



Escuela de
Seguridad y Defensa

Boletín

ISSN 2737-646X | IAEN - N.º 4 | Mayo de 2022

Créditos

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:
Patricio Haro Ayerve

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa:
Daniel Pontón

Comité editorial:
Diego Pérez, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Fernanda Brozoski, Universidad Federal de Río de Janeiro
Klever Bravo, Universidad Fuerzas Armadas ESPE
Milton Reyes, Instituto de Altos Estudios Nacionales

Dirección editorial:
Bolívar Lucio

Corrección de estilo:
David Chocair

Diagramación y portada:
Gabriel Cisneros

Contenido

Presentación
Diego Pérez Enríquez

Artículos
Más allá de la cooperación
Patricio Haro Ayerve

Flotas pesqueras internacionales en nuestro mar equinoccial.
Evolución y perspectivas
Brúmel Vázquez Bermúdez

Política de seguridad del Estado ecuatoriano
Guillermo Fabián Benalcázar Haro

Sicariato en el cantón Durán y el rol de la inteligencia estratégica
María Fernanda Noboa y Hernán Moreano

Aeronaves ilícitas vinculadas al narcotráfico en Ecuador
Jaime Arroyo Gómez

Miradas sobre el conflicto ruso-ucraniano
Raysa Vargas

Presentación

Ecuador enfrenta una compleja situación de seguridad que está marcada por múltiples influjos externos y también por procesos internos que evidencian las debilidades que deberían ser atendidas con urgencia. A escala global, de igual manera, las condiciones existentes han cambiado de forma drástica como consecuencia de la invasión de Rusia a Ucrania, junto con el subsecuente incremento de las tensiones entre los grandes actores del sistema.

Estas dos líneas de reflexión, que son las abordadas en este número del *Boletín Paralelo Cero*, remiten a considerar un debate sobre la centralidad del Estado y sus capacidades efectivas de control de las amenazas. En esa línea se introducen dos miradas teóricas que adquieren una dimensión aplicada al considerar los temas tratados en este boletín: la institucionalidad y la geopolítica.

Zygmunt Bauman, en una larga entrevista con Carlo Bordoni (2016), reflexiona sobre el Estado contemporáneo marcando la línea de tensión implícita en su paulatina desestructuración a favor de fuerzas externas que apelan al individuo y su capacidad decisoria en detrimento del rol regulador y controlador del primero. Desde tal premisa sería fácil considerar inevitable y “normal” al fenómeno ecuatoriano actual en los temas de seguridad, pues no sería sino una marca de la contemporaneidad. Si bien esa línea de interpretación no pierde validez, es importante considerar que, desde las instancias decisorias del Estado, la academia o la misma ciudadanía, la constatación de la reflexión no puede ser una vía de acción: se debe fortalecer al Estado y sus capacidades para garantizar el cumplimiento de la responsabilidad fundamental que este tiene en la garantía de la seguridad de los ciudadanos (Hobbes, 2004).

Esta es la línea de discusión que marca a los textos que hacen al presente número. En el texto de Patricio Haro se introduce una reflexión geopolítica sobre la posición que tiene Ecuador con relación a sus vecinos y a las presiones que derivan de las acciones del narcotráfico y el crimen organizado internacional en la región, al tiempo que reitera en la necesidad de que se fortalezca la cooperación entre Estados como un mecanismo que permitiría reducir el impacto negativo del narcotráfico sobre los países que lo combaten desde sus propias limitaciones.

Existe entonces la constatación de que las amenazas a la seguridad ocurren en un territorio específico, y estas operaciones aprovechan las debilidades estatales para extraer sus beneficios. En ese sentido, el comandante de la Armada del Ecuador, contralmirante Brúmel Vázquez Bermúdez, elabora una reflexión sobre las operaciones de las flotas pesqueras internacionales en el mar territorial ecuatoriano. En el tránsito histórico que desarrolla sobre la relación de Ecuador con su mar desde la creación de la Real Audiencia de Quito, recupera las visiones de Mahan en cuanto al poder marítimo y la importancia que tiene fortalecerlo para desincentivar incursiones de flotas pesqueras extranjeras que afectan la soberanía y la riqueza del país.

