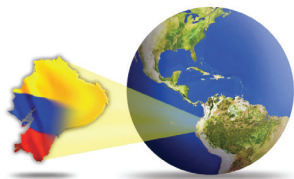


AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



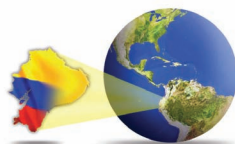
Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA,
SIGLO XXI



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA,
SIGLO XXI



Gustavo Larrea Cabrera
MINISTRO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

Equipo de Redacción:

Gustavo Larrea
MINISTRO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

Magdalena Molina Riofrío
SECRETARIA TÉCNICA

Daniel Pontón - Consultor

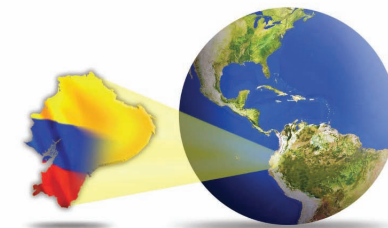
Colaboradores:
Iván Arias Sánchez

Santiago Pérez
GERENTE DE LA EMPRESA PRAISMEL, S.A.
RESPONSABLE DE LA ENCUESTA NACIONAL
AGOSTO 2008

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

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

Quito - Ecuador
Septiembre, 2008

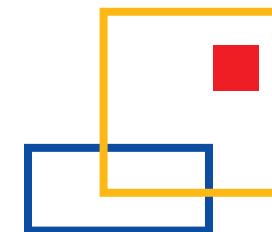


**Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa**



Índice

Presentación	7
CAPÍTULO I:	
Proceso de Construcción de la Agenda de Seguridad Interna y Externa	14
1.1 Metodología Democrática	16
1.2 Resultados de los procesos de construcción de la Agenda de Seguridad	17
1.3 Visión Contextual y Operativa de la Agenda de Seguridad	21
CAPÍTULO II:	
Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa	25
2.1 Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI	26
CAPÍTULO III:	
Hacia una nueva política de Estado de Seguridad Interna y Externa	39
3.1. Diferenciaciones necesarias	39
3.2. América Latina y su Historia de Seguridad	48
CAPÍTULO IV:	
La Seguridad en Ecuador	65
4.1 Breve historia sobre la Doctrina de Seguridad en Ecuador	65
4.2 La Doctrina de la Seguridad Nacional y las dictaduras en Ecuador: años 60 y 70	69
4.3 La vuelta a la democracia: década de los 80	71
4.4 Década de los 90	73
4.5 Década del 2000	78
4.6 Hecho inédito a la violación de la seguridad y soberanía de los Estados: bombardeo a Angostura, Provincia de Sucumbíos, Ecuador por parte del gobierno Colombiano el 1 de marzo de 2008	87



Presentación

Dra. Magdalena Molina Riofrío

Secretaria Técnica del
Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa



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

CAPÍTULO V:	
La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa	93
5.1 Hacia una política de seguridad, soberanía y democracia del siglo XXI	93
5.2 La seguridad en el contexto actual de la Revolución Ciudadana	94
5.3 Principio de la democracia participativa	97
5.4 La nueva política de seguridad con un enfoque integral	98
5.5 Lineamientos básicos para el Sistema Nacional Integral de Seguridad	102
CAPÍTULO VI:	
Lineamientos de Políticas Públicas Sectoriales de Seguridad Interna y Externa	104
6.1 Metodología Democrática de la Agenda de Seguridad Soberanía y Democracia.	104
6.2 Política General de Seguridad Interna y Externa.	110
6.3 Lineamientos de políticas intersectoriales de seguridad interna y externa	111
ANEXOS	115
Anexo A: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temáticas de Seguridad Interna y Externa	117
Anexo B: FOROS REGIONALES - PROPUESTAS AMENAZAS Y ESTRATEGIAS COMUNES	128
Anexo C: Extracto del Listado de Instituciones Presentes en los Siete Foros Regionales de Seguridad Interna y Externa	140

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

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

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

Objetivo de la Agenda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

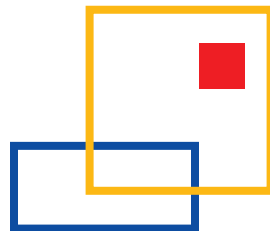
templan, dentro de su mandato y planificación institucional, aspectos de seguridad interna y externa del país.

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

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

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





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



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

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

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

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

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

1.1 Metodología Democrática

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

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

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

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

Resultados institucionales:

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

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



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

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

Propuestas de Lineamientos Estratégicos en Áreas de Seguridad

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

Seguridad pública

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

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

Seguridad y Relaciones Internacionales

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

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

Seguridad y Defensa

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

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

Seguridad, Justicia y Derechos Humanos:

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

Seguridad, Gestión de Riesgos

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

Seguridad y Plan Ecuador

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

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

1.3 Visión Contextual y Operativa de la Agenda de Seguridad

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

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

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

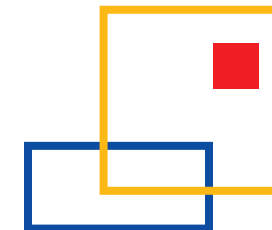
Los sistemas de evaluación se fundamentarán en los mecanismos de participación ciudadana, de la soberanía en su contexto de dignidad humana, integración regional y en las políticas de comunicación a fin de dinamizar la Agenda de Seguridad Interna y Externa como un proceso constante de evolución y cambios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

Contextualización de la Seguridad Interna y Externa y su Visión Integral

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

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

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



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

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

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



II. Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa

Gustavo Larrea
Ministro Coordinador de
Seguridad Interna y Externa



2.1 Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI

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

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

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

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

Desafíos de la Seguridad en Ecuador

Seguridad Interna

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

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

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

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

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

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

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

Seguridad y Soberanía Nacional

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

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

Justicia y derechos humanos

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

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

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

Corrupción e impunidad

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

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

Riesgos y catástrofes

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

Frontera Norte

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

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

Desafíos de seguridad a nivel internacional

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

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

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

Propuesta

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

Hacia una Política de Seguridad, Soberanía y Democracia

Mejorar la eficiencia de la seguridad interna

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

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

Seguridad Externa y Defensa nacional

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

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

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

Seguridad y Política exterior

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

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

Seguridad Justicia y Derechos Humanos

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

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

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

Seguridad y Lucha Contra la Corrupción

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

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

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

Seguridad y Gestión de Riesgos

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

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

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

Plan Ecuador, Fronteras de Paz

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

Iniciativas de las Fronteras de Paz y Producción

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

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

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



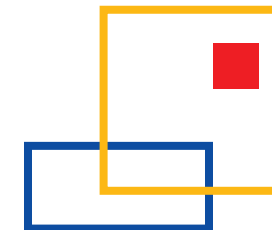
También establecimos la misma experiencia en el Carchi, con la cadena productiva en lácteos y tenemos empresas, concretamente una, exportando

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

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

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

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



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



3.1. Diferenciaciones necesarias

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

3.1.1 Seguridad externa

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

3.1.1.1 El realismo

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

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

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

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

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

3.1.1.2 Idealismo

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

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

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

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

3.1.2 Seguridad Interna

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

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

3.1.2.1 Seguridad pública

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

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

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

3.1.2.2 Seguridad individual

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

Este Estado liberal propuesto por Locke privilegiaba las libertades individuales a través del ejercicio de los derechos civiles. El modelo de Hobbes por su parte daba preferencia a un Estado intervencionista pero sin establecer visiblemente los límites. En la actualidad los modelos de intervención están claramente delimitados jurídicamente dando paso a los Estados Sociales de Derechos. Sobre este Estado de Derecho se asienta la capaci-

dad coercitiva real y práctica del Estado que ejecuta estas tareas a través de la policía y el sistema penal. Durante el estado absoluto la policía apareció fundamentalmente como un brazo represor y confidencial del poder soberano. Con el estado de derecho la policía adquiriría un carácter más transparente y abierto, con capacidad de ser sometida al control popular; sin embargo, siempre queda abierta la posibilidad de transitar hacia una vía autoritaria o hacia una vía democrática ya que en definitiva el problema no radica en donde recae el poder; sino en quien ejerce ese poder.

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3 La seguridad un concepto en construcción

Al trazarnos el desafío de realizar una definición precisa y articulada alrededor del concepto de seguridad⁵ ninguna de estos puntos de vista parece ser útil al momento de querer tener una comprensión normativa y ontológica del término.⁶ Esta carencia de precisión desde la visión clásica no pasa por las limitaciones o falta de claridad en la definición del concepto mismo; sino que más bien esto puede deberse a los graves y contradictorios problemas en la aplicación del concepto en la realidad concreta. Lo que sí queda claro para esta visión clásica es que la unidad fundamental para este pensamiento fue el Estado moderno como proveedor de seguridad; no obstante, la diferencia radica en el enfoque o acento donde se dirige la atención o finalidad primordial. En este sentido, los grandes contrasentidos del concepto de seguridad nos conduce a plantear la necesidad de concebir el término seguridad articulado y relacionado a los contextos sociales y políticos donde se desenvuelve; lo cual le da un estatus de concepto de histórico y dinámico.

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

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

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

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

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

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

3.2. América Latina y su Historia de Seguridad

3.2.1 Latinoamérica y las Teorías Neorrealistas

En este contexto, si bien la era republicana de Latinoamérica marcó el desarrollo progresivo de las instituciones castrenses, policiales, de justicia y carcelarias en el siglo XIX constituyendo así las características e identida-

des propias de cada país (de lo que hoy podemos hablar decir constituyen las instituciones pilares de fundamentales de un sistema de seguridad integral), hablar de seguridad en América Latina desde una perspectiva regional homogénea solo tomó sentido en el marco de su posición geopolítica y estratégica en el marco de la Guerra Fría.

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

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

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

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

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

3.2.2 La guerra fría

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

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

Esto influyó notablemente, en el marco de la Guerra Fría, en el diseño de estrategia de seguridad regional y nacional a través de políticas internacionales denominadas seguridad hemisférica entre las que se destacaban: Junta Interamericana de Defensa; Programa de Asistencia Militar; Escuelas de la Américas y Marinas; Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y operaciones militares conjuntas⁷; además de el plan intencional latinoamericano como Alianza para el Progreso y el respaldo a gobiernos de facto en varios países con el afán de frenar la arremetida del comunismo en el mundo y que atentaban contra la seguridad hemisférica.

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Periodo de Democracia y Neoliberalismo

Para finales de la década de los 70, América Latina dejó de tener la importancia de región estratégica en términos militares que mantenía durante Guerra Fría. Por varios factores, entre ellos: una capacidad bélica altamente tecnificada y móvil⁹ por parte de los Estados Unidos, la recesión de la economía estadounidense luego de la crisis petrolera, denuncias sobre violaciones a los derechos humanos producto de las dictaduras en los países latinoamericanos especialmente en el cono sur, la cual se había favorecido por parte de la política internacional estadounidense décadas atrás.

Para la década de los ochenta, el Gobierno de los Estados Unidos plantea una nueva agenda regional derivada del Consenso de Washington reorien-

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

tando el tema de la seguridad militar frente a la amenaza comunista hacia la inclusión de temas económicos, sociales y humanitarios. Todo esto dentro de un contexto de una Latinoamérica atrapada por una deuda que la obligó a paralizar su inversión social frente a las obligaciones que sus gobiernos mantenían con la banca internacional, procesos inflacionarios agudos y el debilitamiento de la estructura Estatal como fortalecedora de los mercados internos.

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

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

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

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

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

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

1. La necesidad de establecer una nueva mirada a la seguridad a través del planteamiento de reformas a la institucionalidad de la fuerza pública y de justicia desprestigiadas en muchos de los casos por la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional décadas atrás;
2. La influencia hegemónica de las nuevas agendas de seguridad nacional (narcotráfico, migración, terrorismo, crimen organizado) promovidas e impuestas por la política exterior estadounidense a los países Latinoamericanos.

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

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

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

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

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

3.2.4.1 Reformas militares

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

3.2.4.2 Reformas policiales

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

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

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

3.2.4.3 Reformas judiciales

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

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

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

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

3.2.4.4 Sistemas penitenciarios

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

3.2.4.5 Seguridad Privada

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

3.2.4.6 Reformas integrales

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

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

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

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

3.2.5 La hegemonía y nuevas amenazas

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

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

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

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

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

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

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

17 (Leal, obcit).

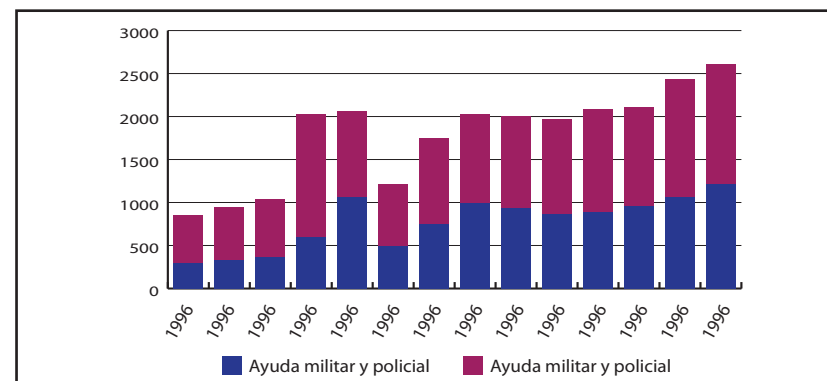
Así como vimos anteriormente, varios países fueron incorporando paulatinamente Libros Blancos de la Defensa Nacional, donde se buscaba dar un giro y replanteamiento a la defensa hacia las nuevas amenazas que atenta la estabilidad institucional de los países. De esta forma esta hegemonía estadounidense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

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

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

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

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



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

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

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

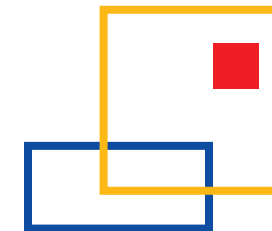
18 Núñez, Jorge, 2005, *Hipertrofia Represiva: La cuestión carcelaria en América Latina*, FLACSO Chile, www.flacso.cl/flacso/

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

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

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

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



IV. La Seguridad en Ecuador



4.1 Breve historia sobre la Doctrina de Seguridad en Ecuador

4.1.1 Fuerzas Armadas

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

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

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

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

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

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

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

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

La revolución juliana de 1925 es otros de los momentos históricos de la institución militar donde se puso de manifiesto ese espíritu progresista de la institución. Esta revolución inspirada y ejecutada por oficiales jóvenes, con el propósito de cambiar el caduco sistema social del país, tuvo un carácter ampliamente progresista que luchó en contra del poder económico de la plutocracia costeña a favor de un modelo más equitativo y antioligárquico. En 1926 la revolución consiguió consolidarse como simple movimiento modernizador del Estado ecuatoriano. Se centralizaron las rentas públicas, se crearon el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Se estableció en la Asamblea el principio de la función social de la propiedad y la representación de las minorías políticas, se estableció el habeas corpus y derechos para hijos “ilegítimos”. Se instituye la Caja de Pensiones para empleados públicos, la legislación laboral sobre contratos, jornada máxima, desahucio, trabajo de mujeres y menores y se crearon las Inspectorías de Trabajo.

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

4.1.2 Policía Nacional

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

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

La Policía Nacional del Ecuador adquirió una institucionalización más fuerte cuando esta fue definida por primera vez como institución del Estado en 1884 por el Presidente José María Plácido Caamaño bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (anteriormente llamado Ministerio del Interior). La “Policía del Orden y Seguridad”, como inicialmente se le denominó a esta institución, fue inicialmente idealizada como una fuerza civil; sin embargo, su organización era militarizada con el fin de poner fin a los conflictos políticos y sociales de esa época. En este sentido se precisaba en esa época un cuerpo policial unitario que permitiera establecer la consolidación del frágil Estado ecuatoriano. En 1892, la estructura de la policía fue desmilitarizada por el Presidente Luís Cordero Crespo (1892-1895), pero solo a partir de la década de 20 se empezaron a dar los primeros pasos para su profesionalización. En 1923, la policía recibió el nombre de “Policía Nacional” y, en 1925, con el apoyo de una misión francesa²⁰, fueron creadas las primeras escuelas de policía en Quito y Guayaquil.

Los cambios más importantes para la profesionalización de la policía se dieron en 1938 con el presidente Alberto Enríquez Gallo, quien fue considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, la policía cambió su nombre dos veces: el primero denominado “Fuerzas de Policía”, y pocos meses después se llamó “Cuerpo de Carabineros”. La institución recibió una nueva estructura y jerarquía militar, consolidándose como un híbrido entre fuerza policial y fuerza militar.²¹ Durante el gobier-

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

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

no del Presidente Arroyo de Río (1940-1944) se generó una mayor militarización de la policía, estrategia que buscaba proteger a éste gobierno de las presiones políticas por parte de los militares, luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942. En 1944, con la caída del gobierno de Arroyo de Río, ocasionada por una insurrección militar-popular, la policía sufrió otro cambio de nombre. En un intento por disminuir su carácter militar, pasó a llamarse “Guardia Civil Nacional”. En 1946, por primera vez, la policía fue introducida en la Constitución y mencionada como policía civil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 La vuelta a la democracia: década de los 80

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

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

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

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

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

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

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

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

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

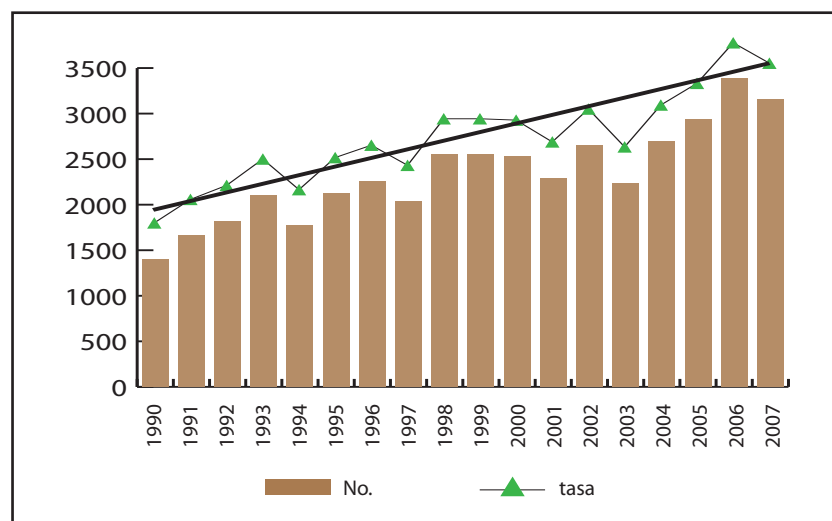
A finales de los 80 y principio de los años 90, los abusos ejercidos durante el periodo de Febres Cordero, terminaron por establecer la abolición del Servicios de Investigación Criminal (SIC o más conocido como SIC 10). Con esto se pretendía dejar atrás una época de oscuridad institucional que no había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

4.4 Década de los 90

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

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

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



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

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

Este crecimiento de los índices delictivos generó que la Policía Nacional empiece a desarrollar programas de acercamiento a la población con el fin de generar mejores servicios de protección a la misma. Es así como en el año de 1991 se crearon los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI); los cuales sirvieron de antesala a lo que posteriormente se le denominó Policía Comunitaria. Así mismo, en el año 1996 se dio paso a la creación de la Brigadas Barriales (organizaciones de ciudadanos promovidos por la Policía que hacían labores de vigilancia en los barrios y comunidades); los mismos que a criterio de Carlos Calahorrano²⁷ fue una estrategia para cubrir el déficit de personal policial que fue movilizado a la frontera sur durante esos años. Sin embargo, pese a estas acciones producto del crecimiento de los indicadores delictuales, no se experimentó cambios, reformas

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

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

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

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

La década de los 90 otro de los problemas que afectó enormemente la seguridad de los Ecuatorianos fue la corrupción en las esferas estatales. Esta crisis tuvo su época de clímax cuando producto de una decisión presidencial se dio paso al feriado bancario que generó una de las peores cri-

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

sis económicas registradas en el país en su historia republicana. Con esto quedaba relevado así las graves consecuencias que la corrupción podía generar a los destinos del país. De esta forma, si a los efectos nocivos de la corrupción sumamos la ideología de desprestigio y lumpenización del aparato Estatal y los servicios públicos proveniente de las ideas del consenso promovidas de Washington, la consecuencia de ello terminó por afectar enormemente la autoridad estatal como generador de desarrollo y progreso. Bajo este aspecto, la función judicial y la Policía Nacional fueron las instituciones más afectadas incluso hasta el día de hoy.³⁰

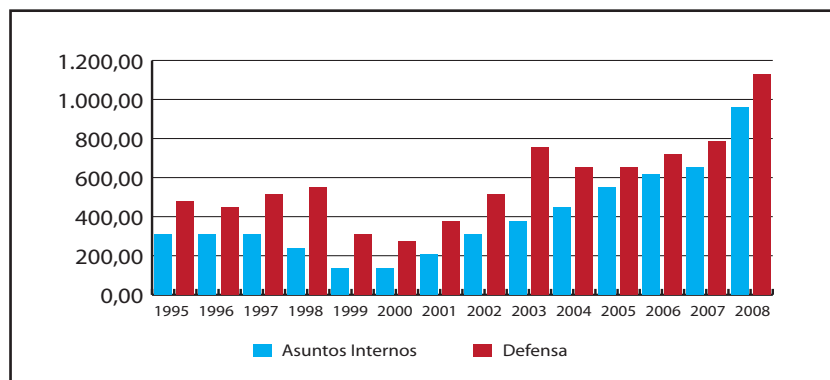
Otro elemento interesante a analizar durante esta época fue la puesta en escena de la Ley Antinarcoóticos (108) en el año 1991; la misma que marcó el inicio de la lucha antidrogas en Ecuador promovida muy insistentemente por Estados Unidos. Esta ley, “draconiana” desde todo punto de vista, penaba con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

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

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

4.5 Década del 2000

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



La década de los años 2000 en materia de seguridad estuvo marcada por cambios fundamentales en la política de seguridad del Ecuador. Con el fin de la guerra fría a finales de los 80 y la resolución del viejo conflicto limítrofe con el Perú en 1998 se generó un viraje fundamental en la política de seguridad externa del Ecuador que se evidenció de dos maneras: la denominada “crisis existencial” de la institución castrense producto la pérdida del histórico referente de amenaza contra la seguridad nacional; y un proceso de desinversión del Estado para la defensa nacional³¹ (ver gráfico 3).

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

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

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

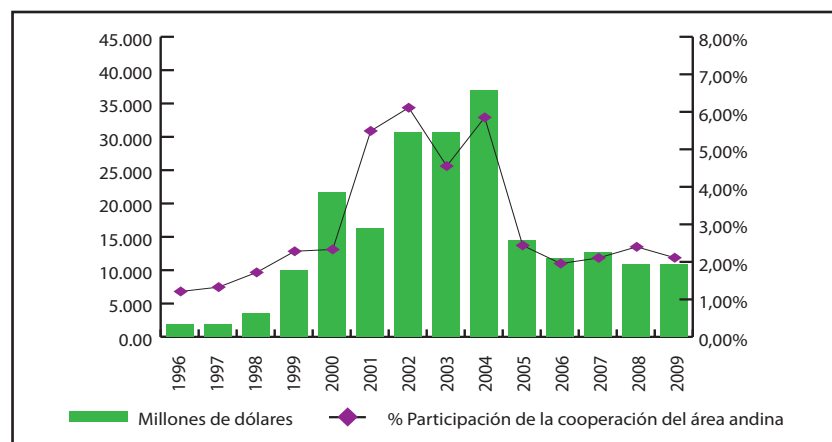
forma, la frontera norte (históricamente desatendida por el Estado) empezó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos debido al alto tránsito de grupos irregulares provenientes del conflicto colombiano, la histórica presencia de economías ilegales, la proliferación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

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

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

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

Gráfico 4: Cooperación estadounidense militar y policial para la lucha antidrogas³⁴



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

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

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

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

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

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

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

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

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

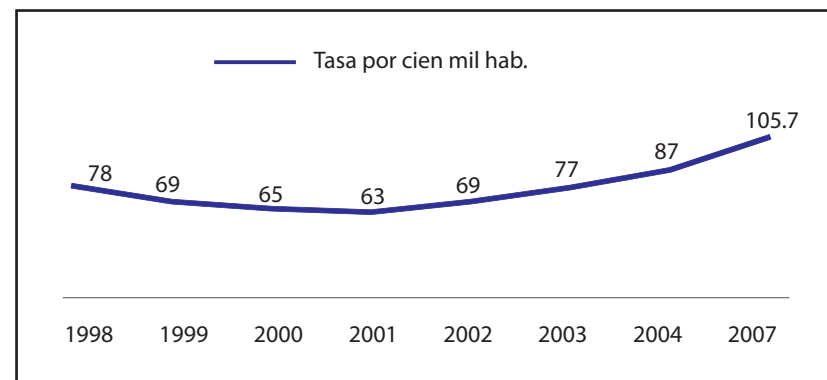
dades del país desde mediados de la década de los 90, el conflicto colombiano fue visto como una potencial amenaza a la seguridad ciudadana de los habitantes del país. Por lo tanto, la frontera norte empezó a concebirse como el lugar por donde se permeaba la criminalidad organizada generadora de inseguridad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

Este efecto derivó que a nivel de las instituciones de seguridad del Estado se genere una división social del trabajo respecto al control de la seguridad pública. Así, la policía quedó relegada principalmente al control de las ciudades y los militares se dedicaron a establecer un mecanismo de contención a través del manejo y control de la zona fronteriza. Por ejemplo, mientras la Policía en mayo de 2008 tenía presencia en las provincias de frontera con un total de 2730 efectivos que representa solamente el 6% aproximadamente de su personal, las fuerzas militares están desplegadas en un número de 12.000³⁸ efectivos aproximadamente según fuentes castrenses. Esto representa el 31,5% del total de las fuerzas armadas y el 48,1% del total de la fuerza terrestre.

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

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

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



Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

1. Son motivo de profunda preocupación para toda la región los acontecimientos que tuvieron lugar el primero de marzo de 2008 cuando fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio de Ecuador, en la provincia de Sucumbios, sin consentimiento expreso del Gobierno de Ecuador para realizar un operativo en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano.
2. Rechazamos esta violación a la integridad territorial de Ecuador, y por consiguiente reafirmamos el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal.
3. Tomamos nota, con satisfacción, de las plenas disculpas que el Presidente Álvaro Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación, el primero de marzo de 2008, por parte de la fuerza pública de Colombia.
4. Registramos también el compromiso del presidente Álvaro Uribe en nombre de su país de que estos hechos no se repetirán en el futuro bajo ninguna circunstancia, en cumplimiento de lo que disponen los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA.
5. Tomamos nota de la decisión del Presidente Rafael Correa de recibir la documentación ofrecida por el Presidente Álvaro Uribe y que habría llegado a poder del Gobierno de Colombia luego de los hechos del 1º de marzo, a fin de que las autoridades judiciales ecuatorianas investiguen eventuales violaciones a la ley nacional.
6. Recordamos también los principios, consagrados por el derecho internacional, de respeto a la soberanía, de abstención de la amenaza o el uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, destacando que el artículo 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos prescribe que "Ningún Estado o Grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también otra forma de

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

7. Reiteramos nuestro compromiso con la convivencia pacífica en la región, basada en los preceptos fundamentales del derecho internacional contenidos en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como en los objetivos esenciales del Grupo de Río, de manera destacada la solución pacífica de las controversias internacionales y su vocación para la preservación de la paz y la búsqueda conjunta de soluciones a los conflictos que afectan a la región.
8. Reiteramos nuestro firme compromiso de combatir las amenazas a la seguridad de todos sus Estados, provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico. Colombia considera a esas organizaciones criminales como terroristas.
9. Respaldamos la resolución aprobada por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos el 5 de marzo de 2008. Asimismo, expresamos nuestro apoyo al Secretario General en el cumplimiento de las responsabilidades que le acaban de ser asignadas mediante dicha resolución para encabezar una Comisión que visitará ambos países recorriendo los lugares que las partes le indiquen y elevará un informe de sus observaciones a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y propondrá fórmulas de acercamiento entre ambas naciones.
10. Exhortamos a las partes involucradas a mantener abiertos canales respetuosos de comunicación y a buscar fórmulas de distensión.
11. Teniendo en cuenta la valiosa tradición del Grupo de Río, como un fundamental mecanismo para la promoción del entendimiento y la búsqueda de la paz en nuestra región, manifestamos el total apoyo a todo esfuerzo de acercamiento. En tal sentido, ofrecemos a los gobiernos de Colombia y Ecuador los buenos oficios del Grupo para contribuir a una solución satisfactoria, para lo cual la Troika del Grupo permanece atenta a los resultados de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

Santo Domingo, República Dominicana
7 de marzo de 2008



REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

VIGÉSIMO QUINTA REUNIÓN DE CONSULTA
DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES
17 de marzo de 2008
Washington, D.C.

OEA/Ser.F/II.25
RC.25/RES. 1/08
17 marzo 2008
Original: español

RESOLUCIÓN DE LA VIGÉSIMA QUINTA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES ^{1/}

CONSIDERANDO:

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

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

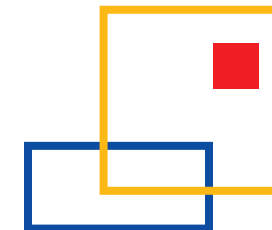
Que figuran entre los propósitos esenciales de la Carta de la OEA el de "afianzar la paz y la seguridad del continente" y "asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros";

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

RESUELVE:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

RC00107S01

V. La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa



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

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

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



Brigadas de Paz

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

5.2 La seguridad en el contexto actual de la Revolución Ciudadana

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

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

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

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

Escenario Multidimensional

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

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

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

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

A continuación exponemos la dimensión de seguridad humana:

- Se trata de una preocupación universal que abarca a todas las personas de todo el mundo, sean de países pobres o ricos. Existen amenazas comunes para todos: como el desempleo, las drogas, el crimen, la contaminación y las violaciones a los derechos humanos.
- Sus componentes están articulados entre sí: cuando existe una amenaza a la seguridad humana, como la del hambre, el tráfico de drogas, enfermedades como el VIH-SIDA, terrorismo, éstos se trasladan de la

agenda doméstica al escenario internacional para convertirse en un tema que involucra a todas las naciones del mundo.

- La prevención temprana frente a amenazas como los desastres naturales o conflictos sociales permite asegurar mejores beneficios para los pueblos.
 - Nuestra propuesta es impulsar programas de prevención ante las amenazas de la naturaleza o de conflictos internos, que permitirán al país estar preparado para la protección de su población y para el diseño de políticas públicas y un marco constitucional coherente con este objetivo que delimite un Estado de Derecho para los desafíos del siglo XXI.
- La seguridad humana debe centrarse en la persona. Este elemento, entendido como política de Estado, se traduce en brindar garantías a los ciudadanos y ciudadanas para que puedan escoger sus propias oportunidades de desarrollo, tener una calidad de vida digna y crecimiento intelectual, económico, cultural, social y político.

5.3 Principio de la democracia participativa

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

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

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

5.4 La nueva política de seguridad con un enfoque integral

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

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

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

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

- 1- Revisión de la Misión y Visión institucionales
- 2- Elaboración y/o revisión de Agendas Estratégicas
- 3- Articulación de los programas y proyectos
- 4- Mejoramiento de la infraestructura institucional
- 5- Administración eficiente de los presupuestos
- 6- Introducción de la seguridad integral como eje transversal en sus programas institucionales
- 7- Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado

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

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

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

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

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



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

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

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

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

5.5 Lineamientos básicos para el Sistema Nacional Integral de Seguridad

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

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

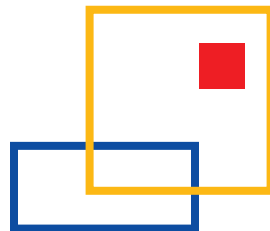
Para la articulación e interacción de la ciudadanía con los planes operativos de gestión gubernamental, como es el Plan de la Modernización de la Policía y de la Seguridad Ciudadana, los participantes en los Foros Regionales han planteado, de manera urgente y con interés ciudadano, que se empodere a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

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

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



Cedulación en la frontera norte



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



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

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

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

- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

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

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

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

- 1- La realización de una encuesta nacional sobre la percepción de la ciudadanía sobre temas de seguridad.
- 2- La sistematización de las acciones de gestión de las instituciones del Gabinete de Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa para incorporar el concepto y la visión de seguridad integral dentro de su agenda estratégica institucional identificando a la seguridad integral como un eje transversal en su gestión.
- 3- La realización de los Foros Regionales como herramienta de convocatoria a la participación ciudadana para conocer sus aportes, críticas y visiones sobre el tema de la seguridad en relación a Seguridad Pública y Gobernabilidad, Política Exterior, Defensa, Justicia y Derechos Humanos, Anticorrupción, Gestión de Riesgos y Plan Ecuador.

FOROS REGIONALES

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

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



Cronograma de Participación a nivel Nacional:

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

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

A nivel internacional:

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

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

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

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

- 1- Seguridad y Gobierno

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

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

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

1- Seguridad y Gobierno:

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

2- Seguridad y Relaciones Exteriores

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

3- Seguridad y Defensa

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

4- Seguridad y Justicia

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

5- Seguridad y Anticorrupción

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

6- Seguridad y Gestión de Riesgos

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

7- Seguridad y Plan Ecuador

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

8- Defensa y Seguridad

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

6.2 POLÍTICA GENERAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

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



6.3 Lineamientos de políticas intersectoriales de seguridad interna y externa

1. MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA SEGURIDAD INTERNA

¿CÓMO HACERLO?

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



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

2. MEJORAR NUESTRA CAPACIDAD DISUASIVA Y DEFENSIVA

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

3. “SEGURIDAD, EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS RELACIONES EXTERIORES”

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

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

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

5. “PROMOVER UN SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN”

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



6. GESTIÓN DE RIESGOS COMO POLÍTICA DE ESTADO

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

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

7. PLAN ECUADOR, FRONTERAS DE PAZ

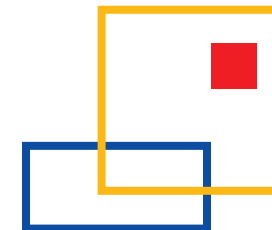
- Asistencia social: bono de desarrollo humano, cedulaación, legalización de tierras, mejoramiento alimentario
- Desarrollo social: vivienda, salud, seguro social campesino, agua potable y educación
- Desarrollo económico: cadenas productivas (Cacao SÍ, Coca NO), café, lácteos, pesca, turismo, textiles,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

8. POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN PÚBLICA

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

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

ANEXOS



Anexo A: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temas de Seguridad Interna y Externa⁴⁰

Resumen Ejecutivo

Objetivo

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

Metodología

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Confianza Institucional

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

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Identidad e imagen

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Riesgos

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

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

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

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

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



RESUMEN EJECUTIVO

Seguridad

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

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

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

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

Cuando compara con otros lugares del país, la gente entrevistada considera que en donde vive hay menos seguridad el 38%, igual seguridad el 33% y más seguridad el 27%. El 5% no sabe o no contesta.

Para el 38% la policía es la principal responsable del control de la delincuencia; para el 28% es el Gobierno Nacional, para el 6% el Municipio y para el 5% las Fuerzas Armadas.

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Seguridad externa

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Corrupción

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Soberanía

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

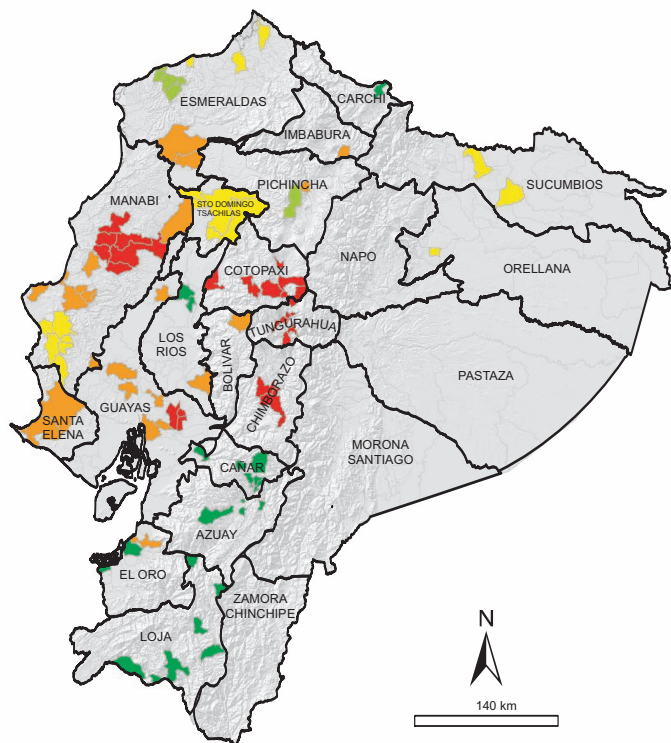
Democracia

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

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

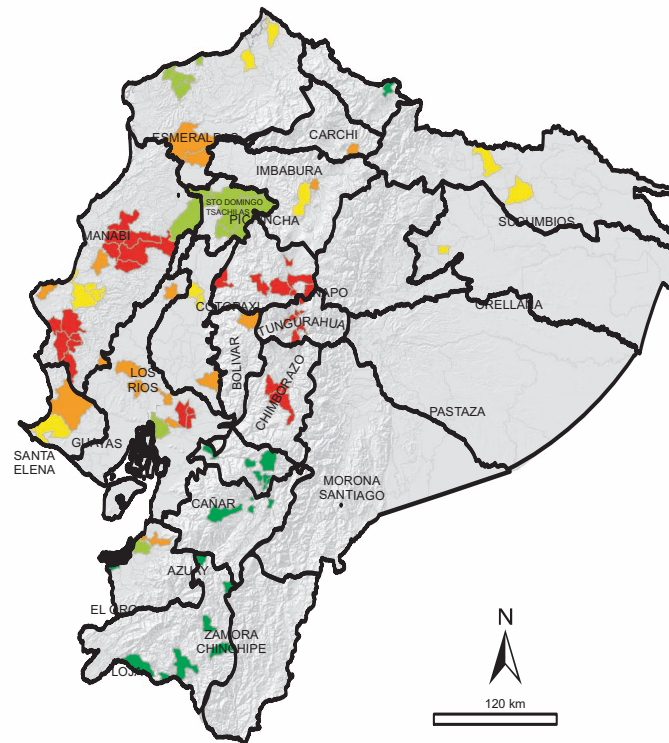
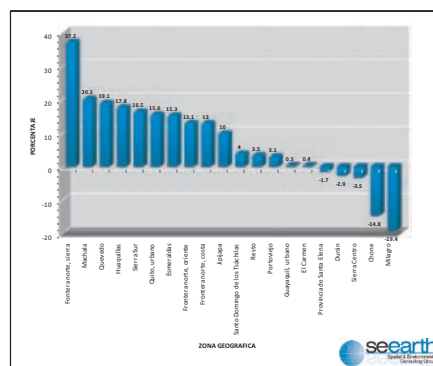
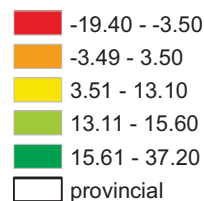
Para el 27% los medios de comunicación defienden principalmente a sus dueños y para el 26% defienden a los empresarios; solamente el 19% dice que defienden a los ciudadanos y el 13% que a todos; el 10% dice que a ninguno y el 6% no sabe o no contesta.

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



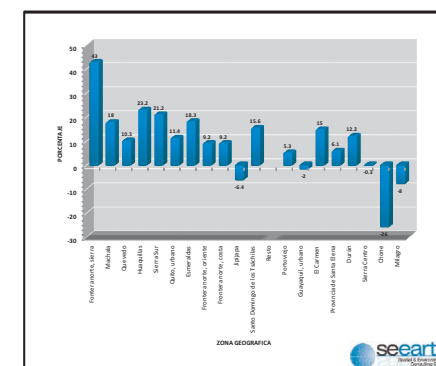
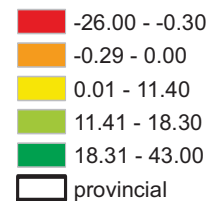
Método de clasificación: Cuantiles

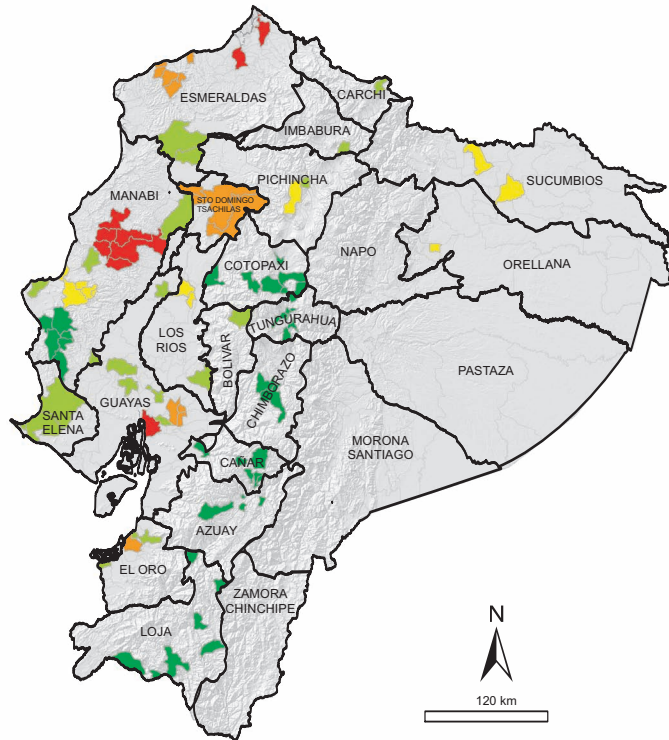
Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que la soberanía en el Ecuador ha mejorado y las que piensan que ha empeorado durante el último año:



Método de clasificación: Cuantiles

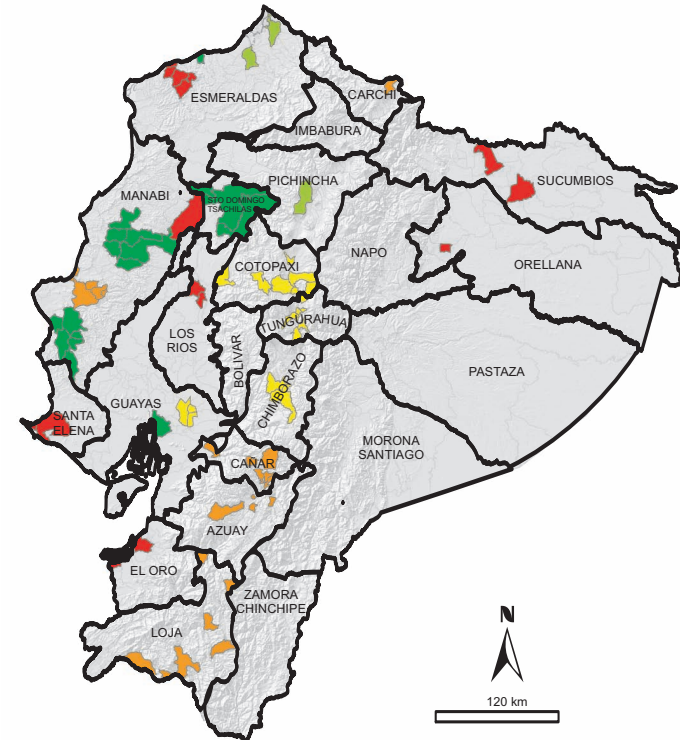
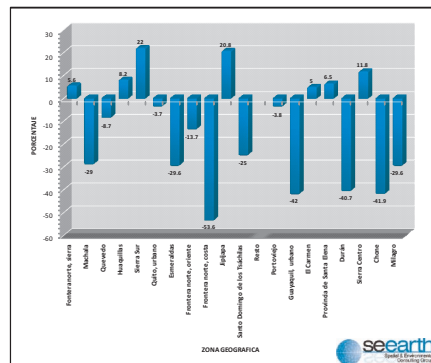
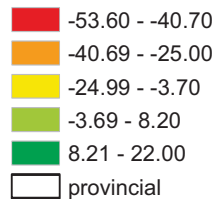
Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que existe mayor seguridad en este lugar del país y las que piensan que existe menor seguridad:





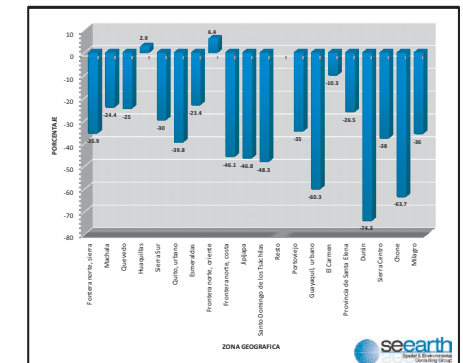
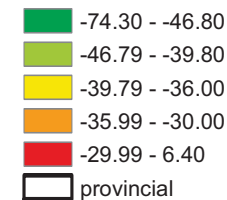
Método de clasificación: Cuantiles

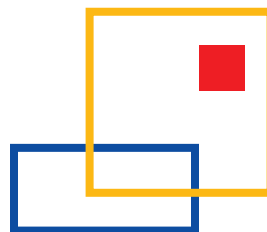
Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que con respecto a otros lugares del país, en este lugar hay más seguridad y las que piensan que hay menos seguridad:



Método de clasificación: Cuantiles

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





Anexo B:
FOROS REGIONALES - PROPUESTAS
AMENAZAS Y ESTRATEGIAS COMUNES
 (Ibarra, Lago Agrio, Quito, Loja, Riobamba, Guayaquil,
 Esmeraldas y las provincias adyacentes)

I. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD

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

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

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

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Actitud negativa de la policía hacia la ciudadanía.	Formación integral y permanente del policía.
Policías sin vocación y poca capacitación.	Crear escuelas especializadas en la formación policial.
El mal sueldo permite la coima.	El policía debe ver al civil como usuario de los servicios que presta.
Abuso de autoridad.	Capacitarlos en Derechos Humanos
Corrupción	Sancionar los actos de corrupción
Falta de relación policía comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar relación afectiva entre policía y ciudadanía, con participación interrelacionada en actividades socioculturales. • Educar a los jóvenes en sus deberes y derechos ciudadanos • Socializar la concienciación y trabajo de los actores para fortalecer las relaciones entre ellos.

II. SEGURIDAD Y RELACIONES EXTERIORES

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza en las zonas de frontera.	Apoyo de la cooperación internacional, a través de créditos, para proyectos microempresariales agroproductivos a nivel local, que generen puestos de trabajo.
Contaminación ambiental en el desarrollo de las actividades económicas, especialmente de las compañías petroleras y mineras.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un plan nacional de remediación ambiental. • Reforzar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia ambiental, que incluya que generen mecanismos de veeduría ciudadana binacional. • Explotación de los recursos naturales, tanto por compañías nacionales, como internacionales, con observancia de los estándares internacionales. • Negociación bilateral, en temas ambientales, con Colombia.
Incursiones armadas de fuerzas regulares e irregulares extranjeras en la frontera norte ecuatoriana	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer respetar los principios del Derecho Internacional, sobre todo los que protegen la soberanía del Ecuador, a través de la aplicación de los tratados internacionales, que resguardan el territorio de los Estados. • Recurrir y fomentar los mecanismos de solución pacífica de controversias.
Irrespeto a los derechos fundamentales de los refugiados	Que se respete el derecho de los inmigrantes legales, desplazados y refugiados colombianos en el Ecuador.
Crimen organizado transnacional. Sicariato. Trata de personas y, con fines de explotación sexual	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el cumplimiento de los tratados internacionales antitrata. • Fomentar el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.
Migración, tanto interna, como externa	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir el respeto a los derechos de los migrantes. • Construir una base de datos con registro de ecuatorianos, a fin de expendir estos elementos de primera necesidad. • Establecer certificados de origen que determinen el trayecto que una persona recorre con estos productos.
Contrabando de combustibles, víveres y gas en frontera	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar, en conjunto, las dos regiones fronterizas, por medio de la "agenda positiva", con una comunidad que cuente con servicios básicos suficientes y con la posibilidad de producir el recurso agrícola, a fin de evitar los narcocultivos. • Erradicación manual de cultivos ilícitos en el lado fronterizo colombiano, en un área de 10 kms dentro de su territorio. • Mejorar la comunicación estado ciudadanía, a fin de denunciar violaciones a los acuerdos internacionales.
Falta de consenso nacional sobre la adhesión o no a la CONVEMAR	<ul style="list-style-type: none"> • Foros para definir una posición nacional sobre la adhesión a la CONVEMAR

III. DEFENSA Y SEGURIDAD

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

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Una política de seguridad que ya no responde a los tiempos actuales	<ul style="list-style-type: none"> • Generar un sólido bloque de seguridad regional sudamericano para enfrentar los intereses contrapuestos. • Generar una cultura geopolítica y de Defensa nacional, a través de la educación • Fortalecer y ampliar la instrucción estudiantil - militar voluntaria para formar una conciencia cívica nacional, bajo un nuevo enfoque de la doctrina de seguridad, soberanía y democracia
Imposición de tendencias de seguridad global por parte de potencias económico – militares	<ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos de empoderamiento de los conceptos de Seguridad y Defensa Nacional entre la población y las Fuerzas Armadas • Desarrollar un poder militar nacional disuasivo, basado en el uso de tecnologías actualizadas • Fortalecer y consolidar el Consejo de Seguridad Sudamericano • Generar una nueva estructura de Fuerzas Armadas y transformación de la Defensa, centrada en el ser humano • Determinar, a nivel regional sudamericano, las amenazas comunes a la Soberanía y Defensa
Instrumentalización de los órganos de la Defensa para cumplir roles distintos a su naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribuir de las competencias y roles que tienen las instituciones del estado encargadas de la seguridad interna y externa • Generar un proceso educativo de empoderamiento de las instituciones y el estado con sus responsabilidades
Ausencia de una política de género incorporada al trabajo de FF.AA., especialmente en lo que tiene que ver con las resoluciones de la ONU números 1325 y 1420, para afrontar la violencia contra la población civil cuando se desarrolla un conflicto en la frontera	Trabajar en un plan de implementación de la resolución 1325 entre el Consejo Nacional de las Mujeres y el Ministerio de Defensa Nacional

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Permeabilidad en la frontera	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una política de Defensa centrada en el ser humano, democrática, participativa y con una corresponsabilidad ciudadana. • Fortalecer la presencia de los destacamentos policiales y militares en el límite político internacional
Ausencia de una Política de Defensa de Estado, lo cual deriva en una politización de FF.AA.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar Políticas de Estado de Defensa para evitar la politización de las FF.AA. • Exigir al sector político que respete las Leyes y Reglamentos militares en el caso de los ascensos • Demandar que los militares respeten a la institución y se sujeten a las Leyes y Reglamentos internos • Implementar mecanismos de diálogo para vincular a las FF.AA. con la población • Exhortar a que los militares respeten los principios que constan en la Constitución Política del Estado • Desestructurar los prejuicios de género al interior de la institución militar, para lo cual se deben implementar políticas en este campo, en FF.AA.
Desintegración del núcleo familiar causa conflictos en la Seguridad y Defensa del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivar el sector agropecuario nacional para evitar la migración de personas hacia el extranjero • Aplicar Políticas educativas de largo plazo • Implementar planes y programas cívicos y morales, en la malla curricular del sistema educativo, para fortalecer la identidad nacional • Implementar estrategias de empoderamiento, entre los ciudadanos ecuatorianos, sobre su responsabilidad social con el país • Implementar mecanismos sociales para apoyar que las mujeres y los hombres pasen más tiempo con sus hijos, para fortalecer el núcleo familiar • Desmitificar roles y espacios de actuación de género en la comunidad • Asumir, por parte del Estado, la posibilidad de otorgar becas educativas a los profesionales para promover el desarrollo socio-económico

CONDICIONES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

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

IV. SEGURIDAD Y JUSTICIA

ACCESO A LA JUSTICIA, OPERADORES DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

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

V. SEGURIDAD Y GESTION DE RIESGOS

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

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

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

VI. SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR

LA SOBERANIA: SUS AMENAZAS Y ESTRATEGIAS

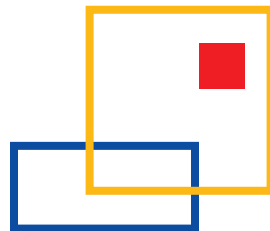
AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<p>El conflicto colombiano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presencia de grupos irregulares colombianos • Presencia del ejército regular de Colombia 	<p>Blindaje de nuestra frontera con desarrollo</p>
<p>Falta de presencia militar y policial en frontera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violencia en los territorios de frontera: robos y asaltos • La existencia de pasos irregulares de tránsito en frontera • Violación territorial 	<p>Fortalecimiento de la presencia militar y policial en frontera</p>
<p>Presencia de un gran número de refugiados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de control migratorio 	<p>Mecanismos que garanticen los derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos efectivos que verifiquen la necesidad del refugio
<p>Procesos de desplazamiento de la población ecuatoriana en frontera</p>	<p>Garantías de derechos humanos</p>
<p>Contrabando, especialmente gasolina y gas</p>	<p>Mejores controles policiales</p>
<p>Narcotráfico y redes del crimen organizado</p>	<p>Actividades alternativas económicas para la población</p>
<p>Falta de medios de comunicación ecuatorianos en frontera norte</p>	<p>Instalar mecanismos que permitan acceder a los canales de televisión y radios locales para que la población ecuatoriana de frontera conozca la realidad del país</p>
<p>Deterioro del tejido social y la pérdida de identidad</p>	<p>Programas de educación</p>

TERRITORIOS DE PAZ: SUS AMENAZAS Y ESTRATEGIAS

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<p>Pobreza de las poblaciones de frontera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de empleo • Desconocimiento técnico para presentar proyectos 	<p>Planes y proyectos de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación técnica para presentar proyectos de desarrollo • Proyectos que sean realizados participativamente con la comunidad
<p>Falta de acceso a servicios básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de acceso a la educación • Falta de acceso a la salud 	<p>Mejoramiento del acceso de las poblaciones de frontera a los servicios básicos.</p>
<p>Falta de infraestructura básica: Vías de tránsito, etc.</p>	<p>Proyectos de infraestructura sobretodo vial</p>
<p>Fumigaciones y deterioro ambiental del a zona fronteriza</p>	<p>Mecanismos sustentables de producción y protección de los efectos de las fumigaciones</p>
<p>Falta de planificación participativa</p>	<p>Elaboración de proyectos por parte del Estado con la participación conjunta de las comunidades beneficiarias</p>

PARTICIPACION CIUDADANA: SUS AMENAZAS Y ESTRATEGIAS

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



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

**IBARRA
CARCHI E IMBABURA**

SECTOR EDUCATIVO

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

ORGANIZACIONES SOCIALES

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

ENTIDADES PUBLICAS

- Gobernación del Carchi
- Comisión Tránsito del Carchi

- Ministerio Público Imbabura
- Mnisterio de Gobierno Imbabura
- Tribunal Electoral de Imbabura
- Ministerio de Turismo
- Comisaría de la Mujer de Ibarra
- Contraloría General de Estado de Ibarra
- Defensoría del Pueblo de Ibarra

**FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA
NACIONAL**

- Policía Nacional de Carchi
- Jefatura Provincia de Tránsito de Imbabura
- Policía Nacional de Imbabura
- Grupo de Caballería Yaguachi
- Ministerio de Defensa

**SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE
COMUNICACIÓN**

- Asociación de Compañías de Seguridad e Imbabura
- Seguros COPRISEG CIA. LTDA.
- radio los Lagos
- Radio Continente
- tv Nueve
- Televisora del Norte
- diario la Hora
- El Norte
- Televisora de la UTE

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

LAGO AGRIO

SECTOR EDUCATIVO

- Colegio Camilo Gallegos
- Colegio de Ingenieros Agronomos Orellana
- Colegio de Ingenieros Civiles
- Dirección de Educación
- Colegio de Ingenieros de Lago Agrio
- Instituto Union Sol y Sombra
- Colegio de Arquitectos

ORGANIZACIONES SOCIALES

- Federación de Mujeres de Sucumbios
- Federación de Comerciantes Minoristas
- Red Amazonica
- Federación Ecuatoriana Shuar
- Asociación de Atletismo Lago Agrio
- Asociación de Topografos de Lago Agrio
- Asociación de Migrantes Refugiados El palmar

ENTIDADES PUBLICAS

- Dirección de Salud Orellana
- Ministerio de Cultura
- Gobernación de Cuyabeno
- Municipio de Lago Agrio
- Fiscalía de El Coca
- Gobernación de Sucumbios
- Prefectura de Putumayo

**FUERZAS ARMADAS Y
POLICIA NACIONAL**

- Intendencia de la Policía Nacional
- Policía Nacional
- Comisaría Nacional de la Policía Cuyabeno
- Jefatura y Tenencia Política Gonzalo Pizarro
- Grupo de Fuerzas Especiales 53 "PAYO"
- Grupo de Fuerzas Especiales de El Coca

**SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE
COMUNICACIÓN**

- Radio Cuyabeno
- Radio Caliente
- Radio Eros
- Radio Lago Sistema
- Cámara de la Construcción Orellana
- Radio Sucumbios
- Transportistas de Lago Agrio

RIOBAMBA

SECTOR EDUCATIVO

- Universidad de Chimborazo
- Escuela Politécnica de Chimborazo
- Colegio Amelia Gallegos
- UNE de Chimborazo
- Colegio Edmundo Chiriboga
- Coordinadores de la Escuela Politécnica Chimborazo

ORGANIZACIONES SOCIALES

- Unión de Iglesias
- Comité Permanente por los Derechos Humanos
- Asociación Productores Orgánicos Públicos
- Asociación Casa de la Mujer de Chimborazo
- DDHH
- Organizaciones Ciudadanas
- Junta Parroquial Palmira

ENTIDADES PUBLICAS

- Comisaría Nacional
- Municipio de Colta
- Comisaría de la Mujer de Chimborazo
- INFA
- Procuraduría de Chimborazo
- Gobernación de Chimborazo
- Municipio de Guaranda

**FUERZAS ARMADAS Y
POLICIA NACIONAL**

- Policía Nacional
- Comisaría Nacional de Chimborazo
- Intendencia de la Policía

**SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE
COMUNICACIÓN**

- Diario Expreso
- Asociación de Hoteles de Chimborazo
- radio La Hora
- Asociación de Agencias de Viajes de Chimborazo
- Radio CRS Riobamba
- Diario los Andes
- Radio Futura FM

LOJA

SECTOR EDUCATIVO

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

ORGANIZACIONES SOCIALES

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

ENTIDADES PUBLICAS

- Gobernacion de Loja
- Cuerpo de Bomberos
- Municipio de Zapotillo
- Municipio de Zantaza
- Municipio de Zaruma
- Municipio de Huaquillas
- Municipio de Saraguro
- Municipio Centinela del Condor
- Cuevo de Bomberos
- Municipio de Quilanga
- Municipio de Loja

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL

- Policia Nacional
- Brigada Simon Bolivar
- GCM-18
- 7Bi Loja
- 1 Bi- Loja
- Cuerpo de Bomberos de Zamora

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Asociacion de Hoteles de Loja
- Radio Centinela del Sur
- La Hechicera
- Radio Satelital
- Radio Municipal
- RadioReina del Cisne
- Ecuador TV
- Diario Cronica

QUITO

SECTOR EDUCATIVO

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

ORGANIZACIONES SOCIALES

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

ENTIDADES PUBLICAS

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

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL

- Policia Nacional
- Comandancia Policia Nacional
- Comando Conjunto FFAA

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Diario El Hoy
- Cooperativa de transportes Escolares de Pichincha

GUAYAQUIL

SECTOR EDUCATIVO

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

ORGANIZACIONES SOCIALES

- Federacion Deportiva de Santa Elena
- Federacion de Organizaciones Peninsulares
- Sindicato de la Universidad Catolica
- Asociacion 11 de Julio
- Frente de Defensa Popular y Asociacion 12 de Octubre
- Liga cantonal santa Elena
- Comuna Sucre

ENTIDADES PUBLICAS

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

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL

- Policia Nacional
- Comando Conjunto
- FAE
- Marina

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Teleamazonas
- Ecuavisa
- Ecuador TV
- Tele Sur
- radio Universal
- Radio Cristal

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

ESMERALDAS

SECTOR EDUCATIVO

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

ORGANIZACIONES SOCIALES

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

ENTIDADES PUBLICAS

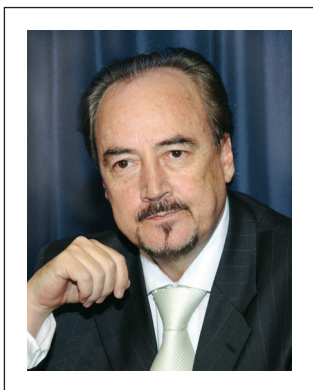
- Municipio de Esmeraldas
- Consejo Provincial de Esmeraldas
- Registro Civil
- Direccion de Educacion
- Plan de Seguridad Ciudadana
- Jefatura politica de Atacames
- Municipio de Atacames

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL

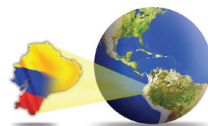
- Policia Nacional
- Marina
- Comando Conjunto
- Defensa Civil

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Teleamazonas
- diario La Hora
- Noti mil
- Radio Caribe



Gustavo Larrea Cabrera
MINISTRO COORDINADOR DE
SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



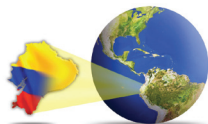
Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

ENFOQUE ESTRATEGICO DE SEGURIDAD

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

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

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



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

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

Gustavo Larrea Cabrera

Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



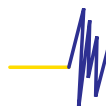
Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS



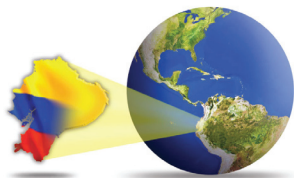
SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

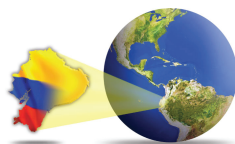
AGENDA POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

AGENDA POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



Javier Ponce Cevallos
MINISTRO DE DEFENSA

Miguel Carvajal Aguirre
SUBSECRETARIO GENERAL

Grab. Fabián Varela Moncayo
JEFE DEL COMANDO CONJUNTO

Grab. Jorge Peña Cobeña
SUBSECRETARIO DE DEFENSA

Grab. Patricio Cárdenas Proaño
DIRECTOR DE OPERACIONES DEL COMANDO CONJUNTO

Gustavo Martínez Espíndola
JEFE DEL GABINETE MINISTERIAL

Asesores del Ministerio de Defensa
Mario Ramos
Diego Falconí
Francisco Aguirre

Asesores Militares del Gabinete Ministerial
Cpnv. E.M. Diego Núñez
Crnl. E.M. Luis Troya
Crnl. E.M.C. Ramón Paz y Miño
Tcrn. E.M. Luis Acosta
Tcrn. E.M. Avc. Paulo Espinosa

Dirección de Comunicación Social del Ministerio de Defensa
Crnl. E.M.C. Arturo Vizcaíno
Mayo. Marco Martínez
Msc. Diego Merizalde

**Coordinadora del Ministerio de Defensa para la
Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia**
Msc. Yolanda Chávez

Ministerio de Defensa
Calle Exposición 208 sector la Recoleta piso 2do
Telf.: (593) 2 2587-197

Fotos
Archivo Ministerio de Defensa

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

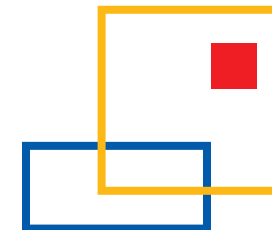
Quito - Ecuador
2008



AGENDA POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL

Índice

Introducción	7
I. Agenda Política de la Defensa Nacional	9
1.1 Misión del Ministerio de Defensa	9
1.2 Misiones de las Fuerzas Armadas	9
1.3 Objetivos estratégicos de la Defensa Nacional	10
1.4 Fundamento para la Política de Defensa Nacional	11
1.5 Propósito de la Agenda	14
1.6 Horizonte y Ejes de la Agenda de Defensa Nacional	14
1.6.1 Eje Político	15
1.6.2 Eje Militar	17
1.6.3 Eje de Apoyo al Desarrollo	18
1.6.4 Eje de Cooperación y Relaciones Internacionales	21
II. Metas Institucionales	25
III. Logros Institucionales durante el Periodo Enero 2007- Agosto 2008	27
Referencias Bibliográficas	31



Introducción



El Ministerio de Defensa Nacional tiene el compromiso, ante el Estado y el pueblo ecuatorianos, de desarrollar una Política de Defensa acorde con los intereses nacionales en el contexto del escenario internacional actual y de conducir democráticamente a las Fuerzas Armadas, en correspondencia con su misión constitucional.

