

**Economía Política
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

Economía Política de la Seguridad Ciudadana



Entidades gestoras

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

FLACSO, sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad	9
--	---

Fernando Carrión M.

I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen	39
---	----

Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile	59
--	----

Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú	81
---	----

Alejandra Muñoz Gonzáles

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México	111
--	-----

Benjamín Méndez Bahena

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos económicos de la violencia en El Salvador	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
La violencia y sus costos en Guatemala	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias	205
<i>Andreina Torres</i>	
Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

IV. SEGURIDAD PRIVADA

Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación	269
<i>Adam Abelson</i>	
Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

III.

Cooperación internacional

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias

Andreina Torres¹

El presente artículo constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos y analizar los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local en el Ecuador. Para ello, se ofrece una visión panorámica de la ayuda para el desarrollo a escala mundial, su caracterización en el contexto específico del Ecuador y su posible incidencia en la definición de una agenda alrededor de la seguridad ciudadana. Se toman en cuenta otros tipos de cooperación que no son cuantificables en términos monetarios pero que tienen un gran impacto en el discurso que se ha generado alrededor de la seguridad ciudadana. Asimismo, este análisis no puede obviar otros tipos de cooperación que escapan a las estadísticas de asistencia para el desarrollo, es decir, la asistencia militar y policial que ingresa al país, particularmente por la lucha antidrogas. No cabe duda de que esta ayuda tiene un impacto sobre las instituciones a quienes tradicionalmente les ha sido asignado el rol de garantizar la seguridad pública de ciudadanos y ciudadanas, definiendo los énfasis y prioridades de su accionar.

En este sentido, el presente trabajo argumenta que la cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado se apoyan iniciativas que muestran un interés expreso en afrontar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales desde un marco de “seguridad ciudadana”, mientras por otro, actores clave en la garantía de la seguridad (Policía y Justicia) reciben ingentes

1 Profesora e investigadora asociada, Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

recursos para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía, la convivencia pacífica ciudadana, la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional.

El panorama de la cooperación internacional y su relación con América Latina

El acuerdo de la comunidad internacional materializado en el Consenso de Monterrey² (2002) de renovar el ímpetu, tanto en términos de cantidad como de calidad, de la cooperación internacional para el desarrollo, surgió por una constatación preocupante sobre el bajo aporte que los países centrales hacen al desarrollo de aquellos en desventaja. Especial preocupación merecen los niveles de la cooperación bilateral, que en el año 2007 representó el 69% del total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo o AOD,³ pues la vieja meta de asignar el 0,7% del PIB de los países más ricos a la ayuda para el desarrollo sigue estando lejos de ser alcanzada (PNUD 2005: 237).

Sin embargo, actualmente se observan algunos progresos en el área dado que, para el año 2006, 16 de los 22 países que conforman el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reportaron haber cumplido con las metas establecidas en Monterrey.⁴ Asimismo, ha habido un notable aumento de la AOD pues nuevamente se están alcanzando los niveles de asistencia registrados en la década de los años noventa, con algunas fluctuaciones. Según datos del CAD, se estima que mientras en el año 2004 la AOD alcanzó el

2 Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002.

3 Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) obtenidos de la página web: <http://stats.oecd.org>. En adelante los datos del CAD se utilizarán de su página web.

4 En esta reunión, los países hicieron diversos anuncios sobre su contribución para el desarrollo de países más pobres, pero en general, contemplan elevar la AOD de los países donantes a un nivel de 0,5% del PIB para el año 2010 y 0,7% para el año 2015 (INECI 2007: 23).

0,26% del INB de los países miembros de la OECD, en el año 2005 esta cifra subió a 0,33%, alcanzando un monto total de \$ 107,09 mil millones. En el año 2007, se observa un descenso en relación con el año 2005, siendo de \$ 103,65 mil millones, es decir el 0,28% del PIB de los países donantes (una disminución esperada, por los ingentes recursos que se destinaron al alivio de la deuda en Irak y Nigeria en el año 2005).

El aporte de países como los Estados Unidos –el mayor donante a escala mundial– también experimentaba un aumento considerable, si tomamos en cuenta que esta ayuda para el año 2000 era de \$ 9,95 mil millones, y en el año 2005 alcanzó un pico de \$ 27,93 mil millones, es decir un 0,22% de su INB. Actualmente, esta ayuda ha disminuido, alcanzando para el año 2007 solo un 0,16% de su PIB (\$ 21,75 mil millones). Cabe destacar que, en el año 2005, más de una tercera parte de esta ayuda se destinó a la reconstrucción de Irak, la reconstrucción y lucha antinarcóticos en Afganistán y al pago o alivio de la deuda en países severamente endeudados. Asimismo, el Departamento de Defensa aportó el 21,7% de la AOD estadounidense en este año (DAC, 2006a). Ello quiere decir que el aumento significativo en la asistencia para el desarrollo de los Estados Unidos ha cumplido objetivos muy específicos asociados a la guerra contra el terrorismo liderada por el país. En términos globales, Irak sigue siendo uno de los mayores receptores de AOD en el mundo; solo en el año 2005 recibió más de 21 mil millones de dólares y en 2006 recibió \$ 8.487 millones.

Esta tendencia en la asistencia ha sido fuertemente criticada, pues refleja una prevalente politización en la entrega de la AOD y, además, porque se esperaba que el pago de la deuda fuera considerada como una inversión adicional a la AOD (INECI, 2006). También persiste entre la comunidad internacional una preocupación frente a la eficacia en el uso de la AOD en relación al objetivo común de resolver los problemas más urgentes del desarrollo, tal como han sido esbozados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo la pobreza tal vez uno de los temas más preocupantes. La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) surge precisamente a raíz del reconocimiento de que no existe “alineamiento y armonización” entre los intereses de los donantes y los problemas más urgentes de los países receptores de la ayuda internacional para el desarrollo.

Aún así, se señalan algunos rasgos positivos en el comportamiento de la AOD global en los últimos años: incremento en la proporción de donaciones en relación con los créditos; aumento de la asistencia no condicionada⁵ con respecto a la condicionada (75% en 2005 y 88% en 2008); y cada vez la cooperación técnica cobra más importancia y es más dirigida a los sectores sociales (33% en el año 2005) (DAC, 2007; OECD/DAC, 2008; PNUD, 2005: 239).

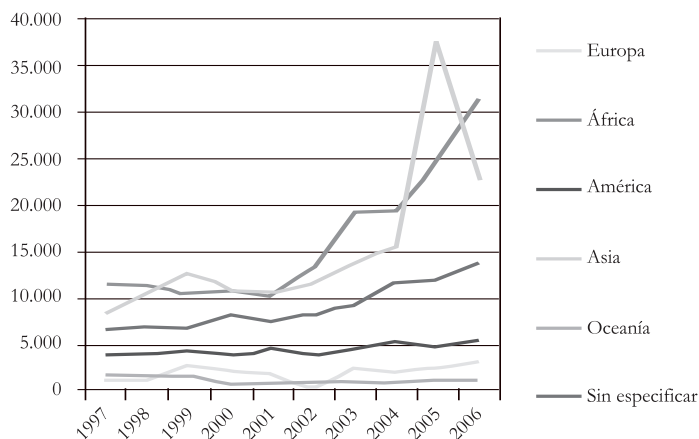
En este panorama mundial, la región de Latinoamérica y el Caribe recibe en proporción el 7% de la AOD mundial, mientras que el grueso de la ayuda internacional es destinada a África y Asia (alrededor del 70%), (cuadro 1). En 2005, los principales países receptores de AOD en la región fueron los países más endeudados (Nicaragua, Bolivia, Honduras) que recibieron el 32% y Colombia, que recibió el 8% del total (DAC, 2007). En ese mismo año, el 45% de la ayuda para el desarrollo en la región fue destinada al sector social y dentro del mismo las áreas de

Región	AOD neta millones de \$	% de AOD total	Población millones de personas	\$ per cápita
África	31.514,82	40,9	924	34,1
Asia	22.423,50	29,1	3840	5,8
América	5.235,66	6,8	566	9,25
Europa	3.104,44	4	112,3	27,64
Oceanía	1.001,95	1,3	13,4	74,77
Sin especificar	13.679,74	17,8		
Total receptores de AOD	76.960,11	100	5.455,70	14,1

Fuente: Elaboración propia con base en CAD (2008) y *Population Reference Bureau* (2006).

5 La ayuda condicionada en sentido estricto se refiere a “aquella que condiciona su desembolso con la contratación de suministro de bienes y servicios por parte de los países donantes”. Por otro lado, “la ayuda vinculada en un sentido más amplio implica un condicionamiento de facto que no opera como una condición indispensable, sino como una práctica común” (INECI, 2005: 37).

Gráfico 1
Distribución de la AOD por región (1997-2006). Millones de \$



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del CAD (2008).

“gobierno y sociedad civil” y “otros” recibieron la mayor cantidad de recursos (las otras áreas son educación, salud, agua potable y servicios sanitarios y programas de población) (DAC, 2007). Vale la pena destacar los crecientes niveles de ayuda que recibe Colombia, país que en el año 2006 encabezó la lista con un aproximado de \$ 917 millones.

La cooperación internacional en el Ecuador

En años recientes, el Ecuador ha oscilado entre el décimo y el octavo puesto entre los países receptores de AOD en América Latina, por lo que se puede afirmar que su importancia como país receptor ha disminuido, pues en 1993 ocupaba la séptima posición (INECI, 2006; 2007: 35). Según el Embajador Carlos Játiva,⁶ ex director del Instituto Ecuatoriano

6 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda de Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana, llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007.

de Cooperación Internacional (INECI), esta disminución en la ayuda se debe a los criterios que son utilizados para la asignación de la misma. Dado que el Ecuador es considerado ahora como un país de “ingreso medio”, la cantidad de recursos que recibe del exterior ha disminuido; no obstante, advierte, estos criterios ignoran los graves problemas de inequidad que todavía sufre el país.

El INECI, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, era la encargada de “coordinar, administrar y supervisar la cooperación externa y asistencia económica sobre la base de las políticas y estrategias”⁷ nacionales. Recientemente, esta agencia fue suplantada por una nueva entidad, la Agencia de Cooperación Internacional (AGECI) adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de la Presidencia de la República. Esta nueva agencia buscará nuevamente solventar los problemas existentes en el país en relación con el control y coordinación de la cooperación internacional, ahora teniendo como guía principal el Plan Nacional de Desarrollo. La recopilación de la información seguirá siendo un reto pendiente para esta institución, pues la nueva reestructuración plantea un reiniciar la tarea que venía llevando a cabo el INECI.⁸

Según datos del reporte anual que produjo el INECI en el año 2006, Ecuador recibió un monto total de \$ 1,218.4 millones por concepto de cooperación internacional,⁹ lo cual representó una duplicación del monto en relación al año anterior, principalmente por un aumento significativo en la cooperación reembolsable (INECI, 2007: 41).¹⁰ Dado el crecimiento del PIB en el país durante los últimos años, la cooperación internacional cada vez representa un porcentaje más bajo del mismo, llegando al

7 Página web del INECI: http://www.mmree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp

8 El INECI había desarrollado un sistema de recolección de información, por medio del cual pedía a los países, ONG y organismos multilaterales todos los datos sobre los recursos que entran al país en materia de cooperación (por medio de unas fichas que debían llenar y que luego se ingresan a una base de datos). Si bien la institución hace un esfuerzo enorme en el manejo de esta base de datos, aún hay un sinnúmero de problemas que afectan la calidad de esta información y que son reconocidos por la institución (INECI, 2004).

9 Este monto incluye tanto la cooperación (o ayuda financiera) reembolsable como la no reembolsable, así como la ayuda oficial (multilateral y bilateral) y la no gubernamental.

10 Se recibió un préstamo de \$ 400 millones por parte de Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

1,64% en el año 2005, por lo que, en términos generales, el volumen de la ayuda para el desarrollo ha tendido a disminuir en el país (cuadro 3). Sin embargo, esta ayuda tiene una importancia significativa en relación con el gasto social y el Presupuesto General del Estado, como explica el INECI “(en) 2005, la cooperación no reembolsable como porcentaje del gasto social del Gobierno central fue del 13,19%, y la cooperación reembolsable del 20,83%” (INECI, 2006).

La cooperación reembolsable (préstamos) ha tendido a ser la más importante. En el año 2006 representó el 76,22% de la cooperación recibida en el país, es decir \$ 928,7 millones. El 90,3% de esta ayuda proviene de organismos multilaterales siendo los principales prestamistas: el Fondo Latinoamericano de Reservas (\$ 400 millones), la Corporación Andina de Fomento (CAF) (\$ 278,6 millones), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (\$ 136,3 millones) y el Banco Mundial (BIRF) (\$ 20,7 millones) (INECI, 2006: 41).

Se observa una tendencia al aumento de la cooperación no reembolsable, que pasó de \$ 259,20 millones en el año 2005 a \$ 289,74 en el año 2006 (INECI, 2007: 41) (cuadro 2). El grueso de este tipo de asistencia es bilateral y los principales países donantes en el año 2006 (excluyendo la cooperación oficial que es canalizada a través de ONG), fueron los Estados Unidos, Japón y España, en ese orden (cuadro 3). Se evidencia un posicionamiento muy fuerte de España como uno de los principales donantes del país (y de la región), y la incorporación de nuevos actores, por ejemplo, de la cooperación sur-sur con la entrada de países como China, Venezuela y Chile como donantes. Cabe destacar que la AOD que destinan los Estados Unidos al Ecuador ha venido disminuyendo durante los últimos años (cuadro 4). Según el INECI, esta disminución se debe principalmente a la negativa del Ecuador a adherirse al “artículo 98” que protege a soldados estadounidenses de ser enjuiciados en la Corte Penal Internacional.¹¹

11 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana, llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007. La reducción de esta ayuda (que en el año 2004 fue de aproximadamente \$ 7,5 millones), según los términos de este artículo, solo debería afectar la ayuda militar que recibe el país, más no la cooperación para el desarrollo ni la ayuda recibida por la lucha antinarcóticos. No obstante, es posi-

El resto de la ayuda no reembolsable que recibe el país proviene, principalmente, de organismos multilaterales como la Comisión Europea y el Sistema Naciones Unidas, cuyo aporte ha aumentado en años recientes. En el año 2006, la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un monto total de \$ 64,3 millones. Por su parte, las ONG aportaron el 20,3% del total de ayuda no reembolsable (\$ 58,94 millones, aproximadamente) (INECI, 2007: 48).

