

*"PENSANDO EN EL ECUADOR DEL MAÑANA"*

## BOLETÍN DE DIFUSIÓN N° 02-2024

### HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN NUESTRO ECUADOR



**ECUADOR**  
*en crisis*

## De los consejos que dio Don Quijote a Sancho Panza, antes de que fuese a gobernar la ínsula

Sancho, hijo atento a este tu Catón, que quiere aconsejarte y ser norte y guía que te encamine y saque a seguro puerto de este mar proceloso donde vas a engolfarte; que los oficios y grandes cargos, no son otra cosa que un golfo profundo de confusiones.

Primeramente, haz de temer a Dios; porque en el temerle esta la sabiduría, y siendo sabio no podrá errar en nada.

Lo segundo, haz de poner los ojos en quien quieres, procurando conocerte a ti mismo, que es el más difícil conocimiento que pueda imaginarse. Del conocerte saldrá el no hincharte como la rana, que quiso igualarse con el buey.

Haz gala Sancho, de la humildad de tu linaje, y no te desprecies de decir que vienes de labradores, y préciate más de ser humilde virtuoso, que pecador soberbio. Innumerables son aquellos que, de baja estirpe nacidos, han subido a la suma dignidad; y de esta verdad te podría traer tantos ejemplos que te cansarán.

Mira, Sancho, si tomas por medio la virtud, y te precias de hacer hechos virtuosos, no hay para que tener envidia a príncipes y señores; porque, la sangre se hereda, pero la virtud vale por sí sola, lo que la sangre no vale.

Hallen en ti más compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia que las informaciones del rico. Procura descubrir la verdad por entre las promesas y dádivas del rico, como por entre los sollozos e importunidades del pobre.

Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea con el peso de la dádiva, sino con el de la misericordia. Anda despacio, habla con reposo, pero no de manera que parezca que te escuchas a ti mismo, porque toda afectación es mala.

Come poco, y cena más poco, que la salud de todo el cuerpo se fragua en la oficina del estómago, si estos preceptos y estas reglas sigues, Sancho, serán largos tus días, tu fama será eterna, vivirás en paz y beneplácito de las gentes y en los últimos pasos de la vida, te alcanzará el de la muerte, en vejez suave y madura.



# HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN NUESTRO ECUADOR

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>SEGURIDAD Y DEFENSA</b>	
<b>El Escenario Nacional</b>	<b>5</b>
<b>Marcelo Romero Almeida</b>	
<b>La seguridad nacional no se improvisa</b>	<b>10</b>
<b>Paco Moncayo Gallegos</b>	
<b>Terrorismo: Un fenómeno modernizado que exige un proceso de cambio.</b>	<b>22</b>
<b>Xavier Andrade Chávez</b>	
<b>Intereses Aeroespaciales del Ecuador</b>	<b>30</b>
<b>Eduardo Cárdenas Tovar</b>	
<b>A ocho años del Terremoto del 16-A</b>	<b>34</b>
<b>Mauro Argoti</b>	

## HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN NUESTRO ECUADOR

### Presentación

Quienes hacemos el Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico-CESPE de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, con esta nueva entrega, ratificamos nuestro compromiso de continuar con nuestro esfuerzo profesional orientado a la difusión y consolidación de una cultura de seguridad y defensa en nuestra sociedad.

Dentro de la grave conmoción social que atraviesa nuestro país, las revelaciones derivadas de los casos Metástasis, Purga y Plaga hechas por la FGE ponen en evidencia la existencia de un estrecho nexo entre narcotraficantes, jueces, fiscales y políticos confabulados entre sí para alcanzar sus intereses protervos. Testimonios anticipados de colaboradores cercanos del ex presidente del Consejo de la judicatura William Terán, confirmaron los pagos realizados con recursos del narcotráfico para la liberación de delincuentes e incluso, el mismo ex presidente de la judicatura habría redactado la sentencia para que un juez de Santo Domingo, la presente y se beneficie con la libertad a Jorge Glas.

A los escándalos judiciales se sumó la decisión del gobierno de incursionar al interior de la Embajada de México para capturar e impedir la fuga del ex vicepresidente. Como consecuencia de este hecho sin precedentes en

la historia reciente del Ecuador, el gobierno mexicano con el apoyo de los otros gobiernos de la región, coidearios del socialismo del siglo XXI, demandaron ante los organismos internacionales OEA, ONU, CELAC se impongan enérgicas sanciones contra el Ecuador y en consecuencia para su población.

A la par de estos acontecimientos, asistimos al juicio que se desarrollaba en el estado de Florida-USA, en contra del ex Contralor Carlos Polit, quien era acusado por la fiscalía americana de haber utilizado el sistema financiero norteamericano para lavar dinero proveniente de sobornos realizados a funcionarios del gobierno ecuatoriano por la empresa Odebrech, Seguros Sucre y la española Albacora. Luego de las deliberaciones correspondientes, el jurado encontró culpable a Polit de los 6 cargos que le imputaban y la jueza dictará sentencia el 18 de julio, con lo cual se desvirtúa la teoría del “lawfare”, narrativa generada por el correísmo, para negar los casos de corrupción imputados en su contra.

A la grave crisis de inseguridad, se sumó la crisis energética generada por la falta de generación hidroeléctrica en las principales centrales del país, derivadas del estiaje anticipado y de la falta de previsión de las autoridades no solo del gobierno actual sino que, ha decir de

expertos en el tema, se debe a la falta de cumplimiento del plan maestro del sistema, la falta de mantenimiento de las unidades térmicas y la ninguna inversión en el sector que es monopolio del Estado y que impide por ley la participación de capitales privados en proyectos de generación de energía.

Finalmente, dentro de este complicado escenario, asistimos a la consulta popular planteada por el gobierno nacional, en la cual el gobierno obtuvo el respaldo de la población en 9 de las 11 preguntas planteadas, relacionadas fundamentalmente con el tema de la seguridad con lo que obtiene además un espaldarazo para continuar las políticas implementadas pensando en un horizonte favorable para las elecciones de febrero del 2025.

Como en ocasiones anteriores agradecemos el apoyo de nuestros distinguidos colaboradores: Grae. Paco Moncayo G., presidente de la Academia de Historia Militar y de Xavier Andrade Ch., analista de riesgos y desarrollador de estrategias y proyectos.

Como en las anteriores entregas queremos resaltar aquellos acontecimientos relevantes dentro del acontecer nacional e internacional y esperamos que los contenidos expuestos en esta edición puedan ser de su interés.

## SEGURIDAD Y DEFENSA

### El Escenario nacional

**Por: Marcelo Romero Almeida<sup>1</sup>**

Nuestro país atraviesa sin lugar a dudas un período de crisis que no tiene referente en nuestra historia reciente, pues a la crisis de seguridad se han sumado una crisis energética, una crisis internacional derivada de la incursión en la embajada de México para detener y entregar a las autoridades al ex presidente Jorge Glas y probablemente se sumará la crisis en el sistema penitenciario derivado de la falta de entrega de recursos para garantizar la alimentación de los privados de la libertad.