Guillermo Benalcázar enfoca su disquisición en la política de seguridad del Estado y reflexiona sobre la complejidad del sistema que esta propone. Allí introduce

una mirada sobre la necesidad de incorporar reformas al marco legal existente con el fin de adecuar los instrumentos nacionales con los internacionales, cuyo objetivo sea garantizar seguridad y desarrollo como un horizonte de responsabilidad estatal. Además, se destaca el problema de la amplitud conceptual implícita en la noción de la “seguridad integral”, la cual busca generar un diseño de política pública en el que se conciben los múltiples aspectos que la hacen: desde la gestión de riesgos a la seguridad vial, la seguridad ciudadana, entre otras. La reflexión final que elabora apunta a la creación de una instancia asesora directa para el presidente, con el fin de que pueda tener un seguimiento más directo de los temas de seguridad.

En una perspectiva aplicada que estudia el cantón Durán en la provincia de Guayas, el texto de María Fernanda Noboa y Hernán Moreano considera la inseguridad en el país desde la lógica de las “soberanías criminales” y la manera en la que estas operan en territorios específicos, ejerciendo el control de la violencia como parte de un mecanismo que asegura la subsistencia de negocios ilegales, de manera particular, el del narcotráfico. Así, el sicariato se convierte en un mecanismo de resolución de disputas y de transmisión de mensajes, que se asienta, en efecto, en un territorio en disputa por parte de varias organizaciones criminales. En esa condición, el trabajo de inteligencia se convierte en una pieza central para contener un desborde aún más grave.

En una perspectiva relacionada con el control territorial aéreo, Jaime Arroyo analiza el caso de las aeronaves ilícitas vinculadas al narcotráfico y la manera en la que estas operan con relativa impunidad en el país. Destaca la experiencia que tuvo Ecuador con el vínculo con Estados Unidos mediante la operación del Forward Operating Location (FOL) de la Base de Manta y algunos resultados en cuanto al control de actividades aéreas ilícitas en el espacio aéreo nacional. A partir de esa mirada, contrasta con unos cuantos logros ocurridos tras el cese de operaciones del FOL y las complicaciones que han surgido en el país desde entonces, de manera particular, por un incremento en las operaciones ilegales. En línea con lo resaltado en otros artículos, este resalta la importancia de la cooperación internacional y la necesidad de establecer una normativa que garantice un marco legal para acciones disuasivas frente a estos actores.

Devolviendo el enfoque a los fenómenos globales, Raysa Vargas traza algunas miradas sobre el conflicto ruso-ucraniano. Allí delinea interrogantes sobre la naturaleza del conflicto, al tiempo que propone explicaciones en torno al rol de los organismos internacionales y los intereses que podrían estar en juego con relación a la acción militar rusa. Así, la potencial afectación global tras el conflicto resalta la

manera en la que estos fenómenos tienen una incidencia que excede sus fronteras inmediatas y realza las disputas geopolíticas y por recursos que residen tras estas acciones. En tal sentido, invita a pensar en un retorno a algunas miradas clásicas para comprender las relaciones internacionales.

Parecería que las discusiones sobre la seguridad mantienen vigentes múltiples elementos que motivan retomar las visiones clásicas, pero estas se demuestran insuficientes ante la complejidad creciente de un sistema internacional en el que las exigencias se han diversificado mientras que las capacidades estatales se han limitado de forma sustancial. Estos artículos permiten recorrer las diversas amenazas que encara el país, en frentes que no son los que hacen a la discusión tradicional, pero que ponen en evidencia la necesidad de reestructurar las miradas de los tomadores de decisiones, así como de la academia. Afrontar esta complejidad impone, entonces, la obligación de pensar desde otras perspectivas, pero también a actuar en consecuencia.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z., y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Paidós.
- Hobbes, T. (2004). *Leviatán*. Ediciones Libertador.

