

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de Titulación para obtener la Maestría de Investigación en Estudios Estratégicos y
Seguridad Internacional

TESIS

**EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL
ECUADOR: ANÁLISIS DEL PERÍODO 2001-2021**

Autor: Alexi Andrés Macías Jijón
Director: Dr. Diego Francisco Pérez Enríquez

Quito, junio del 2025

ACTA DE GRADO

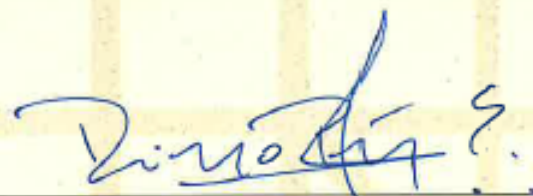
En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 18 de junio de 2025, ALEXI ANDRES MACIAS JIJON, portador del número de cédula: 0801414731, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL 2023 - 2024 mayo, se presentó a la exposición y defensa oral de su TESIS EN TORNO A UNA HIPÓTESIS O PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU CONTRASTACIÓN, con el tema: "EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DEL PERÍODO 2001-2021", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

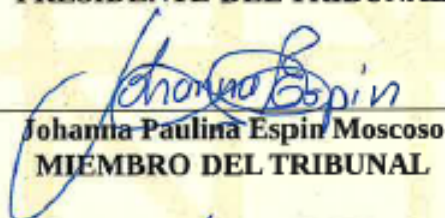
Promedio Académico:	9.47
Trabajo Escrito:	8.75
Defensa Oral:	9.43
Nota Final Promedio:	9.29

En consecuencia, ALEXI ANDRES MACIAS JIJON, se ha hecho acreedor al título mencionado.

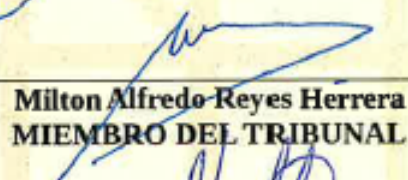
Para constancia firman:



Diego Francisco Pérez Enriquez
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Johanna Paulina Espin Moscoso
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Milton Alfredo Reyes Herrera
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Mgs. Estefanía Yadira Morillo Erazo
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, Alexi Andrés Macías Jijón, con C.I: 0801414731 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

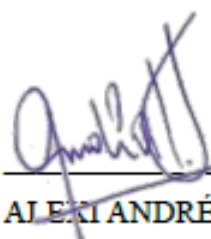


CC: 080141473-1

AUTORIZACIÓN DE PÚBLICACIÓN

Yo, Alexi Andrés Macías Jijón, cedo al IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales) los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la Universidad.

Quito, junio del 2025



ALEXI ANDRÉS MACÍAS JIJÓN

C.I: 080141473-1

RESUMEN

El final de la Guerra Fría marcó un punto de inflexión en la concepción de la seguridad, que pasó de centrarse exclusivamente en la defensa militar del Estado a un enfoque más amplio y multidimensional, donde la seguridad ciudadana adquirió un rol primordial. Este nuevo enfoque no se limitó a la protección de fronteras o a la prevención de conflictos interestatales, sino que comenzó a abarcar las amenazas internas que afectan directamente a los individuos, como la violencia urbana, el crimen organizado y la inseguridad cotidiana. Este cambio conceptual fue impulsado por la teoría de la seguridad humana promovida por Naciones Unidas, que privilegia la protección de las personas sobre la integridad territorial, y por la noción de "seguridad ampliada" de la Escuela de Copenhague, que incorpora amenazas no militares como el crimen, la pobreza y la desigualdad.

En Ecuador, las políticas de seguridad y defensa mantuvieron un enfoque predominantemente tradicional y militarista durante décadas. Sin embargo, la creciente violencia urbana y la presión de la comunidad internacional impulsaron una reconfiguración progresiva hacia un enfoque centrado en la seguridad ciudadana, especialmente a partir de los primeros años del siglo XXI. La presente investigación analiza cómo esta transición ha moldeado las políticas públicas de seguridad y defensa en Ecuador durante el período 2001-2021, poniendo especial atención en el equilibrio entre las respuestas militares y las estrategias dirigidas a la seguridad de los ciudadanos.

