

**INSEGURIDAD, VIOLENCIA
Y CIUDADANÍA**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE ECUADOR

Foreign aid and «citizen security»: the case of Ecuador

Andreína TORRES ANGARITA

FLACSO-Ecuador

✉ antorres@flacso.org.ec

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 15-36]

Fecha de recepción: agosto del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

RESUMEN: El presente trabajo analiza el impacto que en la actualidad tiene la cooperación internacional para el desarrollo en la definición de agendas locales de seguridad ciudadana en Ecuador. En Ecuador se observa una heterogeneidad de proyectos que de alguna manera buscan apoyar y fortalecer iniciativas de prevención de la violencia social. No obstante, en una escala nacional siguen predominando los esfuerzos antinarcóticos apoyados por las donaciones de países como los Estados Unidos. Se cuestiona entonces la injerencia que tiene la cooperación en el desbalance que se genera entre los esfuerzos locales y nacionales y que dificulta la consolidación de agendas locales de seguridad ciudadana más ajustadas a las necesidades y demandas de los y las ciudadanos/as.

Palabras clave: cooperación, seguridad ciudadana, Ecuador, lucha antidrogas, gobiernos locales.

ABSTRACT: This article analyzes the current impact foreign aid has on the definition of local «citizen security» agendas in Ecuador. Regarding citizen security, Ecuador has heterogeneous projects that seek to strengthen and support social violence prevention initiatives. However, at the national level antidrug efforts prevail, receiving the support of important donors such as the United States. The article thus questions the role played by foreign aid in the imbalances found between local and national efforts, that in turn create great difficulty in the definition of a local citizen security agenda more in tune with citizen's needs and demands.

Key words: development aid, citizen security, Ecuador, war on drugs, local governments.

I. INTRODUCCIÓN¹

El presente artículo constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos y analizar los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local en Ecuador. Para ello, se ofrece 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. Se toman en cuenta aquí otras experiencias de cooperación que no son cuantificables en términos monetarios pero que tienen un gran impacto en el discurso que se ha generado alrededor de la seguridad ciudadana, tal como el programa Ciudades más Seguras de UN-Hábitat. Asimismo, este análisis no puede obviar fuentes de cooperación que escapan a las estadísticas de asistencia para el desarrollo, es decir, la asistencia militar y policial que ingresa al país particularmente por la lucha antidrogas. No cabe duda de que esta ayuda tiene un impacto sobre las instituciones a quienes tradicionalmente les ha sido asignado el rol de garantizar la seguridad pública de los y las ciudadanos/as, definiendo los énfasis y prioridades de su accionar.

En este sentido, este trabajo argumenta que la cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado se apoyan iniciativas que muestran un interés expreso en enfrentar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales desde un marco de «seguridad ciudadana» a nivel local, 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 sino que obedece a una política antidrogas globalizada. Se cuestiona, asimismo, la medida en que este énfasis de la cooperación, sobre todo de Estados Unidos, el principal donante en el país, puede conducir a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada en base a la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía, la convivencia pacífica ciudadana, la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional.

II. EL PANORAMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y SU RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA

El 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 surgió por una constatación preocupante sobre el bajo aporte que los países centrales hacen al desarrollo de aquellos en desventaja.

1. Una versión inicial de este texto fue publicada bajo el título «Cooperación internacional y seguridad ciudadana en Ecuador: tendencias contradictorias» en *Boletín Ciudad Segura*, 2006, n.º 11: 4-8.

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

Especial preocupación merecen los niveles de la cooperación bilateral, que en el año 2007 representó el 69% del total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)³, pues la vieja meta de asignar el 0,7% del PIB de los países más ricos para el desarrollo de los más pobres sigue estando lejos de ser alcanzada (CEPAL, 2005: 237).

Sin embargo, actualmente se observan algunos progresos en el área pues, para el año 2006, 16 de los 22 países que conforman el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reportaron haber cumplido con las metas establecidas en Monterrey⁴. Asimismo, ha habido un notable aumento de la AOD pues nuevamente se están alcanzando los niveles de asistencia registrados en la década de 1990, con algunas fluctuaciones. Según datos del CAD se estima que mientras en el año 2004 la AOD alcanzó el 0,26% del INB de los países miembros de la OCDE, en el 2005 esta cifra subió a 0,33%, alcanzando un monto total de 107.090 millones de dólares. En el año 2007, se observa un descenso en relación al año 2005, siendo de 103.650 millones, es decir, el 0,28% del INB de los países donantes (una disminución esperada, por los ingentes recursos que se destinaron al alivio de la deuda en Irak y Nigeria en el año 2005).

El aporte de países como Estados Unidos, el mayor donante a nivel mundial, también venía experimentando un aumento considerable, si se toma en cuenta que esta ayuda para el año 2000 era de 9.950 millones, y en el año 2005 alcanzó un pico de 27.930 millones de dólares, es decir, un 0,22% de su INB. Actualmente esta ayuda ha disminuido, alcanzando para el año 2007 sólo un 0,16% de su INB (27.750 millones de dólares estadounidenses). Cabe destacar que en el año 2005 más de una tercera parte de esta ayuda se destinó a la reconstrucción de Irak, la reconstrucción y lucha antinarcóticos en Afganistán y al pago o alivio de la deuda en países severamente endeudados. Asimismo, el Departamento de Defensa aportó el 21,7% de la AOD estadounidense en este año (DAC, 2006a). Ello quiere decir que el aumento significativo en la asistencia para el desarrollo de los Estados Unidos ha cumplido objetivos muy específicos asociados a la guerra contra el terrorismo liderada por el país. En términos globales Irak sigue siendo uno de los mayores receptores de AOD en el mundo; sólo en el año 2005 recibió más de 21.000 millones de dólares y en el 2006 recibió 8.487 millones.