Cuadro 2 Ingresos por concepto de cooperación oficial y no gubernamental Ecuador, período 2000-2006. Millones de \$							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cooperación reembolsable	602,9	726,2	409,6	645,9	374,2	364,2	928,7
Cooperación no reembolsable	119,98	226,87	235,6	164,98	187,62	230,55	289,74
Total	722,88	953,07	645,2	810,88	561,82	594,75	1218,4
PIB	15933	21249	24899	28690	32964	36244	44490
% PIB/coop. reembolsable	3,78%	3,42%	1,65%	2,25%	1,14%	1,00%	2,08%
% PIB/coop. no reembolsable	0,75%	1,07%	0,95%	0,58%	0,57%	0,64%	0,65%
% PIB/ coop. total	4,54%	4,49%	2,59%	2,83%	1,70%	1,64%	2,73%
Fuente: INECI 2006, 2007 y Banco Central del Ecuador, 2008.							

ble que la negativa del Ecuador a adherirse al artículo 98 esté afectando indirectamente el volumen de ayuda al desarrollo que recibe por parte de los Estados Unidos. Según información de la Embajada Americana en Ecuador, disponible en: [http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas% 20Informativas/CPIArt98.htm](http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas%20Informativas/CPIArt98.htm) Cabe destacar que estos montos no incluyen la cooperación no reembolsable que es canalizada a través de las ONG; cuando estos montos son incluidos; las cifras aumentan considerablemente.

Cuadro 3

Asistencia bilateral al Ecuador.¹² Período 2000-2006. Millones de \$

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	83,91	67	43,27	40,73	58,98	46,74
Japón	32,19	30,88	15,33	19,4	26,92	36,47
España	13,49	14,49	3,82	4,44	6,5	28,25
Bélgica	3,23	5,49	4,32	4,0	11,67	18,04
Alemania	8,31	15,14	12,97	17,68	16,88	15,26
Suiza	7,31	4,81	5,91	5,39	6,96	9,0
China	5,81	-	4,13	-	-	2,6
Italia	3,21	1,4	0,73	0,8	2,07	2,13
Holanda	4,77	6,51	3,65	4,37	5,55	0,4
Otros	21,39	15,21	13,78	5,07	7,84	7,64
Total	174,6	159,52	103,04	101,1	115,73	166,53

Fuente: INECI, 2007.

Los énfasis de la cooperación en Ecuador y la seguridad ciudadana¹³

En general, los proyectos que guardan alguna relación con la seguridad ciudadana constituyen programas aislados que no parecen tener una alineación en común. Los montos y los énfasis de los proyectos son variados y el diseño e implementación de los mismos obedecen tanto a los intereses de donantes como a los de quienes son capaces de captar estos recursos, careciéndose entonces de una estrategia de unificación de estos esfuerzos bajo una política de seguridad ciudadana a escala nacional y de un ente rector que coopte y administre dichos recursos en concordancia con las realidades y necesidades locales. Más aún, la información disponi-

12 El análisis que hago en esta parte se sustenta en la base de datos del INECI, cuyos últimos datos disponibles son del año 2005.

13 En el año 2005, se desarrollaba un proyecto con el Municipio de Quito de prevención y atención de la violencia intrafamiliar para el cual se han otorgado \$ 150 mil.

ble que se analizará a continuación oculta otras fuentes de ayuda que sin duda tienen un efecto directo en la definición de las agendas de seguridad locales, como los múltiples espacios de intercambio que se han abierto para el debate de estrategias de seguridad ciudadana y los fondos destinados a ayuda militar y policial.

Vemos entonces que los énfasis en la cooperación reembolsable son diversos y están determinados por los intereses de los distintos donantes. Entre los proyectos que desarrolla la CAF, encontramos en su mayoría obras públicas e infraestructura vial. Los proyectos del Banco Mundial se destacan por enfocarse en el fortalecimiento del aparato productivo y el sector financiero.

Por su parte, el BID muestra un interés explícito en abordar proyectos de prevención de violencia y manejo de riesgos, dado que encontramos entre la lista de programas que desarrolla en el país: un proyecto de protección a niños y jóvenes en riesgo que maneja el Ministerio de Bienestar Social (\$ 50 millones otorgados entre 1998 y 2005); un programa de rehabilitación urbana en el Centro Histórico de Quito (\$ 8 millones programados entre 2005 y 2009) que está vinculado a esfuerzos por mejorar la seguridad en este sector de la ciudad; y dos programas relacionados con el manejo del Fenómeno de El Niño (monto aproximado de \$ 120 millones entre 1997 y 2003). Este Banco también desarrolla proyectos en torno a la prevención de la violencia de género, pero la inversión representa montos mínimos y entra en la categoría de ayuda no reembolsable.¹⁴ Existe, de igual manera, un proyecto importante financiado por el BID e implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha recibido \$ 200 millones en el período 2003-2005. Su objetivo principal es fortalecer un sistema de protección social enfocado claramente a la reducción de la pobreza. Se podría especular que este tipo de programas afectan a la seguridad ciudadana no tanto por los niveles mismos de pobreza existentes sino por los de inequidad que persisten en el país, no obstante estos préstamos están supeditados a la agenda del banco de mejorar la “competitividad” en los países de la región.

14 Base de datos AGECEI actualizada hasta el año 2008. Agradezco a Pablo Yánez y a Juan Pablo Galvez por proporcionarme esta información.

La cooperación reembolsable otorgada por bancos, principalmente españoles, alcanzó un monto total de casi \$ 44 millones en el año 2005. Entre los proyectos financiados encontramos como importantes beneficiarios a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional cuenta con un monto contratado de alrededor de \$ 29 millones (entre 2000 y 2007), principalmente para adquisición de vehículos y desarrollo del Sistema Informático de la Policía Nacional, mientras que las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa tienen un monto contratado de más de \$ 100 millones entre 2003 y 2005, principalmente para la compra de aviones y lanchas.

En relación con los sectores en los cuales se invierte la mayor cantidad de donaciones, según la clasificación que hace el INECI se destacan los de bienestar social, desarrollo local, medioambiente y recursos naturales, y gobernabilidad, en ese orden (cuadro 4). Cabe destacar también que los fondos para estos sectores han ascendido, lo cual se relaciona directamente con el aumento de la cooperación no reembolsable y tal vez el mejoramiento de la recolección de información por parte del INECI.

En los sectores de bienestar social, gobernabilidad y desarrollo local se concentran la mayor cantidad de proyectos que, de alguna manera, se relacionan con los objetivos de la seguridad ciudadana. Encontramos proyectos puntuales en relación con “grupos de riesgo”, prevención de violencia de género, casas de acogida para mujeres, niños y adolescentes, apoyo a procesos de reforma del sistema judicial, apoyo a la gestión de gobiernos locales, entre otros. En otros sectores, como el de medioambiente, también encontramos proyectos vinculados al bienestar ciudadano, como un programa para mejorar la de calidad del aire y contrarrestar la contaminación de origen vehicular, que cuenta con un presupuesto de más de \$ 5 millones para el período 1999-2006, apoyado por la cooperación Suiza.

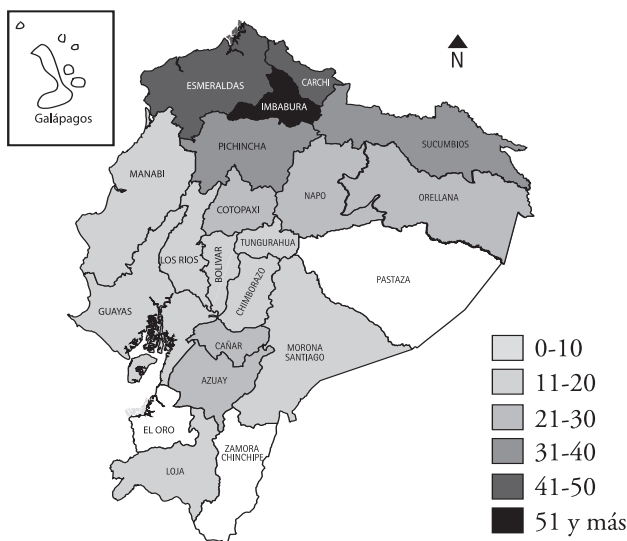
En relación con la “governabilidad” el grueso de los recursos provienen del programa de Fortalecimiento de la democracia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que en el período 2001-2007 contó con un monto estipulado de \$ 38,9 millones. Se afirma que en el año 2005, el Gobierno de los Estados Unidos donó un monto total de \$ 35,65 millones, los cuales se concentraron en las cinco provincias de la frontera norte y se destinaron principalmente a las

áreas de “desarrollo local, gobernabilidad, gestión financiera y ambiente” (INECI, 2006). Entre 2007-2009, este proyecto contará con más de \$ 23 millones. El programa de USAID en el país tiene los siguientes objetivos: “1) promocionar la paz, seguridad y estabilidad; 2) fortalecer una democracia efectiva; 3) apoyar la inversión social; 4) promover un crecimiento económico; y, 5) mejorar la asistencia humanitaria”.¹⁵ Los programas son ejecutados a través de ONG como Participación Ciudadana y Fundación ESQUEL, esta última ha tenido un interés expreso en apoyar programas de seguridad ciudadana, principalmente a través de la administración del Fondo Justicia y Sociedad de USAID, aunque, como vemos actualmente, estos esfuerzos se concentran en la frontera norte.

Uno de los efectos de esta ayuda que da el principal donante del país es una fuerte concentración de los recursos en la zona de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos), lo cual indica también que existe una asignación geoestratégica de la cooperación internacional en el país (gráfico 1). Esta asignación de recursos está relacionada directamente con el interés de este país de contener y controlar los efectos del conflicto bélico en Colombia y monitorear el tráfico internacional de drogas en la región. La misma tendencia se corrobora en los datos del año 2006, pues se afirma que para este año “el 50% de las provincias que mayor cooperación reciben se encuentran en la zona de frontera norte (Imbabura, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y Orellana)” (INECI, 2007: 56). El énfasis en la promoción de la democracia se enmarca, asimismo, en una agenda ideológica que se relaciona con un intento por armonizar las “reglas del juego” del libre comercio internacional, exigiendo a los países que se manejen “responsablemente” dentro de este sistema global.

15 Base de datos AGECI actualizada hasta el año 2008. Agradezco a Pablo Yáñez y a Juan Pablo Galvez por proporcionarme esta información.

Gráfico 1
Mapa de cooperación por montos, 2005



Fuente: INECI, 2006.

Encontramos proyectos más pequeños, en el sector de “governabilidad”, que han tenido una incidencia importante en las políticas de seguridad ciudadana en Quito, por ejemplo, el caso concreto del “apoyo al fortalecimiento del plan estratégico de seguridad y convivencia del DMQ”, financiado por el PNUD (con un costo total de \$ 117.240 entre 2003 y 2006, y un aporte del PNUD de \$ 62.206). Otros proyectos con este énfasis particular son: “capacitación programa mejoramiento de barrios” del BID (\$ 8.500) y un programa “contra la violencia en los barrios, manejo de conflictos y mediación” apoyado por la cooperación alemana e implementado por el Foro de la Mujer, con un costo total de \$ 769 mil.

Se destaca también un “Acuerdo de Cooperación en Materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Criminalidad” firmado entre Chile y Ecuador en el año 2004 y que tiene una duración indefinida. Este convenio se inspira en la meta de “fortalecer las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”, para lo cual:

se establece un régimen de cooperación e intercambio de experiencias entre el Ministerio de Gobierno y Policía del Ecuador y el Ministerio del Interior de Chile, con especial énfasis en la elaboración de la política nacional de seguridad ciudadana y las iniciativas de prevención de la criminalidad.

Sector	2003	2004	2005	2006	Total
Bienestar social	24,4	27,6	47,1	52,5	151,6
Desarrollo local	23,7	28,04	41,2	48,1	141,04
Medioambiente y recursos naturales	25,3	33,6	40,9	33,0	132,8
Educación, ciencia y tecnología	17,9	19,7	16,5	34,1	88,2
Agropecuario	12,3	21,7	19,7	25,0	78,7
Gobernabilidad	18,3	17,5	22,1	17,4	75,3
Salud y saneamiento	15,4	12,4	19,19	18,8	65,79
Vivienda y servicios básicos	8,4	9,1	16,4	27,6	61,5
Gestión financiera	10,0	6,3	12,01	4,2	32,51
Industrias y comercio	3,3	4,1	12,1	11,4	30,9
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	3,8	5,7	5,7	6,3	21,5
Desastres naturales	1,3	1,4	3,7	7,0	13,4

En el marco de este convenio, los países:

acuerdan avanzar en el intercambio de información, de análisis y de experiencias; en la realización de actividades; en la capacitación y generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en el campo de la seguridad pública.¹⁶

La firma de este convenio es consistente con una larga tradición de intercambio entre la Policía Nacional del Ecuador y el Gobierno de Chile, sobre todo en la formación policial, y ahora se evidencia una influencia más directa en las estrategias de seguridad ciudadana que se han venido adoptando en el Ecuador, como el Plan Cuadra Segura, inspirado en el Plan Cuadrante de Chile.

Cooperación para la seguridad ciudadana: una mirada local

Más allá de esta revisión minuciosa de los convenios firmados en el país, existen esfuerzos de cooperación internacional que ciertamente han tenido un impacto en el desarrollo de un lenguaje común y un discurso que define, en cierta medida, lo que se concibe como “seguridad ciudadana”, así como los objetivos de las políticas y sus mecanismos. Como afirma Gustavo Lalama,¹⁷ este proceso ha sido posible no solo por el posicionamiento de las agendas locales de seguridad ciudadana en el marco de la cooperación internacional, sino también por el creciente papel y legitimidad de los municipios en esta competencia.

Un programa pionero en la materia es el programa de Ciudades Más Seguras de UN-Hábitat, creado en el año 1996 a petición de algunos alcaldes de ciudades africanas que propusieron la necesidad de enfrentar el problema de la violencia urbana “mediante el desarrollo de estrategias de prevención en la ciudades” (UN-Hábitat, 2007: 1). El objetivo princi-

16 Director Ejecutivo, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.

17 Entrevista a Gustavo Lalama.

pal del programa es “desarrollar competencias en el ámbito local para combatir adecuadamente la inseguridad urbana y, de ese modo, contribuir al establecimiento de una cultura de prevención” (UN-Hábitat, 2007: 1). El enfoque del programa tiene base en ciertas premisas:

- Los problemas de inseguridad urbana y criminalidad deben ser entendidos en el contexto de la exclusión social de ciertos grupos que no se benefician de las bondades del desarrollo urbano, es decir, los problemas sociales, económicos y la gobernanza de la seguridad que afectan a los grupos más vulnerables.
- La seguridad pública es “responsabilidad de todos”, no es una función exclusiva del sistema de administración de Justicia o de la Policía, es también competencia de los gobiernos y autoridades locales así como de ciudadanos y ciudadanas.
- El manejo de la inseguridad se considera como un elemento del “buen gobierno” o “gobernanza” de la ciudad. Ello implica incorporar la “participación ciudadana” en el manejo de las políticas públicas generadas frente al problema así como el principio de “inclusión” sobre todo de los grupos más vulnerables (UN-Hábitat, 2007: 2).

Otra de las metas del programa es promover debates regionales e internacionales así como el intercambio de experiencias en la prevención del delito. En un nivel más local, se desarrollan actividades sobre temas como el fomento de la autoridad local en la seguridad urbana y el desarrollo de sus capacidades en esta área; “nuevas formas de Policía y Justicia que apuntan en dos direcciones: los jóvenes en riesgo y la violencia contra la mujer”; la formación de redes para compartir conocimiento y divulgar las lecciones aprendidas (UN-Hábitat, 2007: 4). En el ámbito de la prevención, el énfasis es otorgado a la “prevención del crimen por medio del diseño ambiental, la prevención institucional (apoyo a las nuevas formas alternativas de justicia y actuación policial, la prevención social (acciones destinadas a los grupos de mayor riesgo)” (UN-Hábitat, 2007: 5).

El programa es apoyado por una diversidad de ONG y organismos multilaterales tales como: el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC) de Canadá; el Foro Europeo sobre Seguridad Ciudadana (FESC); la Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y Crimen (ONUDD); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Banco Mundial; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras.

Por su origen, el programa se concentra principalmente en ciudades africanas; no obstante, en América Latina los principales socios son Colombia (Bogotá) y Brasil (varias municipalidades). Asimismo, en el marco del programa se han desarrollado actividades en la región: el Segundo Congreso Internacional sobre Seguridad de la Mujer (Bogotá, noviembre de 2004); el Segundo Congreso Internacional sobre Jóvenes Urbanos en Riesgo (Monterrey, octubre de 2004); la Conferencia Ciudades más Seguras en América Latina y el Caribe (São Paulo, diciembre de 2003), a las cuales han asistido personas del Ecuador involucradas en el tema.¹⁸

A raíz de estos eventos, se ha visto la réplica en otras iniciativas, tal es el caso del evento realizado en Bogotá sobre Ciudades más Seguras para Mujeres y Niñas (2004), que se materializa en la *Declaración de Bogotá: ciudades más seguras para mujeres y niñas*, de 25 de noviembre de 2004, y es seguido por el programa regional de UNIFEM sobre Ciudades más seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas, que se ha convertido en un referente en la región en la incorporación de un enfoque de género en las preocupaciones de seguridad ciudadana.

A futuro, hay un interés expreso en ampliar el impacto global del programa Ciudades más seguras pues se expresa que:

la necesidad de adoptar un enfoque más estratégico, fortalecer las actividades a nivel global, con el fin de mejorar la entrega y escala de impactos en todos los niveles, para desarrollar redes y alianzas sostenibles y para hacer que la visión global del programa sea primordial en relación a las actividades centrales de UN-Hábitat.

18 Ver http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmsseguridad.htm

Aunque el Ecuador no consta como uno de los países en los cuales el programa desarrolla proyectos específicos, no cabe duda que su impacto, sobre todo por el intercambio de información que se ha generado, es muy importante en la actual definición de las agendas y en el discurso vigente sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. Ello se evidencia sobre todo en la experiencia de ciudades como Quito, la cual ha incorporado en su Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la importancia de los esfuerzos de prevención, participación ciudadana, alarmas comunitarias, prevención integral de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, y el apoyo y fortalecimiento de la Policía comunitaria.¹⁹ Para el desarrollo de este plan, el Municipio de Quito ha recibido el apoyo de diversas ONG e instituciones como el Banco Mundial, el PNUD, el BID y la Comunidad Europea. Una área importante de este apoyo ha sido el de gestión y manejo de riesgos, para lo cual se han realizado proyectos con el PNUD (Intercambio de Buenas Prácticas en Manejo de Laderas), y actualmente se firmará un convenio con el Banco Mundial para la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito que asciende a \$ 1 millón.²⁰ No obstante, se reconoce que el apoyo más que material es un apoyo simbólico que tiene base en el intercambio de experiencias,²¹ pues el grueso de las actividades son financiadas por la tasa de seguridad ciudadana creada en la ciudad y que asciende a los \$ 5 millones de dólares.

Otra experiencia que podemos citar es el programa de cooperación descentralizado de la Red 14 sobre “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” del programa URB-AL de la Comisión Europea. Este proyecto, al igual que el Programa Ciudades Seguras, busca generar experiencias de intercambio, en este caso entre ciudades de América Latina y Europa con el fin de:

consolidar estrategias colectivas para abordar mancomunadamente los fenómenos derivados de la inseguridad generalizada hacia los bienes y

19 Entrevista a Gustavo Lalama.

20 *Ibíd.*

21 Tomado de la página web de la Red 14 URB-AL:

http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/edic/base/port/portada.html

hacia las personas, generando canales de comunicación e información que permitan la identificación de modelos exitosos al interior de territorios geográficos heterogéneos,

esto se logra a través de “la implementación de políticas públicas, proyectos, planes y programas de seguridad ciudadana”.²² En el marco de estos proyectos, se generan marcos teóricos, se elaboran documentos base y se diseñan metodologías para la consolidación de estrategias comunes, para luego sistematizar, visualizar y difundir masivamente las “buenas prácticas” que surgen de los mismos.

Desde el año 2002, la sede de la red es Valparaíso, Chile, y desde entonces algunas ciudades del Ecuador se han incorporado a ella. Tal es el caso de Riobamba, que forma parte del proyecto común “Elaboración y aplicación de una estrategia de intervención que aborde la delincuencia juvenil desde una mirada multicausal”, cuyo objetivo es el desarrollo de una “estrategia de intervención y prevención común de la delincuencia juvenil” que tome en cuenta las diversas causas de la problemática; asimismo coordina el proyecto “Diagnóstico de la incidencia de la migración e inmigración desde realidades diferentes con efectos en la seguridad ciudadana” del cual también forma parte Quito.