El objetivo central de esta investigación es analizar los cambios que han experimentado las políticas públicas en seguridad y defensa a través de un estudio comparativo entre el marco normativo, el gasto público y las decisiones adoptadas por el Estado ecuatoriano para enfrentar las amenazas a la seguridad nacional durante este período. Se busca identificar los resultados de las estrategias gubernamentales implementadas para hacer frente a diversas amenazas, justificando así la necesidad de examinar críticamente los enfoques de seguridad y defensa adoptados en este lapso.

La investigación se fundamenta en un marco teórico basado en la conceptualización de las políticas públicas, la seguridad y la defensa en el contexto de la seguridad nacional. Como metodología, se emplea un análisis descriptivo, sustentado en la revisión de diversas fuentes documentales para determinar la relación entre las políticas públicas de seguridad y defensa, las

estrategias trazadas para su implementación y el papel de las fuerzas públicas como ejecutoras de dichas políticas. El cuerpo del análisis se desarrolla a partir de una revisión exhaustiva de documentos oficiales, literatura académica y la utilización del método de rastreo de procesos de comprobación de la teoría como metodología cualitativa. Este diseño metodológico planteado sigue una orientación deductiva que permite establecer un mecanismo causal para rastrear las relaciones causales dentro de un caso de estudio, resaltando el papel de los instrumentos de política que actúan como observaciones empíricas de posible evidencia que demuestran la presencia del mecanismo causal en el caso.

Los resultados del estudio revelan que las reformas al Sistema Nacional de Seguridad en Ecuador no responden a una optimización de recursos o a un proceso de modernización, sino a una falta de comprensión del papel histórico de las instituciones estatales y a un discurso ideológico que ha impulsado continuos cambios institucionales cíclicos con la llegada de nuevos gobiernos. A pesar de esto, se evidencia que la transformación sufrida no puede ser caracterizada ni como completamente progresiva ni como plenamente regresiva; ya que responde a una transformación ambivalente, en la que los discursos de innovación y protección de derechos coexistieron con prácticas autoritarias, reactivas y fragmentadas en las dos décadas analizadas.

Esta ambivalencia es clave para entender los límites y desafíos que enfrenta el País en la formulación de políticas públicas que permitan articular estrategias más coherentes y efectivas en materia de seguridad y defensa. El estudio concluye que un cambio de paradigma es fundamental en la construcción de una verdadera política de seguridad democrática y sostenible.

Palabras Clave: Gobernanza; Políticas Públicas; Seguridad; Defensa; Estrategias; Ambivalencia

DEDICATORIA Y/O AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se lo dedico a Dios, la vida; a Karen, mujer que inspira, alienta y construye; a mis frutos de vida, que crecen y me permiten crecer junto a ellos, a mi Padre que me guía desde el cielo; y a mi madre Lipsia, pilar inquebrantable.

Por este trabajo agradezco a Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. por su apertura a mi crecimiento profesional, al Instituto de Altos Estudios Nacionales y mis compañeros de aula por fomentar una formación integral y humana.