Esta tendencia en la asistencia ha sido fuertemente criticada, pues refleja una prevalente politización en la entrega de la AOD y, además, porque se esperaba que el pago de la deuda fuera considerado como una inversión adicional a la AOD (INECI, 2006). También persiste entre la comunidad internacional una preocupación frente a la eficacia en el uso de la AOD en relación al objetivo común de resolver los problemas más urgentes del desarrollo, tal como han sido esbozados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo la pobreza uno de los temas más preocupantes. La Declaración de

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

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

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.

Aun 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; aumento de la asistencia no condicionada⁵ con respecto a la condicionada (75% en 2005 y 88% en el año 2008); y cada vez la cooperación técnica cobra más importancia y es en mayor medida dirigida a los sectores sociales (33% en el año 2005) (DAC, 2007; DAC, 2008; CEPAL, 2005: 239).

TABLA I. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE AOD NETA
(2006; EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES, PRECIOS DE 2006)

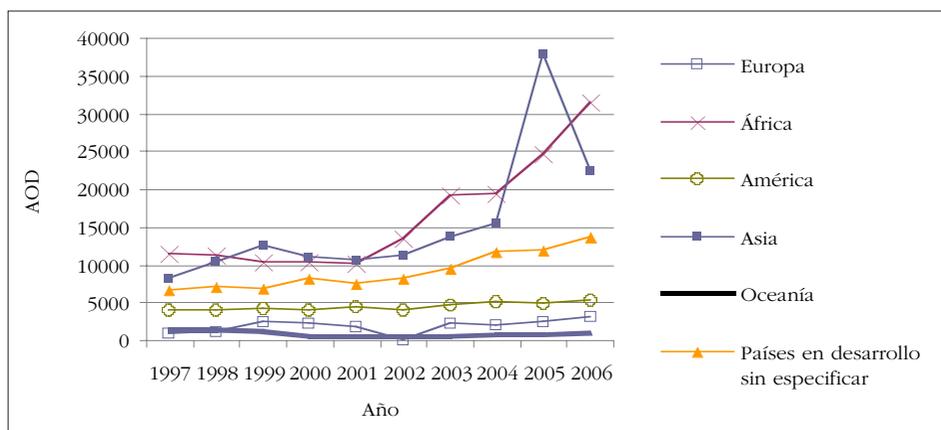
Región	AOD neta (millones de dólares)	% de AOD total	Población (millones de personas)	\$US per cápita
África	31.514,82	40,9	924	34,1
Asia	22.423,50	29,1	3.840	5,8
América	5.235,66	6,8	566	9,25
Europa	3.104,44	4	112,3	27,64
Oceanía	1.001,95	1,3	13,4	74,77
Sin especificar	13.679,74	17,8		
Total receptores de AOD	76.960,11	100	5.455,70	14,1

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

En este panorama mundial la región de Latinoamérica y el Caribe recibe en proporción el 7% de la AOD mundial, mientras que el grueso de la ayuda internacional es destinado a África y Asia (alrededor del 70%) (Tabla I). En 2005, los principales países receptores de AOD en la región fueron los países más endeudados (Nicaragua, Bolivia, Honduras) que recibieron el 32% y Colombia, que recibió el 8% del total (DAC, 2007). En ese mismo año, el 45% de la ayuda para el desarrollo en la región fue destinado al sector social y dentro del mismo las áreas de «gobierno y sociedad civil» y «otros» recibieron la mayor cantidad de recursos (las otras áreas son educación, salud, agua potable y servicios sanitarios y programas de población) (DAC, 2007). Vale la pena destacar los crecientes niveles de ayuda que recibe Colombia, país que en el año 2006 encabezó la lista con un aproximado de 917 millones de dólares.

5. La ayuda condicionada en sentido estricto se refiere a «aquella que condiciona su desembolso con la contratación de suministro de bienes y servicios por parte de los países donantes». Por otro lado, «[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).

GRÁFICO I. DISTRIBUCIÓN DE LA AOD POR REGIÓN
(1997-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)



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

III. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

En años recientes Ecuador ha oscilado entre el décimo y el octavo puesto entre los países receptores de AOD en América Latina, por lo que se puede afirmar que su importancia como país receptor ha disminuido, pues en 1993 ocupaba la séptima posición (INECI, 2006; 2007: 35). Según el embajador Carlos Játiva⁶, ex director del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), esta disminución en la ayuda se debe a los criterios que son utilizados para su asignación. Dado que 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 de Ecuador, era el encargado de coordinar, administrar y supervisar la cooperación internacional que ingresaba al país de acuerdo a las políticas y estrategias nacionales de desarrollo⁷. Recientemente, esta agencia fue sustituida por una nueva entidad: la Agencia de Cooperación Internacional (AGECI) adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de la Presidencia de la República. Esta nueva agencia buscará nuevamente solventar los problemas existentes en el país en relación al control y coordinación de la cooperación internacional, ahora teniendo como guía principal el Plan

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

7. Véase página web del INECI: http://www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp.

Nacional de Desarrollo. La recopilación de la información seguirá siendo un reto pendiente para esta institución pues la nueva reestructuración plantea reiniciar la tarea que venía llevando a cabo el INECI⁸.

Según datos del último reporte anual que produjo el INECI, en el año 2006 Ecuador recibió un monto total de 1.218,4 millones de dólares por concepto de cooperación internacional⁹, lo cual representó una duplicación del monto en relación al año anterior y por lo tanto una cifra anómala en la tendencia de años anteriores, principalmente por un aumento significativo en la cooperación reembolsable¹⁰ (INECI, 2007: 41). Con excepción del año 2006, dado el crecimiento del PIB en el país durante los últimos años, la cooperación internacional ha representado cada vez 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 tendido a disminuir en el país (Tabla II). Sin embargo, esta ayuda tiene una importancia significativa en relación al gasto social y al Presupuesto General del Estado, pues como explica el INECI en el año 2005 la cooperación no reembolsable representó un 13,19% del gasto social del gobierno central mientras que la reembolsable representó un 20,83% (INECI, 2006).

