

EDITORIAL

Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía nacional

Fernando Carrión M.

El Ecuador en el año 2005 recibió el 1,64% del PIB en recursos de cooperación internacional, esto es 231 millones de dólares no reembolsables (donación) y 364 millones reembolsables (deuda); es decir, una cantidad cercana al 8% del presupuesto nacional. Si bien esta cifra no es una gran suma de recursos, sí tiene una significación cualitativa en términos del impacto sustancial que genera en las políticas públicas del Estado.

Un caso paradigmático de las características de la cooperación internacional es lo que se observa con el tema de la seguridad ciudadana: la Policía Nacional recibió en el 2005 recursos internacionales por una cantidad cercana al 4% de su presupuesto anual; monto con el cual se diseñó la política general de la seguridad ciudadana del país.

Los recursos de la cooperación internacional dirigidos a la Policía están destinados mayoritariamente hacia tres tipos de ilegalidades: el control del narcotráfico, la detención del terrorismo y la lucha contra la migración irregular (coyoterismo). Sin embargo, el Ecuador no es productor ni consumidor de drogas y, posee parcialmente lavado de dinero; en términos de terrorismo ha estado exento desde siempre; y, con respecto al tema migratorio, la Constitución establece el libre tránsito por el territorio nacional, así como la libertad de salir del mismo cuando cualquier ciudadano/a lo estime conveniente.

Si se comparan los datos de las denuncias de hechos delictivos con las detenciones existentes tenemos una primera gran conclusión: el 61,10 % de las denuncias realizadas por la población son por robos contra la propiedad y sólo el 0,66% por sustancias estupefacientes; no obstante, el 62% de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes. Aquí aparece una incongruencia clara, ya que la mayor parte de los delitos "nacionales" no son perseguidos, sino los que demandan los países donantes.

Los fondos internacionales recibidos han tecnificado, desarrollado y modernizado ciertas áreas de la Policía Nacional en detrimento de otras, que son las encargadas de perseguir los "delitos nacionales"; con lo cual se ha producido un gran desbalance al interior de la institución. Las policías antinarcóticos como GIR, GOE, UNASE, etc., están catalogadas como eficientes, mientras las policías, como por ejemplo, la comunitaria y la de tránsito son vistas como las hermanas pobres.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la cooperación internacional dirige de manera clara los recursos en cuanto a su localización territorial; gran parte de los mismos están destinados hacia la frontera con Colombia, país donde se concentran ingentes recursos de los Estados Unidos para el control del narcotráfico y terrorismo. De esta manera se produce un nuevo desequilibrio en las políticas de seguridad ciudadana; esta vez con relación a otros lugares del país y a sus demandas propias. También se debe señalar que la mayoría de los aportes están destinados a las políticas de control de la violencia y no a la prevención de la misma; lo cual se realiza mediante la creación de instituciones paralelas y externas, que terminan por deslegitimar y debilitar las ya existentes, multiplicando los discursos de cada una.

¿Por qué estos pocos recursos de la cooperación internacional tienen este gran impacto? ¿Porque no existe en el país una política explícita y soberana de seguridad ciudadana? ¿Es sólo un problema de voluntad política? Las condiciones estructurales de los presupuestos nacionales lo impiden, pues únicamente el 0,45% del monto asignado a la Policía Nacional está destinado a inversión en la institución.



CONTENIDO

EDITORIAL
Página 1

ENTREVISTA
Ayuda internacional a la policía, bajo una política estatal de seguridad ciudadana
Entrevista a Olaya Hanashiro
Página 2

El INECI y la cooperación internacional: un ejercicio de "alineamiento" y "armonización"
Entrevista a Carlos Játiva Naranjo
Página 10

INTERNACIONAL
Drogas, terror y cooperación
Manuel Dammert Guardia
Página 3

TEMA CENTRAL
Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias y contradicciones
Andreina Torres
Página 4

MEDIOS
Medios, cooperación y seguridad
Jenny Pontón Cevallos
Página 12

EN CIFRAS
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA
Ciudadanizar la agenda de cooperación internacional en el Ecuador en materia de seguridad
Alfredo Santillán
Página 11

SUGERENCIA
Página 11

CORTOS
Página 3



FLACSO
ECUADOR

ENTREVISTA

Ayuda internacional a la policía, bajo una política estatal de seguridad ciudadana



Olaya Hanashiro
Profesora – Investigadora
FLACSO Sede Ecuador

¿Qué tipo de ayuda recibe la policía ecuatoriana por parte de la cooperación internacional?