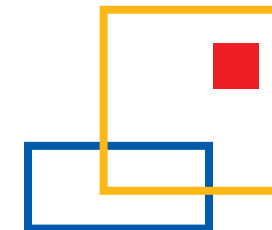
La actual Política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, así como en el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos y los estados, con un enfoque que coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades, y concibe a la seguridad como el resultado de la paz y el desarrollo.

Para cumplir con estos fines, es necesario contar con un Sistema de Defensa Nacional moderno y eficaz, estructurado sobre la base de un instrumento militar profesional. Se requiere, al mismo tiempo, de un enfoque

político y administrativo que considere a sus miembros como ciudadanas y ciudadanos que cumplen una misión especial y que, en el marco de su ejercicio, gozan de los derechos y deberes contemplados en la Constitución.

La Defensa Nacional es un patrimonio de todas y todos, y no exclusivo del ámbito militar. Es un bien público que debe ser construido socialmente sobre la base de los principios de corresponsabilidad entre los diferentes sectores de la sociedad, bajo la dirección del Estado, y orientado a la equidad dentro de la estructura interna de las Fuerzas Armadas y de la sociedad en general. Responde a una visión integral de la seguridad, el desarrollo y la construcción de la paz. Desde esta perspectiva, se contribuye a la consolidación del sistema democrático, al fortalecimiento del Estado social de derecho, y al respeto y promoción de los derechos humanos y las libertades sociales.

La Agenda Política de la Defensa Nacional para el período 2007-2011 prioriza objetivos y acciones basados en los principios generales antes descritos.



I. Agenda Política de la Defensa Nacional



1.1. Misión del Ministerio de Defensa

Ejecutar la Política Militar y la conducción administrativa de las Fuerzas Armadas para cumplir la misión establecida en la Constitución Política del Estado.

El Ministerio de Defensa Nacional es la instancia político administrativa del Poder Ejecutivo, encargada de dirigir la Política de Defensa y administrar las Fuerzas Armadas, armonizando las acciones entre las funciones del Estado y la institución militar. Emite la directiva de defensa militar, en la que determina la política que orienta su planificación.

1.2. Misiones de las Fuerzas Armadas

Las misiones constitucionales que marcan y definen el rol de las Fuerzas Armadas, son:

1.2.1. Conservación de la soberanía nacional.



1.2.2. Defensa de la integridad e independencia del Estado.

1.2.3. Colaboración con el desarrollo social y económico del país, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas.

1.3. Objetivos estratégicos de la Defensa Nacional

Los objetivos estratégicos establecidos en la Política de Defensa Nacional y que esta Cartera de Estado tiene el deber de asegurar su cumplimiento, son:

1.3.1. Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo.

1.3.2. Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional.

1.3.3. Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión.

1.3.4. Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis.

1.3.5. Contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU.

1.3.6. Disponer de talento humano capacitado y comprometido con los intereses institucionales y del Estado.

1.3.7. Implementar un sistema integrado de investigación y desarrollo.

1.3.8. Alcanzar una economía sostenible para la defensa.

1.4. Fundamento para la Política de Defensa Nacional

El Ecuador es un Estado soberano, respetuoso de los principios del Derecho Internacional. Promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos, condena el uso de la amenaza y de la fuerza como medios de solución a los conflictos. Propugna la cooperación e integración para el desarrollo y la seguridad internacionales, de manera especial en la región sudamericana.

La actitud estratégica del Ecuador es defensiva y su orientación es proactiva. Se fundamenta en la alerta temprana, la prevención y como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar como medida de disuasión y defensa del país ante cualquier tipo de agresión o amenaza. Al mismo tiempo, busca colaborar con la comunidad mundial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el marco de los convenios vigentes, especialmente la Carta de la ONU.

En este contexto, las Fuerzas Armadas buscan perfeccionar sus capacidades profesionales, humanas y materiales de acuerdo a la nueva realidad nacional e internacional, en concordancia con firmes orientaciones éticas y morales, plasmadas en el desarrollo de cada uno de sus componentes, y sobre la base de sus doctrinas institucionales.



El fomento de los valores y prácticas democráticas dentro de las Fuerzas Armadas, corresponde al respeto, al ordenamiento jurídico y a las instituciones vigentes, en subordinación a la Constitución, las Leyes y la Autoridad Civil legalmente constituida; así la Institución contribuye a la convivencia pacífica y a la relación armónica entre todos los sectores de la sociedad.

Las Fuerzas Armadas cumplen, de manera subsidiaria y bajo el principio de corresponsabilidad, con actividades dirigidas a reforzar las acciones gubernamentales tendientes a mejorar la calidad de vida de la población económica y socialmente vulnerable, dando prioridad a las zonas fronterizas. Adicionalmente, cumplen un papel importante en situaciones emergentes, desastres naturales y otros momentos de crisis.

Los cambios en los escenarios de seguridad y defensa a nivel mundial, hemisférico y regional, así como las profundas modificaciones de la estructura política de nuestro país, demandan consolidar el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas, el cual debe incorporar cambios planificados y continuos para recuperar y fortalecer sus capacidades operativas.

En este marco se debe promover el desarrollo humano de la Institución Militar para mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de las ciudadanas y ciudadanos que conforman las Fuerzas Armadas.

El actual entorno social exige, además, un nuevo enfoque del Servicio Militar, puesto que el Estado necesita de mujeres y hombres que desarrollen lazos de permanencia y compromisos con la sociedad a la cual se deben, y que aporten todo su talento a la defensa de la soberanía, la inte-



gridad territorial, el apoyo y asistencia en situaciones emergentes, de crisis y desastres naturales, inspirados en un enfoque de seguridad humana.

En suma, la Política de Defensa Nacional está orientada a mantener un entorno soberano, que contribuya a la seguridad humana, para que las personas puedan ejercer sus capacidades en forma libre y segura, satisfacer sus necesidades básicas y participar en la comunidad. Está dirigida, además, al fortalecimiento de las capacidades militares, coordinando en forma permanente la Política de Defensa con la Política Exterior y manteniendo la subordinación de la institución militar a la autoridad política legalmente constituida.

1.5. Propósito de la Agenda

La presente Agenda tiene el propósito de establecer las prioridades políticas que direccionan el planeamiento estratégico y operativo de la Defensa Nacional durante la gestión del actual Gobierno.

1.6. Horizonte y Ejes de la Agenda

Las Fuerzas Armadas buscan perfeccionar sus capacidades profesionales, humanas y materiales de acuerdo a la nueva realidad nacional e internacional, con firmes orientaciones éticas y morales plasmadas en el desarrollo de cada uno de sus componentes, y sobre la base de sus doctrinas institucionales.

La Agenda de Defensa Nacional tiene un horizonte temporal de 48 meses y abarca el período comprendido entre el 15 de enero de 2007 y el 15 de enero de 2011, para el cual se determinan cuatro ejes fundamentales:

- Político
- Militar

- Apoyo al desarrollo
- Cooperación y relaciones internacionales

1.6.1. Eje Político

Este eje busca revisar y actualizar la Política de Defensa Nacional, estableciendo un proceso de amplio diálogo con diversos actores institucionales y sociales, para que esta política se adecue a las nuevas realidades y normativas, y responda, de mejor forma, a las demandas del conjunto de la sociedad. Para el presente período se considera prioritario:

- La evaluación y actualización de la Política de Defensa Nacional del Ecuador conforme a los nuevos escenarios mundial, hemisférico, regional y nacional, posicionando los propósitos y estrategias del Plan Ecuador.
- La actualización del marco legal de las Fuerzas Armadas acorde con la actual Constitución de la República del Ecuador y leyes vigentes.





- La integración de los contenidos pertinentes de la Agenda de Defensa en procesos de colaboración interinstitucional, bajo el principio de la corresponsabilidad, junto a otras entidades de desarrollo.
- La reorganización administrativa del Ministerio de Defensa Nacional.
- El fortalecimiento del ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas de las actividades institucionales, y de la responsabilidad en el cumplimiento de su misión.
- La continuación del proceso de profesionalización del ciudadano militar y la promoción de su bienestar y el de su familia, con criterios de equidad y responsabilidad.
- La plena ciudadanía del personal militar, incluyendo la regulación del ejercicio del derecho al voto y la defensa de sus derechos humanos.
- El fortalecimiento de la imagen institucional de las Fuerzas Armadas ante la ciudadanía, con énfasis en su modernización y en su orientación a la construcción de la paz y la promoción de la seguridad humana.

- Culminar, en el menor plazo posible, la totalidad de los compromisos pendientes asumidos en los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998, situación que se constituye en política del Estado ecuatoriano, según la declaración presidencial de Tumbes, del 1 de junio de 2007.
- Ejecutar una estrategia de seguridad integral para la frontera norte, a fin de mantener la presencia del Estado, sustentada en el respeto a los principios del Derecho Internacional y en la cooperación interinstitucional, y fundamentada en los convenios internacionales, el Plan Ecuador y el mejoramiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.
- En coordinación con las otras instituciones del Estado, promover el desarrollo de una metodología nacional para definir la Política de Seguridad y Defensa del Estado.

1.6.2. Eje Militar

El Eje Militar está orientado a la reestructuración de las Fuerzas Armadas a través de la modernización y de los cambios planificados para recuperar y consolidar sus capacidades operativas, a fin de cumplir tanto las misiones constitucionales como las nuevas tareas y responsabilidades que la sociedad nacional y la comunidad internacional le exigen. Se consideran las siguientes prioridades:

- La actualización del Plan Estratégico del Ministerio de Defensa Nacional, acorde a las prioridades establecidas en esta agenda.
- El fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la capacidad operativa, logística y administrativa de las Fuerzas Armadas, a fin de ejercer el control efectivo del territorio.
- El fortalecimiento de la relación civil-militar, propiciando la participación y cooperación de la ciudadanía en el ámbito de la defensa y asistencia en situaciones de emergencia, de crisis y desastres naturales.



- Una amplia reforma al Servicio Militar, a fin de fomentar los valores patrios y cívicos de las ciudadanas y ciudadanos.

1.6.3. Eje de Apoyo al Desarrollo

Las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de su mandato constitucional, y sin descuidar su misión fundamental, colaboran con actividades de apoyo al desarrollo nacional en las áreas más necesitadas, especialmente en el sector fronterizo, a través de planes, programas y proyectos agrarios, industriales, de servicio, de infraestructura, salud, educación, defensa de los ecosistemas y biodiversidad.

Se consideran las siguientes prioridades:



- La participación y contribución a la ejecución de planes interinstitucionales que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la seguridad del Estado, bajo los criterios de sustentabilidad y seguridad humana.
- La consolidación de la relación civil-militar, en especial con la población vulnerable, y particularmente en los sectores fronterizos, a través del rol de las Fuerzas Armadas como actor corresponsable del desarrollo.
- El apoyo a los organismos de Gobierno en la ejecución de sus planes y lineamientos políticos, por ejemplo, los Planes de Soberanía Energética, Ecuador Libre de Armas, Seguridad Energética y Plan Ecuador.



- El fortalecimiento del desarrollo marítimo y fluvial nacional, mediante la ejecución de varios proyectos, como:
 - Promover la adhesión del Ecuador a la Convención del Mar, pues se trata de un instrumento jurídico internacional marítimo vigente en el mundo, que representa el desarrollo progresivo del derecho, agrupa al conglomerado de normas legales, regula el uso pacífico de mares y océanos, y establece límites jurisdiccionales.



- Fortalecimiento de las capacidades operativas, técnicas y administrativas del Cuerpo de Guardacostas, como Policía Marítima y brazo ejecutor de las políticas de control del Estado en el mar.
- En cumplimiento al objetivo nacional, mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía e intensificar los esfuerzos en la planificación, desarrollo de innovaciones tecnológicas y promoción de nuevas orientaciones técnicas que constituyan una ventaja competitiva a nivel nacional y regional de los institutos e industrias militares.

1.6.4. Eje de Cooperación y Relaciones Internacionales

La cooperación y las relaciones internacionales en el ámbito de la defensa se fundamentan en el diálogo, los valores comunes entre los Estados y el fiel cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de los convenios internacionales debidamente suscritos y ratificados, sobre todo, a nivel de las Naciones Unidas. Esta cooperación hace necesaria la implementación de instrumentos eficaces al servicio de la paz, la estabilidad regional e internacional, y se enmarca en el proceso de construcción de un nuevo modelo de seguridad cooperativa a nivel regional y hemisférico.

Se consideran las siguientes prioridades:

- El fortalecimiento, desarrollo y diversificación de la participación y presencia del Ecuador en operaciones de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria en el marco de los convenios internacionales.
- El desarrollo de una mayor cooperación y coordinación de las políticas de defensa en el ámbito regional y hemisférico, así como la implementación de medidas para el fomento de la confianza mutua.
- La actualización de los compromisos internacionales sobre Seguridad y Defensa, de acuerdo con las nuevas y cambiantes realidades internacionales.

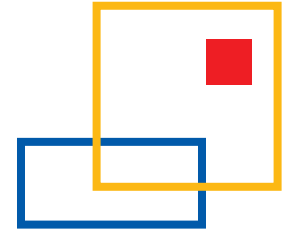


- El posicionamiento en el ámbito regional y hemisférico con concepciones propias sobre Defensa y Seguridad.
- La permanente capacitación de las Fuerzas Armadas y la actualización de sus conocimientos en ámbitos como los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- La inclusión progresiva, en la Agenda de Defensa, de elementos transversales de análisis y cooperación de la Agenda Internacional, como la protección internacional, derechos de los migrantes, temas ambientales y prevención/reducción de desastres naturales, entre otros.





- Apoyar la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa para fomentar y fortalecer las medidas de confianza mutua, aumentar medidas de transparencia y de seguridad, consolidando una visión sudamericana a fin de encontrar soluciones a los problemas regionales físicos, tecnológicos y de desastres naturales.



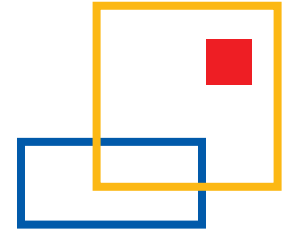
II. Metas Institucionales



El Ministerio de Defensa Nacional dentro del Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB),¹ mantiene seis metas institucionales que se actualizan periódicamente según su cumplimiento:

- 2.1. Apoyo al desarrollo socioeconómico
- 2.2. Formulación de la Agenda Política de Defensa
- 2.3. Fortalecimiento del desarrollo marítimo y fluvial nacional
- 2.4. Fortalecimiento institucional y mejoramiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas
- 2.5. Participación activa en operaciones de paz y asistencia humanitaria en el marco de la ONU
- 2.6. Seguridad de los espacios geográficos nacionales reservados

¹ Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática SIGOB, <http://www.sigob.gov.ec/metlas>.



III. Logros Institucionales durante el Período enero 2007-agosto 2008



- 3.1. Estructuración de la Agenda Política de la Defensa Nacional.
- 3.2. Presentación de propuestas de las Fuerzas Armadas a la Asamblea Nacional Constituyente:
 - Las Fuerzas Armadas no serán garantes del Ordenamiento Jurídico Nacional.
 - El servicio militar obligatorio será un servicio cívico-militar voluntario, que se realizará en el marco del respeto a la diversidad y a los derechos, acompañado de una capacitación alternativa en diversos campos ocupacionales.
 - Incorporación del voto facultativo para los integrantes de Fuerzas Armadas.
- 3.3. Participación en la elaboración y ejecución del Plan Ecuador.
- 3.4. Mejoramiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas:

• Ejército:

- Adquisición de equipo y armamento para operaciones.
- Recuperación de los aviones y helicópteros de la Aviación del Ejército.
- Adquisición de tres helicópteros MI-171.

• Fuerza Naval:

- Adquisición de ocho lanchas rápidas, cuatro lanchas para la Infantería de Marina, cuatro aviones no tripulados, equipo y armamento para la Infantería de Marina y dos fragatas.
- Modernización de tres lanchas misileras, seis corbetas misileras y dos submarinos.
- Instalación de sistemas FFLIR y radares de exploración aeromarítima.



• Fuerza Aérea:

- Adquisición de veinte y cuatro aviones Super Tucano, dos radares para la defensa aérea, siete helicópteros.
- Recuperación de la capacidad operativa de dos aviones C-130 y del escuadrón de reconocimiento.

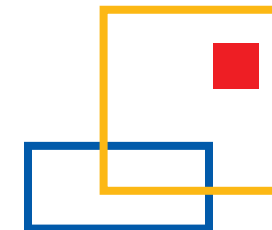
3.5. Activo impulso a la constitución del Consejo Sudamericano de Defensa.

3.6. Participación en el Apoyo al Desarrollo, mediante la colaboración interinstitucional:

- Plan de Emergencia Vial.
- Plan de Soberanía Energética.
- Plan Ecuador.
- Plan de Apoyo a la Aduana.
- Plan de Seguridad Hidrocarburífera.
- Plan de Control Forestal.

3.7. Acción Humanitaria

- Inspección y captura de embarcaciones, operaciones de búsqueda y rescate, control del contrabando de mercancía y combustible, y rescate de migrantes.
- Repatriación de compatriotas migrantes desde los países centro-americanos.
- Transporte de vituallas y medicinas para apoyar a los pueblos devastados por catástrofes naturales en Bolivia, República Dominicana y Perú.
- Apoyo en la solución al problema de desplazados colombianos en las provincias de Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos.



- En lo referente al desminado humanitario y en cumplimiento a los compromisos internacionales del Estado ecuatoriano, se realizó la destrucción de mil un (1001) minas antipersonales, con el reconocimiento de los países donantes, así como de la comunidad internacional.
- Apoyo en las medidas para mitigar los efectos de la estación invernal al intervenir en la entrega de vituallas, rescate de personas y distribución de mercadería abandonada en la CAE.

3.8. Apoyo a los procesos de consulta popular y elecciones.

3.9. Proyección internacional del Ecuador y contribución al mantenimiento de la Paz:

- Firma de convenios y acuerdos de cooperación con las repúblicas de Brasil, Chile, Argentina, Francia, Perú, Bolivia, Rusia, China y España.
- Posicionamiento Internacional de la Política de Defensa del Ecuador en diversos foros y conferencias.
- Las Fuerzas Armadas ecuatorianas cooperan con la Organización de las Naciones Unidas, a través de su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, con efectivos destacados en Haití, Liberia, Sudán, Nepal y Costa de Marfil.
- Ejecución de las XI y XII expediciones del Ecuador al continente Antártico.

3.10. Protección permanente de Fronteras.

3.11. Rendición de Cuentas y Control, en observancia a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

3.12. Promoción y reivindicación de los derechos del personal militar en servicio activo y pasivo, y demás servidores públicos.

Referencias Bibliográficas

- 1.- **AGENDA POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL** (2007): Ministerio de Defensa Nacional Archivo. Quito.
- 2.- **DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE TUMBES** (2007): Documento firmado por los señores Presidentes Constitucionales, de Ecuador Econ. Rafael Correa y de Perú Alan García, 1 de Junio de 2007, Archivo Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito.
- 3.- **METAS INSTITUCIONALES:** Metas Institucionales del Ministerio de Defensa, Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática SIGOB. Quito, <http://www.sigob.gov.ec/metas>.
- 4.- **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL:** Informe Anual 2007, Informe Semestral 2008. Archivo. Quito.
- 5.- **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO** (2007): Objetivos y Políticas, www.senplades.gov.ec
- 6.- **POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR** (2006): Libro Blanco, Edición actualizada agosto de 2006, Ministerio de Defensa Nacional. Archivo. Quito.



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL





Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Javier Ponce Cevallos
Ministro de Defensa Nacional



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS

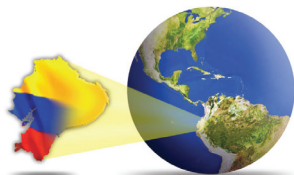


SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

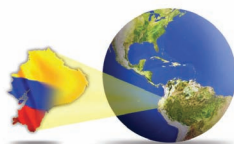
AGENDA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

AGENDA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



Dr. Fernando Bustamante Ponce
MINISTRO DE GOBIERNO, CULTOS, POLICÍA Y MUNICIPALIDADES

Juan Sebastián Roldán
SUBSECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

Felipe Abril
SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Valentina Ramia
SUBSECRETARIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Elsa Rodríguez
SUBSECRETARIA JURÍDICA

Francisca Granda
SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN

Francisco Jiménez
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Mónica Rentería
SECRETARIA TÉCNICA DE LA UNIDAD EJECUTORA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y
MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL

Asesores
Esteban Ortiz
Iván González
Julio César Quiñónez
José Antonio Villareal
Jhoanna Cruz
Wallaska Pareja
Iván Granda
Karina Argüello

**Coordinador del Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades para la
Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia**

Felipe Pinzón Orbe

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

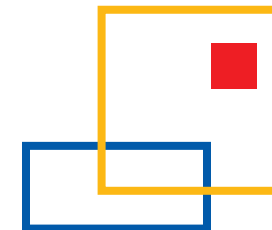
Quito - Ecuador
2008



AGENDA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

Índice

I.	Presentación	7
II.	Introducción	9
III.	Política institucional desde la perspectiva de la seguridad, soberanía y democracia	13
A.	MISIÓN	14
B.	VISIÓN	15
C.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	15
D.	PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS	16
a)	Actividades de resolución de conflictos	18
b)	Plan de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía	19
c)	Proyecto de Ferias Ciudadanas	25
d)	Acciones encaminadas a la tutela en materia de derechos humanos	26
e)	Capacitaciones a la Policía Nacional en materia de derechos humanos	27
f)	Plan Nacional para combatir la Trata de Personas	28
g)	Proyecto para Erradicar la Violencia de Género	32
h)	Protocolo de juzgamientos de deportaciones.	35
IV.	Anexo (Resultado de los Foros Ciudadanos de Concertación para la Construcción de la Agenda Nacional de Seguridad)	35



Dr. Fernando Bustamante Ponce
Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades

I. Presentación



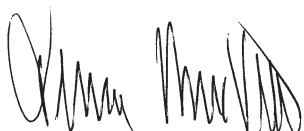
El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, consciente de que la paz de un país radica en la gran capacidad que como Estado tenemos para instrumentar acciones que nos permitan alcanzar niveles de equidad, justicia y desarrollo, concibe también que éstos deben estar acompañados de adecuadas políticas para alcanzar la gobernabilidad democrática y acuerdos de convivencia ciudadana, que garanticen los derechos humanos e incrementen la seguridad de los habitantes. Es así que para construir una sociedad profundamente democrática, trabajamos por generar estrategias de articulación de políticas públicas y acuerdos con actores y colectivos, sociales y políticos; espacios para la mediación de conflictos; estrategias concretas para enfrentar la inseguridad; y mecanismos efectivos para garantizar los derechos humanos.

La nueva Constitución deja establecido como mandato irrenunciable el derecho a vivir en un ambiente libre de violencia y corrupción, metas que nos demandan acciones contundentes para viabilizar la plena gobernabilidad del país. Para ello, una de las arduas tareas con la que nos hemos comprometido es la seguridad ciudadana. El enfrentar la delincuencia no se

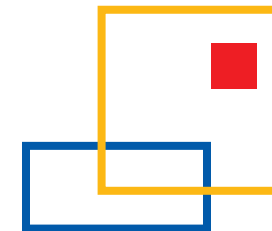
reduce exclusivamente a luchar contra los malhechores y bandas bien armadas que alarman y violentan la tranquilidad de todas y todos. Hoy por hoy enfrentamos problemas de inseguridad, que van desde la trata de blancas, el abuso sexual, la intolerancia étnica y sexual, invasiones de tierras y hasta el desplazamiento de colombianos agobiados por un conflicto armado cuyas secuelas también afectan a nuestro país. Hemos tomado la decisión de enfrentar a la delincuencia y a la violencia con un claro enfoque de derechos humanos, respetando la integridad de las personas y la ley. Este nuevo panorama nos obliga a constantes reingenierías en materia de seguridad, así como a construir una nueva institucionalidad, porque estamos decididos a defender la paz y la tranquilidad de todas y todos los ecuatorianos.

Para esto no se escatimarán esfuerzos, tiempo ni recursos para dotar a la ciudadanía de más y mejores servicios relacionados con la gobernabilidad, la seguridad y el respeto a los derechos humanos. En materia de seguridad ciudadana, hemos comenzado por reconocer que tenemos severos problemas estructurales, que fueron postergados por gobiernos anteriores. Es así que el gobierno de la Revolución Ciudadana decidió enfocar sus recursos y tomó acciones para construir un Plan de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía. Un plan histórico, no sólo por los montos destinados, sino por los más de 2000 proyectos ideados que van desde el equipamiento hasta la propia modernización y tecnificación de la institución. Y, de forma complementaria, promoveremos la participación ciudadana y el diálogo abierto, transparente y ético para formular, en conjunto, propuestas bajo los principios de corresponsabilidad, con un abordaje sistémico y geoestratégico, que incluye a todos los actores relevantes.

La Revolución Ciudadana arrancó sin posibilidad alguna de retroceso. En ese esfuerzo nos encontramos.



Dr. Fernando Bustamante P.



II. Introducción



El Gobierno Nacional de la República del Ecuador del Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional, ha impulsado políticas de desarrollo y seguridad interna que, al tener como fundamento la Nueva Constitución, aprobada en referéndum del 28 de septiembre de 2008, marca el camino de una agenda de planes y programas que serán puestas en marcha en los próximos dos años. Estos planes garantizarán el cumplimiento de los principios fundamentales por los cuales las y los ecuatorianos constituyen un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se gobierna de manera descentralizada.

La nueva Constitución establece que la soberanía del Estado radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad. Esta autoridad es la que garantiza a los habitantes del país el derecho irrenunciable a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción y violencia. Se ejerce a través de los órganos del poder



público, entre los cuales se encuentra el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y de las formas de participación directa de la ciudadanía, que se establecen también en la nueva Constitución.

Es por esto que en la agenda de seguridad interna de esta Cartera de Estado, promover la participación ciudadana a través del diálogo político abierto y transparente, de la resolución inteligente de los conflictos del trabajo articulado y coordinado con otras instituciones del Estado y niveles de Gobierno, es una prioridad que nos marca el camino a seguir para cumplir con los objetivos estratégicos institucionales. Especialmente aquellos que se refieren a reconocer y garantizar a las y los ciudadanos ecuatorianos el derecho a vivir en un entorno donde la convivencia sea democrática y armónica, generada por sistemas efectivos de control del orden público, de gobernabilidad democrática, que se priorizan en la información, prevención, participación y corresponsabilidad.

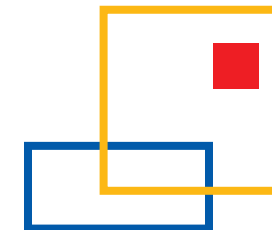
Para propiciar las condiciones estructurales que permitan al Estado brindar esas garantías, la seguridad debe ser vista en forma integral y no solamente como una herramienta para solucionar el problema de delincuencia. Lo integral implica actuar antes de los eventos, es decir, prevenir con el fin de preparar tanto a las personas como a las instituciones para atender la posible ocurrencia de un evento y en lo posible, evitar que éste ocurra. Un tratamiento integral de los problemas de seguridad también implica procesos de educación y formación de ciudadanas y ciudadanos, de tal forma que la corresponsabilidad y el compromiso sean los principios de cualquier plan o programa. Asimismo, implica políticas destinadas a eliminar o moderar el impacto de factores estructurales y/o institucionales, que inciden causalmente en la aparición de conflictos y amenazas a la seguridad y estabilidad de las personas e instituciones.

Entonces, es deber del Estado, y en este caso del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, trabajar en una agenda de planes y programas que le permitan reconocer y garantizar los derechos humanos en el ámbito de lo público y de lo privado, sin discriminación alguna, garantizando el derecho a la seguridad, a la privacidad y a la integridad personal. Estamos construyendo un país en el que los ciudadanos y ciudadanas puedan vivir en un entorno de paz y tranquilidad, y que sean gobernados con el nivel más alto de integridad y respeto al estado de derechos.

La propuesta que presentamos en esta agenda para el tratamiento de la seguridad interna en Ecuador, parte de los avances logrados en los dos últimos años del gobierno de la Revolución Ciudadana así como de la experiencia del trabajo en el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y de instituciones como la Policía Nacional. Cabe señalar que esta última se encuentra en un proceso de modernización estructural que ha sido fortalecido por la

decisión del Presidente de la República de emprender un programa integral y dotar de los recursos necesarios al servicio de la ciudadanía.

Es necesario consolidar estos avances y lograr resultados superiores a mediano y largo plazo, y es vital articular los esfuerzos de las instituciones públicas, de las y los ciudadanos y de la empresa privada mediante un Sistema Integral de Gobierno por y para la Seguridad. Ése es nuestro compromiso ético y transparente: no descansar ni un minuto para que el pueblo ecuatoriano goce de la paz, la tranquilidad y la armonía que requiere para un desarrollo que nos brinde prosperidad y dignidad.



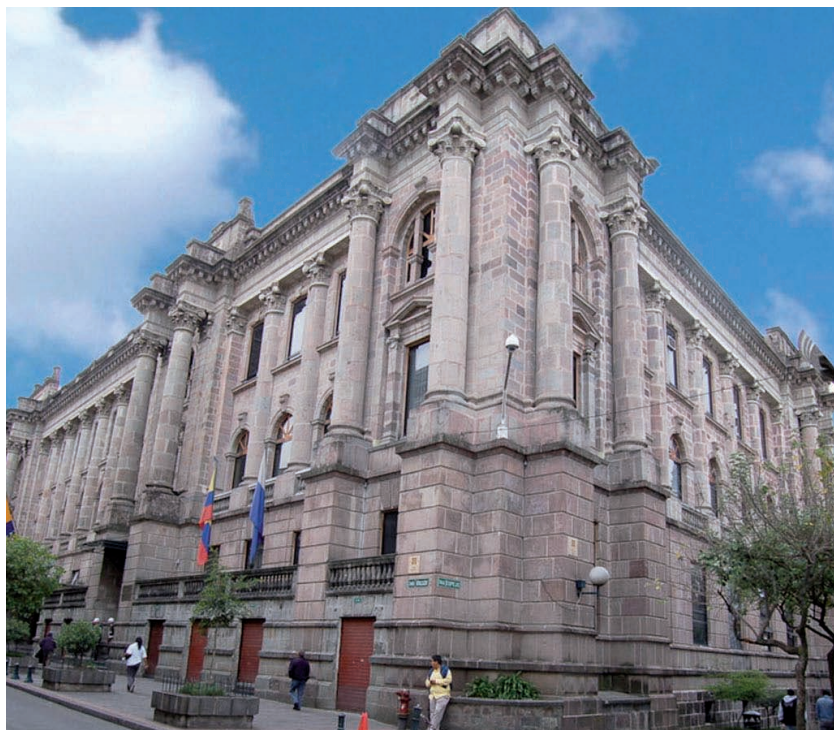
III. Política Institucional desde la Perspectiva de La Seguridad, Soberanía y Democracia



El Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades es el responsable de velar por la gobernabilidad de la nación, la paz y seguridad ciudadana, el mantenimiento del régimen democrático y el irrestricto respeto a la Constitución y a los derechos humanos.

Las actividades encaminadas a mantener el régimen democrático, el apoyo de la estabilidad del Estado y la garantía del orden constituido, son coordinadas y articuladas con otros niveles de gobierno e instituciones públicas.

Este Ministerio tiene entre sus funciones prioritarias: a) programar, organizar, dirigir y coordinar las actividades que garantizan la gobernabilidad, para lo cual busca acercamientos con la ciudadanía, los partidos y movimientos políticos y los movimientos sociales y gremiales del país; b) velar y garantizar la seguridad ciudadana y el orden público a través de las instituciones adscritas; c) garantizar y promover el respeto de los derechos humanos y velar por erradicar toda forma de violencia y discriminación.



Para lograr estos objetivos, la política institucional es proceder con transparencia, justicia, rectitud, disciplina, honradez y ética en la ejecución y presentación de las actividades y servicios inherentes a la Institución; ofrecer servicios cada vez más ágiles y eficientes, con cobertura a nivel nacional, de forma desconcentrada y descentralizada, a través de los diferentes niveles de atención en las regiones, provincias y cantones del país.

A. MISIÓN

El Ministerio de Gobierno articula al Estado, a los niveles de gobierno y a la ciudadanía, en el ámbito local y nacional, para promover procesos de participación social y política; prevención, mediación y resolución de conflictos; el

ejercicio y la vigencia de los derechos humanos y la seguridad ciudadana, por medio de una gestión administrativa amigable, ágil, transparente y pública.

B. VISIÓN

El Ministerio de Gobierno garantizará la vigencia de los derechos humanos y promoverá condiciones políticas que profundicen y radicalicen la democracia, facilitando la convivencia ciudadana en armonía social.

C. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

El Ministerio de Gobierno y Policía impulsa políticas para lograr los siguientes objetivos:

- a) **Objetivo 1: Promover, conducir y desarrollar procesos de diálogo y concertación social, tendientes al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.** Para lograr este objetivo, la estrategia se basa en una articulación de las políticas públicas con actores y colectivos políticos presentes en la esfera pública y otros niveles de gobierno. También se llega a acuerdos políticos y programáticos, en coordinación con las instituciones del ramo, para la resolución de conflictos, comúnmente en temas relacionados con el transporte, invasiones de tierras, límites territoriales internos y conflictos entre la comunidad y las empresas, especialmente petroleras, mineras, e hidroeléctricas.
- b) **Objetivo 2: Promover y garantizar la seguridad ciudadana con un sentido comunitario, modernizar a la Policía e implementar un plan que se sustente en la promoción y cumplimiento de los derechos humanos, para reducir la violencia, la criminalidad y la percepción de inseguridad de la ciudadanía.** La estrategia es optimizar los procesos institucionales de información, prevención, auxilio y respuesta a la ciudadanía en materia de seguridad, así como promover la participación ciudadana en las acciones implementadas por el Ministerio.

- c) **Objetivo 3: Generar políticas y proyectos que tengan por objetivo tutelar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, especialmente en lo referente a una vida libre de violencia y discriminación, en el marco de un nuevo modelo de estado social de derechos.** Las acciones son: a) difundir el ejercicio y la exigibilidad de los derechos humanos a la ciudadanía; b) disminuir la explotación sexual y la trata de niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas con opción sexual diferente, y sensibilizar a la ciudadanía en contra de estos crímenes; c) garantizar el respeto a los derechos humanos de personas de otras etnias y nacionalidades en territorio ecuatoriano, en situaciones de refugio y situación irregular; d) socializar el ejercicio y la exigibilidad del derecho a una vida libre de violencia consagrada en la Ley 103; d) disminuir la explotación y el abuso sexual de niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas con opción sexual diferente, y sensibilizar a la ciudadanía en contra de estos delitos.
- d) **Objetivo 4: Lograr una gestión administrativa amigable, eficiente y transparente en el Ministerio en su conjunto: gobernaciones, intendencias, comisarías, tenencias políticas, y unidades adscritas y dependientes.** Las acciones se encaminan a ofrecer transparencia, eficiencia, eficacia y calidad a los servicios que presta el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

D. PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Estamos construyendo instituciones públicas cuya única misión es el servicio a la colectividad. Para esto tenemos planes, programas y proyectos que buscan alcanzar los objetivos estratégicos señalados. Estamos, en resumen, construyendo un país donde las ciudadanas y los ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, en la planificación y en la gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad misma.

El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, durante el 2008 ha venido desarrollando los siguientes planes, programas y proyectos para cumplir los objetivos estratégicos mencionados:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ACCIONES
1. Promover, conducir y desarrollar procesos de diálogo y concertación social, tendientes al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.	a) Actividades de resolución de conflictos: <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Modernización del Gobierno Delegado • Proyecto Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de Conflictos y Diálogo Nacional*
2. Promover y garantizar la seguridad ciudadana con un sentido comunitario, modernizar a la Policía e implementar un plan que se sustente en la promoción y cumplimiento de los derechos humanos para reducir la violencia, la criminalidad y la percepción de inseguridad de la ciudadanía.	b) Plan de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional
3. Generar políticas y proyectos que tengan por objetivo tutelar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, especialmente en lo referente a una vida libre de violencia y discriminación, en el marco de un nuevo modelo de estado social de derechos.	c) Proyecto Ferias Ciudadanas d) Acciones encaminadas a la tutela en materia de DD.HH. e) Campaña contra la trata de personas f) Proyecto para Erradicar la Violencia de Género g) Protocolo en juzgamientos de deportaciones
4. Lograr una gestión administrativa amigable, eficiente y transparente en el Ministerio en su conjunto: gobernaciones, intendencias, comisarías, tenencias políticas, y unidades adscritas y dependientes.	• Proyecto de Modernización del Gobierno Delegado

* Proyectos que iniciarán su ejecución en el año 2009.

a) Actividades de resolución de conflictos

La conflictividad es un fenómeno social con el que se debe aprender a convivir. Construir sociedades democráticas, participativas y pluralistas, implica la coexistencia de distintas interpretaciones y formas de adherencia a valores y sentidos. Las demandas sociales no solamente están atravesadas por necesidades materiales, sino también por necesidades de visibilidad y reconocimiento de identidad. Es así que el diálogo y la concertación social, son las actitudes propicias para negociar la satisfacción de las necesidades en un marco de respeto y convivencia pacífica. En este sentido, a lo largo del 2008, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos ha abierto espacios de diálogo con diversos actores para la prevención, mediación y resolución de conflictos referentes al desempeño de actividades hidroeléctricas, petroleras, mineras, de tierras, de transporte y de límites entre comunidades.

El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos busca garantizar el derecho a la propiedad, para lo cual se ha desarrollado un importante método que ha permitido resolver una serie de invasiones de tierra en todo el país.

Con el fin de poner en funcionamiento importantes proyectos hidroeléctricos, se han creado cinco espacios de diálogo para el manejo de conflictos suscitados durante la construcción de la Hidroeléctrica Topo (Tungurahua), Hidrotambo (Bolívar), Prodoastro (Cotopaxi), Subestación Baños (Tungurahua) y los 7 puntos de interconexión con Colombia.

En cuanto a temas petroleros, el Ministerio de Gobierno ha mediado entre las comunidades y las empresas, básicamente en temas laborales, de propiedad de la tierra, de compensaciones sociales y socialización de estudios ambientales por parte de la empresa a la comunidad. Los principales espacios de diálogo creados han sido alrededor de la AGIP, SIPEC, el Bloque 15, Petroproducción, Andespetroleum y Petroamazonas. En materia de

distribución de hidrocarburos, se mantiene un diálogo permanente entre la ciudadanía y la DNH, sobre todo en las provincias fronterizas, que sufren desabastecimientos motivados principalmente por actividades de contrabando. En lo que se refiere a las actividades mineras, existe un importante trabajo realizado para garantizar su desarrollo en el futuro, especialmente al evitar la invasión de áreas de concesión minera, principalmente, en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Se han manejado conflictos con el sector de transporte, Seguro Social y problemas limítrofes entre comunidades.

b) Plan de Seguridad y Modernización de la Policía

El Plan de Seguridad y Modernización de la Policía busca fortalecer y modernizar una Policía Nacional estatal de carácter civil, armada y técnica,



de gran nivel profesional y altamente especializada. Se busca también fortalecer la seguridad ciudadana comprendida como “el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de vivir en un entorno que garantice la convivencia democrática y armónica, generado por sistemas efectivos de justicia, rehabilitación social y orden público, que se enfocan en la prevención, información, participación y corresponsabilidad”. A fines del 2008, esta iniciativa será parte del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, que se construye en coordinación con el Gabinete de Seguridad y se lo concibe como el instrumento estratégico que articula las acciones de las autoridades nacionales y la Policía Nacional, responsables primarios de la seguridad interna y el orden público.

Los objetivos del Plan de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía son:

Reducir la percepción y los niveles reales de inseguridad

- Reducir la violencia, criminalidad y el temor que éstas provocan



- Reducir la percepción de inseguridad
- Garantizar el debido proceso, los derechos humanos y el acceso a justicia
- Mejorar los servicios públicos e incrementar la confianza en la institución
- Recuperar y utilizar el espacio público como derecho
- Involucrar a la sociedad en todos los momentos

Tener resultados medibles y de impacto

- Responsabilizar a todos los niveles del Estado y a sus tres poderes
- Contemplar una gradualidad en procesos de validación, cambio de conducta y despliegue territorial
- Tener resultados medibles
- Trascender momentos políticos
- Ser sostenible en el tiempo y renovarse



Las principales características del plan son:

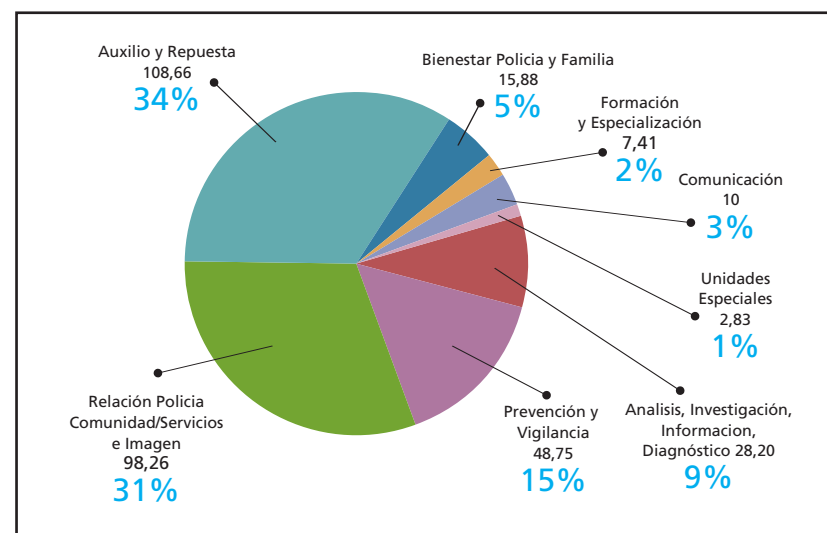
- **Integración.** Crear un sistema que articule a la Policía, el sector judicial, los sistemas de rehabilitación social y otras instituciones locales y nacionales.
- **Corresponsabilidad.** Para que los ciudadanos no sólo exijan del Estado el cumplimiento de sus obligaciones, sino que también asuman responsabilidades frente a la gestión de lo público.
- **Transparencia.** En todos los niveles de gestión y frente a la ciudadanía, para lo cual se requiere construir un diálogo constante, donde se informe de manera continua sobre el manejo de los recursos, los criterios que sustentan las decisiones y la conducta por cada una de las instancias y funcionarios encargados.
- **Prevención.** Priorizando la disminución de vulnerabilidad y riesgos, con la utilización participativa de espacios públicos y cambio del imaginario social, tanto de la Policía como de la percepción de seguridad en cada espacio.
- **Participación.** Solicitando la colaboración de todos los niveles de Policía, de instancias gubernamentales locales y nacionales, y, principalmente, de la sociedad civil a lo largo del proceso de cambio y modernización.
- **Ciudadanización.** Tanto de la identidad de las instituciones encargadas del orden público como de los procesos que se encuentran militarizados en la actualidad.
- **Desprivatización de los servicios de seguridad.** La participación privada en la seguridad debe ser ejercida bajo regulación estatal con sujeción a las normas establecidas por la Policía Nacional.
- **Priorización y territorialización.** Dado que la realidad es compleja y diferente según cada región, el plan prioriza las zonas más conflictivas sin descuidar su implementación en el territorio a nivel nacional.
- **Resultados medibles y sostenibilidad.** El plan está diseñado de manera que en cada uno de los proyectos, programas y actividades existan los

adecuados objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar tanto la gestión como los resultados e impactos en la población y el territorio.

El siguiente cuadro y gráfico nos da informan acerca de cuáles son los componentes principales del plan, que responden a los siguientes montos (en millones de dólares):

COMPONENTES	TOTAL
ANALISIS, INVESTIGACION, INFORMACION, DIAGNOSTICO	28,20
PREVENCION Y VIGILANCIA	48,75
RELACION POLICIA COMUNIDAD/SERVICIOS E IMAGEN	98,26
AUXILIO Y REPUESTA	108,66
BIENESTAR POLICIA Y FAMILIA	15,88
FORMACION Y ESPECIALIZACION	7,41
COMUNICACIÓN	10
UNIDADES ESPECIALES	2,83
TOTALES	320,00

COMPONENTES DEL PLAN



Las principales metas del Plan de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía son:

COMPONENTES	METAS
1. ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un Instituto de Estudios de Seguridad Ciudadana • Tres encuestas nacionales de victimización y percepción • Construcción de dos Institutos de Criminalística Especializada • Construcción y equipamiento de 15 laboratorios de criminalística
2. PREVENCIÓN Y VIGILANCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Compra de 977 vehículos • Compra de 2035 motos • Compra de 30610 armas • Compra de 33000 dotaciones de equipamiento básico • Compra de 27000 chalecos • Compra de 2200 radios manuales • Compra de 450 radios móviles
3. RELACIÓN POLICÍA COMUNIDAD / SERVICIOS E IMAGEN	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 400 UPC • Remodelación de 500 UPC • Compra de 38 UPC móviles • Implementación de Gobierno Electrónico • Creación de 71 escuelas de seguridad ciudadana y 70 ferias de seguridad ciudadana • Construcción de 30 centros unificados de atención ciudadana
4. AUXILIO Y RESPUESTA	<ul style="list-style-type: none"> • Remodelación del Call Center 101 • Proyectos de conectividad y comunicaciones móviles con disponibilidad del 99% y cobertura nacional • Desarrollo de nuevas aplicaciones para brindar servicio policial: recepción de denuncias en todas las estaciones o unidades policiales
5. BIENESTAR POLICÍA Y FAMILIA	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 9 MM en viviendas • Remodelación de 53 cuarteles de policía • Construcción de mini cuarteles en lugares estratégicos
6. FORMACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Consultorías de reingeniería de personal, selección y reclutamiento de nuevo personal policial y carga de trabajo para mejorar los servicios a la ciudadanía • Nuevo currículo de formación de policías acorde a plan de carrera
7. COMUNICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Una campaña de información institucional • Cuatro campañas de educación en seguridad

c) Proyecto de Ferias Ciudadanas



Feria Ciudadana en la Plaza del Teatro, Quito

Entre las actividades de las autoridades de Policía del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, se encuentra realizar el control de la especulación de bienes y servicios en base a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. A fines del 2007 inició una escalada de precios en los productos alimenticios en el país, la cual, entre otras razones, era provocada por las largas cadenas de intermediación y la especulación que se producía en ellas. Por ello, con el fin de precautelar la seguridad alimentaria de la ciudadanía, en el 2008 las gobernaciones del país vienen implementando el Proyecto Ferias Ciudadanas. Las ferias son una estrategia alternativa de comercialización para proveer productos alimenticios a precios más bajos que los del mercado. Consisten en generar un espacio de comercialización alternativo



cuyo fin es el de acercar a los comerciantes, y especialmente a los productores, a la ciudadanía mediante la provisión directa de sus productos. Así se busca reducir la cadena de intermediación, lo que genera un ahorro de hasta un 30% a las familias en sus compras semanales. En este año se han realizado 2300 ferias en las 24 provincias del país, abasteciendo a cerca de 82.000 personas cada semana.

d. Acciones encaminadas a la tutela en materia de derechos humanos

No se concibe tener la rectoría en la gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en el Ecuador, sin basar nuestra manera de actuar desde un enfoque transversal de los derechos humanos. El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos ha trabajado arduamente por el cumplimiento de los dere-

chos humanos en el país. Fruto de ello, por primera vez en nuestra vida democrática, el Ministro de Gobierno asumió públicamente la responsabilidad de la mala actuación de funcionarios del Gobierno ante un hecho de discriminación racial y lo sancionó desde sus competencias. En el mismo sentido, se ha formado una comisión interinstitucional que tiene como objetivo evaluar el debido proceso en la deportación del ciudadano Nelson Serrano, cuya denuncia fue recibida en varias ocasiones por otras administraciones de esta Cartera de Estado desde el 2004. De este modo, el Ministerio de Gobierno tiene el orgullo de difundir que se ha dado respuesta a todas las denuncias a la Policía Nacional en materia de violaciones de derechos humanos, presentadas en años pasados hasta el presente. Ahora se cuenta con una metodología de seguimiento entrelazado principalmente entre la Inspectoría de la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y el Ministerio Público, para dar la agilidad y efectividad debida a estas demandas. Por último, se ha institucionalizado, a través de convenios con el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional, el cumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana, y la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos en el país.

e. Capacitaciones a la Policía Nacional en materia de derechos humanos

En base a un convenio entre el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se han capacitado a 2500 policías a nivel nacional. Las temáticas abordadas se las realizó de acuerdo a las necesidades y peticiones de las localidades. En todos los casos se formó a los policías en Derechos Humanos y el Uso Progresivo de la Fuerza y Derechos Humanos en los procedimientos policiales. Adicionalmente, se abordaron temáticas específicas como: Seguridad



Ciudadana, Discriminación, Género y Diversidad Sexual, Trata de Personas y Movilidad Humana.

f. Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas

El Estado ecuatoriano, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1981 de agosto del 2004, declaró como política prioritaria el combate de los delitos de trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

En agosto del 2006, la Presidencia de la República aprobó y puso en vigencia el Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, cuyo contenido fue consultado y consensuado a nivel de Gobierno y sociedad civil.

El Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas cuenta con una comisión interinstitucional, presidida por el Ministerio de Gobierno y Policía e



integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Turismo, Educación, Trabajo, Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Fiscalía General del Estado, Secretaría Nacional del Migrante, Consejo Nacional de las Mujeres, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Instituto Nacional de la Niñez y la Familia. El Plan ha desarrollado tres políticas en que se enmarcan sus acciones:

- El Estado ecuatoriano promoverá la formulación de programas y acciones para incidir en el cambio de actitudes socioculturales y generar capacidades para advertir y prever conductas favorables al cometimiento de delitos, eliminar los factores de riesgo y motivar la denuncia, la exigibilidad y justiciabilidad de los delitos materia del plan.
- El Estado ecuatoriano garantizará la acción pública de los delitos materia del plan, la investigación, el esclarecimiento de los hechos y la sanción, que aseguren la protección de víctimas, testigos y otros actores involucrados en el proceso. Garantizará la universalidad, la celeridad, la oportunidad, la eficiencia, la eficacia y la gratuidad en los procesos.
- El Estado ecuatoriano garantizará la protección integral, dentro del país, a todas las víctimas, y fuera de él, a las de nacionalidad ecuatoriana, fortaleciendo la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y privadas, de las familias y el Estado, para ejecutar servicios de atención integral y personalizados que incluyan procesos sistemáticos de comunicación, educación, atención y reintegración social. Fortalecer la actoría de las personas y sus condiciones materiales y sociales, que permitan la reparación, restitución y ejercicio pleno de sus derechos.

El objetivo del plan es construir un sistema de prevención, investigación, sanción y protección-restitución de derechos de las víctimas, a través de tres ejes articuladores: eje de prevención; eje de investigación, sanción y protección; y eje de protección-restitución de derechos de las víctimas. A continuación se muestra un detalle de los ejes y las metas del plan.

COMPONENTES	METAS
1. Eje de prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación con instituciones como el Comité Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI), Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, (COMPINA), INNFA, Secretaría Nacional del Migrante, (SENAMI). • Un convenio de colaboración entre la Policía Nacional, el INNFA y el Ministerio de Gobierno para contar con el apoyo necesario con el fin de organizar un operativo organizado de prevención de la mendicidad en épocas navideñas a nivel nacional. • Desarrollo de un sistema de monitoreo y seguimiento del plan, conjugando el Plan de Trata con el Plan Nacional de Desarrollo. • Ejecución de un plan de abordaje en la trata de personas. • Capacitar a policías en la temática de derechos humanos y trata de personas • Un manual informativo para policías que brinde información básica sobre la trata de personas y la forma concreta de abordar un caso para no revictimizar a las personas que han sufrido este delito.
2. Eje de investigación, sanción y protección	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta regional ante el III Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, en la ciudad de Río de Janeiro. • Se ha articulado con el MIES y la Cooperación Internacional el rescate de 25 víctimas, las cuales están en proceso de judicialización. • Se ha trabajado en la conformación de la Unidad de Inteligencia Anti-Trata de Personas que está próxima a aprobarse.
3. Eje de protección-restitución de derechos de las víctimas	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar procesos de ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación de actividades que se realizan en el abordaje a la trata de personas • Rescate de 25 víctimas de trata externa de personas, en su mayoría adolescentes. Han sido devueltos a su familia de países como República Dominicana, Chile y Colombia. • Mesa de trabajo interinstitucional operativa sanción y restitución de derechos de las víctimas de trata.

g. Proyecto para Erradicar la Violencia de Género

Una de las áreas de acción del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos es promover medidas para mantener una vida libre de violencia y discriminación, enfocando la violencia intrafamiliar como un problema de seguridad ciudadana y salud pública. La violencia de género es un hecho que afecta a miles de ecuatorianos y ecuatorianas, y que debe ser denunciado y sancionado a través de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

El 10 de septiembre del 2007, el Presidente de la República, economista Rafael Correa declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y las mujeres. En este sentido, el Ministerio de Gobierno preside la comisión interinstitucional para llevar a cabo esta política pública, donde se han establecido cuatro objetivos estratégicos, que son los siguientes:

- Transformar los patrones socioculturales. Aportar en la transformación del imaginario social y las prácticas que vuelven un hecho común la violencia de género, a través de procesos de sensibilización e información que muestren la discriminación hacia la mujer como base de relaciones desiguales y violentas entre hombres y mujeres en todo su ciclo de vida.
- Proteger integralmente a las víctimas. Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento de un sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección, y presupuestos estables, permanentes y oportunos.
- Promover el acceso a la justicia: Reducir la impunidad al garantizar a las víctimas a la violencia de género el acceso a la justicia con gratuidad y celeridad; procesos de investigación no revictimizantes; y la sanción de los delitos, garantizando que la administración de justicia incorpore en su quehacer la comprensión del derecho a una vida libre de violencia como base fundamental.



- Desarrollar un sistema de registro.- Desarrollar sistemáticamente información cualitativa, así como sustentos tecnológicos sobre la violencia de género en sus distintas manifestaciones, que permita contar y proveer de datos confiables a la institucionalidad pública y privada, y que sirva como sustento para la toma de decisiones así como para la elaboración e implementación de políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas. Las metas para cada objetivo se muestran en el siguiente cuadro:

COMPONENTES	METAS
1. Transformación de patrones socioculturales	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas masivas de sensibilización • Investigación • Sistematización • Difusión
2. Sistema de Protección Integral	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de centros especializados de atención integral • Mejoramiento de las Comisarias de la Mujer, tanto en su infraestructura como en fortalecimiento de recursos humanos: selección y capacitación • Reforma Jurídica • Desarrollo de protocolos de atención • Fortalecimiento a casas de acogida • Capacitación a operadores de justicia • Fortalecimiento a redes locales • Fortalecimiento a Comités de Vigilancia • Fortalecimiento técnico a operadores de justicia penal y Ministerio Público
4. Acceso a la Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización y capacitación a jueces y juezas sobre derechos humanos • Construcción de modelos de atención integral • Investigación para reforma de justicia en relación a violencia contra NNA y mujeres • Formación especializada a funcionarios de instituciones especializadas involucradas en la prevención y atención en violencia a NNA y mujeres
Sistema de Registro	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de un sistema informático automatizado sobre violencia de género en niñez, adolescencia y mujeres • Creación de un sistema nacional de registro de información sobre violencia contra NNA articulado al SINNA.

h. Protocolo de juzgamientos de deportaciones

Para garantizar el cumplimiento de nuestra Constitución, así como de los convenios y las resoluciones internacionales, se ha estructurado un protocolo de juzgamientos de deportaciones para su debida ejecución por parte de las autoridades de Policía. Este protocolo parte de una perspectiva de una política migratoria respetuosa de los derechos humanos, que también cuenta con insumos para la Ley de Movilidad Humana.

ANEXO

Resultados de los Foros Ciudadanos de Concertación para la construcción da la Agenda Nacional de Seguridad

Como mecanismo estratégico para la construcción de la Agenda Nacional de Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI, se realizó un proceso de



Mesa 1 de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Foro Regional Quito

diálogo y concertación ciudadana durante los meses de agosto y septiembre, realizando 7 Foros regionales en las ciudades de Ibarra, Lago Agrio, Quito, Loja y Riobamba con el objetivo de socializar y enriquecer los planes de seguridad que desarrolla esta cartera de Estado.

En este sentido, se desarrolló una metodología participativa que permitiera debatir sobre los principales temas que afectan a la seguridad, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y gobernabilidad; y donde existiera un espacio para el diagnóstico y la construcción de estrategias que superaran las amenazas en cinco puntos principales de cada área.

De esta manera, la Mesa No.1 de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, analizó cinco interrogantes guía de las que, después de un trabajo consensuado, se logró identificar las correspondientes amenazas y estrategias.

Cabe señalar que la Mesa No.1 del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades tuvo en todos los foros un alto número de participantes en relación a las otras mesas de trabajo, teniendo un promedio de 60 inscritos en cada uno de los siete Foros regionales. Esto se debe al alto interés ciudadano de participar proactivamente en la formulación de políticas y planes de seguridad que permitan reducir los niveles de inseguridad en todo el país. Las preguntas guía, con las cuales los participantes de la Mesa de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad trabajaron fueron:

1. ¿Cuáles son los roles del Ministerio de Gobierno, de la Policía y de la Ciudadanía en relación a la Seguridad Ciudadana? (correlación entre actores)
2. ¿Qué cambios deberían implementarse en el proceso de formación de un policía?
3. ¿Cómo hacer que el ciudadano se identifique con el policía de tal forma que se garanticen los derechos de ambos?

4. ¿Cuáles podrían ser los mecanismos que se sugieren desde la ciudadanía para implementar de mejor manera el control social y la evaluación del plan de seguridad ciudadana?
5. ¿Qué servicios cree usted que necesitan las ciudades con relación a la seguridad?

Las preguntas 1 y 3 fueron las que más interés demandaron de las personas asistentes a los foros, por lo que se les dio mayor tratamiento y atención. A continuación un cuadro con los aportes de los participantes en cada uno de los Foros:

AMENAZAS Y ESTRATEGIAS:



Mesa 1 de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Foro Regional Quito

- 1.- Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el tema de la correlación entre los principales actores de la seguridad ciudadana (Ministerio de Gobierno, Policía y Ciudadanía) fueron:

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
División existente entre la policía, la ciudadanía y las autoridades de control.	Coordinación interinstitucional entre los actores que resulte en una buena convivencia social
Ineficiencia de los órganos de justicia en temas de seguridad pública.	Crear una nueva ley de seguridad y preparar a todas las instancias competentes para el buen cumplimiento de esta
Falta de credibilidad en la justicia	Que el ministerio de gobierno dicte políticas claras en el tema de justicia y que los órganos de justicia sean eficientes y ágiles en su labor
Desconocimiento de los derechos y obligaciones de los actores y de la ley de seguridad. Falta de difusión de los planes de seguridad por parte de las autoridades y de las instituciones relacionadas	Campañas a nivel nacional para informar a la ciudadanía sobre la ley de seguridad
Falta de garantías para la comunidad cuando denuncia actos de corrupción	Recuperar la confianza ciudadana en la institución policial. Mejorar los procesos de comunicación, organización y la planificación institucional. Garantizar la confidencialidad en las denuncias y demostrar transparencia y eficacia en la solución del problema
Falta de confianza en la institución policial, lo que muchas veces genera una mala relación con la comunidad	Cuidar y correlacionarse con el policía para que este se convierta en un verdadero amigo
Escasa participación ciudadana para encontrar soluciones a la problemática de la seguridad	Planificación de políticas estratégicas preventivas, conjuntas.
La alta percepción de inseguridad ciudadana	Reducir los índices de inseguridad de manera objetiva y visible
Ausencia de participación de municipios y gobiernos locales en el plan de seguridad ciudadana	Incluir municipios y gobiernos locales como co-actores del plan.
Politización de los actores	Independencia de los planes de seguridad en relación a las tendencias políticas.

2.- Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el tema de los cambios que deberían implementarse en el proceso de formación de un policía, fueron:

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Imagen rígida del policía	Capacitar a la policía en recursos humanos y en derechos humanos. Desmilitarizar la imagen del policía
Falta de especialización profesional en los miembros de la policía	Lograr una formación de profesionales mejor capacitados y solventes para beneficio de la comunidad.
Creencia de que la seguridad es un tema exclusivo de la policía	Implementar a la seguridad como un eje transversal del Estado. Mentalizar al ciudadano su compromiso con la seguridad siendo parte de la misma. Fortalecer la gobernabilidad y la democracia exigiendo alas instituciones públicas implementar mecanismos que fortalezcan la participación ciudadana en la elaboración de políticas publicas
Mala atención y malos tratos de los policías con los ciudadanos, y falta de respeto de la ciudadanía con los policías	Concienciar a os actores sobre la importancia de mejorar el trato entre ellos. Crear procesos que permitan un verdadero acercamiento del policía a la ciudadanía para que este recupere la confianza en la institución
Poca confianza en el policía	Crear espacios de socialización que permitan una mejor relación entre los actores.
Rígido pensum académico	Definir la especialidad de los miembros policiales
Falta de recursos para la formación de policías	
Alta percepción ciudadana de que los policías de tránsito reciben coimas.	Formar a policías con alto nivel de ética. Establecer con claridad las sanciones para estos actos de corrupción y cumplirlas.
Permanencia de estereotipos que caracterizan al policía como símbolo de poder y fuerza en lo interno y externo	Procesos de capacitación para romper esquemas represivos
En un país sin suficientes de empleo, la profesión policial se la hace sin vocación.	Estricta selección de personal con vocación de servicio

Continúa

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Militarización y falta de planes estratégicos en la formación del policía	Desmilitarizar el proceso de formación formal
Medios y tecnologías no adecuadas o caducas para la formación	Dotación de todos los recursos necesarios para elevar el nivel académico, ético y profesional de los policías
Lo bajos salarios y la desintegración familiar de la policía	Planes de bienestar policial y políticas salariales dignas
El proceso de selección de los candidatos a policía no está bien definido y muchas veces obedece a estrategias políticas.	Establecer perfiles y los organismos de acción competentes para la selección de los miembros de la policía nacional. Innovar el pensum académico y la docencia. Selección a través de universidades y mayor formación humanista.