**Crisis de seguridad.** A pocos días de que finalice el estado de excepción en Ecuador, el presidente Daniel Noboa tomó nuevas medidas para garantizar la seguridad de los

ecuatorianos. Los decretos ejecutivos 213 y 214, emitidos el 28 de marzo de 2024, establecen la creación de un Comité de Manejo de Crisis, así como un grupo de reformas a las competencias del Sistema ECU 911. Todo ello en respuesta a los acontecimientos de violencia criminal sucedidos en varias ciudades del país, incluyendo un amotinamiento en la cárcel regional de Guayaquil que resultó en la muerte de tres reclusos y seis heridos.

El Comité de Manejo de Crisis se ha delineado como “*un órgano directivo de alto nivel, encargado de coordinar y unir acciones interinstitucionales de la Función Ejecutiva en momentos de crisis de seguridad, para articular la respuesta y la toma de de-*

*cisiones inmediatas que permitan solucionar la crisis*”.

El Comité estará integrado por:

- el Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- el titular de la entidad coordinadora de los órganos de seguridad pública y del Estado;
- el responsable de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público;
- el encargado de la defensa nacional; el responsable de gobernabilidad y gestión política;
- el líder del Sistema Nacional de Inteligencia; y el titular del organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Con la conformación de este comité, se busca una gestión inmediata y directa de la crisis, liderada por el presidente de la República, reconociendo la necesidad de la coordinación de las actividades de seguridad, al incorporar al titular de la entidad coordinadora de la seguridad, anterior Secretaría de Seguridad Pública del Estado que fue suprimida mediante decreto ejecutivo No 152.

Además, mediante Decreto 218 de fecha 07 de abril del 2024<sup>2</sup> “reconoce la persistencia de un conflicto armado interno en el país”, luego de que el esta-



<https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20240118-las-cárceles-de-ecuador-en-el-centro-de-la-crisis-de-seguridad>

<sup>1</sup> Oficial superior del Ejército, Mgs en Seguridad y Defensa por la Academia de Guerra del Ejército y la Universidad de Chile; Curso de Altos Estudios Políticos y Estratégicos, ESG-Brasil, profesor invitado en la Academia de Defensa Militar Conjunta, director del Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico-CESPE.

<sup>2</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/conflicto-armado-interno-persistencia-decreto-noboa/>

do de excepción concluyó. Con este nuevo decreto ejecutivo, el Gobierno dispone las siguientes medidas que estarán vigentes durante el conflicto armado interno a cargo de grupos armados organizados:

**A las Fuerzas Armadas:** Ejecutar operaciones militares para “prevenir y erradicar la actividad de grupos armados organizados en el territorio nacional”.

**A la Policía y a las Fuerzas Armadas:** Continuar con el despliegue operacional y táctico requerido para neutralizar los ataques armados, amenazas o riesgos orquestados por el crimen organizado, grupos armados organizados o terroristas.

Asimismo, dispuso la coordinación necesaria para establecer un presupuesto plurianual respecto a la seguridad interna, sistemas de inteligencia estratégica y de contrainteligencia, defensa, entre otros.

Se declaró a las cárceles como zonas de seguridad, como ya lo hizo el pasado 7 de marzo, cuando extendió por 30 días el estado de excepción, que comenzó en enero. Con esta disposición, los militares y policías estarán a cargo de “la seguridad intramuros y extramuros, física y procedimental” de las cárceles. Para complementar esa disposición, el ente rector de la seguridad ciudadana debe realizar estudios para delimitar, controlar y ejecutar planes,

programas y proyectos correspondientes a las zonas de seguridad en las cárceles.

Para el cumplimiento de estas responsabilidades, las Fuerzas Armadas deben presentar los requerimientos para la asignación de los recursos manera permanente. Vale resaltar que en sendas entrevistas realizadas por el Lcdo. Miguel Rivadeneira, Radio Democracia, al Sr Grab Wagner Bravo, ex secretario de seguridad nacional y al Sr Grae. Fernando Adatty, Comandante General del Ejército, para el cumplimiento de lo previsto en el decreto 218, se puso de manifiesto la necesidad de que, a las Fuerzas Armadas, se les asigne presupuestos de manera permanente, a través de una ley de regalías, -a las exportaciones mineras por ejemplo-, para garantizar el desarrollo de los proyectos que permitan el fortalecimiento de sus capacidades estratégicas.

**Crisis energética:** El país afronta desde el mes de abril una nueva crisis energética derivada del incumplimiento del plan maestro de electrificación por parte de

sucesivos gobiernos que fueron incapaces de desarrollar proyectos de mantenimiento del parque termoelectrico, así como el diseño para la construcción e implementación de nuevos proyectos de generación para atender la demanda energética del país que crece cada año, equivalente al 300 MW, o lo que es lo mismo, deberíamos estar inaugurando anualmente, una central hidroeléctrica de las características del proyecto Toachi-Pilatón, que se encuentra en construcción desde hace 14 años.

El ministro encargado del sector energético, Roberto Luque, ha informado sobre el grado de negligencia observado por parte de las autoridades responsables, como lo evidencia las condiciones de la Central Termo Gas de Machala, que a pesar de tener un potencial de funcionamiento de 450 MW, en la actualidad no genera más que un cuarto de su capacidad, por lo que se ha demandado de las autoridades de control que se investiguen a los responsables que por su acción o inacción han causado esta grave crisis.



La solución de esta crisis no será en el corto plazo, pues a pesar de disponer de los recursos y la voluntad política para emprender en los proyectos ya planificados su construcción y puesta en operación demandará de al menos 8 años, como son el proyecto Cardenillo y Santiago, por lo que se impone la imaginación para el desarrollo de estrategias efectivas que permitan capear esa situación.

En el corto plazo y para atender la crisis, el ministro ha indicado que se procederá a la contratación de barcazas con plantas generadoras de hasta 450 MW, se reanudará la compra de energía a Colombia, se realizará el proceso de licitación para la provisión de gas para central de Machala, la licitación para incrementar la producción de gas en el campo Amistad; el mantenimiento de termoeléctricas para recuperar su potencial 900 MW.

Mientras todo eso sucede, la población y la economía ecuatoriana debe adaptarse y acostumbrarse a los inconvenientes derivados de la crisis energética.

### Crisis diplomática México Ecuador

El pasado 5 de abril, elementos pertenecientes a las unidades élite de la PP.NN., ingresaron en las instalaciones de la Embajada de México en Quito, para capturar e impedir la fuga del ex



vicepresidente Jorge Glas, quien había sido sentenciado en 2 procesos diferentes por las autoridades judiciales del Ecuador y sobre el cual pesaba una orden de detención al haber incumplido con la medida cautelar que le obligaba a la presentación regular ante las autoridades judiciales.

El Gobierno mexicano hizo caso omiso ante los requerimientos formulados por la cancillería para que el ciudadano Glas sea entregado a las autoridades nacionales y más bien, luego de que la embajadora de ese país fuese expulsada del Ecuador, le otorgó asilo diplomático y demandó la entrega por parte del Ecuador del salvoconducto para trasladarlo hacia México.