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

Se observa una tendencia al aumento de la cooperación no reembolsable, que pasó de 259,20 millones en el año 2005 a 289,74 en el año 2006 (INECI, 2007: 41) (Tabla II). El grueso de este tipo de asistencia es bilateral y los principales países donantes en el año 2006 (excluyendo la cooperación oficial que es canalizada a través de organizaciones no gubernamentales), fueron Estados Unidos, Japón y España, en ese orden (Tabla III). Se evidencia un posicionamiento muy fuerte de España como uno de los principales donantes del país (y de la región), y la incorporación de nuevos actores, por ejemplo, de la cooperación Sur-Sur con la entrada de países como China, Venezuela y Chile como donantes. Cabe destacar que la AOD que destinan los Estados Unidos a Ecuador ha venido disminuyendo durante los últimos años (Tabla IV). Según el INECI esta disminución se debe principalmente a la negativa de Ecuador a adherirse

8. El INECI había desarrollado un sistema de recolección de información, por medio del cual pedía a los países, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales todos los datos sobre los proyectos y recursos que entraban al país por materia de cooperación (por medio de unas fichas que debían llenar y que luego se ingresaban a una base de datos). Si bien la institución hace un esfuerzo enorme en el manejo de esta base de datos, aún hay un sinnúmero de problemas que afectan la calidad de esta información y que son reconocidos por la institución (INECI, 2004).

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

10. Se recibió un préstamo de 400 millones de dólares estadounidenses por parte del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

al «artículo 98» que protege a soldados estadounidenses de ser enjuiciados en la Corte Penal Internacional¹¹.

TABLA II. INGRESOS POR CONCEPTO DE COOPERACIÓN OFICIAL Y NO GUBERNAMENTAL ECUADOR (2000-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cooperación reembolsable	602,9	726,2	409,6	645,9	374,2	364,2	928,7
Cooperación no reembolsable	119,98	226,87	235,6	164,98	187,62	230,55	289,74
Total	722,88	953,07	645,2	810,88	561,82	594,75	1218,4
PIB	15933	21249	24899	28690	32964	36244	44490
% PIB/cooperación reembolsable	3,78	3,42	1,65	2,25	1,14	1,00	2,08
% PIB/cooperación no reembolsable	0,75	1,07	0,95	0,58	0,57	0,64	0,65
% PIB/cooperación total	4,54	4,49	2,59	2,83	1,70	1,64	2,73

Fuentes: INECI (2006 y 2007) y Banco Central del Ecuador (2008).

TABLA III. ASISTENCIA BILATERAL A ECUADOR (2000-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)¹²

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

Fuente: INECI (2007).

11. Intervención del embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda: «Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana», llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007. La reducción de esta ayuda (que en el año 2004 fue de aproximadamente 7,5 millones de dólares), según los términos de este artículo, sólo debería afectar la ayuda militar que recibe el país, mas no la cooperación para el desarrollo ni la ayuda recibida por la lucha antinarcóticos. No obstante, es posible que la negativa de Ecuador a adherirse al artículo 98 esté afectando indirectamente el volumen de ayuda al desarrollo que recibe por parte de los Estados Unidos. Información de la Embajada Americana en Ecuador: <http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas%20Informativas/CPIArt98.htm>.

12. Cabe destacar que estos montos no incluyen la cooperación no reembolsable que es canalizada a través de organizaciones no gubernamentales, cuando estos montos son incluidos las cifras aumentan considerablemente.

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 2006, la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un monto total de 64,3 millones de dólares. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales aportaron el 20,3% del total de ayuda no reembolsable (58,94 millones de dólares aproximadamente) (INECI, 2007: 48).

IV. LOS ÉNFASIS DE LA COOPERACIÓN EN ECUADOR Y LA SEGURIDAD CIUDADANA¹³

Al hacer un mapeo de los distintos proyectos que se desarrollan en el país con el apoyo de la cooperación internacional, registrados en la base de datos del INECI, se observa que en general los que guardan alguna relación con la seguridad ciudadana constituyen programas aislados que no parecen tener una alineación en común. Los montos y los énfasis son variados y el diseño e implementación obedecen tanto a los intereses de los o las 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. Más aún, la información disponible que se analizará a continuación oculta otras fuentes de ayuda que sin duda tienen un efecto directo en la definición de las agendas de seguridad locales, como los múltiples espacios de intercambio que se han abierto para el debate de estrategias de seguridad ciudadana y los fondos destinados a ayuda militar y policial.

En esta línea, se observa que los énfasis de la cooperación reembolsable son diversos y están determinados por los intereses de los distintos donantes. Entre los proyectos que desarrolla la CAF, se encuentran en su mayoría obras públicas e infraestructura vial. Los proyectos del BM se destacan por enfocarse en el fortalecimiento del aparato productivo y el sector financiero. Por su parte, el BID muestra un interés explícito en abordar proyectos de prevención de violencia y manejo de riesgos.

Entre la lista de programas que desarrolla el BID en el país se listan los siguientes: un proyecto de protección a niños y jóvenes en riesgo que maneja el Ministerio de Bienestar Social (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

13. El análisis que hago en esta parte está basado en la base de datos del INECI cuyos últimos datos disponibles son del año 2005.

género, pero la inversión representa montos mínimos y entra en la categoría de ayuda no reembolsable¹⁴.

Existe también 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. Se podría especular que este tipo de programas afectan a la seguridad ciudadana no tanto por los niveles mismos de pobreza existentes sino por los niveles de inequidad que persisten en el país, no obstante estos préstamos están supeditados principalmente a la agenda del banco de mejorar la competitividad de los países de la región.

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 destacan como importantes beneficiarios la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional contó 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 tuvieron un monto contratado de más de 100 millones de dólares entre 2003 y 2005, principalmente para la compra de aviones y lanchas.