Diego Pérez Enríquez
Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Política de seguridad del Estado ecuatoriano

Guillermo Fabián Benalcázar Haro

Investigador independiente

Introducción

La Constitución de la República establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia y que uno de sus deberes primordiales es “Garantizar y defender la soberanía nacional, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Frente a este nuevo paradigma de la seguridad, el gran reto del Estado ecuatoriano ha sido lograr la transición de una seguridad tradicional que privilegiaba la protección al Estado a una seguridad moderna e integral que tiene como objeto referente al ser humano, la naturaleza y al Estado y como máxima expresión de la seguridad la protección de los derechos y libertades. Es fundamental disponer de una Policía Nacional capacitada para la gestión de la seguridad ciudadana y el orden público, así como unas Fuerzas Armadas preparadas para la defensa de la soberanía e integridad territorial y para cumplir las tareas complementarias de la

seguridad integral. Es necesario un sistema de justicia ágil y transparente, un sistema de inteligencia con capacidades para generar inteligencia estratégica e identificar los riesgos y amenazas a la seguridad del Estado y de los ciudadanos, una gestión de riesgos competente para la prevención, protección, respuesta y recuperación ante los riesgos y amenazas naturales. Son también importantes unas relaciones internacionales que promuevan la cooperación binacional e internacional, constituyéndose de esta forma en la primera línea de defensa de los intereses nacionales frente a los retos de la seguridad global (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2008).

Bajo este contexto, el pensamiento estratégico de la seguridad pública y del Estado se orienta hacia una seguridad integral¹ y una seguridad humana comprometidas con la protección de los derechos humanos, las libertades de los ciudadanos y el desarrollo de las potencialidades de la población para asegurar su prosperidad. Por lo tanto, la obligación del Estado es proteger los valores y los derechos de cada una de las personas, las

¹ La seguridad integral se fundamenta en la articulación de las instituciones del sistema de seguridad y en la coordinación y complementación de las acciones para prevenir, proteger, responder a los riesgos y amenazas que ponen en riesgo o atentan contra la seguridad de los ecuatorianos, a la naturaleza y a la integridad y soberanía del Estado.

sociedades y nacionalidades, de los riesgos y amenazas a su seguridad, por intermedio de las instituciones públicas que conforman el sector seguridad y de otras entidades del Estado, así como mediante la cooperación de los países vecinos, de la región y de los organismos internacionales.

La crisis de inseguridad y las reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

Si bien estos lineamientos generales están contemplados en la Carta Magna, la organización, la estructura y las normas para el funcionamiento del sector seguridad se encuentran establecidas en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que regula el ámbito de la seguridad de la nación (promulgada el 28 de septiembre de 2009); ante la incertidumbre y la crisis de seguridad que vive el país durante los últimos años, como producto de los actos delincuenciales y los delitos cometidos por la bandas locales y la delincuencia organizada transnacional, se puede establecer que el enfoque de la seguridad ha sido insuficiente para frenar la ola de inseguridad. Las fuerzas de seguridad del Estado han sido superadas en sus capacidades por las organizaciones criminales que operan en el país y en este escenario es indispensable la actualización de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y de los instrumentos legales de las instituciones

del sector seguridad, en los cuales se debe dar prioridad al fortalecimiento de la organización del sistema de seguridad pública y del Estado, al establecimiento permanente de los órganos de planificación y coordinación de la política-estratégica y a la promulgación o reforma de los instrumentos jurídicos que regulan las competencias de los órganos estratégicos y operativos de la seguridad del Estado.