Al Doctor Diego Pérez Enríquez por su profesional e incondicional dirección para la consecución de esta tesis.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	13
REFERENCIAS CONCEPTUALES PARA COMPRENDER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL ECUADOR.....	13
1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
1.2. SEGURIDAD.....	15
1.3. DEFENSA.....	18
1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN ECUADOR.....	22
CAPÍTULO II.....	31
CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DEL ECUADOR ENTRE EL 2001 Y EL 2021: EVENTOS CLAVE QUE INFLUYERON EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA.....	31
2.1. EL PRINCIPIO DEL RECORRIDO: EL ORIGEN DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.....	31
2.2. EL INICIO DEL MILENIO (2001-2006).....	41
2.3. GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA (2007-2017).....	48
2.4. POSTREVOLUCIÓN CIUDADANA Y CAMBIOS POLÍTICOS (2017-2021).....	58
CAPÍTULO III.....	64
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA IMPLEMENTADAS ENTRE EL 2001 Y EL 2021: ANÁLISIS POR PERÍODOS GUBERNAMENTALES.....	64
3.1. PERÍODO 2001 – 2006.....	65
3.2. PERÍODO 2007 – 2013.....	71
3.3. PERÍODO 2014 – 2017.....	80
3.4. PERÍODO 2017 – 2021.....	85
CAPÍTULO IV.....	92
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR ENTRE EL 2001 Y EL 2021: IMPACTOS Y DESAFÍOS.....	92
4.1. CRITERIOS DE ANÁLISIS.....	92
4.2. EFECTIVIDAD Y PERCEPCIÓN.....	97
4.3. ANÁLISIS FODA (FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS) DE LA SEGURIDAD EN EL ECUADOR.....	106
4.4. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CALIBRACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD.....	112
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	118
CONCLUSIONES.....	118
RECOMENDACIONES.....	121
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Proyectos políticos militares en Ecuador 1960-1985.....	35
Tabla 2. Normas para la codificación de la Ley de 1979.....	37
Tabla 3. Comparación entre el Concepto de "Seguridad Humana" de las Naciones Unidas y el Concepto de "Seguridad Integral" del Ecuador.....	53
Tabla 4. Denuncias por delitos de extorsión	62
Tabla 5. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad nacional y defensa implementados en el período 2001-2006.	67
Tabla 6. Inversión en política pública de seguridad nacional, período 2001-2006.....	69
Tabla 7. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad integral implementados en el período 2007-2013	72
Tabla 8. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2007-2013	75
Tabla 9. Planes o proyectos de seguridad integral en Ecuador	77
Tabla 10. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad nacional y defensa implementados en el período 2014-2017.	81
Tabla 11. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2014-2017	82
Tabla 12. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad nacional y defensa implementados en el período 2018-2021.	86
Tabla 13. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2018-2021	87
Tabla 14. Pregunta, objetivo e hipótesis de investigación.	94
Tabla 15. Dimensiones de coherencia de las políticas públicas.....	95
Tabla 16. Process tracing de la política pública de seguridad del Ecuador, período 2001-2021.	98
Tabla 17. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad del Ecuador, período 2001-2021.	100
Tabla 18. Inversión en política pública de seguridad, serie 2001-2021.....	104
Tabla 19. Análisis FODA de la Política Pública de Seguridad del Ecuador (2001-2021).....	107
Tabla 20. Estrategias para superar la dependencia económica del gobierno central y mejorar la eficacia en la ejecución de la política de seguridad del Ecuador.	113
Tabla 21. Recomendaciones para mejorar la política pública de seguridad integral del Ecuador.	116

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Inversión en política pública de seguridad nacional, período 2001-2006.....	70
Ilustración 2. Gasto militar Ecuador 2001-2006 (% PIB).....	70
Ilustración 3. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2001-2006.....	71
Ilustración 4. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2007-2013	76
Ilustración 5. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2007-2013	78
Ilustración 6. Gasto militar Ecuador 2007-2013 (% PIB).....	78
Ilustración 7. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2014-2017	82
Ilustración 8. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2014-2017	83
Ilustración 9. Gasto militar Ecuador 2014-2017 (% PIB).....	83
Ilustración 10. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2018-2021	88
Ilustración 11. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2018-2021	88
Ilustración 12. Gasto militar Ecuador 2014-2017 (% PIB).....	89
Ilustración 13. Metodología de análisis para la presente tesis	93
Ilustración 14. Esquema de evaluación cualitativa de la política pública de Seguridad del Ecuador 2001-2021.	96
Ilustración 15. Trayectoria de la política de seguridad del Ecuador, período 2001-2021.....	99
Ilustración 16. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, serie 2001-2021.....	104
Ilustración 17. Inversión en política pública de seguridad, serie 2001-2021.....	105
Ilustración 18. Gasto militar del Ecuador (% PIB), serie 2001-2021.	105

INTRODUCCIÓN

Históricamente, los procesos de formación y consolidación del Estado en América del Sur han estado marcados por una fuerte influencia militar, especialmente en decisiones estratégicas clave. Esta situación fue el resultado de frecuentes transiciones entre gobiernos militares y democráticos, lo que permitió a las fuerzas armadas desempeñar un rol central en la creación de sistemas de seguridad nacional. En este contexto, el diseño y la implementación de las políticas de seguridad nacional seguían una lógica predominantemente militar.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, América del Sur se vio inmersa en una nueva dinámica global. La región, influenciada por las disputas entre los bloques capitalista y comunista, se alineó mayoritariamente con Estados Unidos. Este último promovió la Doctrina de Seguridad Nacional, con el objetivo de contener la expansión del comunismo en el continente. En muchos países sudamericanos, las fuerzas armadas adoptaron un rol protagónico, legitimado por la lucha contra lo que se consideraba la amenaza comunista. Esta estrategia dio lugar a la intervención militar en la política interna de numerosos Estados de la región, y varios gobiernos autoritarios se consolidaron bajo el amparo de la lucha anticomunista, prolongándose en el poder durante décadas.