3.- Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el tema de cómo hacer que el ciudadano se identifique con el policía de tal forma que se garanticen los derechos de ambos, fueron:

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Violación de derechos humanos por parte de la ciudadanía y de la policía	Capacitar a los miembros de la policía en derechos humanos y sancionar a los ciudadanos que no respeten los derechos de los policías
Imagen distorsionada del policía	Difundir en la sociedad que la policía está para garantizar el convivir pacífico y para respetar los derechos de las personas
Desconocimiento de las leyes y de los derechos ciudadanos	Difundir el rol de la policía y los derechos ciudadanos que involucra a civiles y policías
Falta de confianza y credibilidad entre actores	Que la ciudadanía respete la autoridad de la policía y motive el buen trabajo de la institución. Que la policía trabaje de manera transparente eficaz y éticamente para ganarse el respeto de la gente.
Algunos ciudadanos fomentan el cohecho hacia ciertos policías	Capacitar a la policía en RRHH y en DDHH, mediante campanas permanentes.
Existencia de corrupción dentro del personal policial	Denunciar los malos elementos en la policía y actuar de acuerdo a la ley



Mesa 1 de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Foro Regional Esmeraldas

4.- Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el tema de los mecanismos que se podrían utilizar para implementar de mejor manera el control social y la evaluación del plan de seguridad ciudadana, fueron:

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Falta de participación e información sobre los planes y políticas de seguridad	Involucrar a las comunidades en la formulación de esos planes y políticas y crear veedurías ciudadanas para controlar su buen cumplimiento
Corrupción y falta de trato equitativo entre las ciudades del país	Control social y veedurías
Desinformación y falta de interés ciudadano	Promoción y motivación para que los planes se construyan desde y con la ciudadanía y de esta manera cumpla un rol protagónico en la elaboración de los planes y políticas de seguridad
Desconocimiento del plan de evaluación y la falta de participación ciudadana	Campañas de difusión a través de medios de comunicación
Desconocimiento de la Constitución del Ecuador por parte de los ciudadanos y las autoridades	Que las autoridades y ciudadanos estén apegados a la ley. Difusión de la nueva Constitución y que toda la población se preocupe por conocerla

5.- Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el tema de los servicios que necesitan las ciudades con relación a la seguridad, fueron:



Mesa 1 de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Foro Regional Guayaquil



Mesa 1 de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Foro Regional en Ibarra

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Los lugares para hacer trámites de la policía son distantes el uno del otro y en el caso de los cantones pequeños existe falta de personal policial y lentitud en los trámites administrativos.	Creación de centros unificados de atención ciudadana. Modernizar la atención al público en las instituciones policiales.
Poco conocimiento de la realidad del lugar por parte de los policías	Que los policías tengan una relación más cercana con los pobladores y su realidad. Mayor información, implementar un sistema de radio enlace o un sistema único de auxilio
Ineficiente respuesta de auxilio y rescate	Implementación de servicios de primeros auxilios y de comunicación para los llamados de auxilio. Lograr que la policía tenga capacidad de respuesta de máximo tres minutos a cualquier punto del país.
Falta de personal y logísticos para el control y capacitación en zonas de frontera	Dotación de herramientas e insumos necesarios. Incremento de personal especializado para zonas sensibles al contrabando y narcotráfico.
Falta de Centros de Detención Provisional (CDP) en los cantones.	Construcción de centros de atención para conductores y otro para contraventores. La construcción de estos CDP's y de UPC's debe responder a criterios técnicos y no a lógicas clientelares y políticas.
Falta de centros de atención ciudadana con instituciones comprometidas y relacionadas a la seguridad pública como los bomberos, la cruz roja y la defensa civil.	Que la implementación de estos centros no incluya solo las diferentes áreas de la policía nacional sino que también a estas instituciones relacionadas con la seguridad pública
Falta de infraestructura, vehículos, tecnología y armamento	Que el Estado invierta en la compra del equipamiento necesario para que la policía sea una entidad de punta y que cuente con las herramientas suficientes para cumplir bien su trabajo
Falta de medios logísticos en las UPC's para atender las demandas ciudadanas	Modernizar y equipar las UPC's para un óptimo funcionamiento
La falta de voluntad política y de compromiso de las autoridades pasadas para impulsar el mejoramiento de los servicios	Impulsar la participación ciudadana para la exigencia de cumplimiento de las autoridades en el mejoramiento de los servicios



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Gustavo Larrea Cabrera

Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Fernando Bustamante Ponce

Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



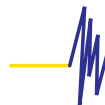
Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS

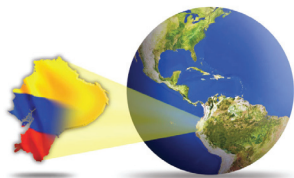


SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

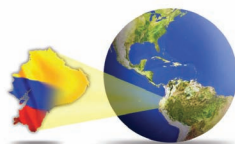


Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



Gustavo Jalkh Röben

MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Nadia Ruiz

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Dirección de Comunicación del
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Patricia Carrión

Mónica Vinueza

SISTEMATIZACIÓN DE LOS FOROS REGIONALES DE CONCERTACIÓN CIUDADANA

Wendy Reyes Chiriboga

COORDINADORA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS PARA EL
PROYECTO DE LA AGENDA DE SEGURIDAD,

SOBERANÍA Y DEMOCRACIA DEL MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Av. Amazonas y Atahualpa

Edif. Anexo al Ex Banco Popular

Tel: (593) 2 2464 929

Fax: 2 469 914

www.minjusticia-ddhh.gov.ec

Impresión: J. M. Impresores

Diseño y diagramación: Oswaldo Dávila

Quito - Ecuador

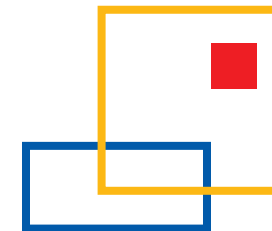
2008



SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Índice

I.	<u>Presentación</u>	<u>7</u>
II.	<u>Introducción</u>	<u>13</u>
III.	<u>Política Institucional desde la Perspectiva de la Seguridad, Soberanía y Democracia</u>	<u>23</u>
IV.	<u>Plan Nacional de Política Institucional</u>	<u>25</u>
V.	<u>Metas Institucionales</u>	<u>29</u>
	<u>V.1. Avances de las Metas Institucionales</u>	<u>29</u>
VI.	<u>Plan Institucional y la Seguridad</u>	<u>33</u>
	<u>VI.1. Objetivos</u>	<u>33</u>
VII.	<u>Principios para la Construcción de Sistemas de Integración</u>	<u>38</u>
	<u>VII.1. Mecanismos de Participación Ciudadana</u>	<u>38</u>
	<u>VII.2. Mecanismos de Integración Nacional y Regional</u>	<u>39</u>
	<u>VII.3. Mecanismos de Comunicación</u>	<u>39</u>
VIII.	<u>Resultados de los Foros Regionales de Concertación Ciudadana</u>	<u>42</u>



I. Presentación



El presente fascículo de **Seguridad, Justicia y Derechos Humanos**, es fruto del proceso de concertación nacional de la *Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia*.

Los Diálogos de Concertación realizados para la construcción de la presente Agenda, recogieron las particularidades de las distintas regiones y provincias del país, con miras a recibir las necesidades ciudadanas en el ámbito de la seguridad.

“Seguridad sin derechos humanos no es más que inseguridad” y este es justamente uno de los elementos más importantes en este proceso, en virtud que no se puede hablar de seguridad si en la misma se están vulnerando los derechos humanos.

En este sentido, los derechos humanos deben ser la fuente que inspire las políticas de seguridad; por ello creemos que, de la misma forma en que se construyó esta Agenda, se debe construir la institucionalidad del Estado y



la sociedad; de tal manera que se vigile que las políticas de seguridad estén siempre al servicio de los derechos humanos.

La dicotomía entre la seguridad del Estado, su razón de ser y la seguridad ciudadana, no existe más. Actualmente entendemos a la seguridad del Estado como la seguridad de la ciudadanía y solo ahí se justifica la existencia de estas políticas como garantía de los derechos humanos.

Es por ello, que nosotros entendemos a la seguridad como una virtud, que se justifica en tanto y en cuanto esté al servicio de otra; es decir, como política virtuosa de un Estado que se encuentra al servicio de otras políticas, como la política de justicia, de igualdad, de garantía de los derechos humanos de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas.

Esta concepción es la que inspira toda esta agenda de seguridad ciudadana, que constituye un gran paso y un ejemplo a seguir a nivel internacional

y regional. Por ello, el reconocimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a su metodología, que tiene la cualidad de no caer nuevamente en el proyectismo, sino que entra en una programación, en un plan real que inspira y aglutina todas esas políticas de seguridad, siempre bajo el hilo conductor de los derechos humanos.

En virtud de ello, nosotros nos concentraremos en tratar los temas de Acceso a la Justicia y la promoción de los Derechos Humanos, como parte primordial de esta Agenda.

En cuanto a todo lo que involucra el Acceso a la Justicia de la ciudadanía, esto se inspira y está presente en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se despliega como un objetivo para garantizar la vigencia de los derechos humanos, porque finalmente la justicia es el primer refugio de estos derechos. Por ello, con miras a garantizar este objetivo nacional, hemos realizado un diagnóstico preliminar que nos muestra cuáles son los principales obstáculos que impide a la ciudadanía este acceso.

De esta forma, hemos encontrado que el primer obstáculo que encuentra la ciudadanía al momento de acceder a la justicia está en el desconocimiento de sus derechos; por esta razón, nuestro trabajo incluye la difusión y capacitación ciudadana en derechos humanos, pues, el conocimiento de los derechos es un elemento fundamental para la vigencia de los mismos.

Consecuentemente, hemos descubierto tres principales barreras para acceder a la justicia: a) la barrera de acceso económico, b) la barrera de acceso geográfico y, c) la barrera de acceso cultural.

En este sentido, la creación de la Defensa Pública es una manera de romper la barrera económica de acceso a la justicia, para aquellas personas que no

tienen los recursos necesarios para poder procurarse una asistencia legal suficiente que les garantice un debido proceso.

Acercar la justicia a la ciudadanía, significa romper con las barreras geográficas con miras a que no se encuentre concentrada en ciertos centros urbanos, en virtud que muchas personas están territorialmente lejanas de estos servicios. Por ello, estamos construyendo nuevas instancias judiciales: 40 nuevos Juzgados de la Niñez y Adolescencia; 20 Tribunales Penales; 11 salas de Corte Superior; y 30 nuevos Centros de Mediación.

Mientras que el vencer la barrera cultural, constituye superar la percepción de que solamente existe una forma de resolución de conflictos, en un país multicultural y plurinacional como el nuestro.

En este sentido, con miras a superar estos obstáculos de acceso y garantizar la seguridad con vigencia de los derechos humanos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha establecido la siguiente política de seguridad que se resume en la siguiente frase:

Fomentar la promoción de un Estado constitucional de derechos y justicia que garantice la plena vigencia de los derechos humanos, el acceso a la justicia, la seguridad jurídica, la cultura de paz y la convivencia dentro de una sociedad democrática.

Para desarrollar esta política tenemos un Plan Institucional y de Seguridad, con cuatro ejes fundamentales que son:

- Acceso a la Justicia, oralidad y lucha contra la impunidad

- Rehabilitación Social
- Promoción de los Derechos Humanos
- Adecuación normativa y seguridad jurídica

Para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la lucha contra la impunidad es uno de los ejes fundamentales en la lucha contra la corrupción. Justamente, cuando las personas y, específicamente, los funcionarios se permiten cualquier discrecionalidad atentatoria contra la seguridad del Estado y los derechos fundamentales y cuando la misma queda en la impunidad, se va generando una cultura de tolerancia de estas prácticas. Por ello, la mejor manera de luchar contra la corrupción es a través de la erradicación de la impunidad y para poder hacerlo, también necesitamos instituciones que actúen de manera transparente e independiente.

En el ámbito de la rehabilitación social, se encuentra en ejecución un gran programa de transformación del sistema penitenciario. Estamos construyendo nuevos Centros de Rehabilitación Social a nivel nacional, donde encontramos ejemplos destacables como son la construcción de la nueva Penitenciaría del Litoral con capacidad para 1.200 personas; la ampliación de la capacidad de los Centros en varias provincias, como Santo Domingo y Esmeraldas; y la evaluación para la adecuación de los 35 Centros de Rehabilitación Social, muchos de los cuales se encuentran en condiciones realmente lamentables. Estas acciones muestran un trabajo que nunca antes se había realizado en la historia del país, por lo que esperamos, que la dotación de la presente infraestructura, sirva como medio para obtener el objetivo final, que es el garantizar una verdadera rehabilitación social.

En este sentido, resaltamos que las personas privadas de libertad de ninguna forma pueden ser despojadas de su derecho a la salud, a la educación, al trabajo y a la seguridad interna dentro de los Centros de Rehabilitación

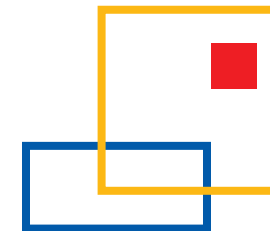
Social, por lo cual se está trabajando en una nueva política que garantice estos derechos. Debemos reconocer que por mucho tiempo el Estado ha estado ausente de estos Centros, lo que ha impedido que existan políticas de seguridad. Por ello, es necesario obtener seguridad para la sociedad, pero también es necesario garantizar la seguridad para las personas privadas de libertad al interior de los Centros.

Desde la perspectiva del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aportar en el desarrollo de esta Agenda de Seguridad Nacional, implica impulsar la plena vigencia de los derechos humanos, así como trabajar en la adecuación normativa que nos brinde una mayor seguridad jurídica.

Finalmente, recordemos como en el siglo XIX se hablaba de que las Asambleas u Órgano Legislativo era la fuente de la legitimidad popular; para el siglo XX, lo era el Ejecutivo, sin duda dos poderes fundamentales del Estado. Sin embargo, actualmente, para que nuestra democracia funcione, es nuestra obligación fortalecer el Poder Judicial, hacerlo más independiente y transparente, de tal forma que nos proporcione a la ciudadanía una justicia oportuna, que nos garantice la vigencia de nuestros derechos, que nos garantice una democracia verdadera; una democracia donde los Derechos Humanos son la base que sustente la presente política de seguridad.

Gustavo Jalkh R.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos



II. Introducción



El Gobierno Nacional de la República del Ecuador ha diseñado una nueva política de desarrollo basada en un proceso de ampliación de capacidades y libertades humanas, que permita el pleno goce de los derechos humanos. Para llevarla a cabo, se han estructurado políticas, planes y programas que respondan a esta nueva visión cuyo objetivo central es el cumplimiento de los derechos y las garantías básicas de las personas.

Dentro de esta nueva reestructuración del Estado, encontramos la necesidad de crear una *Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia*, que permita generar una nueva visión de seguridad nacional que atienda sus amenazas con enfoque de derechos humanos, paz, soberanía y desarrollo sostenible.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH) conjuntamente con las entidades que son parte del Gabinete de Seguridad¹, coordinadas

¹ Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, Secretaría Nacional Anticorrupción, Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, y Plan Ecuador.

por el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, juega un papel trascendental en el proceso de construcción de esta nueva política de Estado.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se creó el 14 de noviembre de 2007², con miras a alcanzar uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo como es el de el “fomentar el acceso a la justicia”; de esta forma, por primera vez en el país, existe una cartera de Estado responsable de desarrollar políticas públicas en las áreas de justicia, derechos humanos y rehabilitación social.

El acceso a la justicia constituye el reconocimiento del alcance de los derechos por parte de la ciudadanía y el conocimiento de los mecanismos para hacerlos exigibles. El deber del Estado de organizar todo su aparato institucional para amparar los derechos fundamentales es parte de su función esencial dentro de un Estado constitucional de derecho.

Según el derecho internacional sobre los derechos humanos, la obligación del Estado en cuanto al acceso a la justicia es de doble vía:

- 1) **Obligación negativa:** Obligación de no impedir el acceso a esos recursos;
- 2) **Obligación positiva:** Obligación de organizar todo el aparato institucional, para que todos los individuos accedan a estos recursos. Esto implica que el Estado debe remover obstáculos normativos, sociales y económicos que impidan el acceso a la justicia.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “un primer aspecto en relación con los alcances del derecho a acceder a la justicia está dado por los obstáculos económicos o financieros en el acceso a los tribu-

2 Mediante Decreto Ejecutivo No. 748.

nales, y por el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un tribunal”.³

El reto del Estado ecuatoriano está entonces en romper las siguientes barreras de acceso a la justicia:

- a) Desconocimiento de los derechos de la ciudadanía;
- b) Existencia de obstáculos económicos, sociales y geográficos
- c) Ineficiencia de la administración de justicia y sus operadores;
- d) Desconfianza en el sistema judicial;
- e) Inseguridad jurídica;
- f) Falta de una real rehabilitación social.

El primer obstáculo necesita de un tratamiento especial, en virtud de que el deber del Estado no es solo respetar los derechos humanos de sus ciudadanos, sino que también tiene la obligación de difundirlos lo cual tiene una estrecha vinculación con su deber de garantizarlos, que se encuentra establecido en varios instrumentos internacionales⁴.

En el estudio cualitativo de las percepciones y actitudes ciudadanas sobre la democracia ecuatoriana, “*¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de Democracia?*”, encontramos el siguiente cuadro que establece el conoci-

3 OEA/Ser.L/V/II.129, El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pag 9.

4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts 2 y3; Convención Interamericana de Derechos Humanos, art. 1.1.

5 Corporación Participación Ciudadana, Tatiana Larrea, Directora de la Investigación, pág. 64.

Cuadro 1

DERECHOS CIVILES	Conocimiento	Cumplimiento
Inviolabilidad de la vida.		
Integridad personal.		
Igualdad ante la ley.		
Libertad.		
Desarrollar libremente su personalidad.		
Vivir en un ambiente sano.		
Disponer de bienes y servicios.		
Honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar.		
Libertad de opinión y de expresión del pensamiento.		
Comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y TV.		
Libertad de conciencia, de religión.		
Inviolabilidad de domicilio.		
Inviolabilidad y secreto de la correspondencia.		
Transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, libertad para entrar y salir del Ecuador.		
Dirigir quejas y peticiones a las autoridades.		
Libertad de empresa.		
Libertad de trabajo.		
Libertad de contratación.		
Libertad de asociación y de reunión con fines pacíficos.		
Calidad de vida que asegure la salud, la alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.		
Guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas.		
Participar en la vida cultural de la comunidad.		
Derecho a la propiedad.		
Derecho a la identidad.		
Derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual.		
Seguridad jurídica.		
Derecho al debido proceso y a una justicia sin dilaciones.		

miento de la ciudadanía de sus derechos y su percepción del cumplimiento de los mismos (*Cuadro 1*).

Llama la atención que de los 27 derechos civiles consagrados en el artículo 23 de la Constitución del Ecuador, la ciudadanía conoce solamente 13 y que de éstos, únicamente 7 se cumplen.

El segundo punto que tiene que ver con los obstáculos económicos, sociales y culturales, como son la falta de recursos de la ciudadanía para acceder a la justicia, la falta de nuevas vías de resolución de conflictos; y, la falta de instancias judiciales en todas las provincias y cantones, han provocado que la ciudadanía desista o no pueda acceder a la justicia.

Hemos encontrado nuevas formas que vencen estas barreras dentro del nuevo proyecto de Constitución; de esta forma, tenemos la creación de la Defensa Pública que permite el acceso a la justicia a través de la garantía del derecho a la defensa para quienes por distintos motivos no puedan contratar un abogado que defienda sus derechos. Cabe resaltar que en el 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya estableció la necesidad de aumentar el número de defensores públicos, con miras a que la ciudadanía tuviese acceso a la protección judicial y a la defensa de sus derechos ⁶ y es recién a los once años que se establece a nivel constitucional la norma que da paso a esta garantía.

Actualmente, en el proyecto de Constitución tenemos un mayor desarrollo de la justicia indígena, de los medios alternativos de resolución de conflictos y de los jueces de paz, que ayudarán a superar la barrera social y cultural que existe en el país.

6 OEA/Ser.L/V/II.96, Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador, 24 abril 1997.

Con miras a superar la barrera geográfica, cabe resaltar que el MJDH se encuentra creando 40 nuevos Juzgados de la Niñez; 20 Tribunales Penales; 11 salas de Corte Superior; y 30 nuevos Centros de Mediación.

El tercer obstáculo que tiene que ver con la ineficiencia de la administración de justicia podemos constatarlo en una medición encontrada en el estudio *La Democracia en América Latina* desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que mide la eficacia del sistema a través del número de jueces existente por número de habitantes y, por los recursos destinados a este sector. Así encontramos que en el Ecuador en el año 2002, existían apenas 5,6 jueces por cada 100.000 habitantes; mientras que en países como Costa Rica y Uruguay, existían 16,0 y 15,5 respectivamente. Así mismo, se establece en este informe que el promedio de recursos a nivel regional destinados al tema de justicia es del 2,5 por ciento del presupuesto de los gobiernos nacionales, mientras que en nuestro país en aquel año fue de apenas el 1,5 por ciento.

Actualmente, dentro del proyecto de Constitución tenemos una transformación del sector justicia, donde se encuentra una estructura mucho más organizada y fortalecida, conformada por la justicia ordinaria y la justicia indígena; así como también encontramos la supremacía constitucional ejercida por la Corte Constitucional. Por otro lado, cabe resaltar la existencia de los órganos jurisdiccionales; el Consejo Nacional de la Judicatura, como entidad administrativa; la Fiscalía General del Estado y la Defensa Pública, como órganos autónomos; los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos y los Jueces de Paz; los órganos auxiliares como es el Servicio Notarial; y el Sistema de Rehabilitación Social. Sumado a estas instituciones vinculadas al sector justicia encontramos nuestra cartera de Estado, que se dedica a fomentar el acceso a la justicia y la vigencia de los Derechos Humanos, como se verá más adelante en sus políticas, objetivos, programas

y acciones. Todo ello nos demuestra que el país ha decidido aportar a la justicia como uno de los pilares primordiales de la democracia ecuatoriana.

Frente al obstáculo de la desconfianza ciudadana existente en el sistema judicial es necesario superar la falta de independencia, la falta de eficacia, lo largos y engorrosos que resultan ser los procesos judiciales y la politización de la justicia en el Ecuador.

Por otro lado, la sensación ciudadana de que el Ecuador vive inmerso en una inseguridad jurídica ha estado presente, por el antiguo diseño institucional, la falta de normas claras que definan claramente los derechos y obligaciones de la ciudadanía y la falta de mecanismos de exigibilidad de éstos.

Una muestra de ello, constituye también la percepción existente en el continente acerca de las razones por las que los ciudadanos y ciudadanas habían desistido de acudir al sistema judicial, donde se encontraron barreras de acceso en el 49,8% de los casos, la desconfianza en el sistema el 11,3% y por razones diversas en el porcentaje restante⁷.

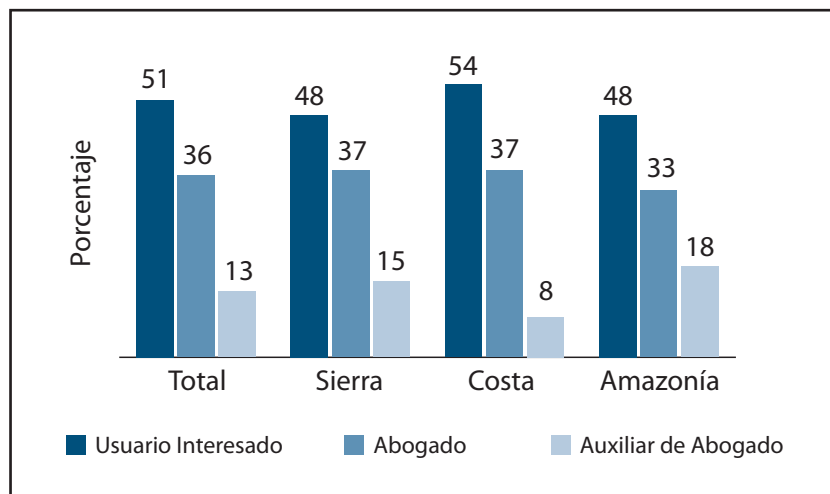
Esta información se suma a la realidad de que la ciudadanía requiere de un acceso directo a la justicia, como principal usuario del sistema, como se observa en el gráfico adjunto⁸. (*Cuadro 2*)

Por otro lado, la inexistencia de una real rehabilitación social ha generado que las cárceles sean lugares inseguros que aumentan el riesgo de conflictos sociales y la propagación de la delincuencia. El Estado ecuatoriano por

7 Procesamiento de preguntas del Latinobarómetro 2002 encontrado en el estudio *La Democracia en América Latina*, desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, página 114.

8 Fuente: Encuesta a Usuarios, levantamiento de información judicial. Projusticia, 2007.

Cuadro 2: Usuarios por región. 2006



muchos años no invirtió recursos, convirtiendo estos espacios en lugares donde no existían los derechos humanos y donde las necesidades básicas eran insatisfechas.

Datos claves que nos ayudan a observar algunos errores pasados, en el tema de rehabilitación social, constituyen los indicadores sobre las personas privadas de la libertad. Hasta inicios de este año, no se tenían cifras exactas en los registros otorgados por los Centros de Rehabilitación Social; no obstante, es recién este año que contamos con datos reales que provienen del **Primer Censo Social Demográfico Penitenciario 2008**, realizado entre mayo y junio del presente año, por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Unidad de Defensoría Pública Penal.

Este estudio constituye el primer censo interdisciplinario que se ha desarrollado en el país, donde se incorporaron datos de identificación de las personas privadas de libertad y su situación procesal, complementándose

con información sobre educación, trabajo, salud, servicios y derechos humanos, con miras a generar un sistema real e integral de rehabilitación.

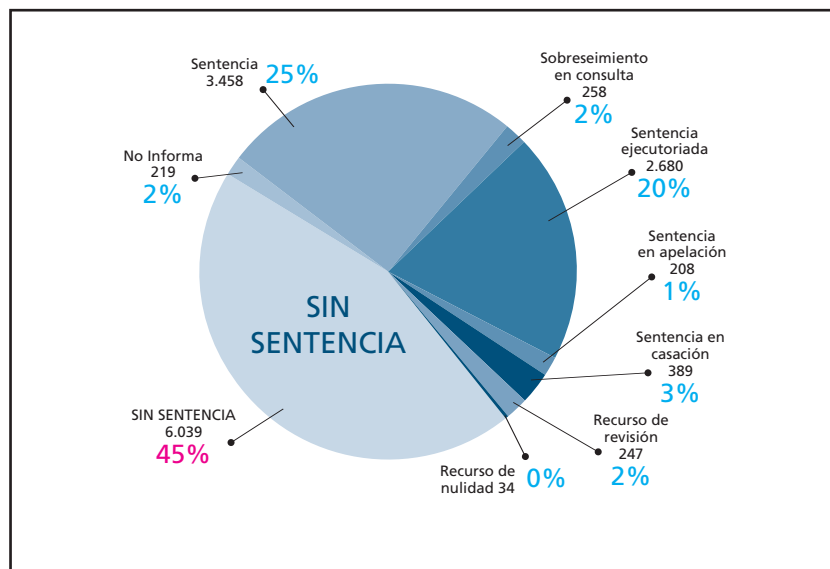
De este estudio se desprende que existen 13.532 personas privadas de la libertad en 34 centros de rehabilitación social del país; de los cuales, el 45% (6.039 personas) se encuentran aún sin sentencia, como se observa en la gráfica a continuación⁹. (*Cuadro 3*)

Con miras a superar estos problemas aún vigentes en la Administración de Justicia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos orienta su labor a vencer las barreras que impiden el adecuado acceso de los ciudadanos a la justicia; a superar el desconocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y las leyes que los amparan; a convertir la administración de justicia en un sistema eficiente y que cuente con cobertura adecuada; a que se mejoren los altos niveles de desconfianza, impunidad e inseguridad jurídica; y, a que se alcance una verdadera rehabilitación social.

El superar estos obstáculos es una forma de contribuir con la seguridad integral, porque al ampliar el acceso a la justicia estamos contribuyendo con el cumplimiento de un derecho fundamental; porque al obtener una rehabilitación social adecuada estamos pensando en seguridad de la sociedad y en la seguridad interna de las personas privadas de la libertad; porque al pensar en la difusión y conocimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas estamos pensando en una forma de garantizarlos y en normas claras que nos permitan obtener mayor seguridad jurídica; porque la seguridad sin el respeto de los derechos humanos es simplemente impensable.

⁹ Datos extraídos de la presentación del Primer Censo Social Demográfico Penitenciario 2008

Cuadro 3: Por sentencia - Censo 2008



Por ello, el MJDH se encuentra implementando una nueva política de seguridad que la conciba de manera integral, que integre la seguridad del estado con la seguridad del ciudadano y ciudadana, que conciba la seguridad como un derecho humano. Para ello se han establecido cuatro puntos fundamentales dentro de la política institucional y siete objetivos estratégicos que lo hagan exigible, como se podrá observar en los capítulos tercero y sexto del presente documento.

III. Política Institucional desde la Perspectiva de la Seguridad, Soberanía y Democracia



El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra en proceso de creación de una política institucional que tome como punto principal la promoción de la seguridad del estado a través de un marco jurídico sólido y del fortalecimiento de sus instituciones que garanticen la gobernabilidad, el respeto a los derechos humanos y el orden público.

La nueva visión de seguridad es integral, esto quiere decir que no se puede separar la seguridad del estado de la seguridad de la ciudadanía. Por ello, la seguridad está concebida como una política pública que garantice los derechos humanos.

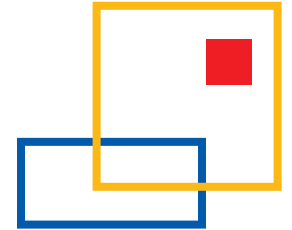
Este constituye el nuevo cambio en la percepción de la seguridad, ya que antes por garantizar seguridad muchas veces se violentaban derechos; ahora pensamos en la seguridad como garante de los derechos humanos. Es así que la política del Ministerio en el ámbito de la seguridad promoverá el acceso a la justicia; fortalecerá la defensa pública en su primera fase de funcionamiento, como una entidad que garantice el derecho a la defensa y



vigile el respeto del debido proceso; y, promoverá una real rehabilitación social que avale la seguridad social y al mismo tiempo la seguridad de las personas privadas de libertad.

De esta forma, se pretende instaurar la siguiente política que ayude a generar planes y programas desde la perspectiva de la seguridad, la soberanía y democracia:

Fomentar la promoción de un Estado constitucional de derechos y justicia que garantice la plena vigencia de los derechos humanos, el acceso a la justicia, la seguridad jurídica, la cultura de paz y la convivencia dentro de una sociedad democrática.



IV. Plan Nacional de Política Institucional



Con miras a contribuir con las políticas de Estado para la transformación del sector justicia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene la siguiente misión:

Garantizar acceso a justicia oportuna, independiente y de calidad, asegurar rehabilitación social efectiva, promover la paz social y la plena vigencia de los derechos humanos, mediante políticas, programas y la coordinación de acciones con las instituciones relacionadas con el sistema de justicia.

De esta forma, esta cartera de Estado complementa su labor con la visión de:

Constituirse en una institución dinámica de alta credibilidad y transparencia, efectiva y eficiente, que transforme el sistema de justicia ecuatoriano en un referente de gestión pública a nivel internacional.

Para cumplir con su cometido el MJDH ha diseñado su planificación donde se encuentra definida la política institucional que cuenta con tres líneas estratégicas:



- a) Fortalecimiento del acceso y el mejoramiento de la justicia
- b) Implementación de políticas transversales que garanticen la plena vigencia de los Derechos Humanos
- c) Diseño de Sistemas de Rehabilitación Social y Justicia Juvenil que garanticen derechos.

Dentro de estas líneas generales se han desarrollado siete objetivos estratégicos institucionales que son:

- 1) Coordinar estrategias de mejoramiento de los servicios que prestan las instituciones del sector justicia e impulsar políticas transversales que garanticen la plena vigencia de los Derechos Humanos;

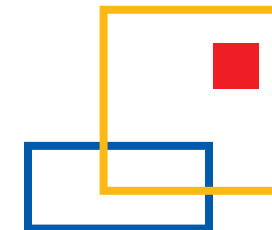
- 2) Contar con un sistema penitenciario que garantice los Derechos Humanos;
- 3) Coordinar estrategias para el logro de una rehabilitación social efectiva;
- 4) Contar con un sistema de internamiento de adolescentes infractores que garantice los derechos consagrados en el Código de la Niñez y Adolescencia;
- 5) Promover una sociedad libre del consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas;
- 6) Generar propuestas de leyes y reformas legales que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos y el fortalecimiento de la gestión institucional del sistema de justicia; y,
- 7) Crear un sistema de información que facilite la gestión institucional y la implementación de mecanismos adecuados de difusión de derechos humanos e información legal.



Frente al reto de cumplir con estos objetivos se han desarrollado las siguientes políticas de corto plazo, que permitan el desarrollo de los derechos de la ciudadanía, contenidos en la siguiente **Agenda Estratégica 2009**.

AGENDA ESTRATÉGICA 2009

1. Continuar con la construcción de nuevos Centros de Rehabilitación Social y mejoramiento de los Centros existentes, que procuren una efectiva rehabilitación para las personas privadas de libertad.
2. Brindar una defensa pública gratuita y de calidad a las personas cuya condición social y/o económica no les permita acceder a una defensa oportuna y eficiente y en especial a las personas privadas de la libertad.
3. Promover la existencia de un sistema de administración de justicia efectivo y transparente, que incremente la capacidad de sus servicios a nivel nacional y mejore la calidad de las decisiones de índole legal.
4. Facilitar la prestación de servicios de atención integral a toda persona de escasos recursos económicos o en estado de vulnerabilidad, víctima de delitos, que sin perjuicio del inicio de un proceso penal específico hayan sufrido daños físicos, emocionales, psíquicos y/o sociales como producto de un acto arbitrario.
5. Garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos a través de la generación de políticas públicas.



V. Metas Institucionales



V.1. Avances de las Metas Institucionales

Las siguientes constituyen las primeras metas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

- 1) Concretar la institucionalización de la Defensa Pública Nacional e impulsar políticas transversales que garanticen la plena vigencia de los derechos Humanos.
- 2) Dirigir la gestión técnica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la consecución de acciones y actuaciones transversales e interrelacionadas con todas las instituciones que conforman el Sector Justicia en beneficio de los usuarios;
- 3) Coordinar con el CONSEP, el diseño e implementación de programas de prevención y erradicación del consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.



- 4) Generar y promover propuestas normativas y proyectos de ley, en función de las necesidades de definición jurídica que se requieran para lograr la misión y los objetivos del Sector Justicia.
- 5) Coordinar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos de las diversas entidades involucradas en el sistema de rehabilitación social; y, supervigilar la plena vigencia de los Derechos Humanos en el sistema penitenciario.
- 6) Asegurar la rehabilitación y bienestar de los adolescentes infractores mediante una administración efectiva de los Centros de Internamiento de Adolescentes que garantice los derechos consagrados en el Código de la Niñez y Adolescencia e instrumentos internacionales.
- 7) Cumplir con la misión del Ministerio en el Litoral, como una política desconcentrada.

Para ello, se han realizado avances que se han desarrollado en los siguientes programas, proyectos y acciones:



Dentro del área de Derechos Humanos:

- Impulso de la institucionalización de la Defensa Pública Nacional.
- Promoción de una estructura ciudadana de exigibilidad de Derechos Humanos.
- Coordinación de programas de capacitación en Derechos Humanos para funcionarios que prestan servicios de justicia.
- Generación de compromisos interinstitucionales para garantizar los derechos de los ciudadanos.
- Definición de las políticas públicas que regirán la promoción de los derechos humanos a través del nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Organización de un programa de Coordinación Interinstitucional del Sector Justicia.
- Creación de un programa de Mejoramiento del Servicio y Acceso a Justicia.



Dentro del área de Rehabilitación Social:

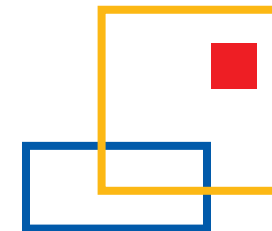
- Promoción del Proyecto de Reforma Integral del Sistema de Rehabilitación Social.
- Diseño del plan de profesionalización de funcionarios del Sistema Penitenciario.
- Implementación de un proceso de reingeniería en los Centros de Internamiento de Adolescentes.

Dentro del área de Desarrollo Institucional:

- Generación de un Plan para la Prevención del Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
- Fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de justicia.

Dentro del área del Desarrollo Normativo:

- Generación y promoción de las propuestas constitucionales y reformas legales en Justicia y Derechos Humanos



VI. Plan Institucional y la Seguridad



El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con miras a desarrollar su política de Seguridad, Soberanía y Democracia ha previsto el desarrollo de los siguientes ejes:

- a) Acceso a la Justicia, oralidad y lucha contra la impunidad
- b) Rehabilitación Social
- c) Promoción de los Derechos Humanos
- d) Adecuación normativa y seguridad jurídica

VI.1. Objetivos

Dentro de esta nueva política institucional de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos se han previsto los siguientes siete objetivos:

1) *Adequar la normativa en el tema de seguridad a estándares internacionales de Derechos Humanos.*

Es necesario adecuar todo el marco normativo en temas de seguridad y adecuarlos con la visión de los derechos humanos.

En este sentido, el ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene el compromiso de desarrollar la normativa de “estado de excepción” en que actualmente se encuentra en el proyecto de Constitución y adecuarla a estándares internacionales, como una medida de seguridad que existe y debe existir en todo Estado de derecho, pero que debe estar rigurosamente analizada a la luz de los derechos humanos.

Siguiendo lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad; no obstante ha establecido este Tribunal Internacional que “existe un amplio reconocimiento de la primacía de los derechos humanos, que el Estado no puede desconocer sin violentar”¹⁰.



10 Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, parr. 204.

En virtud de ello, es necesario garantizar los estándares internacionales de derechos humanos en la normativa de seguridad que será desarrollada a partir de la presente Agenda Nacional.

2) *Generar las condiciones para alcanzar una real reinserción social y disminuir el índice de reincidencia en el sistema de rehabilitación social.*

La mejor manera de reinsertar en la sociedad a las personas que han sido privadas de la libertad es reconociéndoles sus derechos mientras permanecen en los Centros de Rehabilitación Social, proporcionándoles programas y planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial, de salud, cultura y recreación.

Para alcanzar la verdadera rehabilitación social es necesario generar nuevas condiciones, como la dotación de nueva infraestructura, que servirá como un medio para la generación de políticas públicas en el ámbito de la rehabilitación social. En este sentido, se está contribuyendo con una evaluación de los 35 Centros de Rehabilitación Social, la adecuación de 18 de estos centros y la construcción de 10 nuevos, donde se desarrollará el plan de profesionalización de funcionarios del Sistema Penitenciario.

También se está trabajando en un proceso de reingeniería en los Centros de Internamiento de Adolescentes y en el desarrollo de nuevos programas para tratar a los adolescentes infractores con apego a sus derechos fundamentales y a luz de la doctrina de la protección integral, como corresponde al principio del Interés Superior del Niño.

3) *Fortalecer el sistema de justicia para reducir los casos de impunidad, lo cual generará confianza en el sistema y desmotivación hacia el delito.*

Es necesario fortalecer el sistema de administración de justicia, crear un sistema verdaderamente aislado de posibles intromisiones externas, ya sea

por los otros poderes del estado, o por las otras partes procesales que quieran influir de manera ilegítima en las decisiones de la justicia.

Asimismo es necesario trabajar en la seguridad jurídica constitucional que se basa en el cumplimiento de los principios y los derechos que están garantizados en la Constitución; seguridad que contribuirá a la lucha contra la impunidad. Por lo tanto, es necesario mantener un justo equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica

4) Promocionar que las instituciones, políticas y acciones apliquen la agenda de seguridad a la luz de los derechos humanos.

Es necesario destinar políticas y programas que garanticen los derechos humanos dentro de las políticas de seguridad.

Para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la Seguridad sin derechos humanos, no es más que inseguridad y es precisamente en este sentido que se deben concebir todas las acciones que se desarrollen dentro de esta Agenda Nacional, las cuales deberán ser asumidas por todas las instituciones del Estado.

5) Coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos.

Es una obligación del Estado el cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En virtud de ello, se debe trabajar en mecanismos internos que permitan la superación de posibles vulneraciones a estos derechos, así como también velar por el cumplimiento de las obligaciones que se encuentran establecidas dentro del Sistema Interamericano y en el de las Naciones Unidas.

No debemos olvidar que el Ecuador ha sido sancionado diez veces ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violar derechos humanos. Por ello, vemos con satisfacción la Acción Extraordinaria de

Protección dentro del nuevo Proyecto de Constitución, como un mecanismo de autorregulación en la que el Estado internamente con sus propias instituciones pueda determinar si ha existido la violación de derechos humanos, lo cual es parte de la seguridad de toda la ciudadanía. La Corte Constitucional va a hacer este trabajo, que no implica alargar los procesos ni hacer más engorrosa la justicia, sino brindarle a la ciudadanía una herramienta concreta de defensa de sus derechos humanos, porque así como el poder Ejecutivo y Legislativo deben estar sujetos al control de constitucionalidad, igualmente el Poder Judicial debe hacerlo; como sucede en muchos países en los cuales la institucionalidad, a la hora de diseñar sus modelos de funcionamiento, se tienen en cuenta en los derechos de los ciudadanos.

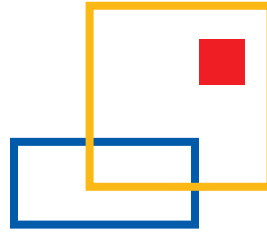
6) Crear condiciones para que la ciudadanía acceda a una justicia transparente, eficiente, eficaz y oportuna, con sujeción a las normas constitucionales.

La necesidad de trabajar en una nueva estructura del sector justicia que acerque la justicia a la ciudadanía es el nuevo reto en el que se está trabajando. De esta forma se pretende no solo apoyar un proceso de construcción de una nueva Ley Orgánica de la Función Judicial, sino también invertir en la creación de más judicaturas, planes de capacitación para operadores de justicia y la dotación de herramientas técnicas.

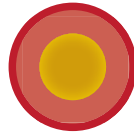
Para ello, es también pertinente resaltar la nueva organización de la justicia que ha establecido el nuevo proyecto de Constitución, que vincula las necesidades ciudadanas que necesitan de mayor acceso a la justicia.

7) Capacitar a operadores de justicia, funcionarios públicos y personal administrativo en Derechos Humanos.

Resaltamos el compromiso de la Institución con la promoción de los Derechos Humanos ante todas las instancias. En este sentido, se está capacitando ya a operadores de justicia, funcionarios públicos y personal administrativo en Derechos Humanos.



VII. Principios para la Construcción de Sistemas de Integración



VII.1. Mecanismos de Participación Ciudadana

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra desarrollando los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- 1) Oficina de atención a la ciudadanía.
- 2) Talleres de validación y socialización de proyectos de ley.
- 3) Interacción de la ciudadanía en la página WEB.
- 4) Talleres de evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos.
- 5) Foros de presentación y validación de la Agenda de Derechos Humanos.
- 6) Centros de Mediación en lugares de difícil acceso.
- 7) Proyecto de vigilancia activa de derechos humanos (dirigentes de internos y sus familiares) para fomentar que los Centros de Rehabilitación Social estén libres de tortura.
- 8) Formación de redes ciudadanas.
- 9) Sistema de control social de la Justicia.

Como mecanismos de información y transparencia se han previsto:

- El fortalecimiento de los mecanismos que permitan a la ciudadanía acceder a información legal y procesal.
- La creación de una Red Nacional de Información Judicial.
- La homologación de los sistemas informáticos de las instituciones del sector justicia.
- La creación de un Plan de Acceso Universal de la ciudadanía a la información judicial.



VII.2. Mecanismos de Integración Nacional y Regional

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha previsto los siguientes mecanismos de integración:

A nivel nacional

- Evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Actualización del Plan Nacional sobre uso de drogas y sistema de monitoreo constante del mismo.

A nivel regional

- Integración Andina sobre políticas de prevención de consumo de drogas.
- Estandarización de temas legales en los ámbitos de justicia y derechos humanos.
- Mecanismos que generen una cultura de prevención.

VII.3. Mecanismos de Comunicación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, concibe a la comunicación como un eje transversal dentro de sus objetivos, proyectos y actividades.

Desde esta perspectiva, dentro de su planificación tiene las siguientes actividades en marcha:

Información

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra desarrollando actividades tendientes a informar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones que garanticen el efectivo ejercicio de la Democracia.

Participación

El MJDH ha generado actividades tendientes a crear espacios democráticos de participación de la sociedad civil en relación con temas de derechos humanos, acceso a la justicia y control cívico permanente de la Administración de Justicia.

Promoción en Medios

El MJDH se encuentra desarrollando una serie de estrategias para estimular una cobertura muy amplia en los medios de comunicación, con miras a instalar el debate de las políticas públicas en materia de seguridad, justicia y derechos humanos.

En virtud de ello, el incrementar el acceso a los medios masivos es fundamental tomando en cuenta que el tiempo disponible en ellos, para fines no comerciales, declina continuamente. Por esta razón, se han establecido las siguientes estrategias:

- Difundir noticias en donde se amplíe la repercusión de “reacciones locales” o donde se presente pequeñas investigaciones de interés, para generar opinión

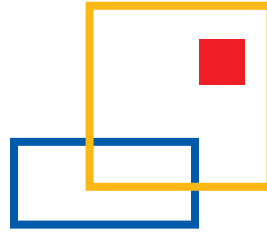


pública positiva sobre el tema de seguridad, justicia y derechos humanos.

- Medir la percepción del tema de seguridad relacionado con las acciones que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos promueve en esta materia.
- Acercamiento a los medios de comunicación, a través de la facilitación de la gestión de los periodistas, el acceso a la información, la generación de una relación amigable con las fuentes y el apoyo a su formación permanente.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de estos tres ejes, Información, Participación y Promoción en Medios, desarrolla campañas comunicacionales dirigidas a grupos objetivos y campañas masivas, con el objeto de difundir el conocimiento de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, mejorar el acceso a la justicia, garantizar que los servicios de administración de justicia se consoliden como un servicio público y fomentar mecanismos alternativos de solución de conflictos.





VIII. Resultados de los Foros Regionales de Concertación Ciudadana



Como una herramienta fundamental para la construcción de la agenda de seguridad se desarrolló un proceso de diálogo y concertación ciudadana que abarcó la ejecución de foros regionales en las ciudades de Ibarra, Lago Agrio, Quito, Loja y Riobamba.

El país mira con satisfacción estos logros ya que es la primera vez que se habla de seguridad entre la ciudadanía y representantes del gobierno; es la primera vez que se realiza un proceso conjunto para construir una Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia.

En virtud de ello, se desarrolló una metodología participativa que permitiera debatir sobre los principales temas que afectan a la seguridad, desde la perspectiva de la justicia y los derechos humanos; y donde existiera un espacio para el diagnóstico y la construcción de estrategias que superaran las amenazas en cinco puntos principales de cada área.

De esta forma, la Mesa #4, de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos analizó las siguientes interrogantes que nos permitieron obtener, después de un trabajo conjunto y consensuado, las correspondientes amenazas y estrategias en cada una de ellas:

- 1) ¿Usted cree que existe acceso a la justicia en esta región?
- 2) ¿En esta región cuáles son las condiciones de las personas privadas de libertad?
- 3) ¿Usted conoce cómo exigir sus derechos humanos? En el caso de que exista una vulneración a sus derechos, ¿usted sabe cómo buscar su reparación?
- 4) ¿Confía usted en los operadores de justicia?
- 5) ¿Es la seguridad un derecho o una garantía para garantizar derechos?

Cabe resaltar que las dos primeras preguntas fueron las que más interés demandaron de las personas asistentes a los foros, por lo que requirieron mayor tratamiento, como se puede observar a continuación:

AMENAZAS Y ESTRATEGIAS:

Las estrategias y amenazas sugeridas por los y las participantes en el área del **Acceso a la Justicia** son:

Acceso a la Justicia

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. La ubicación lejana de los órganos de justicia. 2. La falta de credibilidad en la justicia. 3. El desconocimiento ciudadano de sus derechos y de la Ley. 4. La falta de recursos económicos. 5. El irrespeto del debido proceso. 6. La corrupción en la Administración de Justicia. 7. La falta de celeridad procesal. 8. El miedo a denunciar. 9. La barrera del idioma en los sectores rurales. 10. La politización de la Administración de Justicia. 11. La desigualdad de género. 12. La falta de acceso a la información. 13. Las barreras culturales y sociales. 14. La falta de administración de justicia en el sector rural. 15. La falta de difusión por parte de los medios de comunicación sobre los derechos. 16. La existencia de una estructura judicial caduca. 17. El desconocimiento del pluralismo jurídico por parte de las autoridades de administración de justicia, específicamente de la justicia indígena. 18. La discriminación, el racismo y el machismo. 19. La inequidad. 20. La inaplicabilidad de las leyes. 21. La inseguridad jurídica. 22. La burocratización del aparato judicial y acumulación de causas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar convenios con los gobiernos seccionales para la construcción de infraestructura que permita la existencia de nuevas entidades que administren justicia. 2. Capacitar a los profesionales. 3. Generar una Justicia gratuita. (No cobro de tasas judiciales). 4. Dotar de mayor asignación presupuestaria para el sector justicia. 5. Crear la Defensoría Pública y desarrollar su normativa. 6. Vigilar adecuada y oportunamente el debido proceso. 7. Generar mayor control, transparencia y fiscalización. 8. Reformar la nueva estructura de la Función Judicial. 9. Fomentar que la ciudadanía pierda el miedo a denunciar. 10. Implementar el sistema oral.

Las estrategias y amenazas recomendadas por los y las participantes en el área de **Exigibilidad de los Derechos humanos** son:

Exigibilidad de los Derechos Humanos

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. El desconocimiento y desinterés existente en la ciudadanía. 2. La falta de difusión de los derechos humanos. 3. El temor de las personas de denunciar las vulneraciones a sus derechos por posibles represalias y porque no existen garantías que aseguren la integridad de las personas. 4. La falta de mecanismos de exigibilidad de derechos. 5. La falta de incentivos para que la ciudadanía exija el cumplimiento de sus derechos. 6. Las actuaciones administrativas de autoridades ajenas a derecho que impiden la exigibilidad. 7. La solución política y no técnica ni jurídica de los problemas de grupos sociales y sus derechos fundamentales. 8. La falta de políticas de las entidades gubernamentales que impulsen proyectos de difusión de derechos. 9. Los abusos de poder. 10. La falta de apoyo a las organizaciones que trabajan en defensa de los derechos humanos. 11. La vulneración de los derechos de los dirigentes indígenas por parte de la Policía. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en la malla curricular la materia de Derechos Humanos en todos los niveles de educación. 2. Difundir los Derechos Humanos en poblaciones vulnerables. 3. Crear brigadas de difusión de Derechos Humanos en sectores marginales. 4. Difundir por los medios de comunicación los mecanismos de exigibilidad de Derechos Humanos. 5. Realizar un diagnóstico sobre el cumplimiento de los Derechos Humanos en todas las instancias judiciales. 6. Crear veedurías ciudadanas. 7. Desarrollar puntos de información barriales sobre derechos. 8. Sensibilizar sobre temas de interculturalidad, género y pluralismo jurídico. 9. Aplicar efectivamente la justicia indígena. 10. Brindar seguridad a la ciudadanía para que pueda acudir a los órganos de administración de justicia a denunciar o ha demandar sus derechos, sin miedo a las represalias. 11. Incrementar controles para medir la gestión de los operadores de justicia y aplicar sanciones para las acciones corruptas y para aquellos operadores que violentan derechos. 12. Capacitar a la policía que se encuentra en regiones rurales donde se habla un idioma distinto, en derechos y en justicia indígena. 13. Incentivar el trabajo de las instituciones que trabajan con derechos humanos las cuales deben tener una oficina de información al público.

Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el área de **Centros de rehabilitación social y las condiciones de las Personas Privadas de libertad** son:

Centros de Rehabilitación Social y las Condiciones de las Personas Privadas de la Libertad

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. La falta de una real rehabilitación social. 2. La corrupción en los Centros de Rehabilitación Social. 3. La violación sistemática de los derechos de los internos. 4. Las condiciones infrahumanas. 5. La pésima infraestructura. 6. La falta de un adecuado seguimiento jurídico de los casos. 7. La insalubridad. 8. El hacinamiento. 9. La falta de políticas públicas para mejorar las condiciones de los detenidos. 10. La falta de recursos económicos para los Centros de Rehabilitación. 11. La falta de políticas de prevención para evitar la delincuencia. 12. La política carcelaria obsoleta y represiva. 13. La falta de enfoque de Derechos Humanos en las políticas y acciones. 14. La politización del Sistema Penitenciario. 15. La falta de Recursos Humanos en los Centros. 16. La inseguridad interna en los Centros. 17. Las violaciones del debido proceso en los procesos judiciales. 18. La insensibilidad de la sociedad que estigmatiza a los reclusos. 19. La indefensión jurídica en que se encuentran las personas privadas de la libertad. 20. Las cárceles como universidades del delito. 21. La falta de políticas de reinserción social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar políticas adecuadas de Rehabilitación Social. 2. Mejorar la calidad de vida en barrios peligrosos. 3. Incrementar el presupuesto para el sistema carcelario. 4. Mejorar la infraestructura y los servicios básicos. 5. Crear servicios jurídicos en los Centros de Rehabilitación Social. 6. Crear la Defensa Pública con recursos humanos y logísticos. 7. Generar programas de Reinserción Social. 8. Generar programas de trabajo remunerado para personas privadas de libertad. 9. Reestructurar los Centros de Rehabilitación Social.

Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en los **Operadores de Justicia** son:

Operadores de Justicia

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. El desinterés de las autoridades en la activación de los procesos. 2. La falta de información por parte de las autoridades. 3. La falta de acceso a la información a la ciudadanía. 4. La falta de profesionales idóneos y probos. 5. La indolencia de los operadores de justicia. 6. La falta de colaboración de las autoridades y de la ciudadanía. 7. La falta de ética en los Abogados. 8. La falta de veedurías ciudadanas en los procesos de selección de los operadores de justicia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar mayor transparencia. 2. Evaluar objetivamente a los operadores de justicia. 3. Capacitar constantemente en relaciones humanas. 4. Sancionar a los malos operadores de justicia. 5. Seleccionar el personal idóneo, ético y honesto. 6. Evaluar el cumplimiento del debido proceso. 7. Exigir el cumplimiento de indicadores de gestión. 8. Realizar procesos de reconocimiento de méritos y castigar con firmeza la corrupción.

Las amenazas y estrategias encontradas por los y las participantes en el área de la **Seguridad como Garantía para el Cumplimiento de los Derechos** son:

Seguridad como Garantía para el Cumplimiento de los Derechos

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Los excesos cometidos por las autoridades en nombre de la seguridad. 2. El combate al terrorismo. 3. La falta de conciencia social. 4. El desconocimiento del tema por parte de la ciudadanía. 5. La falta de participación ciudadana en procesos de promoción de la seguridad. 6. La cultura discriminatoria existente hacia barrios populares. 7. La falta de solidaridad de la ciudadanía. 8. La falta de planificación en centros de aglomeración ciudadana. 9. El temor a denunciar y terror a la violencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar políticas de diálogo permanente entre el gobierno y la ciudadanía. 2. Implementar los tratados internacionales en esta materia. 3. Generar un Plan de incentivo para la organización ciudadana. 4. Difundir adecuadamente los planes de seguridad a la ciudadanía. 5. Crear una nueva planificación territorial con enfoque de seguridad. 6. Desarrollar procesos de sensibilización para alcanzar una cultura de paz.



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Gustavo Jalkh Röben
Ministro de Justicia y Derechos Humanos



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



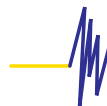
Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS

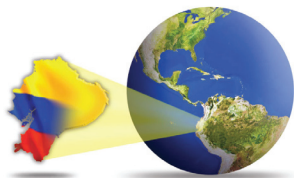


SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD, SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR

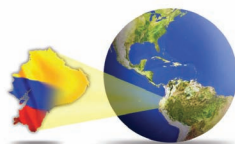
APOORTE PRELIMINAR DEL MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN (MRECI)
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE
SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD, SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR

APORTE PRELIMINAR DEL MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN (MRECI)
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE
SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Para la elaboración del presente documento se ha contado con la decidida colaboración y aporte de las Subsecretarías y Direcciones Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, que manejan temas de seguridad externa, dentro del ámbito de sus competencias.

COORDINACIÓN GENERAL

Mario Guerrero Murgueytio
DIRECTOR GENERAL DE RELACIONES FRONTERIZAS CON COLOMBIA

CONSULTORÍA EXTERNA

Juan Pablo Cadena Gómez, M.A.
ESTRUCTURACIÓN TEÓRICA, LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN,
SISTEMATIZACIÓN Y REDACCIÓN DEL DOCUMENTO

SECRETARÍA

Diego Claudio
CANCELLER 2

PONENTES EN LOS FOROS REGIONALES

José Valencia
VICEMINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN

Alfonso López Araujo
SUBSECRETARIO DE SERVICIOS CONSULARES

Jaime Barberis Martínez
SUBSECRETARIO DE SOBERANÍA NACIONAL Y RELACIONES FRONTERIZAS

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

10 de Agosto y Carrión
Telf.: (593) 2 2560991/2560819

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

Quito - Ecuador
2008

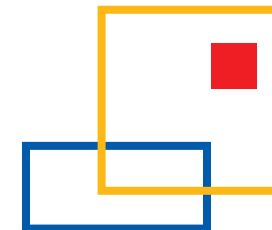


Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración

SEGURIDAD, SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR

Índice

I	Presentación	7
II	La Política de Seguridad, Soberanía y Democracia en el Ámbito de las Relaciones Internacionales	9
	2.1. Antecedentes	9
	2.2. Elementos de construcción de las prioridades de Seguridad Nacional, en el ámbito de las relaciones internacionales	12
	2.2.1. Objetos Referentes	13
	2.2.2. Amenazas a la existencia de los Objetos Referentes	17
	2.3. Adopción de medidas extraordinarias frente a la militarización de la seguridad	19
	2.4. Principios de la Política Exterior y el marco conceptual para la Política de Seguridad, Soberanía y Democracia en el ámbito de las relaciones internacionales	20
III.	Objetivos de la Política de Seguridad, Soberanía y Democracia.	22
IV.	Lineamientos Estratégicos de la Política de Seguridad, Soberanía y Democracia en el Ámbito de las Relaciones Internacionales	23
	Objetivo 1: Respeto, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	23



Objetivo 2: Impulso del Desarrollo Económico Sustentable y Permanente del Ecuador	29
Objetivo 3: Combate a la Delincuencia Transnacional Organizada, al Terrorismo y a la Propagación de Enfermedades Epidémicas	39
Objetivo 4: Resguardo y Consolidación de la Soberanía, la Integridad Territorial y el Ejercicio de los Derechos Soberanos	45
Objetivo 5: Construcción de Fronteras de Paz con los Países Vecinos	51
Objetivo 6: Respeto y Vigilancia del Cumplimiento Irrestricto del Derecho Internacional	52
Objetivo 7: Protección y Conservación del Medio Ambiente	55
Objetivo 8: Fortalecimiento del Multilateralismo	57
Objetivo 9: Impulso a la Integración Regional y Subregional	60
V. Bibliografía	62
Anexo A: Mecanismos de Participación Ciudadana	65
Anexo B: El Planex 2020 en Relación al Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana	67
Anexo C: Metas Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	71

I. Presentación



La nueva Política de Seguridad Nacional, establecida por el Gobierno sobre la base de la participación ciudadana, se sustenta en los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y en la Constitución Política del Ecuador. Esos principios buscan romper con el modelo socio-económico excluyente que ha prevalecido en el país, desde su origen como Estado-nación y, en esa línea, ellos han impulsado la redefinición de la política de seguridad, mediante la introducción de un concepto amplio de seguridad integral, que ha reemplazado a aquél que la concebía como un tema exclusivo de defensa. La seguridad se sustenta, ahora, en los valores de la democracia, en el principio de la soberanía, con el objetivo de ser un instrumento más que coadyuve al desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

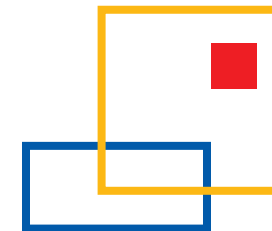
Para llevar adelante este proceso de actualización, el Gobierno Nacional dio paso a un amplio diálogo de concertación política con el cual se legitima la presente *Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia*. Ésta recoge, por tanto, los objetivos y estrategias de seguridad establecidos de manera consensuada a nivel nacional, entre la sociedad civil

y las ocho instituciones del gobierno que constituyen el Gabinete Sectorial de Seguridad: los Ministerios Coordinador de Seguridad Interna y Externa; de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades; de Defensa Nacional; y, de Justicia y Derechos Humanos, junto a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos; Secretaría Nacional Anticorrupción; y, Plan Ecuador. Cada institución, en el ámbito de sus competencias, diseñó los pertinentes lineamientos de seguridad, que los elaboraron a partir de las preocupaciones manifestadas por los participantes en los siete foros regionales, llevados a cabo en distintas ciudades del país, en agosto y septiembre de 2008.

Consecuentemente, el documento que ahora presenta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, constituye un innovador ejercicio de definición de la política de seguridad del Ecuador en el ámbito de las relaciones internacionales. Se basa en una metodología participativa, que ha permitido incorporar los consensos a los que llegaron el MRECI y los ciudadanos. Se ha tratado de un ejercicio que recogió las respectivas percepciones de amenazas y propuestas pertinentes para enfrentarlas, en un debate público que, finalmente, ha desembocado en la construcción de la nueva Política de Seguridad Nacional en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Cabe recordar que la democratización y el fomento de la participación ciudadana para la elaboración de Políticas de Estado, es una dinámica en cuya instrumentación el MRECI ha sido pionero. El Ministerio la inició en 2006, con la construcción de la Política Exterior del Ecuador para el período 2007-2020, materializada en el Planex. Éste y otros instrumentos han constituido insumos para la preparación de los contenidos del presente documento.

Septiembre 2008



II. La Política de Seguridad, Soberanía y Democracia en el Ámbito de las Relaciones Internacionales



2.1. Antecedentes

Hablar de una política de seguridad nacional es referirse al derecho soberano que tienen los Estados de identificar sus propias prioridades nacionales y de definir sus estrategias, planes y acciones para hacer frente a las actuales y potenciales amenazas.¹ En otras palabras, la Política de Seguridad Nacional constituye un proceso de *priorización* de asuntos y situaciones que afectan, de manera relevante, tanto a la existencia del Estado y a su libre desempeño –en cuanto organización política soberana, e independiente–, como al bienestar y continuo desarrollo social, político, cultural y económico de la ciudadanía.

¹ Declaración sobre Seguridad en las Américas, Conferencia Especial Sobre Seguridad, México, 27-28 de octubre de 2003.