La ciudad de Quito forma parte del proyecto “El protagonismo del gobierno local como articulador en la integración de políticas participativas de seguridad ciudadana” el cual busca “fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales en el sistema de gestión de la seguridad ciudadana”. De la misma manera, participa en el proyecto común “Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación práctica” que se aboca más bien a la formación de funcionarios locales encargados de la seguridad ciudadana y el intercambio de experiencias, en éste también participa la ciudad de Guayaquil. Por último, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito forma parte del “Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana”, el cual busca crear y consolidar un observatorio “que permita sistematizar información, realizar diagnósticos locales, y el intercambio de experiencias prometedo-

22 Para más información sobre estos y otros proyectos de la red, consultar:
http://centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm

ras y exitosas así como la implementación de un plan piloto de prevención de la criminalidad en centros históricos” de las ciudades que participan.²³ Este último tema de los instrumentos de medición ha sido de gran importancia, no solo en los documentos producidos por los distintos organismos involucrados en la problemática sino también en la generación de proyectos específicos como el actual “Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana”, proyecto que se encuentra en ejecución en varios países de la región, el Ecuador siendo uno de ellos, y que es financiado por el BID.²⁴

Además de los proyectos de la Red 14, existen otras redes URB-AL cuyos proyectos pueden tener un efecto positivo en las iniciativas de seguridad ciudadana. En Quito, por ejemplo, el Municipio ha recibido entre 2007 y 2008 un monto de \$ 900 mil para llevar a cabo el proyecto URB-AL “Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a mujeres”, cuyo objetivo es “el fortalecimiento de servicios municipales claves en la atención a las mujeres”, uno de los servicios considerados en el marco del proyecto es el que ofrecen los Centros de Equidad y Justicia que constituyen espacios creados en el marco de la política de seguridad ciudadana del Municipio para generar una atención integral de la violencia intrafamiliar en la ciudad.

Ahora bien, a pesar de estos esfuerzos a escala local que fomentan el intercambio de experiencias, la construcción de redes y una suerte de “consenso” en relación a cómo se está definiendo la seguridad ciudadana, es necesario aún reconocer que existen dinámicas nacionales importantes en la distribución de la ayuda para el desarrollo que tienen un efecto directo no solo en la armonización (o ausencia de las misma) de los procesos a nivel local con los procesos nacionales, sino también en los énfasis generales de las políticas de seguridad del país, no únicamente en términos simbólicos sino también monetarios. Como podemos observar, estas experiencias locales han beneficiado a ciertas ciudades del país, no a todas, y pueden participar en estos proyectos los gobiernos locales que ya tienen cierta infraestructura y una agenda sobre el problema (claramente el caso de

23 El proyecto es ejecutado por el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

24 Datos tomados de Isacson y otros (2004) y Lobe (2003).

Quito). Se observa nuevamente la ausencia de una estrategia común a escala nacional, que logre compensar los desbalances que se perciben actualmente entre localidades. Por ello, en la siguiente sección se analizará el impacto que aún tiene en el país la importancia de la lucha antidrogas en los recursos transferidos por su mayor donante, los Estados Unidos, y que tienen un efecto directo en instituciones como la Policía Nacional, que se supone debería estar haciendo el vínculo entre las esferas nacionales y locales en lo que se refiere a seguridad ciudadana.

Estados Unidos: ayuda militar y lucha antidrogas

Mientras el CAD de la OECD explícitamente excluye la ayuda militar y policial de sus estadísticas el INECI no lo hace, no obstante la información que recaba no refleja este tipo de datos. Si bien en la base de datos que maneja esta institución aparece, por ejemplo, un proyecto del Gobierno de los Estados Unidos en cooperación con el “grupo militar” (2003-2006) en el que no se especifican los fondos destinados para el proyecto ni se describen los contenidos del mismo. Sin embargo, esta misma fuente afirma que ha habido un notable incremento de la ayuda militar y policial de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en el marco de la lucha contra el terrorismo. Así, “para el año fiscal 2004, la administración de Bush destinó \$ 874 millones por concepto de ayuda militar y policial en la región, cifra equivalente al 66% del promedio de la AOD de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe en los últimos diez años” (INECI, 2004: 43).²⁵ El entrenamiento militar y policial en la región por parte del Gobierno estadounidense se ha incrementado en un 50%, y está siendo financiado principalmente por programas antinarcóticos que ahora pueden apoyar misiones contrainsurgentes. El Ecuador sigue siendo uno de los principales países receptores de esta ayuda, pues en el período 1999-2003 se han entrenado 3.509 funcionarios (Isacson y otros, 2004: 2).

25 En la evaluación realizada para los años 2005-2006, no se incluyen los datos de la cooperación internacional (OEA/CICAD, 2006).

Este nuevo ímpetu de la ayuda militar debe ser entendido en un contexto en el que los discursos antiterroristas y antidrogas confluyen en una estrategia común frente a la amenaza del “narcoterrorismo” (TNI, 2005). Nos encontramos entonces frente a una intensificación de los esfuerzos antidrogas que ahora son “reempaquetados” como lucha contra el terrorismo (Isacson y otros, 2004).

En este contexto, existen preocupaciones en torno a ciertas tendencias en el manejo de la cooperación internacional que llega a la región. Una de ellas es la preponderancia del Pentágono y el Comando Sur en la definición de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. La visión del Comando Sur propone respuestas militares a amenazas políticas como el “populismo radical” y caracteriza de terroristas a una serie de problemas delincuenciales, pues se considera que “los terroristas en la zona de responsabilidad del Comando Sur detonan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas y armas, lavan dinero y trafican personas” (Isacson y otros, 2004: 3). Preocupa entonces que la línea entre actividades militares y policiales sea cada vez más tenue, lo cual se ha evidenciado a través de respuestas militares/policiales ante situaciones relacionadas con violencia y pandillas (Flasco Chile, 2006: 3), tendencia que refleja un retroceso en los esfuerzos de democratización de las fuerzas de control en la región. También preocupa el desbalance entre la ayuda militar y policial recibida en la región y aquella que es destinada al desarrollo económico que, en el caso del Ecuador, prácticamente se equiparan (Isacson y otros, 2004). Asimismo, el creciente manejo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de la ayuda para el desarrollo, que ha cobrado un nuevo ímpetu bajo las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2002 y 2006, tiende a “seguritizar” temas como el desarrollo o la pobreza, pues su desatención es vista como un factor que contribuye a la inseguridad mundial (DAC, 2006a).

Así, la lucha antidrogas sigue siendo un tema prioritario de los donantes internacionales que destinan sus recursos al Ecuador, no solo para los Estados Unidos sino también para todos aquellos países que conforman la institucionalidad global que se ha generado en torno a la criminalización de las drogas. Ello se refleja en el aporte de la cooperación interna-

26 De hecho los datos de Isacson y otros (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.

cional al Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP, 2004). Según un informe que evalúa la aplicación de este plan entre los años 2002-2004, el 84% del financiamiento total provino de fuentes internacionales (alrededor de 271 millones de dólares).²⁶ En 2002, el 55% de la asistencia de organismos internacionales fue destinado a actividades que cumple la Policía Nacional, mientras que en 2003 y 2004 los porcentajes fueron de 84% y 73%, respectivamente (OEA/CICAD, 2004). Si bien en el desglose de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos al Ecuador vemos que la lucha antidrogas y otros temas de seguridad como tráfico de personas, lavado de dinero y otros delitos internacionales, reciben alrededor de \$ 11 millones (2006) , el presupuesto de la Sección Antinarcóticos (*NAS*, por sus siglas en inglés) presenta para ese mismo año un monto total de \$ 19.933.000, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (\$ 12 millones, aproximadamente) y proyectos militares (\$ 6 millones) (Hanashiro, 2006). Esta disparidad en los datos no solo refleja la dificultad de conseguir información confiable sino también la falta de transparencia en el manejo de estos recursos, pues es posible que haya más ayuda de este tipo sin cuantificar.²⁷

En el presupuesto previsto en el Plan Nacional de Prevención y Control de Droga es claro que el énfasis está puesto en el programa de reducción de la oferta, con una asignación de \$ 139.110.000. Dentro de esta área el “control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos” recibe un total de \$ 108.580.000. Por otro lado, los proyectos de prevención del consumo de drogas reciben alrededor de \$ 12 millones. Un “programa de desarrollo alternativo preventivo” aparece como un “anexo” a este plan, con una asignación significativa (\$ 176 millones) y nuevamente se concentra en la zona de frontera norte.

Este tipo de ayuda tiene un impacto significativo en las agencias de control del país, si consideramos que, en el caso de la Policía, el presu-

27 En relación con este tema, el programa de Estudios de la Ciudad ha realizado un estudio extenso sobre los efectos que ello tiene en el manejo y la cotidianidad del sistema penitenciario. Cabe destacar que el Gobierno actual del presidente Rafael Correa otorgó un indulto a personas encarceladas por drogas, principalmente a personas que fueron detenidas con cantidades menores a 2 kilos de drogas o por hacer un trabajo de “mulas”; se calcula que esta medida beneficiará a alrededor de 1.200 internos e internas.

puesto asignado por el Gobierno central es destinado principalmente a pago de personal, quedando muy pocos recursos para la inversión y gastos operativos (ver Salazar y Lastra, 2006) y mucho menos para programas que orienten el quehacer policial hacia áreas específicas (como el de Policía comunitaria (Hanashiro, 2006). En el caso del sistema Judicial, el panorama es aún más difícil por el financiamiento exiguo que recibe del Gobierno central, pues en el año 2006, de los \$ 1.283 millones asignados a Policía, Defensa y el sector Judicial, solo el 11% correspondió a este último (Salazar y Lastra, 2006). En este sentido, los fondos que reciben la Policía y el sistema Judicial por materia de cooperación internacional y su énfasis en la lucha antidrogas tienen un efecto directo en las prioridades de su accionar.

Históricamente, el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas ha aumentado, pues mientras en el año 2002 se registraron 1.468 detenciones y 593 condenas por tráfico ilícito de drogas, en 2004 esta cifra ascendió a 3.270 detenciones y 789 condenas (OEA/CICAD, 2004: 13). Es claro que esta situación se refleja en el estado del sistema penitenciario cuyos internos e internas se encuentran detenidos principalmente por delitos de drogas (38% en el año 2005), llegando a porcentajes dramáticos entre las mujeres (77% en el año 2005).²⁸ En el cuadro 5 se puede observar que, a pesar de que los delitos contra la propiedad, las personas y los delitos sexuales que representan las preocupaciones principales de ciudadanos y ciudadanas (son los más denunciados), afectan mayormente su seguridad personal e inciden en las percepciones de inseguridad y son, precisamente, los delitos más impunes. Por otro lado, los delitos de estupefacientes reciben la mayor cantidad de sentencias en relación con las denuncias: 71,78% en el año 2007.

28 El formato del cuadro ha sido tomado de Simon, Farith (2006).

Cuadro 5 Plan Nacional de Prevención y Control de Droga CONSEP (2002-2008)			
Programa	Actores involucrados	Subprogramas	Costo total
Programas de reducción de demanda			
Diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción (fármaco-dependientes)	CONSEP, DNRS, ONG, MSP, MBS, MSP	5	12.800.000
			12.800.000
Programas de reducción de la oferta			
Control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados	CONSEP, organismos vinculados, organismos internacionales	2	5.780.000
Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos	CONSEP, Ministerio de Gobierno y Policía (Policía antinarcoóticos) Ministerio de Defensa, CAE, Servicio de Vigilancia Aduanera, Ministerio Público, OED, organismos internacionales), FF. AA.	4	108.580.000
Control de lavado de activos	CONSEP, Ministerio Público, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Policía Nacional, organismos internacionales	1	750.000
Desarrollo alter nativo preventivo (fase 1)	CONSEP, Ministerio de Relaciones Exteriores, organismos internacionales, UDENOR, ONG, ministerios relacionados	1	24.000.000
			139.110.000

Andreina Torres

Programa	Actores involucrados	Subprogramas	Costo total
Programas de acción transversal			
Fortalecimiento de la planificación del sistema nacional antidrogas	CONSEP, todos los organismos públicos y privados vinculados para enfrentar el problema de las drogas	2	360.000
Mejoramiento de la Cooperación Internacional	CONSEP, Ministerio de RR. EE., organismos internacionales	1	850.000
Investigación e informaciones estadísticas: Observatorio Ecuatoriano de Drogas	CONSEP, organismos públicos y privados vinculados a la investigación	1	2.350.000
Fortalecimiento del marco legal de la lucha contra la droga	CONSEP, OEA-CICAD, organismos vinculados, Procuraduría General del Estado, Superintendencias de Bancos y Compañías, Ministerio Público, Policía Nacional	1	6.210.000
Fortalecimiento Institucional del CONSEP como ente rector del Sistema Nacional Antidroga	CONSEP, Ministerio de Economía y Finanzas, municipios	5	5.250.000
Fortalecimiento del Sistema Nacional Antidroga	MSP, MBS, MEC, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Público		16.450.000
			31.470.000
			213.330.000
Programa de desarrollo alternativo preventivo	CONSEP, Ministerio de RR. EE., organismos internacionales, UDE-NOR, ONG, ministerios relacionados		176.000.000

Fuente: CONSEP. 2004. Elaboración propia.

Cuadro 6 Sentencia por clase de delitos 2007				
Delitos	Número de denuncias	Número de sentencias	% respecto al total de denuncias	% respecto al total de sentencias
Contra la propiedad	54.942	364	52,73	0,66
Sustancias estupefacientes	358	257	0,34	71,78
Garantías constitucionales	2.294	12	2,20	0,53
Contra las personas	14.334	156	13,75	1,08
Delitos sexuales	6.227	167	5,97	2,68
Contra seguridad pública	9.319	36	8,94	0,38

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio Público, 2007.

Conclusiones

Lo que observamos entonces es un panorama bastante complejo y, si se quiere, fragmentado. Por un lado, tenemos tendencias globales que apuntan a aumentos en la ayuda internacional para el desarrollo, pero vemos al mismo tiempo que esta ayuda sigue siendo distribuida bajo criterios políticos e intereses geoestratégicos, sobre todo para el caso de la ayuda que otorga los Estados Unidos, el principal donante bilateral en el mundo. Observamos así que en este contexto América Latina ha perdido su importancia relativa como región que recibe fondos de la cooperación internacional. En el Ecuador, aunque la cooperación no reembolsable tiende a subir, sigue predominando la ayuda reembolsable. En lo que refiere a seguridad ciudadana, aunque el grueso de las donaciones son destinadas al área de “bienestar social”, es difícil identificar proyectos que tengan un enfoque explícito de prevención de la violencia, aunque se encuentran esfuerzos dispersos que dan cuenta de un interés general en el tema, sobre todo por parte de ciertas organizaciones internacionales, como el BID, el PNUD el Banco Mundial, entre otros.

Por otra parte, se ha desarrollado una serie de esfuerzos que se abocan a escala local para la promoción de la prevención de la violencia y formas distintas de afrontar los problemas de seguridad de las ciudades. Estos se han constituido en espacios importantes no solo de construcción de redes e intercambio de experiencias sino también del desarrollo de un “consenso discursivo” o “visión hegemónica” (Pontón, 2004) sobre la seguridad ciudadana, que muchas veces tiene más de retórica que de aplicación en las políticas locales.

No obstante, al analizar otros tipos de ayuda que aún son significativas en el país, particularmente la cooperación dirigida a la Policía o a las Fuerzas Armadas para la lucha antidrogas, es posible notar que este tipo de ayuda ejerce ciertas presiones sobre lo posibilidad de armonizar las experiencias locales con las nacionales, sobre todo, en la coyuntura actual en la que se comienza a desarrollar una política nacional de seguridad ciudadana, dentro de la cual una de las instituciones más importantes sigue siendo la Policía.²⁹ Como apunta Hanashiro (2006), es difícil que esta ingerencia de recursos para la lucha antidrogas se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial –uno de los enunciados del nuevo enfoque de seguridad ciudadana–, sobre todo por el riesgo que para las agencias de desarrollo ha significado invertir en este tipo de programas antes de la transición a la democracia. A instituciones como la USAID, por ejemplo, les fue prohibido dar asistencia a las Fuerzas Armadas o a la Policía en 1974, cuando se adhirió la sección 660 al *Foreign Assistance Act* (AAA), pues en el período 1962-1974 el rol de su Oficina de Seguridad Pública estuvo vinculado con fuerzas policiales responsables de graves violaciones a los derechos humanos (Neild y Ziegler, 2002).

Así, en la medida en que la ayuda al desarrollo haga esfuerzos tímidos por contribuir a los esfuerzos preventivos de la violencia y el peso de la lucha antidrogas –que atiende principalmente a preocupaciones de la seguridad nacional de los Estados Unidos– absorba los esfuerzos de los

29 La nueva administración presentó recientemente a la ciudadanía el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional” al cual se han asignado \$ 320 millones. Este Plan será ejecutado por la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno, Cultos, Municipalidades y Policía del Ecuador. Hasta ahora, el grueso de los recursos es destinado a infraestructura policial.

Ver <http://www.seguridadciudadana.gov.ec>

principales actores encargados de la seguridad pública, persistirá un fuerte desbalance y una tendencia contradictoria entre la idea de garantizar el bienestar de la ciudadanía y el impacto sobre las agendas de seguridad que tiene la cooperación internacional que recibe el Ecuador.

Bibliografía

- CONSEP (2004). *Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008*. Documento electrónico:
<http://www.consep.gov.ec/pdf/plan.pdf>
- DAC (2006a). *United States (2006) DAC peer review: main findings and recommendations*.
http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_37838171_1_1_1_1,00.html
- DAC (2006b). *Final ODA data for 2005*. Documento electrónico:
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>
- DAC (2007). *Development Aid at a glance*. Documento electrónico:
<http://fiordiliji.sourceoecd.org/pdf/devaid2007/432007091e-3-3.pdf>
- FLACSO, sede Chile (2006). “América Latina-Estados Unidos: tendencias de la cooperación en seguridad”, en: *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, número 4, julio. Documento electrónico:
<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1858>
- Hanashiro, Olaya (2006). “Ecuador: skipping Police reform”, en: Manuscrito de capítulo de tesis doctoral proporcionado por la autora.
- INECI (2004). *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2003-2004*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- INECI (2006). *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2005*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- INECI (2007). *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2006-2007*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- Isacson y otros (2004). “Blurring the lines: trends in U.S. military programs with Latin America”. LAWGEF, Center for International Policy, WOLA. Documento electrónico:
<http://www.ciponline.org/facts/0410btl.pdf>

- Játiva Naranjo, Carlos (Embajador). Intervención en la mesa redonda Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana, llevada a cabo en FLACSO, sede Ecuador, el 31 de enero de 2007.
- Lalama, Gustavo (Director Ejecutivo), Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.
- Lobe, Jim (2003). “Sharp increase in U.S. military aid to Latin America”, 23 de septiembre. Documento electrónico:
<http://www.commondreams.org/headlines03/0923-02.htm>
- Neild, Rachel y Melissa Ziegler (2002). *From peace to governance: Police reform and the International Community*. WOLA.
Documento electrónico:
http://www.wola.org/publications/police_reform_report.pdf
- OECD/DAC (2008). *2008 Survey on monitoring the Paris declaration. Effective aid by 2010? What will it take*. Documento electrónico:
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>
- OEA/CICAD (2004). *Ecuador: evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004*. Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG). Documento electrónico:
[http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera% 20Ronda% 20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf)
- OEA/CICAD (2006). *Ecuador: evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*. Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG). Documento electrónico:
[http://www.cicad.oas.org/mem/esp/Informes/Cuarta% 20Ronda% 20Full/Peru%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/esp/Informes/Cuarta%20Ronda%20Full/Peru%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf)
- PNUD (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Documento electrónico:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
- Pontón, Daniel (2004). “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)”, en Dammert, Lucía (Ed.) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: URB-AL.

Population Reference Bureau (2006). *2006 World population data sheet*.

Documento electrónico:

<http://www.prb.org/pdf06/06WorldDataSheet.pdf>

Salazar, Pablo y Alexandra Lastra (2006). “El presupuesto de la seguridad”, en: *Boletín Ciudad Segura*, número 5, mayo. Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

Simon, Farith (2006). “Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil”, en: *Boletín Ciudad Segura*, número 6, junio.

TNI (2005). “De los inconvenientes de confundir la política de drogas con la política de seguridad”. *Informe sobre políticas de drogas 9*, enero.

Documento electrónico:

<http://www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm>

UN-Hábitat (2007). *UN-Hábitat por ciudades más seguras 1996-2007*.

Nairobi: UN-Hábitat, segunda edición.

Páginas web:

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), Información estadística

<http://stats.oecd.org>

Banco Central del Ecuador

<http://www.bce.fin.ec>

Embajada Americana en el Ecuador

<http://www.usembassy.org.ec>

Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)

<http://www.mmrree.gov.ec/ineci>

Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Quito

http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm

Proyectos URB-AL

http://centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm

Red 14 “Seguridad ciudadana en la ciudad”/ URB-AL
<http://www.urbalvalparaiso.cl>

Unidad de Ejecución Especializada de la Seguridad Ciudadana
<http://www.seguridadciudadana.gov.ec>