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 bienestar social, desarrollo local, medio ambiente y recursos naturales, y gobernabilidad, en ese orden (Tabla IV). 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 con los objetivos de la seguridad ciudadana. Así, existen proyectos puntuales en relación a «grupos de riesgo», prevención de violencia de género, casas de acogida para mujeres, niños y adolescentes, apoyo a procesos de reforma del sistema judicial, apoyo a la gestión de gobiernos locales, etc. En otros sectores, como el de medio ambiente, también se desarrollan 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 al sector de «gobernabilidad» el grueso de los recursos provienen del programa de «Fortalecimiento de la democracia» de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que en el período 2001-2007 contó con un monto estipulado de 38,9 millones de dólares. Se afirma, sin embargo, que sólo en el año 2005 el gobierno de los Estados Unidos donó un monto total de 35,65 millones de dólares, los cuales se concentraron en las cinco provincias de la frontera norte y se

14. En el año 2005 se estaba desarrollando un proyecto con el Municipio de Quito de prevención y atención de la violencia intrafamiliar para el cual se otorgaron 150.000 dólares.

destinaron principalmente a las áreas de desarrollo local, gobernabilidad, gestión financiera y ambiente (INECI, 2006). Entre 2007-2009, este proyecto contará con más de 23 millones de dólares.

Según el convenio firmado con USAID el proyecto persigue: «1) promocionar la paz, seguridad y estabilidad; 2) fortalecer una democracia efectiva; 3) apoyar la inversión social; 4) promover un crecimiento económico; y, 5) mejorar la asistencia humanitaria»¹⁵. Los programas son ejecutados a través de organizaciones no gubernamentales como la Fundación ESQUEL, la cual 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 igualmente en la frontera norte.

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

En este sector de «gobernabilidad» se desarrollan proyectos más pequeños que han tenido una incidencia importante en las políticas de seguridad ciudadana en Quito, por ejemplo. Es el caso concreto del proyecto «Apoyo al fortalecimiento del Plan Estratégico de Seguridad y Convivencia del Distrito Metropolitano de Quito» financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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 (\$US 8.500) y un programa «Contra la violencia en los barrios, manejo de conflictos y mediación» apoyado por la cooperación alemana e implementado por el Foro de la Mujer, con un costo total de \$US 769.000.

Destaca también entre los convenios un «Acuerdo de cooperación en materia de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad» firmado entre Chile y Ecuador en el año 2004 y que tiene una duración indefinida. Este convenio se inspira en la meta de fortalecer las políticas de seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de cooperación e intercambio de experiencias, información y capacitación entre el Ministerio de Gobierno y Policía del Ecuador y el Ministerio del Interior de Chile. Se establece

15. Tomado de la base de datos de AGECI actualizada hasta el año 2008, agradezco a Pablo Yáñez y a Juan Pablo Gálvez por proporcionarme esta información.

también un énfasis especial en la elaboración de una política nacional de seguridad ciudadana y en iniciativas de prevención de la criminalidad¹⁶. La firma de este convenio es consistente con una larga tradición de intercambio entre la Policía Nacional del Ecuador y el gobierno de Chile sobre todo en la formación policial, y ahora se evidencia una influencia más directa en las estrategias de seguridad ciudadana que se han venido adoptando en Ecuador, tal como el Plan Cuadra Segura, inspirado en el Plan Cuadrante de Chile.

TABLA IV. DISTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN ECUADOR POR SECTOR (2003-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

Sector	2003	2004	2005	2006	Total
Bienestar social	24,4	27,6	47,1	52,5	151,6
Desarrollo local	23,7	28,04	41,2	48,1	141,04
Medio ambiente y recursos naturales	25,3	33,6	40,9	33	132,8
Educación, ciencia y tecnología	17,9	19,7	16,5	34,1	88,2
Agropecuario	12,3	20,7	19,7	25	78,7
Gobernabilidad	18,3	17,5	22,1	17,4	75,3
Salud y saneamiento	15,4	12,4	19,2	18,8	65,79
Vivienda y servicios básicos	8,4	9,1	16,4	27,6	61,5
Gestión financiera	10	6,3	12,1	4,2	32,51
Industrias y comercio	3,3	4,1	12,1	11,4	30,9
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	3,8	5,7	5,7	6,3	21,5
Desastres naturales	1,3	1,4	3,7	7	13,4
Turismo	1	1,1	0,7	1,3	3,4
Transportes y comunicaciones	0,5	1	0,7	0,2	2,4
Otros	0,1	0,26	1,1	2,8	4,26
Total	165,7	188,5	258,5	289,7	903,3

Fuente: INECI (2007).

V. COOPERACIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA LOCAL

Más allá de esta revisión minuciosa de los convenios firmados y los proyectos ejecutados en el país, existen esfuerzos de cooperación internacional que ciertamente han tenido un impacto en el desarrollo de un lenguaje común y un discurso que define, en cierta medida, lo que se concibe como «seguridad ciudadana», así como los objetivos

16. Tomado de la base de datos de AGECI actualizada hasta el año 2008.

de las políticas y sus mecanismos. Como afirma Gustavo Lalama¹⁷ este proceso ha sido posible no sólo por el posicionamiento de las agendas locales de seguridad ciudadana en el marco de la cooperación internacional, sino también por el creciente papel y legitimidad de los municipios en esta competencia.

Un programa pionero en la materia es el programa de Ciudades Más Seguras de UN-Hábitat, creado en el año 1996 a petición de algunos alcaldes de ciudades africanas que propusieron la necesidad de enfrentar el problema de la violencia urbana mediante el desarrollo de estrategias de prevención en las ciudades (UN-Hábitat, 2007: 1). Así, el objetivo principal del programa es desarrollar y fortalecer las competencias de los gobiernos locales para enfrentar la inseguridad urbana y contribuir de esa manera a establecer una «cultura de prevención» (UN-Hábitat, 2007: 1). El enfoque del programa se basa en ciertas premisas:

1) Los problemas de inseguridad urbana y criminalidad deben ser entendidos en el contexto de la exclusión social de ciertos grupos que no se benefician de las bondades del desarrollo urbano, es decir, los problemas sociales, económicos y la gobernanza de la seguridad que afectan a los grupos más vulnerables.

2) La seguridad pública es «responsabilidad de todos», no es una función exclusiva del sistema de administración de justicia o de la policía, es también competencia de los gobiernos y autoridades locales así como de ciudadanos y ciudadanas.