**La demanda de México** El gobierno del presidente mexicano Andrés López Obrador, no solo que demandó al Ecuador ante los organismos internacionales como la OEA y la ONU, sino que presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya-Países Bajos, para que se implementen cuatro medidas provisionales:

- Que el Gobierno ecuatoriano, adopte medidas apropiadas e inmediatas para brindar plena protección y seguridad de los locales diplomáticos, sus bienes y archivos, evitando cualquier forma de intrusión en su contra.
- Que Ecuador permita al gobierno mexicano despejar



Andrés Terán Parral (R), Embajador de Ecuador en Países Bajos, saluda a Embajadora de México en Países Bajos, Carmen Moreno Toscano, el 30 de abril de 2024. - Foto: EFE

3 <https://www.primicias.ec/noticias/politica/demanda-mexico-ecuador-audiencia-corte-internacional/>

locales diplomáticos y las residencias privadas de los agentes diplomáticos.

- Además, que el Gobierno garantice que no se tomen medidas que perjudiquen los derechos de México respecto de cualquier decisión que la Corte pueda tomar. Y, finalmente,
- Que el Estado ecuatoriano se abstenga de cualquier acto o conducta que pueda agravar o ampliar la controversia que conoce la Corte.

La implementación de estas medidas, fueron analizadas en las audiencias convocadas por la CIJ para este 30 de abril y 1 de mayo, donde Ecuador y México se encontraron por primera vez en este tribunal de la ONU. Ya en su demanda, como tal, el gobierno mexicano exige nueve puntos:

- Que se reconozca que Ecuador violó sus obligaciones internacionales al entrar por la fuerza a la Embajada en Quito.
- Declarar que Ecuador ha violado persistentemente los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- Que Ecuador violentó la Convención de Viena, al desplegar fuerzas militares afuera de la sede diplomática, lesionar la integridad del personal diplomático mexicano, e intervenir comunicaciones privadas de la Embajada.
- Ordenar al Ecuador que adopte todas las medidas apropiadas e inmediatas para respetar y proteger los locales de la misión

mexicana, así como sus bienes y archivos.

- Ordenar a Ecuador reparar integralmente a México por el daño sufrido.
- Declarar a Ecuador como responsable del daño que estas violaciones al derecho internacional le han causado a México.
- Suspender al Ecuador como miembro de la ONU, hasta que no emita una disculpa pública reconociendo las violaciones del derecho internacional, para garantizar la reparación del daño moral infligido a México y a sus nacionales afectados.
- Declarar que, en casos similares, la Corte Internacional de Justicia será el órgano indicado para iniciar el proceso de expulsión de la ONU de dicho Estado.
- Y que se siente un precedente para que cualquier Estado o nación, que actúe como Ecuador, será finalmente expulsado de la ONU.

#### **La contrademanda de Ecuador:**

Como respuesta a la demanda de México, por el asalto a la sede diplomática para capturar al exmandatario y entregarlo a las autoridades, que lo buscaban para que termine de cumplir su sentencia por cohecho y por otro proceso en curso por presunto peculado, el gobierno del Ecuador presentó una contrademanda contra México, por haber mantenido al vicepresidente Jorge Glas en su Embajada en Quito y así obstruir la justicia ecuatoriana. Es así que,

ambos países se acusan mutuamente de distintas violaciones al derecho internacional ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya (Países Bajos), que es el máximo organismo de justicia del sistema de la ONU.

La contrademanda de Ecuador, fue ingresada el 29 de abril, no contiene medidas provisionales, pero sí pide a la Corte Internacional de Justicia que declare seis puntos:

- Que, por la estancia de Jorge Glas en la Embajada, la negativa de entregarlo a las autoridades y la intención de otorgarle asilo y sacarlo del país, el gobierno de López Obrador incumplió sus obligaciones internacionales de respetar las leyes del Estado receptor, de no interferir en sus asuntos internos y de no utilizar la misión diplomática de manera incompatible con sus funciones.
- Que México incumplió con la obligación de no otorgar asilo a personas procesadas por delitos comunes, por tribunales ordinarios, según la Convención de Asilo Diplomático.
- Que México violó los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de otros Estados.
- Que ha incumplido su obligación de cooperar en asuntos anticorrupción de conformidad con las convenciones Interamericana y de la ONU en la materia.

- Que se declare que los comentarios “falsos e injuriosos” de López Obrador sobre las elecciones ecuatorianas violaron el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.
- Y que se declare las consecuencias jurídicas para México derivadas de sus hechos internacionalmente ilícitos.
- Además, al haber un juez mexicano en la Corte, Ecuador designó un juez ad hoc, al neozelandés Donald M. McRae.



“muestra el desprecio del Ecuador por las normas fundamentales, universalmente aceptadas y de larga data. Esta conducta crea un riesgo inminente de que pueda ocurrir otra violación”, agregó.

El miércoles 01 de mayo, fue el turno de Ecuador para presentar sus alegatos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para defender el ingreso forzoso a la Embajada de México.

El embajador Andrés Terán Parral, principal agente de Ecuador ante la CIJ, afirmó que la invasión a la sede diplomática fue un “incidente aislado” que ocurrió en “circunstancias muy excepcionales”. “México utilizó erróneamente durante meses su sede diplomática en Quito para dar refugio a un criminal común que ha sido debidamente condenado en dos ocasiones por los más altos tribunales de Ecuador de graves delitos relacionados con la corrupción y está sujeto a procedimientos en marcha relacionados con más casos de corrupción y otros delitos” .

Pese a las intenciones políticas de México y Ecuador, estos casos ante la Corte Internacional de Justicia pueden tomar años. Las audiencias de esta semana tratarán solamente las medidas provisionales pedidas por México. Y la decisión de los magistrados se puede conocer hasta cuatro semanas después. Entonces, tanto México como Ecuador deberán esperar la notificación oficial del inicio de los procedimientos definitivos, que se llevarían de manera paralela.

Ahora los miembros de la Corte se encuentran analizando los respectivos alegatos y cualquiera que sea su resolución darán una victoria pírrica a cualquiera de las partes y aún está por verse cuándo será el inicio de estos procesos y si es que bajo el principio de economía procesal se terminan unificando. De todas maneras, es una oportunidad especial para que los organismos internacionales actualicen determinados acuerdos ya que su vigencia no responde a las necesidades actuales del derecho internacional.

Los delegados de los dos países, se reunieron el 30 de abril, en la sede de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya, para presentar sus alegatos orales sobre el ingreso de la Policía Nacional de Ecuador, la noche del 5 de abril, para detener al exvicepresidente Jorge Glas en la Embajada de México<sup>4</sup>.

En su ponencia, el representante mexicano **Alejandro Celorio Alcántara** dijo que la actitud de las autoridades ecuatorianas era una “grave amenaza” a las relaciones internacionales.

El asalto a la embajada “plantea una grave amenaza al mantenimiento de las relaciones internacionales y es motivo de grave preocupación para la comunidad internacional”. Este acto

**Crisis en el sistema carcelario.** A los graves problemas

4 <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/la-invasion-de-la-embajada-muestra-el-desprecio-del-ecuador-por-las-normas-fundamentales-asegura-mexico-ante-la-corte-internacional-de-justicia-nota/>

5 <https://www.primicias.ec/noticias/politica/claves-demanda-contrademanda-mexico-ecuador/>

que enfrentan los responsables del sistema penitenciario del Ecuador, hacinamiento, violencia, falta de rehabilitación, etc, se suma la carencia del servicio de alimentación para los privados de la libertad.