A medida que el siglo XX avanzaba, la influencia de Estados Unidos en Sudamérica se extendió, no solo a nivel militar, sino también en términos políticos y económicos. Durante la Guerra Fría, los golpes de Estado se volvieron recurrentes, instalando regímenes militares que se justificaban mediante la retórica de la seguridad nacional. En muchos casos, estos gobiernos se mantuvieron hasta finales del siglo XX, cuando las democracias comenzaron a restaurarse, permitiendo el regreso del control civil sobre el aparato estatal.

A inicios del siglo XXI, la mayoría de los países de América del Sur habían consolidado regímenes democráticos, con líderes elegidos mediante procesos electorales directos. A diferencia de las décadas anteriores, estos gobiernos enfrentaron crisis políticas y económicas sin recurrir al apoyo de las fuerzas armadas. Esta transición se debió, en parte, al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la implementación de reformas constitucionales que limitaron la intervención militar en los asuntos internos. Los procesos de democratización de los años 80 y 90, acompañados de la vigilancia internacional, reforzaron la estabilidad política y promovieron la cooperación regional en temas de defensa y seguridad, como en el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

A pesar de estos avances, la región continúa enfrentando desafíos en la gestión de la seguridad nacional. Amenazas como el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, exacerbadas por la globalización, han obligado a los Estados a adaptar sus políticas de seguridad. En muchos casos, las fuerzas armadas han sido llamadas a participar en actividades de seguridad interna, poniendo en tensión la relación entre seguridad pública y militarización. Al mismo tiempo, la debilidad institucional en ciertos sectores ha dificultado la implementación efectiva de políticas a largo plazo, generando una dependencia en la cooperación internacional y regional.

En Ecuador, la trayectoria de las políticas de seguridad y defensa ha estado marcada por la interacción de factores internos y externos. Internamente, el país enfrenta desafíos como la delincuencia organizada, el narcotráfico y la debilidad institucional, lo que ha llevado a una mayor participación militar en tareas de seguridad pública. Externamente, la presión internacional para combatir el narcotráfico y la delincuencia transnacional ha influido en la formulación de políticas, especialmente debido a la ubicación estratégica del país en la ruta del tráfico de drogas. Adicionalmente, los esfuerzos de cooperación regional, impulsados inicialmente por la UNASUR, han perdido fuerza en los últimos años debido a tensiones políticas entre los Estados sudamericanos.

Ante esta compleja realidad, la presente investigación se centra en analizar la trayectoria de las políticas públicas de seguridad y defensa en Ecuador durante el período 2001-2021. Este horizonte temporal es particularmente relevante porque abarca dos décadas de cambios políticos significativos, incluyendo la transición de gobiernos de derecha a izquierda, que trajeron consigo variaciones importantes en las estrategias de seguridad y en la relación entre las fuerzas armadas y el poder civil. Durante los primeros años del siglo XXI, Ecuador experimentó una desinversión en el sector público y una dependencia militar para el control interno. Sin embargo, a partir de 2007, la llegada de gobiernos de izquierda trajo consigo una mayor inversión pública y una redefinición del rol de las fuerzas armadas, integrándolas en un enfoque de seguridad multidimensional que priorizaba la seguridad ciudadana y el desarrollo social.

A lo largo de este período, eventos críticos influyeron en la estructura y percepción del sistema de seguridad nacional. La madurez institucional alcanzada por las fuerzas armadas, junto con la profesionalización de las élites militares y el apoyo social hacia estas instituciones, han sido factores clave en la transformación de las políticas de seguridad. La estabilidad política y las transiciones democráticas pacíficas permitieron la implementación de políticas coherentes y estructuradas en el ámbito de la seguridad.

Para saber ¿Cómo han evolucionado las políticas públicas de seguridad y defensa en el Ecuador?, esta investigación adopta un enfoque cualitativo con el objetivo de analizar la trayectoria de las políticas públicas de seguridad y defensa del Ecuador entre el 2001 y el 2021. Este enfoque está basado en una revisión exhaustiva de documentos oficiales, legislación, informes de instituciones nacionales e internacionales, y literatura académica. Además, en esta investigación se empleó el análisis de instrumentos mediante el esquema de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO) para analizar la consistencia, coherencia y congruencia de las políticas de seguridad y defensa en Ecuador, y de cómo estas han sido influenciadas por los cambios gubernamentales y sociales a nivel nacional e internacional.