3) El manejo de la inseguridad se considera como un elemento del «buen gobierno» o «gobernanza» de la ciudad. Ello implica incorporar la «participación ciudadana» en el manejo de las políticas públicas generadas frente al problema así como el principio de «inclusión» sobre todo de los grupos más vulnerables (UN-Hábitat, 2007: 2).

Otra de las metas del programa es promover debates regionales e internacionales así como el intercambio de experiencias en la prevención del delito. En un nivel más local, se desarrollan actividades sobre temas tales como: el fomento de la autoridad local en la seguridad urbana y el desarrollo de sus capacidades en esta área; nuevas estrategias de policía y justicia con un énfasis en los jóvenes en riesgo y la violencia contra la mujer, y la formación de redes para compartir conocimiento y divulgar las lecciones aprendidas (UN-Hábitat, 2007: 4). En el ámbito de la prevención el énfasis es otorgado a la prevención situacional del crimen por medio del diseño ambiental; la prevención a través de las instituciones apoyando formas alternativas de justicia y de actuación policial (por ejemplo, policía comunitaria), y la prevención social, por medio de acciones dirigidas hacia «grupos de riesgo» (UN-Hábitat, 2007: 5).

El programa es apoyado por una diversidad de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales tales como: el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC) de Canadá; el Foro Europeo sobre Seguridad Ciudadana (FESC); la Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y Crimen (ONUDC); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el BM; el PNUD, entre otras.

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

Por su origen las actividades se concentran principalmente en ciudades africanas, no obstante, en América Latina los principales socios son Colombia (Bogotá) y Brasil (varias municipalidades). Asimismo, se han desarrollado actividades en la región tales como: la Conferencia Ciudades más Seguras en América Latina y el Caribe (São Paulo, diciembre de 2003); el Segundo Congreso Internacional sobre Seguridad de la Mujer (Bogotá, noviembre de 2004); el Segundo Congreso Internacional sobre Jóvenes Urbanos en Riesgo (Monterrey, octubre de 2004); a los cuales han asistido personas de Ecuador involucradas en el tema¹⁸.

A raíz de estos eventos se ha visto la replicación del enfoque en otras iniciativas, tal es el caso del evento realizado en Bogotá sobre Ciudades Más Seguras para Mujeres y Niñas (2004), que se materializa en la «Declaración de Bogotá: Ciudades más Seguras para Mujeres y Niñas» del 25 de noviembre de 2004, y es seguido por el programa regional de UNIFEM sobre «Ciudades más seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas» que se ha convertido en un referente en la región para la incorporación de un enfoque de género en las preocupaciones de seguridad ciudadana. A futuro hay un interés expreso en ampliar el impacto del programa Ciudades Más Seguras pues se expresa la necesidad de fortalecer las actividades a nivel global para desarrollar redes y alianzas sostenibles (UN-Hábitat, 2007).

Aunque Ecuador no constituye uno de los países en los cuales el programa desarrolla proyectos específicos, no cabe duda de que su impacto, sobre todo por el intercambio de información que se ha generado, sea importantísimo en la actual definición de las agendas y en el discurso vigente sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. Ello se evidencia sobre todo en la experiencia de ciudades como Quito, la cual ha incorporado en su Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana, estrategias de prevención, participación ciudadana, alarmas comunitarias, prevención integral de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil y apoyo y fortalecimiento de la policía comunitaria¹⁹.

Para el desarrollo de este plan el Municipio de Quito ha recibido el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales e instituciones como el BM, el PNUD, el BID y la Comunidad Europea. Un área importante de este apoyo ha sido la de gestión y manejo de riesgos, para lo cual se han realizado proyectos con el PNUD (Intercambio de Buenas Prácticas en Manejo de Laderas), y actualmente se firmará un convenio con el BM para la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito que asciende a 1 millón de dólares²⁰. No obstante, se reconoce que el apoyo más que material es un

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

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

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

apoyo simbólico que se basa en el intercambio de experiencias²¹, pues el grueso de las actividades son financiadas por la tasa de seguridad ciudadana creada en la ciudad y que asciende a los 5 millones de dólares anuales.

Otra experiencia que se puede citar es el programa de cooperación descentralizado de la Red 14 sobre «Seguridad Ciudadana en la Ciudad» del programa URB-AL de la Comisión Europea. Este proyecto, al igual que el programa Ciudades Más Seguras, busca generar experiencias de intercambio, en este caso entre ciudades de América Latina y Europa con el fin de consolidar estrategias colectivas para abordar los fenómenos derivados de la inseguridad, generando canales de comunicación e información que permitan la identificación de modelos exitosos al interior de territorios geográficos «heterogéneos», esto se logra a través de «la implementación de políticas públicas, proyectos, planes y programas de seguridad ciudadana». Asimismo, se generan marcos teóricos, se elaboran documentos base y se diseñan metodologías para la consolidación de estrategias comunes, para luego sistematizar, visualizar y difundir masivamente las «buenas prácticas» que surgen de los mismos²².

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

La ciudad de Quito forma parte del proyecto «El protagonismo del gobierno local como articulador en la integración de políticas participativas de seguridad ciudadana» el cual busca robustecer la capacidad institucional de los gobiernos locales en la gestión de políticas públicas de seguridad ciudadana. De la misma manera, participa en el proyecto común «Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación práctica» que se aboca más bien a la formación de funcionarios locales encargados de la seguridad ciudadana y el intercambio de experiencias, en éste también participa la ciudad de Guayaquil.

Por último, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito forma parte del «Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana» el cual constituye un mecanismo de recopilación y sistematización de información que servirá de insumo a los procesos de intercambio de experiencias y la implementación de un plan piloto de prevención de la criminalidad en centros históricos en las ciudades que

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

22. Tomado de la página web de la Red 14 URB-AL: http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbal-red14/site/edic/base/port/portada.html.

participan²³. Este último tema de los instrumentos de medición ha sido de gran importancia, no sólo en los documentos producidos por los distintos organismos involucrados en la problemática sino también en la generación de proyectos específicos como el actual «Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana», proyecto que se encuentra en ejecución en varios países de la región, Ecuador siendo uno de ellos, y que es financiado por el BID²⁴.