En efecto, la firma La Fattoría, empresa que proveía el servicio de alimentación en las cárceles del norte del país, suspendió sus servicios aludiendo una falta de pago por parte del Gobierno. El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) no se ha pronunciado sobre el tema.

Entre los centros de reclusión donde se dejó de dar el servicio se encuentran en Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Pichincha, Santo Domingo, Napo y Cotopaxi, con una población de 11.400 internos. La Fattoría, que lleva varios años con este servicio, no cuenta actualmente con un contrato y venían dando su prestación a través de la suscripción de convenios de pago, una figura que solo debe dar en casos extraordinarios, lo que demuestra una vez más el grado de desidia de las autoridades responsables por encontrar soluciones al problema.

De no atenderse este problema, que puede extenderse a los

demás centros carcelarios del país, podría desencadenar en un brote de violencia cuyas consecuencias pueden debilitar la credibilidad del gobierno para atender estas circunstancias y poner una carga adicional sobre las Fuerzas Armadas y policía Nacional, responsables de garantizar la seguridad y el orden ciudadano.

Como podemos observar el panorama interno e internacional es complicado y las autoridades nacionales deben esforzarse por encontrar las mejores soluciones para evitar que la crisis se salga de sus manos y las probables protestas desborden la capacidad del Estado para garantizar un desarrollo armónico de su sociedad.

## La seguridad nacional no se improvisa<sup>6</sup>

**Por: Paco Moncayo Gallegos<sup>7</sup>**

### Introducción

Una sucesión de errores inauditos ha convertido a un país que fue isla de paz en un infierno de violencia. El Ecuador atraviesa una de las peores épocas de inseguridad en su historia. Las muertes violentas que en 2021 fueron de 2.115, pasaron a 4.550 en el 2022; esto es una tasa de 26 homicidios por cada 100.000 habitan-

tes, la más alta de su historia. El crecimiento se mantuvo en 2023 cuando se contabilizaron 3.599, cifra que, comparada con los 573 del 2019, significa un inaudito incremento del 528.10%, con una tasa superior a 35 por cada cien mil habitantes. Las muertes de jóvenes entre 15 y 19 años con armas de fuego constituyeron 94.31%. Según las proyecciones de la Policía Nacional, para el año 2025 se llegaría al 37.9% de homicidios por cien mil habitantes.

Se espera que las medidas tomadas por el actual gobierno puedan corregir estas tendencias.

En otros tipos de delitos, el país fue tercero, después de Guatemala y Nicaragua, en la mayor tasa de robo y asalto; también fue tercero en decomiso de las drogas ilícitas lo cual, si bien demuestra la eficiencia y calidad profesional de la Policía nacional, significa también el incremento exponencial del tráfico que se realiza a través del Ecuador, con el agravante de que un porcentaje creciente del negocio ilícito abastece un consumo nacional que ha ido en aumento.

6 El artículo original fue publicado el 07-Abr-2023 <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/la-seguridad-nacional-no-se-improvisa/> y actualizado por su autor en abril 2024.

7 Oficial General de Ejército, Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA., Comandante del Ejército de Operaciones, durante el conflicto del Alto Cenepa-1995, Doctor en CC. II. Por la UCE., Ex Asambleísta, alcalde de Quito, Presidente de la Academia de Historia Militar.

8 Plan de Seguridad Policía Nacional, Quito, Ecuador, 2023

Una situación de esta naturaleza obliga a un análisis objetivo y profundo para determinar las relaciones causales que han llevado a la dramática situación que soporta el país. Solamente así, se podrá definir y aplicar políticas públicas que incidan especialmente en las causas, sin dejar, por ello de actuar sobre sus indeseables efectos. Ese es el objetivo de este trabajo y del él deriva su importancia.

Para realizar un análisis ordenado de ese trascendental tema, en este trabajo se analiza sistemáticamente el origen y significado de la doctrina de seguridad y los múltiples aportes teóricos de distintas escuelas que se han preocupado de desarrollar sistemáticamente un pensamiento científicamente fundamentado sobre la materia.

En el caso del Ecuador, se examina el proceso experimentado desde los años sesenta, pasando por el período de la llamada Revolución Ciudadana del Socialismo del Siglo XXI, hasta estos días.

### **Orígenes del concepto**

La doctrina de seguridad nació como fruto de la bipolaridad ideológica que caracterizó la confrontación hegemónica en el período de la Guerra Fría. Mientras las potencias comunistas contaban con sólidas teorías aportadas por pensadores sobresalientes de los siglos XIX y XX como Marx, Lenin y Mao Zedong, los Estados capita-

listas se nutrieron inicialmente de la denominada Escuela Francesa y sus teorías nacidas de sus fracasos en Indochina y Argelia. Ese pensamiento llegó a Norteamérica que posteriormente lo desarrolló pasando del enfoque exclusivamente militar a otro que vinculaba la seguridad y defensa con el desarrollo nacional, desde sus particulares paradigmas. Esas doctrinas fueron transmitidas a través de distintas instituciones de capacitación y entrenamiento a funcionarios civiles y militares de América Latina.

Como era obvio, en el subcontinente latinoamericano se produjo una naturalización de esas teorías, conforme a las realidades concretas de los grupos de poder de cada país y su percepción de la amenaza. En el caso ecuatoriano, del mismo modo que en el de Perú, Venezuela y Panamá, el enfoque fue diferente a los de Centro América y el Cono sur. El Ecuador, desarrollo una doctrina propia de avanzado contenido social, en temas que después fueron promulgados y difundidos bajo la concepción de Seguridad Humana, tanto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como por Canadá.

En este trabajo se analiza, de una manera somera, el proceso experimentado en Ecuador desde los años sesenta, pasando por el período de la llamada Revolución Ciudadana del Socialismo del Siglo XXI, hasta estos días. El advenimiento de la Revolución ciudadana significó un cambio

doctrinario controversial de la seguridad nacional estigmatizada como una imposición del Imperio norteamericano, que había militarizado a la sociedad y sometido al Estado a sus intereses. El nuevo enfoque se nutrió de los aportes de la Escuela de Copenhague, introdujo el concepto de objetos referentes, la visión de los complejos de seguridad y las múltiples agendas de seguridad. Incluyó, además, algunos contenidos de la seguridad humana.

También se modificó el anterior sistema por otro que reducía la seguridad nacional a tres subsistemas: defensa, control del orden público y gestión de riesgos. El Ministerio Coordinador de Seguridad era el ente de mayor jerarquía. Después de la invasión colombiana a territorio ecuatoriano en el sitio Angostura, para eliminar una base de las FARC, que operaba clandestinamente, se incluyó al sistema la Secretaría del Plan Ecuador.

En el segundo gobierno de Alianza País, con el presidente Lenin Moreno, comenzó el debilitamiento del sistema, cuando se suprimió el ministerio del Interior, el ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Seguridad. Irreflexivamente, se puso en manos de un poderoso ministerio de Gobierno y del ministerio de Defensa todos los asuntos relativos a la gestión de un área tan compleja y delicada de la gestión del Estado, como es la seguridad.