La policía en el Ecuador recibe varios tipos de ayuda. Por una parte, recibe ayuda financiera directa, específicamente de los Estados Unidos, que básicamente llega a la División Antinarcoóticos. Sin embargo, la mayor parte de la ayuda que recibe, tanto bilateral como multilateral, se concentra en la capacitación. Normalmente los gobiernos de otros países no dan dinero directamente a la policía pero capacitan a sus miembros. La policía también recibe ayuda en equipamiento, pues hay préstamos que se hacen para la adquisición de equipos aunque son restringidos. Cabe aclarar que esta ayuda debe ser entendida más como “asistencia” que como “cooperación” pues viene dada por una agenda de los países que están prestando la ayuda, de los intereses que ellos tienen y de lo que ellos establecen como prioritario y no de una agenda en común de los países involucrados.

¿Qué tipo de capacitación recibe la policía a través de estos programas internacionales?

Existe capacitación en varias áreas. Básicamente el entrenamiento se concentra en el área del combate al tráfico de drogas y al crimen organizado. Ahora, cada vez más, también se ofrece capacitación en temas asociados a la migración ilegal y el coyoterismo. Hay algunos programas específicos, por ejemplo, Francia ha ayudado mucho en la capacitación en el sector de justicia por lo que ha dado trabajado mucho con los policías judiciales y España estuvo muy involucrada con el programa de policía comunitaria. Pero normalmente estos programas están diseñados alrededor de los grandes temas que interesan a los países que están prestando la ayuda.

¿Qué efectos tiene esta ayuda sobre la institución policial tomando en cuenta que, por ejemplo, ciertas divisiones, como la Antinarcoóticos, reciben más recursos que otras?

Imagine una institución policial que tiene algunas divisiones que empiezan a recibir más recursos, están mejores equipadas, con mejores coches, mejor armamento, mejores tecnologías, están informatizadas, reciben más entrenamiento, tienen más posibilidad de hacer cursos en otros países y reciben una atención de cierta manera especial. Esto va creando una distorsión, pues los miembros de la policía

van a querer trabajar en esas divisiones y no en las divisiones que tienen una situación mucho más precaria. Además, esto se relaciona con la atención que da la prensa a ciertos temas, como por ejemplo, la cobertura de las aprehensiones por drogas. Los policías involucrados en esos casos obtienen un estatus y son tratados de manera distinta que aquellos que lidian con los delitos cotidianos, los que tienen que atender casos de violencia intrafamiliar o hurtos pequeños. Los policías involucrados en estas acciones no tienen la misma “imagen heroica” dada por los medios de comunicación, además de que cuentan con menos recursos. Así, las diferencias de

estatus que se van creando entre los miembros de la policía que trabajan en las diferentes divisiones y también la atención que reciben determinados delitos tienen mucho que ver con esa asistencia y, con las prioridades establecidas dentro de la policía a través de ella.

¿Qué implicaciones tiene este panorama sobre una posible reforma en la institución policial?

La reforma de la policía es fundamental y uno de sus temas importantes debería ser el tener políticas claras de recibimiento de ayuda. Primero, el Estado tiene que tener un control, saber qué tipo de ayuda recibe la policía porque actualmente obtiene fondos directamente y ninguno de los órganos del Estado está haciendo un monitoreo de esto. Es así, que ni el Ministerio de Gobierno, ni el INECI, ni el Congreso, ni ninguno de los poderes que deberían hacer este monitoreo y controlar

Debería ser parte de los temas de la reforma policial tener lineamientos claros sobre las prioridades de una política de seguridad pública y ciudadana integral para el Ecuador, para a partir de allí establecer el tipo de ayuda que se quiere y a qué sectores de la policía va a estar encaminada.



todo tipo de ayuda internacional que ingresa al país sistematiza esta información, que es lo normal en cualquier régimen democrático. En este contexto, la policía realmente tiene una autonomía muy grande, pues recibe ayuda directa y no se sabe cómo se está manejando. Debería ser parte de los temas de la reforma policial tener lineamientos claros sobre las prioridades de una política de seguridad pública y ciudadana integral para el Ecuador; para a partir de allí establecer el tipo de ayuda que se quiere y a qué sectores de la policía va a estar encaminada. Esto no quiere decir que toda la asistencia sea negativa, es importante que se reciba esta ayuda, el reto está en poder controlar esas distorsiones que se han venido generando para que justamente la institución policial pueda sacar ventajas de estos recursos que ingresan al país. Otro elemento importante es la evaluación de los programas de capacitación y de toda ayuda internacional dirigida a la policía.

