

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador
Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo

Plan Nacional de Seguridad Integral ¿discurso o posibilidad?
Análisis del caso de la Policía Nacional dentro del Plan Nacional de
Seguridad Integral propuesto por el Estado ecuatoriano.

Autora: Belén Espinel Rodas

Quito-Ecuador

CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFÍA

Yo, María Belén Espinel Rodas, autora de la tesis intitulada *Plan Nacional de Seguridad Integral ¿discurso o posibilidad? Análisis del caso de la Policía Nacional dentro del Plan Nacional de Seguridad Integral propuesto por el Estado ecuatoriano* mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador
Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo

Plan Nacional de Seguridad Integral ¿discurso o posibilidad?
Análisis del caso de la Policía Nacional dentro del Plan Nacional de
Seguridad Integral propuesto por el Estado ecuatoriano.

Autora: Belén Espinel Rodas
Tutor: Esteban Nicholls Andrade

Quito-Ecuador

Resumen

El planteamiento utilizado por el Ministerio del Interior, sostiene que la seguridad integral es un nuevo enfoque, indispensable de establecer para expresar la "multicausalidad" que implica el problema de seguridad para un Estado. Su idea principal sostiene que, debido a la complejidad del problema, no se puede tratar a la seguridad desde un enfoque policial y militar sino que se debe incluir un criterio social, participativo y transversal. En el plan nacional expuesto por la Policía Nacional del Ecuador se establece la aplicación de una teoría de seguridad integral, utilizando este enfoque, se pretende incluir nuevas políticas que permitan establecer a la institución como eje de funcionamiento dentro de la sociedad, que tiene por objetivo alcanzar el desarrollo.

Ecuador a partir de 2006, ha sido parte de un largo proceso de reestructuración del aparato estatal. Teniendo en consideración que en un territorio en donde la violencia y la criminalidad son un tema generalizado, la Policía Nacional adquiere un rol importante en cuanto a su relación con la gobernabilidad del país, rol que intenta ser mejorado con una nueva institucionalidad enmarcada en la idea de Seguridad Humana, discurso que dirige todos sus esfuerzos hacia el ser humano.

Este proyecto de investigación, pretende determinar cómo se ha realizado este proceso de reestructuración de la Policía Nacional, enfocándose en establecer de qué modo y hasta qué punto el enfoque de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana han sido incorporados en la institucionalidad (teórica y formal) de la Policía Nacional. Este análisis busca describir cuáles son los elementos del discurso, que han sido incorporados en el planteamiento de Seguridad Integral de la Policía Nacional. Para su desarrollo, se analizaron tanto los documentos de reforma propuestos por parte del gobierno central, así como los cambios hechos dentro de la institución, con el propósito de comparar entre lo teórico y lo práctico dichas variaciones institucionales. Se realizó además, el análisis de los principales índices de criminalidad y victimización para comprender de mejor manera la compleja relación con el tema de seguridad y la evolución de la Policía Nacional y para determinar si efectivamente la institución se está transformando hacia el enfoque de seguridad que defiende el actual gobierno.

Dedicatoria

A mi familia, por ser mi pilar
constante de apoyo, sin el cual nada de esto
podría haber sido posible. Y, en especial a una
maravillosa mujer, a quien debo lo que soy y
lo que tengo, todo lo que he logrado y lo que
lograré, Eliana.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar por la oportunidad que me brindaron al permitirme ser parte de ella, y realizar mis estudios de maestría en calidad de becaria. Al cuerpo docente, por el conocimiento compartido y la constante motivación para seguir adelante.

Un agradecimiento especial a Esteban Nicholls, quien ha sido no sólo un excelente profesor, sino un apoyo como tutor de este trabajo, por su paciencia, generosidad y valiosa orientación.

A Marco Romero, quien me brindó todo el apoyo y consejo necesario en este largo camino para completar este trabajo de tesis, porque a pesar de los inconvenientes siempre me atendió con una sonrisa.

A los amigos, Diani, Beto, Carlita, Sebas y Estefi por hacer de la maestría un espacio de crecimiento.

Tabla de Contenidos

Introducción	10
CAPÍTULO PRIMERO ¿EXISTE UNA TEORÍA DE SEGURIDAD INTEGRAL? ANÁLISIS DE LAS TEORÍAS DE SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD CIUDADANA	13
1.1 Seguridad Humana	14
a. Aportes de la Seguridad Humana	18
b. Críticas a la Seguridad Humana	20
1.2 Seguridad Ciudadana	22
1.3 Conclusiones	26
CAPÍTULO SEGUNDO. POLICÍA NACIONAL	28
2.1 Historia de la Policía Nacional	28
2.2 Los documentos y el proceso de reforma	31
2.3 Cambios en la Institución	39
2.4 Conclusiones	41
CAPÍTULO TERCERO ÍNDICES DE CRIMINALIDAD Y PERCEPCIÓN CIUDADANA	45
3.1 Análisis de Índices de Seguridad (2008-2014)	46
3.2 Análisis de la Percepción Ciudadana sobre la Policía Nacional (2010-2014)	52
3.3 Conclusiones	55
Conclusiones Finales	58
Bibliografía	64
Anexos	68
Anexo 1. Índices de Seguridad Ciudadana en Ecuador 2012-2013	68
Anexo 2. Problemas más importantes: delincuencia y desempleo 2015	69

Tabla de Gráficos

1. Gráfico 1. Grados jerárquicos de la Policía Nacional	36
2. Gráfico 2. Servicios desconcentrados por nivel territorial	38
3. Gráfico3. Meta 3.7.1 Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% en 2013	47
4. Gráfico 4. Meta 3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013	47
5. Gráfico 5. Meta 6.2. Reducir la tasa de homicidios a 8 muertos por cada 100.000 habitantes	48
6. Gráfico 6. Meta 6.3. Reducir el porcentaje de homicidios por armas de fuego a 50%	48
7. Gráfico 7. Meta 6.5. Reducir la tasa de homicidios a mujeres a 2 muertes por cada 100.000 mujeres	49
8. Gráfico 8. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes a nivel nacional (2008-2014)	50
9. Gráfico 9. Total de armas incautadas, decomisadas y abandonadas (2008-2014)	50
10. Gráfico 10. Población penitenciaria a nivel nacional (2008-2014)	51
11. Gráfico 11. Problema más importante en el país (2014)	55

Abreviaciones

ONU: Organización de Naciones Unidas

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

OEA: Organización de Estados Americanos

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

ENES: Examen Nacional para la Educación Superior

Introducción

Ecuador a partir de 2006, ha sido parte de un proceso de reestructuración del aparato estatal. El planteamiento utilizado por el Ministerio del Interior en el Plan Nacional sostiene que, la Seguridad Integral es un nuevo enfoque, indispensable para expresar la “multicausalidad” que implica el problema de seguridad para un Estado, en este caso el ecuatoriano. Su idea principal mantiene que, debido a la complejidad del problema no se puede tratar a la seguridad desde un enfoque policial y militar, sino que se debe incluir un criterio social, basado en el ser humano.

El planteamiento realizado por el Ministerio del Interior en teoría dirige todos sus esfuerzos hacia el ser humano, aplicando el concepto internacional de Seguridad Humana. Dentro de los principios que señala la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la promoción de Seguridad Humana, es indispensable promover medidas centradas en las personas que sean amplias en cuanto a las amenazas que constriñen a la sociedad; dichas medidas deben ser específicas para cada contexto local y orientadas a la prevención con el fin de reducir la probabilidad de conflictos, superar los obstáculos pendientes y promover los derechos humanos. Es decir, considerar una amplia gama de situaciones por debajo de las cuales la supervivencia y dignidad de las personas se ven amenazadas, esto requiere del planteamiento de respuestas extensas basadas en la colaboración de múltiples sectores, que sean coherentes y que den lugar a mejoras tangibles y eficaces en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Este trabajo pretende determinar cómo se ha ido realizando este proceso de reestructuración de la Policía Nacional, enfocándose en señalar de qué modo y hasta qué punto el enfoque de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana han sido incorporados en la institucionalidad (teórica y formal) de la Policía Nacional y enmarcada en un plano histórico.

Este análisis busca describir, en primer lugar, cuáles son las características y los elementos de los conceptos Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana, incorporados en el planteamiento de Seguridad Integral de la Policía Nacional; en segundo lugar, analizar los documentos de reforma propuestos por parte del gobierno central, y los cambios realizados dentro de la institución, con el propósito de comparar entre lo teórico y lo práctico dichos cambios institucionales. Finalmente, fijar si efectivamente la institución cumple con esta transformación de enfoque hacia la Seguridad Humana.

Este proyecto se ha planteado, metodológicamente, analizar los documentos de reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y la Ley de Organizaciones de la Seguridad Ciudadana propuestos por el Ministerio del Interior, así como de los principales índices de criminalidad y victimización para comprender de mejor manera las complejidades del tema de seguridad. Teniendo en consideración, la difícil tarea que representa el estudio de las prácticas policiales de Seguridad Humana, pues éstas no se encuentran definidas en los conceptos, se ha propuesto incluir una revisión de lo que tradicionalmente cumple la Policía Nacional en su tarea de proveer seguridad. Y desde este punto, identificar los posibles cambios en cuanto a sus estrategias, una vez que ya se han reconocido las variaciones en la normativa de la institución.

De la misma manera, se ha considerado incluir la revisión de los índices de criminalidad y victimización con el deseo de ahondar en la revisión de la institución y sus prácticas, pues los índices de criminalidad son la muestra de las áreas que preocupan su accionar, así como los índices de percepción ciudadana que son la muestra de la satisfacción o insatisfacción de sus servicios, por lo tanto, serán el reflejo del sentir de los ciudadanos hacia la institución y su trabajo.

Se busca estudiar este contexto institucional, a partir de los cambios establecidos en el 2008 con la nueva Constitución y los documentos de ley propuestos por el Ejecutivo, analizando la normativa que surge de estas propuestas y cómo se han aplicado dichos cambios. Al mismo tiempo, se intenta enfocar esta propuesta con lo que sostiene el discurso de Seguridad Humana, para establecer si efectivamente los cambios planteados en el plan nacional llevarían a una Policía Nacional institucionalizada bajo el marco de la Seguridad Humana.

En este marco bibliográfico, el primer capítulo se enfoca en el análisis de dos conceptos: Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana. A través de la revisión de sus aportes discursivos, se busca identificar elementos que conlleven a la creación de estrategias para aplicar tanto la Seguridad Humana como la Seguridad Ciudadana por parte del Estado ecuatoriano. Así también, se revisará las críticas que enfrentan estos juicios, al ser conceptos de gran aceptación a nivel internacional, pero de corta trayectoria y con poca especificidad en la construcción de prácticas policiales para su aplicación.

El segundo capítulo se centra en el estudio de la Policía Nacional. Se realiza una revisión de la institución en un contexto histórico, analizando brevemente su

origen y desarrollo, al mismo tiempo que su llamada doctrina, para identificar los posibles elementos a ser cambiados. Siguiendo con la línea de la institución, se revisa la normativa de cambio propuesta por parte del gobierno central para identificar la parte formal de la institución. A lo largo de esta revisión, se irán destacando las prácticas policiales que realiza la institución, para determinar si efectivamente existe un cambio por parte de la Policía hacia un enfoque de Seguridad Humana.

En el tercer capítulo, se analizan los índices de criminalidad a partir de 2008, para evaluar la evolución y el cumplimiento del trabajo de la institución. Se intenta determinar cuáles han sido los focos de atención por parte de la Policía Nacional, así como identificar las estrategias que se derivan de la normativa analizada en el segundo capítulo. Además, se explora el índice de victimización y de percepción ciudadana en Ecuador, para tener un mayor panorama acerca de cómo es el desempeño del accionar de la Policía, y cómo la sociedad percibe a la institución; teniendo en consideración que el objetivo clave del planteamiento es generar ese vínculo con la sociedad para la construcción de la Seguridad Humana. Finalmente, se señalan las conclusiones obtenidas del análisis.

CAPÍTULO PRIMERO

¿EXISTE UNA TEORÍA DE SEGURIDAD INTEGRAL?

ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Introducción

En el Plan Nacional expuesto por el Ministerio del Interior se establece la aplicación de una teoría de Seguridad Integral, y desde este enfoque se incluyen nuevas políticas que permiten establecer a la institución como un eje de funcionamiento dentro de la sociedad, que tiene por objetivo alcanzar el desarrollo. La propuesta sostiene que este concepto, es un concepto nuevo y que se lo ha establecido en base a las doctrinas de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana, pero ¿existe en realidad un concepto denominado Seguridad Integral?

Dentro de las estrategias de planificación establecidas por el gobierno actual, se incluye la adecuación de las instituciones al lineamiento establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir. La Policía Nacional, es una de las instituciones vitales para el adecuado funcionamiento de la sociedad, al ser ésta la encargada de mantener el orden, la paz y de proteger a la ciudadanía. Sin embargo, es hasta finales de 2010 que el gobierno emprende una campaña de cambio institucional en la Policía Nacional. Su justificación se basa en la necesidad de lineamiento de la institución hacia el Plan Nacional de Seguridad Integral. La justificación defendida por el gobierno central al realizar la propuesta de cambio institucional, se basa en el uso de los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana como marco para el establecimiento de estrategias que soporten este cambio institucional, aunque aparenta ser más un intento desesperado por descartar la autonomía de la institución, que un interés legítimo de generar desarrollo a partir de estas nuevas concepciones sociales.

Así, es necesario realizar una revisión del debate que existe actualmente en torno a la Seguridad Humana, pues a pesar de ser un fenómeno relativamente nuevo ha tenido gran acogida discursiva por parte de varios Estados; sin embargo, su poca efectividad y la dificultad en cuanto a la delimitación de las amenazas y por ende a su aplicación, la hacen motivo de crítica. Tal y como lo establece Andrew Mack, los impulsores de la Seguridad Humana coinciden en que el individuo debe ser el

referente de la seguridad, no obstante, no existe consenso respecto a la naturaleza de las amenazas sobre dicho individuo ni a una adecuada política para su aplicación (Mack, 2005). Parecería que las pocas restricciones de estos conceptos dan carta abierta para la interpretación y uso por parte de los Estados, justificando cambios en temas de seguridad de acuerdo a sus intereses.

Este capítulo, tiene como objetivo analizar los principales componentes conceptuales de la Seguridad Humana y la Seguridad Ciudadana, para establecer cuáles son los elementos que han sido considerados por el Estado ecuatoriano en la creación de su nuevo Plan de Seguridad Integral. De igual manera, revisar las críticas que surgen en la débil aplicación de estos conceptos.

1.1 Seguridad Humana

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de la Comisión de Seguridad Humana, en su informe "La Seguridad Humana Ahora" define a la Seguridad Humana así:

"...consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad Humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas y omnipresentes. Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad" (Comisión de Seguridad Humana, 2003).

La Seguridad Humana ha sido reconocida gracias a los cambios experimentados en el contexto internacional, (el fin de la confrontación clásica y aparición de guerras vinculadas al problema de desarrollo) así como al realizado en el mundo de las ideas (auge del liberalismo). En los años ochenta aparecieron en los círculos académicos, nuevas propuestas que cuestionan el enfoque imperante de Seguridad Nacional, es decir el de resolución de conflictos armados entre Estados. Estos avances son la base de la generación de la Seguridad Humana, debido a que suponen un profundo cuestionamiento de dicha concepción clásica, entendiendo como clásica a la visión realista orientada a la seguridad militar que según Buzan

estaba determinada por la capacidad de disuasión que poseía cada Estado (Buzan, 1981). Lo que cambia es el objeto de estudio del modelo de seguridad; la seguridad del Estado pregonada por la concepción tradicional de seguridad, frente a la seguridad del individuo pregonada por la Seguridad Humana (Pérez de Armiño, 2006).

Así, se plantea como un marco nuevo, que rescata al individuo como objetivo central del trazado de seguridad tanto en el ámbito interno como externo de un territorio. Rompiendo con el esquema clásico de seguridad, centrado en el Estado, presenta un marco para nuevos estudios de las vulnerabilidades humanas. La Organización de Naciones Unidas (ONU), presenta el concepto de Seguridad Humana como un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas, con las que se enfrentan los gobiernos y las personas debido a las inseguridades sociales y de desarrollo, que existen en los diversos territorios.

La ONU sugiere que los gobiernos realicen una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en el ser humano y orientada a la prevención de dichas inseguridades; mantener este planteamiento general centra la atención en las amenazas existentes y emergentes para la seguridad de la sociedad, sosteniendo que, la Seguridad Humana afecta de manera directa a las personas, una vez que se logra determinar las necesidades concretas de las poblaciones (Organización de las Naciones Unidas, 2001). La ONU sugiere que, la aplicación de la Seguridad Humana genera resultados positivos inmediatos, toda vez que se haya logrado definir las amenazas que atentan a su seguridad, sin embargo, el tema es algo más complejo que esto.

Tal y como sostiene Kaldor y Mahbub ul Haq, la seguridad dejará de ser un tema de territorio para convertirse en un tema de personas, seguridad obtenida en base al desarrollo y no a las armas, seguridad de las personas en todo lugar, a todo nivel; en sus hogares, trabajos, en las calles, en las comunidades, independientemente del género, en el entorno en general (Fukuda-Parr & Messineo, 2012). De acuerdo a Fukuda-Parr y Messineo, desde su aparición la Seguridad Humana ha sido una idea que cuenta con gran aceptación a nivel internacional. Actualmente, se ofrecen incluso programas de investigación y títulos en Seguridad Humana, sin embargo, la Seguridad Humana no ha podido ser definida, lo cual genera críticas debido a la ambigüedad e ineficiencia que puede surgir de su aplicación. (Fukuda-Parr & Messineo, 2012). Sobre esto, Daniel Goldstein explica la importancia de esta idea en

el caso Latinoamericano, debido a su aceptación que conceptualiza el tema de seguridad en la región (Goldstein, 2016).

La idea de Seguridad Humana presentada por el PNUD, se sostiene en los principios de amplitud (que incluye gran cantidad de temáticas consideradas como amenazas), orientación a la prevención y un marco que incluye medidas de protección y empoderamiento centradas en las personas, mediante la creación de políticas que deben ser amplias en cuanto a su alcance social, localizadas en un territorio concreto, específicas en cuanto a sus metas y preventivas frente a las inseguridades en el desarrollo humano. A su vez, la ONU rescata como un elemento fundamental para el éxito de la aplicación de la Seguridad Humana, la necesidad de promocionar sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que permitan progreso desde la visión del desarrollo. Sugiere además, que las medidas a construir por parte de cada Estado, deben considerar a la gran cantidad de amenazas y a lo variado de su naturaleza. Que las respuestas deben ser multisectoriales y pensadas en colaboración, que busquen soluciones integrales a nuevas amenazas como el hambre, la contaminación, la inequidad social, y el narcotráfico (Organización de las Naciones Unidas, 2001).

En cuanto a la aplicación del concepto, aparentemente, la Seguridad Humana permite controlar y cubrir una serie de amenazas a través de su "enfoque amplio" dentro de los Estados y se basa en dos pilares: la protección y el empoderamiento. Defiende que su establecimiento, se basa en las capacidades que posee cada Estado, los gobiernos y las personas mediante respuestas integradas que aprovechan las ventajas comparativas de los agentes que forman parte de la comunidad. Se asegura que los Estados a través de la aplicación de la Seguridad Humana, pueden mantener coherencia en la asignación de recursos, maximizando su uso, evitando desperdicio de esfuerzos, duplicidad de tareas, y promoviendo respuestas focalizadas (Organización de las Naciones Unidas, 2001).

En cuanto a la prevención y protección de las sociedades, la Seguridad Humana sugiere la necesidad de cambios estructurales en los sistemas administrativos estatales que prevean y prevengan al ser humano de las amenazas que lo rodean (Organización de las Naciones Unidas, 2001). El problema, sin embargo, surge en la falta de estrategias efectivas que puedan ser aplicadas por parte de los Estados. Se dice que deben ser enfocadas al ser humano al tiempo que el Estado cuenta con la discrecionalidad en el establecimiento y clasificación de las

amenazas, así como de las estrategias para combatirlas. Goldstein sugiere que, éstos conceptos no pasan de ser discursos aprovechados por los gobiernos de turno, y que esta idea de Seguridad Humana cobra importancia a nivel regional ya que se utiliza para conceptualizar el tema de seguridad por parte de los estados Latinoamericanos, al tiempo que presenta a los gobiernos en el único y mejor proveedor del tema de seguridad (Goldstein, 2016). Sin embargo, no se establece el tipo de instituciones que deben ser consideradas en el planteamiento de políticas, ni el alcance de las mismas. Al final, este concepto resulta ambiguo y peligroso, si el gobierno de turno decide actuar de manera autoritaria.

En cuanto a los valores, tradicionalmente la seguridad se centra en la protección de la independencia política y la integridad territorial del Estado, mientras el nuevo enfoque de seguridad abarca el bienestar de las personas incluyendo preocupaciones como la salud, la paz, la inclusión social y el desarrollo.

La idea de amenazas también dista de un enfoque a otro, en el concepto tradicional de seguridad, las amenazas son agresiones militares desde otros Estados mientras el nuevo concepto incluye amenazas más numerosas y variadas de problemas transnacionales como el narcotráfico, desastres naturales, crisis económicas, y pandemias. Por su parte, las diferencias entre los medios para garantizar la seguridad, en la concepción tradicional se incluye la disuasión militar como base de defensa mientras que la Seguridad Humana utiliza el desarrollo como medio de garantía de la seguridad (Pérez de Armiño, 2006).

La Seguridad Humana así, se torna en un requisito para el disfrute del desarrollo humano, que a su vez se convierte indispensable para materializarlo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). Esta propuesta, según Pérez de Armiño, cuenta con el valor añadido de ser un instrumento operacional debido a que la Seguridad Humana hace hincapié en amenazas generalizadas que afectan a distintas esferas de la sociedad, complementando a la seguridad estatal, consolidando derechos humanos y fomentando el desarrollo. Considerando las amenazas desde una perspectiva multidimensional, que no sólo contribuye a mitigar el impacto de dichas amenazas sino que reduce el riesgo de una crisis de gran alcance (Pérez de Armiño, 2006).

Al contextualizar las causas de las amenazas, se pone en descubierto las necesidades, vulnerabilidades y capacidades reales de las personas, lo que contribuye a la búsqueda de soluciones orientadas a prioridades y objetivos específicos. Se

presenta como un marco dinámico que aprovecha las ventajas comparativas, de esta manera se garantiza la coherencia y una solución con un alcance mucho mayor. La interdependencia existente entre los temas que pueden ser considerados como amenazas tienen importantes repercusiones para la elaboración de políticas, ya que no permite tratar las amenazas de manera fragmentada, sino por el contrario exige que los gobiernos aúnen las agendas, con una visión orientada a la promoción de desarrollo y derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2001).

Así, el desarrollo, la pobreza, la violencia, los desastres naturales, la falta de infraestructura, el narcotráfico, la trata de personas, la migración, entre muchas otras, se convierten en amenazas sobre las cuáles deben los gobiernos intervenir, a través de sus políticas e instituciones. De la misma manera, éstas inseguridades al ser de múltiple naturaleza suponen la participación de un conjunto amplio de actores, en donde las comunidades locales, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y el propio Estado deben interactuar de manera distinta (Dependencia de Seguridad Humana, 2009).

A) Aportes de la Seguridad Humana

El objeto de estudio, en este caso el ser humano como eje central del tema de seguridad, implica un profundo cuestionamiento en referencia al concepto clásico de seguridad. Este desplazamiento de la atención hacia el individuo implica un cambio en la prioridad de los derechos como Estado, a los derechos humanos. Es decir, la soberanía, el interés nacional, el poder militar y la no injerencia dejan de ser temas centrales y ahora se necesita solucionar necesidades básicas y libertades individuales. Según Krause, esta evolución teórica desafía el pensamiento realista y se nutre de un pensamiento de corte liberal y humanista, ya que según él, la promoción de la Seguridad Humana es la culminación del proyecto liberal para construir instituciones políticas fuertes, legítimas y representativas (Krause, 2005).

Este cambio implica otro tipo de estrategias para garantizar la seguridad, basado en el diseño de políticas que generen un mínimo de bienestar, libertad y derechos. Se puede decir que la Seguridad Humana construye un paradigma con potencial para las personas, al revalorizarse como centro de las políticas, pero que denota una gran dificultad para el Estado al momento de crear estrategias en la aplicación de este discurso (Krause, 2005). Se puede citar por ejemplo, la diversidad

en la creación de estrategias y la promoción que hacen los distintos países promotores de la Seguridad Humana. En el caso japonés, cuyo gobierno ha sido uno de los que más apoyan a la visión política de Seguridad Humana, lo hace centrado en el enfoque amplio del concepto, es decir, canalizando su política hacia la creación de oportunidades, por lo que se enfoca en el tema de comercio justo, acceso a la salud y educación, contando incluso con un fondo especial destinado a la promoción de Seguridad Humana en proyectos en áreas diversas (Krause, 2005). A su vez, Suiza impulsa su tradicional énfasis en el Derecho Internacional Humanitario, Austria puja por el tema de la educación en derechos humanos como un asunto de Seguridad Humana y Canadá ha establecido su propia agenda centrándose en el tema de violencia y estableciendo su apoyo con el Tratado de Ottawa, tratado que tiene por objeto acabar con las minas personales, así como la situación de los niños soldados y el problema de armas ligeras (Krause, 2005). Otro ejemplo es Bosnia, en donde la construcción de una policía comunitaria y con miembros de sus distintas etnias, fue clave para la reconstrucción de esta sociedad arrasada por conflictos internos, así como para la estabilización del país generando esa conexión pendiente entre el Estado y la sociedad civil (Collantes, 2007).

Señalado por Pérez de Armiño, un aporte es que el concepto de Seguridad Humana introduce los problemas de seguridad en el debate sobre el desarrollo y viceversa, lo que refleja "la confluencia teórica y política de dos campos", campos que hasta los años noventa estaban separados. Las guerras actuales en su mayoría, se producen en contextos de quiebres de economías, reflejando crisis del modelo de desarrollo, por lo que el análisis contemporáneo de este tipo de conflictos señala las causas en relación al subdesarrollo así como a la falta de oportunidades (Pérez de Armiño, 2006).

El siguiente aporte considerado por Pérez de Armiño, hace referencia a la ampliación del concepto mismo de seguridad, ya que presenta dimensiones tanto cualitativas como cuantitativas. Su parte cuantitativa hace referencia a la satisfacción de las necesidades materiales y físicas para garantizar el bienestar de las personas, dentro de las que se incluyen la alimentación, salud, vivienda y educación. La dimensión cualitativa, aunque un poco más complicada de analizar, incluye los aspectos vinculados al valor de la dignidad humana, así encontramos los espacios de participación ciudadana, la libertad y autonomía personal (Pérez de Armiño, 2006).

La manera en la que se posiciona al individuo como centro del sistema de

Seguridad Humana, formula no sólo su realidad, sino que impulsa a la transformación basándose en valores completamente alternativos a los tradicionalmente utilizados en el tema de seguridad. En este punto, Mack señala que la Seguridad Humana deja de ser un concepto analítico y se torna un significante de valores políticos y morales (Mack, 2005). Por un lado, la necesidad de incluir políticas públicas redistributivas que garanticen derechos, lo cual revaloriza el rol del Estado y por otro lado, el discurso que se crea, en la medida en que se integran las cuestiones de derechos humanos y de bienestar socioeconómico, que de alguna manera estaban rezagados en el plano institucional. (Pérez de Armiño, 2006). Discurso que según Goldstein, es utilizado tanto por los gobiernos para establecer el significado de seguridad, como por la ciudadanía que puja por la obtención de dicha seguridad.

B) Críticas a la Seguridad Humana

Las críticas que existen en referencia al concepto de Seguridad Humana, se enfocan en la amplitud del concepto, por lo que se establecen dos grandes enfoques para su interpretación; un primer enfoque amplio y un segundo restringido (Pérez de Armiño, 2006). El enfoque amplio se centra en la libertad frente a la necesidad, hace referencia a la formulación inicial en cuanto a la satisfacción del desarrollo humano, por lo que incluye todas las fuentes de amenaza hacia el ser humano (Pérez de Armiño, 2006). Este enfoque además de reconocer la violencia tradicional reconoce otras formas de amenaza, como la degradación ambiental, el hambre, el desempleo, la falta de oportunidades, represión política, los desastres naturales, las enfermedades, entre otras. Además de la ONU, esta formulación la han realizado el Consejo Europeo, el Grupo de Barcelona, la Comisión de Seguridad Humana, el Gobierno de Japón y académicos como Beebe, Kaldor, Chen, Narasimhan, King, Murray, entre otros.

Esta visión contempla dos aspectos en cuanto a la Seguridad Humana, el primer aspecto incluye la protección frente a las amenazas de necesidad como el hambre y las enfermedades, y el segundo aspecto incluye la protección contra amenazas que alteran el patrón diario de vida, como un atentado o una crisis (Fukuda-Parr & Messineo, 2012). En este punto, el PNUD contempla siete elementos que conforman la Seguridad Humana (y sus posibles amenazas): seguridad

económica, seguridad alimentaria, acceso a salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunal y seguridad política, enfatizando no sólo el deber del Estado sino la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil. Esta visión, está conectada directamente con los valores de derechos humanos y realza las capacidades que deben ser desarrolladas en los ciudadanos para garantizar su seguridad, como también un elemento básico para una vida digna y libre (Fukuda-Parr & Messineo, 2012).

Mientras que el segundo enfoque, el que hace referencia a una visión restringida, se centra en la libertad frente al temor, es decir a la necesidad de protección ante violencia en contextos de conflicto. Hace referencia a la violencia en el sentido más estricto de su concepción y que es más específico al momento de establecer estrategias. Según Liotta y Owen, el restringir el enfoque facilita acciones específicas que resuelvan problemas de violencia y conflictos de manera inmediata (Liotta & Owen, 2006). En este sentido, utilizar esta visión de libertad frente al temor facilita la definición de amenazas y estrategias, así como la posibilidad de establecer indicadores para medir las acciones e incluso el diseño de agendas políticas, especialmente útil en contextos de conflictos armados y crisis humanitarias. Sin embargo, esta visión reduce la idea inicial de desarrollo; así, Pérez sostiene que esta visión tiene "argumentos de tipo pragmático" pero que genera efectos negativos pues supone revertir una de las líneas de avance teórico que se propone con el nacimiento de la Seguridad Humana, por lo que sugiere que el enfoque restringido "no es capaz de captar el carácter complejo ni de proponer una solución de auténtica seguridad (Pérez de Armiño, 2006).

En cuanto a las restricciones que presenta el concepto, éstas pueden convertirse en riesgos al momento de su aplicación. Empezando por la vaguedad y amplitud de su idea, las críticas discrepan sobre dónde situar las fronteras del mismo, es decir hasta dónde se debe intervenir en función de obtener Seguridad Humana. Paris sostiene que el concepto incluye una gama demasiado extensa de cuestiones, que van desde la seguridad física hasta el desarrollo del ambiente y el bienestar psicológico. Que la composición formulada por el PNUD carece de una explicación sobre las interconexiones causales existentes entre los factores de Seguridad Humana, lo que dificulta su uso en la práctica (Paris, 2001). Sobre esta visión, Pérez de Armiño afirma que efectivamente la falta de claridad conceptual, facilita un sinnúmero de interpretaciones para un concepto con un recorrido teórico

relativamente corto (Pérez de Armiño, 2006).

Este análisis concuerda con que más allá de la identificación de amenazas, es difícil llevar esta idea de Seguridad Humana a una formulación de políticas que puedan resolver los problemas de seguridad del Ecuador. Aún aceptando que la falta de consenso en la definición de Seguridad Humana dificulta su estudio, revisar su influencia es necesario de acuerdo a la forma en que la adoptó el gobierno en la justificación de cambio de la institución, así como, para entender las complejidades que resultan de su aplicación, y de los retos que continúan existiendo en materia de seguridad en el país.

La falta de claridad en la definición, genera el temor de que esta idea de Seguridad Humana pueda ser pretexto para la militarización de políticas públicas, considerando que las amenazas se tornan amplias e incluyen un sinnúmero de tópicos de importancia para el funcionamiento del Estado. En la medida en que los distintos temas pasan a formar parte del colectivo de seguridad, es verosímil que las denominadas fuerzas públicas obtengan la legitimidad necesaria para incidir en las distintas políticas nacionales, lo cual sería un claro detrimento de la democracia (Pettiford, 1996).

Una última problemática surge de una reciente distorsión del concepto de Seguridad Humana, en un enfoque que brinda mayor énfasis al componente de seguridad, en contraposición con el componente de desarrollo. Duffield sostiene que, en el momento de auge de la Seguridad Humana, las ideas de desarrollo y seguridad se mantenían diferentes pero a un mismo nivel, sin embargo, a partir del 11 de Septiembre y la guerra contra el terrorismo se ha quebrado este equilibrio entre las dos, restando la importancia al desarrollo y favoreciendo una visión más dura de la seguridad (Duffield, 2005).

1.2 Seguridad Ciudadana

La Seguridad Ciudadana al igual que la idea de Seguridad Humana, es un concepto que se encuentra en construcción, sin embargo, es un fenómeno que cuenta con gran acogida a nivel internacional. Según el PNUD, la Seguridad Ciudadana, en comparación con la Seguridad Humana resulta en un concepto más acotado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). De acuerdo a la Organización de Estados Americanos (OEA), el concepto de Seguridad Ciudadana es

el más adecuado para abordar problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, ya que deriva pacíficamente en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con el ser humano como objetivo central de las políticas de Estado (Organización de los Estados Americanos, 2009).

Según Patricio Tudela, la Seguridad Ciudadana es *“aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales, culturales, jurídicas, institucionales y políticas que posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona”* (Tudela, 2011). Lo importante de esta definición es que la conceptualización de la Seguridad Ciudadana expresa las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado con respecto a ésta. Sin embargo, uno de los problemas es la capacidad con la que cuenta un Estado para operar y conducir procesos relacionados con el fortalecimiento de los factores que componen esta idea de Seguridad Ciudadana (Tudela, 2011).

En base al Informe Global de 1994, se puede tomar a la Seguridad Ciudadana como parte de la categoría de seguridad personal, delimitada a amenazas como el delito o la violencia. Esta visión cobra fuerza en Latinoamérica, en donde los problemas de criminalidad ocupan el lugar central de las preocupaciones de la sociedad (Organización de los Estados Americanos, 2009). El PNUD subraya que la falta de empleo, la pobreza, la inequidad y la carencia de libertades, son obstáculos directos para la convivencia y la Seguridad Ciudadana. Considera además, que para el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana es necesaria la construcción de instituciones democráticas que protejan de manera efectiva, sostenible y en base a los derechos humanos la integridad física y material de las personas. Esta propuesta limita a la Seguridad Ciudadana como un componente principal de la Seguridad Humana, ya que hace referencia a modalidades específicas de vulnerabilidad, ocasionadas por temas de violencia, y la define así: *“seguridad ciudadana es la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros”* (Organización de los Estados Americanos, 2009).

Esta propuesta conlleva algunas implicaciones que rescatar. En primer lugar, critica la concepción misma de derechos, es decir cuando se habla que la Seguridad

Ciudadana defiende la protección de los derechos fundamentales del ciudadano (Organización de los Estados Americanos, 2009), pero ¿cuáles son estos derechos? Se expone que la relación que mantiene la definición con la violencia en función de la criminalidad y el delito, es decir en base a las amenazas, sin embargo, existen actos delictivos que no son violentos, como el soborno, que no generan en la ciudadanía la sensación de temor o inseguridad, pero generan gran impacto negativo en cuanto al desarrollo. La Comisión señala que la Seguridad Ciudadana es una parte limitada pero vital de la Seguridad Humana, ya que analiza las formas de vulnerabilidad que compromete el goce de los derechos humanos. Para la OEA, la Seguridad Ciudadana denota las modalidades específicas de amenaza ocasionadas por violencia y despojo, a la protección del núcleo vital de los derechos fundamentales (Organización de los Estados Americanos, 2009).

El problema con esta concepción, es que recomienda su aplicación pero sin lineamientos específicos o parámetros claros sobre los cuales los Estados puedan trabajar sus políticas de seguridad. Podría ser una invitación, para que los Estados tracen políticas sin tener un limitante de las materias que deberían estar incluidas, ni en las estrategias para controlar brotes de violencia, que eventualmente podría resultar en acciones más violentas por parte del Estado, especialmente en la región Latinoamericana en donde el Informe Global recalca la urgencia que sufre la región en temas de seguridad.

El informe regional recalca además, que el Estado es el único actor responsable de la provisión de Seguridad Ciudadana y que el factor principal para explicar avances o límites en materia de seguridad son las capacidades institucionales del Estado. Éstas instituciones deben establecerse en función de políticas que sostengan el bienestar de las personas en el centro de la discusión, y la eficiencia de una política no se mide únicamente por la reducción de los niveles de violencia sino por la capacidad de garantizar derechos y libertades de todos los ciudadanos. Concretamente, la Policía se torna en la manifestación más visible del Estado en materia de seguridad, sus acciones tienen consecuencias significativas en cuanto a la legitimidad de las políticas de seguridad y para el cuidado y mejoramiento de la relación entre el Estado y la sociedad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Ésta idea será clave, más adelante en el estudio, al momento de caracterizar a la institución y a su accionar.

A nivel regional, el estado de la seguridad resulta complejo, por no decir

contradictorio. Según un informe realizado por Fernando Martín, la región presenta un continuo avance en cuanto a crecimiento económico; sin embargo conviven serios problemas frente a la inseguridad de sus sociedades, cuando las situaciones de violencia resultan habituales en la mayoría de países de la región. Uno de los problemas extendidos en la región es el robo, que se ha convertido en un acto más cotidiano que excepcional. Si bien este informe menciona los retos de la región en el tema de seguridad, destaca la acción que han emprendido algunos países. Así, menciona a El Salvador con iniciativas frente a la violencia de género, Ecuador con su nueva concepción de vigilancia policial enmarcada en reformas estructurales importantes en la administración de su cuerpo policial. El caso panameño en donde se ha implantado un modelo de rehabilitación social para delincuentes juveniles ,que busca reducir la reincidencia, el gobierno de Pernambuco en Brasil en donde se ha introducido prácticas administrativas modernas, o el caso nicaragüense que ha mantenido el menor índice de robos a lo largo de casi 10 años, debido a su modelo preventivo-comunitario-proactivo; ésto como un reflejo de la popularidad y gran aceptación que tienen estos nuevos enfoques de seguridad (Martín, 2016).

Lucía Dammert sostiene, que la prevención es la tarea clave del enunciado de Seguridad Ciudadana, por lo que su análisis enfatiza el involucramiento de la ciudadanía en las distintas iniciativas que presenten los gobiernos. Dammert es muy crítica en cuanto a las diferencias existentes entre los enunciados de Seguridad Ciudadana y su posible aplicación en la realidad, así como, la falta de evidencia empírica que sostenga los beneficios de una seguridad en base a intervenciones preventivas con participación de la población. El reto no es estrictamente la elaboración conceptual sino la definición metodológica de investigación en temas de Seguridad Ciudadana desde una perspectiva de desarrollo humano (Dammert, 2007).

Resulta evidente, que la Seguridad Ciudadana se encuentra ligada íntimamente a la Seguridad Humana. Empezando, porque la generación de inseguridad ciudadana remite a formas de vulnerabilidad económica, política y social que alimentan y producen violencia, aunque en este caso no se trate de violencia en general. Seguido por la propuesta de solución, que se encuentra delimitada justamente en reducir las vulnerabilidades de las personas frente a estas amenazas de acometimiento. Así, el origen y el fin de la Seguridad Ciudadana dependen de la presencia o ausencia de las formas más amplias de Seguridad Humana. Sin embargo, a la luz del análisis presentado, se puede establecer que es un concepto en desarrollo,

por lo que utilizarlo como un marco metodológico único es altamente complicado, pero útil al momento de aprovechar su amplitud para incluir amenazas, trazar políticas de seguridad y garantizar al Estado como único o mejor proveedor de seguridad.

Conclusiones

Como se ha revisado, tanto el concepto de Seguridad Humana como el concepto de Seguridad Ciudadana, son iniciativas de orden actual, que han cobrado importancia en los debates internacionales en materia tanto de Desarrollo Humano como de Seguridad, pero que tienen todavía un largo camino por recorrer. Además, los dos conceptos son muy importantes en la región Latinoamericana, ya que son los más utilizados al momento de la construcción del concepto de seguridad. Los dos conceptos van de la mano, ya que la Seguridad Ciudadana llega a ser un componente de la Seguridad Humana, ésta concepción cobra mucha fuerza a partir de la década de los noventa y tiene un auge importante, pues rompe con la visión clásica de seguridad nacional, en donde la amenaza es el otro Estado. Sin embargo, se ha establecido que uno de los riesgos de la priorización de estos discursos, es la posible militarización de las políticas de desarrollo, ya que al establecer a la Seguridad Humana como un factor clave para el desarrollo, se favorece la intervención de los organismos encargados de la seguridad, lo cual podría brindar un rol esencial a las instituciones policiales y militares.

Junto con los dos conceptos, se establecen dos tipos de enfoque para su análisis, el primero restringido y el segundo amplio, cada uno con sus ventajas y críticas. En el caso del primer enfoque, su amplitud facilita la creación de políticas, ya que la gama de aspectos para realizar intervenciones se amplía de manera extensiva, básicamente cualquier tema que afecte al desarrollo puede ser considerada una amenaza a la Seguridad Humana. Frente a esto, y debido a la falta de concreción en las estrategias, se critica la ambigüedad que causa el concepto y que no se puede garantizar la solución en temas de seguridad, ni una intención desmilitarizada de la seguridad por parte de los Estados.

Es importante rescatar que los dos conceptos tienen como enfoque el ser humano y la prevención de la inseguridad, lo cual es novedoso sobre todo porque deja de lado la idea de la amenaza vista como un Estado dispuesto a atacar la

seguridad nacional del otro, idea que fue priorizada a partir de los años 80 en la región. Así también se ha podido detectar que la orientación de estos conceptos es la del desarrollo humano como fin, o como solución al problema de seguridad. Sin embargo, este es un punto discutible, toda vez que la seguridad es un medio necesario para el Estado, no se puede decir que el alcanzar Seguridad Humana es un fin en sí mismo, más bien es un medio para garantizar un adecuado funcionamiento del Estado.

No ha sido posible encontrar una definición de Seguridad Integral, tanto en la idea de Seguridad Humana como en la idea de Seguridad Ciudadana, se recomienda en muchos de los análisis el establecimiento de políticas integrales e inclusivos que faciliten y mejoren el establecimiento de políticas sobre esta materia, no obstante no se encuentra una teoría de seguridad integral. Como lo expresa Barry Buzan: la seguridad es una construcción social, intersubjetiva que incluye un complejo de seguridad basado en mecanismos institucionales y no en idealismos, debido a esto el cambio en la agenda resulta insignificante. Cambios a medias tintas en la institucionalidad, especialmente porque se articulan de su "buen vivir" un elemento que no puede ser medido. Como hace referencia Marck, incluso King y Murray impulsores de una concepción de Seguridad Humana más amplia, en el mejor de los casos ésta se halla pobremente definida y desajustada y en el peor de los casos funciona como un lema vago y sin consistencia lógica.

Incluso, si se acepta el argumento que sostiene que una agenda amplia de amenazas tiene beneficios desde el punto de vista político, jurídico o incluso presupuestario, estos beneficios pueden producirse a expensas de un verdadero costo analítico, un rango amplio de todo lo que puede ser inseguridad no es más que un ejercicio de escasa contribución a cualquier propósito analítico, ya que todo su poder de solución se hace difuso. Un concepto que intenta explicar todo, termina por no explicar nada, ya que cada derivación relacionada con inseguridad o amenaza deberá ser tratado por separado, lo que hace imposible cualquier análisis causal. Así pues, como sostiene Rivera en Romero, el principal problema que tiene el gobierno sería cumplir con la Seguridad Humana, pues no ha podido constituir campos exactos para su ejecución, "cuesta mucho operativizar las categorías que estarían dentro de lo que se entiende como Seguridad Humana, porque se mezcla con desarrollo, salud, vivienda, etc. Humana (Romero, 2010)".

CAPÍTULO SEGUNDO LA POLICÍA NACIONAL

Introducción

Una vez que se ha recorrido la teoría que sostiene la Seguridad Humana, el siguiente paso es determinar cuál ha sido el trabajo realizado en el proceso de reforma de la Policía Nacional, dentro del enfoque de Seguridad Integral que sostiene el gobierno.

Como soporta Bertha García, de los informes de organizaciones internacionales y los estudios de prácticas de seguridad se puede inferir que no existen modelos únicos de reformas policiales, que éstas han sido parte de una necesidad de mejorar la relación institución-ciudadanía (García, 2013). Este capítulo tiene como objetivo analizar la institución en cuestión, por lo que se propone realizar un recorrido histórico de la Policía Nacional, para comprender el origen de la institución y los valores que la componen. A través del tiempo, se consideran los distintos cambios realizados, frente a las necesidades que como institución va sufriendo ya sea por crisis internas, o por que la tendencia en temas de seguridad así lo indica. Seguido de un análisis profundo de los documentos de reforma propuestos por parte del gobierno central, distintos Proyectos de Ley, Códigos y Decretos Ejecutivos que han intentado sellar la reforma de la institución, para convertirla en una Policía enfocada en Seguridad Humana.

Finalmente, después de revisar su origen, su recorrido histórico, lo que la institución defiende como doctrina y su modelo administrativo, se detallarán los cambios identificados en la institución, realizando un análisis entre lo teórico y lo práctico, para establecer el alcance de las propuestas generadas. Este capítulo, se centra en la institución y es un primer paso para analizar si efectivamente la Policía Nacional está siendo transformada hacia el enfoque de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana.

2.1 Historia de la Policía Nacional

La actual Constitución en su Artículo 163 sostiene que, "la Policía Nacional es una institución estatal, obediente y no deliberante, de carácter civil, armada,

disciplinada, profesional, jerarquizada, técnica y altamente especializada.” (Policía Nacional del Ecuador, 2012: 15) pero ¿a qué se refiere exactamente esta afirmación? Para responder este cuestionamiento se analiza de manera breve, el origen de este organismo, cuál ha sido su tradición institucional y su rol con relación al Estado. Contextualizando así, el trayecto que ha recorrido hacia la propuesta para alcanzar un modelo de Seguridad Integral.

Revisar la historia de la Policía Nacional es entender su realidad, pues constituye la base sobre la que se ha construido su institucionalidad. En la época colonial, los asuntos policiales involucraban la seguridad de las personas y el cuidado de sus bienes, vigilancia de los poblados, cuidado de la moral, la salubridad pública, el ornato de la ciudad, conservación de las fuentes de agua, caminos, puentes y calzadas (Ministerio del Interior, 2012).

Una vez sellada la independencia, el sistema policial colonial termina cuando el Congreso expide un decreto creando jefaturas policiales en las principales ciudades del país, el nuevo Reglamento Policial estructura a la institución con jefes, comisarios y personal subalterno para cubrir las funciones de seguridad, aseo, ornato y salubridad. Para 1930, y con el nacimiento del Ecuador como República, la Asamblea Constituyente establece que los concejos municipales ordenarán a la Policía según cada departamento, nacen así los primeros reglamentos de la policía (Presidencia de la República del Ecuador, 2011). Mediante un nuevo precepto expedido por el Presidente José Luis Tamayo, la policía nace como “Policía Nacional”, se intenta establecer un carácter de civil y se organiza en cuerpos provinciales, aquí se establecen las primeras escuelas de policía (Hanashiro & Pontón, 2006).

En 1938 se dicta a la Policía Nacional como institución pública, aunque en la presidencia de Arroyo del Río se genera una mayor militarización de la policía luego de la guerra contra Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942 (Hanashiro & Pontón, 2006). Uno de los aspectos fundamentales en la vida institucional de la Policía es la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, aplicada como mecanismo de control de seguridad pública durante las dictaduras de los años 60 y 70 (Ponton, 2009). De acuerdo a Pontón, con el regreso a la democracia en el año 1979, en el país no se realizaron transformaciones institucional de la Policía, ya que se mantienen la estructura, la dependencia orgánica y la doctrina militar características hasta entonces. Tanto la práctica de persecución al enemigo interno

como la resistencia a los controles civiles se mantienen en la cultura institucional de la Policía Nacional, prácticas especialmente visibles durante la administración del Presidente León Febres Cordero (Ponton, 2009). En 1983, se reforma la Constitución y se determina que la misión fundamental de la Policía Nacional es garantizar el orden interno y la seguridad individual y social, además se constituye como una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas (Ministerio del Interior, 2012).

La llegada de los años 90 y la abolición del Servicio de Investigación Criminal terminaron, de alguna manera, con la fuerte política antisubversiva. Sin embargo, durante esta época la ineficiencia y la corrupción marcaron a la institución, y no se experimentaron reformas importantes para enfrentar dichos problemas de corrupción y criminalidad (Ponton, 2009). La Policía Nacional como institución garante del orden interno y como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, se mantendrá en la Constitución de 1998, empero bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía (Ministerio del Interior, 2012) y regidos por la Constitución de Ecuador de 1998, la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1999, el Código de Ética Profesional de 1992 y el Código de Disciplina Nacional de 1998 (Hanashiro & Pontón, 2006).

Durante esta época, se intentó incorporar respeto hacia los derechos humanos por parte de la institución, sin embargo, persistieron los problemas de rendición de cuentas, falta de un sistema de transparencia y acceso a la información (Hanashiro & Pontón, 2006). Con esta Constitución, la Policía Nacional se establece como un órgano estatal centralizado dependiente del Ministerio de Gobierno, cuyas funciones incluyen la de presentar al Ejecutivo el orgánico del personal, la proforma presupuestaria anual, auspiciar los proyectos de leyes, tramitar reglamentos, decretos y acuerdos presentados al Comandante General de la Policía, gestionar nombramientos y la administración de la Justicia Policial. Contando además, con la Dirección Nacional de Registro Civil, la Dirección General de Seguridad Pública, la Dirección Nacional de Género, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y la Dirección General de Extranjería (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998).

Una característica especial es que a pesar de estar adscrita al Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional disponía de personería jurídica y autonomía administrativa y financiera, siendo el Presidente de la República su autoridad máxima, sin embargo la autoridad de comando y administración la ejercía el

Comandante General de Policía (Ponton, 2009).

Según García, durante este período grados intermedios de la oficialidad promovían medidas reformistas que fructificaron en medio de los espacios de autonomía que poseía la Policía Nacional, medidas que se orientaron a la construcción de proximidad con la ciudadanía a través de brigadas barriales y Unidades de Policía Comunitaria. Así en 2004, la Policía ensayó una consulta ciudadana que concluyó con la publicación del Plan Estratégico de modernización y transformación integral de la policía 2004-2014, propuesta que finalmente se eliminaría por falta de asignación presupuestaria, pero que fue oportuna para inducir cambios al interior de la institución (García, 2013).

Con la propuesta presentada en 2008 por el Ejecutivo, se establece a la Policía Nacional como “la institución especializada en el control de los eventos delictivos, en el mantenimiento del orden público, protección interna, seguridad ciudadana”, además constituye que bajo ciertas circunstancias el cumplimiento de su deber puede incluir el uso progresivo de la fuerza pública (Presidencia de la República del Ecuador, 2011), bajo el marco de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Según Sebastián Vallejo, uno de los cambios más representativos es el del reconocimiento de la institución como policía comunitaria (Vallejo, 2014). Sin embargo, como sostiene Pontón, la Constitución de 2008 consagra a la Policía Nacional como una institución con doctrina y estructura militar, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario (Ponton, 2009), lo cual a pesar de buscar construir policías comunitarias, no representa una orientación de cambio institucional hacia un modelo enfocado en el ser humano toda vez que no rompe con el carácter militar de la institución y no establece cómo será el accionar frente a las nuevas amenazas que se incluyen en la concepción de Seguridad Humana.

2.2 Los documentos y el proceso de reforma

La Constitución de 2008 no refleja una ruptura al modelo que venía manejando la institución, siendo autónoma en su accionar y manteniendo su tradición militar. Con la llegada del gobierno de Rafael Correa, el gobierno central asume el protagonismo en el tema de seguridad. Dentro de la propuesta de planificación estatal, se articula el plan policial elaborado en 2004, bajo la “Reformulación del plan estratégico de modernización y transformación integral de la Policía Nacional 2010-

2014", sin embargo y como sugiere García, este plan pierde importancia ya que el manejo de la seguridad ciudadana empezó a ejecutarse de manera centralizada a través de una sucesiva emisión de decretos de emergencia, generando incertidumbre en la Policía Nacional (García, 2013). En 2010, uno de los hechos más representativos y que llevarán a posteriores instrumentos de reforma es sin duda la revuelta del 30 de septiembre. La nueva Ley de Servicio Público junto con el establecimiento de nuevas tasas salariales para la Policía Nacional y la falta de una adecuada comunicación generaron insatisfacción al interior de la institución. Malestar que terminó en un evento calificado por el Ejecutivo, como un intento de golpe de Estado (Mena, 2011). Este episodio evidenció la fragilidad institucional de la Policía Nacional (Rivera, 2011).

El gobierno propone nuevos instrumentos de cambio, los mismos que se fundan en el Plan de Seguridad Integral, la Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Proyecto de Ley del Código de Entidades de Seguridad Ciudadana y el Decreto Ejecutivo No.632 (Vallejo, 2014), con el objetivo de construir una institución enmarcada en los principios de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana. La revisión de estos documentos permite visibilizar, en la teoría, los cambios que se buscan en cuanto a la construcción de una política de Seguridad Integral, cambios que sin embargo, se tornan difíciles en el momento de su aplicación debido a la falta de inclusión de prácticas policiales, así como a la nubosidad y contradicciones que existen en la normativa propuesta.

En diciembre del 2010, se envía a la Asamblea la Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, lo contradictorio de este documento es que sus cambios incluyen la intervención de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interna como fuerza de apoyo a la Policía Nacional, en lugar de remarcar que la seguridad interna es responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009). Así, se fracciona la propuesta de una Policía enfocada en el marco de Seguridad Humana, toda vez que la participación de las Fuerzas Armadas podría llevar a una posible militarización de la seguridad nacional, sugiriendo además, que la Policía no es una institución capaz de cuidar la seguridad interna. Este cuestionamiento se relaciona con una de las discusiones que sostiene Pettiford, que establece que la falta de claridad conceptual de la Seguridad Humana podría llevar a la militarización de las distintas políticas públicas y que es justamente lo que se pretende evitar.

En 2011, según el entonces Presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero, al momento de presentar su Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de la Seguridad Ciudadana, la Policía Nacional constituía una "entidad esencial para la realización de los derechos de los habitantes del Ecuador sobre la seguridad integral" y era necesario su fortalecimiento mediante una profunda reestructuración (Cordero, 2011).

En su justificación al Proyecto, establece que el descuido en la Policía Nacional y su falta de reflexión en el modelo, indica una falla muy notoria y de imprevisibles consecuencias políticas, al ser ésta una institución imprescindible en la vida social (Presidencia de la República del Ecuador, 2011). En este Código se plantea el ejercicio de las funciones de la institución bajo la rectoría del Ministerio del Interior en temas de seguridad ciudadana, protección interna, mantenimiento y control del orden público. En su artículo 39 establece a los órganos competentes en el mantenimiento de la seguridad, dejando como órgano superior a la presidencia, al gabinete de seguridad en un nivel de articulación de las políticas, y la Policía Nacional como un cuerpo operativo, ahora, dependiente y bajo control del Ministerio del Interior.

Además, será el encargado de establecer los planes operativos de la Policía, aprobar el orgánico del personal y el presupuesto anual. La figura del Comandante General de la Policía, aparece en el artículo 43, quien era el encargado de presentar el orgánico del personal, la proforma presupuestaria anual, auspiciar los proyectos de leyes, y gestionar nombramientos, se limita ahora como el directivo de operación del personal policial, bajo directriz del Ministro del Interior (Presidencia de la República del Ecuador, 2011).

Este código propone un proceso de modernización que incluye la exclusión definitiva de una estructura de tipo militar, estableciendo una organización de naturaleza civil vinculada a los gobiernos locales y a la comunidad. Al mismo tiempo busca evitar el involucramiento en tareas administrativas que obstaculicen el trabajo policial, por lo que traza el establecimiento del Servicio de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Pública. Se conforma un nuevo sistema profesional; se crea una carrera profesional con reconocimiento académico, por lo que se incluyen centros educativos superiores para suplir esta demanda. Contiene también, la creación del servicio de protección pública, para responder a la seguridad de personas protegidas que en razón de sus funciones requieran este servicio,

básicamente ministros y mandos superiores de las demás funciones del Estado. También reconoce derechos que deben ser respetados en la institución, como la imparcialidad y la objetividad en el tratamiento del personal (Presidencia de la República del Ecuador, 2011).

Esta propuesta, sin embargo, no llegó a tener efecto, pues hasta el momento de este estudio sigue en debate en la Asamblea Nacional. A partir de ésta, se oficiaron diferentes decretos y resoluciones para hacer efectivo el traspaso de bienes y obligaciones de la Policía Nacional al Ministerio del Interior, la terminación de los contratos de prestación de servicios con instituciones de seguridad privada, el traspaso de la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial a los gobiernos locales, la administración de cárceles al Sistema de Rehabilitación social a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y el control migratorio que se pone a cargo de personal civil, como se verá a continuación.

El siguiente paso del Ejecutivo, fue disponer a través del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011, que el Ministerio del Interior sea el responsable legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional. A partir de este momento el Ministerio del Interior trabaja en el diseño de un nuevo modelo de gestión para la Policía Nacional. Éste, es un primer cambio significativo, pues altera la representación legal de la institución hacia un direccionamiento de orden civil, a la vez que se crea una diferencia entre la autoridad política encargada de trazar las líneas estratégicas de seguridad ciudadana y la autoridad policial, encargada de la ejecución y operatividad de dichas políticas.

Al mismo tiempo, la propuesta toma los niveles de administración establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)¹, desaparecen los distritos nacionales y los comandos provinciales, buscando generar cercanía con la ciudadanía a través del establecimiento de unidades policiales en todo el territorio. Así también, limita las funciones de la Policía Nacional a las existentes en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional²

¹ La división de unidades administrativas creada por SENPLADES incluye la conformación de 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos.

² Artículo 4. Son funciones de la Policía Nacional:

- a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública;
- b) Prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la Ley, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional;
- c) Custodiar a los infractores o presuntos infractores; y, ponerlos a órdenes de las autoridades competentes dentro del plazo previsto por la Ley;

(Presidencia de la República del Ecuador, 2011). Dentro de la institución se crea una nueva división entre el personal de Policía y los servidores, parte del nuevo sistema de investigación. Tal y como se presenta en el gráfico 1, se modifican los títulos de los distintos grados jerárquicos del personal policial, y se incrementa el número de cargos dentro de las distintas jerarquías, sin embargo, los valores que organizan y orientan la institución siguen siendo de carácter militar. A diferencia de la práctica realizada en otros países como Irlanda del Norte (Gabaldon & Antillano, 2008), Ecuador no ha subrayado cambios simbólicos sobre la iconografía policial, el juramento de su servicio, o los títulos oficiales para modelar una nueva imagen policial.

Este código propone el establecimiento de una dirección de orden civil, aunque aparentemente, lo que logra este Proyecto de Ley es otorgarle mayor discreción al Ejecutivo frente a la Policía Nacional en cuanto a la especificación de sus funciones, su organización y su alcance, dejando a la institución al servicio de la discrecionalidad del Ministerio del Interior en el establecimiento de amenazas contra las que luchar, así como de la asignación presupuestaria y de personal, pero sobre todo y más importante sin una clara configuración de prácticas policiales que lleven a la institución hacia la aplicación de la Seguridad Humana. La significancia de este código, se marca en la reducción de la trascendencia de la Policía Nacional toda vez que su poder es disminuido. Deja de ser una institución autónoma, capaz de establecer los lineamientos en el tema de seguridad, ayudando al establecimiento del gobierno central como mejor proveedor de seguridad.

-
- d) Prevenir y participar en la investigación y control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicos, precursores químicos, enriquecimiento ilícito y testaferrismo en el país, coordinado con la Interpol y más organismos similares nacionales y extranjeros;
 - e) Cooperar con la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales;
 - f) Mantener la seguridad externa de los centros de rehabilitación social del país e interna en casos de emergencia a solicitud de la autoridad competente;
 - g) Participar en la planificación, ejecutar y controlar las actividades del tránsito y transporte terrestre en las jurisdicciones que la Ley le autorice;
 - h) Controlar el movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país;
 - i) Cooperar en la protección del ecosistema;
 - j) Colaborar al desarrollo social y económico del país;
 - k) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador; y,
 - l) Las demás que determinen la Constitución Política de la República y las Leyes.

Gráfico 1: Grados jerárquicos de la Policía Nacional

Grados establecidos en 1998	Grados establecidos en 2010	
General Inspector	Servidores policiales directivos	Servidores civiles de Investigación
General de Distrito	General Superior General Inspector General de Distrito	Comisionado de Investigación
Coronel	Coronel de Policía Teniente Coronel de Policía	Supervisor General Supervisor Investigador
Mayor	Mayor de Policía	Investigador 3
Capitán	Capitán de Policía	Investigador 2
Teniente	Teniente de Policía	Investigador 1
Subteniente	Subteniente de Policía	Detective 3
Subteniente Mayor	Aspirantes a servidores policiales directivos Servidores policiales técnico operativos	Detective 2
Suboficial Primero	Suboficial Mayor	Detective 1
Suboficial Segundo	Suboficial Primero	Aspirante a servidor civil de Investigación
Sargento Primero	Suboficial Segundo	
Sargento Segundo	Sargento Primero	
Cabo Primero	Sargento Segundo	
Cabo Segundo	Policía	
Policía	Aspirantes a servidores policiales técnico operativos	
Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional, agosto 2005 Elaboración: Propia	Fuente: Proyecto de la Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, 2010	

La siguiente propuesta por parte del Ejecutivo, es el Plan Nacional de Seguridad Integral, que formula un proceso de modernización; nuevamente se menciona la eliminación de la estructura de tipo militar hacia una organización de naturaleza civil, cercana a la ciudadanía, vinculada básicamente a los gobiernos locales y a la comunidad. Objetivo que no se puede cumplir, ya que como en otras ocasiones no se establece el procedimiento para terminar con su tradición militar, resaltando nuevamente a las Fuerzas Armadas como un “importante apoyo de la Policía Nacional en actividades de Seguridad Ciudadana” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011). Además, se plantea un concepto multidimensional, identificando varias “nuevas amenazas” orientadas hacia la Seguridad Humana en temas relacionados con la salud, educación, equidad y economía, sin embargo, no se identifican los organismos encargados de evitar y controlar estas nuevas amenazas, ni cómo será su accionar en el tema de seguridad, cuál será el rol de la Policía

Nacional en este sentido, estrategias que aseguren la inclusión de estos temas, ni procesos de acción con las demás instituciones del Estado. Por lo que no se pueden identificar prácticas concretas que llevan a la construcción de un modelo de Seguridad Humana.

El Ministerio del Interior defiende que este nuevo modelo de Seguridad Integral ha sido elaborado en función de tres ejes de acción: previsión, prevención y respuesta, dentro del cual, la estructura de la Policía Nacional se propone en función de la prevención e investigación, estableciendo dos subsistemas, uno preventivo y uno investigativo (Ministerio del Interior, 2014). Sin embargo, no se determinan en primer lugar frente a que se va a actuar, cuáles serán las amenazas frente a las cuales se planea prever, prevenir y actuar. Según el Ministerio del Interior, por un lado, el primer subsistema propone a la Policía Nacional realizando acciones de prevención, seguridad vehicular, análisis delictual, unidades tácticas y gestión de despacho, así como la coordinación interinstitucional a través de acciones de previsión, prevención, control de delito y atención de víctimas.

Por otro lado, en el sistema investigativo se ubica al Servicio Policial de Investigación y el Servicio Civil de Investigación, los cuales trabajan en laboratorios de criminalística, medicina legal y morgue, como se presenta en el cuadro a continuación (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011). Sin embargo, no se condensan prácticas que disten de la perspectiva tradicional del trabajo de protección de delincuencia y criminalidad, y cómo esta propuesta administrativa podría llevar a la construcción de Seguridad Humana.

Gráfico 2: Servicios Desconcentrados por Nivel Territorial

Nivel Territorial	Servicios Desconcentrados	
	Preventivo	Investigativo
NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Educativo de Seguridad Ciudadana - Gestión Integral de Drogas (Comité Nacional) - Unidades Especiales 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía Judicial - Laboratorios de criminalística, - Delitos contra la vida, antisequestro, extorsión, desaparecidos - Política especializada - Antinarcoáticos
	Inteligencia: Análisis estratégico	
ZONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento del Orden - Servicio de apoyo migratorio - Protección del Medio Ambiente (UPMs) - Operaciones Tácticas Urbanas (GOE) - Despacho y video vigilancia ECU 911 - Brigada anticriminal 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación criminal - Departamentos de criminalística - Antinarcoáticos
	Inteligencia: Casas de Seguridad	
DISTRITAL (UVC)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al patrullaje motorizado - Control de seguridad vehicular - Control operativo de rastreo satelital - Video vigilancia (ECU 911). 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipos de respuesta inmediata - Departamento de violencia intrafamiliar - Atención niños, niñas, y adolescentes - Inspección ocular técnica - Análisis criminal situacional
	Inteligencia: Análisis de Información delictiva	
CIRCUITAL (UPC)	<ul style="list-style-type: none"> - Atención ciudadana - Policía comunitaria - Auxilio y respuesta - Patrullaje preventivo y disuasivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Recepción de denuncias
	Inteligencia: Levantamiento de Información	

Fuente: Ministerio del Interior
Elaboración: Ministerio del Interior

De acuerdo a lo que se presenta en el gráfico, este proceso de reestructuración policial busca adecuar su gestión conforme a los niveles administrativos de planificación establecidos por la SENPLADES, mientras en el modelo anterior se mantenía la gestión administrativa basada en la división política del país. Este modelo implicaría, en teoría, una transformación radical en el nexo entre la ciudadanía y la institución, ya que el foco de cambio se establece en el concepto de las Unidades de Policía Comunitaria y las Unidades de Vigilancia Comunitaria, las cuales incluyen servicios tanto policiales como judiciales; además de brindar espacios en donde se desarrollen talleres, actividades de sensibilización, prevención y capacitación, en busca de convertirse en espacios de interacción con la comunidad.

Según García, estas unidades no han dejado de ensayar operaciones de Policía Comunitaria, a pesar de la falta de normativa al respecto, operaciones que incluyen la recepción de denuncias y ayuda al ciudadano a ingresar en el sistema de protección, atención a víctimas, operaciones de confianza como custodia de domicilios y bienes muebles, custodia de traslado de valores, sistema de alarmas comunitarias, y respuesta y atención del sistema 911 (García, 2013). Lo que parecería más bien un

esfuerzo voluntario por parte de las unidades de policía de proveer un mejor servicio dentro de la comunidad, a pesar de no tener un lineamiento institucional sobre cómo debería ser llevada a cabo esta tarea.

2.3 Cambios en la Institución

Luego de este largo proceso recorrido como institución, se puede identificar que existe un extenso trabajo en la creación de normativa con la intención de establecer una Policía Nacional orientada hacia la Seguridad Humana, sin embargo, se dificulta al momento de analizar las prácticas de la institución, pues éstas no están claramente definidas. Se puede reconocer que la Policía Nacional, desde su nacimiento, se encuentra ligada a una fuerte tradición militar, propia de su momento histórico, pero que no ha sido superada a pesar del tiempo. De la misma manera, la Policía ha atravesado crisis de credibilidad como institución, debido a problemas asociados a prácticas de uso de fuerza y persecución, corrupción e ineficiencia para garantizar seguridad interna.

Con una gran necesidad de reforma, reforma que busca orientar tanto sus principios como sus prácticas, la preocupación de la normativa propuesta es adecuar a la Policía Nacional a los requerimientos de la planificación nacional de manera coherente y alineada al Plan Nacional del Buen Vivir. El alcance de esta normativa es todavía desconocido y difícil de medir, sin embargo, el objetivo de la Policía Nacional es convertirse para el 2017 en la institución más confiable y efectiva en el ámbito de la seguridad ciudadana a nivel nacional y regional. La distinta formalidad propuesta, claramente centra su inquietud en el mejoramiento de la eficiencia de la policía (logrando mayor profesionalización de su servicio), así como en la incorporación de la Seguridad Humana como principio de su accionar, en la estandarización de sus unidades y de las funciones policiales de acuerdo a principios democráticos y de derechos humanos, pero ninguna incluye acciones que lleven hacia el cumplimiento de toda esta normativa.

Dentro de los cambios identificados, un elemento importante a considerar en el proceso de reforma, es la incorporación de un Código de Ética, así como la incorporación de herramientas de monitoreo y evaluación de la actuación policial (Sistema de Gobierno por Resultados) y rendición de cuentas como prácticas visibles para lograr mayor control sobre las actividades policiales. Se contemplan procesos de

asambleas comunitarias para generar un acercamiento a la comunidad, así como un tipo de veeduría ciudadana, intentando transparentar el accionar de la institución. Así también, el cambio de la representación legal, judicial y extrajudicial de la institución, entregándola al Ministerio del Interior, como un primer establecimiento de una dirección civil, aunque pareciera que, lo que buscaba el Ejecutivo era evitar que la Policía Nacional se convirtiera en una para-institución alejada del lineamiento gubernamental.

Igualmente, un cambio considerable es el que respecta a la educación de los aspirantes a policía. Según el informe presentado por el Ministro del Interior, el acceso a las carreras que oferta la Policía Nacional requiere el cumplimiento de un puntaje mínimo de 700 en el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), la renuncia a un cupo de carrera universitaria estatal. Además, se han establecido varios niveles de formación, cursos de capacitación y especialización institucional y cursos de ascenso de oficiales y policías. Con esto se busca el establecimiento de nuevas competencias en los oficiales de policía, que incluyen autocontrol, flexibilidad, liderazgo social, trabajo en equipo y orientación a la comunidad (Serrano, 2016).

De la misma manera, se encuentran cambios en los niveles administrativos, en donde desaparecen los distritos nacionales y los comandos provinciales para dar paso a la administración nacional, zonal, local y circuital buscando cercanía con la ciudadanía a través del establecimiento de las Unidades de Policía Comunitaria y las Unidades de Vigilancia Comunitaria. Adicionalmente, en el Plan Nacional de Seguridad Integral se ha señalado que la idea tradicional de conflicto, es abandonada y que aparece una nueva concepción integral que identifica y asume nuevas amenazas, incluyendo: inseguridad ciudadana, conflictos medioambientales, conflictos de identidad, delincuencia organizada, narcotráfico, lavado de activos, contrabando, y delincuencia común (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011). Sin embargo, no se señala quiénes son los responsables de este control ni a través de qué estrategias se plantea ahondar el control de la seguridad interna, frente a estas distintas amenazas. Lo que sí se obtiene, es una mayor discrecionalidad por parte del Ejecutivo para señalar las amenazas a combatir, así como para especificar las funciones, organización y alcance de la Policía Nacional.

Asimismo, un proceso de depuración interna, que incluye la aplicación de exámenes poligráficos y psicológicos para determinar la contabilidad del servidor

policial y posibles irregularidades mentales que puedan padecer los miembros policiales. Se determinan los bienes e ingresos de los servidores para mantener un control sobre su patrimonio. Finalmente, la aplicación de exámenes toxicológicos para la constante depuración de la institución, lo que según cifras presentadas por el Ministro del Interior, ha generado un total de 861 miembros desvinculados desde el año 2013 (Serrano, 2016).

Sería miope no reconocer los múltiples intentos de cambio, sin embargo, no se puede decir que en la actualidad contamos con una Policía Nacional desmilitarizada, no jerárquica, técnica y planificada, cómo el Ministerio del Interior ha mantenido en sus justificaciones y presentaciones; no solamente porque no se ha logrado deslindar el tema de la militarización de la institución, sino porque constantemente y a través de los distintos documentos, se reconoce a las Fuerzas Armadas como soporte de la Policía en la tareas relacionadas a la seguridad interna, lo que implica que el gobierno no cree todavía en la capacidad de la Policía Nacional.

Y, finalmente porque el Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana sigue en tratamiento de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral desde el año 2011, sin tener una fecha aparente de resolución. Esto pone en evidencia que el gobierno no ha logrado romper la tradición histórica del paradigma de militarización, (Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas) y que daría paso a la resolución, aprobación y aplicación de las leyes relacionadas a la nueva institucionalidad de la Policía Nacional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Conclusiones

Este proyecto de investigación tiene como objetivo comprender si efectivamente la Policía Nacional se está transformando hacia un enfoque de Seguridad Humana y cuáles han sido las estrategias fijadas para establecer dicho cambio. A través de este capítulo se identifica la difícil tarea de realizar este análisis, considerando por un lado la falta de estudios enfocados en las prácticas, así como en la generalidad de las áreas a cubrir, sin determinar estrategias que lleven al establecimiento de una policía construida en un marco de Seguridad Humana.

Este capítulo presenta una institución que sufre reformas de acuerdo a las

necesidades de las distintas épocas. Una institución que nace apoyada en la tradición militar latinoamericana, que, a pesar de constantes intentos de cambio hacia una institución de corte civil, no logra romper dicha tradición, esto se advierte incluso en la publicación de su doctrina policial, si consideramos que tener o mantener una doctrina le corresponde a las fuerzas militares y no a las policiales. Advertimos también una policía cuya historia está plagada de crisis y dificultades; la aplicación de mecanismos de control marcados por la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional que marcaron las décadas de los 60 y 70, ineficiencia, corrupción y el uso de tácticas de control antisubversiva marcan a la institución en el imaginario social de una manera negativa. A pesar de los intentos de reforma, las propuestas no son lo suficientemente profundas como para modificar la naturaleza misma de la institución. Analizando el gobierno del Presidente Correa, quien, en su esfuerzo por incluir a la institución en su campaña de planificación institucional, realiza una serie de propuestas a través de distintos documentos que buscan orientar a la institución hacia el enfoque de Seguridad Humana. Sin dejar de mencionar, que uno de los capítulos que marcaron a la institución es sin duda el 30 de septiembre, pues en este momento se identifican debilidades institucionales que dan pie a una serie de normativa que busca la reestructuración en la institución.

Dentro de las distintas propuestas y documentos que han sido revisados,, existen elementos de cambio que han podido ser identificados, aunque coexiste todavía una brecha entre lo que sostiene la normativa propuesta y las prácticas de la institución. En cuanto a las observaciones en la norma, la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, refuerza la participación de las Fuerzas Armadas como una fuerza de apoyo en temas de seguridad interna, estableciendo una primera contradicción entre lo que se pretende lograr en cuanto a la Policía Nacional, al militarizar el tema de seguridad nacional. Por su parte, el Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de la Seguridad Ciudadana, propone el cambio en la rectoría de la Policía Nacional, dejando de lado su funcionamiento autónomo y dejándola bajo mando del Ministerio del Interior, estableciendo en teoría, una organización de naturaleza civil. Incluye además la profesionalización de la carrera policial y una división administrativa en dos cuerpos. Cabe recalcar, que esta propuesta se queda en papel, pues no llega a ser aprobada por la Asamblea Nacional, lo que dificulta el estudio de las posibles nuevas prácticas policiales, ya que hasta el momento no ha sido aprobada.

Lo que derivó este Código, es una serie de Decretos Ejecutivos y resoluciones que dieron paso a la ejecución de algunas de las propuestas establecidas previamente. El Ministerio del Interior pasa a ser el rector de la Policía Nacional, dejando a ésta en un nivel de operatividad. Al mismo tiempo, se altera la división administrativa, se genera la división de los dos cuerpos propuestos previamente y se cambia la administración nacional y provincial por la administración determinada por la Secretaría Nacional de Planificación, lo que busca un acercamiento a la ciudadanía, al llevar a las unidades policiales a todos los niveles del territorio. Vemos también, que el Plan Nacional de Seguridad Integral reconoce nuevas amenazas, más allá del tema de violencia, lo cual podría ser un cambio teórico hacia el enfoque de Seguridad Humana, sin embargo, no se establecen los actores involucrados en el tema de seguridad frente a estas nuevas amenazas, ni cómo será el acciona de la Policía Nacional en cuanto al rol con otras instituciones ni frente a dichas amenazas. Sin olvidar que este documento no propone romper el tema del apoyo de las Fuerzas Armadas en el control de la seguridad interna, lo cual es una de las contradicciones que se encuentra a lo largo del capítulo y a través de los documentos revisados.

Toda esta teoría abre una serie de dudas al momento de la identificación de prácticas que confirmen este cambio de la institución hacia el enfoque de Seguridad Humana. Se puede mencionar como cambio, al gobierno central asumiendo el protagonismo en el tema de seguridad. Previamente la Policía Nacional era una institución que contaba con gran autonomía en la toma de decisiones en el tema de la seguridad, esto se diluye cuando el gobierno propone el alineamiento desde el gobierno central. Otro de los cambios, incluye las actividades que se realizan al interior de las unidades de policía que incluye servicios policiales, judiciales, custodia de domicilios, traslado de valores, talleres sociales y de seguridad, y actividades de prevención y capacitación, generando una policía más cercana a la comunidad. Una de las observaciones significativas, es sin duda, el establecimiento de herramientas de monitoreo y evaluación, como un sistema de control sobre la institución, así como un Código de Ética y un sistema de formación académica.

Lo que tenemos es una institución que reconoce su necesidad de adecuar sus políticas hacia las exigencias actuales de Seguridad Humana, y que ha emprendido esta tarea sin duda, pero que todavía no logra definir cuál debe ser su accionar para llegar a cumplir su objetivo. Así como, a un Ejecutivo que busca mantener la discrecionalidad en el tema de seguridad, y que no permite una ruptura de la histórica

tradición militar de la Policía Nacional. Debido a esta falta de claridad y precisión en el establecimiento de prácticas policiales que soporten el cambio institucional hacia el enfoque de Seguridad Humana, resulta necesario ahondar el análisis del accionar de la institución, para lo que se plantea en el siguiente capítulo la medición de índices que permitan comprender las acciones que lleva a cabo la Policía Nacional y cómo evalúa su accionar.

CAPITULO TERCERO

ÍNDICES DE CRIMINALIDAD Y PERCEPCIÓN CIUDADANA

Introducción

Como se señaló en el primer capítulo, la Policía Nacional es la manifestación más visible del Estado en materia de seguridad, y sus acciones tienen consecuencias significativas en cuanto a la legitimidad de las políticas de seguridad ya que de ésta depende la relación entre el Estado y la Sociedad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Medir el accionar de la policía no es algo sencillo, tal y como se presentó en el capítulo segundo, especialmente porque las prácticas policiales de Seguridad Humana no se visibilizan completamente al momento de analizar las propuestas teóricas. A lo largo del proyecto institucional, se enumeran las metas que se esperan de su servicio, sin embargo, no se determina cuáles serán las estrategias ni las prácticas que lleven a la implementación de la Seguridad Humana, por lo que es necesario ahondar en el análisis del accionar de la institución, para así determinar hasta qué punto se ha incorporado el enfoque de Seguridad Humana.

La imagen de la Policía está directamente relacionada con el tema de su desempeño, idea que, según Salomón, está asociada con la brecha que se produce en el aumento de la delincuencia y la capacidad de las instituciones para enfrentarla (Salomón, 2004). Una de las herramientas para analizar el trabajo de la institución, es medir sus resultados de acuerdo a los índices de criminalidad frente a los objetivos en el planeamiento nacional. Estas estadísticas de acuerdo a lo sostenido por Dammert, Salazar, Montt y González, cobran importancia debido a aspectos que incluye primero la cristalización del delito en la sociedad, así como a la modernización del Estado, en particular de los servicios públicos en donde el uso de estadísticas ha adquirido una gran connotación política (Dammert, Salazar, Montt, & Gonzalez, 2010).

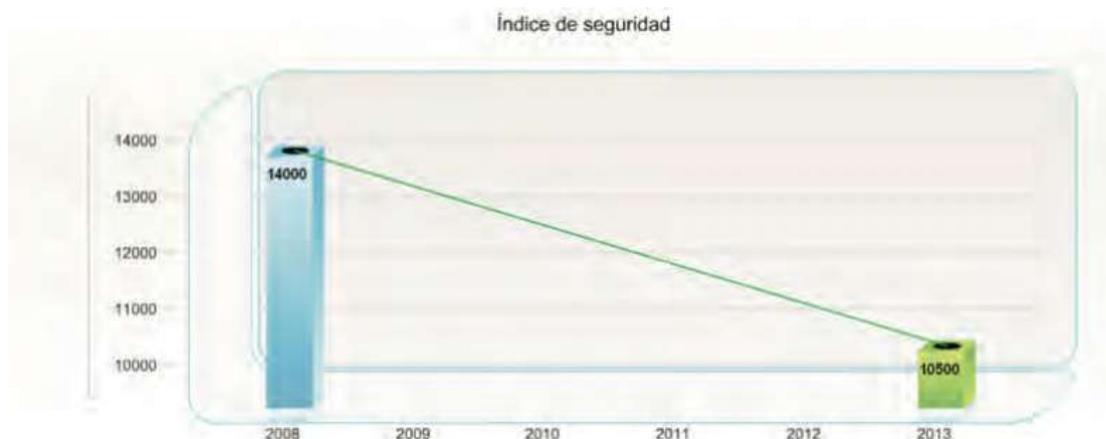
Buscando ahondar en el análisis del accionar de la Policía Nacional, se revisarán los indicadores utilizados por la institución, en donde el homicidio, el robo y el temor constituyen los parámetros principales de medición de las amenazas que se buscan controlar. Así, este tercer capítulo se enfocará en el estudio de los

principales índices de seguridad para señalar el enfoque que mantiene la Policía en cuanto al ámbito de Seguridad. El análisis de los índices de criminalidad se incluye a partir del establecimiento de la Constitución del 2008, considerando el cambio normativo revisado. Al mismo tiempo, se propone la examinación del índice de percepción ciudadana, para establecer una comparación entre las actividades realizadas por la policía y el sentimiento de la ciudadanía con respecto al tema de seguridad. Teniendo presente que las encuestas de victimización son necesarias para estimar el verdadero impacto de la violencia en la población y la percepción de inseguridad de las personas (Dammert, Salazar, Montt, & Gonzalez, 2010), es necesario revisar tanto el trabajo que ha venido realizando la institución, como la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a ésta para comprender de mejor manera la situación de seguridad en el país y ofrecer una suerte de diagnóstico de la política establecida definiendo si efectivamente la Policía Nacional se está orientando hacia un marco de Seguridad Humana.

3.1 Análisis de índices de seguridad (2008-2014)

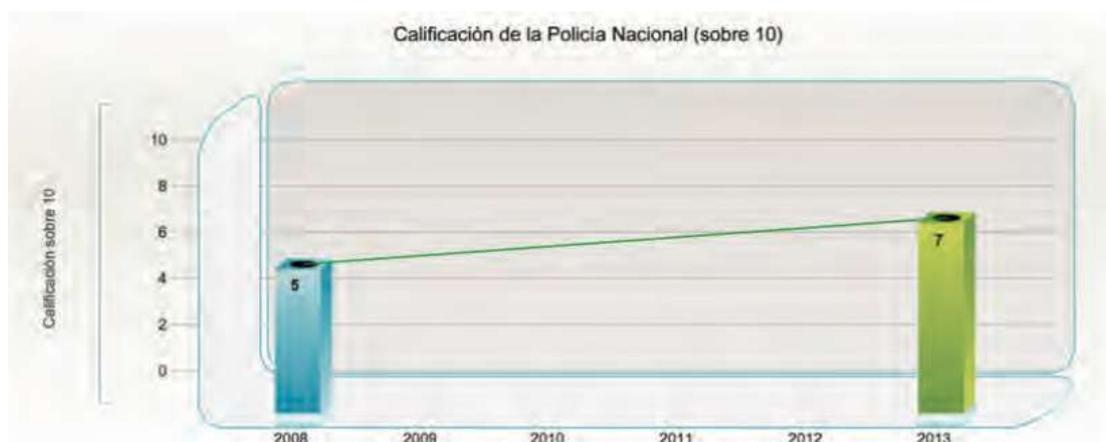
Al momento de plantear el cambio institucional de la Policía Nacional, una de las principales preocupaciones del gobierno central era la situación del tema de Seguridad. De acuerdo al análisis realizado por el PNUD, en Ecuador la percepción de la seguridad se había deteriorado, si bien la tasa de homicidios había disminuido, el informe regional consideraba que los niveles de inseguridad seguían siendo epidémicos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014), por lo que se torna necesario analizar los índices de delito, como un esfuerzo sistemático por señalar las necesidades en el ámbito de Seguridad Humana, identificando hacia donde enfoca la Policía Nacional su trabajo. Las instituciones buscan presentar elementos tangibles de sus acciones, así el gobierno establece metas para posteriormente medir su rendimiento. En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 se identifica un único objetivo relacionado con el tema de seguridad, con dos metas (gráficos 3 y 4) que intentan propiciar condiciones de Seguridad Humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

Gráfico 3: Meta 3.7.1 Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% en 2013



Fuente: Policía Judicial 2008
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009

Gráfico 4: Meta 3.7.2 Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013



Fuente: INEC Módulo de Calidad de los Servicios 2008
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009

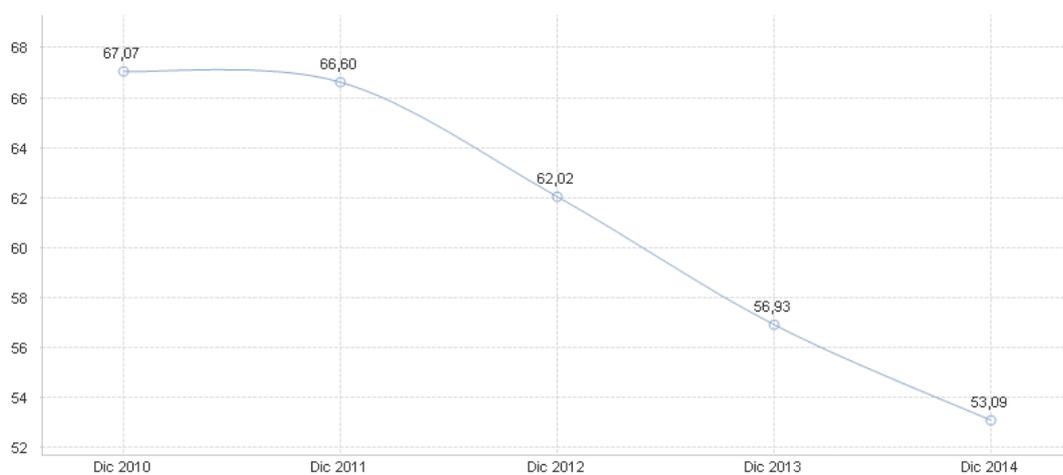
En la segunda versión del Plan Nacional (2013-2017), el objetivo relacionado con el tema de seguridad propone la transformación de la justicia y fortalecimiento de la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013). Las metas relacionadas al desempeño de la Policía Nacional incluyen:

Gráfico 5: Meta 6.2 Reducir la tasa de homicidios a 8 muertos por cada 100.000 habitantes



Fuente: Dirección General de Operaciones Ministerio del Interior
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013

Gráfico 6: Meta 6.3 Reducir el porcentaje de homicidios por armas de fuego a 50%



Fuente: Medicina Legal, Policía Nacional del Ecuador
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013

Gráfico 7: Meta 6.5 Reducir la tasa de homicidios de mujeres a 2 muertes por cada 100.000 mujeres



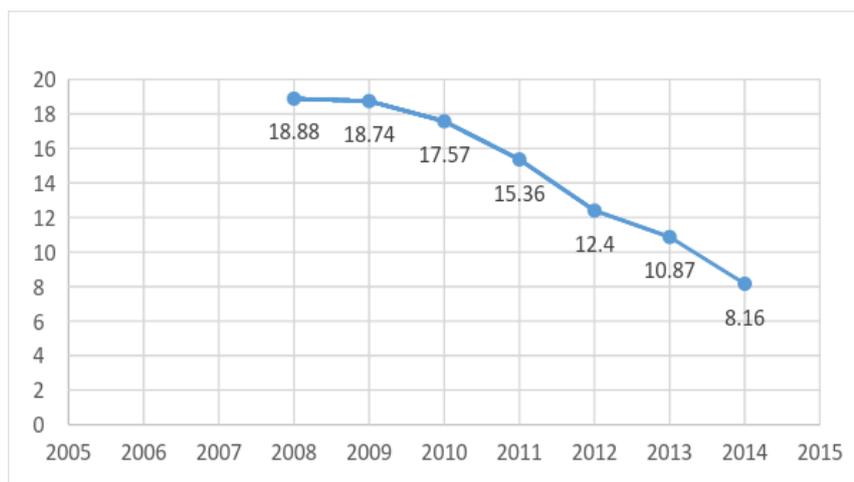
Fuente: Dirección General de Operaciones Ministerio del Interior
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013

De los gráficos contenidos en la primera propuesta del Plan Nacional, se observa que el objetivo principal es revertir la situación de inseguridad que el Ecuador estaba atravesando, al tiempo que recuperar la imagen de la Policía Nacional. En un segundo momento, en el plan presentado en 2013, las metas que se establecen son más objetivas. En los gráficos 5, 6 y 7 podemos ver índices claros de a dónde se quiere llegar como institución en cuanto a la solución de conflictos como el robo y el homicidio. Éstas metas se relacionan con la resolución de conflictos de violencia y delincuencia, sin un claro establecimiento de las estrategias a aplicar por parte de la institución. De la misma manera, éstos objetivos no incluyen relación a otras áreas de Seguridad Humana como educación o salud, por ejemplo, así, las metas establecidas en el tema de seguridad no distan del enfoque clásico, que limita la seguridad al tema de violencia y criminalidad.

En virtud de los cambios que se han realizado en la región en los últimos años, se esperaría que las predicciones criminológicas disminuyesen acorde a los logros obtenidos (crecimiento económico, disminución de tasas de pobreza, descenso de desempleo), empero, la región sufre una pesada carga de violencia, con más de 100.000 homicidios registrados por año de acuerdo a las cifras presentadas por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Según el informe regional 2014, Ecuador al igual que otros países, tiene tasas de homicidio con niveles de "epidemia de violencia" acompañado del crecimiento y difusión de los delitos y el aumento del temor entre los ciudadanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

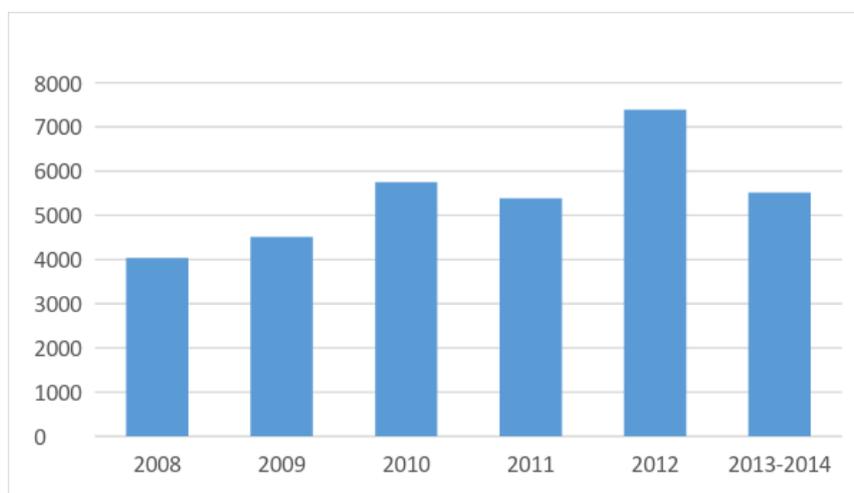
Al mismo tiempo, el Ministerio del Interior intenta demostrar la eficacia en el accionar de la Policía Nacional mediante el Informe de la Comisión de Estadísticas de Seguridad Integral, informe entregado en 2014. Dentro de los datos presentados sobresalen:

Gráfico 8: Tasa de Homicidios por cada 100.000 habitantes a Nivel Nacional (2008-2014)



Fuente: (Ministerio del Interior, 2015)³
Elaboración: propia

Gráfico 9: Total de armas incautadas, decomisadas y abandonadas (2008-2014)

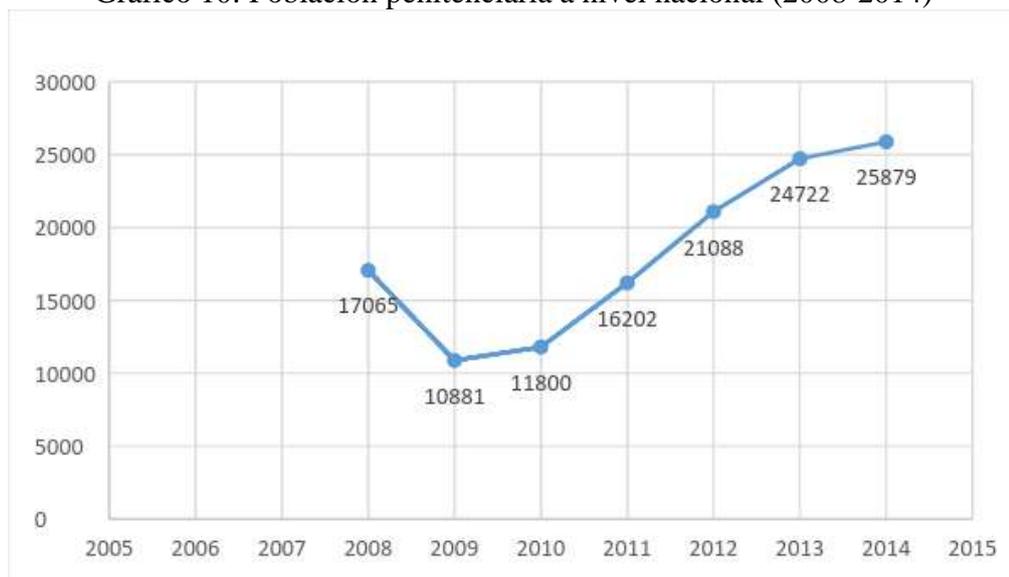


Fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad⁴
Elaboración: Propia

³ Los datos hasta el año 2013 se encuentran en el Informe de la Comisión de Estadísticas de Seguridad Integral. La actualización de los datos 2014 han sido recogidos de la página web del Ministerio, en los reportes de rendición de cuentas.

⁴ Ministerio Coordinador de Seguridad. Nuestra seguridad, Informe Ecuador registra de 2013. Las actualizaciones a partir del año 2013 se las hicieron en base a notas de prensa

Gráfico 10: Población penitenciaria a nivel nacional (2008-2014)



Fuente: Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Dirección nacional de rehabilitación social.

Elaboración: Propia

De los datos presentados por el Ministerio del Interior, se observa que la Policía Nacional se ha enfocado en la disminución del número de homicidios, realizar mayor control de armas e incrementar en el número de detenidos (gráficos 8,9 y 10). En esta presentación, el Ministro del Interior recalca grandes avances en cuanto a los indicadores de seguridad (Anexo 1), señalando que éstos se habían obtenido en concordancia con la transformación de la Policía Nacional (Ministerio del Interior, 2014). Éstos índices no necesariamente representan un cambio de estrategias hacia el tema de Seguridad Humana, ya que como ha sido señalado, existen dudas en cuanto al cambio institucional, que surgen por un lado de las contradicciones de la normativa, así como de la nubosidad de las propuestas.

Habría que preguntarse entonces, ¿cuál es la transformación de la Policía Nacional? Si más allá de la teoría, una división de tareas y nuevas unidades de policía, no se ha identificado cambios en la naturaleza de la institución. No se detallan las prácticas a seguir por parte de los policías de acuerdo al tipo de crímenes que van a enfrentar, ni se incluye amenazas que no sean de tipo delincuenciales, todo esto enmarcado en la falta de desarrollo en la construcción de prácticas de Seguridad Ciudadana. En este mismo informe, el ministro señala que el modelo tradicional mantenido por la Policía Nacional tenía problemas frente a las nuevas formas de amenazas (Policía Nacional del Ecuador, 2014). Sin embargo, como se ha revisado, los cambios institucionales que se han generado están orientados al tema de

nomenclatura administrativa, no se establece un modelo nuevo ni metas relacionadas a ninguna forma de nueva amenaza. No se refleja un cambio institucional hacia una construcción de Seguridad Humana, ni el establecimiento de las amenazas que disten de la visión tradicional de control de violencia y que no incluyen temas relacionados con otros elementos como educación, salud y demás mencionados previamente en el capítulo primero.

3.2 Análisis de la percepción ciudadana sobre la Policía Nacional (2010-2014)

Si consideramos que uno de los objetivos de la Seguridad Humana, es precisamente esa construcción de confianza entre la institución encargada de proveer seguridad y los ciudadanos, podemos discurrir que el índice de percepción ciudadana es un índice indicado para ahondar en este estudio, pues éste intenta establecer la idea del sentir de la ciudadanía respecto del trabajo realizado por la Policía Nacional. Regresando a la observación realizada por Salomón, la Policía Nacional necesita probar su efectividad como institución comparando la brecha existente entre la inseguridad y su capacidad de combatirla; pues la imagen policial y su legitimidad ante la ciudadanía son clave para la relación policía-comunidad (Salomón, 2004). Se ha considerado este índice para contrastar el sentir ciudadano, toda vez que el Ministerio del Interior defiende estadísticamente sus avances en tema de criminalidad. Así también, este índice es un instrumento valioso para la toma de decisiones que pueden relacionarse con prácticas a modificar, mejorar aspectos internos de la institución, capacitación profesional o mejorar los canales de comunicación entre la Policía y la comunidad, por lo que resulta de utilidad para ampliar el entendimiento de la institución (Dammert, Salazar, Montt, & Gonzalez, 2010).

Sin embargo, el uso de este tipo de índices tiene un riesgo y es que podría tornarse difícil al pensar que, al ciudadano común le interesan los resultados concretos, es decir al ciudadano no le interesa saber si el ritmo de la delincuencia depende de factores como el ritmo de urbanización, desempleo, desajustes económicos o reformas administrativas. Al ciudadano le interesa sentirse seguro al caminar por la calle, al estar en su casa, al comprar y saber que no corre riesgo de ser asaltado, secuestrado, herido o muerto (Salomón, 2004). Esta aclaración destaca el

sentido de la posible subjetividad existente en cuanto al uso de índices de percepción de seguridad, y que ha sido considerada en el siguiente punto de análisis.

Según el informe de Latinobarómetro de 2015, en la última década el problema de la delincuencia cobra importancia entre las preocupaciones de los habitantes de la región, una vez que los problemas de desempleo comienzan a disminuir, es decir en la medida en que los países mejoran su situación económica, la delincuencia capta el primer lugar de atención de la ciudadanía (anexo 2), haciendo a su vez que la delincuencia se convierta en un problema de interés para el Estado (Latinobarómetro, 2015).

En Ecuador, de acuerdo a la encuesta de victimización y percepción de inseguridad realizada por el Instituto de Estadísticas y Censo (INEC) se obtiene que, 17 de cada 100 personas han sido víctimas de algún delito, de las cuales un 18.54% no lo denuncian porque no confía en la Policía Nacional. En los temas relacionados directamente con la inseguridad señalan que el 50.2% de las personas consideran que su barrio es inseguro, y esta cifra aumenta al momento de preguntar, qué tan inseguro se siente la persona en la ciudad en la que habita, en donde la media nacional sube al 83.1%, seguido del 77.3% de las personas que consideran que la delincuencia aumentó en la ciudad que habitan. Con respecto a las posibles causas de la delincuencia, el 23% de la población piensa que el desempleo es la principal causa de delincuencia, seguida de un 18.65% que piensa que es por el tema de drogas y tan sólo un 9.64% que piensa que se debe a falta de seguridad policial (Instituto nacional de Estadística y Censos, 2011).

En el tema de confianza institucional, la encuesta determina una calificación de 5.93 para la Dirección de Policía Especializada en tema de menores, de 5.80 para el Ministerio del Interior y tan sólo 4.75 para la Policía Comunitaria. Aunque a su vez, el 52.3% de las personas consideran que la Policía Nacional es la institución que debería encargarse de los temas de seguridad frente a un 11.65% que piensa que debería hacerlo el Ministerio del Interior (Instituto nacional de Estadística y Censos, 2011). Teniendo en consideración que la idea principal de los cambios administrativos se ha realizado para generar un acercamiento entre la Policía Nacional y la ciudadanía, podríamos decir que la población tiene un nivel medio de confianza en la institución, aunque no ha logrado lo mismo a nivel de Policía Comunitaria, esto podría indicar que las transformaciones que se han realizado, no han sido suficientes para generar la confianza esperada entre la población y la

Policía.

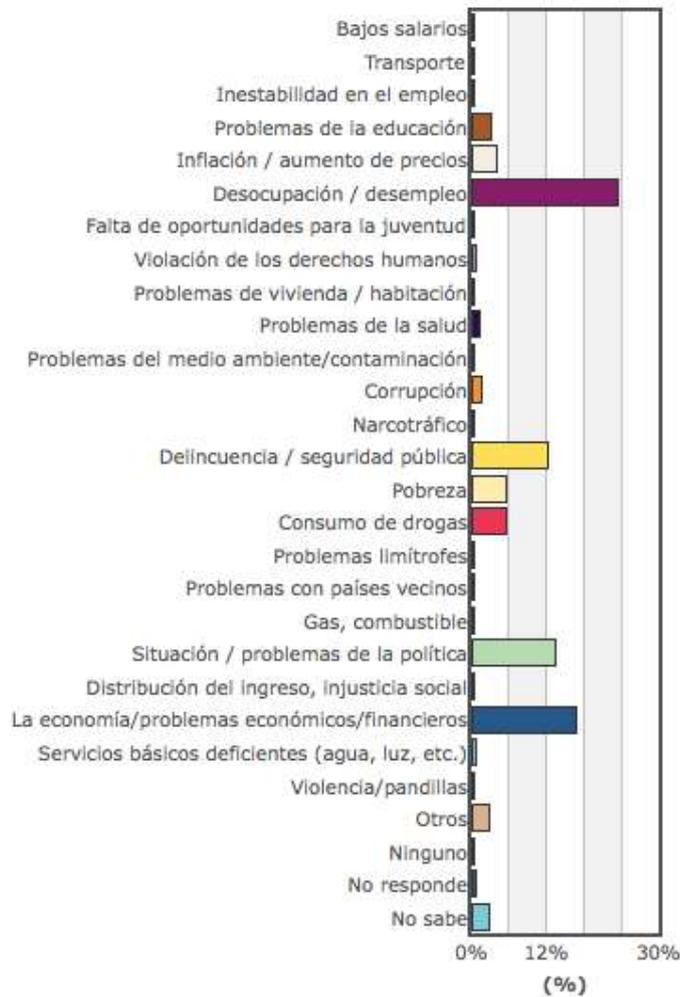
Ahora, regresando a la idea establecida por el informe regional, de que la delincuencia cobra importancia cuando otros elementos como el desempleo disminuyen, podemos decir que a partir de 2014, se genera el efecto inverso, la importancia de los temas de delincuencia desaparecen cuando a la población le preocupa su situación económica. De acuerdo a una publicación de la revista Plan V de abril de 2016, en base a datos presentados por la firma Market, el 38.3% de la población cree que el desempleo es el principal problema del país, mientras que el 74% siente que la situación económica de su familia ha empeorado (Redacción Plan V, 2016). Las preocupaciones actualmente giran en torno a la situación financiera y económica que atraviesa Ecuador, con lo que el tema de la inseguridad queda en segundo plano. Esto, coincide con el reporte de Latinobarómetro que evidencia que para el año 2015 el principal problema para Ecuador es el desempleo con un 23%, dejando el tema de la inseguridad en tercer lugar con un 12%, como se muestra en el gráfico 11 (Latinobarómetro, 2015).

Se observa que existen una serie de factores que alteran o cambian la importancia del tema de la delincuencia como uno de los principales problemas del país, sin embargo, que la inseguridad no ocupe el primer lugar de las preocupaciones nacionales no implica que se haya mejorado o disminuido o que efectivamente la Policía Nacional esté cumpliendo de manera eficiente con la tarea de proveer seguridad interna, así como que la población tenga una mejor percepción sobre ésta.

El problema aquí evidenciado, es la falta de herramientas para analizar las prácticas policiales y el desempeño en su labor de proveedor de seguridad interna, al mismo tiempo se puede sostener que los cambios institucionales que defiende el Ministerio del Interior, no son del todo eficientes o incluso evidentes, toda vez que no generan una conexión entre la ciudadanía y la institución.

Si bien es cierto, que en el tema delincencial existe un mejor control, al momento de enlazar las acciones que lleva a cabo la Policía con lo que se espera de una construcción de Seguridad Humana queda un vacío, en el que no se incluyen nuevas formas de amenazas, ni estrategias para la protección de la seguridad interna, así como no logra romper el esquema tradicional de seguridad con el que la Policía Nacional ya accionaba, por lo que es difícil establecer que efectivamente la institución se está moviendo hacia un enfoque de Seguridad Humana.

Gráfico 11: Problema más importante en el país (2014)



Fuente: Latinobarómetro
 Elaboración: Latinobarómetro

Conclusiones

En este último capítulo podemos observar la agrupación de datos relacionados con el accionar de la institución. Empezando por reconocer la importancia del rol de la Policía Nacional, ya que garantizar un Estado de paz y seguridad es un primer paso para el funcionamiento mismo del Estado, sin dejar de reconocer que a través de estos cambios el gobierno central se encarga de limitar su independencia, pues la Policía dejará de ser un ente casi autónomo, a ser un ente alineado a las directrices que establezca el Ministerio del Interior.

Se evidencia cómo en el caso de seguridad interna, se han establecido una serie de objetivos y metas concretas con las cuales se busca medir el rendimiento de la institución. En el tema de índices, podemos ver como éstos a partir de 2012 presentan avances positivos, lo que representa un triunfo para el Ministerio del Interior ya que garantiza la continuidad de sus estrategias. Los índices, sin embargo, son tan sólo una pequeña fracción del complejo problema de seguridad. En cuanto al desarrollo de la institución, en el segundo capítulo se estableció que, a pesar de la normativa y los intentos de cambio, éstos no reflejan una ruptura con la naturaleza militar de la institución. Por lo que se torna necesario recurrir a otras estrategias de análisis que extiendan el panorama del accionar de la Policía Nacional. Así, se incluyen las metas establecidas por el gobierno central y los principales índices de criminalidad y de percepción de la ciudadanía, para encontrar cual es el reporte de rendimiento que hace la institución, al mismo tiempo que la apreciación que mantiene la ciudadanía con relación a la Policía Nacional. Si bien existe un problema de subjetividad con respecto al tema de victimización y percepción de la inseguridad, es indispensable incluir el sentimiento de la ciudadanía.

De acuerdo a la medición realizada por Latinobarómetro para su informe regional 2015, es importante considerar que la delincuencia cobra importancia cuando otros problemas como el desempleo y la situación económica han mejorado, así, en Ecuador y de acuerdo al INEC, para el año 2011 la media nacional de personas que consideran que su ciudad es insegura es del 83.1% y un 77% de personas, consideran que la delincuencia aumentó en la ciudad que habitan; desafortunadamente el INEC no cuenta con la actualización de estas cifras. Sin embargo, si tomamos en consideración el informe regional de Latinobarómetro, vemos que la percepción de inseguridad con respecto a la región mejora. A primera vista este número es un cambio positivo, sin embargo la calificación de la Policía sigue siendo baja, especialmente la de la Policía Comunitaria, lo que implica que todavía queda trabajo por hacer en cuanto a la construcción de confianza entre la institución y la ciudadanía.

Finalmente, y como sostiene Latinobarómetro, actualmente las preocupaciones de la ciudadanía giran en torno al tema económico y laboral, situando o disminuyendo la importancia que se le otorga a la delincuencia, especialmente en el caso de robo, en donde el delito deja de ser algo extraordinario y se convierte más bien en algo cotidiano. Denotando que existe un tema de

subjetividad a considerar en cuanto a las encuestas de victimización, además demostrando que, no necesariamente existe una correspondencia entre el tema de victimización y la delincuencia, por lo que el nivel de victimización no determina la percepción de este problema. Asimismo, que la inseguridad no ocupe el primer lugar de las preocupaciones de la ciudadanía, no implica que ésta haya mejorado.

CONCLUSIONES FINALES

A nivel internacional la Seguridad Humana y la Seguridad Ciudadana son conceptos que tienen mayor aceptación y reconocimiento, especialmente en Latinoamérica, en donde son utilizados en el discurso de los gobiernos al momento de tratar el tema de seguridad. Este estudio ha querido destacar su aplicación frente a la propuesta de reforma de la Policía Nacional de Ecuador, al ser ésta, una de las instituciones vitales para el adecuado funcionamiento de la sociedad. En este caso, el objetivo del estudio ha sido identificar, en la propuesta de reforma institucional, elementos que rescaten la aplicación de la idea de Seguridad Humana, para establecer si hay una relación entre lo teórico y lo práctico y así analizar si efectivamente este cambio está teniendo lugar. O por lo menos rescatar los elementos que conlleven a la aplicación de estrategias de Seguridad Humana por parte del Estado. Esta tarea sin embargo, desplegó una serie de dificultades tanto en el análisis de los elementos que conforman la Seguridad Humana, como con la identificación de prácticas policiales claras que permitan evaluar dicho proceso de cambio.

Con respecto al análisis de la Seguridad Humana, se puede mencionar que su carácter amplio y difuso, permite captar la diversidad de aplicaciones que pueden surgir en cuanto a la creación de estrategias de seguridad por parte de los Estados. Este concepto cobra cada vez más popularidad en la agenda internacional, debido a la gran cantidad de amenazas que se consideran, y particularmente en el caso Latinoamericano porque se torna en la herramienta de construcción del concepto de seguridad; sin embargo, esta ventaja resulta también una dificultad al momento de establecer estrategias. Con respecto a la Seguridad Humana, se reconoce su importancia, gracias a los cambios que propone frente a la idea clásica de seguridad, cambiando el estudio desde la visión del otro Estado como amenaza hacia el reconocimiento del ser humano en el centro del tema de seguridad.

Esta idea sugiere además, la creación de estrategias integrales, en cuanto a las diversas amenazas existentes al Estado, a las organizaciones y a la ciudadanía, sin embargo no se menciona la existencia de una Seguridad Integral. En cuanto a las posibles prácticas de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana, en base a lo establecido por Pontón, se puede incluir: cambios doctrinarios contenidos en estrategias como la desmilitarización de la seguridad interna, establecimiento de una

policía autónoma independiente de coyunturas políticas, la incorporación de mecanismos de control buscando el mejor desempeño de los cuerpos policiales con acciones de manejo eficiente y transparente (organizada por procesos y objetivos que puedan ser monitoreados) y estrategias que sean amplias en cuanto a su alcance social y orientadas hacia el desarrollo humano.

Pasar a la óptica de Seguridad Humana implica establecer como principio la búsqueda de la armonía en las relaciones sociales, regidas por el compromiso social y ya no bajo la lógica clásica de orden público contra los enemigos internos del Estado sino contra una amplia gama de amenazas al desarrollo humano. Sin embargo, el problema que se deriva de estos conceptos surge de la vaguedad y amplitud de su idea, así como de la falta de estrategias a ser aplicadas por parte del Estado.

Con referencia a la reforma de la Policía Nacional, una de las primeras observaciones realizadas sugiere que la institución debía incluirse en el proceso de planificación que se establece por el gobierno de Correa al comienzo de su ejercicio en el Ejecutivo. La Constitución del 2008 legitima este proceso de planificación nacional, sin embargo, la propuesta de cambio de la Policía Nacional se hace efectiva posteriormente. Desde el comienzo, el actual gobierno ha tenido como estandarte de su acción la planificación nacional. Sin embargo, se puede evidenciar que en un primer momento, las instituciones relacionadas con el tema de seguridad no entran dentro de la ola de cambios y reestructuraciones, probablemente por lo que históricamente han representado.

Encontramos además, que el Plan Nacional del Buen Vivir destaca metas generales en temas de seguridad que son poco ambiciosas, que incluyen el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana pero que no son distintas del proceso que ya se estaba realizando en materia de seguridad interna hasta ese momento. El revertir la tendencia creciente de los delitos y aumentar la calidad del servicio de la Policía Nacional son metas que reflejan un mejor servicio, pero que no varían en cuanto a su enfoque de acción, no incluyen nuevas amenazas, pero sobre todo no distan de la clásica visión de control delincencial. Así, el gobierno central no establece una estrategia ni una política para el cambio de institución, lo que resulta en una falta de coordinación del gobierno central con la Policía, y el establecimiento de nuevas propuestas que buscan la transformación de la Policía Nacional.

Un componente esencial en el proceso de cambio, son las relaciones de la

institución; la pobre percepción que tiene la ciudadanía frente a la Policía Nacional genera una demanda de la población por mayor seguridad, frente a la incapacidad institucional, ineficiencia, falta de transparencia, su naturaleza militar, actos de corrupción, y excesos en el uso de su autoridad. Esto deslegitima su autoridad y evidencia la necesidad de una transformación. Por otro lado, la elección de la Seguridad Humana como marco se apoya en la agenda internacional por ser una visión adoptada por gobiernos más desarrollados y que sientan precedente en su aplicación. Así también, como las relaciones con el órgano de poder, donde la subordinación y alineación al aparataje gubernamental son básicas para la subsistencia de la institución, especialmente luego de 2006 que el Ecuador entra en esta ola de planeamiento institucional.

Dentro de las nuevas propuestas presentadas por el Ejecutivo, destacan la Ley Orgánica de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, el Plan Nacional de Seguridad Integral, la Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Decreto Ejecutivo No. 632.

De la Ley Orgánica de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, se deriva el planteamiento de la figura del Presidente como máxima autoridad jerárquica de la institución, al Ministerio Coordinador de Seguridad como un ente coordinador a nivel nacional pero sin un poder de acción, al Gabinete de Seguridad y al Ministerio del Interior como instancias competentes de toma de decisiones y establecimiento de la política de seguridad, y a la Policía Nacional junto con el Servicio Civil de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Público reducido a un nivel únicamente operativo. Además, incluye el traslado de bienes y obligaciones de la Policía Nacional hacia el Ministerio del Interior, el traslado de la planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial a los gobiernos locales, el traspaso del control migratorio administrativo de ser un servicio policial a ser un servicio civil, la administración de cárceles (sistema de rehabilitación social) al Ministerio de Justicia, la eliminación de servicios prestados por miembros de la Policía Nacional en instituciones públicas y privadas ajenas a su misión institucional, la modificación progresiva del plan de carrera de formación de servidores policiales, así como la acreditación de las entidades educativas policiales. Las reformas aquí sugeridas, proponían romper con la criticada militarización de la seguridad interna, siendo éste el elemento más significativo en la búsqueda de la Seguridad Humana y el quiebre del enfoque tradicional doctrinario de la seguridad, sin embargo, dichas

reformas se quedan estancadas en papel, y los cambios administrativos que tienen lugar, se las realiza a través del Decreto Ejecutivo No.632.

Del conjunto de normativa propuesta por el gobierno central, cabe destacar que existe la intención de transformación dentro de la institución, pero estos cambios no son representativos en cuanto al enfoque de Seguridad Humana, y están más bien dirigidos a temas administrativos. Ahora bien, se aplican cambios que son importantes mencionar, empezando por la incorporación de un Código de Ética, así como de una herramienta de control interno, es un paso importante para la mejora en cuanto a la transparencia de la institución; también, el traslado de la rectoría de la Policía Nacional al Ministerio del Interior dejando a su cargo el establecimiento de la política, las amenazas y las estrategias de acción, como una táctica para el establecimiento de una institución de naturaleza civil.

La profesionalización de la carrera policial, el cambio en la creación de nuevas tareas administrativas, y la construcción de unidades policiales a lo largo del territorio, son avances en cuanto al accionar de la institución, que buscan brindar un mejor servicio establecido a lo largo del territorio y podrían considerarse el comienzo del cambio hacia un enfoque de Seguridad Humana. Sin embargo, persiste a lo largo del planteamiento y de la normativa una fuerte unión a la tradición militar que no se llega a romper. Persiste además, la falta de construcción de estrategias que incluyan nuevos tipos de amenazas. De lo revisado, el trabajo de la policía no dista del tradicional control delincuenciales que ha venido desarrollando desde siempre, falta además la definición de otros actores involucrados en la construcción de Seguridad Humana y el establecimiento de cómo debería ser la relación de la Policía Nacional frente a nuevos actores que surgirían de la inclusión de nuevas amenazas, es decir cuál debería ser su articulación en temas que incluyan, salud, educación o medio ambiente por citar algunas.

La tarea de reconocimiento de las acciones de la policía no resulta sencillo, por lo que se recurrió al análisis de indicadores, con el objetivo de ahondar en el análisis de la institución y sus estrategias. El uso de indicadores, metas e índices es indispensable tanto en el trazo de estrategias, como en el seguimiento y evaluación de las mismas, por lo que la Policía Nacional intenta demostrar su accionar a través de estos índices. En cuanto a estos índices, se puede mencionar que en la presentación de informes, la institución justifica los cambios administrativos que han aplicado mediante la reducción de las cifras de criminalidad, especialmente en el año

2013, año en que se crea una comisión especial para el mapeo de los índices de criminalidad. Esto puede ser debido a que en este año se establece la segunda parte del Plan Nacional del Buen Vivir, en el cual el Ministerio del Interior justifica la necesidad de incremento en la construcción de unidades de policía comunitaria.

Con relación a la percepción de la institución por parte de la ciudadanía, se evidencia una posible subjetividad del análisis, ya que existen varios factores involucrados en la percepción de seguridad de la población, así como de la confianza en la institución,. Se visibiliza que existe un alto nivel de victimización, así como de rechazo o duda frente a la Policía Nacional, lo que deja en claro que todavía queda un extenso camino que recorrer para que se establezca una verdadera política de Seguridad Humana. Sin dejar de mencionar, que según lo establecido por el informe regional de Latinobarómetro, la delincuencia como preocupación de la ciudadanía aparece cuando otras preocupaciones, como la economía y el empleo disminuye, lo que se refleja en este caso, es que mientras el empleo parece no ser problema, la ciudadanía eleva su crítica con respecto al tema de inseguridad, pero a medida que su situación económica tambalea es que la delincuencia pasa a segundo plano, aclarando la falta de correspondencia entre las encuestas de victimización y la delincuencia.

La tendencia de cambio hacia este enfoque de Seguridad Humana no es algo propuesto por el Ecuador ni mucho menos regional, el concepto de Seguridad Humana y su más específica derivación, la Seguridad Ciudadana, son parte de una tendencia internacional de cambio en temas de seguridad. Conceptos que resaltan el interés por el desarrollo del individuo, pero que a su vez se encuentran en un proceso de desarrollo, buenas iniciativas, con gran acogida, pero con insuficiente e inefectiva aplicabilidad.

Lo interesante de estos conceptos, y la gran acogida que han tenido a nivel internacional, se deriva de la libertad que favorece para los Estados en cuanto a la(s) materia(s) que se pueden incluir como seguridad, es sin duda una de las principales razones para la adopción del enfoque de Seguridad Humana. Contar con un marco teórico que sirva como justificativo para la creación de políticas de seguridad por parte de los Estados. Así, al incluir un gran rango de amenazas, los Estados se garantizan el poder actuar en nombre de la Seguridad Humana, para establecer sus estrategias de seguridad. En el caso ecuatoriano, no existió una coordinación con la Policía Nacional para el establecimiento de cambios. Al contrario, existió cierto nivel

de desconfianza e inestabilidad entre los actores, acciones que llevaron al 30S como consecuencia de la falta de coordinación Ejecutivo-Policía Nacional.

Es verdad que existen variaciones en la Policía Nacional, tanto el Presidente como el Ministerio del Interior recalcan de manera constante el continuo trabajo desarrollado para introducir los cambios que han realizado dentro de la institución, al revisarlos podemos decir que éstos cambios son principalmente administrativos y a favor del Ejecutivo, más como un intento por controlar a la Policía que por transformar una institución pivote de la sociedad, sobre todo cuando se limita su accionar a funciones operativas de prevención e investigación, es decir, una institución incapaz de asumir la tarea de seguridad interna.

Con esto no se pretende decir que la construcción de más unidades de policía sea negativa, pero sí que se necesita mucho más que un crecimiento en número de unidades para construir seguridad. Las instituciones permanecen en el tiempo, y son la base de la construcción social, sin embargo, en este caso el reflejo de la falta de planeamiento, se visibiliza en los múltiples intentos de cambio y en los documentos olvidados, así como en el sentimiento de inseguridad por parte de la ciudadanía, y la falta de refuerzo del sistema de justicia. No se puede desmerecer de ninguna manera los avances y las mejoras de infraestructura, la búsqueda de profesionalización de los servicios y la mejora de los índices de criminalidad, pero sí, reconocer que no existen cambios en el sentido doctrinario de la institución y que es justamente éste factor el que dificulta la concreción de objetivos hacia la Seguridad Humana, por lo que el Plan Integral no deja de ser una posibilidad, pendiente de la voluntad política de turno.

Bibliografía

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Estado de avances de instrumentos internacionales y proyectos de ley. Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral*. Quito.

Acero, H. (2008). Casos exitosos de seguridad en gobiernos locales. *Organización de Estados Americanos*

Buzan, B. (1981). Change and Insecurity: A critique of strategic studies. In *Change and the study of international relations: The evaded dimension*. London.

Collantes, G. (2007). Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas. *Revista Cidob D'affers Internacionals*, 76, 97-121.

Comisión de Estadísticas de Seguridad Integral. (2014). *Informe Estadístico 2013. Reducen los Homicidios y Asesinatos*. Ministerio Coordinador de Seguridad, Revista Nuestra Seguridad, Quito.

Comisión de Seguridad Humana. (2003). *La Seguridad Humana Ahora*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: ONU.

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador 1998*. Quito: Registro Oficial.

Cordero, F. (2011). *Proyecto de ley de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Dammert, L. (2007, noviembre). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. *Ciudadanías y Violencia*.

Dammert, L., Salazar, F., Montt, C., & Gonzalez, P. (2010). *Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas*. Santiago, Chile: Flacso Chile.

Dependencia de Seguridad Humana. (2009). *docs.unocha.org*. Retrieved September 14, 2015, from docs.unocha.org: <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>

Duffield, M. (2005). *Human Security: linking development and security in an Age of Terror*. European Association for Development.

Fukuda-Parr, S., & Messineo, C. (2012, enero). Human Security: A critical review on the literature. *Centre for Research on Peace and Development*.

Gabaldon, G., & Antillano, A. (2008). Las reformas Policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada. *Capítulo Criminológico*, 36 (3), 5-27.

García, B. (2013). Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social. *Universitas*, 19, 49-72.

Goldstein, D. (2016). Citizen Security and Human Security in Latin America. *Routledge Handbook of Latin American Security*.

Hanashiro, O., & Pontón, D. (2006, abril). Elementos para una reforma policial en el Ecuador. *Programa Estudios de la Ciudad*.

Instituto nacional de Estadística y Censos. (2011). *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad*. Quito.

Krause, K. (2005). Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento? *Papeles de Cuestiones Internacionales No.90*, 19-30.

Latinobarómetro. (2015). *Informe 1995-2015*. Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009). Registro Oficial Suplemento 35, Quito.

Liotta, P., & Owen, T. (2006). Why human security? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 7 (1), 37-54.

Mack, A. (2005). *El concepto de seguridad humana*.

Martin, F. (2016, Enero). El Estado de la Seguridad en América Latina 2015. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.

Mena, P. (2011, septiembre 30). Ecuador: 30-S, ¿hubo o no intentona golpista? *BBC Mundo*.

Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito.

Ministerio del Interior. (2014). *Código de Ética de la Policía Nacional*. Quito, Ecuador

Ministerio del Interior. (2012). *Doctrina Policial de la República del Ecuador. Orden, Seguridad y Protección de los Derechos*. Quito, Ecuador: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2014). *Informe de Seguridad Integral*. Quito.

Ministerio del Interior. (2015) *Plan Estratégico Operativo 2013-2017*. Quito, Ecuador: Ministerio del Interior

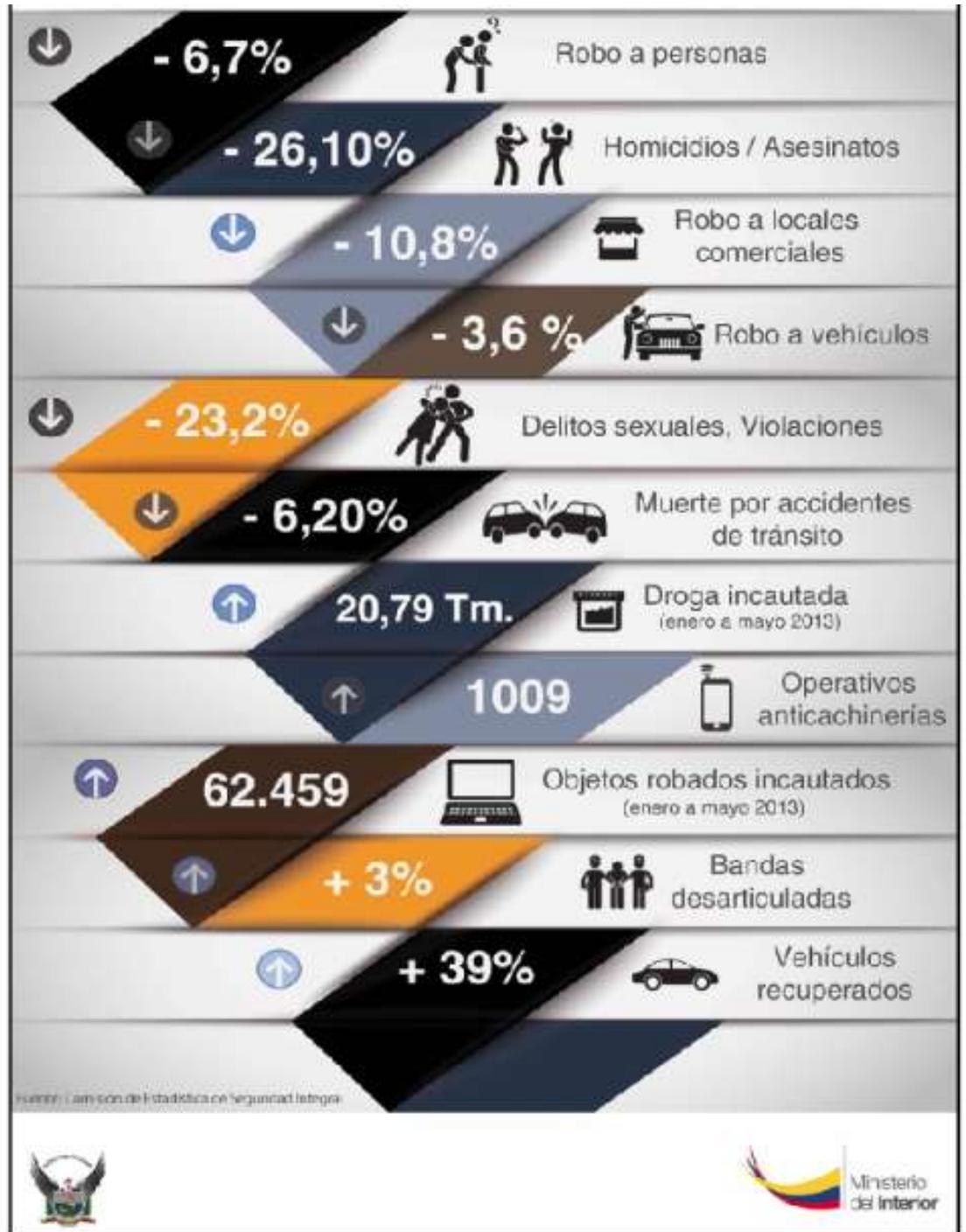
Ministerio del Interior. (2015, noviembre 18). *VII Cumbre de la Comunidad de Policías de América*. Retrieved from <http://mexico.embajada.gob.ec/es/ecuador-es-un-ejemplo-para-la-region-en-materia-de-seguridad-ciudadana/>

- Organización de los Estados Americanos. (2009). Informe de Derechos Humanos. Washington.
- Organización de las Naciones Unidas. (2001). *www.un.org*. (E. c. humana, Producer) Retrieved septiembre 14, 2015, from [www.un.org](http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana):
<http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>
- Organización de los Estados Americanos. (2015). *oas.org*. Retrieved from <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/regionsdetails.aspx?lang=es®ion=6>
- Paris, R. (2001). *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?* International Security, Institut für Politikwissenschaft. Eberhard Karls Universität Tübingen.
- Pérez de Armiño, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *CIDOB d'Afers Internacionals* (76), 59-77.
- Pettiford, L. (1996). Changing conceptions of security in the Third World. *Third World Quarterly*, 17 (2), 289-306.
- Policía Nacional del Ecuador. (2012). *Doctrina Policial de la República del Ecuador. Orden, Seguridad y Protección de los Derechos*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador. (2014). *Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador*. Policía Nacional del Ecuador, Quito.
- Ponton, D. (2009). *Policia Comunitaria y Cambio Institucional en el Ecuador*. Flacso Ecuador, Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Decreto Ejecutivo No. 632*. Quito.
- Ponton, D. (2009). *Policia Comunitaria y Cambio Institucional en el Ecuador*. Flacso Ecuador, Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana*. Asamblea Nacional, Quito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *www.un.org*. Retrieved septiembre 15, 2015, from [www.un.org](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf):
http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. New York.
- Redacción Plan V. (2016). *Las cifras que evidencian el desencanto frente al correísmo*. Revista Plan V, Quito.
- Rivera, Freddy. (2008) Seguridad multidimensional en América Latina. Flacso Ecuador, Quito.

- Rivera, Freddy. (2011). La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas.
- Romero, Iván. (2010). *Cambios en la Política de Defensa Nacional. Del libro blanco hacia la nueva agenda de seguridad interna y externa*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Salomon, L. (2004). El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Serrano, J. (2016, Agosto). Seguridad Ciudadana para el Hábitat del Buen Vivir. *Presentación durante Hábitat III*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Pichincha.
- Sisco Marcano, C. (2004, Enero-Junio). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 125-146.
- Stone, M. (2009). Security according to Buzan: A Comprehensive Security Analysis. *Groupe d'Etudes et d'Expertise Sécurité et Technologies*.
- Tudela, P. (2011). Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana. *Centro de investigaciones y desarrollo policial*. Santiago de Chile, Chile. Retrieved from Conceptos.
- Vallejo, S. (2014). *Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

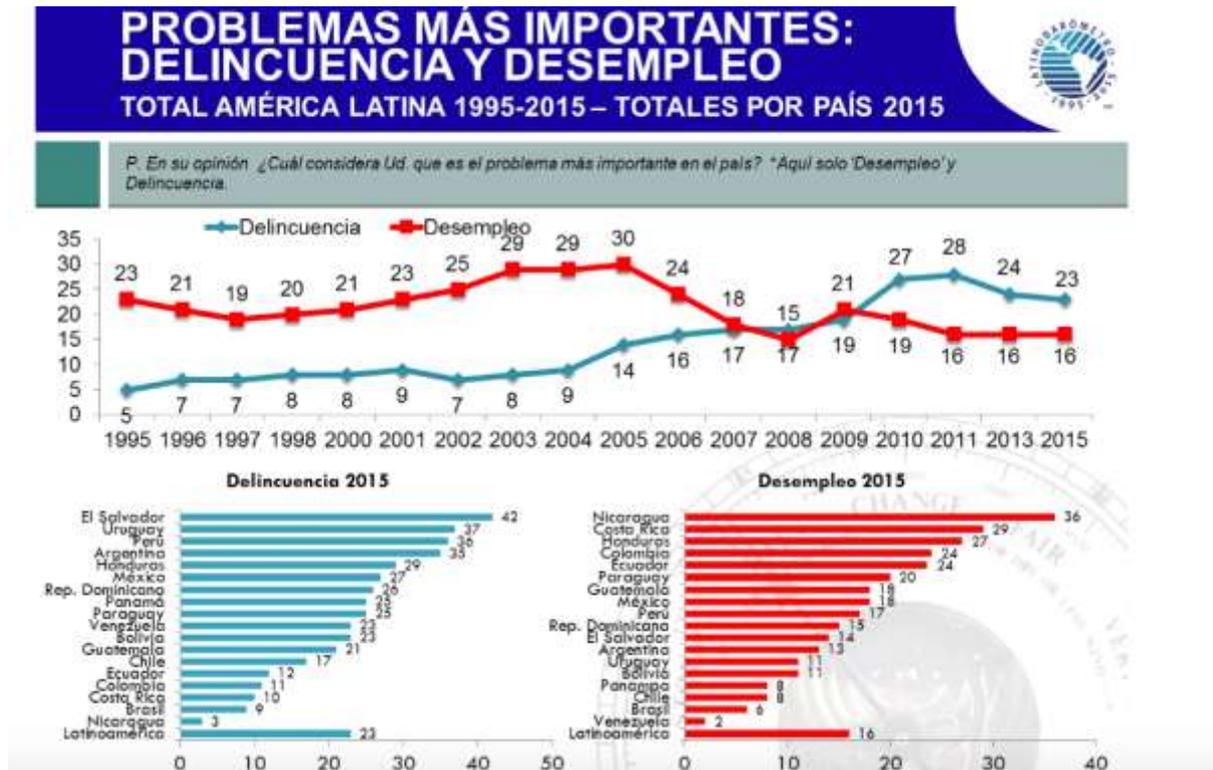
ANEXOS

Anexo 1. Índices de Seguridad Ciudadana en Ecuador 2012-2013



Fuente: Comisión de Estadística de Seguridad Integral, 2013
Elaboración: Comisión de Estadística de Seguridad Integral, 2013

Anexo 2: Problemas más importantes: delincuencia y desempleo 2015



Fuente: Latinobarómetro 2015
Elaboración: Latinobarómetro 2015