En el corto período del gobierno del presidente Guillermo Lasso se trató de rehacer parcialmente el sistema: Se creó el ministerio del Interior y una muy débil Secretaría de Seguridad; el COSEPE declaró a las actividades del crimen organizado como terrorismo, puso a consideración de la población temas tan delicados como el de la extradición y el empleo de Fuerzas Armadas de manera complementaria con la Policía Nacional que fueron negadas no por el fondo de su contenido sino como un reproche al mandatario; envió, posteriormente un pedido de reforma constitucional a la Asamblea que recientemente fue aprobado y dio lugar a la convocatoria de un referendo.

Lo anterior demuestra la persistente conducta reactiva y no proactiva de las autoridades. Lo grave es que de la seguridad depende en gran medida el desarrollo económico y social, toda vez que a un país violento no llegan inversionistas, los capitales nacionales buscan mejores destinos, el turismo los excluye y, en consecuencia, se cierran empresas, se pierde empleos, aumenta la pobreza y, en círculo vicioso perverso, se incrementan agravadas las causas de la inseguridad.

### **Seguridad nacional ¿De qué hablamos?**

Todas las circunstancias que puedan amenazar la tranqui-

lidad del ser humano, individual o colectivamente, dificultar o impedir la protección de sus derechos y conculcar sus libertades deben ser consideradas como razones de inseguridad. Estas se presentan bajo distintas modalidades, conforme sean las causas que las motiven: La escasez de recursos esenciales para satisfacer las necesidades básicas de la población, la incompatibilidad entre las demandas sociales y los recursos que dispone un gobierno para atenderlas, acciones discriminatorias que impiden la participación de segmentos de la sociedad en los procesos políticos y en el desarrollo nacional, etcétera. Las razones de inseguridad pueden, además, resultar de amenazas externas a la soberanía nacional, su integridad patrimonial y territorial, o agresiones a su identidad cultural, como sucede con las acciones del crimen organizado transnacional.

La seguridad es la percepción de que no hay amenazas que temer o que de haberlas se cuenta con los medios suficientes para neutralizarlas o eliminarlas. Los medios a que se hace referencia y que sirven para superar las vulnerabilidades, son los recursos del poder. A mayor poder y destreza en aplicarlo, mayor seguridad interna y externa, una mejor capacidad para hacer efectiva la soberanía del Estado y para lograr el bienestar de la población.

Para el Estado español, la Seguridad Nacional se entiende como:

“... la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. La Seguridad Nacional es un servicio público objeto de una Política de Estado que, bajo la dirección y liderazgo del presidente del Gobierno, implica a todas las administraciones públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto”<sup>9</sup>.

Desde la perspectiva tradicional, el concepto de seguridad se mantenía vinculado a la protección del Estado soberano en el marco del sistema de seguridad colectiva, previsto en la Carta de las Naciones Unidas y se encontraba centrado “... en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas en un sistema internacional anárquico y violento”<sup>10</sup>.

Con una visión más amplia, David Baldwin plantea que para caracterizar un enfoque de seguridad es necesario hacerse cuatro preguntas: 1. ¿Para quién es la seguridad? Es decir, ¿cuál es el sujeto que debe ser asegurado? 2. ¿Qué valores hay que asegurar o proteger? ¿La independencia política y la integridad

9 Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, Departamento de Seguridad Nacional, 2014, p. 1

10 SÁNCHEZ Emilio, Documentos de Seguridad y Defensa 63, Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, España, 2014, p.18

territorial del Estado o una amplia gama de valores, desde el bienestar económico hasta la salud de las personas? 3. ¿Qué amenazas a la seguridad se perciben? 4. ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad? Disuasión militar, cooperación internacional, desarrollo humano en el enfoque amplio de la seguridad humana, etc.<sup>11</sup>.

En la actualidad, el concepto de seguridad, en el campo de la gobernanza democrática, se entiende como la garantía del Estado de resguardar a la nación contra todas las formas de amenaza que puedan afectarla individual o colectivamente. Subjetivamente se expresa en la sensación de confianza y tranquilidad de la población cuando existen las instituciones competentes y los medios necesarios para protegerla.

### Aportes sustanciales

La Seguridad ha sido motivo de estudio desde que se pensó en el Estado y la política; pero, fue a la luz de la Guerra Fría que surgió como una doctrina impuesta por las potencias capitalistas para contener la expansión comunista.

Los grupos conservadores, defensores de la sociedad tradicional y de las tesis liberales radicales sobre el Estado mínimo, se opusieron a ella por considerar

que se confería un rol exagerado al Estado y su aparato burocrático. Los sectores progresistas la criticaban, en cambio, argumentando que, con el pretexto de combatir la lucha subversiva, se oponía, descalificaba y perseguía cualquier intento de modernización o programa de justicia social y de ejercicio de la soberanía nacional y convertía a estudiantes, sindicalistas, sacerdotes y otros grupos sociales y políticos progresistas en el ‘enemigo interno’ de la nación.

La Iglesia católica latinoamericana aportó al debate, con una visión orientadora. En la Tercera Conferencia General del Episcopado de América Latina, celebrada en Puebla – México, en 1979, aceptó

“... la necesidad de una Seguridad Nacional en toda organización política, para imponer el respeto a un orden social justo, que nazca del consenso de gobernantes y gobernados; que sea contraria al estatismo, elitismo y verticalismo; que permita el ejercicio posible de las libertades individuales, limitadas solo por causas objetivas; que propicie el desarrollo integral y proporcionado de todos los sectores y que sea un medio para lograr el fin del bien común de la totalidad de la nación”<sup>12</sup>.

En el campo de las instituciones militares latinoamericanas no hubo una actitud uniforme frente al tema. Algunos países, entre ellos Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela, tuvieron una posición comprometida socialmente y progresista. Coincidían en que:

“No hay seguridad sobre los escombros de la miseria, del hambre, del analfabetismo, de la carencia de techo seguro, de educación liberadora, de salud y bienestar social... la subversión es producto de la dependencia económica y el subdesarrollo social... y el terrorismo también lo practican los grandes intereses económicos capitalistas”<sup>13</sup>.

### Las escuelas críticas

Un importante aporte al debate sobre la seguridad en el siglo XXI se debe a las denominadas escuelas críticas que, a diferencia de las escuelas clásicas que no problematizan la realidad, por el contrario, cuestionan el statu quo, investigan los orígenes de la realidad, cuáles las dinámicas que la caracterizaron y de qué forma se la puede cambiar en sentido positivo. “Pese a sus diferencias, se trata de abordajes que disputan la ontológica convencional de la seguridad en términos de su “qué” y sus “quiénes” y buscan transformar el statu quo en lo que respecta a las políticas nacionales e internacionales”<sup>14</sup>.

11 Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.