¿Cuáles son las potencialidades de esta ayuda que recibe la policía?

Considero que esta ayuda es importante sobre todo por la posibilidad de capacitación que ofrece a la institución policial. Pero debemos preguntarnos ¿qué tipo de capacitación necesitamos? ¿Necesitamos toda una fuerza de policía trabajando en el combate a las drogas o necesitamos de miembros de la policía especializados también en el tratamiento de otros tipos de conflictos, capacitados en la atención al público y con una mayor capacidad técnica en el área judicial? Hay una serie de programas de los que se puede beneficiar la policía, incluso para tener contacto con otras policías que han pasado por procesos de democratización. Pero nuevamente, esto requiere de una agenda por parte de la propia Policía Nacional, que esté vinculada a su vez con una política estatal de seguridad pública y ciudadana.

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.

INTERNACIONAL

Drogas, terror y cooperación

Manuel Dammert Guardia

Como señala el tema central del presente boletín, la lucha antidrogas ha sido uno de los temas prioritarios en la agenda de cooperación internacional al Ecuador y a los países de la región, principalmente por parte de los Estados Unidos. En este sentido, uno de los principales programas norteamericanos en la región es el "Plan Colombia" que se ejecuta desde el 2001, y ha desencadenado un conjunto de programas complementarios como es el caso del "Plan Patriota". El Plan Colombia inicialmente se planteó como un mecanismo para "luchar" contra el narcotráfico en la región; sin embargo, hace un año se amplió la "lucha" hacia los grupos armados de este país. Asimismo, a través de la Iniciativa Andina Antidroga (ACI) el gobierno norteamericano destina un fondo económico para la lucha de la producción de drogas ilegales en Colombia y sus países vecinos.

El cinco de febrero del presente año, la administración Bush realizó su presentación ante el Congreso estadounidense sobre la asignación del presupuesto del periodo fiscal 2007-2008, el cual registrará a partir del primero de octubre próximo. La característica general de este presupuesto es la reducción de diversos sectores y programas del gobierno (principalmente aquellos destinados a la asistencia social), así como el aumento de los gastos destinados a la "guerra" en el medio oriente e Irak. En este sentido, Bush solicitó 141.700 millones de dólares en fondos de emergencia para el próximo año fiscal, además del incremento de 93.400 millones para el año actual, los cuales se sumarían a los 70.000 millones ya aprobados por el Congreso de este país. Asimismo, la mayor partida presupuestaria ha sido solicitada para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, por un monto que representa un aumento del 62% de lo requerido en el año 2001 por esta misma administración.

Un aspecto relevante para el tema tratado en el presente boletín fue la propuesta por parte de la administración Bush de reducir el fondo destinado a los países que conforman la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), pasando de 722 millones de dólares en el año 2006, a 570 millones para el siguiente periodo fiscal, reducción que llegará a 443 millones en el año 2008. Las cifras por país son: en el caso de Perú, los fondos pasarán de 58,41 millones de dólares en el periodo 2006-2007 a 36,84 millones en el siguiente periodo fiscal; en Bolivia será de 42,57 millones a 30 millones; el Ecuador bajará de 8,37 millones a siete millones; Brasil pasará de 5,94 millones a un millón; Panamá de 4,45 millones a un millón; mientras los fondos destinados a Venezuela serán eliminados. De manera conjunta a la solicitud de reducción del monto destinado a la ACI, la administración Bush pidió la prolongación y aumento del fondo dirigido al Plan Colombia, el cual ascendería de 334,86 millones de dólares en el presente año, a 366,96 millones para el siguiente periodo fiscal 2007-2008; es decir, aumentaría en un 10,9%. Desde la puesta en marcha del Plan Colombia, Estados Unidos ha contribuido con alrededor de 3.600 millones de dólares para su ejecución. Vale señalar, que es la primera vez que la administración Bush debe solicitar la aprobación del presupuesto ante un Congreso compuesto por una mayoría democrática.

TEMA CENTRAL

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 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"¹² (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 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 los 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 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

finés 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 Ecuador es considerado ahora como un país de "ingreso medio", la cantidad de recursos que recibe del exterior ha disminuído, 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.

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 disminuído en el país (Cuadro 3). Sin embargo, esta asistencia tiene una 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 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.

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 internacio-

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.

	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	21,249	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.

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 administración 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 "governabilidad", 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 gobier-

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

no estadounidense se ha incrementado en un 50% y, está siendo financiado principalmente por programas antiterroristas 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).

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 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 Antinarcóticos (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 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-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 contribuir 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.

Notas:

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

Cuadro 5 Sentencia por tipo de delitos, 2005			
Delitos	No. denuncias	% respecto del total de denuncias	% respecto del total de sentencias
Contra la propiedad	109140	61.10	0.33
Sustancias estupefacientes	1179	0.66	26.62
Garantías constitucionales	2933	1.64	0.75
Contra las personas	21963	12.30	0.89
Delitos sexuales	8680	4.86	1.51

Fuente: Ministerio Público (Simon, 2006)

- 4 CAD (2006) *Final ODA Data for 2005*. Documento electrónico en, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>
- 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.mmrree.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 donantes". 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.
- 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).
- 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.
- 13 Revisión de base de datos del INECI, en línea: <http://web.mmrree.gov.ec/ineci/>
- 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 antinarcóticos. 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>
- 15 El análisis que hago en esta parte está basado en la base de datos del INECI.
- 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.
- 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/headlines/03/0923-02.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>
- 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.trni.org/policybriefings/brief9s.htm>
- 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.
- 24 De hecho los datos de Isacson et. al. (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.
- 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 Neid, Rachel y Melissa Ziegler (2002) *From peace to Governance: Police Reform and the International Community*

EN CIFRAS

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

	1996		1998		2000		2002		2003		2004		2005	
	Mil/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 S. América	120.93	170.35	228.32	206.63	910.26	527.91	553.41	542.79	782.83	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. Andina ¹	67.71%	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*. LAWGEF, Center for International Policy, WOLA, pp 11 Documento electrónico en, <http://www.ciponline.org/facts/0410bt1.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)

ENTREVISTA

El INECI y la cooperación internacional: un ejercicio de “alineamiento” y “armonización”



Embajador
Carlos Játiva Naranjo
Director Ejecutivo
Instituto Ecuatoriano
de Cooperación
Internacional, INECI

¿Actualmente, cuáles son las tendencias más importantes de la cooperación internacional que recibe el Ecuador?

La cooperación tiene que ser vista como un factor que contribuya efectivamente al desarrollo del país y eso significa que responda a los intereses nacionales en materia de desarrollo, para lo cual hay ciertos principios que se han ido consolidado en los últimos años y que de alguna manera están plasmados en lo que se llama la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo del 2005. Estos principios son básicamente la “armonización” entre cooperantes, porque hay experiencias aquí en el Ecuador donde cooperaciones de distintos países realizan los mismos proyectos; el “alineamiento”, que significa que los cooperantes ajustan su cooperación a las necesidades y a las demandas nacionales del Estado receptor; y obviamente una “apropiación” que es concomitante con el proceso que emprende un país en torno a su desarrollo. Esto es algo que estamos trabajando en las mesas de cooperación que coordina el INECI. Otros temas importantes que están marcando actualmente las tendencias de la cooperación son: los Objetivos de Desarrollo del Milenio; las preocupaciones alrededor del impacto de la asistencia al desarrollo; la disminución de ayuda hacia países de ingreso medio, como el Ecuador; la cooperación Sur-Sur; la modalidad triangular de esta cooperación; y, la creciente cooperación con Organizaciones no Gubernamentales.

¿Cómo cree usted que entran los temas de seguridad ciudadana en la agenda de los cooperantes?

Este es un tema que no se ha tratado mayormente en el INECI y en general en la cooperación internacional para el Ecuador. Pero en todo caso reconozco que podría interesar, por ejemplo, a la mesa de gobernabilidad y, creo que desde ahí podemos hacer la labor de invitar a las instituciones que estén interesadas en la seguridad ciudadana, pues es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en el país.

¿Cree que el INECI debería tener un mayor control sobre los fondos que reciben directamente la policía o las fuerzas militares, puesto que esta información parece no incluirse en los datos que maneja la institución?

En efecto, nosotros no disponemos de toda la información sobre este tema. Obviamente hay un ordenamiento jurídico que debe ser respetado, pero sin perjuicio de ello sí creo que el INECI, como la entidad encargada de gestionar la cooperación internacional en el país, debería

tener una mayor participación en esta materia porque finalmente también es un tema de cooperación. Inclusive una conclusión del PLANEX, realizado el año pasado por la Cancillería, precisamente habla sobre la necesidad de que los temas de seguridad y la cooperación que recibe este sector, sean examinados en el marco más amplio de lo que es la cooperación internacional para el Ecuador:

... es necesario instituir una política nacional de desarrollo que nos permita definir claramente cuáles son nuestras necesidades, con una activa participación de la ciudadanía



¿Cómo es la coordinación con los Estados Unidos considerando que es el mayor donante en el país?

Creo que la coordinación siempre puede mejorar, con los Estados Unidos y con todos los países. Nosotros lo que tratamos de aclarar en todo momento es que, ya sea para los Estados Unidos o para cualquier otro donante, el rol del INECI como entidad central de coordinación de la cooperación internacional tiene que ser respetado.

Se observa una concentración de la ayuda en la frontera norte del país ¿Cómo se vincula esto a los objetivos de desarrollo del Ecuador?

Yo creo que se debe hacer un examen del mapa de la pobreza del Ecuador y el mapa de la cooperación. Allí se verá que las provincias más pobres no son necesariamente las que mayor cooperación reciben y ese es un esfuerzo en el que tanto el INECI como el Estado Ecuatoriano y obviamente la cooperación internacional, deben apostar por el alineamiento, la armonización y el liderazgo del Ecuador como beneficiario de la cooperación.

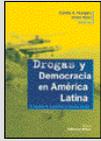
¿En general cuáles cree usted que son los mayores retos que enfrenta el INECI en ese objetivo de gestionar y coordinar la cooperación internacional en el país?

En general considero que necesitamos tener un mayor relacionamiento con los demandantes de la cooperación internacional. Para ello es necesario instituir una política nacional de desarrollo que nos permita definir claramente cuáles son nuestras necesidades, con una activa participación de la ciudadanía. En estos momentos estamos desarrollando un Proyecto de Fortalecimiento del INECI, que no se limita a mejorar y elevar el rendimiento cualitativo del INECI sino que abarca a todo el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Nacional, que incluye a la SENPLADES y al Ministerio de Economía y Finanzas. Otro objetivo de este proyecto es vincular al Ecuador mucho más a la agenda internacional y que ello sirva para definir una política de estado en materia de cooperación internacional, naturalmente subordinada a una política de desarrollo del país que esté íntimamente vinculada a la ejecución de la política exterior.



SUGERENCIAS DE DOCUMENTOS

Libros:



Youngers, Coletta y Hielen Rosin (2005)
**Drogas y Democracia en América Latina:
 El Impacto de la Política de Estados Unidos.**
 WOLA Editorial Biblos. ISBN-10: 9507864911; ISBN-13: 978-9507864919.

Este tomo es el primer estudio exhaustivo que analiza los esfuerzos estadounidenses de control de estupefacientes en la región y los daños colaterales de la guerra contra las drogas. El libro muestra cómo, de país en país, las políticas de control antinarcoóticos estadounidenses han causado grandes y profundos daños a la ciudadanía y a las democracias de las naciones. Dividido en estudios de caso de país en país, el libro documenta como las políticas de droga han fomentado el conflicto social, socavado la democracia, violado derechos humanos y libertades civiles y, alterado las relaciones cívico-militares en países que no han acabado de superar sus pasados autoritarios y abusivos (Fuente: WOLA).



Huggins, Martha K. (1998)
**Political Policing: The United States
 and Latin America.**
 Durham: Duke University Press. 247 pp. ISBN-10: 0822321726; ISBN-13: 978-0822321729

En este libro Martha Huggins presenta una crítica extensa a los programas de entrenamiento policial que los Estados Unidos han implementado en diferentes países del continente. La auto-

ra hace un recuento histórico de 80 años de política exterior norteamericana, utilizando fuentes primarias de información e incluso documentos clasificados de los gobiernos norteamericanos y de Latinoamérica. Huggins revela las estrategias que los Estados Unidos han utilizado para ganar control político en la región - en el nombre de la seguridad hemisférica y nacional- a través de la asistencia dirigida a instituciones policiales. Los Estados Unidos, afirma la autora, se han visto vinculados a casos de tortura institucional, desapariciones y escuadrones de la muerte en sus esfuerzos por contener el "comunismo" y los movimientos insurgentes en la región.

Páginas web:

- INECI
<http://www.mmrree.gov.ec/ineci/index.htm>
- Centre for International Policy
<http://www.ciponline.org/>
- Organización de Estados para la Cooperación al Desarrollo
<http://www.oecd.org>
- Washington Office on Latin America
www.wola.org

Enlaces con publicaciones recomendadas:

- Boletín + Comunidad + Prevención. CESC Chile:
<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>
- Revista Nueva Sociedad. FES Argentina:
<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>

SUGERENCIAS DE POLÍTICA

Ciudadanizar la agenda de la cooperación internacional en el Ecuador en materia de seguridad

Alfredo Santillán

Como se analiza en el artículo central de este boletín, existen fuertes vacíos y contradicciones en la información oficial acerca del aporte económico de la cooperación internacional para los temas de seguridad. Para citar un ejemplo, el dinero que recibe la Policía Nacional de gobiernos como el de Estados Unidos no forma parte del presupuesto de la institución reconocido por el Ministerio de Economía y Finanzas¹ y, tampoco está detallado en la base de datos que provee el INECI. Esta falta de información sobre la ayuda internacional que recibe el Ecuador en materia de seguridad pública es sintomática de dos problemas fundamentales, los cuales son necesarios resolver a la hora de pensar en políticas públicas de seguridad ciudadana. En primer lugar, supone que la seguridad es un "asunto de Estado" antes que un "asunto de ciudadanos/as", y por ende, un tema que no requiere someterse a vigilancia y control por parte de la sociedad civil. El segundo problema tiene que ver con la agenda de seguridad que está detrás de tales transferencias; al menos en el caso de la ayuda norteamericana que resulta la más significativa en estos temas, los recursos tienen como principal destino la lucha antidrogas considerada por Washington uno de los ejes prioritarios de intervención en los países andinos, lo cual no necesariamente corresponde con las prioridades de seguridad de la población ecuatoriana.

Estas dos características chocan directamente con los principios de la seguridad ciudadana, basados en asegurar el respeto a los derechos humanos en todas sus dimensiones, con la finalidad de mejorar la convivencia entre las personas, lo cual

supone un control democrático de las líneas de acción de cualquier estrategia o plan de seguridad que afecte a la población.

En este sentido, pueden plantearse cuatro ejes fundamentales para ciudadanizar y hacer pública la agenda de seguridad impuesta por la cooperación internacional. El primero consiste en direccionar los fondos que provienen de esta fuente hacia una agenda nacional de seguridad ciudadana, la cual responda a las necesidades prioritarias de la población ecuatoriana antes que a los requerimientos de seguridad de los países donantes. Un segundo eje debe orientarse a transparentar los recursos otorgados al Ecuador, para lo cual es importante establecer mecanismos de supervisión del destino y uso de los montos asignados. Un tercer eje consiste en priorizar las políticas de prevención del delito antes que las acciones punitivas; pues los recursos de la cooperación internacional destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes, pueden contribuir más a la seguridad ciudadana que a las políticas de securitización de la convivencia interpersonal (como es el caso de la agenda que enfatiza el combate al "narcoterrorismo"). Un cuarto eje tiene que ver con el fortalecimiento del sistema judicial ecuatoriano, pues la impunidad es uno de los mayores factores que contribuyen a la inseguridad de las personas; y, tomando en cuenta el reducido presupuesto con que cuenta este sector, una alternativa podría ser posicionar el tema de la justicia dentro de los ítems más favorecidos por la cooperación internacional, como son gobernabilidad y democracia.