A más de los proyectos de la Red 14 existen otras redes URB-AL que pueden tener un efecto positivo en las iniciativas de seguridad ciudadana. En Quito, por ejemplo, el municipio ha recibido entre 2007 y 2008 un monto de 900.000 dólares para llevar a cabo el proyecto URB-AL «Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a mujeres» cuyo objetivo es el mejoramiento de servicios municipales claves en la atención a las mujeres. Uno de los servicios considerados en el marco del proyecto es el que ofrecen los Centros de Equidad y Justicia (CEJ) que constituyen espacios creados en el marco de la política de seguridad ciudadana del municipio para generar una atención integral de la violencia intrafamiliar en la ciudad.

Estos esfuerzos a nivel local fomentan el intercambio de experiencias, la construcción de redes y una suerte de «consenso» en relación a cómo se están definiendo las políticas de seguridad ciudadana. No obstante, estas experiencias locales han beneficiado a ciertas ciudades del país, no a todas, y pueden participar en estos proyectos los gobiernos locales que ya tienen cierta infraestructura y una agenda sobre el problema (claramente el caso de Quito). Así, no existe una estrategia común a nivel nacional que logre compensar los desbalances que se observan actualmente entre localidades.

Es necesario, entonces, reconocer que a pesar de estos esfuerzos descentralizados existen dinámicas nacionales importantes en la distribución de la ayuda para el desarrollo que tienen un efecto directo no sólo en la armonización (o ausencia de la misma) de los procesos a nivel local con los procesos nacionales, sino también en los énfasis generales de las políticas de seguridad del país, no sólo en términos simbólicos sino también monetarios. Es por ello que en la siguiente sección se analizará el impacto e importancia que aún tiene en Ecuador la lucha antidrogas en la transferencia de recursos por parte de su mayor donante, los Estados Unidos, los cuales tienen un efecto directo en instituciones como la Policía Nacional que podría ser un ente capaz de articular las esferas nacionales y locales en lo que se refiere a seguridad ciudadana.

VI. ESTADOS UNIDOS: AYUDA MILITAR Y LUCHA ANTIDROGAS

Mientras el CAD de la OECD explícitamente excluye la ayuda militar y policial de sus estadísticas el INECI no lo hace, no obstante, la información que recaba no refleja este tipo de datos. Si bien en la base de datos que maneja esta institución aparece, por

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

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

ejemplo, un proyecto del gobierno de Estados Unidos en cooperación con el «grupo militar» (2003-2006) no se especifican los fondos destinados al 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 \$US 874 millones por concepto de ayuda militar y policial en la región, cifra equivalente al 66% del promedio de la AOD de Estados Unidos para América Latina y el Caribe en los últimos diez años (INECI, 2004: 43)²⁵.

El entrenamiento militar y policial en la región por parte del gobierno estadounidense se ha incrementado en un 50%, y está siendo financiado principalmente por programas antinarcóticos que ahora pueden apoyar misiones contrainsurgentes. 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).

Este nuevo ímpetu de la ayuda militar debe ser entendido en un contexto en el que los discursos antiterroristas y antidrogas confluyen en una estrategia común frente a la amenaza del «narcoterrorismo» (TNI, 2005). Se enfrenta entonces 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), 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 de Ecuador prácticamente se equiparan (Isacson *et al.*, 2004); así como el creciente manejo del Departamento de Defensa de Estados Unidos de la ayuda para el desarrollo, que ha cobrado un nuevo ímpetu bajo las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2002 y 2006 y tiende a «seguritized» temas como el desarrollo o la pobreza, pues su desatención es vista como un factor que contribuye a la inseguridad mundial (DAC, 2006a).

25. Datos tomados de A. ISACSON *et al.* (2004) y J. LOBE (2003).

En este contexto, la lucha antidrogas sigue siendo un tema prioritario de los donantes internacionales que destinan sus recursos a Ecuador, no sólo para los Estados Unidos sino también para todos aquellos países que conforman la institucionalidad global que se ha generado en torno a la criminalización de las drogas. Ello se refleja en el aporte de la cooperación internacional al Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). Según un informe que evalúa la aplicación de este plan entre los años 2002-2004, el 84% del financiamiento total provino de fuentes internacionales (alrededor de 271 millones de dólares)²⁶. En 2002, el 55% de la asistencia de organismos internacionales fue destinado a actividades que cumple la Policía Nacional, mientras que en 2003 y 2004 los porcentajes fueron de 84% y 73%, respectivamente (OEA/CICAD, 2004).

Si bien en el desglose de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos a Ecuador se constata 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 \$US 19.933.000, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (12 millones aproximadamente) y proyectos militares (6 millones) (Hanashiro, 2006). Esta disparidad en los datos no 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 cuantificar²⁷.

En el presupuesto previsto en el Plan Nacional de Prevención y Control de Droga (ver CONSEP, 2004) es claro que el énfasis está puesto en el programa de reducción de la oferta, con una asignación de \$US 139.110.000. Dentro de esta área el «Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos» recibe un total de 108.580.000 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 (ver Tabla v).