12 Tercera Conferencia General del Episcopado de América Latina, celebrada en Puebla- México, en 1979

13 General Jorge Fernández, Actas de la 11a. Conferencia de Ejércitos Americanos, 1977

14 BUZAN Barry, Waever Ole, De Wilde Jaap, *Security A new framework for analysis* LYNN RIEBNER PUBLISHER, USA 1998, p. 24

Las tres principales son:

#### a) La Escuela de Copenhague.

En teoría, cualquier asunto público puede convertirse de un asunto de seguridad que justifique medidas de emergencia y justifica acciones que pueden ir más allá de los límites de la política; a este proceso denomina ‘securitización’ que califica la capacidad de determinados actores para definir qué se debe entender por ‘amenaza existencial y cuáles son los procedimientos para incluirlos en la planificación y ejecución de los planes de seguridad.

#### b) La Escuela de París.

Que presenta un enfoque sociológico fundado en el pensamiento de Michael Foucault y Pierre Bourdieu. Del primero asume la disciplina entendida como una forma de dominación, como una forma de castigo silencioso, aplicada a un cuerpo dócil, que puede ser utilizado, transformado, sometido e, incluso, perfeccionado, a través de las normas y reglas que establecen las instituciones. La disciplina coercitiva busca como fin último la obediencia y la utilidad, el control que soporta toda la operación securitizadora de las agencias de seguridad.

El proceso de securitización considera: la configuración

del contexto en el que se presenta la amenaza, la naturaleza de esta y lo verdaderamente distintivo- las luchas de poder que se registran entre los profesionales y agencias de seguridad-.<sup>15</sup>

Las agencias socavarían la distinción entre seguridad interna y externa y entre las misiones policiales y militares, mediante la utilización de las nociones de riesgo e incertidumbre, en reemplazo de amenazas claramente identificables<sup>16</sup>.

#### c) Escuela de Aberystwyth

Esta escuela se inscribe en el pensamiento posestructuralista, orientado a la identidad, que argumenta la construcción de ‘el otro’, como amenaza, tradicionalmente orientada hacia el otro externo, generalmente otros Estados o alianzas, sino también contra ‘el otro’ interno, identificado con criterios, étnicos, raciales, de clases sociales, género o localidades”<sup>17</sup>.

#### Una seguridad para ecuatorianos

En el contexto de los acontecimientos de aquella época, el 10 de diciembre de 1964, la Junta Militar de Gobierno decretó la primera Ley de Seguridad Nacional, en la que se estableció que la Seguridad es una respon-

sabilidad del Estado, como país soberano, independiente y democrático. El Estado garantiza la obtención de los Objetivos Nacionales, contrarrestando los factores adversos por medio de acciones y previsiones políticas, económicas, sicosociales y militares.

Esa Ley fue modificada en el Gobierno de las Fuerzas Armadas, presidido por el general Rodríguez Lara y codificada en 1979. En el artículo 2 consta:

“El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y tiene la función primordial de **fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre**, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas sociales y militares”.

Se puede observar que ya en 1979 el referente de la seguridad es el ser humano, individual y colectivamente considerado, y el deber del Estado la defensa de sus derechos fundamentales. En el documento “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional”, de 1993, se refiere a la seguridad en los siguientes términos:

15 ESTÉVEZ Rodríguez Jorge Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. 2013, 18-20 septiembre, Sevilla Universidad Autónoma de Madrid, p.3

16 MONCAYO G. Paco (2023) Seguridad y Defensa, ESPE, Quito, p. 282

17 BUZAN Barry, HANSEN Lene (2009), The evolution of International Security Studies, Cambridge University Press, New York, p. 143

“... el sentido humanista de la seguridad nacional es coherente con las enseñanzas que preconizan la necesidad de colocar al hombre en el centro de toda actividad social, política y económica; por lo tanto, es sentirse corresponsable por todo aquello que genera injusticia, porque ofende a su dignidad. Toda sociedad si no quiere ser destruida, debe establecer un orden social justo”. “...la imagen de la seguridad se engrandece cuando se percibe que uno de sus propósitos es garantizar la libertad de la persona humana... Las medidas de seguridad interna deben tener un sentido característico de prevención antes que de represión”<sup>18</sup>.

El enfoque de la doctrina ecuatoriana se refleja también en los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado Ecuatoriano: 1. Integridad territorial; 2. Integración Nacional; 3. Soberanía Nacional; 4. Desarrollo integral; 5. Democracia; y, 6. Justicia Social.

Al ser la seguridad nacional responsabilidad del Estado, no solamente del Ejecutivo, El Consejo de Seguridad estaba presidido por el presidente de la República y lo conformaban: el presidente de la Cámara Nacional de Representantes, el de la Corte Suprema de Justicia, el vicepresidente de la función ejecu-

tiva, los directores de los frentes político, económico, social, el jefe del Comando Conjunto y el presidente de la Junta Monetaria.

Los órganos de trabajo fueron: la Secretaría General, las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo y otros organismos y comisiones que podía conformar el presidente. De la Secretaría dependían las direcciones nacionales de Movilización, Defensa Civil, Inteligencia y el IAEN. Ese sistema funcionó hasta la llegada del Socialismo del Siglo XXI al poder.

### **Y después de la Guerra Fría ¿Qué?**

Los cambios dramáticos acaecidos a finales del siglo XX, lejos de abrir una época de armonía y mejoramiento general, dejaron la herencia de un mundo incierto, plagado de riesgos y amenazas que poco antes eran difíciles de imaginar. El sistema internacional de posguerra Fría se ha tornado más difuso, volátil y menos predecible. Los esposos Toffler acertaron al calificar la reacción de las potencias occidentales como de “éxtasis colectivo y júbilo insensato”, a la vez que anunciaban un futuro de guerras multiplicadas por guerras y un mundo menos estable. El tiempo les ha dado la razón. La inseguridad individual

y colectiva del ser humano se ha incrementado en los albores del siglo XXI.

Si entendemos por seguridad la posibilidad de vivir sin temor a la violencia en cualquiera de sus formas; la certeza de contar con medios suficientes para satisfacer las necesidades de una vida digna; y de estar protegidos frente a los riesgos de la naturaleza, entre los aspectos más importantes, el mundo es ahora más inseguro. El narcotráfico, la violencia criminal organizada, desastres naturales, cambio climático, terrorismo, hambre y pobreza, fragmentación política, explosiones nacionalistas, fundamentalismos étnico-religiosos, explosión-implosión demográfica, confrontaciones entre culturas y civilizaciones, son las complejas amenazas, muchas de ellas provenientes de actores que no son Estados.

Del mismo modo, la revolución de las tecnologías de la comunicación e informática que pone en manos de los gobiernos, medios antes impensables para proveer seguridad integral a sus pueblos, está siendo más y mejor aprovechada por los grupos criminales. No es casual que el crimen organizado disponga en la actualidad de tantos recursos financieros y tecnológicos que le permiten competir con ventaja con los Estados, inclusive en el ejercicio de competencias que se entiende les son privativos, como la provisión de servicios básicos y control del orden público.