La política de seguridad que ha regido en el Ecuador desde la época de las dictaduras militares (décadas de 1960 y 1970), se ha sustentado, en buena medida, en la “macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad”² denominada **Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)**. Los lineamientos de la DSN tienen su origen en dos consideraciones principales. La primera de ellas: contrarrestar la doctrina de guerra revolucionaria, que se manifestó en una primera experiencia en las guerras asimétricas entre el ejército de Francia y los movimientos de liberación nacional, en las ex-colonias de Argelia e Indochina. La segunda consideración: configurar el Estado de Seguridad Nacional, desarrollado por Occidente en el marco de la Guerra Fría, que identificaba a la Unión Soviética como el principal enemigo de la nación y al comunismo como la causa fundamental de inestabilidad política y de generación de movimientos insurgentes en el mundo.³

El éxito de la Revolución Cubana, en 1959, y el florecimiento en América Latina de los movimientos marxistas-leninistas y maoístas de liberación nacional, durante los años sesenta y setenta, trajo como consecuencia que los sectores militares sudamericanos recogieran ambos conceptos y construyeran la DSN.

Esta doctrina tiene, como premisa, la concepción clásica que la guerra es el estado natural de las cosas en el sistema internacional, dada “la ausencia de una autoridad central mundial con la suficiente legitimidad para establecer un marco jurídico internacional inquebrantable y el suficiente poder coercitivo para hacerlo cumplir.”⁴ Sin embargo, considera que “las formas clásicas de

2 Leal Buitriago, 2002, p. 1

3 Leal Buitriago, 2002, p. 6

4 Cadena Gómez, 2006, p. 15

guerras declaradas, de agresión externa, en las que había un enemigo identificado”⁵ dejaron de tener vigencia. La confrontación tiene, en la Guerra Fría, una naturaleza indirecta en la que el agresor, identificado como el enemigo soviético y su intento de expandir el comunismo a nivel global, atacaba al “Estado democrático” a través de la *guerra revolucionaria* emprendida por grupos subversivos de ideología comunista.

Al considerar que las amenazas externas al Estado eran trasladadas al interior del mismo, mediante la adopción de la ideología comunista por parte de ciertos ciudadanos, la DSN marcó una característica principal que consistió en **fusionar, en un solo concepto, la política de defensa con la política de seguridad nacional**.⁶ Con este enfoque, se tildó de subversivas a la mayor parte de manifestaciones sociales reivindicativas, y se legitimó la instauración de gobiernos autoritarios a través de golpes de Estado contra gobiernos socialistas y/o populistas de izquierda. Se produjeron violaciones de los derechos humanos por las acciones represivas amparadas en la DSN. Se configuró, además, una forma de Estado en la que la institución militar constituía la última instancia de decisión, y se guardaba el derecho a intervenir en todo asunto que considerara estratégico para la seguridad.⁷ La DSN militarizó, así, el concepto de seguridad nacional en Latinoamérica.

A pesar de que con la desmilitarización de los gobiernos sudamericanos, en la década de 1980, y el fin de la Guerra Fría, en 1991, la DSN dejó de tener vigencia, las **políticas de seguridad nacional** de los Estados de la región no fueron redefinidas apropiadamente. En consecuencia, éstas han manejado una orientación, en materia de defensa, que no guarda armonía con el presente y, por tanto, no es apta para enfrentar las nuevas amenaza-

5 Besso Pianetto, 2006, p. 42

6 Besso Pianetto, 2006, p. 42

7 Medina Pérez, 2007, p. 32

zas, preocupaciones y otros desafíos que generan el proceso de globalización y la nueva realidad del sistema internacional.

Tal situación, que ha sido reconocida por el Gobierno del Economista Rafael Correa Delgado, orienta el presente esfuerzo, con la participación de la sociedad civil, hacia la redefinición de la política de seguridad nacional, sustentada, ahora, en valores democráticos, en el principio de respeto a la soberanía, y en la defensa de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

2.2. Elementos de construcción de las prioridades de Seguridad Nacional, en el ámbito de las relaciones internacionales

La característica fundamental que define a un asunto público como un tema de seguridad, es que se lo ha consensuado como una amenaza a la existencia de un determinado elemento que es prioridad para el interés nacional. Este elemento se denomina *objeto referente*, y puede ser material o inmaterial. Su conservación y preservación debe ser percibida como de importancia decisiva por parte de la ciudadanía.

En este análisis de la seguridad, la definición de los elementos que constituyen *objetos referentes*, se ha establecido a través de la identificación del *interés* nacional que surge de la realidad política, económica y social, que guarda relación con la realidad del entorno internacional y se instrumenta de conformidad con el Derecho Internacional y los principios que le sustentan. El MRECI hizo una primera identificación del interés nacional en el Planex 2020. Se lo ha actualizado ahora, en base al contenido de la Constitución Política y del Plan Nacional de Desarrollo, para, finalmente,

validarlo con el consenso de la ciudadanía en los Foros Regionales, llevados a cabo entre agosto y septiembre de 2008, en siete ciudades del país.

2.2.1. Objetos Referentes

La identificación del interés nacional con la participación de la sociedad civil ha roto con el tradicional monopolio del Estado en la definición de la política de seguridad. De este modo, se ha elevado al nivel de prioridad nacional también a elementos no tradicionales, como el medio ambiente, la protección integral de los individuos y el bienestar y desarrollo de la sociedad.

2.2.1.1. El individuo

El Gobierno del Ecuador considera al ser humano como el objetivo sobre el cual se ha de edificar toda política encaminada a buscar el desarrollo social, económico y político de la nación, y como el punto central de referencia para la política exterior del país. Para que el individuo pueda desarrollarse en libertad y con dignidad, potenciando todas sus capacidades, es fundamental que el Estado le asegure el goce y la defensa de sus Derechos Humanos. El Ecuador respalda y propugna la indivisibilidad, interdependencia, universalidad e integralidad de los mismos, lo que significa que otorga igual relevancia a los derechos civiles y políticos, a los económicos, sociales y culturales, así como también, a los individuales y colectivos, y a los de tercera generación.

La calificación de los **Derechos Humanos** como objeto referente en materia de seguridad, reconoce su condición *sine qua non* para el bienestar y desarrollo del ser humano y, a su vez, justifica la toma de medidas concretas, por parte del Estado, para la promoción y protección de tales derechos.

2.2.1.2. La sociedad

El individuo es un ser social que potencia sus capacidades únicamente viviendo en comunidad, interactuando con los demás, siendo reconocido por los demás⁸, en un marco de libertad, equidad y democracia. Por esta razón, la sociedad, en la cual el ser humano desarrolla sus capacidades y potencialidades, debe gozar de un grado de cohesión y bienestar que posibilite la consecución de sus objetivos. El bienestar y la cohesión social, necesariament, constituyen objetos referentes para la seguridad, que pueden ser desagregados en las siguientes manifestaciones:

- a) Bienestar Económico
- b) Educación
- e) Salud Pública
- c) Cohesión Social
- d) Fortalecimiento de la Democracia

2.2.1.3. El Estado

El Estado es el marco institucional que propicia la acción de la sociedad en busca de sus intereses. Está legítimamente dirigido por el Gobierno Nacional, fruto de la elección soberana, democrática y participativa.

El Estado, según la teoría política clásica, sustenta su acción en tres elementos: la población –ya analizada–, el territorio y la soberanía.⁹ La política de seguridad comprende al Estado como objeto referente, e incluye con

⁸ SENPLADES, 2007, p. 50

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2007, p. 13

relación a éste la salvaguarda de la soberanía e integridad territorial, y el mantenimiento de la paz internacional (por la interrelación armoniosa con otros Estados en la esfera mundial).

2.2.1.4. El medio ambiente

El Estado constituye la organización política del espacio geográfico.¹⁰ Los Estados poseen una característica fundamental: la inmovilidad espacial, directamente condicionada por específicas particularidades del fenómeno de la globalización. En los últimos 50 años, la dinámica productiva imperante, basada en el uso intensivo de recursos naturales, está agotando las existencias del planeta y causando estragos en la biosfera. Graves riesgos se ciernen para el presente y, sobre todo, para las generaciones venideras.

Tanto la producción, como el consumo masivo, tienen efectos colaterales sumamente negativos en el medio ambiente. Sus efectos van más allá de los límites de un país y causan indirectamente fenómenos como el cambio climático y el calentamiento global. El alcance mundial de los efectos colaterales del desarrollo económico no sustentable y la connatural inmovilidad del Estado, determinan que la preservación del espacio geográfico –del medio ambiente– constituya un objeto referente de la seguridad nacional. El MRECI ha desagregado lo atinente a la preservación del medio ambiente, del siguiente modo:

- a) Recursos Naturales
- b) Ecosistemas y biodiversidad

¹⁰ O Tuathail, 1996, p. 7-9



María Isabel Salvador, Ministra de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración.

2.2.2. Amenazas a la existencia de los Objetos Referentes

A la identificación de los objetos referentes, sigue la determinación de asuntos y eventos que representen un serio riesgo para la existencia de aquellos. Hay una interacción entre unos y otros, que tiene relevancia para la construcción de una política de seguridad.

Un asunto público se constituye en amenaza para la seguridad nacional, cuando es aceptado como tal por el Estado y la sociedad civil. La cualidad esencial de la amenaza es atentar contra la existencia del objeto referente y, en consecuencia, queda obviamente justificado el uso de medidas para enfrentarla. La inminencia de los acontecimientos determina la prioridad de las acciones.

El MRECI ha identificado las siguientes amenazas para la existencia de los objetos referentes previamente registrados:

2.2.2.1 Amenazas posibles y potenciales para los Derechos Humanos:

- a) Irrespeto y violaciones de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los ecuatorianos, tanto a nivel interno, como internacional.
- b) Irrespeto y violaciones de los Derechos Humanos de los ecuatorianos migrantes, principalmente los que tienen su origen en la discriminación, el racismo y la xenofobia.
- c) Falta de protección efectiva de los Derechos Humanos de ciudadanos de otra nacionalidad que se encuentren en territorio nacional, incluidas personas en necesidad de protección internacional y refugiados.
- d) Delitos transfronterizos: “coyoterismo”, trata de personas con fines de explotación económica, laboral y/o sexual, esclavitud, pornografía infantil, tráfico de órganos humanos.

2.2.2.2. Amenazas posibles y potenciales para la Salud Pública, el Bienestar Económico, la Cohesión Social, la Democracia y la Libertad:

- a) Pobreza y exclusión socio-económica.
- b) Crisis económicas y/o financieras.
- c) Corrupción.
- d) Contaminación del agua, suelo y aire en territorio ecuatoriano por parte de terceros Estados, empresas transnacionales o personas naturales foráneas.
- e) Escasez de alimentos.
- f) Propagación de enfermedades epidémicas.
- g) Desastres socio-naturales y antropogénicos.
- h) Dependencia energética.
- i) Delitos transfronterizos: narcotráfico, lavado de activos, tráfico ilegal de armas, secuestros, delincuencia organizada transnacional, “coyoterismo”.

2.2.2.3. Amenazas posibles y potenciales a la Soberanía, la Integridad Territorial y la Paz Internacional:

- a) Violación a la Soberanía y a la Integridad Territoriales del Ecuador.
- b) Intervención de un tercer Estado en los asuntos internos del Ecuador.
- c) Incumplimiento de los Tratados Internacionales e irrespeto a los principios del Derecho Internacional.
- d) Violación de los Acuerdos Bilaterales e Internacionales, en particular en temas limítrofes.
- e) Desborde transfronterizo de efectos de conflictos internos de terceros Estados.
- f) Crisis en los Sistemas de Seguridad Colectiva.
- g) Inestabilidad política en la región.

- h) Armamentismo.
- i) Proliferación de armas de destrucción masiva.

2.2.2.4. Amenazas posibles y potenciales contra el Medio Ambiente, los Recursos Naturales, los Ecosistemas, y la Biodiversidad:

- a) Fenómenos naturales.
- b) Alteraciones climáticas de origen antropogénico.
- c) Destrucción de los megadiversos ecosistemas.
- d) Violación a los Tratados y Acuerdos Internacionales en materia ambiental, por parte de terceros Estados.
- e) Irrespeto a las reservas naturales protegidas en territorio nacional.
- f) Contaminación radioactiva, química y biológica del suelo, agua y aire.
- g) Explotación ilegal de los recursos naturales nacionales.

2.3. Adopción de medidas extraordinarias frente a la militarización de la seguridad

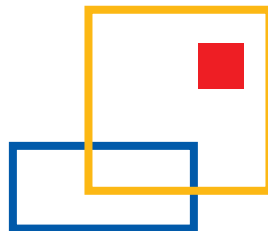
La construcción de la nueva política de seguridad nacional, en el ámbito de las relaciones internacionales, redefine las medidas extraordinarias a adoptarse para cada tema y amenaza, dependiendo de la naturaleza e inminencia de ésta. Por ejemplo, una agresión armada contra el Ecuador, ordinariamente deberá enfrentarse con el uso del poder militar. Por el contrario, amenazas a los sectores de la salud pública (narcotráfico), a la cohesión social y el bienestar económico (pobreza), o al medio ambiente, (calentamiento global), deben manejarse con instrumentos y mecanismos específicos y no militares, tales como la planificación y la inversión social.

2.4. Principios de la Política Exterior y el marco conceptual para la Política de Seguridad, Soberanía y Democracia en el ámbito de las relaciones internacionales

Los principios que sustentan la formulación de los objetivos y las estrategias de la política de seguridad en el ámbito internacional, se encuentran consagrados en el PLANEX 2020, en la Constitución Política y en el Plan Nacional de Desarrollo:

1. La seguridad es condición sine qua non del desarrollo y viceversa.
2. La Política de Seguridad Nacional del Ecuador es soberana y está basada en los intereses de las y los ecuatorianos.
3. El Ecuador es un país de paz que respeta y fomenta el respeto irrestricto del Derecho Internacional y del Derecho Interamericano, en cuanto fundamento de la convivencia pacífica entre Estados.
4. El Ecuador propugna la creación de un nuevo multilateralismo, solidario, justo y democrático, y condena las acciones unilaterales que ponen en riesgo la seguridad internacional.
5. El Ecuador considera que un sistema internacional multipolar es necesario para el desarrollo socio-económico y para el mantenimiento de la paz internacional, por lo que promueve la integración regional.
6. El Ecuador promueve las relaciones bilaterales, fundadas en el irrestricto respeto a los principios de no injerencia en los asuntos internos y a la libre determinación de los pueblos.
7. El Ecuador proscribire el uso, o la amenaza del uso de la fuerza; la proliferación de armamento, en particular de medios de destrucción masiva; y promueve la utilización de los sistemas de solución pacífica de controversias entre los Estados.

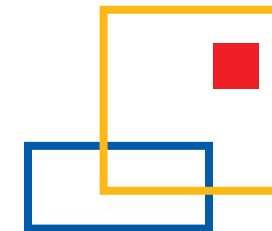
8. La política exterior del Ecuador se basa en el mutuo respeto, la solidaridad y la cooperación con otros Estados.
9. El Ecuador fundamenta sus relaciones internacionales en la igualdad soberana de los Estados.
10. El Ecuador proscribire todo tipo de discriminación hacia los seres humanos, sin importar su origen étnico, su nacionalidad, su condición social, sus creencias religiosas, sus convicciones políticas, su identidad de género y su orientación sexual.
11. El Ecuador fomenta la responsabilidad en las acciones y decisiones políticas y económicas considerando sus impactos ambientales, económicos y sociales en las generaciones venideras.
12. La política exterior del Ecuador busca promover el desarrollo integral del ser humano, y la justicia social y económica en el orden internacional.
13. El Ecuador preconiza que la cooperación internacional responda a las prioridades nacionales de desarrollo del país y complemente los esfuerzos del Estado.
14. El Ecuador reconoce el principio de la ciudadanía universal y, en consecuencia, el derecho de las personas a migrar y no sufrir por ello discriminación o cualquier menoscabo a sus derechos humanos.
15. El Ecuador se opone a criminalizar la emigración o a considerar, como amenaza a la seguridad, los flujos migratorios. Defiende el principio de la libre circulación de personas. En consecuencia, propiciará acuerdos internacionales sobre la materia que enfrenten las causas económicas y los efectos sociales de las migraciones.



III. Objetivos de la Política de Seguridad, Soberanía y Democracia

En el marco del Derecho Internacional y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y de la OEA, con sustento en el PLANEX 2020, y en los resultados de los Foros Regionales de Construcción de la nueva Política de Seguridad, Soberanía y Democracia, en los que se instauraron como objetos referentes el individuo, la sociedad, el Estado y el medio ambiente, los objetivos de la política de seguridad, en el ámbito de las relaciones internacionales, son los siguientes:

1. Respeto, promoción y defensa de los Derechos Humanos.
2. Impulso del desarrollo económico sustentable y permanente del Ecuador.
3. Combate a la delincuencia transnacional organizada, al terrorismo y a la propagación de enfermedades epidémicas.
4. Resguardo y consolidación de la soberanía y la integridad territoriales y el ejercicio de los derechos soberanos.
5. Construcción de fronteras de paz con los países vecinos.
6. Cumplimiento del Derecho Internacional y su consolidación.
7. Protección y conservación del medio ambiente.
8. Fortalecimiento del multilateralismo.
9. Impulso a la integración subregional y regional.



IV. Lineamientos Estratégicos de la Política de Seguridad, Soberanía y Democracia en el Ámbito de las Relaciones Internacionales¹¹

Objetivo 1: Respeto, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

Lineamiento Estratégico 1.1.

Participar activamente en la promoción y protección de los derechos humanos, en la agenda de los organismos y foros internacionales

¹¹ Tomados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Capítulo Política Exterior, del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 y de la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, de la Organización de Estados Americanos. Además se incluyen los aportes de la Dirección General de Asuntos Fronterizos con Colombia, Dirección General de Asuntos Sociales y Derechos Humanos, de la Dirección General de América Central, Caribe y América del Sur, de la Unidad de Inteligencia Financiera, y los aportes recogidos de la participación ciudadana en los foros regionales.

Acciones:

- 1.1.1. Fortalecer el papel que desempeñan los organismos universales y regionales en la promoción y protección de los derechos humanos.
- 1.1.2. Propiciar el desarrollo de acuerdos y planes de acción en materia de derechos humanos en los acuerdos regionales y subregionales de integración de los que Ecuador es parte.
- 1.1.3. Promover en forma oportuna en casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el uso eficaz de los mecanismos convencionales de protección de esos derechos. Según el caso se podrá presentar quejas a los mecanismos internacionales, o realizar acciones diplomáticas o de buenos oficios.
- 1.1.4. Consolidar los compromisos internacionales para garantizar el cumplimiento de los principios de justicia universal, en especial a través de la Corte Penal Internacional, en la perspectiva de que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles, conforme al Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales.
- 1.1.5. Impulsar los mecanismos internacionales de consulta y concertación con entidades públicas y privadas para realizar un seguimiento y promover la efectiva vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los valores democráticos.
- 1.1.6. Apoyar y proponer acciones en la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales vigentes.
- 1.1.7. Ratificar la posición del Ecuador en la Convención Universal sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 1.1.8. Promover el reconocimiento interno y la protección universal de la diversidad étnica y cultural y los derechos humanos vinculados a ella, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos colectivos y al Convenio 169 de la OIT.

- 1.1.9. Impulsar la equidad de género en foros y mecanismos internacionales, y propender al cumplimiento de los compromisos y resoluciones a nivel nacional.
- 1.1.10. Consultar y coordinar, en el marco de la OEA, la adopción de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Carta Social y su aplicación.
- 1.1.11. Fomentar la armonización de políticas subregionales en materia de protección de las poblaciones autóctonas y de sus territorios ancestrales.

Lineamiento Estratégico 1.2.

Fomentar a nivel nacional el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos

Acciones:

- 1.2.1. Cumplir los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y presentar informes a los organismos competentes universales y regionales, como herramienta para evaluar progresos en cada campo y para proponer acciones tanto a entidades nacionales cuanto a los organismos creados por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para ello se consolidarán el Comité Interinstitucional Permanente y la Comisión del Plan Nacional de Derechos Humanos, que cuentan con participación social organizada, ambos bajo coordinación del MRECI.
- 1.2.2. Fortalecer la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos que coordina el MRECI, con la cooperación de los organismos gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil.
- 1.2.3. Captar cooperación internacional para el fortalecimiento de las instituciones que garantizan la vigencia del Estado Social de Derecho y la protección de los derechos fundamentales: Congreso,

Poder Jurisdiccional, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, Policía Nacional e instituciones de control. Se impulsarán programas de capacitación para funcionarios del Estado.

Lineamiento Estratégico 1.3.

Promocionar y proteger los derechos humanos de los ecuatorianos en el exterior y de sus familias en el territorio nacional

Acciones:

- 1.3.1. Propiciar el desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos humanos de los migrantes, sin discriminación alguna. Esos derechos son inherentes a todos los seres humanos y su respeto no está subordinado a la condición migratoria.
- 1.3.2. Fomentar la efectiva aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Convención de Derechos Humanos sobre los Trabajadores Migratorios y sus familiares.
- 1.3.3. Identificar, a través de las oficinas consulares, los países de destino en los que no se respeten los derechos humanos de los emigrantes, en especial los derechos de educación y salud, sea cual fuere su condición migratoria. Sugerir las acciones diplomáticas, administrativas y judiciales, tanto en la jurisdicción del país de destino como a nivel internacional, para exigir el respeto de esos derechos.
- 1.3.4. Coadyuvar al desarrollo de las instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en función de su situación de especial vulnerabilidad. El país fortalecerá la utilización de los medios que proporciona el derecho internacional para lograr el respeto de tales derechos, lo que incluye el uso de tribunales internacionales. De igual modo, apoyará que el mayor número posible de Estados se

adhiera a los tratados internacionales existentes y trabajará por el establecimiento de nuevos compromisos en la materia. Ecuador impulsará que el tema migratorio se incorpore en la agenda de los organismos internacionales y en las agendas bilaterales con los países receptores más importantes.

- 1.3.5. Empezar la actualización de la legislación nacional que regula los temas migratorios y de extranjería para que incluya un marco normativo e institucional que proteja las familias que quedan en Ecuador, en especial a los niños, niñas y adolescentes. Se buscará también la adecuada aplicación y cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente en materia migratoria.
- 1.3.6. Realizar gestiones, tanto diplomáticas como parlamentarias, para que se respeten los derechos de los nacionales en países de tránsito y, en general, para que se protejan los derechos humanos de los emigrantes ecuatorianos, sea cual fuere su condición migratoria. Se buscará la mejora de sus condiciones de vida, el impulso a iniciativas que favorezcan su regularización, y el respeto al principio de reagrupamiento familiar. Para ello es esencial que se respete la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.
- 1.3.7. Crear condiciones para la reunificación familiar e integración en las sociedades de acogida de los ecuatorianos en el exterior.
- 1.3.8. Fomentar la canalización de cooperación internacional para proyectos de protección familiar de aquellas estructuras familiares cuyos jefes de familia han migrado al exterior.
- 1.3.9. Velar por el cumplimiento del debido proceso en los asuntos judiciales en que son parte los emigrantes.
- 1.3.10. Fortalecer la capacidad de negociación ecuatoriana en el tema migratorio a través de acciones conjuntas en el marco del proceso de integración regional, en organismos tales como: CAN, MERCOSUR, Grupo de Río y UNASUR.

- 1.3.11. Defender a los emigrantes ecuatorianos que se encuentran en los países de la Unión Europea y en los EUA.
- 1.3.12. Fomentar mecanismos que faciliten el retorno con dignidad de los emigrantes ecuatorianos y coadyuvar a su inserción social y laboral, en el marco del Plan Retorno.
- 1.3.13. Propiciar el desarrollo del derecho internacional para la sanción del racismo y la xenofobia.
- 1.3.14. Buscar la captación de cooperación internacional para proyectos de orientación y educación familiar con enfoque de género, que mejoren el respeto al goce de los derechos fundamentales de las mujeres en sus estructuras familiares, de manera que se evite la migración femenina por cuestiones de violencia o maltrato en el hogar.

Lineamiento Estratégico 1.4.

Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados

Acciones:

- 1.4.1. Aplicar los principios de la Convención de Ginebra sobre refugiados; aportar al debate sobre los instrumentos legales que regulan el estatuto de los refugiados en el país, y propiciar, en coordinación con el ACNUR y el Gobierno de Colombia, respuestas humanitarias duraderas para la población de ese país que busca refugio en el Ecuador.
- 1.4.2. Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad.

Objetivo 2: Impulso del Desarrollo Económico Sustentable y Permanente del Ecuador

Lineamiento Estratégico 2.1.

Fomentar la seguridad alimentaria de los ecuatorianos

Acciones:

- 2.1.1. Coadyuvar a la consecución de la soberanía alimentaria en el Ecuador, promoviendo esta política en foros multilaterales como la OMC, y en las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, así como en los esquemas de integración, y, a su vez, mantener una posición favorable a la aplicación de subsidios y salvaguardias para el sector agropecuario nacional.
- 2.1.2. Fomentar la cooperación internacional técnica, en particular bajo el esquema Sur-Sur, para desarrollar proyectos de elevación de los índices de productividad agropecuaria y de creación de fincas rentables que impidan la pauperización de los campesinos, su migración hacia las ciudades o hacia el exterior, y que incrementen la competitividad de la producción agropecuaria nacional.
- 2.1.3. Buscar y canalizar recursos de la cooperación internacional para proyectos microempresariales agroproductivos.
- 2.1.4. Fortalecer la capacidad negociadora del Ecuador ante la FAO, la OMC y demás foros y organismos internacionales en los que se traten temas de producción y comercio agrícola y pecuario, estableciendo posiciones conjuntas con países con intereses similares, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria de los ecuatorianos.
- 2.1.5. Combatir la escasez de agua en el territorio nacional a través de la promoción de una reforestación técnicamente planificada y controlada, que mantenga una perspectiva de bienestar social, por

sobre la perspectiva de lucro empresarial. Para tal efecto, el Ecuador debe buscar cooperación internacional para proyectos de reforestación de bosques autóctonos de las zonas desertificadas, lo que impedirá alteraciones antropogénicas al ciclo normal del agua en las diferentes regiones del país.

Lineamiento Estratégico 2.2.

Apoyar al desarrollo sustentable y permanente de los ecuatorianos a través del fomento del comercio exterior

Acciones:

- 2.2.1. Plantear un comercio exterior justo como herramienta clave para el desarrollo.
- 2.2.2. Negociar acuerdos comerciales fundamentados en la cooperación y complementación más que en la competencia.
- 2.2.3. Utilizar el comercio exterior para la reconversión económica de los sectores vulnerables y excluidos de la sociedad.
- 2.2.4. Establecer condiciones necesarias para que las exportaciones puedan crecer dinámica y sostenidamente, para así apoyar a los sectores de producción nacional intensivos en el uso de mano de obra.
- 2.2.5. Avanzar en un proceso de apertura preferencial, segura, predecible y ordenada, que contribuya al desarrollo y/o consolidación de proyectos y encadenamientos productivos con orientación exportadora.
- 2.2.6. Consolidar los vínculos económicos existentes con los principales socios comerciales del país (Comunidad Andina, otros países de América Latina, EUA y la Unión Europea), para lo que se buscará un mayor acceso a los mercados de productos ecuatorianos; la eliminación de los subsidios y otras medidas que limitan la competitividad; la eliminación de medidas arancelarias y para-arancelarias

rias (anti-dumping, zoosanitarias, entre otras) que impiden tanto una ampliación de los montos de intercambio como su estabilización.

- 2.2.7. Resguardar las corrientes de exportación existentes y asegurar la provisión de insumos, materias primas y bienes de capital para la producción nacional.
- 2.2.8. Establecer un equipo negociador permanente del Estado para las negociaciones comerciales.
- 2.2.9. Establecer un sistema de información y consulta con la sociedad civil, para definir las prioridades nacionales al momento de realizar negociaciones comerciales.
- 2.2.10. Desarrollar estudios sobre el impacto de las negociaciones bilaterales y multilaterales, en el comercio y la producción del Ecuador.

Lineamiento Estratégico 2.3.

Fomentar un crecimiento económico saludable y sostenido

Acciones:

- 2.3.1. Impulsar la utilización racional y sustentable de los recursos vivos y no vivos existentes en los suelos, ríos, mares y espacios oceánicos bajo jurisdicción de las leyes ecuatorianas, para que contribuyan al bienestar y desarrollo sustentable del país.
- 2.3.2. Fomentar actividades económicas no petroleras y no-extractivas a gran escala.
- 2.3.3. Promover a nivel internacional al Ecuador como destino para el ecoturismo, el etnoturismo y el turismo científico.
- 2.3.4. Generar, en la perspectiva de la sostenibilidad de la actividad económica, indicadores de extracción de recursos naturales para evitar su agotamiento y su eventual extinción.



Mesa de Trabajo I Foro Regional, Ibarra

Lineamiento Estratégico 2.4.

Promover una inversión extranjera directa que se maneje con responsabilidad social y ambiental

Acciones:

- 2.4.1. Fortalecer el sistema jurídico, en lo que fuere de su competencia, mediante la promulgación y aplicación de normas nacionales y acuerdos bilaterales de interés para el país, a fin de contar con reglas adecuadas para evitar controversias relacionadas con la inversión de capitales extranjeros. La seguridad jurídica debe favorecer tanto al inversionista cuanto al país.
- 2.4.2. Promover la inversión extranjera directa en áreas de carencia de capitales domésticos, bajo la condición de que se aporte a procesos productivos sostenibles, respetuosos de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. Se incentivarán de modo especial las inversiones con alto grado de transferencia tecnológica y generación de empleo.

Lineamiento Estratégico 2.5.

Mejorar el poder de negociación del Ecuador en el ámbito internacional

Acciones:

- 2.5.1. Apoyar activamente en los foros internacionales las iniciativas tendientes a democratizar las redes globales de información y comunicación (TIC).
- 2.5.2. Privilegiar la negociación de temas económicos en los organismos multilaterales pertinentes, con objeto de incrementar el poder de negociación del país con Estados de economías más desarrolladas. Los acuerdos bilaterales que sobre esas materias negocie el país deberán respetar los compromisos internacionales adquiridos por Ecuador en dichos organismos multilaterales.

Lineamiento Estratégico 2.6.

Promover la diversificación geográfica de los vínculos comerciales, particularmente de los mercados de destino de las exportaciones y mejorar el acceso de los productos ecuatorianos

Acciones:

- 2.6.1. Buscar nuevos mercados para una producción basada en la industrialización y en el desarrollo tecnológico, que aprovechen los productos primarios y desarrollen las capacidades para exportar, respaldando la innovación y el aporte de nuevos conocimientos. Se dará atención prioritaria a las exportaciones que generen innovaciones tecnológicas con efectos dinamizadores de varios sectores de la actividad económica.
- 2.6.2. Robustecer las relaciones económicas con países y regiones estratégicas, que promuevan de manera activa la integración “integral” y la inserción comercial.
- 2.6.3. Desarrollar una mayor vinculación económica y política con la Unión Europea, tanto por la vía bilateral como mediante negociaciones entre ésta y la Comunidad Andina y la Comunidad Sudamericana de Naciones, profundizando los acuerdos de comercio e inversiones.
- 2.6.4. Establecer acuerdos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado europeo. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales (OMC, OMPI, entre otros); y fomentarán el comercio mutuo, evitando la incertidumbre y el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias (por ejemplo las medidas zoosanitarias y anti-dumping) o condicionamientos políticos ajenos al ámbito comercial.
- 2.6.5. Impulsar propuestas concretas para las negociaciones comerciales con EUA en las que se planteen todas las disciplinas de interés para el Ecuador, en especial las relacionadas con medidas y restricciones no arancelarias, propiedad intelectual y el tema de los subsidios agrícolas.

- 2.6.6. Establecer acuerdos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado de los EUA. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales de los que ambos Estados forman parte (OMC, OMPI, acuerdos internacionales ambientales como el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Convenio de Basilea sobre Desechos Tóxicos, etc.); y fomentarán el comercio mutuo, evitando las incertidumbres, el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias (por ejemplo, las medidas zoosanitarias y anti-dumping) o cualquier condicionamiento político ajeno al ámbito comercial –evaluación de políticas anti-drogas, de control migratorio, de inmunidad ante Cortes internacionales, entre otros.
- 2.6.7. Proyectar a mediano y largo plazo que el Ecuador se convierta en el principal abastecedor de productos, fundamentalmente agrícolas, de las ciudades amazónicas de los países de la subregión: Perú, Colombia y Brasil.
- 2.6.8. Brindar especial atención a las relaciones con Brasil, con miras a ampliar y profundizar el intercambio político, económico y cultural, para lo cual hay que impulsar principalmente el proyecto del eje multimodal Manta-Manaos, suscrito entre los Presidentes de Ecuador y Brasil para la ampliación de los espacios de cooperación política, social, económica, comercial y cultural.
- 2.6.9. Acordar los plazos y modalidades para la negociación de un Acuerdo de Asociación Estratégica con Chile, que consolide el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 32.
- 2.6.10. Profundizar los vínculos económicos con los países centroamericanos, dando prioridad a las relaciones con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se encuentran afectadas por los Tratados de Libre Comercio suscritos por esos países con Colombia y Estados Unidos.

- 2.6.11. Establecer condiciones necesarias para el desarrollo y reforzamiento de las relaciones bilaterales de comercio y cooperación con los países de Oriente Medio, en especial con Egipto e Irán.
- 2.6.12. Acordar los plazos y modalidades para la negociación de un Acuerdo de Diálogo Político, Cooperación y Comercio con Canadá.
- 2.6.13. Profundizar las relaciones integrales con los países de la Cuenca del Pacífico, en el marco de los foros y mecanismos regionales, para impulsar el desarrollo económico y social del Ecuador y de la región.
- 2.6.14. Propiciar estrategias para el ingreso del Ecuador en el Foro de Cooperación Asia – Pacífico (APEC).
- 2.6.15. Impulsar acciones políticas, culturales y económicas para desarrollar relaciones bilaterales con Rusia y la Comunidad de Estados Independientes.
- 2.6.16. Diversificar el destino y composición de las exportaciones ecuatorianas, así como las fuentes de inversión extranjera directa, prestando atención preferente a los países de la Cuenca del Pacífico (en especial China, Japón, Corea y Australia); sin descuidar las oportunidades que puedan presentarse con otros países asiáticos como India y con países de Oriente Medio y africanos, como Sudáfrica, entre otros.

Lineamiento Estratégico 2.7.

Coadyuvar a asegurar el suministro energético para el desarrollo socio-económico del país

Acciones:

- 2.7.1. Fomentar la seguridad energética del Ecuador, promoviendo en el marco de la OEA, la elaboración de un programa de cooperación en materia energética que permita desarrollar e implementar el uso de energías renovables.



Ponencia del Subsecretario de Servicios Consulares, Embajador Alfonso López, III Foro Regional, Quito

- 2.7.2. Combatir la fuga y el comercio ilegal de combustible ecuatoriano hacia los países fronterizos.
- 2.7.3. Promulgar la integración energética con Colombia y Perú, y participar activamente en proyectos de integración energética a nivel sudamericano.
- 2.7.4. Apoyar a la consecución del oleoducto y gasoducto Brasil-Venezuela-Colombia-Ecuador-Perú.

Lineamiento Estratégico 2.8.

Fortalecer las acciones e instituciones bilaterales, subregionales y multilaterales establecidas para ampliar la capacidad de respuesta en la prevención y mitigación de desastres de origen natural y antropogénico, y fomentar la cooperación en esta materia

Acciones.

- 2.8.1. Colaborar con las autoridades competentes en la elaboración de un Plan Nacional de Desastres que defina las vulnerabilidades y necesidades del país, y establezca prioridades, acciones y tipos de cooperación internacional requeridos.
- 2.8.2. Fortalecer los mecanismos subregionales existentes para la reducción de desastres naturales, como el Proyecto PREDECAN (Prevención de Desastres en la Comunidad Andina) y el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres, CAPRADE; y buscar el cumplimiento cabal de sus objetivos.
- 2.8.3. Robustecer, en el marco de la OEA, al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN).
- 2.8.4. Participar activamente en la consecución de los objetivos y el fortalecimiento de mecanismos multilaterales como la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas

(ONU/EIRD) y el Marco de Acción de Hyogo que resultó de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales de las Naciones Unidas.

Objetivo 3: Combate a la Delincuencia Transnacional Organizada, al Terrorismo y a la Propagación de Enfermedades Epidémicas

Lineamiento Estratégico 3.1.

Afirmar la utilización de los mecanismos existentes en los organismos internacionales para combatir la delincuencia organizada transnacional

Acciones:

- 3.1.1. Combatir la delincuencia transnacional organizada, prestando especial atención al racismo y la discriminación, y, entre otros delitos, a los financieros, al cohecho, a la esclavitud, al tráfico ilícito de emigrantes y la trata de personas, a los delitos contra el medio ambiente, a la producción y comercialización de estupefacientes y al lavado de activos.
- 3.1.2. Promover la implementación plena de las obligaciones contraídas por los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- 3.1.3. Propiciar y apoyar la eficaz persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.

- 3.1.4. Propiciar la erradicación de los delitos de tráfico internacional ilícito de bienes patrimoniales tangibles e intangibles, en estrecha colaboración con UNESCO y otros organismos internacionales competentes.

Lineamiento Estratégico 3.2.

Combatir apropiadamente el flagelo del narcotráfico, atacándolo en todas sus etapas desde la producción hasta el consumo, sin incurrir en el error común de militarizar su tratamiento

Acciones:

- 3.2.1. Fomentar la cooperación basada en la responsabilidad compartida, la integralidad, el equilibrio, la confianza mutua y el pleno respeto a la soberanía de los Estados, para enfrentar el problema mundial del narcotráfico, el consumo de drogas y sus delitos conexos.
- 3.2.2. Defender en los foros subregionales, regionales y universales de seguridad, la visión *integral* de la lucha contra el problema mundial de las drogas, sobre la premisa de que es un problema principalmente de salud pública con ramificaciones sociales, económicas y de seguridad democrática.
- 3.2.3. Promulgar un esfuerzo integrado en la lucha contra el narcotráfico en base al principio de corresponsabilidad de los países de destino y de alto consumo de estupefacientes, y de los países donde prolifera la producción y el tránsito.
- 3.2.4. Impulsar acciones de cooperación multilateral mediante políticas integrales que hagan frente a las dimensiones sanitarias, económicas, legales y judiciales del problema de la industria ilegal de narcóticos.
- 3.2.5. Fortalecer la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas para avanzar en la lucha contra la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos.

- 3.2.6. Luchar contra la corrupción que genera la producción y comercialización de estupefacientes, al igual que la provocada por otros delitos conexos. El combate a la corrupción merece la máxima prioridad por parte de los organismos de control, judiciales y de las fuerzas policiales.
- 3.2.7. Gestionar la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional y normativo para la prevención y sanciones a la producción, tráfico de estupefacientes, de dinero y de otros delitos conexos.

Lineamiento Estratégico 3.3.

Luchar contra el problema de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, por representar una amenaza al Estado de Derecho y al bienestar de la sociedad, engendrando violencia y exacerbando conflictos sociales

Acciones:

- 3.3.1. Impulsar una cooperación efectiva para impedir, combatir y erradicar la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y elementos relacionados, tanto en el marco del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas, Elementos y Municiones, adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la Criminalidad Transnacional Organizada, como en el marco de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA).

Lineamiento Estratégico 3.4.

Participar activamente en el fortalecimiento y la generación de mecanismos internacionales para prevenir y combatir la corrupción y el lavado de activos

Acciones:

- 3.4.1. Impulsar el fortalecimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el ámbito multilateral, y en el ámbito regional y subregional; promover el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.
- 3.4.2. Mantener como prioridades de la agenda de cooperación, el combate de delitos transnacionales ligados a la corrupción.
- 3.4.3. Fomentar la prevención, detección, sanción y erradicación del lavado de activos en los ámbitos bilateral, regional y multilateral.
- 3.4.4. Fortalecer el combate al lavado de activos a través de la generación de mecanismos regionales y subregionales de cooperación, particularmente a través de la profundización del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica Contra el Lavado de Activos (GAFISUD).
- 3.4.5. Buscar y canalizar la cooperación internacional económica y técnica para fortalecer al Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos y la Unidad de Investigación Financiera en su combate interno contra dicho flagelo.

Lineamiento Estratégico 3.5.

Fortalecer los esfuerzos internacionales para combatir la propagación de enfermedades epidémicas e infectocontagiosas

Acciones:

- 3.5.1. Proponer el desarrollo de estrategias multisectoriales y mecanismos de cooperación para combatir el HIV/SIDA, principalmente

en el marco de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

- 3.5.2. Orientar mayores recursos bilaterales y multilaterales para combatir las enfermedades epidémicas e infectocontagiosas, con miras a mejorar la disponibilidad y el acceso de todos a los medicamentos, en especial para las poblaciones más vulnerables.
- 3.5.3. Trabajar concomitantemente con los países en desarrollo en el fortalecimiento del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

Lineamiento Estratégico 3.6.

Promover en el marco regional y subregional el combate contra el terrorismo

Acciones:

- 3.6.1. Combatir toda forma de terrorismo internacional, incluyendo el terrorismo de Estado, mediante acciones policiales y judiciales de carácter esencialmente multilateral, con estricto apego al derecho internacional y a las normas vigentes sobre derechos humanos.
- 3.6.2. Impulsar el desarrollo del derecho internacional en el combate al terrorismo, su tipificación y fomentar la adopción de un convenio internacional contra el terrorismo en el marco de la ONU.
- 3.6.3. Participar activamente en el fortalecimiento del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), así como en el fomento de la cooperación bilateral, subregional y hemisférica, a través del intercambio de información y la más amplia asistencia jurídica mutua para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo.
- 3.6.4. Impedir la circulación internacional de terroristas, sin perjuicio de los compromisos internacionales aplicables al libre movimiento de personas y la facilitación del comercio; y asegurar el enjuiciamiento

to, de acuerdo con el derecho interno, de toda persona que participe en la planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo y de aquellos que, directa o indirectamente, provean o recolecten fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para cometer actos de terrorismo.

- 3.6.5. Identificar y combatir las amenazas terroristas emergentes, cualquiera que sea su origen o motivación, tales como amenazas a la seguridad cibernética, el terrorismo biológico y amenazas a la infraestructura crítica, en particular a la infraestructura de generación eléctrica y de explotación hidrocarburífera.
- 3.6.6. Apoyar los esfuerzos emprendidos en el marco de la OEA respecto de la seguridad en el transporte y aprovechar los que llevan a cabo la Organización de la Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, sin perjudicar los flujos comerciales. Asimismo, el Ecuador debe fomentar la coordinación entre las iniciativas nacionales y multilaterales en el ámbito de la seguridad para el transporte y la seguridad portuaria, por intermedio de foros regionales como la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental, la Comisión Interamericana de Puertos, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA).

Objetivo 4: Resguardo y Consolidación de la Soberanía, la Integridad Territorial y el Ejercicio de los Derechos Soberanos

Lineamiento Estratégico 4.1.

Precautelar la integridad territorial del Ecuador

Acciones:

- 4.1.1. Preservar los derechos soberanos del Estado sobre su territorio, espacio marítimo, espacio aéreo y sus recursos naturales.
- 4.1.2. Hacer respetar los límites fronterizos establecidos de modo definitivo mediante los tratados internacionales suscritos con los países vecinos.
- 4.1.3. Consolidar los límites políticos internacionales del Ecuador mediante propuestas efectivas que garanticen la presencia del Estado en las zonas fronterizas, y promover la sustancial mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones.
- 4.1.4. Ejecutar con los países vecinos las labores de reparación, reposición y densificación de hitos fronterizos.
- 4.1.5. Fomentar iniciativas para incrementar la confianza mutua con los países limítrofes como mecanismo para afianzar la buena vecindad y consolidar la paz con esos Estados.
- 4.1.6. Encontrar soluciones oportunas de los incidentes fronterizos que pudieran producirse, a través del diálogo y los mecanismos existentes para tales eventualidades.
- 4.1.7. Fortalecer las instancias de coordinación y los mecanismos de alerta y respuesta en las instituciones civiles y castrenses nacionales

responsables de la defensa de la soberanía nacional en los mares y espacios oceánicos del Ecuador.

- 4.1.8. Formalizar la adhesión del Ecuador a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- 4.1.9. Impulsar el diálogo político directo con los países vecinos para el intercambio objetivo y veraz de información vinculada con temas limítrofes y fronterizos, y plantear soluciones en el marco de la confianza mutua, el desarrollo de la buena vecindad y el respeto a las normas del derecho internacional público y a los acuerdos vigentes.
- 4.1.10. Ejecutar plenamente los acuerdos de paz de 1998, que dieron por terminados definitivamente todos los diferendos limítrofes entre Ecuador y Perú.
- 4.1.11. Cumplir en forma irrestricta el Tratado de Comercio y Navegación y las Notas Reversales sobre Navegación, que permiten la navegación gratuita y permanente en el Maraón-Amazonas.
- 4.1.12. Desarrollar publicaciones cartográficas en los diferentes idiomas de las Naciones Unidas para la difusión y conocimiento del patrimonio territorial y marítimo del Ecuador, así como de los convenios internacionales.

Lineamiento Estratégico 4.2.

Resguardar la soberanía y el ejercicio de los derechos soberanos del Ecuador

Acciones:

- 4.2.1. No se autoriza la presencia de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, así como tampoco se permite ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

- 4.2.2. No se autoriza la presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en territorio ecuatoriano. Lo indicado en el párrafo precedente no impide el cumplimiento de los acuerdos de cooperación militar y la participación, cuando fuese conveniente a los intereses nacionales, en los ejercicios u operaciones militares conjuntas y temporales que se acordaren en organismos multilaterales.
- 4.2.3. Contribuir a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que desarrolla la ONU. El MRECI proporcionará al Presidente de la República los elementos de juicio para decidir en cuáles de dichas operaciones participará el país.
- 4.2.4. Propiciar mayor seguridad integral en las fronteras y un régimen de cooperación de seguridad de alcance sudamericano con el propósito de contener presiones externas, ajenas a los intereses nacionales y regionales.
- 4.2.5. Profundizar en la reflexión y examen del tema de la órbita de satélites geoestacionarios a fin de adecuar la posición del país a los cambios que el tratamiento de esta materia ha experimentado en los órganos especializados de la comunidad internacional, y liderar una política ecuatorial que tenga como propósito enriquecer el principio de acceso a dicha órbita y sus frecuencias asociadas, en consonancia con el Artículo 44 del Estatuto Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones.
- 4.2.6. Promover y coordinar la formulación de una política de gestión del espacio aéreo que garantice y precautele la soberanía aérea y los derechos espaciales del Ecuador en el marco del derecho internacional público y los convenios internacionales vigentes, así como precautelar el desarrollo de actividades aéreas y espaciales que contribuyan al crecimiento económico del país y sus ciudadanos.
- 4.2.7. Afirmar la posición nacional en foros internacionales para impulsar el desarrollo de la legislación espacial internacional.

- 4.2.8. Desarrollar una intensa actividad en los foros mundiales y regionales que regulan la utilización pacífica del espacio ultraterrestre (Asamblea General de las Naciones Unidas, COPUOS y Conferencias Espaciales de las Américas).

Lineamiento Estratégico 4.3.

Enfrentar los efectos del conflicto social, político y armado colombiano en el Ecuador

Acciones:

- 4.3.1. Demandar el respeto al principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados, principio que es piedra angular de su relación con Colombia. En consecuencia, las fuerzas armadas ecuatorianas no participarán en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas con las fuerzas armadas colombianas.
- 4.3.2. Mantener una efectiva presencia y control de la zona fronteriza para impedir que el territorio ecuatoriano se convierta en escenario de actividades bélicas por parte de fuerzas extranjeras.
- 4.3.3. Continuar con la ejecución de una política concertada de desarrollo integral de las zonas fronterizas, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y reducir riesgos, situaciones de violencia y actividades ilícitas.
- 4.3.4. Exigir el respeto al principio de precaución establecido en la Convención sobre la Biodiversidad, ante cualquier medida que pudiere afectar la salud humana y el ambiente.
- 4.3.5. Apoyar las iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano y oponerse a todo intento de regionalizar una supuesta solución militar.
- 4.3.6. Respaldar las gestiones que realizan organismos regionales y universales como la CAN, el Grupo de Río, UNASUR, ALADI,

OEA, ONU, entre otros, para propiciar una solución pacífica al conflicto colombiano.

- 4.3.7. Coordinar con Colombia y sus países vecinos, temas migratorios de integración fronteriza, de control de grupos delincuenciales, de tráfico ilícito de bienes y personas, y otros asuntos de interés común. Desarrollar estrategias concertadas a nivel sudamericano destinadas a controlar los efectos nocivos que el conflicto colombiano conlleva para los países limítrofes.

Lineamiento Estratégico 4.4.

Promover en el marco regional y subregional el combate de las amenazas al espacio cibernético

Acciones:

- 4.4.1. Desarrollar una cultura de seguridad cibernética en el país y fomentar tal cultura a nivel regional y subregional; adoptar medidas de prevención eficaces para evitar, tratar y responder a los ataques cibernéticos, cualesquiera sean sus orígenes, para luchar, así, contra las amenazas y la delincuencia cibernética, y, a su vez, tipificar, adecuadamente, los ataques contra dicho espacio.
- 4.4.2. Desarrollar e implementar una estrategia integral sobre seguridad cibernética, utilizando las contribuciones y recomendaciones elaboradas conjuntamente por los expertos de los Estados Miembros de la OEA y por el Grupo de Expertos Gubernamentales de la REMJA en Materia de Delito Cibernético, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) y otros órganos apropiados del sistema interamericano.



Mesa de Trabajo, III Foro Regional, Quito

Objetivo 5: Construcción de Fronteras de Paz con los Países Vecinos

Lineamiento Estratégico

Construir zonas fronterizas de paz con Colombia y Perú mediante el fortalecimiento y creación de nuevas Agendas Positivas con contenidos que generen interdependencias sustantivas

Acciones:

- 5.1.1. Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación entre Ecuador y sus vecinos, Colombia y Perú, mediante la profundización de la integración cultural, social y económica, haciendo énfasis en la integración energética, y el mayor intercambio turístico, comercial y cultural.
- 5.1.2. Consolidar la integración, el comercio y el desarrollo mediante el fortalecimiento de la Comunidad Andina con el fin de incrementar la interdependencia económica entre Ecuador y sus países vecinos, Colombia y Perú, como condición sine qua non para evitar los conflictos armados.
- 5.1.3. Reducir los impactos negativos para el Ecuador del Plan Colombia, y propiciar una Agenda Positiva bilateral, con contenidos capaces de profundizar interdependencias sustantivas entre Ecuador y Colombia, que paulatinamente constituyan el verdadero sustento de una sólida *frontera de paz*.
- 5.1.4. Profundizar las relaciones con los representantes de los mecanismos de integración, en particular con la Comisión de Vecindad, para el desarrollo efectivo de los programas de integración y cooperación con Colombia.
- 5.1.5. Impulsar el desarrollo integral de la zona fronteriza con el Perú para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los acuer-

dos de paz de 1998; en especial, aquellos tendientes a que Ecuador ejerza su derecho de navegación por el Amazonas.

- 5.1.6. Respalda el cumplimiento y ejecución del Plan Binacional Ecuador-Perú, promoviendo la creación de una frontera de paz para el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas de la frontera sur.

Objetivo 6: Respeto y Vigilancia del Cumplimiento Irrestricto del Derecho Internacional

Lineamiento Estratégico 6.1.

Fortalecer el papel que desempeñan los organismos universales y regionales en la preservación de la paz y la seguridad internacionales

Acciones:

- 6.1.1. Robustecer el sistema de seguridad colectiva de la ONU mediante reformas a los procedimientos y a la composición del Consejo de Seguridad, a fin de lograr que sus actuaciones respeten el derecho internacional y que su integración sea producto de una representación geográfica equitativa, tanto entre los miembros permanentes como no permanentes. La institución del veto es antidemocrática y deberá ser eliminada o, al menos, restringida.
- 6.1.2. Promover el proceso de examen y evaluación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), así como reiterar la necesidad de reformular la Junta Interamericana de Defensa (JID).
- 6.1.3. Promover mecanismos bilaterales y subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa.

- 6.1.4. Velar por el fiel cumplimiento de los tratados y convenios entre Estados en materia de defensa y seguridad. Supervisar su aplicación.
- 6.1.5. Impulsar la construcción progresiva de un sistema de seguridad cooperativa sudamericana, apoyando activamente la creación del Consejo de Seguridad Sudamericano, como un espacio apropiado para el diseño de políticas de defensa conjunta con las que se puedan enfrentar amenazas comunes a la región, respetando de modo irrestricto los principios de igualdad soberana de los Estados, y de no intervención.
- 6.1.6. Ampliar e impulsar las relaciones Sur-Sur con América del Sur y América Latina a través de la concertación a nivel regional y subregional en temas de política internacional y seguridad.
- 6.1.7. Fomentar el fortalecimiento del Foro para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Lineamiento Estratégico 6.2.

Preservar el régimen democrático y fortalecer las instituciones democráticas nacionales contra amenazas externas

Acciones:

- 6.2.1. Robustecer el papel que desempeñan los organismos universales y regionales en la formulación y vigilancia del Derecho Internacional.
- 6.2.2. Las políticas que se diseñen para preservar la seguridad ciudadana y del Estado tendrán como eje orientador la promoción y defensa de los derechos humanos y la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho.
- 6.2.3. Apoyar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana y determinar los mecanismos que permitan su efectiva aplicación.

Lineamiento Estratégico 6.3.

Fomentar el control de armamentos, el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva (nuclear, química y biológica)

Acciones:

- 6.3.1. Impulsar acciones a escala regional y universal con miras a, por una parte, fortalecer el régimen de no proliferación, y por otra, propiciar la total eliminación de las armas de destrucción masiva existentes.
- 6.3.2. Participar activamente en la Asamblea General de la ONU, Conferencia y Comité de Desarme y OI de la ONU, para fortalecer regímenes de no proliferación, como objetivo final de la eliminación de todas las armas de destrucción masiva.
- 6.3.3. Fomentar la plena aplicación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas y Toxínicas) y sobre su Destrucción, la Convención sobre Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Químicas y sobre su Destrucción, y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.
- 6.3.4. Apoyar la consolidación de la posición de América Latina como un área libre de armas nucleares, promulgando el respeto irrestricto al Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelcoco).
- 6.3.5. Dar estricto cumplimiento a los compromisos internacionales: de registro de gastos militares, establecidos en instancias bilaterales y multilaterales como la ONU; de control y/o prohibición de fabricación, posesión y empleo de armas convencionales como las minas antipersonales; de control, no proliferación y/o destrucción de armas no convencionales; de preservación de zonas de paz y zonas libres de armas de destrucción masiva. Se apoyará la acción de los foros multilaterales y regionales en materia de desarme, así como el cumplimiento del derecho internacional atinente al tema.

Objetivo 7: Protección y Conservación del Medio Ambiente

Lineamiento Estratégico 7.1.

Impulsar la adopción de acuerdos internacionales que consoliden los principios de precaución y de corresponsabilidad en asuntos ambientales y de cuidado de los recursos naturales, particularmente de los no renovables, a fin de lograr un mayor compromiso de los países generadores de contaminación en la preservación del ambiente

Acciones:

- 7.1.1. Participar de manera activa y propositiva en los foros multilaterales, incluyendo los foros de diálogo y concertación política para una efectiva conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales mediante la adopción y cumplimiento de los acuerdos internacionales.
- 7.1.2. Participar de manera activa en los mecanismos del Sistema de Naciones Unidas y aplicación de las disposiciones en los convenios para dar seguimiento a los compromisos internacionales en materia de conservación del ambiente y la biodiversidad.
- 7.1.3. Gestionar, ante el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, la aprobación de programas y proyectos de prioridad nacional en las áreas temáticas de biodiversidad, cambio climático, desertificación de la capa de ozono, aguas internacionales y contaminantes orgánicos persistentes.
- 7.1.4. Promover acciones que apoyen la conservación de los recursos naturales en las islas Galápagos con una visión de largo plazo, que sea compatible con el bienestar y progreso de la población local de manera sostenible.

- 7.1.5. Fortalecer la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), y participar en las negociaciones para la creación de un organismo regional para la protección del medio marino y las áreas costeras del Pacífico Sur.
- 7.1.6. Propiciar el desarrollo sustentable de la Amazonía ecuatoriana para la utilización soberana de los recursos naturales, así como para la preservación del medio ambiente, la biodiversidad y la diversidad cultural.
- 7.1.7. Empezar acciones internacionales para asignar recursos de la cooperación internacional en apoyo de proyectos de conservación ambiental en el parque Yasuní.
- 7.1.8. Fortalecer la capacidad de negociación internacional del Ecuador para la conservación de la biodiversidad, participando de modo activo en los foros de concertación que agrupan a países con intereses similares a los del Ecuador, en la perspectiva de mantener posiciones conjuntas en las negociaciones internacionales de mayor alcance (Movimiento No Alineado, Grupo de los 77, Grupo de los 20, GRULAC, entre otros).

Lineamiento Estratégico 7.2.

Fortalecer las capacidades nacionales y desarrollar mecanismos de cooperación en concordancia con los esfuerzos internacionales para combatir el calentamiento global

Acciones:

- 7.2.1. Promover acciones para lograr la reducción de los efectos que se derivan del calentamiento global por la generación de gases de efecto invernadero (GEI) y la contaminación del agua y el suelo.
- 7.2.2. Priorizar y promover, internacionalmente, la protección del medio ambiente a través de iniciativas de mantenimiento del petróleo

- bajo suelo, como el proyecto ITT (Ishpingo-Tiputini-Tambococha).
- 7.2.3. Promover el uso de energías renovables tales como la solar, eólica, geotermal y biocombustibles ambientalmente sostenibles, para reducir los gases de efecto invernadero.
- 7.2.4. Fortalecer la aplicación de políticas ambientales en materia forestal.
- 7.2.5. Impulsar la ampliación y el pleno aprovechamiento de los mecanismos de obtención de recursos internacionales otorgados, en compensación por las acciones tomadas por los países en desarrollo para la preservación de su biodiversidad y ambiente. Se trabajará con efectividad en el mercado de compra-venta de bonos de dióxido de carbono y de los compromisos provenientes del Protocolo de Kyoto.

Objetivo 8: Fortalecimiento del Multilateralismo

Lineamiento Estratégico 8.1.

Promover un nuevo multilateralismo que sea democrático y en el cual primen la solidaridad, la cooperación, la justicia y la igualdad jurídica de los Estados

Acciones:

- 8.1.1. Fortalecer el papel que desempeñan los organismos universales y regionales en el desarrollo internacional, la preservación de la paz y la seguridad internacionales.

- 8.1.2. Participar activamente en los procesos tendientes a la reestructuración y reforma de la ONU, así como de sus organismos especializados, a fin de incrementar su eficacia.
- 8.1.3. Impulsar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, buscando el acceso a los mercados mediante una activa participación en los procesos de negociación de normas y de acceso a los mercados en la Organización Mundial del Comercio, OMC.
- 8.1.4. En los distintos foros internacionales, asociarse a grupos de países con intereses similares, para mejorar la capacidad de negociación del país. Promover la aplicación de los mecanismos de concertación existentes en temas económicos, tanto a nivel regional (CAN, UNASUR, SELA, ALADI, entre otros), como universal (Grupo de los 77, Grupo de los 20).

Lineamiento estratégico 8.2.

Promover la Cooperación Internacional con especial énfasis en la cooperación Sur-Sur

Acciones:

- 8.2.1. En el marco de los efectos adversos de la globalización, resulta prioritario impulsar que la Comunidad Internacional asuma el desarrollo a título de responsabilidad global.
- 8.2.2. Coordinar una posición común con los países de renta media, a fin de movilizar mayores recursos de cooperación financiera y técnica a favor del desarrollo.
- 8.2.3. Propiciar consensos regionales que permitan impulsar mecanismos y acciones que consoliden la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur.

- 8.2.4. Potenciar la cooperación internacional mediante diálogos que permitan alcanzar posiciones comunes con países de renta media de la región andina, para movilizar recursos que apoyen las políticas de desarrollo sustentable del Ecuador.
- 8.2.5. Instituir sistemas de evaluación permanente del impacto de la cooperación internacional para que ésta responda al interés nacional, y se facilite efectuar reajustes periódicos en la cooperación recibida.
- 8.2.6. Elaborar y ejecutar un plan nacional de cooperación internacional que defina la agenda nacional en esta materia, establezca prioridades, determine las fuentes y tipo de cooperación preferido en cada área, y que tenga en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- 8.2.7. Propiciar la capacidad negociadora de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional para que, en forma coherente y permanente, participe en mesas de coordinación con los donantes para una cooperación internacional eficiente según los criterios de la Declaración de París de OECD.

Lineamiento Estratégico 8.3.

Terminar con la dependencia financiera del país hacia los recursos crediticios de las instituciones financieras internacionales del sistema Bretton Woods

Acciones:

- 8.3.1. Fomentar la consecución de una nueva arquitectura económica y financiera mundial, que tenga como base la cooperación, la solidaridad y cuyo fin último sea el desarrollo humano.
- 8.3.2. Participar activamente en la construcción de instituciones financieras regionales, constituidas entre países con intereses compartidos.
- 8.3.3. Apoyar el establecimiento de un Fondo Monetario del Sur, a la constitución del Banco del Sur.

- 8.3.4. Fomentar la creación de una veeduría conjunta de los Estados miembros de las instituciones financieras internacionales, para controlar el apego y fiel cumplimiento de los objetivos establecidos en sus acuerdos constitutivos.

Objetivo 9: Impulso a la Integración Regional y Subregional

Lineamiento estratégico

Trabajar por una mayor coordinación en materia de políticas económicas y sociales, complementariedad económica y solidaridad regional, como elementos de robustecimiento de los esquemas de integración de los cuales el país es miembro

Acciones:

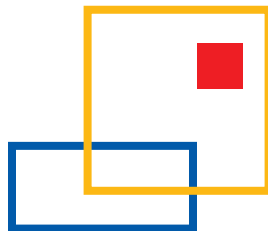
- 9.1.1. Profundizar la integración económica y social de la CAN para la plena utilización del mercado subregional como plataforma para lograr mayor competitividad y proyección a nivel internacional.
- 9.1.2. Activar los acuerdos de complementación económica suscritos con los países miembros de ALADI para fortalecer los esquemas de integración que favorezcan el intercambio comercial y el desarrollo de los mercados regionales.
- 9.1.3. Impulsar la convergencia de UNASUR, la CAN y el MERCOSUR para la creación de un espacio político, económico, social y cultural sudamericano, apuntalado por la Comunidad Sudamericana, y la ejecución de los proyectos de infraestructura física que integran la iniciativa conocida como IIRSA, la cual debe realizarse con respeto de los intereses de las poblaciones más vulnerables y sin generar impactos ambientales negativos.

- 9.1.4. Fortalecer la Comunidad Andina, UNASUR y el Grupo de Río como mecanismos de concertación política en los grandes temas internacionales, de modo que permitan incrementar la capacidad de negociación que tienen sus miembros por separado.
- 9.1.5. Fortalecer las relaciones con los países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para promover el desarrollo equitativo y sostenible de sus respectivos territorios y poblaciones amazónicas.



Ponencia del Viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador José Valencia, VI Foro Regional, Guayaquil

V. Bibliografía



Besso Pianetto, María Elena, “Una ‘Doble Estrategia’ en Versiones Diversas. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil, Chile y Perú”, en Revista Electrónica de *Estudios Latinoamericanos e-latina*, Volumen 4, No. 16, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, p. 39-60, 2006.

Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework of Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Londres, 1998.

Cadena Gómez, Juan Pablo, *La política energética de la administración Bush y las implicaciones geopolíticas en Latinoamérica* (Tesis), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2007.

Leal Butriago, Francisco, *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*, Uniandes, Bogotá, 2002.

Medina Pérez, Pablo, *La Asistencia Militar Estadounidense y la Evolución de las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa del Ecuador* (Tesis), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*, Quito, 2006.

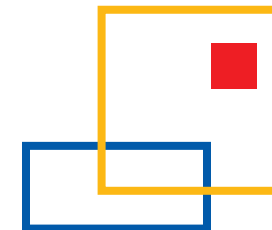
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Política Exterior*, 2007, Quito.

Organización de Estados Americanos, *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, México, 2003.

O Tuathail, Geraoid, *Critical Geopolitics*, University of Minnesota, Minneapolis, 1996.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Quito, 2007.

ANEXOS

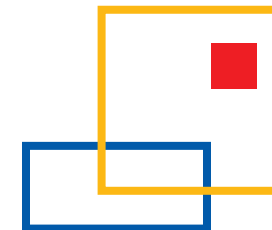


ANEXO A:
Mecanismos Participación Ciudadana
FOROS - TALLERES



- **Primer Foro Regional Ibarra**, Imbabura, el 20 de agosto, donde participaron autoridades y habitantes de Imbabura y Carchi.
- **Segundo Foro Regional Nueva Loja**, Sucumbíos, el 26 de agosto, en el que se contó con la participación de autoridades y habitantes de Sucumbíos, Napo y Orellana.
- **Tercer Foro Regional Quito**, Pichincha, realizado el 28 de agosto con la participación de habitantes de Pichincha, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas y Cotopaxi.
- **Cuarto Foro Regional Loja**, Loja el 29 de agosto, en el que participaron autoridades y habitantes de las provincias de Loja, Azuay, El Oro y Zamora Chinchipe.
- **Quinto Foro Regional Riobamba**, Chimborazo, el 04 de septiembre, que contó con la participación de autoridades y habitantes de Chimborazo, Tungurahua, Cañar, Bolívar y Morona Santiago.

- **Encuentro Internacional en Guayaquil**, Guayas, realizado el 09 de septiembre con la intervención de destacadas personalidades internacionales.
- **Sexto Foro Regional Guayaquil**, Guayas, llevado a cabo el 10 de septiembre, donde estuvieron presentes autoridades y habitantes de Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Manabí.
- **Séptimo Foro Regional Esmeraldas**, Esmeraldas, realizado el 12 de septiembre.



ANEXO B:
El Planex 2020 en Relación al Plan de Gobierno
de la Revolución Ciudadana



El objetivo del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 –Planex 2020–, lanzado en 2006, responde a la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración para elaborar un plan de largo plazo de política exterior que contengan los consensos básicos de la sociedad ecuatoriana, y siga, fielmente el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo; por lo que, recogiendo sus aspiraciones, se promulgó este instrumento para que la política internacional del Estado ecuatoriano se mantenga coherente y trascienda a los eventos políticos internos, con lo cual se consolidaría la credibilidad del país a nivel internacional.

El Planex 2020 se concibe, entonces, como un marco destinado a orientar las acciones de los Gobiernos ecuatorianos en el plano internacional, que refleje los intereses del pueblo soberano y que adecue estas acciones tanto a la situación actual del sistema internacional pos-Guerra Fría, como a la fase avanzada de interdependencias de todo tipo que han surgido, fruto de la globalización. Por otro lado, el MRECI ha buscado redefinir sus priori-

dades y la orientación de la política exterior ecuatoriana, dada la conclusión del tradicional diferendo limítrofe del Ecuador con el Perú, diferendo sobre el cual el país había edificado sus prioridades de política exterior desde sus inicios como República.

El Planex 2020 sigue la misma línea de la política nacional establecida por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, en el sentido de que busca la planificación de la política exterior en base a estrategias y metas que puedan ser medidas por índices, y asegurar, así, el control ciudadano del estado de su consecución, lo que facilita la rendición de cuentas. Por otro lado, su elaboración se realizó mediante un procedimiento profundamente democrático y participativo, pues, entre “noviembre de 2005 y julio de 2006, se celebraron doce talleres y seminarios (en diferentes ciudades del Ecuador), en los que participaron alrededor de trescientos representantes de partidos políticos, sectores productivos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación de todo el país.”

El Planex 2020 se propuso diez objetivos prioritarios de política exterior, sobre ocho ejes transversales de la acción internacional del Estado: a) soberanía; b) protección de emigrantes; c) derechos humanos; d) relaciones económicas; e) seguridad; f) cultura; g) cooperación para el desarrollo; y, h) organismos multilaterales. Los objetivos del Planex 2020 son:

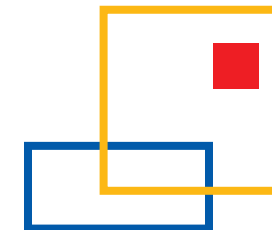
- 1) Defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado.
- 2) Respetar y afianzar la vigencia del derecho internacional como base de la convivencia pacífica entre los Estados.

- 3) Proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y sus familias, y propender al mejoramiento de sus condiciones de vida y al mantenimiento de sus vínculos con Ecuador.
- 4) Promover la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional, de tal modo que la acción externa contribuya a consolidar el Estado Social de Derecho, a fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos, y a promover el desarrollo sustentable.
- 5) Apoyar un orden económico mundial equitativo, justo y democrático que garantice la paz, el desarrollo y la preservación del ambiente.
- 6) Elaborar y ejecutar la política exterior como un instrumento para el desarrollo sustentable del Ecuador, que promueva un reparto equitativo de la riqueza, respete la diversidad cultural, preserve el ambiente y dé prioridad a la erradicación de la pobreza.
- 7) Impulsar la cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio que plantea la ONU.
- 8) Promover las culturas ecuatorianas en sus diversas manifestaciones.
- 9) Respaldar los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada y la corrupción.
- 10) Asegurar que la política exterior refleje las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana, a la que rendirán cuentas sus responsables y ejecutores.

Adicionalmente, el Planex 2020 determina países y áreas prioritarias para los intereses del Ecuador, con el fin de que la política exterior ponga especial atención en ellos. Éstos son: Colombia y Perú, como países vecinos;

América Latina; Estados Unidos; Unión Europea y en especial España por la afinidad cultural y la relación histórica; la Cuenca del Pacífico; Rusia y la Comunidad de Estados Independientes.

Es importante resaltar que el Planex 2020 está definido como un elemento más que busca propiciar el desarrollo sostenible del Ecuador, y las acciones que se desarrollen, en su ejecución, están condicionadas por el proyecto de nueva Constitución Política y por los cambios que se den en el ordenamiento jurídico nacional, pues la lógica de la política exterior es la proyección de la política nacional y sus prioridades hacia la arena internacional.



ANEXO C: Metas Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración



El objetivo del Plan Plurianual de Gobierno que construyó la SENPLADES y que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, es garantizar la soberanía nacional y auspiciar la integración latinoamericana.

Sobre esta base, el MRECI ha diseñado un conjunto de metas que se han recogido en el Plan Operativo Anual (POA) de la institución y que se llevan a cabo a través de estrategias que constan en el Plan Plurianual Institucional (PPI). Estas metas son:

1. Defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado.
2. Respetar y afianzar la vigencia del derecho internacional como base de la convivencia pacífica entre los Estados, y apoyar un orden económico mundial equitativo, justo, democrático que garantice la paz, el desarrollo y la preservación del ambiente.

3. Proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y sus familiares en el Ecuador, y propender al mejoramiento de sus condiciones de vida y al mantenimiento de sus vínculos con el Ecuador.
4. Promover la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional, de tal modo que la acción externa contribuya a consolidar el Estado Social de Derecho, a fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los Derechos Humanos, a promover las culturas ecuatorianas en sus diversas manifestaciones, así como el desarrollo sustentable.
5. Elaborar y ejecutar la política exterior como un instrumento para el desarrollo sustentable del Ecuador, que promueva un reparto equitativo de la riqueza, respete la diversidad cultural, preserve el ambiente y dé prioridad a la erradicación de la pobreza.
6. Impulsar la cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
7. Respalidar los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada y la corrupción.



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Gustavo Larrea Cabrera

Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

María Isabel Salvador

Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



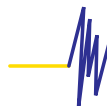
Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS

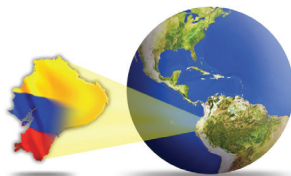


SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

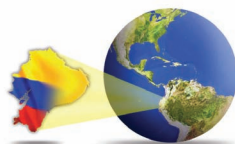
AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



Arq. Alfredo Vera
Ing. Marlene Miranda
Sociólogo Wilmer Suárez
Dr. Paúl Córdova
Sociólogo Angel Espinoza
Sr. Miguel Tankamash
Ab. Juan Carlos Izurieta
Dr. Glenn Soria
Dr. Ítalo Ordóñez
Sr. Hugo Pasha
Dr. Camilo Mena
Dr. Raúl Romero
Dr. Pablo Gordón
Dr. Esteban Rubio
Lic. Maira Pía Zambrano
Srta. Wendy Barreiro
Srta. Priscila Kon

DIRECCION DE PLANIFICACIÓN
DIRECCIÓN JURÍDICA
DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL

INSTITUCIÓN COORDINADORA DE LA AGENDA
ESTRATÉGICA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA SIGLO XXI:
Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa
Coordinación Sra. Ximena Balseca

SECRETARIA NACIONAL ANTICORRUPCION
Av. Eloy Alfaro y amazonas Edif.. San Salvador tras el MAGAP. Piso 3
Telf.: (593) 2 2906- 069

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

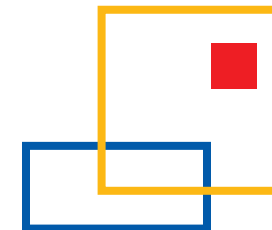
Quito - Ecuador
2008



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Índice

I.	Presentación	7
II.	Introducción	9
III.	Línea de Base	12
	Ánimo en el Ecuador	13
	Confianza Institucional	14
	Derechos	24
IV.	Política Institucional desde la Perspectiva de la Seguridad, Soberanía y Democracia	27
4.1	Contexto en donde se sitúa el análisis de viabilidad	29
4.2	Viabilidad Política	30
4.3	Viabilidad Técnica en la Acción de la Política	31
4.4	Viabilidad Administrativa	31
4.5	Principales hallazgos identificados durante la gestión de Alfredo Vera	32
4.6	Participación de la Ciudadanía en la Construcción de la Política de Seguridad y Lucha Contra la Corrupción	33
4.6.1	Amenazas	34
4.6.2	Estrategias	34



V. Política Institucional	39
VI. Política Nacional Institucional	40
6.1 Ejes de Trabajo	41
VII. Metas Institucionales	42
7.1 Avances y logros de las Metas Institucionales	42
7.2 Valor Agregado/Oportunidades	46
7.3 Amenazas/Desafíos	47
VIII. Plan Institucional y la Seguridad	48
8.1 Objetivos Institucionales	48
8.3 Lineamientos Estratégicos	49
IX. Principios para la Construcción de Sistemas de Integración	51
9.1 Mecanismos de Participación Ciudadana	51
9.2 Mecanismos de Integración Nacional y Regional	51
9.3 Mecanismos de Comunicación	52

I. Presentación

El Gobierno Nacional del Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional del Ecuador, está comprometido con instaurar una auténtica democracia participativa en nuestro país, para avanzar de un Estado Social de Derecho a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el marco de un verdadero proceso revolucionario de la Patria.

Esta política institucional de Seguridad y Lucha contra la Corrupción responde a uno de los ejes del Plan de Gobierno denominado Revolución Ética, que espera establecer los cauces jurídicos y políticos que permitan transparentar, democratizar y moralizar el Estado ecuatoriano, desde la perspectiva de la ética pública, la participación ciudadana y el control social.

La política que presentamos aborda, en primer lugar, los factores que generan y expresan hechos de corrupción en los ámbitos social, económico, político, institucional y cultural. A continuación, describe



Posesión del Secretario Nacional Anticorrupción. 18/03/08

las percepciones de la ciudadanía sobre el funcionamiento de la institucionalidad estatal frente al combate a la corrupción; posteriormente, determina los contenidos programáticos y pragmáticos de la política institucional, los ejes de trabajo, los avances y logros de las metas institucionales, las oportunidades, amenazas, objetivos, lineamientos estratégicos, ejes transversales, programas y proyectos, y los mecanismos de participación ciudadana así como de comunicación que contemplan la política.

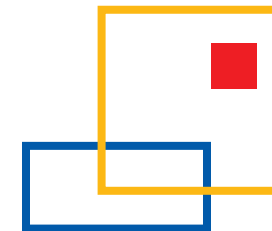
El enfoque que se busca proyectar, concierne la realización de programas, proyectos y actividades orientadas a la prevención, detección y búsqueda de sanción y juzgamiento a los actos de corrupción. De igual manera, se pretende impulsar varios mecanismos dirigidos a potencializar la participación ciudadana en el combate de la corrupción. Creemos que el combate a la corrupción requiere de la participación activa de la ciudadanía en la defensa y exigibilidad de los derechos ciudadanos en la posibilidad real de vigorizar el poder ciudadano, en las dinámicas eficientes de veeduría y control social a los entes estatales, en todas las herramientas posibles para hacer cumplir la Constitución y la ley, en todas las iniciativas de coordinación y cooperación interinstitucional entre los órganos involucrados en el combate a la corrupción y en la urgente necesidad de viabilizar los mecanismos e instrumentos de la participación ciudadana.

Todos estos repertorios políticos e institucionales se encuentran reconocidos por la política institucional que presentamos como parte de la Agenda Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia siglo XXI y ratifican nuestro compromiso tangible por emprender la revolución ciudadana con miras a alcanzar una Patria Altiva y Soberana por la que tanto hemos esperado y luchado los ecuatorianos y ecuatorianas.

Atentamente,

Alfredo Vera

Secretario Nacional Anticorrupción



II. Introducción



La corrupción es un fenómeno de consecuencias negativas, pues distorsiona el sentido de las acciones públicas y persigue objetivos que difieren de los tendientes a generar bienestar colectivo. Además, impone costos adicionales a los servicios; obstaculiza el crecimiento económico y desmotiva al ciudadano a participar de la política. También fomenta el incumplimiento de las leyes, provoca la pérdida de confianza en las instituciones públicas y pone en riesgo la democracia, entre otras consecuencias nefastas para el Estado.

La corrupción es un problema sistémico que involucra a diferentes ámbitos de la vida institucional y colectiva.¹

¹ Tomado del taller de Ética Pública; ciudad de Archidona, intervención de Suárez Velásquez Wilmer, julio 2008.

En lo social crea mayor pobreza y exclusión. Esto debido al desvío de recursos que no se dirigen a la atención y satisfacción de servicios, lo que impide la implementación de políticas públicas que asegurarían el pleno goce de derechos; por ejemplo: alimentación, seguridad social, salud, educación, vivienda. De otro lado, aumenta la cultura de la sospecha, desalentando esfuerzos colectivos a favor del bien común. Por el contrario, alienta un interés individual contrapuesto al público y debilita las organizaciones de la sociedad civil, lo que genera escepticismo y apatía por los temas nacionales.

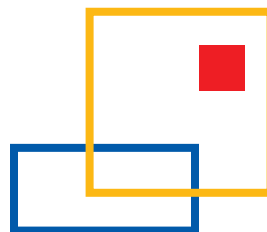
En lo cultural la sociedad genera aceptación y tolerancia respecto de prácticas de corrupción que se han arraigado en un sistema de creencias. Un ejercicio de este tipo no produce una división entre lo lícito e ilícito: «lo simplemente permitido tanto puede hacerse como dejar de hacerse».² Este conjunto de dinámicas y patrones sociales se asumen con relativa facilidad, desde la cotidianidad, para normalizar todo aquello que atente contra la ética pública y privada.

En lo político debilita la confianza pública en la democracia como forma de gobierno. Esto quiere decir que impide o dificulta que los gobiernos implementen políticas públicas, obstruye la aprobación de leyes para revertir este mal, desalienta la participación de la ciudadanía en las actividades de interés público, contribuye a la inestabilidad de los gobiernos y debilita la legitimidad de sus instituciones. La función pública deja de ser un servicio colectivo y se convierte en un «instrumento» de los grupos de poder, sostiene partidos políticos con financiamiento ilegal y demagogia y consa-

2 Atienza Manuel y Ruiz Manero Juan (2000: 13-31), “Ilícitos Atípicos”, Editorial Trota, Madrid.

gra el manejo político de los órganos de control y de la administración de justicia, y consolida, así, la impunidad.

En lo económico se destacan el despilfarro de los recursos del Estado. Esto desalienta la inversión genuina; disminuye y anula los recursos para atender las necesidades postergadas de los ciudadanos: si se paga más por un producto o servicio, los ciudadanos se privan de obtener mayores derechos; distorsiona la composición del gasto público; promueve actividades económicas ilícitas; desalienta las capacidades de producción de la población; afecta el desarrollo humano y genera relaciones económicas injustas y dependientes de los grandes centros de acumulación de la riqueza.



III. Línea De Base

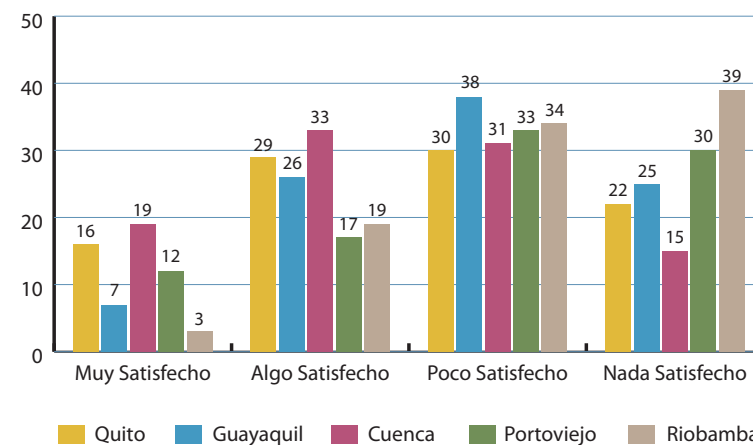
Los resultados de la investigación cuantitativa, realizada por Informe Confidencial durante el mes de mayo del presente año, no son nada alentadores. Los resultados se refieren al ánimo del país en cinco ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Riobamba.

Universo	Personas mayores de 18 años, de estrato popular, medio y alto del sector urbano
Tamaño Muestra	360 casos Guayaquil y Quito 160 casos Riobamba 300 casos Cuenca 240 casos Portoviejo
Ciudades	Guayaquil, Quito, Cuenca, Portoviejo y Riobamba
Técnica	Encuesta directa/ cara a cara en hogares Polietápica utilizando conglomerados
Confianza	95%
Error muestral	+/- 4%

Ánimo en el Ecuador

El presente gráfico muestra la insatisfacción y desconfianza de la ciudadanía en el sistema democrático, como resultado del crecimiento progresivo de la corrupción en la estructura del Estado.³

En general, ¿usted diría que se encuentra muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Ecuador?

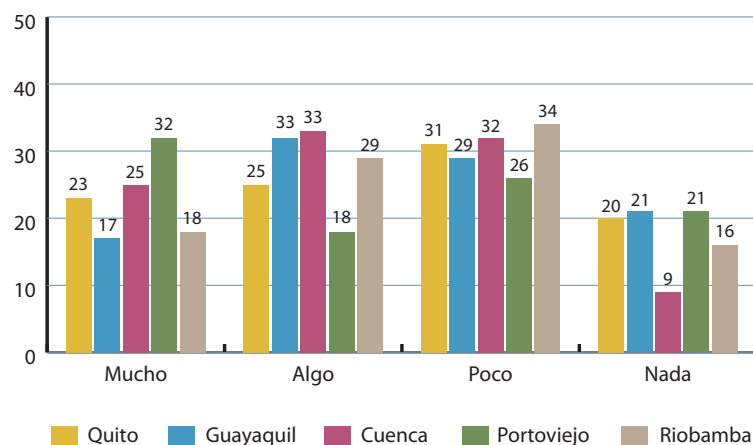


³ Los gráficos que a continuación mostramos son resultado de la encuesta de percepción realizada por la Consultora Informe Confidencial en mayo de 2008. Se llevó a cabo en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Riobamba.

Confianza institucional

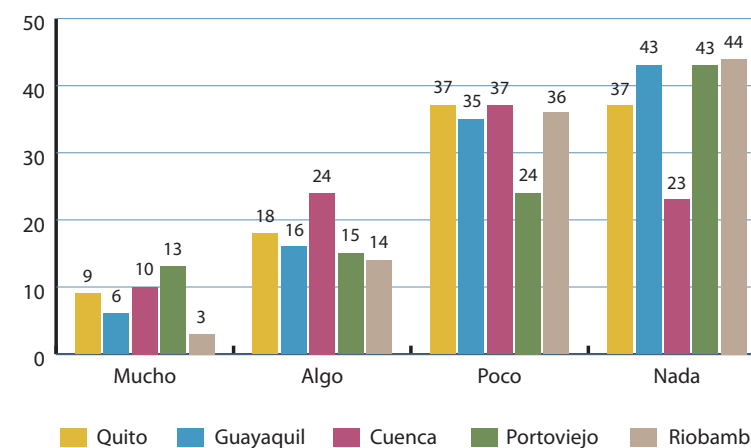
Dentro de la definición de la Agenda Estratégica de Seguridad Interna y Externa de Ecuador, es necesario identificar que en el tema correspondiente a Seguridad y Lucha contra la Corrupción, merece atención la percepción de la ciudadanía ante las instituciones que conforman las Fuerzas Armadas. Los resultados se exponen a continuación:

¿Usted confía mucho, algo, poco o nada en las Fuerzas Armadas?



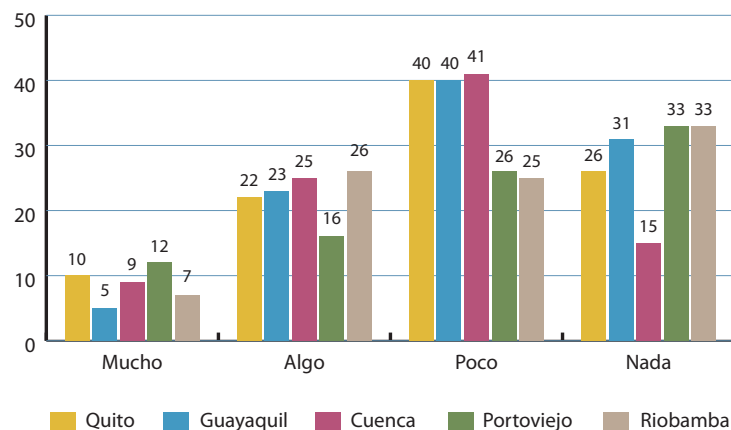
Cabe considerar que en los distintos análisis que en Ecuador se han realizado sobre la administración de justicia, es oportuno resaltar cómo concibe la ciudadanía al máximo órgano de la Función Judicial.

¿Usted confía mucho, algo, poco o nada en la Corte Suprema de Justicia?

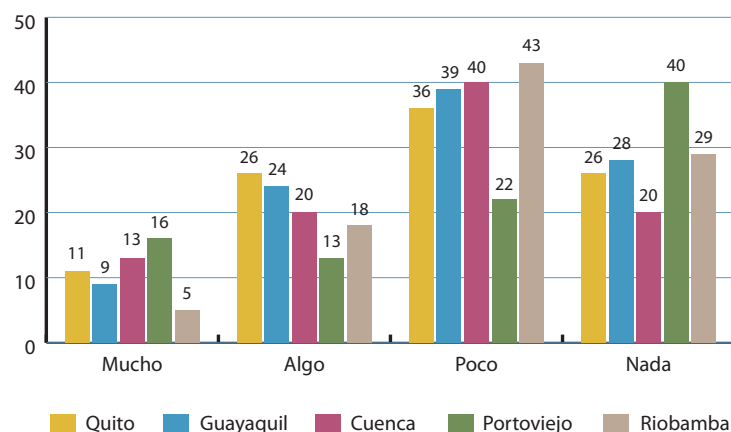


Los organismos de control no gozan de la aceptación de la ciudadanía. Prácticas corruptas como el soborno, la coima, extorsión, cohecho se denuncian de manera permanente sin que hayan sido resueltos.

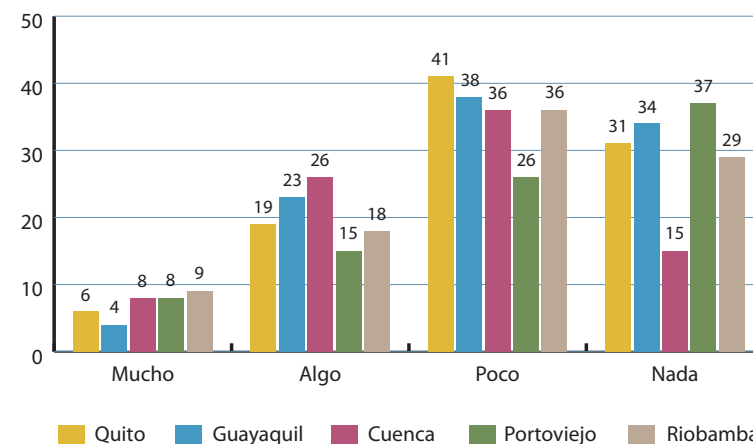
¿Usted confía mucho, algo, poco o nada en la Contraloría General del Estado?



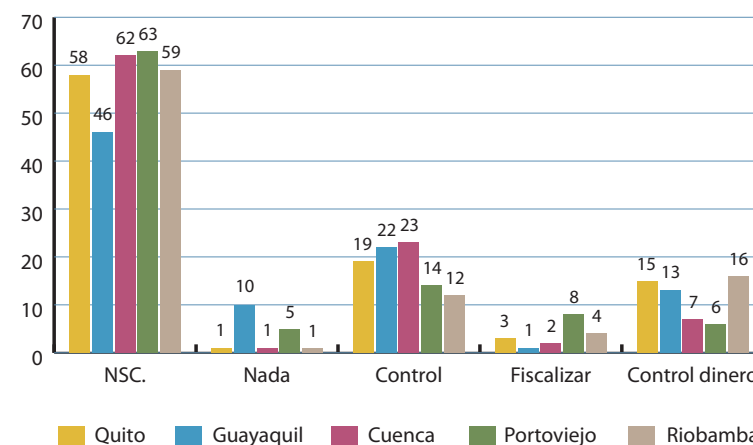
¿Usted confía mucho, algo, poco o nada en la Fiscalía General del Estado?



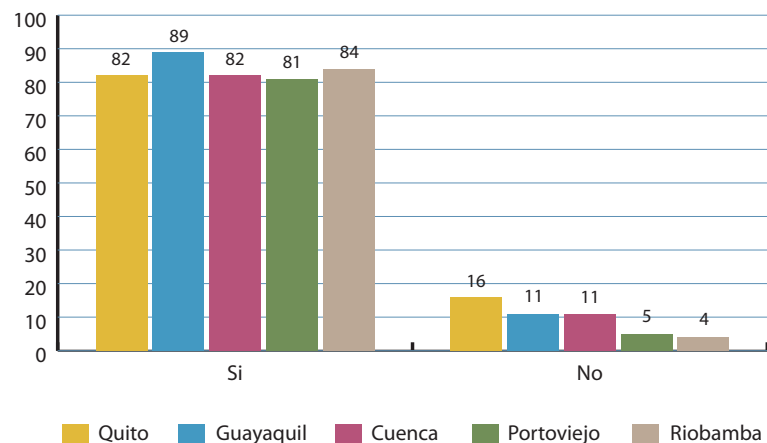
¿Usted confía mucho, algo, poco o nada en la Procuraduría General del Estado?



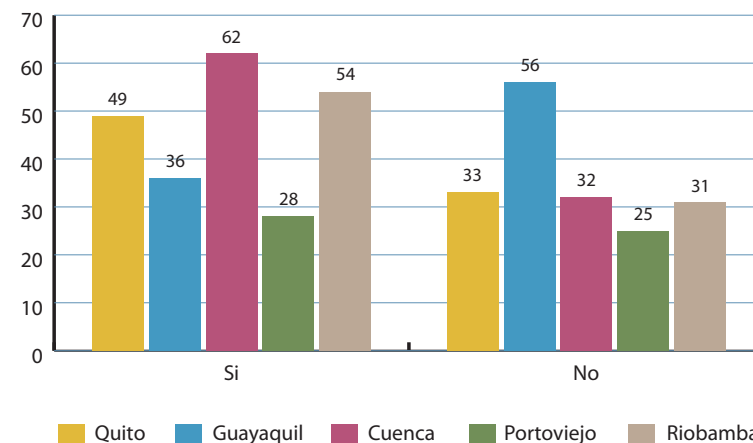
¿Qué hacen los órganos de control del sector público?



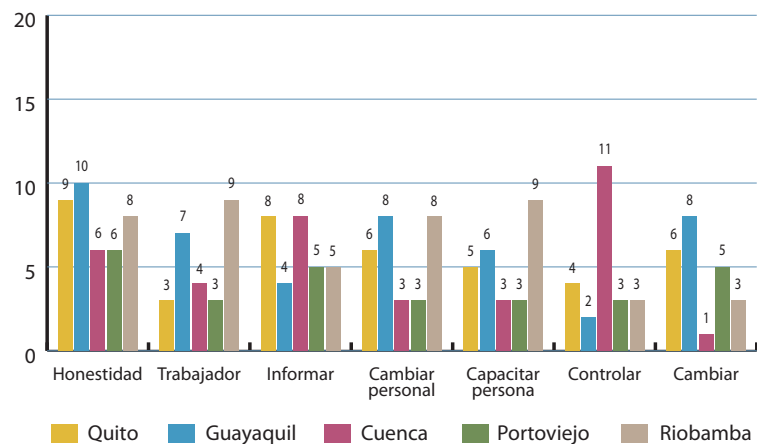
¿Usted cree que los órganos de control están obligados o no a rendir cuentas a la ciudadanía?



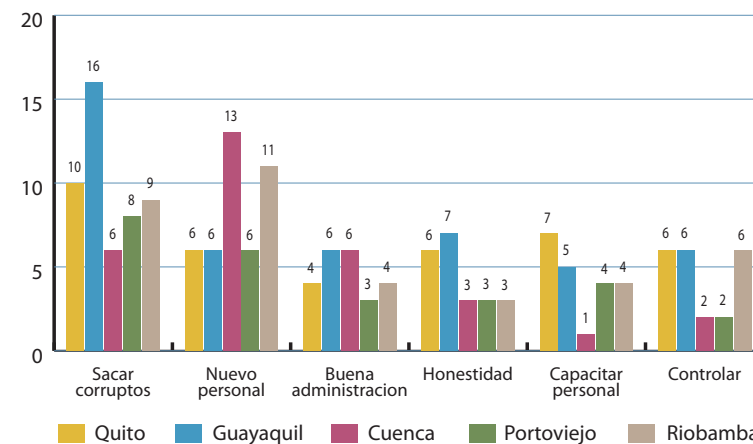
¿Usted participaría o no haciendo una veeduría en los órganos de control del Estado?



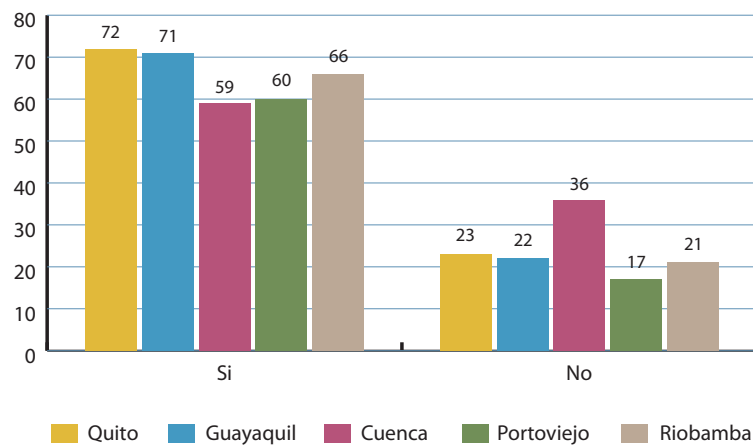
Si usted fuera la máxima autoridad en uno de los órganos de control del Estado, ¿qué haría para que éste mejore?



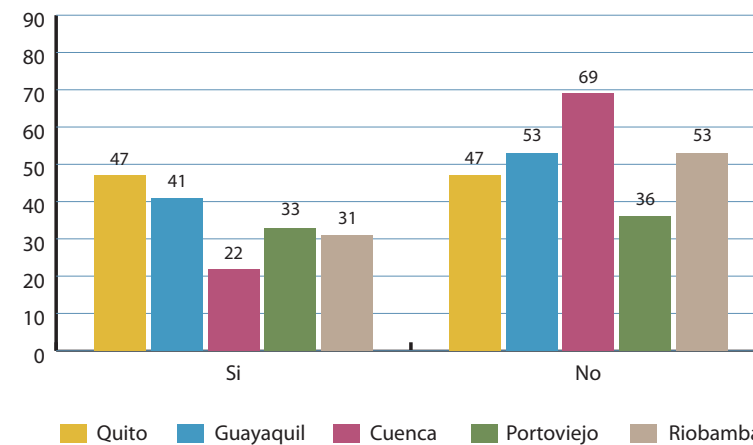
Si usted fuera la máxima autoridad en uno de los órganos de control del Estado, ¿qué haría para combatir la corrupción en la institución?



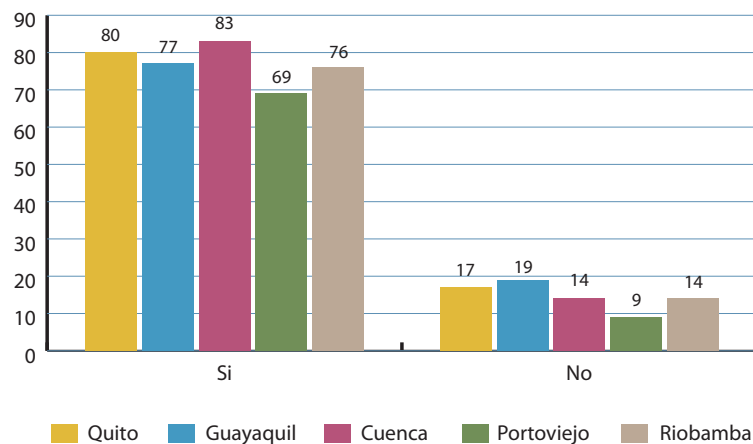
¿Son útiles los órganos de control del Estado?



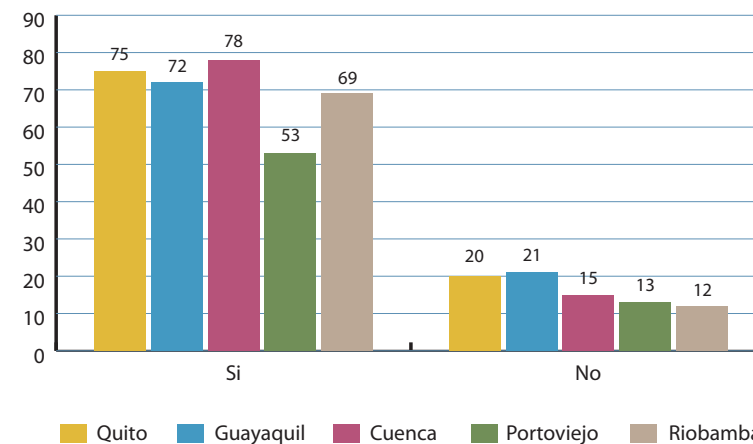
¿Son eficientes los órganos de control del Estado?



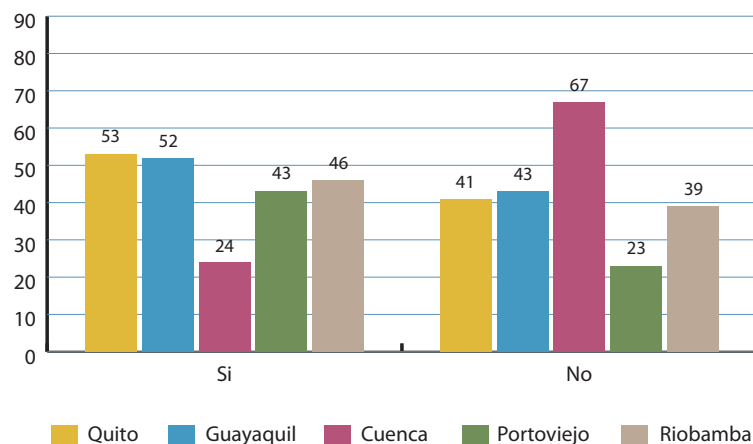
¿Los órganos de control del Estado son instituciones que tienen corrupción?



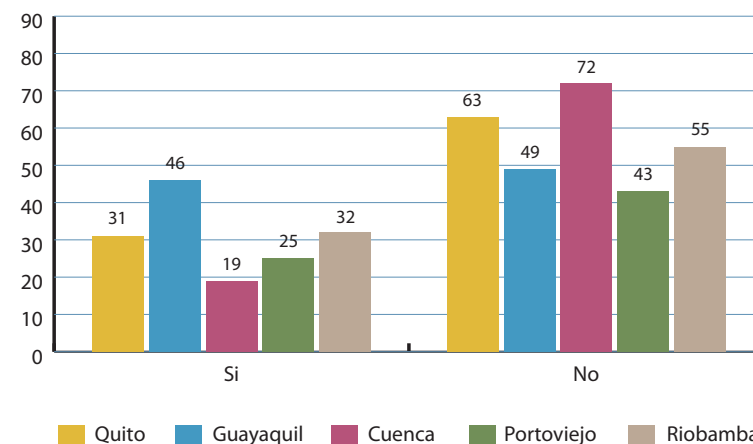
¿Los órganos de control del Estado tienen «burocracia dorada»?



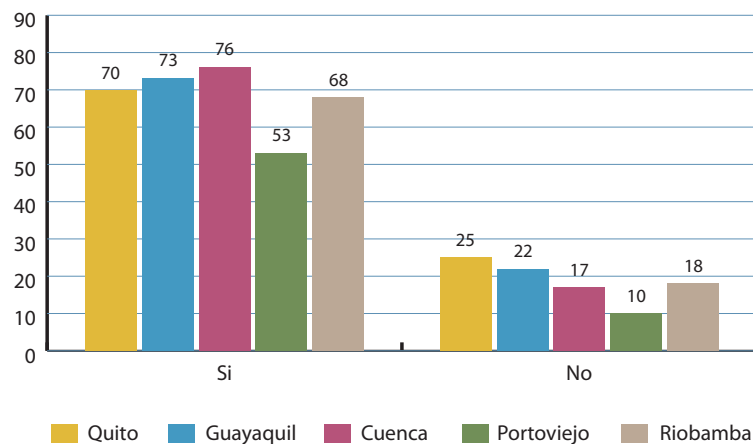
¿Tienen los órganos de control del Estado a personal capacitado para su trabajo?



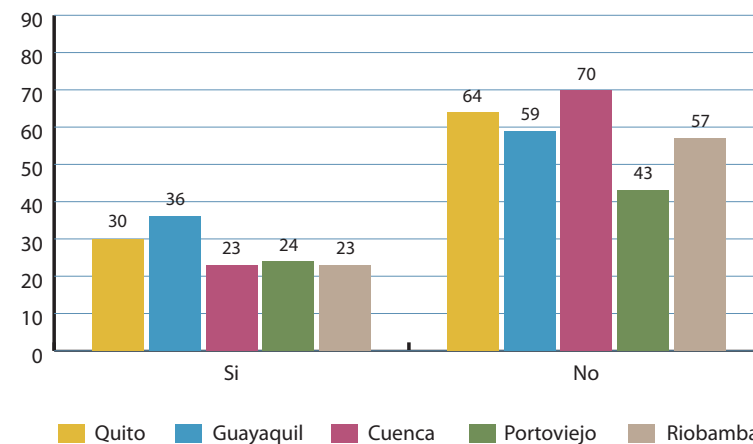
¿De acuerdo a su opinión, el servicio al cliente en los organismos de control es ágil, eficiente y oportuno



¿Usted considera que existe exceso de personal en los organismos de control?



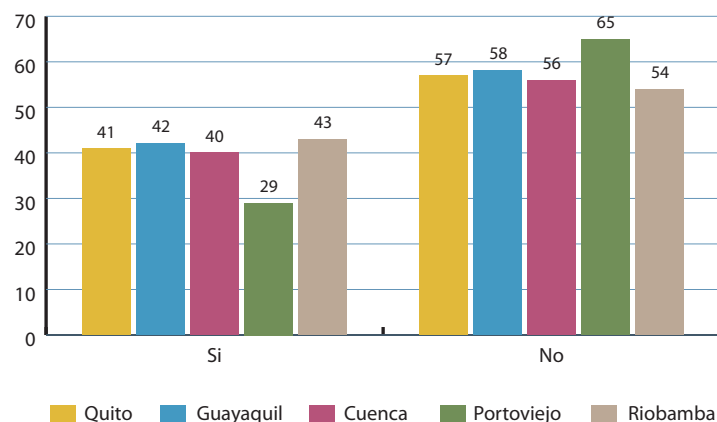
¿Se preocupan por sus usuarios?



Derechos

Las funciones sociales del Estado han sufrido un revés al no haber destinado mayores esfuerzos respecto de la integración social, la identidad nacional, la movilización ciudadana, el auto gobierno de la ciudadanía y el respeto al otro.⁴ Guillermo O'donnell, en su artículo titulado «Estado, Democratización y Ciudadanía», determina que «un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía».⁵ En ese sentido, en Ecuador los procesos organizados desde la ciudadanía han resultado incipientes y vulnerables, tanto para exigir como para ejercer sus derechos. Esto también supone que el Estado no ha garantizado ni respaldado la aplicabilidad de los derechos de sus habitantes.

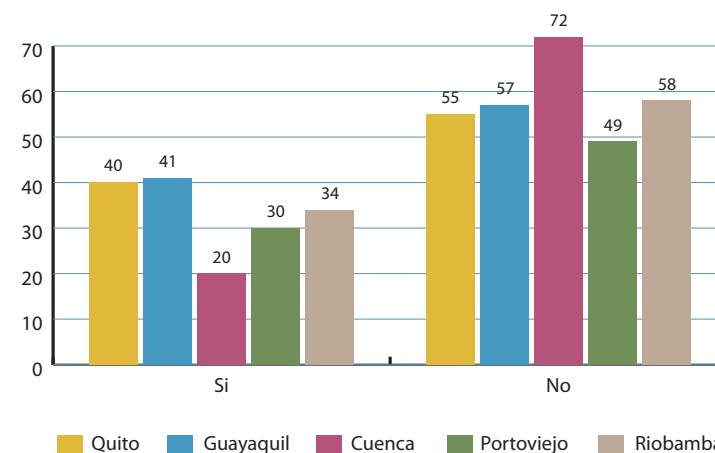
En general, ¿usted cree que la gente en Ecuador cumple o no con sus obligaciones como ciudadano?



4 Celi Pablo (2000: 12), «Más Allá del Paradigma de la Democracia y el Desencanto». Seminario ILDIS-Esc. Sociología.

5 O'donnell Guillermo (1993: 75), «Estado Democratización y Ciudadanía», Revista Nueva Sociedad N.º 128, Editorial Texto, Caracas.

En general, ¿usted cree que los funcionarios de los órganos de control tienen o no suficiente conocimiento de leyes para cumplir con sus tareas?



Uno de los factores que ha incidido en el crecimiento de la corrupción en Ecuador, ha sido la reducida capacidad ciudadana para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades frente al país y la sociedad. Así lo evidencian los siguientes gráficos:

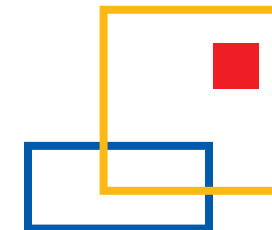
Las funciones del Estado que precautelan la probidad y la transparencia en el desempeño de los funcionarios públicos, son fundamentales para avanzar en la lucha contra la corrupción. De ahí que Robert Klitgaard conceptualiza la corrupción como «los malos manejos de los funcionarios públicos en la apropiación indebida de los recursos del Estado».⁶ El mismo autor sostiene su posición sobre la corrupción al señalar que «es un comportamiento que se desvía de las tareas normales de un rol público, para beneficiar a un grupo priva-

6 Cita de Dávalos Pablo (2004), «El discurso de la lucha anticorrupción como un recurso de poder». Exposición del Diplomado Superior en Estudios de Prevención de la Corrupción, PUCE, Quito.

do (familiares, compañeros, amigos), para obtener ganancias económicas o de estatus y para superar ciertas leyes que condenan la influencia de intereses privados en el sector público». Esto quiere decir que los funcionarios públicos tienen un rol preponderante en la existencia de la corrupción.

A lo anterior se suma la falta de conocimiento de las normas legales y administrativas; insuficiente capacitación; escasos recursos técnicos, tecnológicos y económicos; perfiles profesionales inadecuados a sus funciones; inexistente cultura de rendición de cuentas; vulnerable participación y control social frente a la gestión pública. A continuación se evidencian estos señalamientos en los siguientes gráficos:

A los datos expuestos en los gráficos se suman aspectos cualitativos que son importantes para entender la perspectiva que el ciudadano encuestado tiene de la institucionalidad pública en general. En referencia a la pregunta «¿Si pudiéramos comparar una persona con una institución del Estado, qué cualidades debería tener considerando que presta servicios a la colectividad?». Para los encuestados las instituciones tienen que ser ágiles, oportunas, honestas, amables y respetuosas de sus derechos.



IV. Política Institucional desde la Perspectiva de la Seguridad, Soberanía y Democracia



Las políticas son el conjunto de acciones institucionales de gobierno, que actúan interrelacionadamente o mediante operadores, y se orientan a incidir en la vida de los ciudadanos.

Con el propósito de diseñar la política institucional, la Secretaría Nacional Anticorrupción partió de tres momentos.

El primer momento consistió en el impulso de un proceso de deliberación pública y dinámicas participativas dialogantes. El objetivo fue recoger información e investigar de forma sistemática, para identificar prácticas y aptitudes frente a hechos de corrupción que, a su vez, proporcionaran alternativas de prevención.

En el segundo momento se definieron posibles alternativas para enfrentar cada problema. Se partió de metodologías científicas que contemplaron análisis teórico, análisis prospectivo, entrevistas a profundidad a actores políticos, sociales e institucionales, análisis de escenarios presentes y futuros, encuestas de percepción ciudadana aplicadas en cinco ciudades del país.

Durante el tercer momento se hizo un análisis omnicomprendivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias. Se emplearon distintas metodologías entre las que destaca la gerencia de poder y ejercer. Esto posibilitaría el diseño de una política institucional que supone la ejecución de planes, proyectos y programas viables en los ámbitos de la prevención, detección y sanción de los actos y omisiones que facilitan la corrupción.

La política pública obtendrá los objetivos planteados siempre que se cumpla con los requisitos de:

1. Coherencia de objetivos con visión de desarrollo
2. Coherencia intersectorial
3. Viabilidad fiscal
4. Mecanismos claros de evaluación ex-ante y ex-post
5. Participación de la ciudadanía
6. Impactos definidos en el tiempo
7. Focalización en grupos objetivos
8. Visibilidad y respaldo ciudadano
9. Transparencia, responsabilidad social y accountability

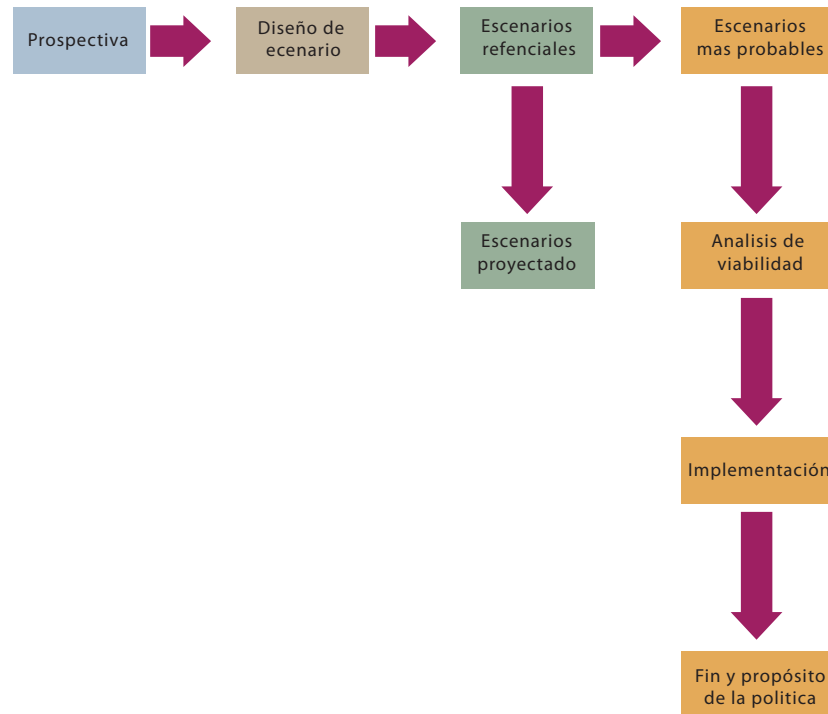
4.1 Contexto en el que se sitúa el Análisis de Viabilidad⁷

El diseño e implementación de una política pública desde el Estado, para asegurar su viabilidad, debe contemplar la confluencia e interrelación de tres fases: explicativa, normativa y táctico operacional. Éstas permitirían alcanzar los propósitos sugeridos desde las perspectivas de la ciudadanía, en su relación participativa con las instituciones involucradas. Además debe contar con mecanismos e instrumentos que posibiliten cambiar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

FASE	PROPÓSITO	INSTRUMENTOS
Explicativa	Apreciación situacional	-1 Flujo situacional por problema -2 Flujograma situ -3 Modelos económicos
Normativa	Guía situacional	-1 Programa direccional -2 Matriz de operaciones -3 Marco normativo
Táctico operacional	Cálculo que precede y predice la acción	-1 Procesos -2 Control de gestión -3 Sistema de decisiones

⁷ Los cuadros que a continuación se detallan fueron tomados de Suárez Velásquez Wilmer (2007), «Viabilidad de las Políticas Públicas». Exposición del taller Encuentro Nacional de Jóvenes Líderes, organizado por la Mesa Cantonal de Jóvenes, Municipio de Guayaquil y Ministerio del Trabajo

Para la implantación e implementación del proceso de análisis de políticas públicas y viabilidad se ha tomado en cuenta el presente esquema instrumental:



4.2 Viabilidad Política

En un sistema democrático y en el que el respeto por la institución adquiere relevancia, es importante entender y analizar los factores que inciden en la viabilidad política:

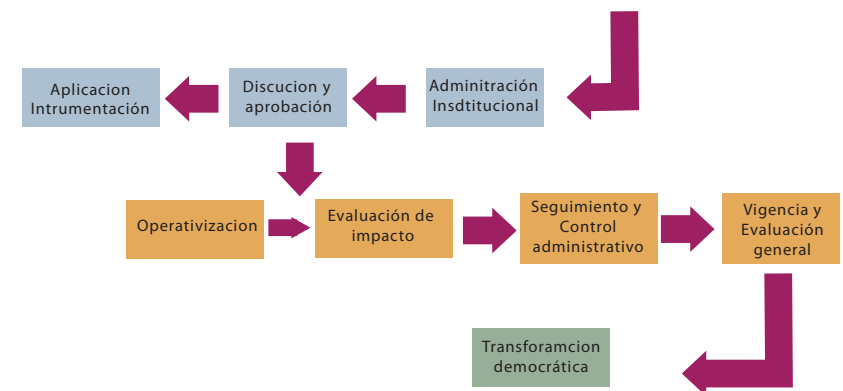
1. Identificación de opinión
2. Mapas de posición (campos de fuerza) de actores involucrados

3. Priorización de la agenda pública y de gobierno
4. Negociación y acuerdo entre actores políticos, sociales e institucionales
5. Legitimidad y respaldo de la ciudadanía;
6. Difusión y socialización de la política
7. Espacio temporal de la intervención

4.3 Viabilidad Técnica en la Acción de la Política

1. Capital humano para la implementación
2. Rentabilidad financiera
3. Acceso a tecnologías
4. Rentabilidad financiera
5. Indicadores impacto

4.4 Viabilidad Administrativa



4.5 Principales hallazgos identificados en la administración pública durante la gestión de Alfredo Vera

De acuerdo con las denuncias ingresadas a través del sistema de denuncias de la SNA, durante el período comprendido entre los meses de abril a agosto de 2008, detallamos los principales hallazgos:

- Problemas en los procesos de contratación pública
- Cobros indebidos de valores a usuarios en instituciones públicas
- Retrasos injustificados (intencionales) u omisiones en los trámites de organismos del sector público
- Concursos de oposición y méritos con arreglo en la selección y/o venta de cargos



Entrega de una denuncia en la Fiscalía General de Estado, por parte de la Secretaría Nacional Anticorrupción, el 5 de mayo de 2008

- Tráfico de influencias, por parte de personas naturales y jurídicas tanto públicas como privadas en las decisiones administrativas
- Vulnerabilidad del control social
- Politización de la justicia y judicialización política como factores que generan impunidad
- Abuso de autoridad y atropello de derechos a los usuarios y consumidores internos y externos
- Persecución a denunciantes de los actos de corrupción
- Delitos de los funcionarios públicos (alteración y falsificación de instrumentos públicos, enriquecimiento ilícito, cohecho, extorsión, peculado, acoso sexual y otros)
- Incumplimiento doloso de normas legales
- Manipulación arbitraria de procedimientos institucionales
- Ocultamiento y pérdida de la información
- Servidores públicos que privilegian intereses particulares por sobre los intereses institucionales y nacionales

4.6 Participación de la ciudadanía en la construcción de la Política de Seguridad y lucha contra la corrupción

Como resultado del proceso de concertación –a través de foros realizados en el marco de la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia del siglo XXI– se identificaron las siguientes amenazas y estrategias en la lucha contra la corrupción.

4.6.1 Amenazas

- Estructuras estatales dominadas por la impunidad
- Manejo inadecuado de las instituciones públicas
- Débil participación ciudadana en instancias de control de corrupción
- Existencia de grupos organizados con privilegios
- Cobro indebido de servicios públicos
- Funcionarios públicos envueltos en hechos recurrentes de corrupción
- Falta de perfiles profesionales probos para la conducción de instituciones públicas
- Condiciones culturales y actitudes inclinadas a propiciar actos de corrupción
- Escasa formación educativa en valores humanos y sociales
- Falta de garantías y seguridades para denunciar actos de corrupción
- Existen vínculos de parentesco familiar en instituciones públicas
- Inseguridad jurídica en procesos judiciales para sancionar y juzgar actos de corrupción
- Falta de transparencia en procesos públicos.

4.6.2 Estrategias

- Renovación y cambio de paradigmas culturales en los directivos y funcionarios de instituciones públicas
- Planes de información y educación sobre derechos y deberes ciudadanos
- Adopción de mecanismos auténticos de control al desempeño de funcionarios públicos
- Participación de medios de comunicación en educación ciudadana y denuncias comunitarias



Entrega de buzones para la recepción de denuncias El Tena 14/08/08

- Hacer cumplir con requisitos de méritos para el ingreso al sector público
- Planes de capacitación permanentes a funcionarios públicos sobre probidad y transparencia administrativa
- Impulsar la difusión de las sanciones y correctivos sobre actos de corrupción
- Establecer estímulos y motivaciones para denunciar y sancionar actos de corrupción
- Fortalecer la legislación anticorrupción y preparación de agenda legislativa anticorrupción
- Crear el Sistema Nacional Anticorrupción
- Incorporar, en el sistema nacional de educación, la ejecución de programas de lucha contra la corrupción



Evento de inauguración para la Construcción de la Agenda Nacional de Seguridad.
Mesa de Seguridad y lucha contra la corrupción, Quito 20/08/08.

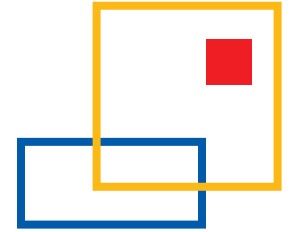
- Crear instancias múltiples de recepción de denuncias de hechos de corrupción para todas las provincias del país
- Fortalecer mecanismos y espacios de control desde la ciudadanía hacia las instituciones públicas
- Generar principios y procedimientos de rendición de cuentas obligatorios
- Generar regulaciones claras en procesos de contratación dentro de las declaratorias de emergencia
- Organización social para promover la rendición de cuentas de dignatarios populares y funcionarios públicos

- Construir mecanismos de decisión política en la gestión pública para las organizaciones sociales
- Fomentar Consejos Ciudadanos
- Promover la capacitación en administración pública, relaciones humanas, principios ideológicos y valores ciudadanos
- Generar mecanismos participativos en la gestión pública de todos los niveles de gobierno
- Fortalecer todos los espacios de educación ciudadana en los ámbitos formales e informales de aprendizaje
- Renovación de líderes políticos y sociales
- Fortalecer el Programa de Protección de Testigos y Denunciantes de actos de corrupción
- Instituir el mecanismo de «silla vacía» para la lucha contra la corrupción



Construcción de la Agenda Nacional de Seguridad. Mesa de Seguridad y lucha contra la corrupción, Quito 28/08/08

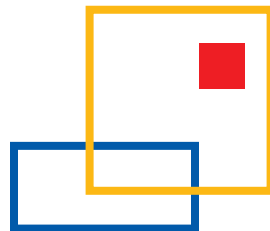
- Designar y delegar a Fiscales Anticorrupción en las investigaciones de la Secretaría Anticorrupción
- Desarrollar grupos de veedores ciudadanos en las instituciones
- Definir mecanismos de transparencia y simplificación de trámites y procesos en instituciones públicas
- Crear el Sistema de Rehabilitación Ética de los funcionarios públicos
- Crear el Centro de Capacitación y Formación Ética de los funcionarios públicos
- Plan Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas del sector público
- Creación de jurados ciudadanos para evaluar y vigilar el desempeño de fiscales y jueces.



V. Política Institucional



1. Promover en los funcionarios públicos y en la sociedad civil un sistema de gestión pública de control de la corrupción, la cultura de la legalidad y los valores éticos, como argumento para el uso adecuado de los recursos del Estado y del manejo de las instituciones.
2. Afianzar la coordinación y cooperación entre los órganos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados en la investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción.
3. Promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana y al control social en todos los asuntos relacionados con el interés público y privado.



VI. Política Nacional Institucional



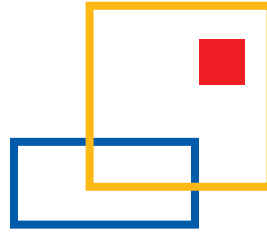
La Política Nacional de Lucha Contra la Corrupción ejecutará políticas públicas orientadas al control de las entidades y organismos del sector público; así como de las instituciones privadas que reciben fondos públicos. Además, promoverá el control social y la participación ciudadana.

6.1 Ejes de trabajo

- Orientar las instituciones del sector público al cumplimiento de la nueva Constitución.
- Implementar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción en la gestión pública y privada.
- Impulsar proyectos de reformas legales con respecto a la transparencia, ética pública y lucha contra la corrupción y presentarlos ante la entidad pertinente.
- Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores y lucha contra la corrupción.

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

- Investigar denuncias de actos u omisiones que afecten los derechos constitucionales y legales que tiendan a obstaculizar la participación ciudadana.
- Impulsar un sistema de transparencia y de rendición de cuentas en las instituciones del sector público y en los diferentes niveles de gobierno.
- Impulsar mecanismos de control y de rendición de cuentas en organismos políticos y privados que reciben recursos del Estado, como parte de la nueva cultura de transparencia.
- Impulsar procedimientos de transparencia y control en el sector público.
- Proyecto de indicadores de la corrupción e identificación de mapas de riesgo.



VII. Metas Institucionales



7.1 Avances y logros de las Metas Institucionales

- Programa de sistematización informática para recepción de denuncias
- Descentralización operativa: apertura de oficinas regionales, sistema de denuncias, sistema operativo descentralizado
- Para fortalecer la gestión de la Secretaría Nacional Anticorrupción y luchar, en forma conjunta, para combatir la corrupción se firmaron convenios con las siguientes instituciones:
 - Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
 - Secretaría de Pueblos
 - Fiscalía de la Nación
 - Contraloría General del Estado
 - Policía Nacional
 - Tevecuador
 - SENRES



Nombramiento de Miguel Tankamash como Subsecretario Regional del Tena, 06-08

- Gestión e investigación
- Intervención coordinada y seguimiento a denuncias que se encuentran en procesos judiciales





Firma convenio S.N.A. y Policía Nacional del Ecuador 22/04/08

Alfredo Vera, Secretario Nacional Anticorrupción; Cmdte. Jaime Hurtado, Comandante Gral. de la Policía

- Ubicación de buzones para la recepción de denuncias sobre actos de corrupción y atención de servicios en coordinación con la Vicepresidencia de la República, SENRES y Secretaría de los Pueblos
- Cruzada Nacional por la Transparencia y la Participación Ciudadana



Enrique Arosemena, Ecuador; Alfredo Vera, Secretario Nacional Anticorrupción

Firma convenio S.N.A., Ecuador TV 19/05/08



Firma convenio S.N.A., Vicepresidencia de la República, Senres, Secretaría de Pueblos 07/07/08.

Richard Espinoza, Secretario SENRES, Lenin Moreno, Vicepresidente de la República; Rafael Correa, Presidente de la República; Manuela Gallegos, Secretaría de Pueblos; Alfredo Vera, Secretario Nacional Anticorrupción

- Implantación del sistema de investigaciones e inteligencia ID-SEG
- Sistema de recepción de denuncias en página web (www.sna.gov.ec), línea 1-800-YA BASTA y presentación de denuncias escritas
- Plan Nacional de Prevención de la Corrupción y Capacitación a la comunidad (desarrollo ético a la comunidad).
- Participación para la construcción de la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia siglo XXI:
- Se desarrollaron seis Foros de Concertación, durante los meses de agosto y septiembre, en las ciudades de Ibarra, Lago Agrio, Loja, Quito, Riobamba, Guayaquil y Esmeraldas. Participaron diferentes sectores de



Stand de la Secretaría Nacional Anticorrupción en la Feria Socio País 22/07/08
Richard Espinoza, Secretario SENRES; Fausto Miño, artista ecuatoriano; Alfredo Vera, Secretario Nacional Anticorrupción

la sociedad civil: organizaciones sociales, funcionarios públicos, organizaciones políticas, representantes de instituciones estatales, estudiantes, líderes comunitarios, medios de comunicación y otros.

7.2 Valor agregado/ oportunidades

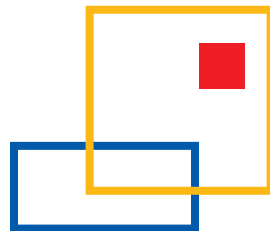
- Institución nueva/planes y programas innovadores
- Funcionarios con alta preparación académica/capacitación permanente
- Las acciones de la SNA cuentan con respaldo de la ciudadanía/servicios de atención a la ciudadanía
- Apoyo del ejecutivo/estabilidad institucional



Firma de Convenio de Cooperación Interinstitucional con los órganos de control, 15/05/08

7.3 Amenazas/desafíos

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



VIII. Plan Institucional y la Seguridad



8.1 Objetivos Institucionales

Velar por la aplicación de las normas constitucionales a ser aprobadas y legales. Esto se conseguirá con el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de los organismos de control, promoviendo la participación ciudadana en la defensa de su integridad y dignidad.

8.2 Objetivos Específicos

- Implementar planes, programas y proyectos encaminados a la construcción de una cultura de principios y valores éticos para prevenir que se cometan actos de corrupción.
- Generar sistemas para investigar actos de corrupción.
- Establecer sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos, para contribuir a la aplicación de las sanciones correspondientes.
- Sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas anticorrupción.

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

- Formulación de una política pública de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y lucha contra la corrupción.

8.3 Lineamientos Estratégicos

- Promoción de la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de la educación formal y en espacios de organización social.
- Instituciones de gobierno: sistema de transparencia y rendición de cuentas.
- Investigación e impulsar las sanciones correspondientes sobre hechos de corrupción.
- Plan Nacional de Control Social.
- Agenda Legislativa Anticorrupción.
- Sistema de información coordinada con órganos de control y seguridad pública.

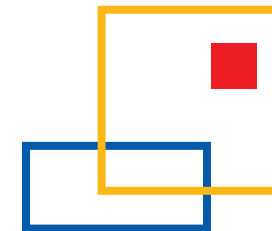
8.4 Ejes transversales

- Administración automatizada por procesos. Ejecución alineada con el orgánico funcional de la SNA y el Plan Nacional de Desarrollo con indicadores de gestión, eficacia y eficiencia para alcanzar los logros.
- Impulsar y promover la aplicación de códigos de ética y conducta para la administración pública y código de ética para el buen ciudadano.
- Aplicación y control de los sistemas de información de la gestión pública.
- Coordinación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para la lucha contra la corrupción.

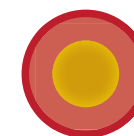
8.5 Programas y proyectos

- Descentralización Operativa: apertura de oficinas regionales, sistema descentralizado de denuncias, sistema operativo descentralizado.

- Concienciación Ciudadana: campañas de concienciación, proyecto reformativo del currículum educativo en centros de educación primaria y secundaria, creación de espacios de deliberación sobre detección, prevención y sanción de los actos de corrupción.
- Promoción de una cultura de principios y valores éticos y cívicos: talleres de capacitación a organizaciones de la sociedad civil, escuela de formación y capacitación para funcionarios del sector público, elaboración de un código de ética para el buen ciudadano y código de ética del sector público.
- Fomentar la cultura jurídica: sistema de recepción de denuncias (página Web, línea 1-800-YA BASTA y denuncias documento escrito), elaboración de proyectos de reforma legal participativos, orientación y asesoramiento legal para la participación ciudadana y para el seguimiento de los casos de corrupción.
- Diseño e implementación de un marco legal adecuado para investigar y corregir actos de corrupción: Agenda Legislativa Anticorrupción.



IX. Principios para la Construcción de Sistemas de Integración



9.1 Mecanismos de Participación Ciudadana

- Observatorios ciudadanos
- Consultas en línea 1800, vía sitios Web
- Veedurías ciudadanas y mecanismos de co-decisión públicas
- Iniciativas de ley local, seccional y constitucional
- Foros de presentación de planes de trabajo de los candidatos a gobiernos subnacionales
- Espacios de rendición de cuentas públicas
- Buzón de denuncias en prestación de servicios y actos de corrupción

9.2 Mecanismos de Integración Nacional y Regional

- Implementación y funcionamiento de las subsecretarías regionales

9.3 Mecanismos de Comunicación

- Talleres regionales para el fomento de la cultura jurídica y ética
- Campañas nacionales de concienciación para la lucha contra la corrupción
- Foros regionales de rendición de cuentas públicas
- Concursos de arte y cultura en centros de educación básica, bachillerato y superior
- Talleres comunales y eventos de reflexión
- Asambleas populares
- Publicidad educativa enmarcada en la ética, el respeto, la honestidad y la transparencia

*“Somos un camino en el tránsito,
a fin de que la ciudadanía participe con
derechos y deberes
en la lucha contra la
corrupción y por la transparencia.”*

Alfredo Vera



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

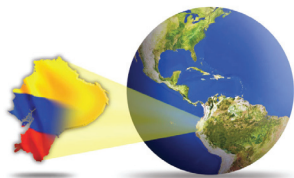
- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaria Tecnica de Gestion de Riesgo

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Alfredo Vera
Secretario Nacional Anticorrupción



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

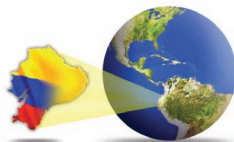
SEGURIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS





Lorena Cajas

SECRETARÍA TÉCNICA DE GESTIÓN DE RIESGOS

Marisol León

Yolanda Salgado

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO DE LA STGR

Esteban Moreno Flores

COORDINADOR DE LA STGR PARA LA ELABORACIÓN DE LA
AGENDA DE SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

Impresión: J. M. Impresores

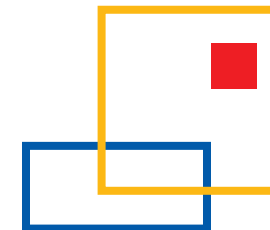
Diseño y diagramación: Oswaldo Dávila

Quito - Ecuador
2008

SEGURIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS

Índice

	Presentación	7
I	Introducción	11
1.1	Nuevo Escenario Mundial	11
1.1.1	Comportamientos mundiales y cambios climáticos	11
1.2	Construyamos El Camino	13
1.3	Propuesta De Acción	14
II	Iniciativas mundiales	17
2.1	La Conferencia Mundial de Kobe, Hyogo, Japón, sobre la Reducción de los Desastres: Objetivos generales, resultado previsto y objetivos estratégicos	17
2.1.1.	Prioridades de acción para 2005-2015 desde Hyogo	20
2.1.1.1.	Consideraciones generales	20
2.2	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE	23
2.3.	Apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina Proyecto PREDECAN	24
2.4	Iniciativas en Marcha	25
III	La Gestión de Riesgos desde la Perspectiva de Seguridad, Soberanía y Democracia	27
3.1	Principios de la Gestión del Riesgos	29
IV	Diagnóstico País	32
4.1.	Amenazas	35
4.2.	Somos un país "vulnerable"	40
4.3.	Competencia Administrativa	41
4.4.	Jurisdicción	42
V	La Gestión de Riesgos en el Plan Nacional de Desarrollo	43
5.1.	Propuestas de Políticas Sugeridas	43
5.2.	Avances desde la Planificación. Planificación Nacional y Sectorial	44



VI	Planificación Institucional	46
6.1.	Principios para la Construcción de Sistemas de Integración	46
6.1.1.	Roles de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR)	46
VII	Acciones Estratégicas Específicas	51
VIII	Plan Institucional y de Seguridad	55
8.1.	Agenda Estratégica	56
8.1.1	Líneas Estratégicas	58
IX	Experiencias Interinstitucionales	62
9.1	Caso: Instituto Público de la Niñez y la Familia	62
9.2	Sistemas Complementarios	65
9.3	SIAPAD, Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres	65
9.4	Red BiVa-PAD, red de Bibliotecas Virtuales (disponibles a través de Internet) sobre prevención y atención de desastres. (www.bivapad.gov.ec)	65
9.5	DESINVENTAR, inventario histórico de desastres.	66
X	Principales Resultados de dos Foros Regionales para la Concertación de la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia	67
10.1	Políticas/Principios	67
10.2	Investigación	69
10.3	Prevención/Mitigación	69
10.4	Educación/Capacitación	71
10.5	Comunicación/Socialización	72
10.6	Coordinación Interinstitucional	73
10.7	Marco Normativo	74
10.8	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	75
XI	Glosario	76
XII	Bibliografía	79

Presentación



El presente texto, desarrollado en el marco del proceso de construcción participativa de la Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia, busca brindar elementos conceptuales y empíricos de análisis que permitan al lector comprender la importancia de incorporar la gestión de riesgos en la nueva concepción de seguridad.

El nuevo contexto mundial, marcado por el calentamiento global, cambio climático e incidencia de desastres naturales cada vez mayores, nos invita a pensar en la necesidad de que las acciones de seguridad se extiendan más allá del concepto tradicional y el planteamiento de contrarrestar toda práctica que al interior de nuestras sociedades no fomente una buena relación entre los seres humanos y la naturaleza o, peor aún, que la altere o afecte directamente. Es por esto que hoy en día no es posible concebir la seguridad únicamente como aquellas acciones llevadas a cabo para enfrentar posibles enemigos externos.

Es necesario reconocer que las actividades humanas enmarcadas en el tan anhelado “progreso” se han llevado a cabo, en la mayoría de nuestros países, sin considerar una visión ambiental que permita que el desarrollo alcanzado por los pueblos se torne sostenible y que, por el contrario, se han elevado los niveles de vulnerabilidad de estos pueblos frente a eventuales emergencias o desastres.

Con mayor frecuencia, las diferentes regiones de Sudamérica y el mundo son azotadas por desastres de magnitudes cada vez mayores. Estos eventos desastrosos alteran el ritmo normal del desarrollo de los pueblos, causando el retroceso de los países y la región, ya que no sólo causan incalculables pérdidas humanas y financieras, sino que además implican un esfuerzo extra por parte de los afectados para recuperarse y retomar el camino del desarrollo.

Por tanto, podemos concluir que el futuro desarrollo de nuestros países, de la región y del mundo está íntimamente ligado con la capacidad que tengamos para relacionarnos con la naturaleza y qué tan preparados estemos para enfrentar sus embates, lo que dentro del marco del cambio climático se conoce como “estrategias de adaptación”. Sólo al entender y manejar adecuadamente esta realidad, seremos capaces de generar las condiciones de seguridad necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible.

La gestión de riesgos es una política de desarrollo que plantea la necesidad de trabajar en prevención, entendida en este caso como el mejoramiento de la relación ser humano-naturaleza. Pero también, trabajar con las poblaciones e instituciones en la construcción de capacidades socio-organizativas, técnicas e institucionales para enfrentar posibles desastres naturales. Para esto es necesario generar una conciencia de responsabilidad colectiva, no

solamente en cuanto al riesgo al que estamos expuestos sino también en función del riesgo que generamos en nuestras actividades cotidianas.

En este marco, el Gobierno nacional, a través de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, ha decretado la necesidad de elevar la Gestión de Riesgos a la categoría de política de Estado, lo que supone la necesidad de su transversalidad e institucionalización, así como la generación de una cultura de prevención a nivel de todos los actores sociales y estatales.

Para lograr este objetivo, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos prevé trabajar en dos líneas estratégicas de acción:

- Crear y fortalecer las capacidades del país para enfrentar emergencias o desastres.
- Elevar la Gestión de Riesgos a política de Estado.

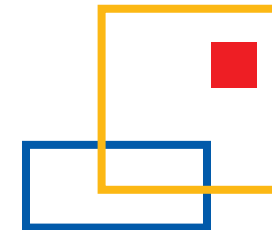
Es importante comprender que si bien existen esfuerzos valiosos e importantes en gestión de riesgos llevados a cabo por diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales, éstos no han logrado hasta el momento ser institucionalizados, lo que no ha permitido que se generen estándares que permitan trabajar la gestión de riesgos como un proceso permanente de construcción de política pública.

Es justamente aquí, donde la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y como miembro del Gabinete de Seguridad, juega un papel fundamental al asumir los retos derivados de este proceso de construcción que el país tiene por delante, sin que esto implique descuidar los procesos cotidianos de preparación, ya que la naturaleza es impredecible.

Consideramos que la única forma legítima para este fin se logrará a través de un enfoque sistémico, descentralizado y eminentemente participativo, tal como ha sido llevado a cabo el consenso de la presente Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia; proceso al que nos sumamos con orgullo, seguros de contribuir de esta manera a la construcción de un Ecuador más seguro, democrático, altivo y soberano.

Lorena Cajas Albán

Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos



I. Introducción



1.1 Nuevo escenario mundial

1.1.1 Comportamientos mundiales y cambios climáticos

Alrededor del mundo existe una creciente preocupación en los ámbitos social, económico y político sobre los cambios climáticos presentes en cada una de las regiones del mundo, sin excepción alguna. Esta situación demanda la atención y coordinación de todas las naciones que, de forma organizada, se encuentran trabajando activamente en la reducción de las vulnerabilidades, así como en el mejoramiento de respuesta ante eventos adversos que afecten a la humanidad. Es responsabilidad de los Estados buscar modelos de desarrollo que propongan un uso racional y equilibrado de los recursos naturales.

Los retrocesos de los glaciares, el crecimiento de las zonas propensas a la desertificación, la extinción de especies vegetales y animales, la variación de las temperaturas y de las precipitaciones son las principales consecuencias

del proceso contaminante que podemos observar en nuestro territorio. Es importante concentrar nuestras capacidades en construir una propuesta tanto para la adaptación a los nuevos escenarios que tendremos que enfrentar como para una reducción considerable del consumo de manera general.

Es importante reconocer que toda relación entre humanidad y naturaleza determina una carga específica sobre esta última. Nuestra tarea es encontrar los límites de las acciones que los seres humanos, de una manera equilibrada, propongan sobre un territorio, considerando su biodiversidad. El escenario es totalmente adverso para que las condiciones puedan cambiar con facilidad; países enteros han determinado hacer de sus territorios espacios aptos para procesos productivos a gran escala; los pequeños como el nuestro se encuentran bajo una gran presión para buscar, como sea, insertarse dentro de este modelo capitalista que a primera vista es el principal responsable de la emanación de gases de efecto invernadero así como del uso indiscriminado de los recursos naturales. La vorágine del mercado no sólo atenta contra el ambiente, sino que de manera directa afecta las condiciones humanas alrededor del mundo, los precios de los alimentos han llegado a niveles



Archivo visual de la STGR

históricos con las alzas registradas en los últimos años. La demanda de tierras para la producción de materias primas utilizadas en la fabricación de combustibles, la demanda de petróleo y otros minerales son situaciones que han generado en definitiva un reajuste de la economía mundial con un incremento considerable de contaminación y depredación de los recursos naturales. Esta situación hace complejo al escenario, pues existe un número mayor de población que no tiene acceso a los satisfactores básicos de sus necesidades, sobre todo aquellos relacionados a la subsistencia y protección. El nivel de acceso a estos satisfactores básicos es inversamente proporcional a los niveles de vulnerabilidad de los seres humanos frente a emergencias o desastres, por lo que este fenómeno de origen antrópico junto al natural, inicialmente descrito, nos alerta sobre el riesgo al que nos enfrentamos y cómo lo profundizamos con nuestras acciones cotidianas. Es importante recalcar que la propuesta en la que se basa este documento no desea generar un sentimiento de temor en el lector, al contrario, su interés es construir junto al ciudadano y la ciudadana un nuevo sentido común acerca de cómo percibir el rol de cada uno de nosotros, en un marco de seguridad que comienza por las responsabilidades antes que por los derechos.

1.2 Construyamos el Camino

Ante este escenario la propuesta es clara para la humanidad, la adaptación a los cambios climáticos depende del comportamiento y la actitud que cada ser humano determine para enfrentar esta problemática que pone en riesgo nuestra existencia. Varias son las iniciativas que se han erigido ante esta situación. Estados conscientes de la realidad y adversidad a las que se enfrentan sus poblaciones han asumido procesos de coordinación con organizaciones internacionales e institutos especializados, iniciando acciones para enfrentar la situación de manera integral. Debido a que el ámbito de

acción es realmente extenso, la tarea tiene que pensarse para corto, mediano y largo plazo. Es importante hacer estos cortes longitudinales en el tiempo para contar con mediciones valorativas de los alcances de la propuesta, de lo contrario el problema seguirá creciendo mientras que nuestra capacidad de resiliencia será menor.

1.3. Propuesta de Acción

Los antecedentes expuestos han logrado construir nuevas nociones al respecto de cuál debería ser el comportamiento o cuáles deberían ser las acciones con las que el ser humano responda a los fenómenos que se presentan. Se necesita reconocer que tenemos un camino largo por recorrer para alcanzar escenarios más favorables en términos del buen vivir. De esta manera, el gobierno del Ecuador ha decidido desarrollar las capacidades tanto institucionales como humanas con respecto a la gestión de riesgos; al cumplir con este principio, se constituye una propuesta de cambio para nuestra sociedad.

Para esto, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos ha planteado construir conjuntamente con el resto de instituciones públicas, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales, estrategias que aseguren un nuevo escenario donde se puedan plantear acciones de desarrollo en un marco de equilibrio con la naturaleza, donde hombres y mujeres encuentren un camino que garantice las condiciones actuales y futuras en un marco de gestión de riesgos.

La problemática de los riesgos y desastres ha crecido exponencialmente, como lo muestra tanto el aumento de los eventos registrados, como el aumento de los impactos sociales y económicos de los mismos. En América Latina por ejemplo, durante los últimos 40 años, el número de desastres se

ha triplicado y las pérdidas económicas se han multiplicado por 11, según datos de PNUD. A esta problemática hay que sumarle los efectos del cambio climático que probablemente incrementarán los riesgos y los desastres en los territorios.

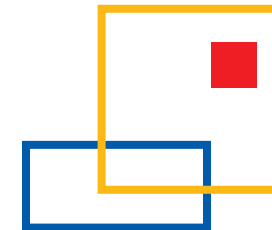
La problemática pasó (esquemáticamente) de ser exclusividad de científicos (interesados en describir y conocer los fenómenos naturales causantes de desastres, que luego serían identificados como “amenazas”), a ser un tema de organismos especializados en la respuesta (ayuda humanitaria, con mejor preparación para actuar en casos de emergencias), terminando por imponerse la visión integral del riesgo, que identifica al desastre como la consecuencia de una serie de decisiones sociales y de un inadecuado manejo de los factores de riesgo. Así, el impacto diferencial de los desastres se debe más a las vulnerabilidades de las poblaciones expuestas, de sus actividades productivas, que a las características del evento natural. Esas vulnerabilidades están vinculadas a las condiciones socio-económicas y culturales de la población, a la degradación ambiental, a las diferentes debilidades institucionales, a la alarmante ausencia de políticas y normas para las diferentes materias involucradas, entre otros factores. Las vulnerabilidades están entonces ligadas al enfoque y modelo de desarrollo con el que los países han intentado mejorar el crecimiento económico y en algunos casos superar condiciones de desigualdad social.

El creciente interés internacional y regional ha generado varios compromisos para enfrentar la temática, siendo el más relevante a nivel internacional el Marco de Acción de Hyogo, aprobado por 168 países en enero de 2005 y, a nivel regional, la creación, en julio de 2002, y posterior puesta en marcha del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE). El Marco de Acción de Hyogo cuenta con cinco prioridades de acción. La primera es la de "velar porque la reducción de los riesgos

de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación". En el Ecuador, bajo el impulso creado por el proyecto PREDECAN (impulsado por el CAPRADE), se ha elaborado una "Agenda Estratégica para el fortalecimiento de la Gestión del Riesgo", cuya preparación fue discutida en varias ocasiones hasta determinar un documento, revisado en abril de 2007, que reitera la necesidad (entre otras acciones) de crear un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.



Archivo visual de la STGR



II. Iniciativas Mundiales



2.1 La Conferencia Mundial de Kobe, Hyogo, Japón, sobre la Reducción de los Desastres:

Objetivos generales, resultado previsto y objetivos estratégicos

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres se celebró en Kobe, Hyogo (Japón), en el 2005; en ella se aprobó el presente Marco de Acción para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La Conferencia constituyó una oportunidad excepcional para promover un enfoque estratégico y sistémico de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan. Puso de relieve la necesidad y señaló los medios de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

A. Objetivos generales

La Asamblea General decidió celebrar la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres con los cinco objetivos siguientes:

- a) Concluir el examen de la Estrategia de Yokohama y su Plan de Acción, con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de desastres en el siglo XXI;
- b) Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en casos de desastre;
- c) Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas;
- d) Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación; y,
- e) Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres, destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo.

B. Resultado previsto

Teniendo en cuenta estos objetivos y basándose en las conclusiones del examen de la Estrategia de Yokohama, los Estados y otros agentes que participan en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (en adelante "la Conferencia"), resuelven perseguir el siguiente resultado en los próximos diez años:

la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

La consecución de este resultado impone la consagración y la participación plenas de todos los agentes interesados: los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, incluidos los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica.

C. Objetivos estratégicos

Para lograr el resultado previsto, la Conferencia resuelve adoptar los siguientes objetivos estratégicos:

- a) La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, en la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
- b) La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
- c) En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.



Archivo visual de la STGR

2.1.1. Prioridades de acción para 2005-2015 desde Hyogo

2.1.1.1. Consideraciones generales

La Conferencia reafirma que al determinar las medidas apropiadas para lograr el resultado previsto y los objetivos estratégicos, debe tenerse en cuenta las siguientes consideraciones generales:

- a) Los Principios de la Estrategia de Yokohama mantienen toda su validez en el contexto actual, que se caracteriza por la consagración de esfuerzos cada vez mayores frente a la reducción de los desastres.
- b) Teniendo en cuenta la importancia de la cooperación y la asociación internacionales, recae principalmente en cada Estado la responsabilidad de perseguir su propio desarrollo sostenible y de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, en particular para la protección de la población que se halla en su territorio, la infraestructura y otros bienes nacionales contra el impacto de los desastres. Al mismo tiempo, en el contexto de la creciente interdependencia mundial, se precisa de una cooperación internacional concertada y de un entorno internacional propicio para estimular y contribuir al desarrollo de los conocimientos, las capacidades y la motivación necesarios para la reducción de los riesgos de desastre a todo nivel.
- c) Se debe incorporar un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de desastre que tenga en cuenta amenazas múltiples en las políticas, los planes y los programas relacionados con el desarrollo sostenible y las actividades de socorro, rehabilitación y recuperación posteriores a los desastres y a los conflictos en los países propensos a sufrir desastres.
- d) Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de información, educación y formación.



Archivo visual de la STGR

- e) Al elaborar los planes para la reducción de los riesgos de desastre se debe considerar la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables.
- f) Se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre.
- g) Los países en desarrollo propensos a sufrir desastres, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, merecen una atención particular debido a su mayor grado de vulnerabilidad y de exposición a los riesgos, que suele rebasar significativamente su capacidad de respuesta a los desastres y de recuperación.
- h) Es necesario intensificar la cooperación y la asistencia internacionales y regionales en materia de reducción de los riesgos de desastre entre otras cosas mediante:
 - La transferencia de conocimientos, tecnología y personal especializado a fin de aumentar la capacidad para la reducción de los riesgos de desastre.

- El intercambio de resultados de investigaciones, experiencias y prácticas óptimas.
 - La recopilación de información sobre los riesgos y el impacto de desastres de toda magnitud, de modo que pueda aprovecharse en las actividades de desarrollo sostenible y de reducción de los riesgos de desastre.
 - La prestación de apoyo apropiado para mejorar la gobernanza de las actividades de reducción de los riesgos de desastre, las iniciativas de concientización y las medidas de fomento de la capacidad a todo nivel, a fin de aumentar la resiliencia de los países en desarrollo ante los desastres.
 - La aplicación plena, expedita y eficaz de la Iniciativa Ampliada a favor de los países pobres muy endeudados, teniendo en cuenta el impacto de los desastres en la sostenibilidad de la deuda de los países a los que está destinado este programa.
 - La prestación de asistencia financiera para reducir los riesgos actuales y evitar el surgimiento de nuevos.
- i) La promoción de una cultura de prevención, entre otras cosas, mediante la movilización de recursos suficientes para la reducción de los riesgos de desastre, es una inversión a futuro muy rentable. Los sistemas de evaluación de los riesgos y de alerta temprana constituyen inversiones esenciales que protegen y salvan vidas, bienes y medios de subsistencia, contribuyen a la sostenibilidad del desarrollo y, desde el punto de vista del costo, resultan mucho más eficaces para reforzar los mecanismos de enfrentamiento a los desastres que la acción centrada principalmente en la respuesta y la recuperación después de ellos.
- j) También se necesitan medidas de carácter emprendedor, teniendo en cuenta que las fases de socorro, rehabilitación y reconstrucción tras un desastre son una coyuntura que debe aprovecharse para acometer las tareas de reconstrucción de los medios de vida, de planificación y reconstrucción de las estructuras físicas y socioeconómicas, de modo

que contribuya a fortalecer la resiliencia de la comunidad y a reducir la vulnerabilidad ante futuros riesgos de desastre.

- k) La reducción de los riesgos de desastre es un asunto que concierne a múltiples sectores en el contexto del desarrollo sostenible y constituye, por tanto, un elemento importante para la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los de la Declaración del Milenio. Además, debe ponerse el máximo empeño en utilizar la asistencia humanitaria de tal modo que los riesgos y los factores de vulnerabilidad futuros se reduzcan al mínimo posible.

2.2. Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE

Mediante DECISIÓN 529 de 7 de julio de 2002 se crea el COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (CAPRADE) que tiene por objeto y competencia contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la Subregión Andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes y la promoción de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutua y el intercambio de experiencias en la materia.

En el Ecuador, el Comité se conforma por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

El CAPRADE contempla cinco ejes temáticos que se han venido desarrollando en el marco del Proyecto PREDECAN. Los ejes son los siguientes:

- Fortalecimiento de la institucionalidad y de las capacidades a nivel subregional andino, nacional y local
- Información, investigación y desarrollo
- Identificación, evaluación y monitoreo de riesgos, alerta temprana y planes específicos
- Fomento de una cultura de la prevención con participación social
- Asistencia mutua en casos de desastre

2.3. Apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina Proyecto PREDECAN

El PREDECAN se ha constituido como el brazo operativo del CAPRADE. Después de finalizar su gestión en julio de 2009, el CAPRADE ha previsto una estrategia de sostenibilidad para el proceso desarrollado por los países, con la facilitación del PREDECAN, en el marco de los objetivos aprobados por el CAPRADE.

La propuesta de sostenibilidad plantea el fortalecimiento de una Secretaría Técnica del CAPRADE en el seno de la CAN, garantizando de esta manera que el tema sea trabajado bajo un enfoque de proceso y no de proyecto con características finitas. De la misma manera, con esta medida se asegura la institucionalización de la gestión de riesgos en el marco de una Comunidad Andina con fortalezas para negociar recursos y que asuma de manera adecuada su responsabilidad en el marco de esta temática.

El objetivo general del Proyecto es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible en los países de la Comunidad Andina de Naciones.

Metodológicamente, el Proyecto se concentra en la coordinación y facilitación de procesos con el fin de apoyar el fortalecimiento de las estructuras institucionales, políticas y herramientas metodológicas de cada país y de la Subregión Andina, y de esta manera contribuir a mejorar la gestión de riesgos a nivel andino. La sede del Proyecto está en la ciudad de Lima-Perú, y en el Ecuador la entidad Coordinadora es la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

Actualmente la gestión del CAPRADE se concentra en consolidar las visiones de gestión de riesgos y cambio climático, dados los puntos comunes y objetivos similares, comprendiendo el rol que desempeña la gestión de riesgos en el marco del cambio climático, particularmente en lo referente a la estrategia de adaptación.

Componentes del Proyecto

- Fortalecimiento de Sistemas y Políticas Nacionales y Subregionales Andinas
- Sistemas de información, evaluación y monitoreo del riesgo
- Incorporación de la gestión de riesgos en la planificación del territorio sectorial y del desarrollo
- Educación y sensibilización sobre gestión de riesgos
- Proyectos piloto para fortalecer la participación en la gestión local del riesgo

2.4. Iniciativas en Marcha

Proyecto Sistema de Alerta Temprana y Gestión del Riesgo Natural

Este proyecto cuenta con dos componentes principales: el primero enfocado en reducir la vulnerabilidad de las zonas afectadas por la actividad presente y potencial de los volcanes Tungurahua y Cotopaxi; el segundo se

centra en aportar a la construcción del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. Estos objetivos se lograrán mediante la implementación de un sistema de alerta temprana ante la amenaza volcánica y la modernización de un marco institucional de la gestión de riesgos, respectivamente, bajo la premisa de que la prevención de riesgos es una política de desarrollo que debe abordarse con un enfoque transversal desde varios niveles, incluida la planificación, a través de la conformación e implementación de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

En la ejecución del proyecto participan la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR), el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (IG-EPN) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

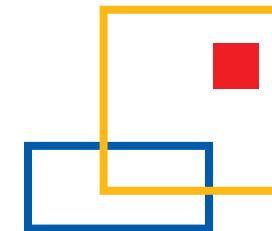
Componentes y subcomponentes del Proyecto:

I. Sistema de Alerta Temprana ante la amenaza volcánica

- Análisis y monitoreo de la amenaza volcánica y la comunicación de información a los tomadores de decisiones
- Construcción de los escenarios de riesgo
- Preparación y equipamiento de los centros de operaciones de emergencias
- Comunicación social y toma de decisiones

II. Sistema Nacional de Gestión de Riesgos

- Bases conceptuales, políticas y organizativas para la gestión del riesgo natural
- Definición e implementación de instrumentos para la organización de sistemas locales y regionales



III. La gestión de riesgos desde la perspectiva de Seguridad, Soberanía y Democracia.



La nueva visión de la seguridad del Gobierno ecuatoriano define los principales lineamientos y estrategias basados en un ejercicio democrático participativo e incluyente en el que las diversas instituciones que forman el aparato estatal sean las que, a través del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, propongan a la sociedad civil diversos temas en el ámbito de la seguridad para que se genere un debate a nivel nacional y finalmente, con la aportación de la sociedad en general, se establezca una agenda de seguridad nacional que se institucionalice para que así trascienda como política del Estado ecuatoriano y no sea únicamente un esfuerzo coyuntural del Gobierno actual.

Tradicionalmente en el Ecuador, la gestión de riesgos se ha manejado desde una perspectiva reactiva, utilizando procedimientos creados ad hoc para cada uno de los fenómenos, sin que después de éstos, las experiencias o procesos creados logren ser recogidos, sistematizados ni mucho menos utilizados para la construcción de políticas públicas, por lo que ninguna de estas

prácticas o experiencias (exitosas y no exitosas) han podido ser institucionalizadas, lo que ha ocasionado que cada vez que se presenta un nuevo fenómeno desastroso, sean las autoridades de turno las que generen medidas de manera discrecional, sin mayor capacidad de planificación ni acciones de contingencia que respondan a estrategias propias de un sistema eficiente y dinámico.

Una de las grandes falencias por las que estos procedimientos no han podido ser detectados, señalados y elevados a la categoría de políticas públicas, pese a los múltiples estudios de organismos nacionales e internacionales, ha sido la debilidad en las capacidades coordinadoras de la institución que, por ley, tiene la competencia de liderar el sistema nacional de gestión de riesgos, así como de generar las condiciones necesarias para que a éste se integren diversos actores de la sociedad civil, instituciones públicas e inclusive la cooperación internacional.

La Secretaría Técnica ha sido recientemente creada y al momento se encuentra en una etapa de transición (de Dirección Nacional de Defensa Civil a Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos), configurando un nuevo modelo institucional a través de la consolidación de un nuevo enfoque de seguridad, soberanía y democracia, para lo que se han establecido princi-



Archivo visual de la STGR

pios sobre la base de los cuales se ha propuesto la construcción de una política social a partir de la doctrina planteada. A continuación describiremos varios de los principios que se han definido para llevar adelante el proceso mencionado:

3.1 Principios de la gestión de riesgos

- a) **Obligatoriedad:** Las medidas que se tomen para reducir los riesgos y atender las emergencias y los desastres son de carácter obligatorio, con la finalidad de salvaguardar la vida y los procesos de desarrollo del país;
- b) **Descentralización y Subsidiariedad:** Bajo el principio de gestión descentralizada se establece que las capacidades y responsabilidades deben ser asumidas por los gobiernos locales. Pero cuando las capacidades técnicas y de recursos de los autoridades territoriales subnacionales fueren rebasadas, deberán generarse mecanismos de apoyo y soporte a nivel provincial, regional y, si correspondiere, a nivel nacional, respetando la autoridad local o regional;
- c) **Interés colectivo:** La reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son actividades de interés colectivo, ya que los impactos de una deficiente gestión se hacen sentir en todos los estratos de la sociedad;
- d) **Transversalidad e Integralidad:** Las acciones de reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres competen a todos los organismos de la sociedad y deben ser integradas a todas las etapas de la planificación del desarrollo para lograr resultados integrales. La inserción debe hacerse a través de los procesos sociales en curso, en coordinación y respetando las autonomías institucionales;
- e) **Responsabilidad compartida y Participación:** Según este principio, quienes generen riesgos deberán responder por ellos en todas sus consecuencias y según su grado de responsabilidad. Además, la sociedad en

su conjunto debe ser partícipe de las acciones e iniciativas tendientes a reducir los riesgos y manejar las emergencias y desastres;

- f) Permanencia: Las acciones de reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son de carácter permanente con énfasis particular en todas aquellas que buscan asegurar una gestión prospectiva del riesgo;
- g) Transferencia del riesgo: El riesgo no está repartido de manera uniforme en el territorio nacional, por lo que resulta necesario generar los mecanismos adecuados para transferir riesgos y soportar su carga de manera solidaria. Además, el Estado debe asegurar que sus activos no se vean destruidos sin capacidad real de recuperación.
- h) Acceso a información: Para una adecuada actuación de las instituciones y de la sociedad, es prioritario que la toma de decisiones, tanto colectiva como individual, se base en información verificada, validada y de libre acceso.

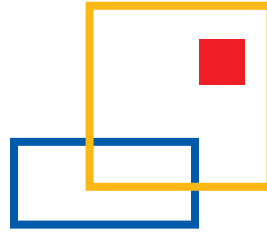
Luego de un profundo análisis dentro del proceso de reforma del Estado, el Gobierno nacional decide dar inicio a un proceso de institucionalización de la política pública de Gestión de Riesgos a través de la firma del Decreto Ejecutivo 1046-A del 26 de abril de 2008, publicado en el Registro Oficial 345 del 26 de mayo de 2008, creando la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos como una entidad adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, que asume todas las obligaciones, responsabilidades y derechos que en materia de defensa civil, le correspondían a la Dirección Nacional de Defensa Civil y a la Secretaría General del COSENA, al tenor de los artículos 2 y 5 que dicen:

“Artículo 2.- Todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones, constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, que hasta esta fecha eran ejercidas por la Dirección Nacional de Defensa Civil o por la Secretaría General del Consejo de Seguridad

Nacional en materia de defensa civil, pasan a ser ejercidas en bloque por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos”.

“Artículo 5.- Los derechos y obligaciones, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, y las exenciones tributarias y arancelarias vinculadas con la Dirección Nacional de Defensa Civil, serán asumidos por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos”.

Con esta medida se dispone la consolidación de un espacio responsable para la coordinación y la rectoría de la Gestión de Riesgos en el país, que lidere procesos participativos necesarios para la construcción de políticas públicas, mecanismos e instrumentos que permitan fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar potenciales o vigentes emergencias o desastres, implementando un enfoque prospectivo y permitiendo la transformación progresiva de nuestra sociedad hacia una cultura solidaria de seguridad y de prevención que nos permita actuar cotidianamente bajo principios básicos de una ciudadanía activa, en lo que se refiere a derechos y deberes expresados en la Constitución.



IV. Diagnóstico País



Con relación a varias investigaciones que establecen un diagnóstico sobre la situación de los riesgos en el país, SENPLADES elaboró el informe “Gestión de Riesgo” en el cual se incluyen los planteamientos que se presentan a continuación.



Jorge Peñafiel/ El Universo

El Ecuador, al igual que los países de la Región Andina, presenta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo ante diversas amenazas naturales. En los últimos 25 años los países de la Región Andina han sido afectados por grandes desastres naturales. El Estudio realizado por la CEPAL, Evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres”, en el 2003, señala que aproximadamente el 33% de pérdidas directas e indirectas (vidas humanas, infraestructura social y productiva) registradas en la región fue causado por eventos naturales adversos.

En el caso del Ecuador, el estudio de la CAF, “Las Lecciones de El Niño 97-98-Ecuador”, determinó que el Fenómeno El Niño (97-98) generó daños por un valor de dos mil ochocientos millones de dólares, equivalente casi al 15% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 1997.

El proceso eruptivo del Volcán Tungurahua (julio-agosto 2006) afectó a 117.133 personas y a 97.000 hectáreas, de las que en 40.000 se registró pérdidas de terrenos cultivables de sembríos de maíz, papas, cereales, hortalizas, leguminosas, frutales y pastos; además, aproximadamente, se pusieron 10.000 animales en riesgo.

En cuanto a infraestructura vial, se registraron 11.000 Km² de vías de comunicación afectadas; es decir, alrededor de 150 millones de dólares en pérdidas.

El estudio de la CEPAL, “Las Economías más Pequeñas de América Latina y el Caribe: Especificidades y Desafíos” en el 2001, señala que en muchas de las economías pequeñas de la región, los desastres naturales son recurrentes y suelen afectar a una gran proporción de la población nacional y de la economía.

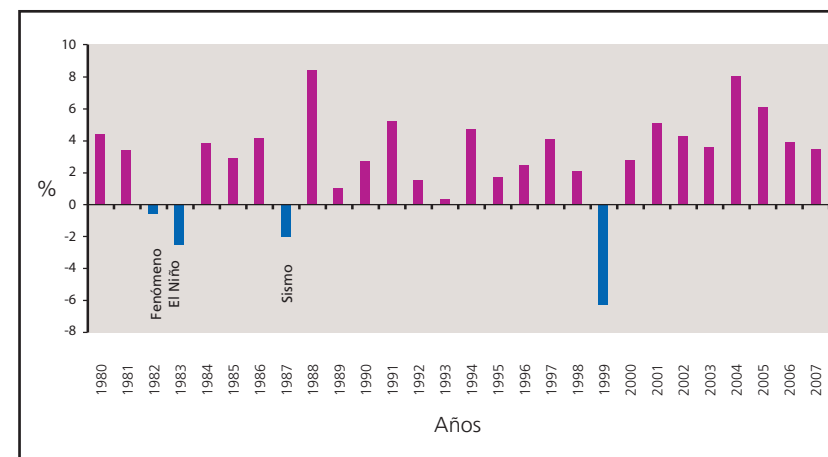
Asimismo, el Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de Desastres de la Universidad de Louvain-EM-DAT, la Federación Internacional de la Cruz Roja y el Munich Insurance Grup, refieren que las pérdidas son más onerosas en los países en vías de desarrollo, donde un gran desastre puede alcanzar un valor por daños equivalente entre el 10% y 100% del PIB anual de ese país, dependiendo del tamaño relativo de la economía afectada. En general, cuanto más pequeño es el país, más grande es el impacto del evento. Por otra parte, señalan que el impacto que genera el inadecuado manejo de los riesgos guarda una relación estrecha con el desempeño económico, el desarrollo social y el medio ambiente.

En el caso del Ecuador no se han realizado estudios que determinen causalidad entre los desastres y la tasa de crecimiento económico. No obstante, al analizar el comportamiento del PIB durante los últimos 25 años (ver gráfico), se puede observar que existe una coincidencia entre la ocurrencia de un gran desastre (Fenómeno El Niño 1983, Sismo 1987) y la caída del PIB, por lo que se podría inferir que en el Ecuador, la ocurrencia de los desastres incide significativamente en el comportamiento y en la vulnerabilidad de la economía. (Gráfico 1)

En este contexto, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo considera que abordar la gestión de riesgos desde el ámbito de la planificación es contribuir a la reducción de riesgos de desastres y al desarrollo sostenible, pues los riesgos que enfrenta la sociedad son resultantes de procesos sociales que se derivan de las modalidades de desarrollo implementadas.

En tal sentido, la gestión de riesgos es un componente de la gestión del desarrollo, la gestión ambiental y la gestión global de la seguridad humana como condición necesaria pero no suficiente para el logro de la sostenibilidad. Del mismo modo, su tratamiento es en el marco del desarrollo a través de los procesos de planificación nacional, seccional y local.

Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB



Fuente: Documento sobre Gestión de Riesgos de SENPLADES-bivapad.gov.ec

4.1. Amenazas

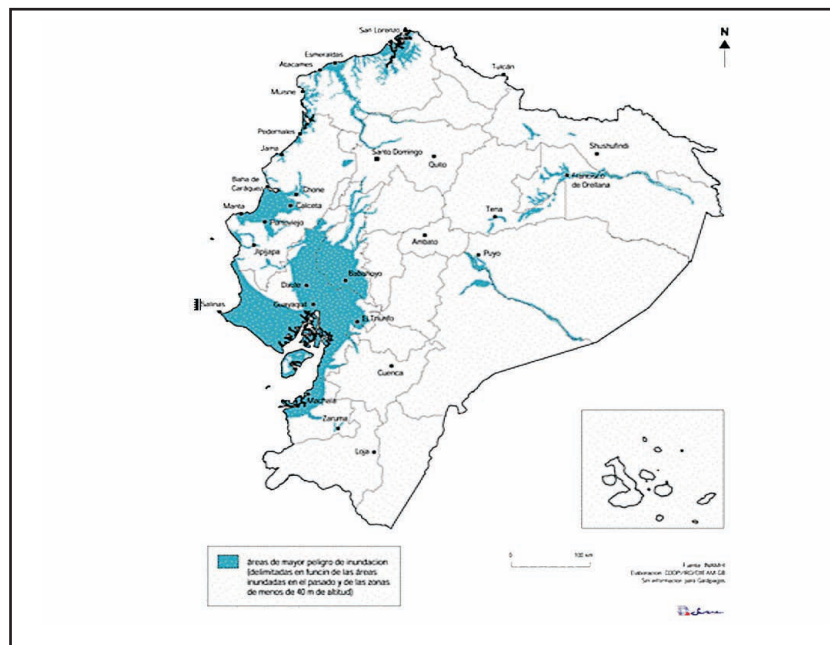
El Ecuador, por su ubicación geográfica y por las dinámicas geopolíticas que lo circunscriben, es un país que está expuesto a cuatro tipos de amenazas, tres de origen natural y una antropogénica:¹

a) Inundaciones y deslizamientos de tierra

El Ecuador se encuentra ubicado en la cuenca del Océano Pacífico, por lo que en los meses del invierno boreal, sufre el embate de las alteraciones climáticas originadas por la corriente cálida de El Niño. El denominado fenómeno de El Niño genera fuertes precipitaciones en la zona continen-

¹ Cadena Juan Pablo, Gestión de la ayuda humanitaria internacional para emergencias en el Ecuador, El caso de la emergencia nacional por inundaciones y agravamiento de la actividad eruptiva del Tungurahua, Ageci-UNDP, 2008.

Gráfico 2



Fuente: ECHO, *Un país propenso a desastres. Una visión rápida de los riesgos de desastre en el país*

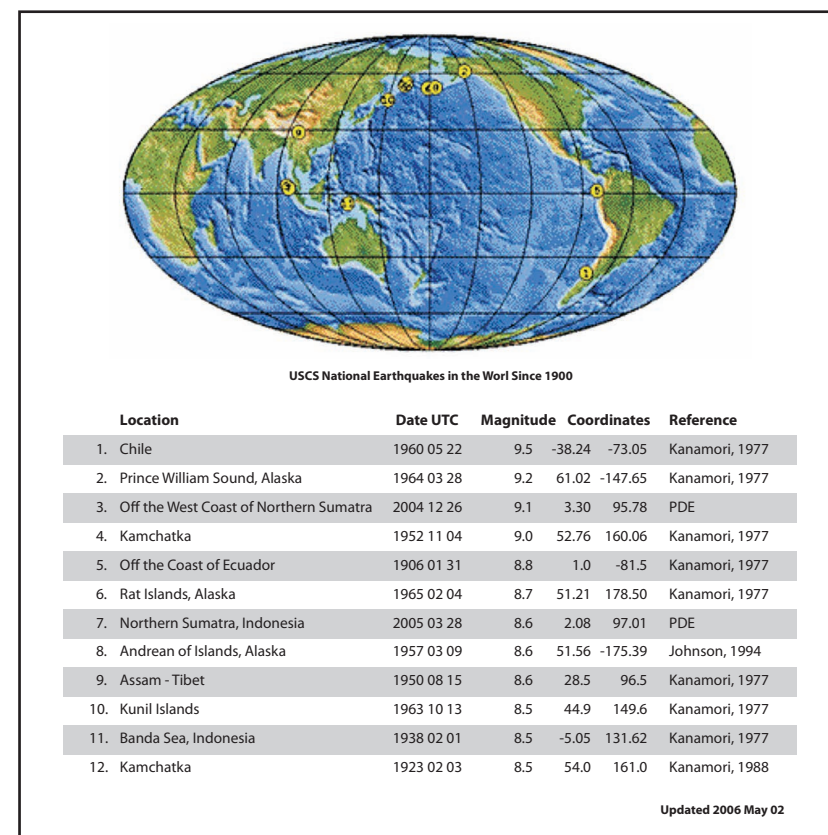
tal que causan inundaciones en las zonas costeras, en particular en las áreas circundadas por sistemas fluviales. Estas inundaciones son consideradas normales y aprovechadas por los campesinos para la producción agropecuaria. Sin embargo, en ocasiones, tal como sucedió en los años 1981-82 y 1997-98, las precipitaciones alcanzaron un nivel de intensidad que superaron los parámetros considerados normales y se generaron deslizamientos de tierras e inundaciones anormales que afectaron a las zonas rurales y urbanas de la región Costa y de la Sierra Baja Occidental.

b) Terremotos y tsunamis

El Ecuador se encuentra ubicado dentro de una gran falla geológica que cruza la parte occidental del continente americano desde Alaska hasta la

Tierra del Fuego. Esta falla es producto de la superposición de dos importantes capas tectónicas en el Océano Pacífico cuya colisión generó, en edades geológicas anteriores, la aparición de la Cordillera de los Andes. Los movimientos tectónicos de las capas superpuestas generan terremotos en las zonas continentales y tsunamis que golpean las costas en los dos extremos de la Cuenca del Pacífico. Si se analiza los datos sobre los principales

Gráfico 3: Largest Earthquakes in the World Since 1900

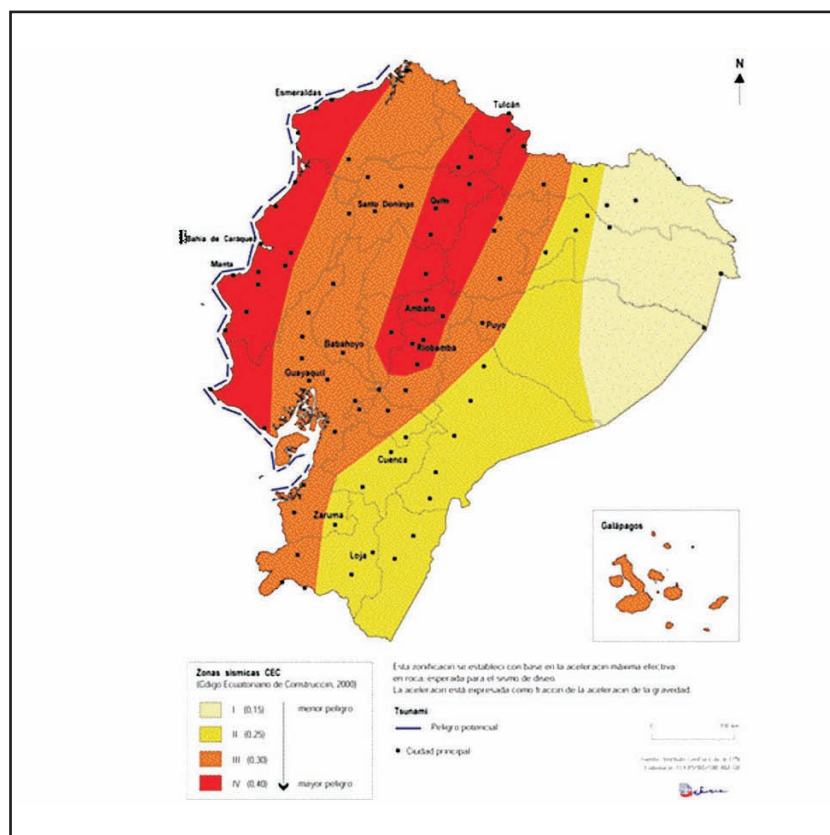


Fuente: ECHO, *Un país propenso a desastres. Una visión rápida de los riesgos de desastre en el país*

terremotos desde 1900, se evidencia que éstos han sucedido en la plataforma continental y marítima de la mencionada Cuenca.

El Ecuador es entonces una zona sísmica y por ende es propenso a sufrir terremotos de gran intensidad. Las regiones con mayor propensión a movimientos telúricos dentro del país son la Sierra, la Costa y las Galápagos, en las cuales se encuentran las principales ciudades del país y las principales zonas de generación y/o transporte de la riqueza económica.

Gráfico 4

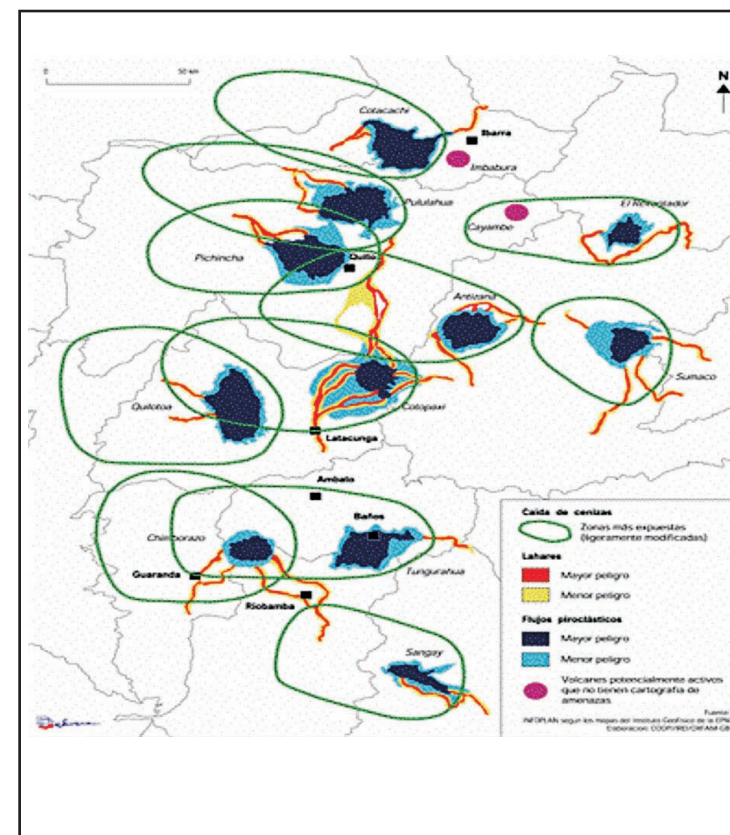


Fuente: ECHO, *Un país propenso a desastres. Una visión rápida de los riesgos de desastre en el país*

c) Erupciones volcánicas

El Ecuador está atravesado en su parte central, de norte a sur, por la Cordillera de los Andes, en la que se encuentran varios volcanes activos y varios potencialmente activos. Sólo en el Ecuador, encontramos once volcanes activos (Cotacachi, Pululahua, Pichincha, El Reventador, Antisana, Sumaco, Cotopaxi, Quilotoa, Tungurahua, Chimborazo y Sangay) y dos potencialmente activos (Cayambe e Imbabura). Este hecho hace que las

Gráfico 5



Fuente: ECHO, *Un país propenso a desastres. Una visión rápida de los riesgos de desastre en el país*

principales ciudades de la Sierra Centro y Centro Norte, desde Riobamba en el sur hasta Ibarra en el norte, sean ciudades con alto riesgo de sufrir los embates de temblores, lahares y flujos piroplásticos producto de una erupción volcánica; al tiempo que las ciudades de la Costa y el Oriente, en ciertas zonas, pueden sufrir caída de ceniza y efectos devastadores a la salud humana y a la producción agropecuaria.

d) Desplazamientos masivos de gente

Debido a las dinámicas geopolíticas en las que está inmerso el Ecuador, y la Región Andina en general, una amenaza latente que tiene la estabilidad socio-económica y política del país es la incursión masiva de refugiados colombianos. El Gobierno de Colombia ha decidido acabar con el conflicto interno que enfrenta a fuerzas irregulares y a las fuerzas armadas del Estado, mediante una intensificación de la lucha contrainsurgente, la que se focaliza en los departamentos que limitan con el norte del Ecuador.

Esta solución militar al conflicto, además de los enfrentamientos bélicos convencionales, contiene un componente de lucha antinarcótica que se realiza a través de aspersiones aéreas de herbicidas, lo que destruye la fuente económica de campesinos y los atrapa en el fuego cruzado, al igual que a grupos sociales de asentamientos urbanos y rurales y, por ende, puede generar movimientos masivos de personas hacia territorio ecuatoriano para salvaguardar sus vidas.

4.2. Somos un país “vulnerable”

Según el informe del Banco Mundial, “Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis” en el 2005, Ecuador es considerado uno de los países de Centro y Sudamérica mas expuesto a amenazas. Esta información

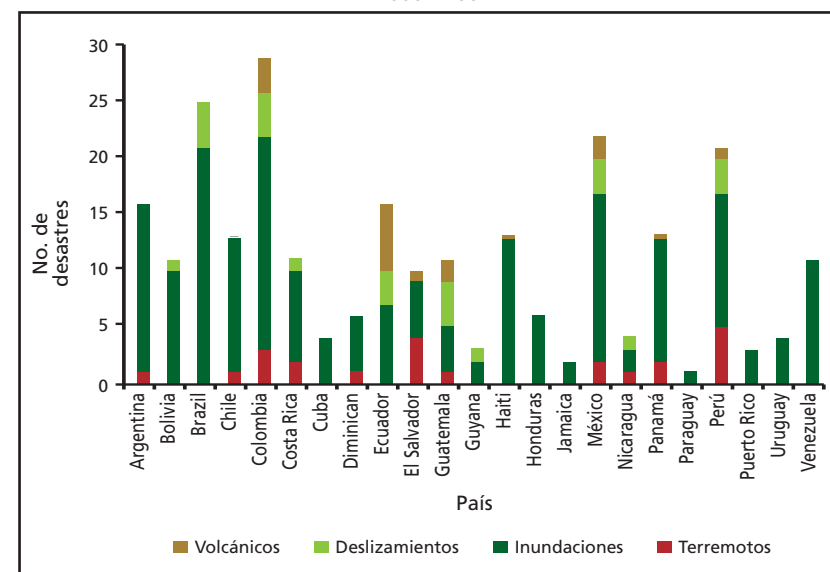
también se puede complementar en el gráfico 2, basado en los datos históricos de la Base de Datos de Emergencias y Desastres (EM-DAT).

En el período 2000-2007, el país fue afectado por siete inundaciones de magnitud alta, por seis procesos eruptivos graves y por tres deslizamientos de igual magnitud, y aparece en la relación de países con mayor riesgo de sufrir las trágicas consecuencias de diferentes desastres.

4.3. Competencia Administrativa

La Defensa Civil es un servicio de actividad permanente del Estado en favor de la comunidad, que tiende a desarrollar y a coordinar las medidas de todo orden destinadas a predecir y prevenir desastres de cualquier origen, a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a per-

Gráfico 6: No. de desastres ocurridos por país y por tipo
2000 - 2007



Fuente: Documento sobre Gestión de Riesgos de SENPLADE
S-bivapad.gov.ec

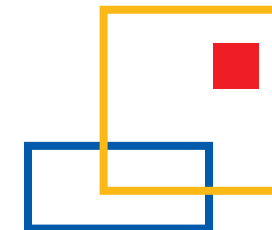
sonas y bienes, así como a realizar en las zonas afectadas las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad.

No obstante, y aunque la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 82 determine la capacidad de la ex Dirección Nacional de Defensa Civil, el concepto de Gestión de Riesgos, asumido por el Jefe de Estado y plasmado en el Decreto Ejecutivo de creación de la Secretaría Técnica, amplía las competencias y el accionar de la Secretaría, considerando cinco ejes de aplicación en el proceso de gestión de riesgos: prevención, preparación, respuesta, mitigación y reconstrucción.

En cuanto al concepto del proceso de gestión de riesgos, es importante anotar que la Secretaría cuenta sobre esa base con una competencia entendida como “la aptitud legal que surge del conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos estatales”; asimismo, el principio de la especialidad de la competencia comprende tanto aquellas facultades atribuidas en forma expresa o implícita, como derivación o extensión de normas expresas, como las competencias “inherentes” que surgen directamente de los fines establecidos en el acto de creación del órgano o ente, con los límites propios de la reserva de la ley que requiere la existencia de norma legal expresa.

4.4. Jurisdicción

Cubre todo el territorio nacional, pero podrá acudir en ayuda de otros países que sufran catástrofes producidas por fenómenos de la naturaleza.



V. La Gestión de Riesgos en el Plan Nacional de Desarrollo



La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES– ha definido dentro de los ejes sociales, productivos y ambientales que abarca el Plan Nacional de Desarrollo, a la gestión de riesgo; en estos ejes, el Plan propone como objetivo:

Generar políticas de gestión del riesgo desde la visión del desarrollo como una política de Estado que beneficie a la población más vulnerable a través de: la reducción del impacto de desastres a nivel nacional, provincial y local; la optimización de la capacidad institucional para reducir la vulnerabilidad y el riesgo asociado y, el mejoramiento de la capacidad de la población para superar un desastre (resiliencia).

5.1. Propuestas de Políticas Sugeridas

- Desarrollar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
- Incorporar la gestión de riesgos en los programas de educación formal

- Fomentar la concienciación y participación ciudadana para consolidar una cultura de prevención en la población
- Integrar el análisis y gestión del riesgo en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, inversión y gestión ambiental
- Desarrollar el Sistema Nacional de Información para la Gestión de Riesgos
- Propiciar el desarrollo de instrumentos legales y financieros para transferencia de riesgo
- Promover proyectos y actividades (investigaciones) de gestión de riesgos y cambio climático
- Desarrollar mecanismos e instrumentos de reducción de riesgos, normalizados en los niveles: nacional, provincial y local

5.2. Avances desde la Planificación. Planificación Nacional y Sectorial:

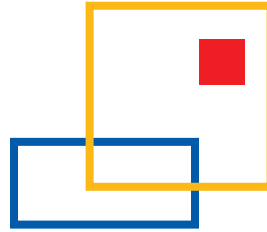
Planes de Reducción De Riesgos

En el Ecuador, durante el período 2002 –2005, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como institución coordinadora del Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO), desarrolló esquemas y mecanismos orientados a incorporar la prevención de riesgos en la planificación del desarrollo, alcanzándose, entre otros resultados, el diseño y publicación de los Planes para la Reducción de Riesgo en el Territorio Nacional y de los Sectores Agua Potable y Saneamiento, Salud, Vialidad y Transporte.

Estos planes son instrumentos orientados al diseño de políticas, estrategias y acciones inmediatas, tendientes a reducir el riesgo existente y futuro.

En forma general, los planes comprenden: análisis de los diferentes tipos de vulnerabilidades, que identifican escenarios de riesgos, desde un modelo teórico-metodológico diseñado con una visión de “Planificación y gestión prospectiva”, hacia la consolidación de lineamientos de políticas, estrategias, perspectivas, proyectos y acciones futuras para el Sector, e información cartográfica.

Los Planes de Reducción de Riesgos constituyen herramientas de trabajo, dirigidos a los técnicos de las instituciones públicas y otras entidades vinculadas con la planificación y la gestión de riesgos, tanto a nivel central, seccional y regional como a nivel privado.



VI. Planificación Institucional



6.1. Principios para la Construcción de Sistemas de Integración

6.1.1. Roles de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR)

El rol principal de la STGR es ser el órgano rector del sistema nacional de la Gestión de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres, para lo cual se sustenta en:

1. La promoción y gestión de políticas y normas;
2. El desarrollo y consolidación de una organización sistémica nacional;
3. Implementación de estrategias y programas nacionales; y
4. La promoción y desarrollo de capacidades institucionales en todos los niveles.

Competencias

La Secretaría Técnica será competente para liderar los procesos para la gestión integral del riesgo y manejo de emergencias y desastres en todo el país, abarcando los aspectos de prevención, mitigación, alertas tempranas, preparativos de respuesta a emergencias, recuperación, reconstrucción y desarrollo después de los desastres, con capacidad de gestión técnica, administrativa y financiera.

Responsabilidades

Para la Gestión Integral de la reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres, la Secretaría tendrá las siguientes responsabilidades:

1. Proponer y gestionar políticas públicas y un marco legal para la Gestión Integral de la reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres, en el territorio nacional.
2. Generar y liderar el proceso de construcción del Sistema Nacional de Gestión Integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres.
3. Coordinar las acciones institucionales requeridas para el desarrollo del Sistema Nacional de Gestión Integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres.
4. Definir las estrategias y promover mecanismos e instrumentos para la implementación de políticas públicas de Gestión Integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres y la construcción y consolidación del Sistema Nacional.
5. Formular de manera participativa y gestionar un Programa Estratégico Nacional para definir las grandes líneas de acción a ser desarrolladas por el Sistema Nacional de Gestión Integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres.

6. Promover y gestionar políticas, estrategias y mecanismos para el financiamiento sostenible de las actividades planteadas en el Programa Estratégico Nacional y para la protección financiera y transferencia del riesgo de los activos del Estado.
7. Liderar, apoyar y monitorear la formulación e implementación de programas e iniciativas con alcance nacional y subnacional que enuncien de manera explícita las responsabilidades y recursos para su ejecución de cada una de las instituciones participantes.
8. Promover y apoyar la creación, fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales que permitan el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Gestión Integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres.
9. Promover el fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades nacionales, regionales y locales en preparativos para la respuesta a emergencias y desastres.
10. Promover el fortalecimiento de los órganos generadores del conocimiento e información y asegurar una concepción sistémica y descentralizada en el manejo de la información, asegurando su flujo hacia los tomadores de decisiones.
11. Suministrar la información oficial que requiere el ejecutivo nacional para tomar las decisiones que le competen en las situaciones de alto riesgo y/o de desastres y recuperación.
12. Formular y gestionar la oficialización de los manuales para la declaratoria y cambio de alertas, emergencias y desastres en todos los niveles territoriales.
13. Promover y desarrollar programas permanentes de divulgación pública sobre la temática de riesgos con miras a la incorporación del enfoque preventivo en la cultura ciudadana e institucional.
14. Prestar temporalmente el soporte técnico para la decisión sobre la asignación de recursos, hasta que las instituciones competentes cuenten

- con las políticas, mecanismos e instrumentos para asumir esta responsabilidad.
15. Representar al país en todas las instancias e iniciativas internacionales, regionales, binacionales y multilaterales en materia de Gestión integral para la reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres.
 16. Brindar el asesoramiento técnico al Gobierno nacional en caso de ayuda humanitaria y técnica al exterior.
 17. Promover la cooperación y asistencia técnica nacional e internacional para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres, en coordinación con el organismo competente en esta materia.
 18. Liderar el proceso de reingeniería de la Defensa Civil para delimitar sus competencias al ámbito de preparativos y respuesta, y mejorar la calidad de servicios que brinda en este marco.

Institucionalidad

La Secretaría Técnica se crea bajo esta figura debido a su flexibilidad, entendiendo esta característica como una fortaleza dentro del marco de la promoción y coordinación en otros niveles institucionales, así como para la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional.

Externo:

En el ámbito externo, se definen los siguientes actores como aquellos de mayor relevancia que, por la índole de su trabajo, estarán directamente relacionados con el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y, por tanto, con la Secretaría Técnica, en su ámbito de competencia.

- Presidencia de la República
- MCSIE – Ministerios Coordinadores

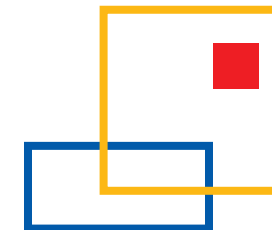
- SENPLADES
- Ministerios Sectoriales / DIPLASEDES/ y Territoriales
- Defensa Civil
- Organismos básicos: F.F.A.A., Bomberos, Policía, 911, etc.
- Instituciones autónomas relacionadas directamente con la temática
- Gobiernos seccionales
- Gobiernos locales
- Instituciones técnico-científicas

Estrategias de Acción

- Proponer y validar con el ejecutivo las prioridades nacionales con criterios de posibilidades de éxito y resultados visibles.
- Construcción sectorial: estrategia.
- Resultados de éxito a corto plazo.
- Análisis de percepción y sensibilidad de la ciudadanía.
- Acceso y confiabilidad de la información.
- Sustento en el ámbito legal (opción Ley de Ordenamiento y Planificación Nacional).

Estrategias internas

- Estructura horizontal
- Flexibilidad
- Comunicación directa y constante con el Ministro y de él con el Ejecutivo



VII. Acciones Estratégicas Específicas



Enseñanza y formación

- Promover la inclusión de nociones de reducción del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles y la utilización de otros canales formales e informales para transmitir la información a los jóvenes y niños; promover la incorporación de la reducción del riesgo de desastre como parte integral del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2015).
- Promover la implementación de programas locales de evaluación de riesgos y preparación para casos de desastre en las escuelas e instituciones de enseñanza superior.
- Promover la implementación de programas y actividades en las escuelas para enseñar la manera de reducir al mínimo los efectos de las amenazas.
- Preparar programas de formación y enseñanza de la gestión y la reducción de los riesgos de desastre destinados a sectores específicos (plani-

ficadores del desarrollo, administradores de situaciones de emergencia, funcionarios de administraciones locales, etc.).

- Promover iniciativas comunitarias de formación, considerando la función que pueden desempeñar los voluntarios, con el fin de desarrollar las capacidades locales para mitigar y hacer frente a los desastres.
- Garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre.

Investigación

- Mejorar los métodos para las evaluaciones de pronóstico de múltiples riesgos y el análisis de costo-beneficio de las medidas de reducción de los riesgos a todo nivel; incorporar dichos métodos en los procesos de decisión a nivel regional, nacional y local.
- Fortalecer la capacidad técnica y científica para elaborar y aplicar metodologías, estudios y modelos de evaluación de los factores de vulnerabilidad ante las amenazas de origen geológico, meteorológico, hidrológico, climático y los efectos de éstas y en particular, para mejorar las capacidades de vigilancia y evaluación regionales.

Concientización pública

- Promover el involucramiento de los medios de comunicación, con miras a fomentar una cultura de resiliencia ante los desastres y una fuerte participación comunitaria en campañas constantes de educación de la ciudadanía y en consultas públicas en todos los niveles de la sociedad.

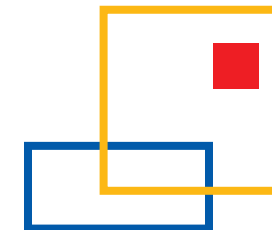
Tabla 1: Estrategias de Acción Institucional (Plan Plurianual)

Ejes de Acción	Línea Base (Indicador)	Objetivo	Meta	Tiempo (Años)	Programación (Anual)	Presupuesto Plurianual
Elevar las capacidades del país para enfrentar emergencias y desastres.	Institución rectora creada mediante Decreto Ejecutivo 1046-A, 26 de abril 2008, R.O. 345 26 de mayo 2008.	Organizar y operativizar la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR).	Estructurar normas, procedimientos, mecanismos y demás elementos técnicos, administrativos, jurídicos para el funcionamiento de la STGR.	2	Mayo 08 - Abril 09 Mayo 09 - Abril 10	
			Reestructuración de la Defensa Civil como brazo operativo de la STGR.	1.5	Mayo 08 - Octubre 2009	
	Sistema Nacional de Defensa Civil desarticulado	Articular y fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos SNDGR.	Definir las competencias y responsabilidades en conjunto con los actores que componen el SNDGR.	0.5	Mayo 08 - Octubre 08	
			Establecer e institucionalizar mecanismos de articulación.	1	Mayo 08 - Abril 09	
	Información técnico - científica dispersa y no oficial	Sistematizar, consolidar y difundir información técnico - científica.	Conformar y coordinar el Comité Técnico - Científico.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
			Generar instrumentos de información para la toma de decisiones.	1	Mayo 08 - Abril 09	
	Capacidades operativas débiles y limitadas.	Crear y fortalecer capacidades operativas de respuesta inmediata.	Contar con los insumos e instrumentos oficiales necesarios para la atención de una emergencia o desastre.	1	Mayo 08 - Abril 09	

Continúa

Ejes de Acción	Línea Base (Indicador)	Objetivo	Meta	Tiempo (Años)	Programación (Anual)	Presupuesto Plurianual
Incorporar la Gestión de Riesgos como una Política de Estado	Inexistencia de políticas públicas de Gestión de Riesgos GdR.	Construir e implementar de políticas públicas de GdR.	Insertar de forma integral la política pública de GdR en las instituciones del Estado.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
	Sistema Nacional de Defensa Civil desarticulado.	Crear, articular y coordinar del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos SNDGR.	Fomentar e incentivar los mayores niveles de participación de todos los actores.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
			Construir el SNDGR de forma participativa y consensuada.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
			Implementar e institucionalizar el SNDGR.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
	Marco legal vigente insuficiente y sin contenido técnico.	Contar con el marco legal que sustente el SNDGR.	Crear el marco legal adecuado, eficiente, de carácter técnico, actualizado.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
	Sistema de Información para la toma de decisiones inexistente, disperso y no oficial.	Construir e implementar un Sistema Integrado de Información para la toma de decisiones.	Gestionar la aprobación y promulgación del marco legal.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
			Investigar, fortalecer el conocimiento técnico – científico	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
			Monitorear las amenazas existentes.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	
			Identificar e investigar de manera permanente las vulnerabilidades.	2.6	Mayo 08 - Diciembre 2010.	

Elaboración: STGR, 2008



VIII. Plan Institucional y de Seguridad



Objetivo General

Reducir los riesgos existentes y elevar la capacidad de respuesta del país frente a situaciones de emergencias y desastres.

Objetivos Específicos

1. Fomentar y apoyar el desarrollo del conocimiento requerido para la generación de información necesaria para todo el proceso de toma de decisiones en relación con la prevención, mitigación, preparación, generación de alertas, respuesta, (rehabilitación) recuperación y reconstrucción.
2. Promover la institucionalización de la gestión integral para la reducción del riesgo, manejo de emergencias y desastres, en todas las entidades de orden nacional y territorial.
3. Impulsar y apoyar el desarrollo de los programas necesarios para el cumplimiento del objetivo general.

Misión de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Liderar el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, así como el proceso de implementación de la política de Estado sobre la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación, reconstrucción y rehabilitación, en todas las actividades de planificación y gestión inherentes al desarrollo nacional y territorial.

Además, será responsable de aprovechar y potenciar las capacidades existentes, generar las necesarias y monitorear la ejecución de las estrategias y acciones de la gestión de riesgos en el país.

Visión de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

En un lapso de cinco años, ser reconocida en el ámbito nacional e internacional por la implementación, consolidación y administración del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador, que estará conformado por las unidades de gestión de riesgos de todas las instituciones públicas y privadas en sus ámbitos local, regional o nacional y por un conglomerado humano competente, tanto en los niveles socio-comunitario como institucional, con recursos suficientes y oportunos para su funcionamiento.

8.1. Agenda Estratégica

Es importante resaltar la incorporación de la Gestión de Riesgos en el proyecto de nueva Constitución elaborado en Montecristi, texto que se incluye en el Título VII, Régimen del Buen Vivir, Capítulo Primero, Inclusión y Equidad, Sección Novena, Gestión de Riesgos, Artículos 389 y 390. Acción innovadora en la historia de nuestro país que establece el marco de principios dentro del que se podrá trabajar en un proceso sostenido de

construcción de capacidades de nuestra sociedad para enfrentar emergencias o desastres así como la construcción de un Estado sólido que sepa cómo actuar ante el escenario actual y futuro.

Si bien estamos atravesando un proceso aprobatorio del proyecto de constitución, el hecho de que la Gestión de Riesgos se haya considerado en un marco normativo constitucional es un gran avance y muestra la apertura y voluntad gubernamental de trabajar en la Gestión de Riesgos como política de Estado.

Art. 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo estará compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.
3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente y en forma transversal la gestión de riesgo en su planificación y gestión.
4. Fortalecer, en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas, capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos

de acción, informar sobre ellos e incorporar acciones tendientes a reducirlos.

5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.
6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.
7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.

Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respecto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

8.1.1 Líneas Estratégicas

La STGR, frente a la realidad institucional a la que se enfrenta, así como frente a la realidad del país y su situación en el marco de esta temática, ha considerado apropiado determinar las dos siguientes líneas de acción, bajo las cuales se trabajarán todos los esfuerzos que sean llevados a cabo por esta Institución, los mismos que se delinean, a grandes trazos, a continuación:

- a. Incorporar la Gestión de Riesgos como una política de Estado
 1. Generar una cultura de prevención como una actividad permanente en las entidades del sector público, privado y la ciudadanía.

2. Promover procesos interinstitucionales de construcción participativa para generar las bases del Sistema Nacional, en un marco de políticas públicas y en un marco normativo para la Gestión de Riesgos.
3. Asegurar que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos sea descentralizado, preventivo, integrador, flexible; que posea canales de comunicación abiertos, basados en la definición de responsabilidades y en la institucionalización del tema de Gestión de Riesgos en toda la estructura del Estado, con participación de la ciudadanía y del sector privado.
4. Incluir instrumentos de Gestión de Riesgos en la planificación, en el ordenamiento territorial y en los procesos de priorización de la inversión pública a nivel nacional, regional y local.
5. Institucionalizar la Gestión de Riesgos en los diferentes sectores a través de la rectoría en políticas, normativas e instrumentos de aplicación.
6. Generar procesos sostenidos de investigación y generación de información para la toma de decisiones.
7. Generar un proceso de educación comunitaria continua; formar instructores comunitarios.
8. Diseñar estándares nacionales para la capacitación y formación de diferentes grupos de actores, a fin de que cumplan con sus responsabilidades dentro de su rol, competencia y ámbito de acción.
9. Programas de manejo responsable de información para que ésta se constituya en una fuente confiable para la toma de decisiones.
- b. Elevar las capacidades del país para enfrentar emergencias y desastres:

Institucional

- Firmar convenios de cooperación interinstitucional.

- Contar con la fuerza contingente operativa adecuada, equipada y necesaria para enfrentar un evento adverso.
- Gestionar los recursos contingentes necesarios para la atención de emergencias o desastres y recuperación.
- 0Generar lineamientos de coordinación interinstitucional y fomentar el respectivo proceso de validación.
- Asegurar el acceso a información oficial a los diferentes actores.
- Brindar apoyo técnico a entidades nacionales públicas y privadas en los niveles, nacional, local y regional.
- Promover procesos conjuntos de capacitación y formación de equipos técnicos.
- Incluir en el Sistema Nacional de Información datos e indicadores relacionados a la Gestión de Riesgos.

Interinstitucional

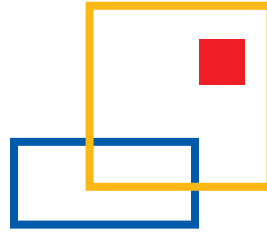
- Fortalecimiento de COES (Delimitación de competencias, agendas o planes de trabajo, y metodologías e instrumentos).
- Programa de equipamiento mínimo para los organismos de apoyo.
- Planes de contingencia para zonas prioritarias de riesgos.
- Construcción de vocerías.

Instancia Técnica

- Creación de Comités Técnicos.
- Desarrollo de un instrumento técnico que permita el levantamiento de la información entre instancias técnicas (amenazas).
- Fortalecimiento a las instituciones técnico científicas generadoras de información.
- Mecanismos de información y monitoreo para generación de alertas.

Ciudadanía

- Generar procesos socio-organizativos permanentes, para la creación de capacidades en Gestión de Riesgos.
- Elaboración de mapas comunitarios de riesgos.
- Desarrollo de sistemas de alertas tempranas.
- Difusión e información a la ciudadanía.



IX. Experiencias Interinstitucionales



9.1. Caso: Instituto Público de la Niñez y la Familia

Con fecha 3 de julio de 2008, se firmó el decreto presidencial para la creación del Instituto Público de Niñez y Adolescencia (INFA) donde se definen cuatro grandes componentes de acción:

- Desarrollo Infantil
- Protección Especial
- Participación y Ciudadanía
- Gestión de Riesgos y Emergencias

Asumiendo las competencias de rectoría atribuidas a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, se trabaja conjuntamente con el equipo técnico responsable de construir la propuesta para los modelos de atención, gestión y organización del componente Gestión de Riesgos y Emergencias. La propuesta fue trabajada en su totalidad desde el nuevo enfoque de gestión de riesgos para lo cual se estandarizaron conceptos y nociones técnicas con



Archivo visual de la STGR

respecto al ámbito de acción definido en este componente. Dentro de este proceso de definición de políticas públicas, participaron las instituciones relacionadas a la niñez –ORI, FODI, INNFA y DAINA– quienes tenían diferentes perspectivas y experiencias acerca de la gestión de riesgos, para lo que se llevó adelante un corto proceso de diagnóstico, reconociendo cada una de las trayectorias institucionales para luego pasar a definir acciones y estrategias innovadoras al respecto de la gestión de riesgos, niñez y adolescencia.

El documento final entregado fue desarrollado por un equipo multidisciplinario conformado por técnicos de las instituciones involucradas, así como técnicos de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos y del Concejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; también se realizaron talleres regionales en las provincias de Tungurahua y Guayas, procurando recoger las experiencias vividas en los acontecimientos adversos sucedidos en los últimos años.

A continuación se presentan las atribuciones desarrolladas en la mesa de trabajo para este componente:

- Promover la elaboración de un Plan de Gestión de Riesgos del SNDPINA (con enfoque de derechos que establezca responsabilidades y competencias geográficas para eventos adversos).
- Ejecutar un Plan de Gestión de Riesgos del INFA.
- Respetar y hacer respetar los derechos de NNA y familias afectadas en o durante situaciones de emergencia y desastre.
- Ejecutar y fomentar procesos de investigación y estudio para comprender y conocer las dinámicas sociales, económicas, territoriales y culturales que permitan identificar situaciones de vulnerabilidad de NNA, para la toma de decisiones.
- Promover acciones articuladas para capacitar, socializar y sensibilizar, en el marco de la gestión de riesgos, como garante, sobre los derechos y deberes de NNA relacionados con su seguridad y su capacidad de resiliencia.



Fundación Aliñambi

- Garantizar el acceso a procesos de atención a NNA y familias en situación de crisis individuales. (Red-INFA-PPS)

Como se puede observar la construcción de esta política pública ha sido una verdadera innovación en el sistema público. Esta nueva Institución, al trabajar de manera integral en el desarrollo de las nuevas generaciones, asegura la construcción de un nuevo sentido común respecto a la gestión de riesgos como principio de la vida.

9.2. Sistemas Complementarios

Con el objetivo de integrar la información de las distintas instituciones generadoras de los países de la Comunidad Andina, se ha desarrollado un conjunto de herramientas que mejoran la producción, acceso y disponibilidad de la información temática.

9.3. SIAPAD, Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres

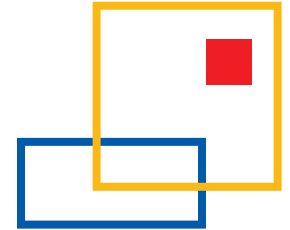
Brindar al usuario un conjunto de herramientas en la Internet para el descubrimiento y visualización, de manera integrada, de la información existente y disponible en las diferentes fuentes de información distribuidas a nivel nacional y subregional.

9.4. Red BiVa-PAD, red de Bibliotecas Virtuales (disponibles a través de Internet) sobre prevención y atención de desastres. (www.bivapad.gov.ec)

Mejorar el acceso y la calidad de la información de carácter documental (marcos legales, estudios técnicos, metodologías, entre otros) relacionada a la gestión de riesgos de desastres.

9.5. DESINVENTAR, inventario histórico de desastres

Desarrollar una herramienta para la creación, administración, actualización y análisis de inventarios de los efectos causados por la ocurrencia de desastres históricos y cotidianos y recolectar la información de los efectos de los desastres del siglo XX.



X. Principales Resultados de los Foros Regionales para la Concertación de la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia



10.1. Políticas/Principios

- Transparentar procesos técnicos y administrativos (veeduría social).
- Incentivar a la ciudadanía a asumir su responsabilidad en la Gestión de Riesgos.
- Reconocimiento de la población civil.
- Proyectos sustentables.
- Respaldo a las Unidades de Gestión de Riesgos por parte de las autoridades locales.
- Apoyo a actividades de las comunidades indígenas (por ejemplo, nacionalidad).
- Alcaldías incorporan en su planificación y planes locales de desarrollo, incluyendo los de ordenamiento territorial, la Gestión de Riesgos y cuentan con los recursos necesarios para gestionarlos.

- Cambiar la visión asistencialista y reactiva por un enfoque prospectivo.
- Implementar procedimientos de análisis y reducción de riesgos, manejo de eventos adversos y recuperación.
- Redefinir las políticas de Gestión de Riesgos con enfoque eco-sistémico.
- Definir de manera concertada el marco conceptual de la Gestión de Riesgos.
- Sistematizar y mirar con globalidad la seguridad. Abordar holísticamente las políticas de seguridad.
- Elaborar un código de ética y normas básicas ampliamente difundido para el recurso humano de instituciones de seguridad y asistencia humanitaria.
- Enfoque transversal de la Gestión de Riesgos a cualquier proyecto en cualquier área.
- Nuevo orden público que asegure planificación y, con ello, descentralización de funciones.
- Marco general de redistribución del presupuesto con prioridades.
- Control participativo de asignación de cargos.
- Concienciación en buenas prácticas.
- Establecer políticas de ordenamiento territorial que sean ampliamente socializadas y aplicadas a la actividad pública y privada.
- Protocolos que impliquen obligatoriedad para realizar obras de mitigación.
- Empatar la Gestión de Riesgos y el cambio climático así como la Gestión Ambiental.
- Construir participativamente los planes de desarrollo y Gestión de Riesgos.

10.2. Investigación

- Recopilar los saberes ancestrales sobre conocimientos de amenazas.
- Realizar un inventario nacional de riesgos incluyendo las poblaciones rurales como base para la realización de obras de mitigación, educación y planes de respuesta comunitarios.
- Fortalecer procesos de coordinación y creación de cultura institucional sobre el tema.
- Estudio detallado de las amenazas y vulnerabilidades, clasificación de riesgo.
- Elaboración y difusión de mapas de riesgos.
- Fortalecimiento de las instituciones técnico-científicas.
- Toda obra de desarrollo debe tener un estudio de gestión de riesgos.

10.3. Prevención/Mitigación

- Trabajar desde un enfoque que incorpore la temática a la problemática de cambio climático.
- Contar con un equipamiento adecuado para la atención de emergencias.
- Equipamiento mínimo para el personal de atención y respuesta (incluyendo voluntarios).
- Planificación de un simulacro nacional anual para validar los planes de Gestión de Riesgos y planes de contingencia.
- Planes de contingencia turística que incluyan convertir posibles amenazas en destinos seguros de turismo.
- Trabajar lo referente a los niveles hídricos y freáticos bajo un enfoque de manejo integrado de cuencas.
- Incentivar a las zonas de protección para que prevengan desastres.

- Obras de prevención y mitigación. Ejemplo: puente y malecón en Pueblo Nuevo.
- Respeto a los territorios y derechos humanos como parte de la Gestión de Riesgos.
- Cuidar los bosques, como los territorios de comunidades amazónicas, para prevenir desastres producidos por la tala de árboles.
- Es necesario priorizar y clasificar los riesgos: natural, social, familiar, etc. y tomar medidas frente a cada uno de éstos, desde el trabajo, desde las familias. Tenemos que saber qué hacer.
- El gran objetivo es incorporar la Gestión de Riesgos en la política pública.
- Estudios y mapas de riesgos.
- Medidas prospectivas, impulsar la investigación y prevención, establecer y cumplir protocolos para salvar vidas.
- Realizar obras de mitigación, educación y planes de respuesta comunitarios.
- Diseño de los estándares para construcción de infraestructura y control de calidad de materiales de construcción, diseños, etc.
- Bodegas disponibles para almacenamiento de equipos para enfrentar eventos adversos en diferentes lugares estratégicos del país.
- Realizar planes de autoprotección ciudadana.
- Inclusión de la Gestión de Riesgos en la educación a todo nivel: preescolar, escolar, secundaria, universitaria, alfabetización, escuela de gobierno (formación de autoridades), capacitación a la ciudadanía.
- Elaboración y difusión permanente de planes, medidas de seguridad, información básica de autoprotección, etc.
- Focalizar la protección infantil y población de mayor vulnerabilidad.
- Ampliar difusión y seguimiento del cumplimiento de la agenda de seguridad y Gestión de Riesgos.

- Integración de la Gestión de Riesgos y políticas de control de contaminación del ambiente.
- Veedurías ciudadanas sobre responsables de hacer cumplir las leyes ambientales.
- Integrar permanentemente la relación entre las distintas instituciones a través de procesos de construcción y actualización participativa.
- Desarrollar un sistema integrado de seguridad ciudadana con enfoque en participación solidaria.
- Centros de atención a la población seguros: escuelas seguras, hospitales seguros, etc.
- Partir de un sistema económico para hacer obras. Ejemplo: inundaciones en la Joya de Los Sachas.
- Toda especie es importante y su desaparición puede generar serios riesgos para las personas. Ejemplo, la importancia de las abejas para la alimentación humana y el peligro potencial que implicaría su extinción.

10.4. Educación/ Capacitación

- Capacitación de autoridades, líderes comunitarios, comunicadores sociales y autoridades sobre Gestión de Riesgos.
- Plan nacional de capacitación o sistema de formación de Gestión de Riesgos.
- Incrementar en la malla curricular la Gestión de Riesgos, aprovechar la capacidad de los niños de realizar cambios profundos y culturales.
- Incluir en los programas de estudio a nivel inicial, escolar, secundario y universitario el tema de Gestión de Riesgos.
- Retomar los servicios a la comunidad de los estudiantes secundarios en sectores como Defensa Civil, educación vial, ambiental, etc.

- Necesidad de recursos para fortalecer las capacitaciones; la educación continua debe ser sostenida y con recursos de calidad.
- Programas en los medios de comunicación permanentes para el reconocimiento de amenazas.
- Proyectos de desarrollo de una Cultura de Prevención a través del juego.
- Proyectar en el ámbito educativo propuestas y proyectos de ámbito social.
- Incluir la Gestión de Riesgos en los programas de estudio escolares, secundarios.
- La Ley de Educación Superior debe incluir la Gestión de Riesgos en la educación superior.
- Capacitar a maestras y maestros en Gestión de Riesgos.
- Tener una escuela de Gestión de Riesgos para atender las emergencias.
- Se ha trasladado a la Policía la responsabilidad de atención, sin que ésta esté preparada, para atender en primeros auxilios, traslado, albergue e incluso manejo de cadáveres. Es necesario formar a la Policía.
- Desplegar capacitación a todo nivel, educación formal y campañas de comunicación.

10.5. Comunicación/ Socialización

- Sistema integral de información.
- Socializar las políticas existentes, con los actores participantes.
- Todos, como sociedad, debemos tener conciencia de nuestra seguridad.
- Responsabilidades a todo nivel (instituciones, individuos, niñas y niños).
- Socializar la creación de la STGR.

- La Gestión de Riesgos debe basarse en la capacitación de las familias y en las distintas estrategias para responder a los distintos eventos adversos. La voluntad individual es indispensable para conseguir los objetivos.
- Realizar un plan estratégico de información.
- Conformación de espacios ciudadanos de control de gestión y como difusores de información.
- Sistematizar experiencias vividas.
- Conformación de vocerías oficiales y canales claros de acceso a la información en sus diferentes niveles.
- Lograr alianzas estratégicas con los medios de comunicación para la consolidación de estrategias permanentes de educación y difusión.
- Agenda permanente de encuentros intercantonales para compartir experiencias.
- Programas de comunicación en la televisión, radio, prensa escrita, etc., de excelente calidad sobre Gestión de Riesgos (conocimiento de las amenazas, preparación de la población).

10.6. Coordinación Interinstitucional

- Construcción de normativa para el ordenamiento territorial en cada cantón, provincia, así como en el ámbito nacional: Sistema de coordinación interinstitucional.
- Establecer roles de cada institución, establecer puntos de coordinación.
- Eje transversal en todos los sectores: Gestión de Riesgos (Educación en desastres, Salud en desastres, etc.).

- Base de datos de personas que tengan conocimientos de Gestión de Riesgos, para utilizar sus capacidades.
- Integración de las instituciones para optimizar recursos a nivel local, regional y nacional.
- Establecer los roles de las DIPLASEDES que realizan capacitaciones de manera individual. Se requiere coordinar los esfuerzos de distintas instituciones.
- Procesos de Gestión de Riesgos, legalizados en la SENRES en las instituciones públicas.
- Realizar alianzas estratégicas con centros de educación, medios de comunicación, organismos de prevención y control.
- Trabajar en Gestión de Riesgos con las parroquias rurales.
- Gestión de riesgos parte de las responsabilidades de los gobiernos seccionales que conocen de cerca las realidades específicas de las localidades.
- Gestión preventiva y correctiva del riesgo.
- Seguimiento del cumplimiento.
- Establecer las competencias y estructuras de los organismos básicos.
- Generar estructuras interinstitucionales básicas para dotación de servicios y respuestas a la ciudadanía.
- Fortalecer los COES y sus salas de situación con personal técnico en las diferentes áreas de trabajo; establecer sistemas de Gestión de Riesgos locales.
- Preparar a las instituciones del sistema y otras, como comunidades y organizaciones comunitarias, religiosas, etc.

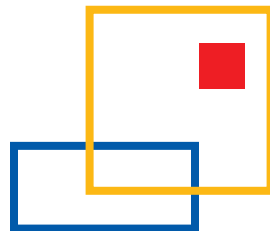
10.7. Marco Normativo

- Desarrollo del marco normativo para el proceso de Gestión de Riesgos.
- Proyecto de ley de Gestión de Riesgos, marco legal y formulación de leyes.
- Presupuestos institucionales de Gestión de Riesgos.

- Formular un marco legal con la participación de estudiantes de las universidades de derecho que se ligue con el derecho ambiental.
- Política de estado: seguros contra riesgos, instrumentos financieros para transferir el riesgo.
- Fortalecer formación. Incluir dentro de la malla curricular para todo el sistema educativo.
- Código de ética para los organismos de socorro.

10.8. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

- Implementación de la unidad de Gestión de Riesgos a nivel provincial. Construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.
- Enfocar la seguridad desde la preservación y conservación. Redefinir el concepto de seguridad, cuál es el rol del Sistema Nacional de Seguridad, cuál es la articulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.
- Definir cómo se integra el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Cuáles son los límites de Gestión de Riesgos y Gestión Ambiental. Es necesario fusionar estas dos acciones en algunos ámbitos.
- El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos debe ser desconcentrado y descentralizado.
- Definir y difundir la organización del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.
- Generar mecanismos de incentivo.
- Cultura de prevención, ingerencia de autoridades, deberes y competencias que podrían estar insertados en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.



XI. Glosario

AMENAZA

Factor externo de riesgo, asociado con la posible manifestación de un fenómeno de origen natural, socio natural o antrópico en un espacio y tiempo determinado.

VULNERABILIDAD

Factor interno de riesgo, de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza.

RIESGO

Es la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso con consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y en un tiempo de exposición determinado.

EVENTO ADVERSO

Cualquier situación capaz de desencadenar efectos no deseados

EMERGENCIA

Evento adverso en el cual la comunidad responde con sus propios recursos.

SEGURIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS

DESASTRE

Impacto de un fenómeno de origen natural, socio natural o antrópico que causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada, que excede su capacidad de respuesta.

GESTIÓN DE RIESGOS

Proceso que implica un conjunto de actividades planificadas que se realizan, con el fin de reducir o eliminar los riesgos o hacer frente a una situación de emergencia o desastre en caso de que éstos se presenten

PREVENCIÓN

Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan evitar riesgos en torno a amenazas y vulnerabilidades.

MITIGACIÓN

Medidas y actividades de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo

PREPARACIÓN

Conjunto de medidas y actividades que organizan y facilitan oportunamente la respuesta en una emergencia o desastre

ALERTA

Estado declarado con el fin de tomar decisiones específicas, debido a la probable ocurrencia de un evento adverso.

RESPUESTA

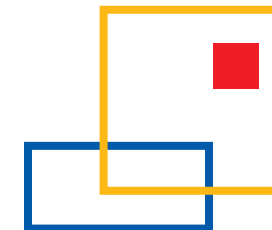
Ejecutar las acciones previstas en la etapa de preparación y/ o reacción inmediata para la atención oportuna de la población.

REHABILITACIÓN

Restablecer a corto plazo las condiciones normales de vida, mediante la reparación de los servicios vitales indispensables

RECONSTRUCCIÓN

Es el proceso de recuperación a mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre.



XII. Bibliografía

PEÑAHERRERA, Ricardo, Ecuador: *Un país propenso a desastres. Una visión rápida de los riesgos de desastre en el país* (formato .ppt), Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea ECHO, Quito, 2000.

Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Naciones Unidas, Hyogo, Japón, 2005.

CADENA, Juan Pablo, *Gestión de la Ayuda Humanitaria Internacional para Emergencias en el Ecuador, El caso de la emergencia nacional por inundaciones y agravamiento de la actividad eruptiva del Tungurahua*, Ageci-UNDP, 2008.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Gestión de Riesgos, Plan Nacional de Desarrollo*, 2007.

Secretaría Técnica de Gestión de Riesgo, *Documento de Planificación y Estrategia Institucional*, 2008.

Fotografías tomadas del archivo visual de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Lorena Cajas
Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



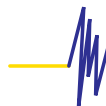
Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS



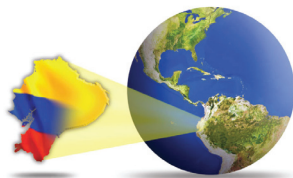
SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

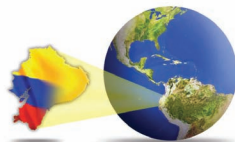


Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR



AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR



Juan Martínez Yánez
SECRETARIO TÉCNICO DE PLAN ECUADOR

Marlo Brito
Edwin Jarrín
EQUIPO ASESOR

Fredy Alvarez
Galo Ramón
DISEÑO ESTRATÉGICO

Katalina Barreiro Santana
COORDINADORA DE PLAN ECUADOR PARA EL PROYECTO DE LA AGENDA DE SEGURIDAD,
SOBERANÍA Y DEMOCRACIA DEL MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

PLAN ECUADOR
18 de septiembre 716 y 6 de diciembre piso 9no
Telf.: (593) 2 3978-900

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

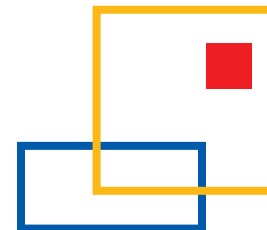
Quito - Ecuador
2008



SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR

Índice

I.	<u>Introducción</u>	<u>7</u>
II.	<u>Política institucional desde la perspectiva de la seguridad, soberanía y democracia</u>	<u>15</u>
III.	<u>Política de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador en relación al Plan Nacional de Desarrollo</u>	<u>21</u>
IV.	<u>Plan Institucional y Seguridad</u>	<u>47</u>
V.	<u>Programas, Objetivos, Subprogramas y Áreas</u>	<u>55</u>
VI.	<u>Estructura de Gestión de Plan Ecuador</u>	<u>63</u>
VII.	<u>Foros Regionales</u>	<u>71</u>
VIII.	<u>Bibliografía</u>	<u>80</u>



I. Introducción



El Desarrollo es la Paz

El 29 de agosto de 2007, mediante Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República, se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador y el 16 de febrero de 2008 fue adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa.

El Plan Ecuador nace como una alternativa de paz, desarrollo humano y sustentable de la Frontera Norte frente a los efectos no deseados del Plan Colombia. Se basa en una plataforma de acción integral para la Frontera Norte inspirada en tres principios fundamentales:

1. La paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados;
2. El repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos;

3. La cooperación y corresponsabilidad en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

Plan Ecuador sigue los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional y se alinea con los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la lucha contra todo tipo de actividades ilegales que afectan la seguridad ciudadana.

La observancia de estos principios permitirá consolidar la seguridad humana y una cultura de paz centradas en las personas y sus diversas formas de organización, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades. Se podrá también mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria y afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio.

La seguridad humana es uno de los derechos básicos consagrados en la Nueva Constitución Ecuatoriana. *“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 formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”* (Art. 393).

De acuerdo a este articulado, el Estado constitucional tiene su fundamento en el respeto a los derechos y su compromiso con la construcción de la justicia social y no en un proyecto económico, ni en un imaginario bélico. La soberanía no está dictada por el territorio sino que *“radica en el pueblo”*

(Art. 1). Por lo tanto, la defensa de la soberanía es la garantía *“a sus habitantes para la creación de una cultura de paz”* (Art. 3).

El reconocimiento de los derechos no está condicionado por una identidad territorial sino planetaria: *“No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”*. Esto implica un rompimiento con los viejos nacionalismos y la afirmación de una conciencia planetaria. Bajo estas definiciones establecidas por la Nueva Constitución, el concepto de seguridad humana de Plan Ecuador integra a la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad del medio ambiente, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política de las poblaciones campesinas, mestizas, afroecuatorianas e indígenas que habitan en la línea de frontera tanto de nuestro país como de Colombia.

Plan Ecuador considera que los conflictos en la Frontera Norte se generan, de una parte, a partir del Plan Colombia producido bajo la perspectiva de la Administración su presidente, Álvaro Uribe y de otra, por el descuido de una anterior gestión estatal que ha visto la zona básicamente como un lugar de explotación de recursos naturales que benefician a los intereses de algunos grupos económicos nacionales y extranjeros, los que no han tenido ningún respeto por el medio ambiente, pisotearon sistemáticamente los derechos de las poblaciones y convirtieron a esta zona en un no-lugar donde la economía circula bajo dinámicas ilegales que sustentan los dos polos de conflictividad y sostienen la problemática en los dos lados de la frontera.

LA SEGURIDAD HUMANA DE PLAN ECUADOR:

El concepto de seguridad humana de Plan Ecuador se distancia del concepto de seguridad del Plan Colombia en cuanto a que no es una declaratoria de guerra contra las drogas, pues Ecuador, en su territorio, es un país libre de su cultivo. Tampoco es un concepto de seguridad definido por las opciones militaristas (como si los problemas socio-económicos y políticos se solucionaran con la fuerza de las armas). De hecho, la *narcotización* y la *terrori-*



zación de un territorio son fenómenos atentatorios contra la seguridad humana puesto que se considera al narcotráfico como la principal causa de los problemas socio-político-económicos y frente a ello se ve a los planes de guerra, como la opción privilegiada para resolver dichos problemas.

No es posible acceder a la seguridad humana si la seguridad ambiental es negada por las fumigaciones que colocan en riesgo la vida de las poblaciones que habitan en la línea de Frontera. Tampoco hay seguridad humana cuando en nombre de la lucha contra el terrorismo son desplazadas miles de personas de su territorio y quedan abandonadas a su propia suerte. El desarrollo extractivista golpe de martillo condena a la marginalidad a las personas, poblaciones y comunidades que antes gozaban de paz, como si el desarrollo fuera la peor de sus maldiciones.

Las inseguridades son muchas y diversas para las poblaciones de frontera; no obstante la seguridad humana no se garantiza por la ausencia de conflictividad. Pueden existir poblaciones bajo una aparente calma en donde el terror es lo que impide siquiera manifestar la vida en peligro o poblaciones que creen vivir felices cuando en realidad los soportes de la vida se justifican en un goce que se sustenta en la negación de la vida de los otros y las otras.

El presente Plan es un punto de partida que establece la Agenda Política del Gobierno en relación a la Frontera Norte. Fue construido con los aportes y la participación de los principales actores sociales e institucionales de la región, es flexible, perfectible y será evaluado y actualizado periódicamente. Se propone fortalecer la economía de las provincias fronterizas, mejorar la calidad de vida de la población, incrementar la presencia y coordinación de las instituciones del Estado y robustecer la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales.

PLAN ECUADOR Y SUS ESTRATEGIAS DE ACCION:

Plan Ecuador busca respuestas eficientes a las demandas sociales acumuladas y a los problemas derivados del desplazamiento de grupos humanos por el conflicto interno de Colombia. Además se propone fortalecer la ayuda humanitaria, minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y reducir el involucramiento de la población en actividades ilegales. Busca corregir los graves impactos ambientales producidos por el modelo de desarrollo extractivista, y concentrará sus esfuerzos en superar la pobreza y la exclusión de la población que vive en este territorio.

Orienta sus esfuerzos a solucionar los graves problemas derivados de la economía ilegal, la presencia y/o los efectos de actores violentos, los desplazados y los refugiados; frente a ello, su reacción constitucional es proteger a las personas que se encuentren en condición de asilo, de refugio y ofrece protección a los desplazados por causa de la guerra. Esto implica que no serán tratados como ilegales por el hecho de “su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad”.

Dentro del concepto de seguridad humana algunas circunstancias pueden atentar contra las condiciones de vida. En el contexto de frontera, visibilizar las necesidades y demandas de la población es un primer paso para reconocer a los sujetos fronterizos existentes y las distintas maneras de vivir la vulnerabilidad.

Vulnerabilidad económica y social:

Las poblaciones asentadas en los cantones Eloy Alfaro, San Lorenzo, Muisne, Río Verde, Tulcán, Cascales, Sucumbíos, Gonzalo Pizarro, Lago

Agrio y Putumayo han carecido de recursos de producción, comercio y educación, servicios básicos y alto índice de pobreza extrema.

En consecuencia, los Ejes de Acción son : el mejoramiento de la infraestructura social básica. La reactivación económica y empleo.

La estrategia de intervención será en las unidades educativas del milenio, uniformes, textos escolares y alimentación escolar. La segunda estrategia es : finca integrales para la seguridad alimentaria, las plazas del buen vivir, productos financieros de la frontera, productos ganadores, centros de alto rendimiento deportivo.

Vulnerabilidad por la destrucción del tejido social debido a los diversos efectos del Plan Colombia:

La presencia de grupos armados atemoriza y destruye la organización. Los ejes de acción son: la administración de justicia y control de ilícitos; los derechos humanos y asistencia humanitaria; y, refugio. Para ello es importante trabajar en la cedulaación, crear ciudadanía en la frontera en condiciones paz, hacer registro de refugiados y programas de regularización de los mismos.

Vulnerabilidad de la seguridad interna:

Para ello es importante la creación de una cultura de paz que enfrente los altos índices de violencia. Los ejes de acción son el fortalecimiento para la paz y el desarrollo, la protección de la soberanía nacional y la integridad del Estado. Su programa es la paz, seguridad gobernabilidad.

Vulnerabilidad ambiental:

La línea de frontera es poseedora de una riqueza natural y cultural estratégica afectada por el tipo de desarrollo. Las provincias de Esmeraldas y

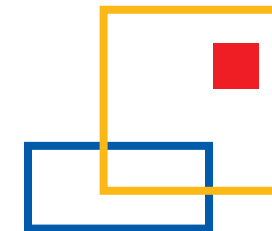
Carchi forman parte de la Reserva de Biodiversidad del Chocó, así como Sucumbíos y Orellana a la Amazonía. El eje de acción es trabajar para el manejo sostenible de los recursos naturales para el cual es importante el desarrollo en el programa de biodiversidad, ambiente, cultura y turismo.

Los cuatro tipos de vulnerabilidades que sirven de indicadores a los ejes de acción de Plan Ecuador se sustentan en el marco de la Nueva Constitución en tanto que trazan las líneas de una innovadora manera de comprender el Estado y la Nación ecuatoriana, lo cual permite pensar y actuar de otra manera.

ECUADOR UN PAÍS DE PAZ

Juan Martínez Yáñez

Secretario Técnico de Plan Ecuador



II. Política institucional desde la perspectiva de la seguridad, soberanía y democracia



Plan Ecuador es una institución organizada a partir de la política del Estado ecuatoriano que concibe la seguridad humana como el resultado de la paz activa y el desarrollo sustentable. Su aplicación se basa en el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo social y económico, la observancia de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la lucha contra todo tipo de actividades ilegales y que afecten a la seguridad ciudadana.

Orienta sus esfuerzos a solucionar los graves problemas en la zona de frontera como la economía ilegal, la presencia y/o los efectos de actores violentos, los desplazados, los refugiados. Dichos efectos suceden en una región marcada por un modelo de desarrollo extractivista –pobreza, exclusión, graves impactos ambientales–. Junto a estos dos problemas se suma la inexistencia o la presencia de un Estado débil en la línea de frontera.

El soporte de Plan Ecuador es una plataforma de acción integral para la Frontera Norte del país. Tres principios fundamentan su construcción:

- a. La paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados.
- b. El repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los Estados vecinos.
- c. La cooperación y corresponsabilidad en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

La observancia de estos principios permitirá consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano y sus diversas formas de organización, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio.

Para el efecto se propone fortalecer la economía de las provincias fronterizas, mejorar la calidad de vida de la población, incrementar la presencia y coordinación de las instituciones del Estado y robustecer la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales.

Sólo así podremos brindar una respuesta eficiente a las demandas sociales acumuladas, a los problemas derivados del desplazamiento de grupos humanos por el conflicto interno de Colombia, fortalecer la ayuda humanitaria, minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y reducir el involucramiento de la población en actividades ilegales.

El presente Plan es un punto de partida que establece la agenda política del Gobierno con relación a la Frontera Norte.

Este documento es un aporte de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, hacia la construcción de una nueva política de seguridad, con relación a la Frontera Norte, que es el mandato específico de Plan Ecuador. Este bosquejo será enriquecido con los aportes y discusiones que para el efecto se llevarán adelante con los principales actores locales, por lo que se presenta como base para discusión preliminar.

A fin de sustentar y asignarle rigor a la discusión, a continuación se explica el concepto de seguridad humana que guía la acción de Plan Ecuador.

2.1. Seguridad Humana y Plan Ecuador

El concepto de seguridad humana con que opera Plan Ecuador recoge las premisas de la nueva constitución y los aportes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹ cuyos referentes priorizan la seguridad de las personas sobre la seguridad territorial y el desarrollo sustentable sobre el armamentismo. Para que haya seguridad humana, sostiene PNUD, se requiere de una población libre de temor y de carencias básicas. La seguridad humana está centrada en el ser humano, la libertad para ejercer las diferentes opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales.

La importancia de la definición del PNUD, que Plan Ecuador comparte, es que el concepto se extendió del territorio al ser humano. Tradicionalmente, la seguridad ha estado adscrita a la propiedad privada; normalmente se establece sobre los capitales, la inversión, la banca, el mer-

1 En su informe de 1994 “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”.

cado y sus normas y leyes han sido disyuntivas con respecto a la seguridad de los pueblos. Ha sido común que existan planes de seguridad para los lugares y personas vinculados con dichos capitales, mas no para la población de manera integral.

La conceptualización de seguridad humana de las Naciones Unidas resulta relevante por el carácter integrativo del concepto, pues la seguridad desde la defensa del territorio, siempre estuvo ligada a un carácter ofensivo. Con el nuevo concepto de seguridad humana, se pasa de la seguridad del Estado y el territorio a la seguridad de las personas.

Durante mucho tiempo la seguridad de un Estado no iba de la mano con la seguridad de sus ciudadanos. De igual manera, el concepto salió de los dominios exclusivos del Estado al horizonte del Sistema Internacional. Además, la extensión del concepto es evidente: la seguridad humana es política, económica, social, ambiental y alimentaria. La seguridad humana es ahora multidimensional e interdependiente, dejando en el pasado su concepto policial y militar de la seguridad. Las nuevas dimensiones de seguridad humana son las siguientes:

Seguridad económica: las personas tienen necesidad de contar con ingresos mínimos y para esto existe la necesidad de resolver problemas estructurales como el desempleo –especialmente, el juvenil- y el trabajo precario.

Seguridad alimentaria: el problema no es la inexistencia de alimentos sino su mala distribución. Las aspiraciones de los pueblos no se ligan sólo al nivel de vida, es importante luchar por la calidad de vida. No es vivir bien lo que importa, es el buen vivir, como lo concibe la Nueva Constitución Ecuatoriana.

Seguridad sanitaria: las zonas sin agua potable son inseguras. La pobreza expone a amenazas sanitarias y en especial afecta directamente a niños, niñas y mujeres.

Seguridad ambiental: el desarrollo extractivista, las fumigaciones y la guerra producen degradación en los ecosistemas locales y globales. Las acciones gubernamentales buscan atenuar estos problemas.

Seguridad personal: existen varias formas de violencia que atentan contra las personas. Plan Colombia, conflictos étnicos, xenófobos, violencia delincuencial, violencia doméstica contra las mujeres, abusos o violencia contra uno mismo por medio del suicidio y la drogadicción son algunos de los problemas de inseguridad que se necesita combatir.

Seguridad comunitaria: es el papel de la familia, de las organizaciones, grupos étnicos, culturales y raciales en relación con la negación de sus derechos políticos.

Seguridad Política: se relaciona con la necesidad de participar en la gestión del Estado.

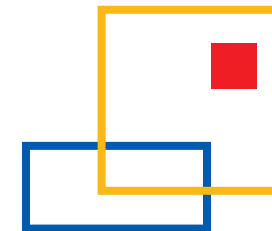
Dentro de situaciones de conflicto como experimenta la población de la Frontera Norte, la seguridad humana es compleja, ya que se articulan los problemas de pobreza y desigualdad estructurales con el conflicto externo del pueblo colombiano. Sin duda, la lucha por la seguridad humana en la Frontera Norte es compleja: implica atenuar las desigualdades y erradicar la ley de la fuerza. Estos pueblos no tienen seguridad debido a las condiciones socio-económicas y políticas en las que viven y por la ausencia histórica de un Estado eficiente.

Consecuentemente, el concepto de seguridad humana de Plan Ecuador se distancia del concepto de seguridad del Plan Colombia, en cuanto no es

una declaratoria de guerra contra las drogas, pues el Ecuador, en su territorio, es un país libre de su cultivo. Tampoco es un concepto de seguridad definido por las opciones militaristas, pues los problemas socio-económicos y políticos no se solucionan con la fuerza de las armas.

De hecho, la *narcotización* y la *terrorización* de un territorio son fenómenos atentatorios contra la seguridad humana puesto que se considera al narcotráfico como la principal causa de los problemas socio-político-económicos y a los planes de guerra como la opción privilegiada para resolver dichos problemas; posiciones de las que discrepa y se aleja la acción de Plan Ecuador.

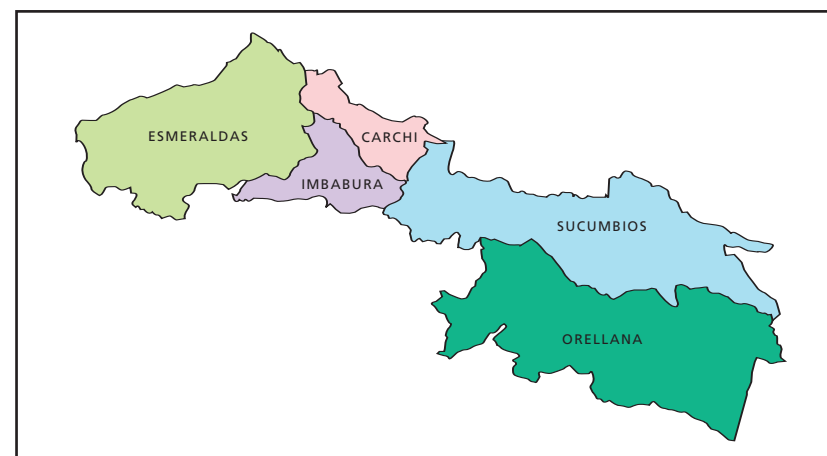
El concepto de seguridad humana de Plan Ecuador es contrario a la guerra del militarismo en cuanto que éste atenta contra la seguridad humana y desde allí, contra la seguridad económica, alimentaria, del medio ambiente, personal, comunitaria y política de las poblaciones campesinas, afro-ecuatorianas e indígenas que habitan en ambos lados de la línea de frontera.



III. Política de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, en relación al Plan Nacional de Desarrollo



Desde la costa del Océano Pacífico hasta la selva amazónica, Plan Ecuador abarca un área aproximada de 64.993 Km², que involucra a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Este espacio fronterizo incorpora una variedad de ecosistemas que incluyen al manglar,



bosques primarios, páramo, selva amazónica y otras reservas ecológicas que merecen especial protección por parte del Estado y suscitan el mayor interés de la Comunidad Internacional.

Riqueza natural

La región fronteriza se compone por 18 formaciones ecológicas que permiten la existencia de una privilegiada biodiversidad.² Se estima que allí existen alrededor de 10 mil plantas vasculares, de un total de 17 mil en todo el país; también se encuentran dos de las diez zonas de muy alta biodiversidad de bosques tropicales a nivel mundial: el Chocó Ecuatoriano con zonas de manglar –cuya importancia radica en la protección de las costas y la diversidad de especies marinas a las que permite la reproducción– y el Refugio del Pleistoceno del Napo, que es parte de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno.

Las gradientes andinas que culminan en el ecosistema de páramos guardan particular importancia en los ciclos del agua. Toda la región goza de una riqueza en cuencas hidrográficas.

En la zona se encuentran nueve reservas ecológicas, dos de las cuales se extienden a otras provincias. Siete reservas alcanzan una superficie aproximada de 11 mil Km², es decir el 25% del área de frontera. Si a esto sumamos los territorios indígenas, vemos que grandes áreas de la región son patrimonio de interés nacional y mundial.

² Hot Spot: zona de muy alta biodiversidad (Cfr. Myers. 1988), Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, La Frontera Norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la misión interagencial, Quito, julio 2004.

Toda esta riqueza natural hace de la región un espacio particularmente atractivo para el turismo nacional y extranjero. En la actualidad provincias como Esmeraldas e Imbabura son destino privilegiado para el desarrollo de esta actividad. En Carchi se ubica la Reserva Ecológica El Ángel, cuyo páramo posee el frailejón, planta endémica única en el mundo. Hacia la Amazonía las áreas protegidas de Cuyabeno, Cayambe-Coca, Antisana, Limoncocha y Yasuní tienen una biodiversidad de enorme valor para el país y para el mundo.

La riqueza de los pisos ecológicos que van desde la Amazonía y pasan por los Andes hasta la costa del Pacífico ofrece una variedad de suelos con enorme potencial productivo para abastecer al mercado nacional e internacional: cacao fino de aroma, café, naranjilla, maíz, papa, fréjol, cebada, caña de azúcar, arveja, trigo, entre otros.

Las actividades económicas de la región en gran parte son propias del sector rural: agricultura de auto subsistencia, pesca artesanal, producción agrícola, comercio y servicios. Adicionalmente, a nivel industrial, figuran la producción textil y artesanal en la provincia de Imbabura y, finalmente, la actividad turística. En la zona existen también importantes capitales inmersos en las actividades agroindustrial y agroforestal. Por último, en la Amazonía se encuentra la principal producción hidrocarburífera del país.

Diversidad cultural

En la región habitan diez pueblos indígenas y afroecuatorianos, la mayor diversidad étnica en términos comparativos con el resto del país.

Los Awá-Coaquier son un pueblo binacional asentado en las zonas del bosque subtropical del suroccidente de Colombia y noroccidente de

Ecuador. Los Centros Awá son poblados dispersos, que se ubican en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas. Existen altos índices de extrema pobreza y de necesidades básicas no satisfechas. Sus comunidades son las más afectadas por la dinámica del conflicto colombiano. En Esmeraldas es relevante también la presencia del pueblo Chachi, principalmente en las áreas del río Cayapas y Santiago.

En las provincias amazónicas del norte están los territorios y comunidades Kichwas, Siona, Secoya, Cofán, Huaorani y Shuar. Los grupos asentados en las riberas del Putumayo tienen fuertes vínculos con las comunidades colombianas por redes de parentesco y por la movilidad social resultante de continuas migraciones.

Esmeraldas es la provincia con mayor población afrodescendiente (39,9%) y en el sector norte de esta provincia, que comprende el cantón San Lorenzo, se encuentra la población más afectada por la carencia de recursos y falta de oportunidades de inserción laboral.

Toda esta diversidad étnica constituye parte del patrimonio intangible del país, donde confluyen además elementos culturales contemporáneos, que ofrecen una riqueza cultural particular de gran importancia.

Fortalezas sociales

En los últimos años se desarrollaron en la región diversos procesos sociales de enorme trascendencia que muestran la potencialidad de la ciudadanía y la institucionalidad regional: el proceso de comunidades negras, el proceso de los pueblos indígenas, los procesos de creación de mancomunidades para manejar recursos naturales y las iniciativas de renovación de los gobiernos locales.

Las comunidades negras del norte de Esmeraldas propusieron en 1997 la creación de una comarca, muy inspirada en la experiencia de los negros colombianos y de la propuesta indígena de la CONAIE para crear un territorio o comarca afroecuatoriana en los cantones Eloy Alfaro, San Lorenzo y Río Verde, en los que la población local es predominantemente negra. Estas comunidades crearon una instancia Coordinadora Interinstitucional que logró reunir a las principales organizaciones afroecuatorianas de la zona que involucró también a los indígenas chachi y parcialmente a los Awá. Con estas acciones buscaron pasar de esta propuesta, en principio étnica, a una política pública local, involucrando a los municipios y juntas parroquiales de esas localidades. Su acción logró interesarlos por una nueva propuesta de ordenamiento territorial y la generación de políticas específicas para el sector. La comunidad afroecuatoriana constituye un actor social de gran importancia en la frontera norte, tanto en Esmeraldas, Imbabura-Carchi, así como en Sucumbíos-Orellana.

Los pueblos indígenas de la foresta tropical y de la sierra iniciaron, a partir de los años 70, procesos sostenidos de revitalización étnica que les ha permitido fortalecer sus organizaciones, sus identidades, sus territorios y convertirse en importantes actores nacionales y regionales. Cada una de los pueblos ha diseñado su camino específico y ha logrado impactos diferenciados. Por ejemplo, frente al asedio de colonos y del Estado, los awa se organizaron en centros regidos por un Cabildo, lograron del Estado en los 90 un reconocimiento de su territorio e iniciaron un programa de educación bilingüe. En la actualidad están empeñados en crear una circunscripción territorial binacional para reunificar a sus pueblos.

La propuesta étnica de los Awá, se diferencia de la de los afroecuatorianos en dos aspectos: tiene un carácter binacional más pronunciado y no pasa por la generación de políticas públicas a escala local. De hecho no tienen

relaciones con ningún municipio, aunque muestran algún interés por las Juntas Parroquiales.

Otros pueblos desarrollaron experiencias locales y han logrado un mayor protagonismo en la esfera pública como los Kichwas de Orellana, Sucumbíos e Imbabura, que han incursionado en alcaldías y juntas parroquiales impulsando gobiernos alternativos exitosos como los de Cotacachi y Otavalo. Los pueblos Huaos de Orellana; los Cofán, Shuar, Siona y Secoya de Sucumbíos y Orellana; y los Chachis y Epera/Embera de Esmeraldas desarrollaron procesos de fortalecimiento interno, aunque su presencia es aún marginal en el ámbito público. Todos estos procesos, experiencias y planteamientos deben ser incorporados en la agenda regional comprendiendo sus especificidades.

En el ámbito de la construcción de mancomunidades una iniciativa que ha logrado un importante emprendimiento, es aquella de manejo concertado de la microcuenca del río Ángel en los cantones Mira, Espejo y Bolívar, que pertenecen a la provincia del Carchi. La microcuenca incluye al páramo de El Ángel que es una importante Reserva Ecológica Nacional, de la que nacen las principales fuentes de agua de la zona. Esta experiencia comenzó formalmente en 1996 impulsada por el Proyecto “Consortio Carchi-Ecorregión río El Ángel”, que logró concertar a los tres municipios de estos cantones y once agentes de desarrollo (ONGs y organismos públicos) para manejar la microcuenca. Contaron además con el apoyo externo de varias universidades extranjeras.

En su primera fase, entre 1996 y 1998, el Proyecto trabajó en la creación de la Mesa de Concertación entre los actores, en investigaciones básicas y en el montaje del sistema de información. Además apoyaron el Plan de Desarrollo del cantón Espejo y en varios proyectos productivos, así como el análisis de

las potencialidades turísticas de la cuenca y la creación de relaciones interinstitucionales³. Sin embargo, la conflictividad por el uso del agua no bajó sobre todo entre los usuarios del cantón Mira, de la zona baja, y los de Espejo, de la zona alta. Tales conflictos se agudizaron por la inexistencia de un organismo estatal que regule el uso del agua, la existencia de una infraestructura deficiente y el aumento de la demanda del agua por la presencia de floricultoras y productores de truchas. Esta constatación planteó la necesidad de que los organismos seccionales asuman el control y manejo de la cuenca, promoviendo la concertación con los usuarios de la misma.

A partir de 1998, el Proyecto trabajó en esta nueva perspectiva, desarrollando una experiencia novedosa de creación de un consorcio de tres municipios para el manejo del recurso agua, bajo el enfoque de cuenca. La idea de manejar el agua como elemento de unidad de varios cantones, también fue planteada en el caso de la cuenca del Ambi (cantones de Cotacachi, Ibarra, Otavalo, Antonio Ante), aunque no logró su emprendimiento por falta de contraparte nacional⁴. También se discutió en estos cantones la posibilidad de relanzar su unidad, sobre la base del manejo de los desechos sólidos. La gestión de los recursos, es un elemento importante de una agenda regional que puede unificar la acción de los diversos actores.

Otro proceso que ha movilizado a miles de personas y que muestra una fuerza notable, es la “Asamblea Biprovincial” de las provincias de Sucumbíos y Orellana. Este proceso se inició en Sucumbíos con la formación de

3 FUNDAGRO, Informe Final de Actividades del Proyecto Manejo de Recurso, Carchi, Ecuador, 1996-1998 (Página web de MANRECUR).

4 Se buscó un crédito de tres millones de dólares del BIRF, pero el Gobierno Nacional no puso la contraparte, cuestión que revela el escaso peso de la región (Entrevista a Alfonso Morales, concejal indígenas de Cotacachi).

“Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos” (ASCIS) en 1998 para luego incorporar a Orellana. Se trata de una asamblea independiente que busca articular la participación ciudadana. Es un foro democrático y pluralista sobre asuntos de interés público: vialidad, medio ambiente, petróleo, derechos humanos, comercio y turismo, sector artesanal y educación, que son impulsadas por comisiones ejecutivas. Los reclamos por la contaminación de los continuos derrames petroleros en las tierras campesinas y en general en el medio ambiente, fue uno de los elementos centrales en la movilización social.

Las comisiones promueven el debate, las veedurías y el seguimiento de las acciones de los organismos públicos y privados, impulsan talleres de formación, pequeños proyectos y la movilización ciudadana. Constituye una expresión organizada importante y reconocida de la sociedad civil, con gran capacidad de movilización, representación e influencia biprovincial. El impacto petrolero producido en las dos provincias ha sido uno de los móviles para la unidad de esa microregión. En este caso, la antigua relación de origen de estas provincias, los problemas originados por el petróleo y la acción pastoral han sido los principales móviles de unidad. Esta experiencia y los actores involucrados, son básicos para la construcción de la agenda regional.

Por su parte, varios gobiernos locales (Juntas Parroquiales, Municipios y Prefecturas) desarrollaron importantes procesos participativos, mejora de servicios y modernización de su gestión. Los agentes de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, dieron soporte a la mayoría de estas experiencias. También se efectuaron los primeros pasos hacia una adecuada coordinación interinstitucional entre el Gobierno Nacional, los gobiernos seccionales y la ciudadanía. Por esta razón, las agendas regionales, subregionales, provinciales y cantonales deberán construirse con el encuentro entre gobiernos locales, actores ciudadanos, agentes de desarrollo y organismos del gobierno central que actúan en estas provincias.

Una base productiva muy diversa

La región tiene una estructura económica basada principalmente en una producción agropecuaria tradicional diversa, el comercio fronterizo y un modelo de desarrollo extractivista, que ha causado graves impactos ambientales.

En los últimos treinta años, las zonas de frontera habían logrado cierta “prosperidad aparente” por la vinculación de su producción agropecuaria con las demandas de Colombia (papa y fréjol en la sierra, naranjilla y vacunos en la amazonía), además se habían articulado a la exportación tradicional del café en la amazonía; cacao, banano, plátano y productos de mar en la costa; y al mercado interno en el caso de la leche, maíz y cereales en la sierra; o a la producción de palma en Esmeraldas para la agroindustria. La región también desarrollaba una economía subterránea difícil de cuantificar basada en la demanda de los grupos irregulares, el tráfico de drogas, la vinculación como fuerza de trabajo en las plantaciones de coca en Colombia, el lavado de dinero, entre otros.

Esta realidad cambió dramáticamente con la dolarización, que encareció la producción local, y con la nueva fase del Plan Colombia puesto en marcha por el presidente Uribe. Ello puso en evidencia las debilidades estructurales de la economía regional, puso en crisis a la región y creó un clima de zozobra muy agudo.

Sin embargo, la producción agropecuaria muestra grandes potencialidades si resuelve los problemas y desarrolla sus fortalezas. De acuerdo a los datos del Censo Agropecuario del 2000- 2001, un problema importante es la regularización de la propiedad de la tierra: 267.756 has pues el 14.7% de la superficie bajo UPA no tiene títulos de propiedad y otras 10.170 has (0.54%) están en régimen de aparcería o “al partir”, mostrando que la tie-

rra, que constituye el principal recurso de los productores, registra los más altos niveles de inseguridad del país⁵.

La instrucción formal de los agricultores es más baja que el promedio nacional. Solo el 4,09% tiene educación superior; el 8,98% secundaria y el 17,73% no tiene ninguna instrucción. Apenas el 5.33% de las UPAs habían recibido algún tipo de crédito sumando aquellas otorgadas por los bancos privados, estatales, ONGs, chulqueros, cooperativas y familiares, muy por debajo del promedio nacional.

En cuanto a tecnología, los niveles de mecanización son realmente mínimos con excepción de las fumigadoras de las que disponen el 45.54% de productores, todas las demás son muy bajas pues solo el 10.35% de UPAs posee un vehículo, el 7.59% tendales, el 1.73% tractores, el 1.11% invernaderos, el 0.37 % silos, el 0.24% cosechadoras, el 0.20% empacadoras, y el 0.11% sembradoras⁶.