Por lo tanto, esta investigación está sustentada en una acopio sistemático de datos, la aplicación de marcos analíticos reconocidos y una triangulación efectiva de estas herramientas. El proceso inicia con la recolección de información primaria y secundaria, sumando estudios académicos y reportes de organismos internacionales, así como literatura crítica de centros de pensamiento estratégico nacionales. Como eje analítico se adapta la tipología NATO para analizar las políticas públicas implementadas. El análisis se fortalece mediante matrices de codificación temática y líneas de tiempo político-estratégicas. Se aplica una triangulación para contrastar fuentes legales con evidencia empírica, datos cuantificables y registros nacionales con marcos regionales. Este andamiaje metodológico permite identificar tendencias, rupturas y continuidades a lo largo de los distintos gobiernos, facilitando una comprensión profunda y contextualizada de la política de seguridad y defensa en el Ecuador durante el período analizado.

La estructura de la tesis está organizada en cuatro capítulos. El primer capítulo explora las discusiones teóricas sobre políticas públicas, seguridad y defensa, estableciendo un marco conceptual robusto. El segundo capítulo proporciona una reseña histórica del contexto político, social y económico del período analizado. En el tercer capítulo, se identifican los cambios más significativos en las estrategias de seguridad y defensa, mientras que el cuarto capítulo evalúa la efectividad de las políticas públicas implementadas. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, que sintetizan los hallazgos más relevantes y proponen recomendaciones para el futuro desarrollo de las políticas de seguridad y defensa en Ecuador.

De esta manera, la investigación busca no solo entender la trayectoria de las políticas públicas de seguridad y defensa en Ecuador, sino también ofrecer una visión crítica que permita analizar su impacto y orientar futuros desarrollos en este ámbito estratégico.

CAPÍTULO I

REFERENCIAS CONCEPTUALES PARA COMPRENDER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL ECUADOR

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas desempeñan un papel fundamental en la vida de las sociedades modernas al abordar los desafíos y problemas que enfrentan. Estas constituyen para el Estado un instrumento que le permite materializar sus relaciones con la sociedad. Según Boneti (2017), la noción de política pública se origina de una idea y está vinculada a un principio, a un presupuesto o a un deseo. En este sentido, el término "principio" hace referencia al contexto de los factores determinantes que dan origen a una política pública, como la conjunción de intereses, las inscripciones ideológicas, las concepciones científicas y las correlaciones de fuerzas sociales, entre otros.

Así mismo, Boneti (2017) menciona que las políticas públicas, adoptadas por los gobiernos, son instrumentos diseñados para alcanzar objetivos específicos y mejorar el bienestar de la población. Estas políticas, a través de un enfoque multidisciplinario, abarcan áreas como la salud, la educación, la economía, el medio ambiente y la seguridad. La complejidad que implica la elaboración de las políticas públicas incluye no solo el proceso inicial de formulación, sino también su operativización y, finalmente, lo que se conoce como el "carácter" de dichas políticas públicas. Por lo tanto, se debe entender que el ser de una política pública resulta de la dinámica adoptada por el conjunto de su trayectoria, es decir, desde su elaboración hasta su implementación.

Boneti (2017) también señala que el proceso de ejecución de una política pública, a partir de su elaboración, debe culminar en su efectividad, lo que implica una interacción constante con diversos grupos sociales, cuyos intereses pueden estar diversificados, y el establecimiento de contactos con distintos actores del poder institucional. En consonancia con esto, Lahera (2004) destaca que las políticas públicas exitosas incluyen no solo el aspecto político de su diseño, sino también su objetivación, justificación y explicación pública. Actualmente, la noción de ciudadanía ha ocupado un lugar central en la justificación de diversas situaciones de desigualdad social, lo que todavía se utiliza en la construcción del discurso que el grupo dominante desea elaborar.

