

El derecho a la seguridad integral en 2012



Francisco Hurtado Caicedo

Insistir en la idea de la centralidad de los seres humanos y de la naturaleza en la definición de las políticas públicas como un logro conseguido por la Constitución de 2008, supone el reto de monitorear las acciones u omisiones del Estado para determinar si han cumplido con el mandato normativo que está próximo a cumplir cinco años de vigencia.

Ya en 2009, se explicitó el contenido constitucional del derecho a la seguridad integral expresado en la Constitución, y desde entonces se ha monitoreado el avance de las acciones que el Estado implementa; sin embargo hasta la actualidad se observa un predominio de la seguridad entendida desde la lógica del Estado, sin que se evidencie un verdadero enfoque de derechos humanos que sea transversal en su diseño, ejecución y evaluación.

A continuación se registran los cambios que en 2012, se dieron en relación al desarrollo de políticas sectoriales, producción normativa y acciones específicas que tienen relación directa con la seguridad.

Políticas públicas sobre seguridad

Dentro de la recuperación de competencias en la planificación estatal se destaca el desarrollo de políticas sectoriales diseñadas por los ministerios coordinadores. En el tema de seguridad, el Ministerio Coordinador de Seguridad publicó el Plan Nacional de Seguridad Integral,¹ que contempla además siete agendas y

1. Se aclara que su publicación sucedió a finales del año 2011, y no fue analizado en el informe del año anterior.

un documento de estrategias; una por cada Ministerio e Institución que conforma el gabinete de seguridad.²

Si bien en la presentación de la agenda se menciona un enfoque de seguridad, basado en los ejercicios de derechos humanos, el Plan estructura los siguientes objetivos y políticas para el período 2011-2013:

1. [Objetivo] Prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad
 - a) [Política] Mejorar la efectividad del sistema de justicia para disminuir el crimen organizado, la delincuencia común y la impunidad.
 - b) [Política] Impulsar la transversalidad de los derechos humanos en el Estado.
 - c) [Política] Consolidar un sistema de rehabilitación que contribuya a la reinserción social, potenciando su rol preventivo, en el marco de los derechos humanos.
 - d) [Política] Generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana.
 - e) [Política] Reducir la accidentabilidad y mortalidad en las vías del país.
 2. [Objetivo] Garantizar la soberanía y la integralidad territorial, la convivencia pacífica y contribuir al desarrollo nacional.
 - a) [Política] Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas y operativas de la defensa en todos los niveles y ámbitos de la sociedad.
 - b) [Política] Fomentar el bilateralismo y multilateralismo para la integración del Ecuador con América Latina y el Caribe y la comunidad internacional, fundamentada en una cultura de paz.
 3. [Objetivo] Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.
 - a) [Política] Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.
 4. [Objetivo] Reducir la vulnerabilidad de las personas, colectividad y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o antrópicos.
 - a) [Política] Prevenir y enfrentar los desastres de origen natural y/o antrópicos.
 - b) [Política] Disminuir los efectos negativos causados por las amenazas ambientales.
 5. [Objetivo] Investigar la investigación científica y tecnológica para la seguridad.
2. Agenda Política de la Defensa, Agenda Plan Ecuador, Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Agenda Nacional de Inteligencia, Agenda de Política Exterior para la Seguridad, Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Estrategias de Seguridad Vial. Disponibles en <<http://www.seguridad.gob.ec/biblioteca/>>.

- a) [Política] Desarrollar y aplicar la tecnología y el conocimiento científico para prevenir, combatir y reducir los riesgos y amenazas a la seguridad integral.
- 6. [Objetivo] Profundizar la democracia para la seguridad y la convivencia pacífica.
 - a) [Política] Fomentar la legitimidad democrática.
 - b) [Política] Promover la institucionalidad democrática del Estado.
 - c) [Política] Fortalecer la participación y la inclusión ciudadana.³

Ninguno de los objetivos planteados está estructurado desde el ejercicio de derechos humanos de quienes habitan en Ecuador, y al contrario siempre tienen relación directa con el Estado, la protección de su institucionalidad, la seguridad ciudadana y la defensa del territorio. Resta decir que su plan de ejecución termina en 2013 junto con el Plan Nacional del Buen Vivir que deberá ser actualizado para el nuevo período de gobierno 2013-2017.

Convenios internacionales

En 2012, la Corte Constitucional emitió Dictamen de Constitucionalidad favorable para el Acuerdo marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados partes del MERCOSUR y la República de Bolivia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Este acuerdo establece mecanismos de cooperación entre los Estados para el combate de actividades ilícitas entre las que se incluye (sustancias estupefacientes y sicotrópicas, terrorismo, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas, contrabando de vehículos y delitos ambientales). Del rastreo efectuado no existe ningún convenio adicional sobre otros aspectos de seguridad que haya sido aprobado. De esta forma se puede establecer que en 2012, la política internacional en materia de seguridad se centró en el control del delito transnacional.

Normativa sobre seguridad

Durante 2012, no se aprobaron leyes relacionadas con el derecho a la seguridad integral, aunque se presentaron una variedad de proyectos de reforma en temáticas de seguridad social, seguridad deportiva, seguridad y violencia, violencia contra la mujer y de tránsito y seguridad vial, sin que ninguno haya sido aprobado.⁴

- 3. Ministerio Coordinador de Seguridad, Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011, p. 93-96.
- 4. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social sobre el Régimen Especial del Seguro Social del Trabajador Autónomo (2012-0007); Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (2012-0031); Ley para la Seguridad de los Eventos Deportivos (2012-0032); Ley Reformatoria a la

Se precisa que están pendientes de tramitación algunos proyectos sobre seguridad que fueron presentados en 2010 y 2011, y que se describen a continuación:

1. Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que fue presentado por la Presidencia de la República en 2010, es el único que tiene informe de la Comisión para el segundo debate.
2. Ley de Seguridad Ciudadana, presentado por el asambleísta Paco Moncayo en 2011, calificado por el CAL.
3. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, presentado por la Presidencia de la República en 2011, y que consta solo con calificación del CAL.
4. Ley de creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, presentado por la asambleísta Rocío Valarezo en 2011, solo consta con calificación del CAL.
5. Ley Reformativa Orgánica de la Policía Nacional para Fortalecer la Seguridad Ciudadana y Combatir la Delincuencia, presentado por la asambleísta Gioconda Saltos en 2011, calificado solo por el CAL.

Si bien aparece como tema reiterativo de las propuestas de normativa la “seguridad ciudadana”, ninguno de los proyectos presentados ha avanzado en su tramitación en la Asamblea Nacional durante 2012. Al contrario, solo el proyecto de reforma de la Ley de Seguridad Pública y del Estado tiene posibilidad concreta de ser aprobado durante 2013, pues cuenta con informe favorable para segundo debate.

Ahora bien, es pertinente mencionar que, a través de dos acuerdos ministeriales de 2012, se conformaron tanto el Consejo Consultivo de Seguridad del Ministerio Coordinador de Seguridad⁵ y el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana.⁶

Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (2012-0049); Ley de Prevención y Control de la Violencia en los Escenarios Deportivos (2012-0053); Ley de Reparación a Miembros de la Policía Nacional, Víctimas de la Violencia, Fallecidos en Actos de Servicio y con Discapacidad que Devienen de Actos de Servicio (2012-0054); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0066); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0095); Ley de Formación Ciudadana con Cultura en Seguridad Social para Todos y Todas (2012-0096); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0102); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (Ley 103) Denominada Ley Orgánica Contra la Violencia de Género Hacia las Mujeres (2012-0111); Ley Reformativa a la Ley de Defensa Contra Incendios (2012-0113); Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social (2012-0118); Ley de Reformas a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0119); Ley que deroga las disposiciones generales y los artículos 13 y 14 de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (2012-0123); Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0128); Exp. 437 Secretaría General de la Asamblea Nacional, Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Fuente, Base de seguimiento desarrollo normativo, PADH-2012.

5. Acuerdo Ministerial (AM) 24, de 8 de marzo de 2012, RO 677, de 5 de abril de 2012.

6. AM 2, de 25 de octubre de 2012, RO 834, de 20 de noviembre de 2012.

El Consejo Consultivo ha sido concebido como un organismo de consulta, asesoría y deliberación que permita a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil presentar propuestas al Ministerio Coordinador de Seguridad. Está conformado por ciudadanos y ciudadanas o delegados de organizaciones civiles que deseen participar en la formulación y asesoría en políticas públicas del sector seguridad con experiencia en cualquiera de las siguientes temáticas: defensa nacional, protección interna o ramas afines al mantenimiento del orden público, justicia y derechos humanos, relaciones exteriores (migración, derecho internacional y afines) y prevención contra riesgos, amenazas de origen natural y antrópico.

Se observa claramente que las políticas de derechos humanos, justicia, migración y derecho internacional humanitario son asumidos desde una perspectiva de seguridad del Estado junto con temas de defensa nacional y mantenimiento del orden público, lo cual coincide con la conformación del gabinete del Ministerio Coordinador de Seguridad y las instituciones que lo conforman.

Por su parte el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana está integrado por dos oficiales de la Policía Nacional y dos oficiales de las Fuerzas Armadas con el fin de planificar y ejecutar operativos conjuntos a nivel nacional, en explícita contradicción con lo dispuesto en la Constitución que establece para las Fuerzas Armadas competencias privativas para la defensa de la soberanía y la integridad territorial, y para la Policía Nacional la protección interna y el mantenimiento del orden público.

Cabe recordar que la reforma presentada en la Asamblea Nacional (Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado) buscaba concretar el apoyo de Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público, pese a que es competencia de la Policía Nacional, sin embargo vía Acuerdo Ministerial⁷ se estaría ejecutando ya dicha colaboración.

Zonas de seguridad para sectores estratégicos

A continuación se presentan los resultados del monitoreo anual sobre la creación de zonas de seguridad para la protección, implementación y desarrollo de los sectores estratégicos fundamentadas en lo previsto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

7. AM 2, Conformación comando estratégico conjunto de seguridad ciudadana. Considerandos: “Que, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para el efectivo cumplimiento de sus respectivas obligaciones requieren coordinar esfuerzos institucionales para que sus intervenciones en el ámbito de sus competencia sean eficientes y eficaces en cuanto a sus resultados “Art.1 “Conformar el comando estratégico conjunto de seguridad ciudadana integrado por dos oficiales de la Policía Nacional y dos oficiales de las Fuerzas Armadas designados por la Comandancia General de la Policía Nacional y por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para efectuar la planificación y ejecución de operativos que sean dispuestos por las máximas autoridades del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa”.

En 2012, mediante Decreto Ejecutivo (DE) 1000, se declaró como área reservada de seguridad al Proyecto de Construcción de Sistema de Almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo, ubicado en Monteverde, provincia de Santa Elena según coordenadas que constan en la misma norma. La consideración para su declaración fue que por “tratarse de un espacio geográfico de naturaleza estratégica [es necesario aplicar] restricciones necesarias para garantizar su seguridad”.⁸

Por otra parte, mediante DE 1281 se amplió el área reservada de seguridad correspondiente a las concesiones mineras otorgadas a la Empresa Nacional Minera ENAMI-EP en la provincia de Esmeraldas, incluyendo así el río Cayapas, río Zapallo y Tobar Donoso, bajo el argumento de que en la zona existe minería ilegal.⁹

En ambos casos no existen fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la necesidad de recurrir a medidas excepcionales de seguridad que no estén contempladas en el ordenamiento jurídico nacional. En el primer caso no se menciona la existencia de amenazas o eventuales amenazas que pongan en riesgo la seguridad del proyecto de almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo y, por lo tanto, no se ha cumplido con el deber de motivar la medida de declarar la zona de seguridad.

En el segundo, se argumenta que la minería ilegal, hecho sancionado en la normativa nacional y para el que se cuenta con procedimientos judiciales ordinarios, evidencia la urgencia de que las Fuerzas Armadas intervengan, a través de un régimen extraordinario, en los territorios a los que hace referencia la ampliación de la zona reservada como medida adecuada para controlar dicha actividad sin permiso.

En definitiva, no se han demostrado las razones que justifican dejar de aplicar el ordenamiento jurídico ordinario en nuevas zonas del territorio ecuatoriano que se suman a las otras áreas ya identificadas en los artículos anteriores sobre seguridad y derechos humanos de este informe.

Seguridad jurídica del derecho al trabajo

En dos artículos del *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*¹⁰ se alertó de las vulneraciones a la seguridad jurídica cometidas a través de la figura de compras de renuncias obligatorias como un mecanismo de despidos intempestivos que implementó el Gobierno nacional a finales de 2011.

A inicios de 2012, el Ministerio de Relaciones Laborales informó que se había planificado ejecutar el 95% de compras de renuncias voluntarias durante el

8. Decreto Ejecutivo (DE) 1000, de 9 de enero de 2012, RO 626, de 25 de enero de 2012.

9. DE 1281, de 27 de agosto de 2012, RO 784, 7 de septiembre de 2012.

10. Ricardo Buitrón y Diego Cano, “La revolución ciudadana y los trabajadores”; y Francisco Hurtado y Gardenia Chávez, “El derecho a la seguridad integral en 2011”, en PADH, comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011, versión electrónica*, Quito, UASB-E, 2012, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.

mes de febrero, las cuáles se centrarían en el sector educativo para lo cuál se presupuesto aproximadamente 150 millones de dólares.¹¹

Al respecto, cabe mencionar que durante 2012, la Corte Constitucional no resolvió la demanda de inconstitucionalidad del DE 813, de 7 de julio de 2011, que fue presentada por varios movimientos sociales.

A modo de conclusión

La seguridad sigue siendo vista, diseñada e implementada priorizando los intereses del Estado y una concepción limitada de la soberanía, no se evidencian esfuerzos reales, más allá de las declaratorias de principios en documentos de política pública, que realmente construyan un enfoque de seguridad humana e integral, entendido como el derecho de los seres humanos a vivir con tranquilidad en la sociedad, individual y colectivamente; y protegidos frente a catástrofes de origen natural. La militarización paulatina de la sociedad, las zonas de seguridad para garantizar la implementación de proyectos de desarrollo, las figuras jurídicas aprobadas como eufemismos de despidos intempestivos, las reformas planteadas y convenios aprobados dan cuenta de la línea que sigue el Estado y que la ejecuta el Ministerio Coordinador de Seguridad.

A las puertas de un nuevo período de gobierno, del lanzamiento de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de la necesidad de reformular nuevamente políticas, se hace un llamado de atención sobre la necesidad de dar contenido al derecho a la seguridad integral, tal como fue planteada en la Constitución de 2008 en garantía del desarrollo del contenido de los derechos humanos, a través de la política pública.

11. Ecuadorinmediato, “Para compra de renunciaciones voluntarias en 2012 se destinará \$154 millones, dice Ministro de Finanzas”, en Ecuadorinmediato, Quito, 21 de noviembre de 2011, <<http://bit.ly/PresupuestoCompraRenunciaciones>>; Hoy, “En febrero se completará el 95% de compras de renunciaciones voluntarias”, en Hoy, Quito, 2 de febrero de 2012, <<http://bit.ly/CompraRenunciacionesVoluntariasHOY>>.