La situación se agrava por la bajísima infraestructura productiva disponible: es la región con menor cantidad de vías, escasa electrificación y telefonía. En alcantarillado está tres puntos debajo del promedio nacional, en electrificación 10 puntos, en telefonía 11 puntos y en agua entubada ocho puntos. Las provincias que más se necesitan sistemas de riego son Carchi, Imbabura y Esmeraldas, donde solo el 5.05% de la superficie lo tiene, razón por la cual es un reclamo básico de sus habitantes.

5 El porcentaje nacional de tierras sin título es del 8.03%, lo cual ubica a esta región como la mayor inseguridad jurídica de sus tierras.

6 En el Ecuador se ha seguido la trilogía: incorporación de nueva frontera agrícola, tractorización y fumigación, cuestión que ha deteriorado los suelos y las zonas frías como la amazonía, los piedemontes y los páramos.

Las provincias tienen estrategias productivas diferenciadas, según las tres subregiones a las que pertenecen:

La subregión de la costa (Esmeraldas) tiene una superficie de 785.842 has bajo UPA, que pertenecen a 16.013 propietarios, para un promedio de 49 has por productor/a. De la superficie bajo UPA, 105.291 has (13,39%) están dedicadas a los cultivos permanentes, transitorios, barbecho y descanso; 257.417 (32,75%) están dedicadas a pastos cultivados; 5.734 has (0,72%) son clasificadas como pastos naturales y páramos; y 325.882 has (41,46%) son consideradas montes y bosques. Los principales productos, con relación a la superficie bajo cultivo son: el cacao (34.74%), el banano (21.13%), el plátano (15.18%) y la palma (11.12%). A ello debemos sumar los productos del mar y la producción pecuaria de vacunos para carne, porcinos, aves de corral y leche.⁷

La subregión de la sierra (Carchi-Imbabura), tiene una superficie total bajo UPA de 457.867 has que pertenecen a 46.646 propietarios/as, que tienen en promedio 9,81 has. La superficie bajo UPA se distribuye en: 98.800 has (21,57%) dedicada a cultivos permanentes, transitorios, barbecho y descanso; 82.242 has (17,96%) dedicada a pastos cultivados; 112.265 has (24,51%) está dedicada a pastos naturales y páramo; y 145.047 has (31,67%) a montes y bosques. Los principales cultivos, respecto a la superficie cultivada son: maíz (22.88%), papa (18.81%), fréjol (17.57%), cebada (9.25%), caña (6.59%), arveja (5.65%) y trigo (4.13%). Su principal producción pecuaria es de huevos, leche, vacunos, aves, cuyes

7 La provincia registró en el Censo Agropecuario del 2001: 219.384 vacunos, 41.276 porcinos, 318.489 aves y 83.811 litros diarios de leche que constituyen sus principales rubros productivos.

y conejos⁸. A ello debemos agregar la producción de textiles, cueros y artesanías de los cantones de Otavalo, Antonio Ante, Mira y Cotacachi.

La subregión amazónica (Sucumbíos y Orellana), tiene una superficie bajo UPA de 606.653 has que pertenecen a 13.861 propietarios, que tienen en promedio 43,77 has. La superficie bajo UPA se distribuye en: 139.144 has (22,93%) en cultivos permanentes, transitorios, barbecho y descanso; 92.192 has (15,19%) en pastos cultivados; 4.579 has (0,75%) en pastos naturales y páramos; y 370.737 has (61,11%) en montes, bosques y otros usos. Los principales cultivos son: el café (54,40%), la palma (17,01%), el maíz duro seco (8,53%), el plátano (7,55%), el cacao (5,70%), el arroz (4,23%) y el banano (1,43%). La producción pecuaria es de vacunos, leche, huevos y gallinas de campo⁹.

Cadenas Productivas sostenibles

La región no solo muestra una producción diversa sino también las características particulares que le permitirían conquistar nuevos y exigentes nichos de mercado. Una mirada más profunda de la producción local permite hablar desde lo que actualmente se denomina “el biocomercio”, que permite evaluar a los productos por su papel en la conservación de la biodiversidad biológica, el uso sostenible de la biodiversidad, su sostenibilidad económica (de gestión, productiva, financiera y de mercado) desde los niveles de distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de

8 Según el Censo Agropecuario del 2001, registró una producción de 1,588,866 huevos semanales; 315.365 litros de leche/día, 198.841 vacunos, 1,878,655 aves y 341.477 cuyes y conejos.

9 El Censo registró una producción de 85.533 vacunos; 23.899 porcinos; 2.174 ovinos; 42.052 vacas de leche.

estos productos, el cumplimiento con los derechos de los diversos actores vinculados a la cadena, el cumplimiento de las legislaciones, la claridad sobre la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales y el mantenimiento de los conocimientos ancestrales.

Desde esta novedosa perspectiva, la región muestra cadenas prometedoras: café, cacao, lácteos, textiles, artesanías, frutales, banano y plátano, papa, maíz (suave y duro), fréjol, caña, productos del mar y subproductos del bosque, entre los principales. Varios de estos productos han sido evaluados mostrando virtudes que pueden ser desarrolladas y algunas debilidades que pueden ser superadas¹⁰. Por ejemplo, el cacao producido por los campesinos cumple con la mayoría de estos exigentes parámetros:

“Es una especie nativa que se produce en ecosistemas con rica biodiversidad, la mayoría del tiempo en zonas de amortiguamiento de reservas naturales o áreas protegidas nacionales tales como la provincia de Esmeraldas (Choco andino) o la Cuenca Amazónica; existe la necesidad de promover el cultivo de la variedad Nacional que está bajo amenaza debido a la introducción del híbrido modificado de cacao denominado CC51 que es más productivo y crece bajo sistemas de monocultivo; la producción es interesante desde el punto de vista comercial; los actores (de la cadena de valor) se encuentran relativamente organizados; la tradición cacaotera en Ecuador lleva varios siglos, desde la colonia; el potencial de mercado crece constantemente alrededor del mundo; El sabor único del cacao ecuatoriano es una ventaja competitiva; y genera ingresos a un amplio sector rural de la sociedad” (Diagnóstico del Cacao Arriba, IB, 2005)

10 Ver, por ejemplo, los informes del “Programa Nacional de Biocomercio Sostenible de Ecuador (IB) coordinado por CORPEI en conjunto con EcoCiencia, bajo el amparo del Ministerio del Ambiente y con el apoyo y cooperación de la Iniciativa BioTrade de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Según este diagnóstico, para que esta cadena productiva se fortalezca, es necesario mejorar la trazabilidad, posicionar la marca ecuatoriana para destacar su origen y garantizar la calidad; obtener la certificación respectiva, lograr volúmenes de producción adecuados, mejorando la productividad y las posibilidades de exportación; desarrollar las capacidades empresariales de todos los actores de la cadena y sus niveles de asociatividad, planificar y organizar con mayor rigor la cadena en un sistema más formalizado, transparentar los criterios de sostenibilidad y mejorar el conocimiento y la comunicación con los clientes. Con procesos similares, que incluyen la capacitación de los actores, el fortalecimiento de los gremios y productores, el intercambio de experiencias, el apoyo financiero para crear un capital de trabajo, entre otros; podría fortalecerse a las cadenas del café, de lácteos, frutales y artesanías que ya han sido evaluadas.

Un ordenamiento espacial simétrico

Un aspecto muy significativo de la región, es la simetría de los paisajes, su distribución relativamente balanceada entre Costa, Sierra y Amazonia como en ninguna otra franja transversal del país; el peso del sector rural en la zona y la configuración de jerarquías urbanas transversalmente ubicadas que permiten diseñar un ordenamiento territorial regional.

La simetría de los paisajes está marcada por la existencia de dos selvas, una cada lado de la sierra, como en ninguna otra región del país. Esta simetría habría llamado la atención incluso a los propios incas, que identificaban el “anti” o “andi” con la montaña amazónica, que en este caso, está en los dos flancos externos de las cordilleras.

En la actualidad, doce cantones pertenecen a la Sierra en la que viven 496,983 (45,2%); once cantones corresponden a la amazonía en la que

habitan 294.627 personas (19,6%); y siete a la costa, a la que pertenecen 385,223 (35,09%)¹¹. Esta distribución porcentual bastante regular de la población en las tres regiones naturales, puede permitir una representación relativamente equilibrada para la toma de decisiones, cuestión que en otras regiones constituye un cuello de botella.

También es notable el peso de la población rural. En la región, 434.730 (41,2%) personas viven en la zona urbana y 620.228 (58,7%) personas en la zona rural¹², exactamente al revés que el Ecuador. La fuerte presencia de población rural en la zona se explicaría porque tanto la parte amazónica, como costeña son de reciente colonización. La región en su conjunto es húmeda, cuestión que favorece la agricultura y ganadería, y hay una importante presencia de campesinado dueño de medianas propiedades: veinte y seis cantones tienen una población predominantemente rural y solo cuatro tienen una población mayoritariamente urbana¹³. Esta distribución otorgaría un peso significativo del sector rural en las decisiones, lo que sería beneficioso debido a que las principales estrategias productivas que sustentan la economía de la región son agropecuarias, constituyendo el sector más agobiado por la crisis.

Respecto a la existencia de jerarquías urbanas, es notable la existencia de dos ejes: uno transversal que va de Esmeraldas a Lago Agrio-Orellana; y otro que lo corta, entre Ibarra y Tulcán. Las cinco ciudades, constituyen las mayores centralidades urbanas para organizar al territorio, si se refuerzas sus ejes viales. Adicionalmente existe una red, por el momento poco comunicada de ciudades intermedias, pequeñas y muy pequeñas, tipología que permitiría diseñar funciones complementarias y otorgarle un peso muy sig-

11 (INEC.2001)

12 (INEC.2001)

13 Ver Anexo 8: Clasificación de cantones por su grado de urbanidad-ruralidad

nificativo al manejo ambiental y a la agricultura. Si se observa las poblaciones cantonales, dos cantones son grandes en el contexto tomado (más de 150.000 habitantes); cinco son intermedios (entre 42 a 100 mil habitantes); 16 cantones son pequeños (entre 10 a 40 mil habitantes); y siete son muy pequeños, con poblaciones menores a 10 mil habitantes¹⁴. Existen tres micro regiones claramente constituidas con problemáticas relativamente diferenciadas, pero a la vez complementarias: Esmeraldas (costa); Imbabura-Carchi (sierra) y Sucumbíos-Orellana (amazonía), que permitirían establecer mancomunidades específicas, sobre todo en aquellos cantones pequeños y muy pequeños de reciente formación, cuya economía, organización y capacidad de gestión son muy limitadas.

La configuración del eje transversal y la ubicación septentrional de la región permitió desarrollar un imaginario muy fuerte que se debate en la zona: la posibilidad de crear una vía de tren entre San Lorenzo, Otavalo y Nuevo Rocafuerte, que los conecte con Manaos, uniendo al Pacífico con la Amazonía, lo que crearía un corredor transversal que articularía a la región y un circuito económico y comercial dinámico. La idea de trazar una vía ecológica de tren tendría la virtud de controlar los flujos migratorios y el cuidado del ambiente diverso y frágil de la región.

3.1. Un Escenario de Grandes Vulnerabilidades

3.1.1. Situación demográfica y pobreza

La población asentada en el área de influencia de Plan Ecuador asciende a 1'097.697 habitantes, de los cuales el 44% reside en la zona urbana y el 56% en la zona rural. Si se compara con la población total del país, representa el 9% (Tabla 1).

14 Ver Anexo 9: Clasificación de Municipios por tamaño de población.

Tabla 1: Población Urbana y Rural

PROVINCIA	No. Cantones	Población	% del Total Regional	URBANA	%	RURAL	%
CARCHI	7	152.939	13,9	72.152	47	80.787	53
ESMERALDAS	7	385.223	35,1	156.611	41	228.612	59
SUCUMBÍOS	7	128.995	11,8	50.198	39	78.797	61
IMBABURA	6	344.047	31,3	172.214	50	171.830	50
ORELLANA	4	86.493	7,9	26.191	30	60.302	70
TOTAL REGIÓN FN	31	1.097.697	20	477.366	41	620.328	59

Fuente: SIISE-INEC 2001. Elaboración: Plan Ecuador.

Tabla 2: Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas

Frontera Norte	Personas que viven con menos de \$2	Personas que viven con menos de \$1	NBI
Provincia	%	%	Índice
Carchi	62,1	28	36,7732
Esmeraldas	65,9	39,2	43,9332
Imbabura	50,2	24,6	38,8201
Orellana	54,8*	35,5*	56,5423
Sucumbios	54,8*	35,5*	49,4390

Fuente: INEC, ENEMDU 2005, INEC, CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2001, ODNA

(*) Por falta de información desagregada en las provincias amazónicas el dato registrado refleja a la región en su conjunto

En la zona de intervención, el porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares al día se aproxima al 60%. En la mayoría de cantones y parroquias, los niveles de pobreza son superiores al 90%, particularmente en las zonas rurales.¹⁵ (Tabla 2).

3.1.2. Las mujeres y jóvenes en la frontera

A medida que nos acercamos a la Frontera Norte las condiciones socioeconómicas son más deficitarias, particularmente hacia las mujeres y los jóvenes. Las brechas de género se evidencian con gran nitidez en los ámbitos educativos, empleo y acceso a recursos, salud, participación social y política y acceso a la justicia, sobre todo en relación a la violencia de género.

En los cantones del cordón fronterizo los efectos del conflicto tienen un impacto profundo sobre los derechos de la población en general y, especial-

Tabla 3: Desempleo y Subempleo

PROVINCIA	TASA DE DESEMPLEO %	TASA DE SUBEMPLEO %
CARCHI	5,3	75,6
ESMERALDAS	10,5	65,9
IMBABURA	5,6	70,6
SUCUMBÍOS	8,6	66,3
ORELLANA	8,6	66,3
NACIONAL	9,9	47,4

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INEC 2006

¹⁵ Eloy Alfaro, Muisne, Río Verde, San Lorenzo, Putumayo y Pimampiro, son algunos de estos cantones. INEC. Censo 2001.

mente, sobre los derechos de las mujeres, niñas y niños, como es el caso del derecho a la identidad, acceso a servicios básicos, movilidad y a vivir una vida libre de violencia (trata de personas y explotación sexual).

3.1.3. El desempleo

El desempleo en las zonas urbanas se mantiene en niveles que bordean el 10% a nivel nacional. En las cinco provincias el porcentaje promedio se aproxima al 7%. (INEC, ECV 2006). El subempleo en las cinco provincias bordea el 68.5 % en promedio, lo que refleja una débil reacción de las actividades modernas de la economía formal en materia de absorción de mano de obra.

En Sucumbíos, la tasa global de participación laboral desagregada por sexo es del 26.3% de mujeres en comparación con el 76.7% de hombres, lo que nos muestra una brecha de género común en la zona.

3.1.4. Los servicios básicos

La mayoría de poblaciones tienen viviendas con altos déficit en sus servicios básicos (agua y saneamiento). En Sucumbíos, el 90.9% de mujeres habita en viviendas con servicios inadecuados en comparación con el promedio nacional de 63.1%. La cobertura de agua está muy por debajo de la media nacional en todas las provincias: Esmeraldas (32,7%), Carchi (36.7%), Sucumbíos (13,9%), Orellana (24,1%), Imbabura (31,29%), frente al 47,9% nacional. Otros servicios deficitarios frecuentes son la eliminación de excretas, el agua entubada y sistemas de drenaje en las áreas urbanas y la capacidad de proteger las fuentes de agua dulce y la disponibilidad

Tabla 4: Déficit de Servicios Residenciales Básicos

PROVINCIA	Déficit de servicios residenciales básicos % (viviendas)
ESMERALDAS	78,6
CARCHI	52,9
IMBABURA	90,9
SUCUMBÍOS	50,8
ORELLANA	91,6
TOTAL REGIÓN FN	72.96
NACIONAL	63.1

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INEC 2006

de eliminación de excretas sólidas y líquidas y manejo de desechos sólidos y líquidos en la zona rural.

De esta manera, en la zona se encuentran enfermedades prevenibles ocasionadas por la insalubridad y carencia de agua. Es el caso de la leishmaniasis, la parasitosis y aquellas transmitidas por vectores (paludismo y dengue).

Los servicios de alcantarillado son dispares. Frente a la media nacional del 48%, la cobertura por provincias es: Esmeraldas 30,5%, Sucumbíos 26,7%, Orellana 36,1%, Imbabura 55,7% y Carchi 54,9%. Los servicios de recolección de basura en las cinco provincias mencionadas, presentan indicadores por debajo de la media nacional que asciende a 62,7%.

3.1.5. Educación

En cuanto a la educación básica, la región muestra un promedio de escolaridad inferior (5.8 años) a la media nacional que es de 7.3 años. Esmeraldas (11.6%) e Imbabura (13.4%) presentan niveles de analfabetismo mayores al promedio nacional (9%). En Orellana, los indicadores de acceso a educación secundaria y superior se encuentran por debajo del registrado en las demás provincias de la zona y del promedio nacional. Al desagregar el indicador de primaria completa (mayores de 12 años) por sexo y condición étnica, en 2001, en la zona de la Frontera Norte, las mujeres indígenas eran las que se encontraban en peor situación: sólo 24% de ellas terminó el ciclo de educación primaria, frente a 35% de los hombres indígenas.

Tabla 5: Indicadores de Educación

INDICADOR	Nacional	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	Imbabura	Orellana
Analfabetismo (% mayores de 15 años)	9	11,6	7,2	8,5	13,4	9,2
Escolaridad (promedio de años de estudio)	7,3	6	5,4	6	6,2	5,9
Primaria completa (% mayores de 12 años)	66,8	56,4	58,8	59	56	59,5
Secundaria completa (% mayores a 18 años)	22,6	17,9	13,5	12,4	17,6	10,4
Instrucción superior (% mayores a 24 años)	18,1	14,7	11	9,9	14,9	8,7

Fuente: SIISE-INEC 2001

3.1.6. Salud

Los indicadores humanos y de servicios de salud para internación y atención ambulatoria muestran valores inferiores a los nacionales y regionales y, en algunos casos, es crítica: la dotación de camas (para pacientes) por cada 1,000 habitantes es la mitad del promedio nacional y, en el caso de Sucumbíos, es la tercera parte, con el agravante de que la mayoría de los centros de atención son privados.

La mortalidad infantil ha alcanzado valores más altos que el nivel nacional de 27.7 por cada 1.000 nacidos vivos: 35.6 en Esmeraldas, 34.8 en Imbabura, 29.4 en Carchi, 33.4 en Sucumbíos y 38 en Orellana. Algunas provincias de la región duplican el promedio nacional de mortalidad materna. Enfermedades epidemiológicas (paludismo, infecciones respiratorias agudas, afecciones diarreicas agudas, dengue clásico y fiebre tifoidea) tienen mayor incidencia en la población de la zona, afectando la capacidad productiva de las personas y familias.

Tabla 6: Infraestructura de Salud

PROVINCIA	CENTROS DE SALUD	DISPENSARIOS MÉDICOS
ESMERALDAS	3	52
CARCHI	1	26
IMBABURA	0	14
SUCUMBÍOS	1	43
ORELLANA	0	8
TOTAL REGIÓN FN	5	143

Fuente: SIISE-INEC 2001

La infraestructura de salud y educación en la zona norte enfrenta en la actualidad una demanda adicional a causa de la presencia de migrantes. En cuanto a la salud materna, algunas provincias duplican el promedio nacional de mortalidad en las madres, principalmente por la falta de recursos y la carencia de centros de salud para atender a mujeres.

3.1.7. Presiones sobre los recursos naturales

El área enfrenta tres problemas ambientales: (i) los impactos derivados de la expansión de las plantaciones de palma en Esmeraldas y Orellana; (ii) la explotación maderera que afecta a Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana; y (iii) los impactos de la extracción de hidrocarburos en Sucumbíos y Orellana.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado ecuatoriano, existen dificultades para el control y sanción de las violaciones a las regulaciones ambientales y para hacer cumplir los requisitos mínimos para el cultivo controlado, que se agravaron por las fumigaciones con glifosato en la frontera colombiana.

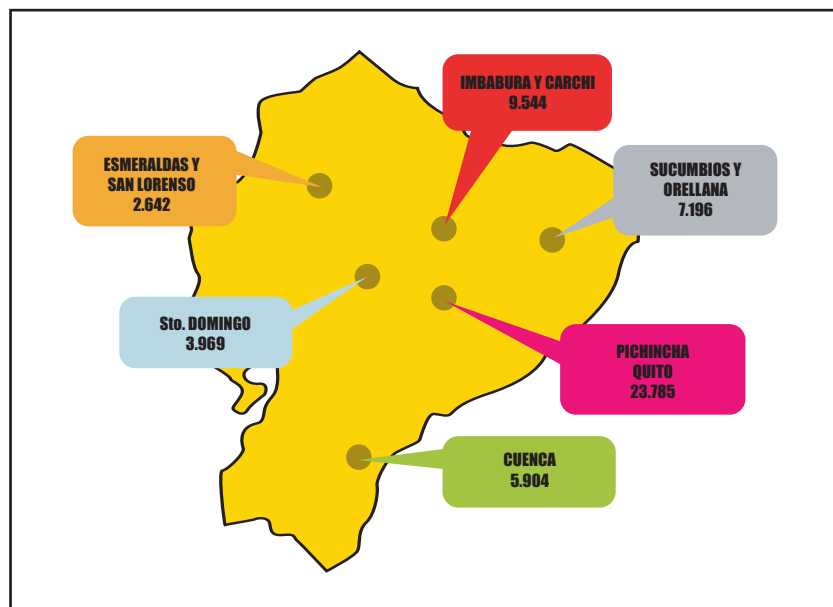
3.1.8. Administración de justicia y control de ilícitos

La frontera que Ecuador comparte con Colombia es altamente sensible por su proximidad a los centros de cultivo y procesamiento de coca. El territorio ecuatoriano es utilizado como una ruta para el tráfico de drogas. Esta situación se vincula con otros problemas como el tráfico de armas y nos enfrentamos a riesgos como lavado de activos, tráfico de precursores químicos, contrabando de derivados del petróleo que sirven como precursores para producir sustancias psicotrópicas, así como efectos colaterales del narcotráfico, como corrupción y violencia.

En relación con la administración de justicia, las problemáticas giran en torno a la desconfianza en el sistema de administración de justicia, que contribuye a que la mayor parte de crímenes se mantengan en la impunidad; el sistema de justicia penal en la zona opera en condiciones precarias; el sistema de rehabilitación social no cumple con su función esencial de reinserción del individuo en la sociedad; la mayor parte de los reclusos en los centros penitenciarios esperan ser juzgados, lo cual atenta contra la presunción de inocencia y el derecho a recibir justicia en un tiempo razonable.

3.1.9. Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio

La violencia en la Frontera Norte crece a ritmos alarmantes. Los homicidios son la segunda causa de muerte en Esmeraldas; las violaciones a los derechos a la vida y a la seguridad e integridad de las personas, así como al



estado de derecho, principalmente relacionadas con la administración de justicia están a la orden del día. Las instituciones de justicia necesitan fortalecerse y ampliar su cobertura, particularmente las Comisarías de la Mujer y la Defensoría del Pueblo. Entidades como el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) juegan un rol importante en Ibarra, San Lorenzo y Esmeraldas, a pesar de sus limitaciones financieras y de personal, cumpliendo un papel dinámico en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El Ecuador se ha convertido en el país con mayor número de solicitantes colombianos de refugio en Latinoamérica. En el año 2000 se registraron 475 solicitudes de refugio y hasta la actualidad esa cifra asciende a 50.000. De esas solicitudes, se aceptaron 14.300. Cada vez más, llegan mujeres solas, cabezas de familia con sus hijos e hijas.

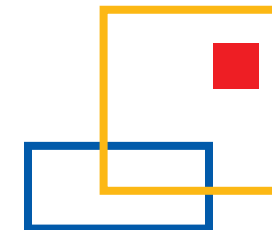
Además, el número de extranjeros residentes en Ecuador que no solicitan refugio por miedo, ignorancia o cualquier otro motivo y que cumplen con los requisitos para ser considerados dentro de la protección del refugio sumarían alrededor de 180.000. La tasa de reconocimiento en el año 2006 se ubicó en el 47,3%, lo que refleja la amplia apertura y solidaridad del Estado ecuatoriano frente al tema del refugio y la correcta aplicación del Derecho Internacional de Refugiados. La ACNUR brinda al Gobierno ecuatoriano apoyo técnico legal y financiero para asistirlo en la tarea de protección de refugiados, con el aporte de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

Además, los solicitantes de refugio buscan su inserción al mercado laboral, por lo que se desplazan a otros lugares en el interior del Ecuador. Al ser irregular la permanencia de los flujos migratorios en la zona fronteriza, su control o registro resultan complejos.

3.1.10. Inversión estatal y cooperación internacional en la zona de Frontera Norte.

Como parte del Presupuesto General del Estado, el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos de inversión importantes en la Frontera Norte, pero siempre insuficientes.

Durante el 2007 se invirtió un total de USD\$ 264'281.395, entre inversiones del gobierno central, fondo vial privado, fondo vial bloque 15 Petroecuador, transferencias de impuesto a la renta, transferencias de la ley 15% y transferencias de la ley 010 para Sucumbíos y Orellana. Además, aparte de las actividades de Defensa que alcanzan los 21 millones de dólares en la Frontera Norte, las Fuerzas Armadas tenían previsto ejecutar proyectos por alrededor de 35 millones de dólares, entre los que se destacan los planes de Soberanía Energética, de Seguridad Integral del Sistema Hidrocarburífero, Desarrollo de Tráfico Fluvial, entre otros.



IV. Plan Institucional y Seguridad



Partir del “Cambio de Época” y no de una “Época de Cambios” es girar de una institucionalidad mecánica, propia de un sistema colonial colocado en el universalismo, a una institucionalidad sistémica, contextual, interactiva y ética. En sentido estricto, las instituciones públicas fueron concebidas en la relación con el ejercicio del poder en manos de los grupos económicos hegemónicos y del poder de la Iglesia. El sistema de verdades no provenía ni de los pueblos, ni de las nacionalidades, ni muchos menos de los ciudadanos. Estos fueron desconocidos al considerarlos en Estado de Naturaleza. Las verdades, los modos de ser negaron la contextualización con fines de dominación. Desde el “Cambio de Época” es otra la forma en la que la institucionalidad se reconoce. Veamos los nuevos principios que guían a la Nueva Institucionalidad de Plan Ecuador.

4.1. Principios de la Seguridad y Plan Ecuador

4.1.1. Principio de soberanía

Otro tipo de soberanía incluyente a partir de las comunidades, de los pueblos y sujetos fronterizos, en consecuencia, no es una soberanía policíaca; el concepto de “lo nuestro” es puesto en cuestión como algo cerrado o sustancialista. Para la nueva soberanía requerimos recuperar los datos contextuales y las formas de vida de la frontera evitando dar definiciones abstractas sin ninguna relación con la realidad.

4.1.2. Principio de fortalecimiento del tejido social de la frontera

Es un principio que toma la frontera en ambos lados. La frontera no divide, relaciona, por lo que es importante tomar en cuenta las relaciones afectivas, comerciales, políticas, de intercambio en los dos lados de la frontera para construir planes conjuntos de desarrollo sustentable. El principio de fortalecimiento del tejido social de la frontera busca romper con las miradas, los pensamientos, los discursos y las prácticas que ven a la frontera como una mercancía, es decir, el lugar de la extracción de recursos, del negocio ilegal de coca o la trata de personas. De igual manera, el fortalecimiento del tejido social de la frontera quiere descriminalizar la mirada y el respectivo juicio sobre la frontera. En tal sentido, es imprescindible romper con la visión policial y militar de la frontera.

4.1.3. Principio de coherencia interna y correspondencia externa

Crear relaciones de equidad en la forma de poder, vivir, en las relaciones productivas y en la diversidad de una zona marginada y de alta vulnerabilidad. Nada varía si no hay un cambio de mentalidad. Para esto es importante que los planes busquen el cambio de las personas que cambian las cosas, comenzando por una transformación de su mentalidad.

4.1.4. Principio de descolonización de la mirada, el desarrollo y la política de la frontera

Tradicionalmente se ha visto la frontera como una zona de extractivismo donde no es necesario residir, por ello no se invierte, no hay preocupación social, todo se construye para estar “bien” durante los períodos de explotación. En efecto, siendo zonas tan ricas, son sorprendentemente pobres.

4.1.5. Principio de gestión del cambio

Plan Ecuador se define como una institución que busca cambiar dentro del cambio y apoya, fortalece y facilita el cambio de las instituciones del Estado en la Frontera Norte. Las grandes líneas para la reforma institucional son: apoyo, facilitación, solidaridad y adaptación interna y externa.

4.1.6. Principio de participación, en el ámbito local, administrativo y técnico

Plan Ecuador decide construir coherencia interna como un aspecto fundamental para una sólida correspondencia externa. Para crear una institución sustentable es necesario aprovechar todos los recursos del contexto. Participación y comunicación son dos exigencias básicas para crecer en coherencia y correspondencia, además, éstas deben estar dentro de un enfoque complejo para no caer en reduccionismos.

4.1.7. Principio de formación

Capacitar, formar los talentos humanos, desde talleres, hasta maestrías, de acuerdo a las necesidades institucionales. Definir las competencias, las limitaciones para saber con qué se cuenta y ser más eficiente. Conocer qué hace cada una de las áreas dentro de la organización. Hacer políticas claras de la gestión de los talentos humanos, que no deambulen bajo los caprichos de los intereses políticos o de los constantes requerimientos coyunturales.

4.1.8. Principio de administración horizontal

Evitar una institucionalidad jerárquica o dedicada al estricto control. Confiar en la responsabilidad del talento humano. Resulta un absurdo ver a la persona por ocho horas sin pensar en los productos. Pensemos en instituciones del Estado que rompan con la obsesión del control. Reemplacemos el control por instituciones de mayor motivación, responsabilidad y confianza.

4.1.9. Principio de realidad práctica

Aprender haciendo. Ser holísticos, complejos en los pensamientos y acciones. La hiper-especialización genera agujeros de irresponsabilidad y de posible corrupción. Pensar y hacer desde la práctica. Que los técnicos se comprometan con una realidad compleja. Partir de la realidad; este principio está por encima de una cultura de títulos. Partamos de las personas, los conocimientos, los saberes locales y comunitarios.

4.1.10. Principio de desarrollo sostenible

No ir con modelos presupuestos, partir del contexto para hacer propuestas de desarrollo, con materiales, saberes, personas y comunidades del contexto. Que los planes lleven a la apropiación de las capacidades y que no haya un solo plan que no busque la apropiación por parte de los sujetos de la frontera. Cuando los proyectos son impuestos no hay apropiación. En tal sentido es importante el conocimiento.

4.1.11. Principio de interculturalidad

No hablar sólo de pueblos o sujetos de la frontera: en la frontera hay nacionalidades indígenas. La cuestión del otro y de lo otro debe estar en los planes de desarrollo.

4.2. Plan Estratégico

4.2.1. Visión

Aportar a la construcción de una cultura de paz, con una presencia sólida del Estado y una activa participación de la ciudadanía, para lograr el desarrollo sostenible, la seguridad humana y la solución pacífica de las controversias en la Frontera Norte.

4.2.2. Misión

Ser facilitadores eficientes de los cambios y de la aplicación de la política pública del Estado Ecuatoriano que procura la paz a través del desarrollo sostenible, la seguridad humana y el procesamiento oportuno de conflictos urgentes en la Frontera Norte.

4.2.3. Ejes de Intervención

Se presentan siete ejes de intervención, que incorporarán en su diseño y ejecución tres consideraciones metodológicas comunes: promover la equidad de género, respetando las estructuras culturales de los distintos pueblos; fortalecer la participación ciudadana y las relaciones interculturales; consolidar la histórica relación binacional entre los pueblos de Colombia y Ecuador mediante el intercambio cultural, económico, de experiencias de gestión y otros.

4.2.3.1. Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo

Generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo y de la convivencia pacífica en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Por lo tanto, se propone mejorar las capacidades técnicas, financieras y de gestión de los gobiernos provinciales y locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales, así como de las entida-

des del régimen dependiente del Ejecutivo; generar, fortalecer y optimizar sinergias entre las entidades seccionales, delegaciones provinciales de los ministerios, unidades ejecutoras y otros actores sociales, así como con las agencias de cooperación externa.

4.2.3.2. Reactivación económica y empleo

Dirigida a impulsar el crecimiento de la producción, la productividad y competitividad de los principales sectores económicos de la región fronteriza. Por razones estratégicas, para la economía de la región y para las políticas sociales de lucha contra la pobreza, es necesario dar especial atención a aquellas actividades económicas generadoras de fuentes de empleo, como actividades industriales, artesanales, turismo responsable, producción agrícola, pesca, líneas de exportación y transporte, entre otros.

4.2.3.3. Mejoramiento de la infraestructura social básica

Está orientado a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la provisión de los servicios básicos para la población asentada en la zona de influencia del Plan Ecuador, especialmente en la zona rural y urbana marginal. Los servicios relacionados con salud, saneamiento, educación y necesidades básicas son requisitos indispensables para fomentar las actividades productivas.

4.2.3.4. Manejo sostenible de los recursos naturales

El manejo sostenible de los recursos naturales en la región fronteriza requiere la conservación y aprovechamiento sustentable del capital natural y la biodiversidad, incentivando el uso de tecnologías limpias en la extracción, producción y transporte de los recursos naturales y, a su vez, contribuyendo a recuperar los ecosistemas vitales que se encuentran degradados.

4.2.3.5. Administración de justicia y control de ilícitos

Contempla el fortalecimiento de los sistemas de prevención de los actos ilícitos y el Sistema de Inteligencia Nacional para mejorar el control de los actos ilícitos y lograr la reducción de los índices de criminalidad, con la adopción de medidas integrales y de largo plazo con respecto al tráfico de estupefacientes, armamento, precursores químicos, lavado de dinero, tráfico de personas, el crimen organizado y la corrupción.

4.2.3.6. Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio

Garantía del ejercicio de los derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en relación a la asistencia humanitaria y refugio de las personas desplazadas de su lugar de origen.

La población refugiada merece especial atención, con un apoyo decidido del gobierno ecuatoriano a las acciones y proyectos de ACNUR y la promoción de la participación de otros cooperantes internacionales sobre la base de la estructura organizativa a nivel de provincias, municipios y comunidades. Como principio, se buscará la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante para promover la tolerancia y la solidaridad, evitar confrontaciones entre distintos grupos de la población vulnerable y asegurar que los inmigrantes y refugiados conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones.

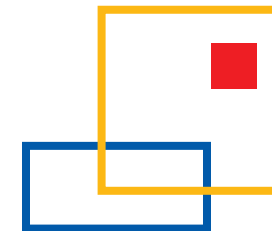
4.2.3.7. Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado

El Plan Ecuador propende a neutralizar las amenazas de carácter externo que atenten contra la seguridad nacional del Estado, integridad de las per-

sonas y recursos naturales. Así, el país contará con un ambiente de paz y desarrollo.

El Estado ecuatoriano sostiene el principio de no intervención en asuntos internos de otros estados; rechaza la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, fiel a los preceptos enmarcados en la Política Exterior y Política de Defensa, promoviendo la resolución pacífica de conflictos.

Impulsa la solución para los conflictos internacionales e internos basada en mecanismos políticos, diplomáticos, jurídicos y otros no militares previstos en el derecho internacional, mediante la activación de convenios internacionales de la OEA y ONU para prevención del narcotráfico y sus delitos conexos, tráfico de armas, lavado de dinero, tráfico de personas, secuestro, extorsión, entre otros. El Ecuador se abstendrá de participar en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas de carácter militar con Colombia.



V. Programas, Objetivos, Subprogramas y Áreas



Plan Ecuador propone cuatro grandes programas que buscan lograr las metas consultadas y concertadas con los ciudadanos de la Frontera Norte, sus gobiernos locales, los agentes de desarrollo, la cooperación internacional y el Gobierno Ecuatoriano.

Para cumplir con esas metas en los próximos cinco años, cada uno de los programas movilizará las potencialidades existentes para superar las graves vulnerabilidades recogidas en este diagnóstico. Cada programa define los temas prioritarios en los que concentrará su acción a través de múltiples proyectos y las agendas público/ciudadanas que es necesario impulsar con la participación concertadas de todos los actores comprometidos en los niveles cantorales, provinciales y subregionales a fin de ejecutar, vigilar y evaluar los avances, para lograr las metas definidas.

Programa Uno: DIALOGOS DE PAZ

Objetivos

Busca crear condiciones de paz, seguridad y gobernabilidad democrática. Fortalecer la presencia estatal en los niveles de gobierno nacional y gobiernos locales para la gestión del desarrollo territorial, la seguridad ciudadana y la convivencia solidaria. Fomentar la participación de la población local y su diversidad institucional y social. Garantizar el acceso universal a un sistema de justicia eficiente, el respeto irrestricto de los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza. Cumplir los convenios internacionales de asistencia humanitaria, que incluyen como base el fortalecimiento integral del sistema de justicia. Incrementar la participación del sector rural en las decisiones de todos los organismos públicos en la frontera. Planificar y ordenar el territorio en función de la simetría, la distribución equilibrada y la armonía con la naturaleza; e incluir los enfoques de género, interculturalidad y generacional en el desarrollo sustentable.

POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
<ul style="list-style-type: none">• Diversidad cultural y tejido social en construcción• El mayor número de pueblos indígenas (8) asentados en la región. Tres pueblos binacionales• El mayor número de afroecuatorianos de todo el país• Mestizos provenientes de todas partes del Ecuador• Gran posibilidad de construir la interculturalidad• Diversidad cultural y tejido social en construcción	<ul style="list-style-type: none">• Violencia ha crecido a ritmos alarmantes• Desconfianza en sistema de justicia y sistema de rehabilitación social deficiente• Alto número de refugiados colombianos y extranjeros residentes no regularizados• Conflictos interétnicos• Miles de ecuatorianos sin documentación de ciudadanía.• Escaso peso de sectores rurales en las decisiones• Crecimiento desordenado de ciudades, pueblos, comunidades y recintos• Centralización y escasa desconcentración pública• Gobiernos seccionales con escasa capacidad de gestión.

Subprogramas y áreas para agendas públicas y proyectos

SUBPROGRAMAS	ÁREAS
a. Derechos humanos, colectivos y de la naturaleza	Derechos colectivos en territorios ancestrales
	Justicia y derechos humanos en la Frontera Norte
	Acuerdos socio ambientales en la Frontera Norte
b. Fortalecimiento de capacidades de autoridades y gobiernos locales	Fortalecimiento de Juntas parroquiales
	Fortalecimiento de Consejos provinciales
	Fortalecimiento de Municipios
c. Participación, control social y solución pacífica de conflictos	Fortalecimiento de Autoridades tradicionales
	Sistema participativo en Subregiones, provincias y cantones
	Resolución pacífica de conflictos
	Veeduría social



Programa Dos: BUEN VIVIR PARA LA PAZ

Objetivos

Lograr la inclusión de los habitantes de la frontera norte en los todos los sistemas de seguridad y protección creados por el estado para los ciudadanos; Prevenir y manejar los conflictos potenciales y abiertos; Bajar la pobreza, eliminar las brechas de género y generacionales; • Mejorar y ampliar las coberturas y calidad de los servicios básicos, especialmente en los sectores de salud, educación y agua segura; Fortalecer el buen vivir de acuerdo a los patrones culturales de los habitantes de la región.

POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Procesos sociales auspiciosos y fortalezas institucionales emergentes • Comunidades afroecuatorianas en proceso de unidad, conformación de comarca y en gobiernos locales • Pueblos indígenas organizados, participando en varios gobiernos locales y dispuestos a construir circunscripciones interculturales • Importantes experiencias de construcción de mancomunidades para manejar recursos y servicios: cuencas hidrográficas, desechos • 50% de Municipios y Consejos Provinciales han implementado propuestas de renovación: planificación y presupuestos participativo • Organizaciones de mujeres han logrado importantes niveles organizativos en Esmeraldas y Sucumbios. • Ordenamiento espacial simétrico: simetría del paisaje: selva-sierra-selva-costa; distribución poblacional equilibrada entre costa, sierra y amazonía; mayoritaria población rural que puede influir en modelos de desarrollo sostenibles; centralidades urbanas repartidas regularmente en la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • 90% de población, especialmente rural, bajo línea de pobreza • Enormes brechas de género y generacionales en ámbitos educativos, empleo y acceso a recursos, salud, participación social y política y acceso a la justicia, sobre todo en relación a la violencia de género, niñas y adolescentes. • 68,5% de subempleo y 10% de desempleo • Fuerte déficit de vivienda, agua, eliminación de excretas y desechos (indicadores de déficit por encima promedio nacional) • Alta incidencia de leishmaniasis, parasitosis, paludismo y dengue. • Mortalidad de niños y de madres duplica a promedio nacional • Analfabetismo mayor a media nacional; años de escolaridad menor a media nacional; escaso número de personas con educación media y superior

Subprogramas y áreas para agendas públicas y proyectos

SUBPROGRAMAS	ÁREAS
a. Infraestructura social y calidad de servicios	Educación
	Salud
	Vivienda
	Saneamiento
b. Regularización, tenencia de tierra y uso del agua	Capacitación
	Regularización Colectiva (urbana/rural)
c. Ordenamiento y gestión del territorio	Regularización Individual (urbana/rural)
	Ordenamiento Parroquial (urbano/rural)
	Ordenamiento Cantonal (urbano/rural)
	Ordenamiento Provincial (urbano/rural)

Programa Tres: PATRIMONIO DE PAZ

Objetivos

Asegurar la sustentabilidad del patrimonio natural de la frontera norte. Fortalecer la autoridad ambiental para controlar. Sancionar y remediar los impactos ambientales; e incluir a los pueblos indígenas y afroecuatorianos en el manejo de los recursos naturales.

POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza natural sorprendente: • Privilegiada biodiversidad (ecosistemas, especies y genética) • Nueve Áreas Naturales Protegidas • Variedad de pisos ecológicos, cuencas y eco-regiones • Especies endémicas de gran valor científico 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos impactos ecológicos por extracción de hidrocarburos en Sucumbios y Orellana • Impactos ambientales derivados de expansión de plantaciones de palma en Esmeraldas y Orellana • Explotación ilegal de madera afecta a Esmeraldas, Sucumbios y Orellana. • Impactos derivados de fumigaciones de glifosato por Plan Colombia • Debilidad estatal para normar, controlar y sancionar

Subprogramas y áreas para agendas públicas y proyectos

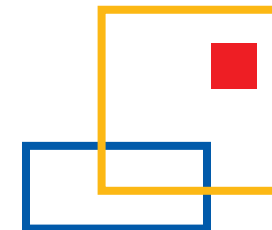
SUBPROGRAMAS	ÁREAS
a. Aprovechamiento sustentable del Patrimonio b. Conservación y restauración del Patrimonio	Artesanía y productos no maderables
	Turismo
	Investigación/difusión
	Capacitación
	Bosques tropicales
	Bosques nublados
	Páramos
	Manglares
	Humedales

Programa Cuatro: CADENAS PRODUCTIVAS PARA LA PAZ

Objetivos

Dinamizar la economía regional, la conectividad y la infraestructura productiva. Lograr una circulación de recursos, bienes y servicios fluidos, legítimos y seguros. Brindar soporte técnico permanente a las iniciativas productivas, comerciales y de servicios que generen empleo, ingresos, oportunidades e incentivos agropecuarios; y desarrollar cadenas de valor que se enmarquen en la línea del biocomercio.

POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Producción agropecuaria, artesanal y semi-industrial diversificada y cadenas productivas prometedoras • Más de 14 productos y líneas productivas: café, cacao, lácteos, textiles, artesanías, frutales, banana y plátano, papa, maíz (suave y duro), fréjol, caña, productos del mar, subproductos del bosque • Cadenas de valor con productos especiales que cumplen con exigencias básicas del biocomercio 	<ul style="list-style-type: none"> • Frontera sensible por proximidad a los centros de cultivo y procesamiento de coca. • Territorio ecuatoriano utilizado como una ruta para el tráfico de drogas, armas, lavado de activos, contrabando de derivados del petróleo y sustancias activas. • Escasa conectividad • Escaso apoyo a iniciativas productivas • Escaso acceso a crédito para la producción y el emprendimiento



Subprogramas y áreas para agendas públicas y proyectos

SUBPROGRAMAS	ÁREAS
a. Cadenas productivas	Nuevos emprendimientos
	Fortalecimiento de cadenas existentes
	Comercio justo
	Asistencia técnica
	Fondos
b. Crédito	Productos financieros
c. Infraestructura productiva	Vialidad
	Agua
	Conectividad
	Energía
	Equipamiento

VI. Estructura de Gestión de Plan Ecuador



6.1. Lógica de funcionamiento

- Plan Ecuador propone un salto cualitativo en su estrategia de gestión para cumplir con eficacia su misión institucional.
- Opta por un manejo contextual e interactivo en la zona de intervención, organizado, sistemático y eficiente.
- Para ello, funcionará de manera desconcentrada por subregiones; organizará sus acciones a través de líneas estratégicas y proyectos claramente definidos; definirá varias agendas para manejar aspectos especiales, que no tienen la lógica de proyectos, pero necesitan ser monitoreados y evaluados con rigor.
- La estructura tiene como objetivo lograr una gerencia ágil, coordinada y eficaz, mantener las líneas estratégicas centrales y orientar la actuación de la Institución en las diversas coyunturas. Tiene un colectivo de dirección para coordinar las acciones y controlar su cumplimiento. El

Colectivo se integra por el Secretario Técnico que lo dirige, los coordinadores (nacional, internacional, subregionales, administrativo) y un asesor.

6.2. Lógica de proyectos

- Cada subregión tiene una estructura con capacidad de realizar proyectos, coordinación local y manejo de conflictos; la estructura nacional tiene capacidad de negociar, coordinar, cofinanciar proyectos regionales y coordinar sistemas de información.
- Los proyectos y acciones de ámbito parroquial, cantonal y provincial se organizan por provincias desde las oficinas regionales; los proyectos regionales que abarcan más de dos provincias o subregiones son dirigidos desde la estructura nacional.
- La Comunicación/Difusión y las actividades administrativas dan soporte a las subregiones, a los proyectos regionales y a la síntesis nacional del Colectivo.

6.3. Agendas abiertas

Aquellas acciones difíciles de organizar en proyectos, se organizarán por agendas relativamente abiertas como: las acciones de Coordinación (Nacional, Internacional y local), el Manejo de Conflictos, la comunicación/difusión. Sin embargo, una vez concertadas, se cumplirán bajo un cronograma medible.

Se establecerá un sistema de estímulos a las subregiones que logren ejecutar más proyectos, concertar agendas y procesar demandas y conflictos.

6.4. Diagrama de Funcionescoherencia Interna

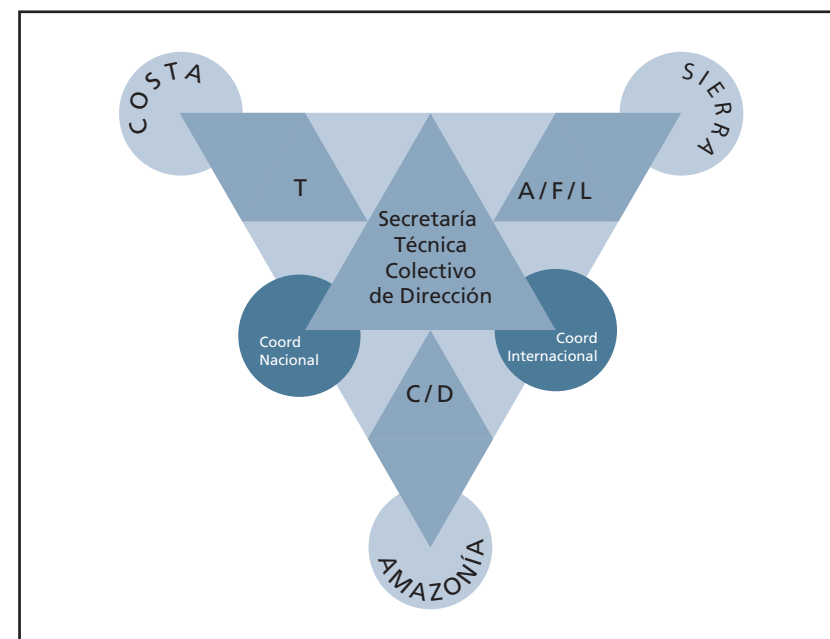
6.4.1 Competencias

Secretaría Técnica

- Gerencial: Sistema de Seguimiento
- Político: Coordinación y negociación
- Comunicación: Información, estrategia, coyuntura

Colectivo de Dirección

- Coordinación de la coherencia interna
- Planificación



T: Tecnología

A/F/L: Administrativo, financiero y legal

C/D: Comunicación y difusión

- Seguimiento y evaluación
- Estrategia y coyuntura

Subregiones

- Proyectos locales, provinciales y subregionales
- Planificación
- Agendas pública, ciudadana y organizativa
- Seguimiento y evaluación
- Metodologías
- Capacitación y asistencia técnica a GLL y OSC
- Facilitación
- Manejo de conflictos abiertos
- Procesamiento de demandas
- Redes locales
- Concertación

Coordinaciones Nacional e Internacional

- Negociación
- Formulación
- Financiamiento
- Concertación

Administrativo, Financiero y Legal

- Administración del talento humano
- Administración financiera
- Administración de bienes
- Asesoría legal
- Secretaría
- Logística

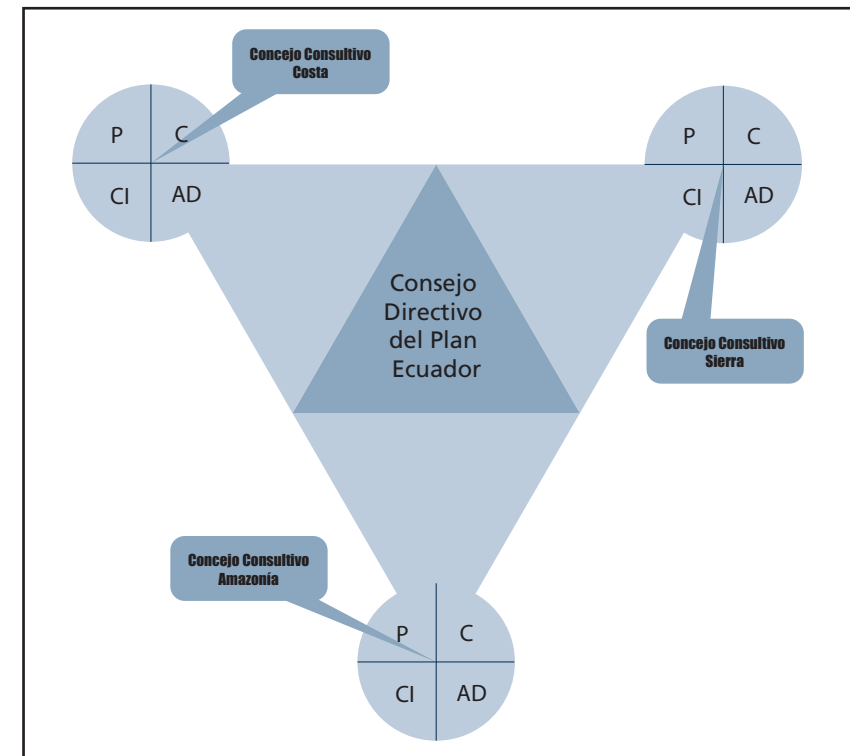
Comunicación y difusión

- Sistema de seguimiento y archivo
- Comunicación y difusión

Tecnología

- Redes informáticas
- Sistema de información
- Soporte

6.4.2. Correspondencia Externa



P: Organismos Públicos

C: Ciudadanos

CI: Cooperación internacional

AD: Agentes de desarrollo

6.4.3. El Consejo Directivo

Está constituido por los Ministerios Coordinadores de Seguridad Social.

Mantiene las siguientes funciones:

- Diseñar las políticas, aprobar los planes estratégicos operativos de cada cuatro años, aprobar los planes operativos anuales, conocer y aprobar los informes de la Secretaría Técnica.
- Evaluar periódicamente la situación de seguridad y desarrollo humano en el área de intervención del Plan Ecuador.
- Definir las políticas, coordinar y reorientar las estrategias de implementación del Plan Ecuador y sus planes estratégicos operativos.
- Aprobar informes (de ejecución, de monitoreo de resultados, planes operativos, financieros, de seguimiento y evaluación) presentados por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.
- Crear, formar y aprobar la constitución de veedurías nacionales para el acompañamiento del Plan Ecuador.

6.4.4. Los Consejos Consultivos Subregionales

Plan Ecuador se integra por los gobernadores de las provincias respectivas, los prefectos provinciales, alcaldes de los municipios, representantes de las juntas parroquiales, representantes de la ciudadanía y de la fuerza pública.

Sus funciones son las siguientes:

- Conocer y aprobar los planes operativos anuales de su respectiva subregión; conocer y aprobar los informes de las Coordinaciones Subregionales de Plan Ecuador.
- Evaluar periódicamente la situación de seguridad y desarrollo humano en las subregiones respectivas.

- Coordinar las acciones de los diversos organismos públicos que se implementarán en la respectiva subregión.
- Crear, formar y aprobar la constitución de veedurías ciudadanas para el acompañamiento del Plan Ecuador en su respectiva subregión.
- Mantener una activa relación con el Consejo Directivo Nacional para retroalimentarlo y apoyarlo en sus actividades.

¿Por qué una relación entre la coherencia y la correspondencia?

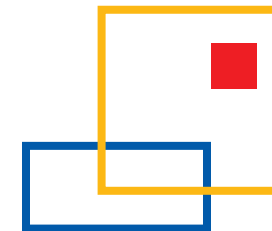
A mayor grado de interacción entre una organización y su contexto relevante, mayor grado de correspondencia entre las promesas de la organización y las expectativas de los actores de su contexto relevante.



Mayor grado de relevancia de los aportes de la organización con relación a las necesidades, realidades y aspiraciones de los actores claves de su contexto relevante.

Mayor grado de satisfacción de los actores claves de su contexto relevante.

Mayor grado de credibilidad de la organización en su entorno, mayor grado de apoyo social, político, institucional y financiero desde el entorno hacia la organización, y mayor el grado de sostenibilidad institucional.



VII. Foros Regionales



7.1. Metodología:

La agenda de Seguridad y Plan Ecuador se concibe dentro de un proceso participativo de los ciudadanos frente a los ejes de acción de esta política pública. Para ello, se estableció la realización de varios foros regionales realizados en Ibarra, Lago Agrio, Quito y Loja a fin de conocer los aportes de los distintos participantes ya sean de las instituciones públicas, sociedad civil o simplemente ciudadanos frente a tres preguntas principales alrededor de la misión de Plan Ecuador:

¿Cuáles cree usted que son las amenazas y sus respectivas estrategias frente a la soberanía del Ecuador en la frontera Norte?

¿Cuáles son las amenazas y estrategias para la construcción de los territorios de paz de las fronteras?

¿Cuáles son las amenazas y estrategias para la participación ciudadana dentro de las acciones de Plan Ecuador?

7.2 Foro Regional: Imbabura y Carchi

20 de agosto de 2008

**Tabla 7: La Soberanía:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
El conflicto colombiano: 1. Presencia de grupos irregulares colombianos 2. Presencia del ejército regular de Colombia	Blindaje de nuestra frontera con desarrollo
Falta de presencia militar y policial en frontera: 1. Violencia en los territorios de frontera: robos y asaltos 2. La existencia de pasos irregulares de tránsito en frontera 3. Violación territorial	Fortalecimiento de la presencia militar y policial en frontera
Presencia de un gran número de refugiados: 1. Falta de control migratorio	1. Mecanismos que garanticen los derechos humanos 2. Procedimientos efectivos que verifiquen la necesidad del refugio
Procesos de desplazamiento de la población ecuatoriana en frontera	Garantías de derechos y humanos
Narcotráfico y redes del crimen organizado	Actividades alternativas económicas para las poblaciones de frontera
Deterioro del tejido social y la pérdida de identidad	Programas de educación

**Tabla 8: Territorios de Paz:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza de las poblaciones de frontera: 1. Falta de empleo 2. Desconocimiento técnico para presentar proyectos	1. Planes y proyectos de desarrollo 2. Capacitación técnica para presentar proyectos de desarrollo
Falta de acceso a servicios básicos: 1. Falta de acceso a la educación 2. Falta de acceso a la salud	Mejoramiento del acceso de las poblaciones de frontera a los servicios básicos.
Falta de infraestructura básica: vías de tránsito, etc.	Proyectos de infraestructura sobre todo vial
Fumigaciones y deterioro ambiental del a zona fronteriza	Mecanismos sustentables de producción y protección de los efectos de las fumigaciones

**Tabla 9: Participación Ciudadana:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Débil organización comunitaria	Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de frontera y la promoción de agendas comunes
Débil relación interinstitucional y a la vez del Estado con los ciudadanos de frontera: Se duplican esfuerzos institucionales y los ciudadanos desconocen qué acciones el Estado realiza en su beneficio	Mayor información sobre los programas del Estado así como sobre las necesidades de los ciudadanos

Los ejes transversales para una política de Seguridad y Plan Ecuador propuestos por este Foro son:

1. Corresponsabilidad del Estado y los ciudadanos
2. Coordinación de acciones interinstitucionales
3. Desarrollo y Solidaridad como principios de planificación

7.3 Foro Regional: Sucumbíos y Orrellana

26 de agosto de 2008

**Tabla 10: La Soberanía:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Conflicto colombiano: 1. Presencia de grupos irregulares y de fuerzas regulares colombianos 2. Asentamientos ilegales de colombianos 3. Estatus irregular	Mayor presencia del Estado ecuatoriano en frontera
Vulneración : territorial, psicológica, aérea, física, territorial, de identidad, de medios de comunicación Necesidad de mayor presencia de fuerzas militares	Mayor presencia militar y policial en frontera
Situación de inseguridad en el cordón fronterizo: Delincuencia: común y organizada	
Refugiados colombianos, desplazados ecuatorianos, estatus irregular: Falta de Controles migratorios	Mecanismos de control migratorio sobre refugiados
Contrabando de combustibles	Mejores controles policiales
Tenencia irregular de tierras en frontera	Mecanismos de regularización de tierras por parte del Estado

**Tabla 11: Territorios de Paz:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza	Inversión social Programas de desarrollo en consenso con la comunidad
Falta de Inversión social (tiendas comunitarias)	Desarrollo sostenible y sustentable
Falta de Empleo, Salud, Educación y Seguridad Alimentaria	
Falta Infraestructura vial	
Corrupción Interna: desconfianza en las instituciones del Estado	
Acceso a información para poder participar de los proyectos e iniciativas del gobierno.	Mayor difusión de planes y proyectos del Estado en zona de frontera
Deterioro del medio ambiente	Remediación ambiental por fumigaciones

**Tabla 12: Participación Ciudadana:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Organizaciones civiles débiles y con poco conocimiento en la elaboración de proyectos	Fortalecimiento y capacitación para las organizaciones civiles
No existe control en la cooperación extranjera	Instaurar mecanismos de rendición de cuentas a la cooperación extranjera

7.4 Foro Regional: Loja, El Oro, Morona y Zamora

29 de agosto de 2008

MESA DE FRONTERAS

Este taller fue diseñado inicialmente para presentar el Plan Ecuador como una política de seguridad humana para la Frontera Norte del Ecuador. Debido al debate de los miembros de la mesa, se propuso que la discusión no debería excluir la realidad de la frontera Sur. Por esta razón esta mesa se denominó “De Fronteras”.

**Tabla 13: La Soberanía:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Narcotráfico: : Afecta a la Economía Local Delincuencia y Violencia, Actividades Ilícitas	Políticas Públicas de Prevención en Contra del Narcotráfico a tra- vés del Desarrollo de Frontera
Contrabando de Combustible	Corresponsabilidad de los ciudadanos con el Estado
Desinformación de la Realidad de Frontera	
Falta de Presencia Institucional del Estado	
Falta de Control Migratorio	
Tráfico de Armas	

**Tabla 14: Territorios de Paz:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza	Políticas para el Desarrollo Fronterizo
Falta de Infraestructura	
Desempleo	
Educación	
Salud	

**Tabla 15: Participación Ciudadana:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Falta de Ejercicios de los Derechos	Control Civil, mecanismos de Rendición de Cuentas
Falta de Capacidad Técnica Institucional para Generar Proyectos	Asesoramiento Técnico
Débil Organización Ciudadana	Proyectos Desarrollo
Trata Infantil	
Asesoramiento Técnico en Proyectos Agrícolas	

Los ejes transversales para una política de Seguridad y Plan Ecuador propuestos por este Foro son:

1. Desconocimiento de la Realidad de las Fronteras
2. Desinformación: Actividades del Estado, de las fuentes de cooperación
3. Ejercicio de los Derechos con enfoque de Género
4. Corrupción

Conclusión:

Ampliar las competencias con asignación de recursos y fortalecer las acciones de Plan Binacional para frontera sur del Ecuador.

7.5. Foro Regional: Quito

28 de agosto de 2008

**Tabla 16: La Soberanía:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Conflicto colombiano: Grupos irregulares	Corresponsabilidad entre Estado y ciudadanos
Narcotráfico	
Refugiados y desplazados Falta de controles migratorios	
Falta de presencia institucional	
Aspersiones	
Bases extranjeras	
Conflicto territorial	
Concesión de recursos naturales	

**Tabla 17: Territorios de Paz:
Sus Amenazas y Estrategias**

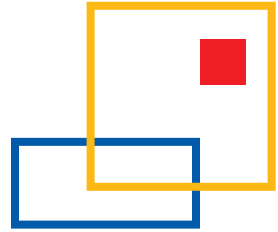
AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza	Desarrollo humano sustentable
Falta de fuentes de trabajo	
Falta de servicios de Salud y Educación	
Contrabando	
Doble Nacionalidad	
Falta de difusión	

**Tabla 18: Participación Ciudadana:
Sus Amenazas y Estrategias**

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Falta de articulación comunitaria	Relación directa y continua entre Estado y sociedad
Debilitamiento de la identidad	
Rendición de cuentas	

Los ejes transversales para una política de Seguridad y Plan Ecuador propuestos por este Foro son:

1. Corrupción
2. Seguridad jurídica
3. Reforma normativa



VIII. Bibliografía

1. Decreto Ejecutivo N° 565, 17 de agosto de 2007
2. Decreto Ejecutivo N° 565, RO 158, 29 de agosto de 2007
3. DE SOUZA, José el Al .la innovación de la innovación, Quito, Editorial Silva, 2005
4. Encuesta de Condiciones de Vida. INEC 2006.
5. INEC, ENEMDU 2005, INEC, Censo de población y vivienda 2001, ODNA
6. Instituto Geográfico Militar. Cartografía 2003.
7. La Frontera Norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la misión interagencial de Naciones Unidas, Quito, Julio 2004.
8. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, Versión 4.5
9. Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES. Programa Anual de Inversiones 2007



Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Juan A. Martínez Yáñez
Secretario Técnico de Plan Ecuador



Ministerio de Gobierno, Cultos,
Policía y Municipalidades



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS



SECRETARÍA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



SECRETARÍA TÉCNICA DE
GESTIÓN DE RIESGOS