18 COSENA. Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1993, p.160

19 TOFFLER Alvin y Heidi. Las Guerras del Futuro. Ed. Plaza y Janes, Barcelona, 1994, p.10

El Real Instituto Elcano aporta con una caracterización interesante de los nuevos escenarios de seguridad:

- Lo novedoso de los riesgos (escaso conocimiento, complejidad, transnacionalidad, mutabilidad...).
- Continuidad entre lo externo y lo interno, lo local y lo global; lo público y lo privado.
- Incapacidad en la gestión de los medios y actores tradicionales.
- Multiplicación de las dimensiones de seguridad (tradicional y no tradicional) y de los niveles donde se decide (privado, público, subestatal, estatal, regional e internacional).<sup>20</sup>

### La Seguridad Humana

Sobre la base de comprender que la guerra no era la única amenaza que ponía en riesgo la paz y seguridad internacionales, a partir de 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), amplió el ámbito de la seguridad a los campos económico, alimenticio, de salud, ambiental, comunitario y político. En ese mismo espíritu, Canadá aportó con la categoría de Seguridad Humana como: "... una condición o Estado caracterizado por la libertad ante amenazas do-

minantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas"<sup>21</sup>. Este concepto refiere una situación en la que las personas están libres frente al miedo, es decir, exentos de la amenaza de violencia física; y libres frente a las necesidades, o sea, tener atendidas sus necesidades básicas. Se cambia así de un enfoque de seguridad nacional orientado al Estado, a otro orientado a las personas, sus derechos y libertades.

### La Seguridad Multidimensional

La Declaración Sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la tercera sesión plenaria de la OEA, celebrada el 28 de octubre de 2003, en la ciudad de México, en el punto II. Valores Compartidos y Enfoques Comunes, destaca:

"Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráti-

cos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional"<sup>22</sup>.

En su condición de países democráticos los gobiernos reafirman que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana.

"Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre"<sup>23</sup>.

### Y llegó el Socialismo del Siglo XXI

El gobierno de Alianza País propuso reformas al sistema político y a la organización del Estado que fueron recogidas en el texto constitucional el año 2008. Lastimosamente esas transformaciones no fueron fruto de un análisis objetivo de la realidad nacional y, en muchos casos, se trató de trasplantes de soluciones con una gran carga ideológica y de prejuicios aportados por asesores extranjeros, desde sus propias experiencias personales en casos y países específicos.

La Constitución del 2008 contiene algunas disposiciones

20 GUZMÁN Martínez Víctor, ESD. Estudios de Seguridad y Defensa Nº 2, dic. 2013, p. 48

21 Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, 'Human Security: Safety for People in a Changing World', Toronto (Canadá), 1999.

22 Declaración sobre Seguridad Hemisférica. II Valores Compartidos y Enfoques Comunes, México, 2003/23

23 Ibidem.

sobre seguridad, en varios casos contradictorias. Entre las más importantes: Art. 3. Establece entre los deberes primordiales del Estado, los siguientes: “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. El Art. 261, señalan como competencias exclusivas del **Estado central**: “... La defensa nacional, protección interna y orden público ... El manejo de desastres naturales” (¿Existe un Estado central en Ecuador?). Art. 147, numeral 17, determina, entre las atribuciones y deberes del presidente de la República: “...velar por el mantenimiento de la soberanía y la independencia del Estado, del orden interno, la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional”. Art.158. “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional **son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos**. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la **soberanía e integridad territorial... La protección interna y el mantenimiento del orden público** son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional...” Art. 393: “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y

delitos”. Art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social incluye entre otros componentes al transporte y a la **seguridad humana**.

Expedida la nueva Constitución, el 2009 la Asamblea nacional aprobó la nueva ‘Ley de Seguridad Pública y del Estado’ que establece el Sistema de seguridad pública y del Estado, conformado por: “... la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, definidos para cumplir con el objeto de la presente ley; y, las organizaciones de la sociedad que coadyuven a la seguridad ciudadana y del Estado”. El secretario del Consejo de Seguridad Pública del estado COSEPE, será el ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces”; los órganos ejecutores son:

**a) De la defensa:** Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas:

**b) Del orden público:** El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

**c) De la Prevención:** Entidades Responsables: “... **todas las entidades del Estado**.”

d) De la gestión de riesgos: La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos”.

**El Plan Nacional de Seguridad Integral** fijará las prio-

ridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo con el tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas. **Cada ministerio de Estado estructurará y desarrollará un plan de acción en concordancia con el plan nacional de seguridad integral, de acuerdo con su ámbito de gestión.**

El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos asegurará la coordinación de sus acciones con los **gobiernos autónomos descentralizados** en el ámbito de sus competencias, para una acción cercana a la ciudadanía y convergente con esta.

**Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, 2008. Hacia una nueva política de Seguridad Interna y Externa. Seguridad, Soberanía y Democracia Siglo XXI. Gustavo Larrea, ministro Coordinador 21/09/08.**

En este documento se propone una revolución en la seguridad, desde una visión integral y multidimensional, que garantice los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas. Además, reconoce que: “Las Fuerzas Armadas dieron un énfasis importante históricamente tanto a los aspectos relacionados a la defensa del territorio como al apoyo al desarrollo económico y social del país, bajo un

esquema altamente nacionalista y antiimperialista”<sup>24</sup>.

Igualmente, plantea una visión integral y una “nueva” política de seguridad sustentada en los **derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia**. Hace, también, referencia a “una seguridad soberana” en todos los ámbitos de la política.

En las relaciones internacionales, considera aplicar los principios de asistencia recíproca y la solidaridad, promover la integración latinoamericana, las relaciones Sur- Sur y la seguridad global”<sup>25</sup>.

### Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa 2009-2010

El ataque de las fuerzas militares colombianas a la base guerrillera de Angostura, obligó a una revisión de la planificación. En este documento se señalan como principales problemas: “...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”. Por esta razón, Se hace “necesaria

una respuesta en términos de seguridad, entendida esta no solo como acciones policiales y militares coercitivas, sino también como acciones de desarrollo económico y social que, entre otros factores, debe prestar señalada atención al factor transfronterizo y sus decisivas implicaciones para la promoción de la paz”<sup>26</sup>.

La política 5 de la Agenda reza: “Asegurar la presencia estatal en la frontera norte para promover el desarrollo, la paz y la vigencia de los derechos humanos enmarcados en el buen vivir de los habitantes de la región... La paz social también se busca a través de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador en la reducción de las inequidades de la frontera norte con relación al resto del país”. Se reconoce que: “Un desarrollo territorial equitativo, simétrico y equivalente ayuda a preservar la seguridad integral en el espacio nacional. Siendo la frontera norte una región particular, se busca que el desarrollo se dé garantizando la paz y el cumplimiento de los derechos humanos para los habitantes de la frontera”. Ese fue el concepto central para definir el “Plan Ecuador” que era una respuesta crítica al “Plan Colombia” apoyado por

Estados Unidos y enfocado a la lucha contra el narco tráfico.

### Plan de Seguridad 2011-2013

Se promulgó cuando era ministro Coordinador de Seguridad el almirante Homero Arellano. En su presentación, se reiteran las denuncias infundadas, parte del discurso del Socialismo del Siglo XXI.

“... especialmente durante los años de dictaduras militares y la lucha antisubversiva que se dio en el país. En la guerra antisubversiva se privilegiaron las labores de inteligencia, se crearon, entonces, estamentos similares a los norteamericanos; se militarizaron y policializaron los servicios de inteligencia, legitimando la persecución, el **hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y desaparición como métodos válidos de esta guerra antisubversiva**. Las consecuencias de este proceso fueron violaciones de los Derechos Humanos, **la desprofesionalización militar**<sup>27</sup> y la politización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en defensa de intereses de los grupos de poder”<sup>28</sup>.