Este tipo de ayuda tiene un impacto importante en las agencias de control del país, si se considera 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) y mucho menos para programas que orienten el quehacer policial hacia áreas específicas (como el de policía comunitaria) (Hanashiro, 2006). En el caso del sistema judicial, el panorama es aún más difícil, por el financiamiento exíguo que recibe del gobierno central, pues en el año 2006 de los 1.283 millones de dólares asignados a policía, defensa y el sector

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

27. De hecho los datos de A. ISACSON *et al.* (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.

TABLA V. PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE DROGA
CONSEP (2002-2008)

Programa	Actores involucrados	Subprogramas	Costo total
Programas de reducción de demanda			
Diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción (farmacodependientes)	CONSEP, DNRS, ONG, MSP, MBS, Ministerio de Salud	5	12.800.000
			12.800.000
Programas de reducción de la oferta			
Control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados	CONSEP, organismos vinculados, organismos internacionales	2	5.780.000
Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos	CONSEP, Ministerio de Gobierno y policía (Policía Antinarcoóticos), Ministerio de Defensa, CAE, Servicio de Vigilancia Aduanera, Ministerio Público, OED, Organismos Internacionales, Fuerzas Armadas	4	108.580.000
Control de lavado de activos	CONSEP, Ministerio Público, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Policía Nacional, organismos internacionales	1	750.000
Desarrollo alternativo preventivo (Fase 1)	CONSEP, Ministerio de Relaciones Exteriores, organismos internacionales, UDENOR, ONG, ministerios relacionados	1	24.000.000
			139.110.000
Programas de acción transversal			
Fortalecimiento de la planificación del Sistema Nacional Antidrogas	CONSEP, todos los organismos públicos y privados vinculados para enfrentar el problema de las drogas	2	360.000
Mejoramiento de la Cooperación Internacional	CONSEP, MMRREE, OI	1	850.000
Investigación e informaciones estadísticas: Observatorio Ecuatoriano de Drogas	CONSEP, organismos públicos y privados vinculados a la investigación	1	2.350.000
Fortalecimiento del marco legal de la lucha contra la droga	CONSEP, OEA/CICAD, organismos vinculados, Procuraduría General del Estado, Superintendencias de Bancos y Compañías, Ministerio Público, Policía Nacional	1	6.210.000
Fortalecimiento Institucional del CONSEP como ente rector del Sistema Nacional Antidroga	CONSEP, Ministerio de Economía y Finanzas, municipios	5	5.250.000
Fortalecimiento del Sistema Nacional Antidroga	MSP, MBS, MEC, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Público		16.450.000
			31.470.000
Total			213.330.000
Programa de desarrollo alternativo preventivo	CONSEP, MMRREE, OI, UDENOR, ONG, ministerios relacionados	1	176.000.000

Fuente: Elaboración propia en base a CONSEP (2004).

judicial sólo el 11% correspondió a este último (Salazar y Lastra, 2006). En este sentido, los fondos que reciben la policía y el sistema judicial por materia de cooperación internacional y su énfasis en la lucha antidrogas tienen un efecto directo en las prioridades de su accionar.

Históricamente, el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas ha aumentado, pues mientras en el año 2002 se registraron 1.468 detenciones y 593 condenas por tráfico ilícito de drogas, en 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 cuyos internos e internas se encuentran detenidos principalmente por delitos de drogas (38% en el año 2005), llegando a porcentajes dramáticos entre las mujeres (77% en el año 2005)²⁸.

En dos estudios realizados por Farith Simon, se puede observar que a pesar de que los delitos contra la propiedad, las personas y los delitos sexuales son precisamente los más impunes a pesar de que representan las preocupaciones principales de los ciudadanos y las ciudadanas (son los más denunciados), afectan mayormente su seguridad personal e inciden fuertemente en sus percepciones de inseguridad (ver Simon, 2006; en prensa). Haciendo una revisión de los delitos denunciados en el año 2007, se constata que de las 2.733 sentencias que se dictaron en el país a través del sistema penal, 18,55% corresponde a delitos relacionados al narcotráfico, a pesar de que éstos representan sólo un 0,47% de las denuncias. A manera de contraste, los delitos contra la propiedad, que constituyen el 45,54% de las denuncias (59.075), representan tan sólo el 28,75% de las sentencias emitidas en ese año (ver Simon, en prensa).

VII. CONCLUSIONES

Se observa entonces un panorama bastante complejo y fragmentado. Por un lado, existen tendencias globales que apuntan a aumentos en la ayuda internacional para el desarrollo, pero se observa al mismo tiempo que esta ayuda sigue siendo distribuida bajo criterios políticos e intereses geoestratégicos, sobre todo para el caso de la ayuda que otorga los Estados Unidos, el principal donante bilateral en el mundo. En este contexto América Latina ha perdido su importancia relativa como región que recibe fondos de la cooperación internacional. En Ecuador, aunque la cooperación no reembolsable tiende a subir, sigue predominando la ayuda reembolsable. En lo que refiere a seguridad ciudadana, aunque el grueso de las donaciones es destinado al área de «bienestar social» es difícil identificar proyectos que tengan un enfoque explícito

28. 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. Cabe destacar que el gobierno actual del presidente Rafael Correa otorgó un indulto a personas encarceladas por drogas principalmente a personas que fueron detenidas con cantidades menores a 2 kilos de drogas o por hacer un trabajo de «mulas», se calcula que esta medida beneficiará a alrededor de 1.200 internos e internas.

de prevención de la violencia, aunque se encuentran esfuerzos dispersos que dan cuenta de un interés general en el tema, sobre todo por parte de ciertas organizaciones internacionales, como el BID, el PNUD y el Banco Mundial.

Por otra parte, se ha desarrollado una serie de esfuerzos que se abocan al nivel local para la promoción de la prevención de la violencia y formas distintas de enfrentar los problemas de seguridad de las ciudades. Éstos se han constituido en espacios importantes no sólo de construcción de redes e intercambio de experiencias sino también para el desarrollo de un «consenso discursivo» o «visión hegemónica» (Pontón, 2004) sobre la seguridad ciudadana, que muchas veces tiene más de retórica que de aplicación en las políticas locales.

No obstante, al analizar otros tipos de ayuda que aún son significativos en el país, particularmente la cooperación dirigida a la policía o a las Fuerzas Armadas para la lucha antidrogas, es posible notar que este tipo de ayuda ejerce ciertas presiones sobre la posibilidad de armonizar las experiencias locales con las nacionales, sobre todo en la coyuntura actual en la que se comienza a desarrollar una política nacional de seguridad ciudadana, dentro de la cual una de las instituciones más importantes sigue siendo la policía²⁹. Como apunta Hanashiro (2006) es difícil que esta injerencia de recursos para la lucha antidrogas se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial –uno de los enunciados del nuevo enfoque de seguridad ciudadana–, sobre todo por el riesgo que para las agencias de desarrollo ha significado invertir en este tipo de programas antes de la transición a la democracia. A instituciones como la USAID, por ejemplo, les fue prohibido dar asistencia a las Fuerzas Armadas o a la policía en 1974 cuando se adhirió la sección 660 al *Foreign Assistance Act* (AAA ¿FAA?), pues en el período 1962-1974 el rol de su Oficina de Seguridad Pública estuvo vinculado con fuerzas policiales responsables de graves violaciones a los derechos humanos (Neild y Ziegler, 2002).

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

29. La nueva administración presentó recientemente a la ciudadanía el «Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional» al cual se han asignado 320 millones de dólares. Este plan será ejecutado por la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno, Cultos Municipalidades y Policía de Ecuador. Hasta ahora el grueso de los recursos es destinado a infraestructura policial. Ver: <http://www.seguridadciudadana.gov.ec>.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, 2005, 333 pp. Documento electrónico [<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>], consultado el 15 de noviembre de 2006.
- CONSEP. *Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008*. Quito: CONSEP, 2004, 78 pp.
- DAC. *United States (2006) DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*. París: OECD, 2006a. Documento electrónico [http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_37838171_1_1_1_1,00.html], consultado el 10 de agosto de 2008.
- DAC. *Final ODA Data for 2005*. París: OECD, 2006b, 11 pp. Documento electrónico [<http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>], consultado el 10 de noviembre de 2006.
- DAC. América. En DAC. *Development Aid at a Glance*. París: OECD, 2007, pp. 78-91. Documento electrónico [<http://fiordiliji.sourceoecd.org/pdf/devaid2007/432007091e-3-3.pdf>], consultado el 28 de agosto de 2008.
- DAC. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What Will it Take*. París: OECD, 2008, 21 pp. Documento electrónico [<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>], consultado el 23 de julio de 2008.
- FLACSO-Chile. América Latina - Estados Unidos: Tendencias de la cooperación en seguridad. *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*. Tema central, 2006, julio, n.º 4: 6 pp. Documento electrónico [<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1858>], consultado el 23 de julio de 2008.
- HANASHIRO, Olaya. Ecuador: Skipping Police Reform. Manuscrito de capítulo de tesis doctoral proporcionado por la autora, 2006.
- INECI. *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2003-2004*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, 2004, 125 pp.
- INECI. *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2005*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, 2006, 163 pp.
- INECI. *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2006-2007*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, 2007, 73 pp.
- ISACSON, Adam; OLSON, Joy y HAUGAARD, Lisa. *Blurring the lines: trends in U.S. military programs with Latin America*. Washington, DC: LAWGEF/Center for International Policy/WOLA, 2004, 12 pp. Documento electrónico [<http://www.ciponline.org/facts/0410bt1.pdf>], consultado el 15 de noviembre de 2006.
- JÁTIVA NARANJO, Carlos. Intervención en la mesa redonda «Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana», llevada a cabo en FLACSO-Ecuador el 31 de enero de 2007.
- LALAMA, Gustavo. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.
- LOBE, Jim. *Sharp Increase in U.S. Military Aid to Latin America*. 23 de septiembre de 2003. Documento electrónico [<http://www.commondreams.org/headlines03/0923-02.htm>], consultado el 23 de noviembre de 2006.
- NEILD, Rachel y ZIEGLER, Melissa. *From peace to Governance: Police Reform and the International Community*. Washington, DC: WOLA, 82 pp. Documento electrónico [http://www.wola.org/publications/police_reform_report.pdf], consultado el 23 de noviembre de 2006.
- OEA/CICAD. *Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004*. Washington, DC: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)/Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), 2004, 25 pp. Documento electrónico [<http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf>], consultado el 23 de noviembre de 2006.

- OEA/CICAD. *Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*. Washington, DC: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)/Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), 2006, 38 pp. Documento electrónico [<http://www.cicad.oas.org/mem/esp/Informes/Cuarta%20Ronda%20Full/Peru%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf>], consultado el 15 de septiembre de 2008.
- PONTÓN, Daniel. Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004). En DAMMERT, Lucía (ed.). *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: URB-AL, 2004, pp. 353-373.
- POPULATION REFERENCE BUREAU. 2006 *World Population Data Sheet*. Washington, DC: Population Reference Bureau/USAID, 2006, 12 pp. Documento electrónico [<http://www.prb.org/pdf/06/06WorldDataSheet.pdf>], consultado el 28 de agosto de 2008.
- SALAZAR, Pablo y LASTRA, Alexandra. El presupuesto de la seguridad. *Boletín Ciudad Segura*, 2006, 5: 4-8.
- SIMON, Farith. Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil. *Boletín Ciudad Segura*, 2006, 6: 4-8.
- SIMON, Farith. Proceso penal e impunidad. *Boletín Ciudad Segura*, 27 (en prensa).
- TNI. *De los inconvenientes de confundir la política de drogas con la política de seguridad. Informe sobre políticas de drogas*. Documento electrónico [<http://www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm>], publicado el 9 de enero de 2005, consultado el 30 de noviembre de 2006.
- UN-HÁBITAT. *UN-HÁBITAT por Ciudades más Seguras 1996-2007*. 2.ª edición. Nairobi: UN-HÁBITAT, 2007, 29 pp.

Páginas web:

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)- Información estadística
<http://stats.oecd.org>
Banco Central del Ecuador
<http://www.bce.fin.ec>
Embajada Americana en Ecuador
<http://www.usembassy.org.ec>
Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)
<http://www.mmrree.gov.ec/ineci>
Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Quito
http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm
Proyectos URB-AL
http://centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm
Red 14 «Seguridad ciudadana en la ciudad»/ URB-AL
<http://www.urbalvalparaiso.cl>
Unidad de Ejecución Especializada de la Seguridad Ciudadana
<http://www.seguridadciudadana.gov.ec>