Con los antecedentes enunciados, un primer cambio en la planificación política-estratégica del sector seguridad tiene relación con el diseño de la política de seguridad del Estado, cuya responsabilidad debería ser competencia exclusiva del Consejo Nacional de Seguridad del Estado, con el asesoramiento de la Secretaría del Consejo de Seguridad, y no una atribución del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo.²

La actualidad, ya que la seguridad es un sector estratégico del Estado que tiene sus propias particularidades en el ámbito de la planificación, ejecución y evaluación, que le diferencian de manera notoria de la planificación del desarrollo; desde luego, las políticas y estrategias del sector seguridad deben orientarse a la adopción de medidas para una convivencia pacífica, libre de violencia y a la vez con sus acciones contribuir al desarrollo del país, porque como afirmó Koffi Annan, secretario general de Naciones Unidas: “La humanidad no podrá tener seguridad

² De acuerdo con lo establecido en el artículo 279 de la Constitución de la República del Ecuador, el Consejo de Nacional de Planificación tiene como objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y será presidido por la presidenta o presidente de la república.

sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las cosas si no se respetan los derechos humanos” (ONU, 2005).

Por otro lado, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el artículo 9, establece como órgano político estratégico al Ministerio Coordinador de Seguridad o a “quien haga sus veces”, dejando abierta la posibilidad de que el Ministerio Coordinador sea eliminado o sustituido por un nuevo órgano de dirección de la política de seguridad. Esto genera una inestabilidad institucional que afecta a la continuidad de las políticas y de los procesos, en tanto que debilita al sector seguridad.

Durante el período 2017-2022 el Ministerio de Coordinación de Seguridad fue eliminado, quedando el presidente de la república sin ente asesor político-estratégico en materia de seguridad y defensa; en su lugar se creó, mediante Decreto Ejecutivo 439, del 14 de junio de 2018,³ el Consejo Sectorial de Seguridad, organismo que no dispone de los elementos especializados en las diferentes áreas de la seguridad y, por lo tanto, no tiene la capacidad técnica para diseñar los escenarios y las políticas del sector seguridad. Es decir, la falta de institucionalidad ha llevado a que las políticas de seguridad del Estado no sean integrales, consistentes con visión política-estratégica y, en consecuencia, no exista una adecuada coordinación y control de las acciones ejecutadas por el sector, allanando con ello el camino

para que la delincuencia y el narcotráfico incrementen sus acciones delictivas. Para evitar estas improvisaciones en el ámbito de la seguridad es indispensable que en la Ley de Seguridad Pública y del Estado se establezca una normativa que impida que se realicen cambios en la estructura de la seguridad por parte del presidente de la república sin que remita a la Asamblea un proyecto de reforma para su aprobación.

Otro de los problemas que presenta la Ley de Seguridad Pública y del Estado es la falta de un organismo con capacidades técnicas para la administración de la crisis que afecta a la ciudadanía, al medioambiente y que tiene incidencia en la soberanía e integridad del Estado, la cual ha sido solventada por las autoridades de gobierno mediante la conformación discrecional de un Comité de Operaciones de Emergencia,⁴ cuya finalidad es gestionar el conflicto o los desastres naturales con matices políticos antes que técnicos, porque su presencia se establece cuando la crisis ha alcanzado su última etapa y el Estado se encuentra en una situación de indefensión, difícil de resolver, realizando un manejo inadecuado de la crisis, que produce nefastas consecuencias tanto para la ciudadanía como para el Estado.

Además, la falta de definición técnica de los conceptos de seguridad integral y seguridad humana han dado pábulo para que estos sean adoptados de acuerdo con los intereses corporativos de las instituciones y bajo las posiciones ideológicas de

3 Los Consejos Sectoriales son instancias de obligatoria convocatoria institucional, destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e intersectorial, dentro de su ámbito y sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Respecto a la conformación del Consejo Sectorial de Seguridad, el art. 9 señala: Se establecen los siguientes Consejos Sectoriales: 9.3 El Consejo Sectorial de Seguridad [que] estará conformado por los siguientes miembros plenos: a) El titular del Ministerio de Defensa; quien articulará; b) El titular del Ministerio del Interior; el titular del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; el titular de la Secretaría de Gestión de Riesgos; e) el titular de la Secretaría de Inteligencia.