Lo anterior no le quita mérito a un plan desarrollado de una manera técnica, con el empleo de metodologías universalmente aceptadas y con gran coherencia en los contenidos. Un verdadero **Plan Nacional de Seguridad Integral** que sustenta su visión y

24 Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Hacia una nueva política de seguridad interna y externa: seguridad, soberanía y democracia, siglo XXI, Quito, 2008, p.70

25 Ibidem, p. 23

26 Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa, p.7

27 ¿Cómo unas Fuerzas Armadas desprofesionalizadas tuvieron un desempeño tan notable en el conflicto armado internacional de 1995’?

28 p.12-13

misión en el ser humano y refleja la gestión y coordinación de distintas instituciones que superan concepciones sectarias y contribuyen a la acción del Estado en favor del bien común.

El gobierno de Ecuador considera a la Seguridad Integral como:

“la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger **los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos**, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, **el ejercicio de la democracia**, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”<sup>29</sup>.

El Plan contiene ocho “Agendas”: Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración), Defensa (Ministerio de Defensa), Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad (Ministerio del Interior), Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Gestión de Riesgos (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos), Inteligencia (Secretaría Nacional de Inteligencia), Plan Ecuador (Secretaría del Plan Ecuador) y Estrategias de Seguridad Vial (Agencia Nacional de Tránsito).

La seguridad con enfoque integral articula seis ámbitos: 1. Justicia y Seguridad Ciudadana: Derechos Humanos, Violencia, Delincuencia, Seguridad Vial, Justicia y Paz Social 2. Relaciones Internacionales y Defensa: Integridad Territorial, Política Exterior, Recursos Estratégicos, mantenimiento de la Soberanía, sostenimiento de la Paz (incluido el terrorismo) 3. Democracia y Gobernabilidad: Construcción de Institucionalidad (marco legal), Participación Ciudadana, Profundización de la Democracia 4. Ambiental y Gestión de Riesgos: Soberanía Alimentaria, Prevención, mitigación y respuesta (respecto al medio ambiente, ciencia e investigación), Derechos de la Naturaleza. 5. Científico y Tecnológico:

### **Seguridad Integral plan y agendas 2014-2017**

La presentación del ministro dice:

“El Gobierno de la Revolución Ciudadana, prioriza e invierte en seguridad, en términos de cantidad y calidad, lo que nadie hizo en toda la historia nacional. Desterrar del imaginario tradicional que la seguridad es un asunto castrense y del cuerpo policial deviene en **auténtica transformación sociocultural y cambio volitivo de mentalidad. Pocos países**

**en el mundo** poseen una plataforma desconcentrada y de última tecnología para la seguridad y el despacho multidisciplinario en la atención de la emergencia. El Ecuador ostenta una institucionalidad pública fortalecida y visible en **donde antes ni siquiera existía**. Impulsamos una planificación nacional, prospectiva y rigurosa de la seguridad. **¡La seguridad dejó de improvisarse en el Ecuador!** Como señala nuestro presidente... hemos avanzado mucho, pero todavía falta mucho por hacer... Toda nuestra energía en legar una verdadera cultura ciudadana de paz, autoestima y seguridad a nuestro pueblo: cimiento ético y concreto para materializar el Buen Vivir”<sup>30</sup>.

Más allá de esta singular presentación, el nuevo documento fue elaborado con rigor metodológico y coherencia en sus enfoques. La Seguridad Integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. Toma como referencia el enfoque del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2010 y la Declaración sobre Seguridad de las Américas, México 2003).

29 P. 14

30 p.8-9

De lo anterior se puede colegir que, con el triunfo electoral de Alianza País, en la Asamblea Constituyente de Montecristi, se modificó radicalmente el sistema de seguridad y se incluyeron normas, algunas de ellas contradictorias en esta materia; sin embargo, con la Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009, se organizó un sistema razonable que establece con claridad las responsabilidades de todas las funciones del Estado y niveles de gobierno.

Desde un enfoque ideológico radical que consideraba a las fuerzas armadas y policía como aparatos represivos de la dominación burguesa, en la dictadura que ejerce sobre las clases subordinadas, el objetivo era cooptarlas convirtiéndolas en el brazo armado del partido (como en Venezuela o Nicaragua) o, lo que realmente sucedió, debilitar a las instituciones de seguridad, en particular a las Fuerzas Armadas y crear estamentos como los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), como aparatos paramilitares de apoyo al Gobierno.

### **Segundo gobierno de la Revolución ciudadana**

Lenin Moreno asumió el cargo de presidente el 24 de mayo de 2017. Entre sus primeras decisiones estuvo la de **suprimir los ministerios del Interior, de Justicia y el ministerio coordinador de Seguridad y encargar sus fun-**

**ciones a los ministros de Gobierno y de Defensa.** De esa manera, el Estado, perdió el organismo superior para planificar, asesorar y proponer las políticas públicas de seguridad que, antes de 2009, cuando entró en vigor la Ley de Seguridad Pública y del Estado, correspondía a la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, función que luego recayó en el ministerio Coordinador de Seguridad. Los resultados fueron negativos. La gestión de las crisis del secuestro y asesinato de los periodistas de Diario ‘El Comercio’ 2018, del levantamiento de octubre del 2019 y de la pandemia, fueron muestra de lo que sucede a un país en el que no funciona un sistema de seguridad técnicamente diseñado.

En realidad, durante el segundo gobierno de Alianza País se abandonó el sistema edificado por su propio movimiento político, cuando era vicepresidente, y se improvisó un conjunto de soluciones no sistémicas que han generado, junto con otras razones, la dramática situación de inseguridad que soporta la sociedad ecuatoriana.

### **El Plan de Seguridad Integral 2019-2030**

Este Plan se encuentra alineado con la visión de Seguridad Multidimensional, originada en la Declaración de Bridgetown y oficializada en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobier-

no de la OEA, en México, el año 2003. Consecuentemente, en el plan consta que: “La visión política del Estado ecuatoriano se enfoca en tres ejes estratégicos, al estar caracterizada por su naturaleza multidimensional, incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio”.

### **El corto período de la presidencia de Guillermo Lasso**

Como era previsible, las cosas fueron para peor y las consecuencias más nefastas de los errores pasados las cosecharía este gobierno que tampoco supo ni pudo dilucidar la magnitud y naturaleza del problema. Es evidente que inició su gestión sin plan ni estructura adecuados a la naturaleza de las amenazas y, consecuentemente, sin una estrategia para enfrentar un problema de dimensiones agobiantes.

Inicialmente puso en manos de su ministra de gobierno la responsabilidad de planificar y dirigir la seguridad del país (a tal punto que excluyeron al ministro de Defensa del Gabinete estratégico); presionado por la opinión pública creó el Ministerio del Interior el 31 de marzo de 2022, como organismo dotado de autonomía técnica, administrativa, operativa y financiera, con la finalidad de “precautelar por la seguridad ciudadana, protección interna y orden público”; y, posteriormente, el 2 de agosto 2022, anunció la