A pesar de que las políticas públicas podrían llegar a favorecer intereses de algunos segmentos sociales en detrimento de otros; sin duda son una alternativa más efectiva para solventar las necesidades y sobre todo garantizar la convivencia de la población que la integra. En este sentido, Ponce de León (2017) menciona que la redacción y ejecución de políticas públicas en un mundo global requiere geopolíticamente, la integralidad de sus componentes multidimensionales bajo la perspectiva de la seguridad, defensa y desarrollo humano sostenible que permita lograr los objetivos nacionales y proyectar las capacidades humanas y sociales del Estado en un mercado altamente competitivo, globalizado e interconectado.

Con esto coincide Eissa (2014) quien menciona que la definición de las políticas públicas ha sido un largo proceso iniciado por actores políticos y pese a los cambios de gobierno y de la coyuntura internacional, se ha sostenido en el tiempo. Pero los gobiernos de turno distendieron las principales tensiones políticas que mantenía con sus países vecinos y esta situación tuvo su correlato en la política pública con la desactivación de las tradicionales hipótesis de conflicto. En consecuencia y respecto a las políticas públicas, es importante crear un espíritu colectivo y comunitario de seguridad, rechazar todo aquello que genere inseguridad, promover valores cívicos que contribuyan a la seguridad nacional.

A manera de corolario y tal como lo menciona Lahera (2004), una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. En torno a esta, se puede acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Lahera (2004) concluye que lo principal toda política pública de calidad es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Esto incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Todo con el único fin de implementar de manera consensuada una Política Pública.

Dicho esto, la concepción de políticas públicas que será utilizada a lo largo de este trabajo, será aquella propuesta por Cuesta (2024) y que se expresa en los siguientes términos:

“Políticas Públicas: Las acciones estructuradas tanto estratégica como operativamente, llevadas a cabo o no, por un Estado y/o su gobierno con el fin de modificar una situación determinada que afecta a un conjunto o a la totalidad de individuos de una sociedad.”

1.2. SEGURIDAD

El concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo de la historia, reflejando los cambios en las formas de gobernar y las amenazas percibidas por los Estados. Según Foucault (1979), la seguridad, como concepto moderno, surgió con el liberalismo y se centraba en la protección de las personas frente a peligros tanto individuales como colectivos. Inicialmente, esto se traducía en el uso de la fuerza y en la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción en ámbitos como la salud, el crimen y la defensa frente a amenazas externas. De esta manera, la seguridad del Estado dependía de la capacidad de protegerse contra otras entidades estatales, consolidando el uso del aparato militar.

Con el paso del tiempo, y especialmente tras la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, la seguridad adquirió una dimensión estratégica clave. En este contexto, las nociones de amenaza y riesgo se integraron de manera más explícita al concepto de seguridad. Como indican Benedetti y Renoldi (2023), la seguridad siempre implica la presencia de una amenaza, y su función es proteger lo que se evalúa como vulnerable frente a esa amenaza. Esto dio lugar a categorías como la seguridad nacional, interior, humana y ciudadana, entre otras, todas ellas orientadas a salvaguardar diferentes aspectos del Estado y la sociedad.

La Guerra Fría trajo consigo una visión centrada en la seguridad estatal, donde el uso de la fuerza militar predominaba. Sin embargo, con el fin de este conflicto y el surgimiento de nuevas amenazas globales, el concepto de seguridad comenzó a expandirse. Buzan, Waever y De Wilde (1998) argumentan que la seguridad se transformó en una política que trasciende las reglas establecidas, justificando medidas extraordinarias en situaciones percibidas como existenciales para el Estado. Esta "securitización" es un proceso en el que ciertos problemas se convierten en cuestiones de seguridad para permitir respuestas excepcionales.

A pesar de la utilidad del concepto de securitización, Baldwin (1997) señala que es fundamental primero aclarar qué se entiende por seguridad antes de abordar las condiciones que justifican su aplicación. La seguridad no puede ser entendida solo como un fenómeno objetivo; su definición es un proceso social que depende de cómo se perciben las amenazas y de las respuestas que se construyen frente a ellas. Esto explica por qué el concepto de seguridad varía según las condiciones históricas, geográficas y políticas.