¹ Ver artículo "El presupuesto de la seguridad" (Ciudad Segura 2006: No. 5)

MEDIOS

Medios, cooperación y seguridad

Jenny Pontón Cevallos

Quando los textos periodísticos citan los montos de las asignaciones lo hacen de manera general; es decir, no existe un desglose específico de las cifras que de cuenta de por qué y para qué se está invirtiendo, ni una interpretación de la medida en que estos recursos están beneficiando o afectando los intereses nacionales.



¿Qué información proporcionan los diarios con respecto a la inversión que realiza la cooperación internacional en el tema de seguridad ciudadana? Si nos remitimos a lo que se publicó en el año 2006, encontramos que son muy pocas las noticias que

dan cuenta, y sobre todo, analizan este aspecto. Los meses del año en que circularon mayor número de artículos en esta materia fueron mayo y diciembre (principalmente en el diario El Comercio de Quito); en el primero se enfatizó sobre la asistencia que otorga Estados Unidos a la lucha antinarcóticos y, en el segundo, sobre el retiro de la prohibición de apoyar económicamente a la milicia ecuatoriana por parte de este país (debido a que el Ecuador no firmó en el 2002 la inmunidad internacional a favor de soldados estadounidenses). Es así, que de todas las noticias recopiladas durante el último año en esta temática, un 62,5% de ellas se centraron en los recursos internacionales destinados a Policía y Fuerzas Armadas; y, sólo un 37,5% a los fondos que se invirtieron en otros ámbitos de la seguridad, como el desarrollo social fronterizo y el fortalecimiento de instituciones de menor magnitud (por ejemplo el Cuerpo de Bomberos).

Pero más allá de la cantidad de noticias y espacios dedicados a este aspecto, interesa analizar ¿qué contenido tienen estos textos? Considerando que la Cooperación Internacional, principalmente la no reembolsable, no está exenta de condicionantes en los asuntos internos, ya que representa los intereses

específicos de los países donantes; vale anotar que los diarios de Quito y Guayaquil (El Comercio y El Universo) no están realizando un análisis del impacto de esa cooperación en la seguridad ciudadana del Ecuador. Ciertamente, como se ha mostrado en este boletín, al ser los Estados Unidos el mayor dador de fondos, las noticias se han enfocado casi en su totalidad (87,5%) en los aportes proporcionados por este país (a la Policía y las Fuerzas Armadas) para combatir el "narcoterrorismo", sin reflexionar hasta qué punto este objetivo representa las necesidades de seguridad de la población ecuatoriana.

En este sentido, los diarios no están analizando ni mucho menos cuestionando los alcances de la cooperación internacional en las instituciones a cargo de la seguridad interna y externa del Ecuador. Cuando los textos periodísticos citan los montos de las asignaciones lo hacen de manera general; es decir, no existe un desglose específico de las cifras que de cuenta de por qué y para qué se está invirtiendo, ni una interpretación de la medida en que estos recursos están beneficiando o afectando los intereses nacionales. Más bien, lo que se encuentra acerca de las noticias sobre este tema es una suerte de aprobación absoluta de las donaciones internacionales, como si todo ingreso de dinero fuese positivo para el país, no importa de donde provenga ni el uso que se le de a éste; con lo cual se está normalizando el que otros Estados intervengan en la política interna ecuatoriana, o lo que es lo mismo, se está naturalizando la intromisión.

En este contexto, es indispensable que los diarios contribuyan a la formación de un pensamiento crítico sobre esta realidad, sensibilizando y orientando a la ciudadanía sobre la necesidad de crear una política y una agenda de cooperación internacional a largo plazo; la cual debe regular en qué temas y en qué porcentajes se requiere recibir asistencia financiera. Sólo de este modo la presa escrita ecuatoriana podrá coadyuvar a que el apoyo económico que recepta el país constituya una posibilidad y no un obstáculo para el desarrollo.



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión
 Coordinadora del Boletín: Jenny Pontón • Tema central: Andreina Torres • Entrevistas: Andreina Torres
 Colaboradores: Daniel Pontón, Manuel Dammert, Alfredo Santillán • Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres
 Diseño: Antonio Mena • Impresión: Exeption

Flasco Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888
 ciudadsegura@flasco.org.ec • www.flasco.org.ec • Quito, Ecuador