4 El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, está dirigido por el Presidente de la República; corresponde al máximo nivel de coordinación para la atención de emergencias y desastres o como preparación ante potenciales eventos según el nivel de alerta emitido, es decir la rectoría la ejercerá el Estado por intermedio de la Secretaría de Gestión de Riesgos. Sin embargo, durante el período de gobierno del presidente Moreno se nombró titular del COE Nacional al director del ECU-911, con lo que se incumplió con lo establecido en los artículos 3 y 4 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

las autoridades, lo que ha distorsionado la verdadera esencia e intención del legislador en el momento en que incluyó estos preceptos en la Constitución. En otras palabras, la política de la seguridad humana e integral no responde al interés de la nación y a las aspiraciones que tiene el pueblo ecuatoriano de ser una nación soberana, próspera y segura en la que se respeten su derechos y libertades, sino que expresa los intereses de los partidos políticos.

El cambio climático es una creciente amenaza a la seguridad de los ecuatorianos, ya que contribuye a incrementar los desastres naturales, el número de damnificados, desplazados y la generación de conflictos por la escasez de agua, alimentos, atención médica y otros requerimientos. Sin embargo, la Ley de Seguridad Pública y del Estado no establece en forma clara los niveles de planificación y las responsabilidades de las instituciones del Estado para contrarrestar, reducir, mitigar y dar respuesta a los riesgos de origen natural, biológico y antrópico o para reducir la vulnerabilidad de las personas ante los eventos adversos. Por lo que es necesario que se promulgue una Ley de Gestión de Riesgos.

Tampoco la Ley de Seguridad Pública considera la importancia que tiene la Movilización Nacional para los casos de conflicto armado externo o interno, conmoción interna o en caso de desastre o calamidad pública, por lo que durante los últimos años la Dirección de Movilización ha sido eliminada de la estructura del sistema de seguridad del Estado, lo que ha creado un vacío en el ámbito de la coordinación y ejecución de la movilización y ha impedido el adecuado funcionamiento de las instituciones del sector de la seguridad durante

la crisis. Por lo tanto, en este punto es importante destacar que el Estado requiere de una normativa jurídica que permita articular las acciones de las instituciones del Estado en las fases de preparación, ejecución y desmovilización (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2016).

Conclusiones

La Ley de Seguridad Pública y del Estado promulgado en 2009 no responde a las necesidades actuales del sector de seguridad, lo que ha dificultado el adecuado cumplimiento de las misiones constitucionales de las instituciones encargadas de defensa, relaciones exteriores, seguridad ciudadana y orden público, gestión de riesgos, inteligencia, movilización nacional y justicia. Por lo tanto, es necesario que las diferentes funciones del Estado coadyuven sus esfuerzos para adecuar la ley y los instrumentos jurídicos con normas que fortalezcan la organización de las instituciones, faciliten la planificación política y estratégica del sector seguridad desde la perspectiva de la seguridad integral y la seguridad humana, mas no desde la óptica del desarrollo, además que permitan la modernización y la reestructuración de las instituciones del sector de seguridad.

En otras palabras, es necesario que las leyes y reglamentos del sector de seguridad consideren como un elemento vital de la seguridad pública y del Estado a la Secretaría del Consejo de Seguridad, por constituir el órgano de máximo nivel de asesoramiento al presidente de la república en materia de seguridad y defensa, y por ser el organismo responsable de la coordinación y control del cumplimiento de los planes y proyectos del sector seguridad.

Referencias bibliográficas

- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Decreto Ejecutivo 439 (14 de junio de 2018). Presidencia de la República. Recuperado de <https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/2019/05/DECRETO-EJECUTIVO-439.pdf>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_panel5_sercop_1.3._ley_seg_p%C3%BAblica.pdf
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2016). Plan Nacional de Movilización. Recuperado de <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/1-PLAN-NACIONAL-DE-MOVILIZACION.pdf>
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (2009). Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio%20Coordinador%20Seguridad-Ecuador.pdf>
- Naciones Unidas (2012). Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012. Recuperado de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/290&Lang=S
- Secretaría de Gestión de Riesgos (9 de agosto de 2017). Manual del Comité de Operaciones de Emergencia. Recuperado de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf>