

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias

Andreina Torres¹

Este análisis constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos que arrojan indicios sobre los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local. Se ofrece entonces una visión panorámica de la ayuda para el desarrollo a nivel mundial, su caracterización en el contexto específico del Ecuador y su posible incidencia en la definición de una agenda alrededor de la seguridad ciudadana, entendida más bien desde el ámbito de la prevención. Este análisis no puede obviar la cooperación que escapa a las estadísticas de asistencia para el desarrollo, es decir, la asistencia militar y policial que ingresa al país, particularmente para la lucha antidrogas. No cabe duda que esta ayuda tiene un impacto significativo sobre las instituciones a quienes tradicionalmente les ha sido asignado el rol de garantizar la seguridad pública de la ciudadanía, definiendo los énfasis y prioridades de su accionar. En este sentido, la cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado se apoyan iniciativas que muestran un interés expreso en atacar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales, mientras por otro, actores claves en la garantía de la seguridad (policía y justicia) reciben ingentes recursos para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad ciudadana pensada desde la garantía de los deberes y derechos de la

¹ Investigadora, Programa de Estudios de la Ciudad- FLACSO Sede Ecuador.

ciudadanía, la convivencia pacífica y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional.

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

A pesar del acuerdo de la comunidad internacional, materializado en el "Consenso de Monterrey"² (2002), de renovar el ímpetu, tanto en términos de cantidad como de calidad, de la cooperación internacional para el desarrollo, es claro que el aporte que los países centrales hacen al desarrollo de aquellos en desventaja aún no llega a los niveles esperados. Especial preocupación merecen los niveles de la cooperación bilateral, que en el año 2002 representó el 65% del total de la asistencia oficial para el desarrollo o AOD (PNUD, 2005: 235)³, pues la vieja meta de asignar el 0,7% del PIB de los países más ricos para la ayuda al desarrollo sigue estando lejos de ser alcanzada (PNUD 2005: 237).

Sin embargo, actualmente se observa un notable aumento de la AOD pues nuevamente se están alcanzando los niveles de asistencia registrados en los años noventa. Según datos del CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo) de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) se estima que mientras en el año 2004 la AOD alcanzó el 0,26% del INB de los países miembros de la OECD, en el 2005 esta cifra subió a 0,33%, alcanzando un monto total de 106,48 mil millones de dólares (CADa, 2006:1)⁴. Asimismo, el aporte de países como Estados Unidos aumentó a 27,8 mil millones

- 2 Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en Marzo del 2002.
- 3 PNUD (2005) Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Documento electrónico en, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
- 4 CAD (2006) *Final ODA Data for 2005*. Documento electrónico en, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

de dólares, es decir un 0,22% de su INB (CADa, 2006: 3). No obstante, cabe destacar, que 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 (CADb, 2006)⁵. Esto quiere decir que a pesar de que ha habido un aumento significativo en la asistencia para el desarrollo, es claro que la misma está cumpliendo objetivos muy específicos asociados a la guerra contra el terrorismo liderada por los Estados Unidos.

Esta tendencia en la asistencia ha sido fuertemente criticada, además, porque se esperaba, por ejemplo que el pago de la deuda se considerara como una inversión adicional a la AOD (INECI, 2006: s/n)⁶. 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 lo últimos años: incremento en la proporción de donaciones en relación a los créditos (alcanzando el 80% en el 2002); aumento de la asistencia no condicionada⁷ con respecto a la

5 CAD (2006) *United States (2006) DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*. Documento electrónico en, http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_37838171_1_1_1_1,00.html

6 INECI (2006) *Cooperación para el desarrollo, Ecuador 2005*. Documento electrónico en, <http://www.mmree.gov.ec/ineci/publicaciones/INFORME%20INECI%20ECUADOR%202005.pdf>

7 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 donan-

condicionada (más o menos el 85% del total); y cada vez la cooperación técnica cobra más importancia y es dirigida más a los sectores sociales (PNUD, 2005: 239).

En este panorama mundial la región de Latinoamérica y el Caribe recibe en promedio el 8% de la AOD mundial, mientras que el grueso de la ayuda internacional es destinada a África y Asia (alrededor del 67%) (Cuadro 1). En el 2004 los principales países receptores de AOD en la región fueron los países más endeudados (Nicaragua, Bolivia, Honduras) que recibieron casi el 40% y Colombia, que recibió el 8% del total (CADc, 2006)⁸. Para el año 2004, el 42% de la ayuda para el desarrollo en la región fue destinada al sector social y dentro del mismo las áreas de "gobierno y sociedad civil" y "otros" recibieron la mayor cantidad de recursos, nuevamente mostrándose la tendencia a direccionar la AOD hacia fines políticos (las otras áreas son educación, salud, agua potable y servicios sanitarios y programas de población) (CADc, 2006: 12).

La cooperación internacional en el Ecuador

Actualmente el Ecuador ocupa el décimo lugar entre los países receptores de AOD en América Latina, por lo que se puede afirmar que su importancia como país receptor ha disminuído, pues en 1993 ocupaba la séptima posición (INECI, 2006). Según el Embajador Carlos Játiva⁹, director del Instituto Ecuatoriano 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

tes". Por otro lado, "[l]a 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).

8 CAD (2006) *Development Aid at a Glance: Statistics by region. America*. Documento electrónico en, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

9 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda: "Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana", llevada a cabo en FLACSO el 31/01/07.

Cuadro 1.
Distribución regional de AOD neta - 2004 (USD, precios de 2004)

Región	AOD neta Millones USD	% de AOD total	Población millones	USD per cápita
África	29.080	37,1	861	33,8
Asia	22.805	29,1	3553	6,4
América	6.843	8,7	541	12,6
Europa	3.634	4,6	98	37,1
Oceanía	933	1,2	8	116,6
Sin especificar	15.028	19,2		
Total receptores de AOD	78.323	100,0	5.062	15,5

Fuente: CAD, 2006.

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, es la encargada de "coordinar, administrar y supervisar la cooperación externa y asistencia económica sobre la base de las políticas y estrategias"¹⁰ nacionales. A pesar de las dificultades que enfrenta esta institución al momento, no sólo de coordinar las acciones de la cooperación en el país, sino también de recopilar toda la información concerniente a la misma¹¹, es necesario anotar que constituye la única fuente oficial encargada de recoger y publicar estos datos.

10 Página web del INECI, http://www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp

11 El INECI ha desarrollado un sistema de recolección de información, por medio del cual pide 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 deben 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).

Cuadro 2.
Ingresos por concepto de cooperación oficial y no gubernamental al Ecuador.
Período 2000-2005. Millones de USD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cooperación reembolsable	602,9	726,2	409,6	645,9	374,2	364,2
Cooperación no reembolsable	119,98	226,87	235,6	164,98	187,62	230,55
Total	722,88	953,07	645,2	810,88	561,82	594,75
PIB	15,933	21249	24899	28690	32964	36244
% pib/cooperación reembolsable	3,78%	3,42%	1,65%	2,25%	1,14%	1,00%
% pib/cooperación no reembolsable	0,75%	1,07%	0,95%	0,58%	0,57%	0,64%
% pib/cooperación total	4,54%	4,49%	2,59%	2,83%	1,70%	1,64%

Fuente: INECI 2006.

Según las cifras del reporte anual que produce este organismo, en el año 2004 el Ecuador recibió un monto total de 555,6 millones de dólares por concepto de cooperación internacional¹², lo cual representó el nivel más bajo durante los últimos años (INECI, 2005: 5). En el año 2005, esta cantidad ascendió a 594,75 millones de dólares y aunque significa un aumento en relación al año anterior, no supera los niveles de ayuda recibidos antes del año 2004 (INECI, 2006: s/n) (Cuadro 3). 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 a 1,64% en el año 2005, por lo que en términos generales el volumen de la ayuda para el desarrollo ha disminuido en el país (Cuadro 3). Sin embargo, esta asistencia tiene una

12 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.

Cuadro 3.
Asistencia bilateral al Ecuador. Periodo 2000-2005 (Millones USD)

	2001	2002	2003	2004	2005
Estados Unidos	83,91	67	43,27	40,73	35,65
Japón	32,19	30,88	15,32	19,4	26,92
Alemania	8,31	15,14	12,97	17,68	16,58
Bélgica	3,23	5,49	4,32	4	10,91
Suiza	7,31	4,81	5,91	5,39	6,77
Holanda	4,77	6,51	3,65	4,37	5,55
España	13,49	14,49	3,82	4,44	5,51
Otros	21,39	15,21	13,78	5,07	7,84
Total	174,6	159,52	103,04	101,1	115,73

Fuente: INECI, 2006.

importancia significativa en relación al gasto social y al presupuesto general del Estado, como explica el INECI “[en] el 2005, la cooperación no reembolsable como porcentaje del gasto social del Gobierno Central fue de 13,19%, y la cooperación reembolsable de 20,83%” (INECI, 2006: s/n).

La cooperación reembolsable (préstamos) ha tendido a ser la más importante. En el año 2005 representó el 61,36% de la AOD recibida en el país, es decir 364,2 millones de dólares. El 87,5% de esta ayuda provino de organismos multilaterales siendo los principales prestamistas: la Corporación Andina de Fomento (CAF) (243,6 millones de dólares), España (bancos) (42,7 millones de dólares), el Banco Mundial (BIRF) (38,5 millones de dólares) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (36,5 millones de dólares)(INECI, 2006: s/n).

Actualmente se observa una tendencia al aumento de la cooperación no reembolsable, llegando en el 2005 a 230,55 millones de dólares (36,76% del total) (INECI, 2006: s/n) (Cuadro 2). El grueso de este tipo de asistencia es bilateral, y los principales países donantes son

Cuadro 4.
Distribución de la cooperación no reembolsable por sector

Sector	2003	2004	2005	Total
Medio ambiente y recursos naturales	25,26	33,63	37,44	96,33
Desarrollo local	23,77	27,09	40,08	90,94
Bienestar Social	24,39	27,52	30,49	82,4
Gobernabilidad	18,35	17,51	23,38	59,24
Educación, ciencia y tecnología	17,9	19,71	15,8	53,41
Salud y saneamiento	15,74	12,56	24,41	52,71
Agropecuario	12,91	21,04	14,29	48,24
Vivienda y servicios básicos	8,44	9,12	16,34	33,9
Gestión financiera	10,01	6,31	9,04	25,36
Industrias y comercio	3,35	4,13	7,79	15,27
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	4,25	5,44	5,33	15,02
Desastres naturales	1,34	1,43	3,74	6,51

Fuente: INECI, 2006. Elaboración propia

Estados Unidos, Japón y Alemania, en ese orden (Cuadro 3). No obstante, si se considera el dinero que estos países donan a través de ONG, España se ubica como el segundo donante más importante del país, alcanzando un monto de casi 24 millones de USD en el año 2004¹³. 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 Internacional¹⁴.

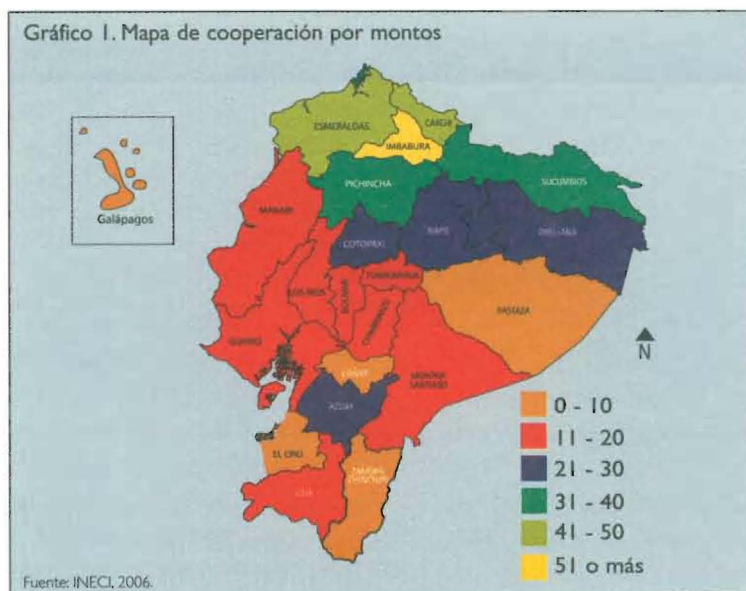
13 Revisión de base de datos del INECI, en línea: <http://web.mmmree.gov.ec/ineci/>

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 venido aumentando en años recientes. En el año 2005 la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un monto total de 54,2 millones de dólares, mientras en el 2004 llegó a aproximadamente 37 millones de dólares. Por su parte las ONG aportaron el 26,3% del total de ayuda no reembolsable (60 millones de dólares aproximadamente) (INECI, 2006: s/n). Más adelante caracterizaré los usos que se están haciendo en el país de este tipo de ayuda.

Concentración geográfica de la cooperación

Existe una fuerte concentración de los recursos en la zona de la frontera norte, lo cual indica que existe una asignación geoestratégica de la cooperación internacional en el país (Gráfico 1). En el año 2005 el gobierno de los Estados Unidos donó, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) un monto total de 35,65 millones de dólares, los cuales se concentraron en las cinco provincias de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos) y se han destinado principalmente a las áreas de “desarrollo local, gobernabilidad, gestión financiera y ambiente” (INECI, 2006: s/n). Esta asignación de recursos está relacionada directamente con el interés de este país en contener y controlar los efectos del conflicto bélico en Colombia y monitorear el tráfico internacional de drogas en la región.

-
- 14 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda: “Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana”, llevada a cabo en FLACSO el 31/01/07. La reducción de esta ayuda (que en el año 2004 fue de aproximadamente 7,5 millones de dólares), 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 antinarcoóticos. No obstante, es posible 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: <http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas%20Informativas/CPIArt98.htm>



Los énfasis de la cooperación en el Ecuador y la seguridad ciudadana¹⁵

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, el principal actor en este tipo de cooperación, 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, pues 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

¹⁵ El análisis que hago en esta parte está basado en la base de datos del INECI.

(50 millones de dólares 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 de Quito; y dos programas relacionados con el manejo del fenómeno del niño (monto aproximado de 120 millones de dólares 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 reembolsable¹⁶. Estos esfuerzos están supeditados a la agenda del banco de mejorar la “competitividad” en los países de la región.

Existe un proyecto importante financiado por el BID e implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha recibido 200 millones de dólares en el período 2003-2005. Su objetivo principal es fortalecer un sistema de protección social enfocado claramente a la reducción de la pobreza. Este fenómeno afecta estructuralmente a la seguridad ciudadana no tanto por los niveles mismos de pobreza existentes sino por los niveles de inequidad que persisten en el país.

La cooperación reembolsable otorgada por bancos, principalmente españoles, alcanzó un monto total de casi 44 millones de dólares 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 de dólares (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 de dólares entre 2003 y 2005, principalmente para la compra de aviones y lanchas.

16 Actualmente se está desarrollando un proyecto con el Municipio de Quito de prevención y atención de la violencia intrafamiliar para el cual se han otorgado 150 mil dólares.

En relación a los sectores en los cuales se invierte la mayor cantidad de donaciones, según la clasificación que hace el INECI, destacan los de medio ambiente y recursos naturales, desarrollo local, bienestar social y gobernabilidad, en ese orden (cuadro 4). Cabe destacar también que los fondos para estos sectores han ido ascendiendo, 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 a la seguridad ciudadana. Encontramos proyectos puntuales en relación a "grupos de riesgo", prevención de violencia de género, casas de acogida para mujeres, niños/as y adolescentes, apoyo a procesos de reforma del sistema judicial, apoyo a la gestión de gobiernos locales, etc. En otros sectores, como el de medio ambiente, también encontramos proyectos vinculados al bienestar ciudadano, como un programa para mejorar la 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 a la "gobernabilidad" el grueso de los recursos provienen del programa de "Fortalecimiento de la democracia" de USAID, que durante el período 2001-2007 dispone de un monto estipulado de 38,9 millones de dólares; en el año 2005 este mismo proyecto contó con un presupuesto de más de 7 millones de dólares. Es interesante anotar que a diferencia de otros proyectos en los que generalmente existe una contraparte nacional que aporta una suma de dinero (si bien en muchos casos simbólica) que refleja el interés local en apoyar una iniciativa, este programa específico es enteramente financiado por la USAID, demostrando así el interés de esta agencia en implementarlo en el país. Los programas de este proyecto 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 administra-

ción del Fondo Justicia y Sociedad de USAID, aunque actualmente estos esfuerzos se concentran en la frontera norte. El énfasis en la promoción de la democracia se enmarca en una agenda ideológica que se relaciona también 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.

Encontramos proyectos más pequeños, en el sector de “gobernabilidad”, que han tenido una incidencia importante en las políticas de seguridad ciudadana de 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 dólares entre 2003 y 2006, y un aporte del PNUD de 62.206 dólares). Otros proyectos con este énfasis particular son: “capacitación programa mejoramiento de barrios” del BID (8.500 dólares) 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 769.000 dólares.

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 los/as 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 nivel nacional y de un ente rector que coopte y administre dichos recursos en concordancia con las realidades y necesidades locales.

Estos datos, además, ocultan otras fuentes de ayuda que sin duda tienen un efecto directo en la definición de las agendas de seguridad locales, como los fondos destinados a ayuda militar y policial.

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 cifras. Si bien en la base de datos que maneja esta institución aparece, por ejemplo, un proyecto del gobierno de Estados Unidos en cooperación con el "grupo militar" (2003-2006) no se especifica 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 Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en el marco de la lucha contra el terrorismo. Así, "[p]ara el año fiscal 2004, la administración Bush destinó 874 millones de dólares por concepto de ayuda militar y policial en la región, cifra equivalente al 66% del promedio de la AOD de EEUU para América Latina y el Caribe en los últimos diez años" (INECI, 2004:43)¹⁷. 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 et. al., 2004: 2)¹⁸.

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

17 Aunque no se cita la fuente estos datos aparecen en Isacson et. al (2004) y Lobe, Jim (2003) *Sharp Increase in U.S. Military Aid to Latin America*, September 23. Documento electrónico en, <http://www.commondreams.org/headlines03/0923-02.htm>.

18 Isacson et. al. (2004) *Blurring the lines : trends in U.S. military programs with Latin America*. LAWGEF, Center for International Policy, WOLA. Documento electrónico en, <http://www.ciponline.org/facts/0410bt1.pdf>

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 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 et. al., 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 (FLACSO Chile, 2006:3)¹⁹, 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 et. al, 2004). Asimismo, el creciente manejo del Departamento de Defensa de EEUU 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 securitizar temas como el desarrollo o la pobreza, pues su desatención es vista como un factor que contribuye a la inseguridad mundial (CADb, 2006).

En este contexto, la lucha antidrogas sigue siendo un tema prioritario de los donantes internacionales que destinan sus recursos al Ecuador, principalmente para los Estados Unidos. La importancia de la cooperación internacional en la lucha antidrogas se refleja en el aporte de la misma al Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y

19 En "De los inconvenientes de confundir la política de drogas con la política de seguridad. Informe sobre políticas de drogas 9, Enero 2005. Documento electrónico, <http://www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm>

Psicotrópicas (CONSEP)²⁰. 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). En el 2002, el 55% de la asistencia de organismos internacionales fue destinado para las actividades que cumple la Policía Nacional, mientras que en el 2003 y 2004 los porcentajes fueron de 84% y 73%, respectivamente (OEA-CICAD, 2004)²¹. 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 de dólares (2006), el presupuesto de la Sección Antinarcoóticos (NAS, por sus siglas en inglés) presenta para ese mismo año un monto total de 19'933.000 de dólares, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (12 millones aproximadamente) y a proyectos militares (6 millones) (Hanashiro, 2006)²². Esta disparidad en los datos no sólo 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 cuantificar²³.

En el presupuesto previsto en este plan estratégico es claro que el énfasis está puesto en el programa de reducción de la oferta, con una asignación de 139'110.000 dólares. Dentro de esta área el "Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y

20 FLACSO- Chile (2006) América Latina- Estados Unidos: Tendencias de la cooperación en seguridad. Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía N°4, Julio 2006. Documento electrónico en,

<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1858>

21 CONSEP (2004) Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004 -2008. Documento electrónico en,

<http://www.consep.gov.ec/pdf/plan.pdf>

22 OEA/CICAD (2004) Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004. Documento electrónico en,

<http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf>

23 Hanashiro, Olaya (2006) Ecuador: Skipping Police Reform. Manuscrito de capítulo proporcionado por la autora.

delitos conexos" recibe un total de 108'580.000 dólares. Por otro lado, los proyectos de prevención del consumo de drogas reciben alrededor de 12 millones de dólares. Un "programa de desarrollo alternativo preventivo" aparece como un "anexo" a este plan, con una asignación significativa (176 millones de dólares) y nuevamente se concentra en la zona de frontera norte.

Este tipo de ayuda tiene un impacto significativo sobre las agencias de control del país, si consideramos que en el caso de la policía el presupuesto 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)²⁴ y mucho menos para programas que orienten el quehacer policial hacia áreas específicas. En el caso del sistema judicial, el panorama es aún más difícil debido al financiamiento exiguo que recibe del gobierno central, pues en el año 2006 de los 1.283 millones de dólares asignados a policía, defensa y el sector judicial sólo el 11% correspondió a este último (Salazar y Lastra, 2006). En este sentido, los fondos que recibe la policía y el sistema judicial por materia de cooperación internacional y su énfasis en la lucha antidrogas tiene un efecto directo en las prioridades de su accionar. En el cuadro 5 se puede observar que a pesar de que los delitos contra la propiedad, contra las personas y los delitos sexuales representan las preocupaciones principales de los ciudadanos y las ciudadanas (son los más denunciados), porque afectan mayormente su seguridad personal e inciden en sus percepciones de inseguridad, son precisamente los de más impunidad. Por otro lado, los delitos de estupefacientes representan el mayor porcentaje de las sentencias, 26,6% en el año 2005 (Simon, 2006). En consecuencia, 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 el 2004 esta cifra ascendió a 3.270 detenciones y 789 condenas (OEA-

24 De hecho los datos de Isacson et al. (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.

CICAD, 2004: 13). Es claro que esta situación se refleja en el estado del sistema penitenciario cuya población se encuentra detenida principalmente por delitos de drogas (38% en el año 2005), llegando a porcentajes dramáticos entre las mujeres (77% en el año 2005)²⁵.

Conclusiones

Como apunta Hanashiro (2006) es difícil que esta ingerencia de recursos se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial, 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 en América Latina. 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 vinculada con fuerzas policiales responsables de graves violaciones a los derechos humanos²⁷. Por otra parte, los actores locales se adaptan a las agendas de donantes internacionales al invertir también recursos propios en aras de captar los fondos que provienen de la ayuda externa, en este sentido se va generando un "consenso" en base al cual se definen las agendas locales sin una postura crítica frente a los donantes y sus intereses, por lo que no se logra acomodar estos recursos a las preocupaciones locales sobre la seguridad ciudadana y desde un enfoque de derechos. En la medida que la ayuda al desarrollo haga esfuerzos tímidos por con-

25 Salazar, Pablo y Alexandra Lastra. El presupuesto de la seguridad en Boletín Ciudad Segura 5. Mayo 2006. Programa de Estudios de la Ciudad – FLACSO Ecuador.

26 En relación a 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.

27 Simon, Farith. Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil. Boletín Ciudad Segura 6. Junio 2006.

28 Neild, Rachel y Melissa Ziegler (2002) *From peace to Governance: Police Reform and the International Community*

tribuir a las acciones preventivas 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 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.

CORTOS

Según Abelson (Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía N. 3 FLACSO-Chile. 2006.), existen dos limitaciones para la asignación de asistencia por parte de Estados Unidos: la primera, es la negación de cooperación militar (bajo ciertos parámetros) a los países que no firmen el "acuerdo del artículo 98" que señala la imposibilidad de denunciar a militares estadounidenses ante el Tribunal Penal Internacional. Los países que no han firmado este acuerdo son: Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Grenadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El segundo aspecto guarda relación con la guerra en Irak, en tanto los Estados Unidos han preferido destinar asistencia a aquellos países que apoyan con tropas a ésta, como es el caso de Honduras, El Salvador y República Dominicana.

Cooperación de Estados Unidos para América Latina y el Caribe (1996-2005)

	1996		1998		2000		2002		2003		2004		2005	
	Mill/Pol	Eco/Soc	Mill/Pol	Eco/Soc	Mill/Pol	Eco/Soc	Mill/Pol	Eco/Soc	Mill/Pol	Eco/Soc	Mill/Pol	Eco/Soc	Mill/Pol	Eco/Soc
Argentina	9.50	0.00	6.06	0.00	1.42	0.00	3.10	0.00	3.44	0.00	2.88	0.00	2.93	0.00
Bolivia	13.27	64.93	33.81	65.85	48.98	159.77	51.26	195.67	57.24	108.96	59.56	102.28	58.48	107.68
Brasil	0.20	4.68	5.82	10.90	5.20	12.87	6.80	14.42	7.74	18.77	11.46	18.23	10.36	14.63
Chile	0.62	1.65	17.48	0.69	0.08	0.00	1.26	0.00	1.82	0.00	1.37	0.00	1.37	0.00
Colombia	54.15	0.62	112.44	0.52	765.32	214.32	371.74	120.30	605.10	149.20	551.33	150.00	574.15	150.00
Ecuador	0.76	12.14	5.27	12.48	24.43	24.19	33.99	36.76	33.13	40.52	44.10	38.01	29.79	38.98
Paraguay	0.19	4.15	0.74	9.25	0.39	9.10	0.60	12.85	0.60	11.93	0.60	11.82	0.55	12.17
Perú	27.85	80.88	38.32	106.53	57.63	107.08	77.66	160.67	68.38	143.00	75.73	102.12	70.60	104.83
Uruguay	1.38	1.20	1.20	0.00	0.33	0.00	1.59	0.00	1.69	0.00	1.69	0.00	0.90	0.00
Venezuela	13.01	0.10	7.18	0.41	6.48	0.58	5.41	2.12	3.69	0.89	4.06	2.75	3.58	1.83
Total L.A. y Caribe	161.04	547.01	298.26	634.26	976.50	952.82	680.25	963.80	861.98	1027.37	866.63	937.82	859.69	921.07
Total	120.93	170.35	228.32	206.63	910.26	527.91	553.41	542.79	792.83	473.27	752.78	425.21	752.71	430.12
Á. Andina*	109.04	158.67	197.02	185.79	902.84	505.94	540.06	515.52	767.54	442.57	734.78	395.16	736.60	403.32
%particip. Á. Andina¹	67.1%	29.01%	66.06%	29.29%	92.46%	53.10%	79.39%	53.49%	89.04%	43.08%	84.79%	42.14%	85.68%	43.79%

Fuente: Isacson et al. (2004) Blurring the lines : trends in U.S. military programs with Latin America. LAWGEEF, Center for International Policy, WOLA., pp. 11 Documento electrónico en, <http://www.ciponline.org/facts/0410tbl.pdf>

Todos los números son en millones de dólares estadounidenses

*El Área Andina comprenden los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como lo son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Si bien Venezuela renunció en el año 2006 a esta comunidad regional, se incluye como parte de los países miembros por estar dentro de esta organización hasta el año 2005, que es la fecha hasta donde se dispone de datos.

¹: Cálculo propio (Daniel Pontón)