Con el final de la Guerra Fría y la interdependencia creciente del mundo globalizado, la agenda de seguridad se amplió más allá del ámbito militar. Nuevas amenazas como el terrorismo, el cambio climático y la inseguridad económica empezaron a reconfigurar las prioridades de los Estados. En esta línea, Bockendorf y Duval (2013) destacan que la seguridad ya no es responsabilidad exclusiva del Estado, sino que también se extiende a los individuos y a la sociedad en su conjunto. Las respuestas a estas nuevas amenazas requieren un enfoque multidimensional, donde las soluciones militares tradicionales ya no son suficientes.

En América Latina, estas transformaciones globales también generaron cambios significativos en las concepciones de seguridad. Niño (2018) subraya que, en la región, existe una clara distinción epistemológica y práctica entre seguridad y defensa. Los Estados latinoamericanos no solo enfrentan desafíos tradicionales, como la defensa militar, sino también problemas emergentes como el narcotráfico, el crimen organizado y la desigualdad social. Esto ha obligado a los gobiernos a adoptar un enfoque de seguridad más amplio, que integra tanto la seguridad ciudadana como la seguridad humana.

El concepto de securitización, formulado por Buzan, Wæver y de Wilde (1998), representa un enfoque innovador en los estudios de seguridad, al señalar cómo ciertas cuestiones son construidas discursivamente como amenazas existenciales que justifican medidas extraordinarias. Según estos autores, la securitización no se limita a la simple identificación de riesgos, sino que implica un proceso político y social donde un actor securitizante (por ejemplo, un gobierno o líder político) enmarca un tema como una amenaza existencial para un objeto referencial, como el Estado, una comunidad o el medio ambiente. Este proceso, que puede incluir desde cuestiones militares hasta económicas, sociales y ambientales, exige legitimidad pública para adoptar medidas excepcionales. No obstante, los autores advierten que securitizar de manera indiscriminada puede llevar a una sobre-reacción, desviar recursos de políticas necesarias y limitar los espacios democráticos.

En este sentido, Wæver (1995) propone la desecuritización como un enfoque alternativo, que busca devolver ciertos temas al ámbito de la política ordinaria, evitando así la politización excesiva o la instrumentalización de amenazas percibidas.

En el siglo XXI, este marco teórico ha adquirido relevancia frente a amenazas no convencionales como el crimen organizado, la ciberseguridad y el cambio climático. Estas problemáticas globales son construidas como amenazas existenciales que requieren la intervención estatal y supranacional bajo un esquema de emergencia. Sin embargo, como argumentan Buzan et al. (1998), la securitización excesiva de temas puede generar consecuencias adversas para la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas. Por ello, el concepto de securitización resulta clave no solo para entender los mecanismos de construcción de amenazas, sino también para analizar críticamente los límites y las implicaciones de estas narrativas en los contextos político y social contemporáneos.

En América Latina, la securitización adquiere un carácter especialmente sensible debido a las tensiones estructurales entre las políticas de seguridad y la consolidación democrática. Históricamente, la región ha enfrentado regímenes autoritarios que utilizaron la seguridad como un pretexto para justificar prácticas represivas, restringiendo derechos fundamentales y criminalizando la oposición política. Esta herencia autoritaria persiste en la memoria colectiva y condiciona la aceptación de políticas de securitización, especialmente cuando estas implican medidas de excepción que pueden percibirse como incompatibles con los valores democráticos.

Además, Niño (2018) señala que las diferencias epistemológicas entre los conceptos de seguridad y defensa en América Latina agravan estas tensiones, ya que a menudo se solapan los roles civiles y militares en el manejo de amenazas internas. Esto crea un escenario en el que las políticas de securitización pueden priorizar la estabilidad del Estado sobre los derechos humanos, generando fricciones con la sociedad civil. Por lo tanto, en este contexto, la securitización no solo debe abordar amenazas legítimas como el crimen organizado o el terrorismo, sino también garantizar que estas respuestas no erosionen las bases democráticas ni legitimen acciones autoritarias. Este equilibrio resulta crucial para evitar que la securitización perpetúe dinámicas de exclusión o injusticia social, y para fortalecer la legitimidad institucional en contextos democráticos.

En conclusión, los enfoques del concepto de seguridad en el siglo XXI reflejan un cambio profundo en la manera en que los Estados perciben y responden a las amenazas. La securitización, más que un simple mecanismo de control político, se ha convertido en una herramienta discursiva estratégica utilizada para la consecución de intereses específicos de los decisores, legitimando intervenciones que a menudo trascienden los límites de la política ordinaria. Este proceso implica no solo la identificación de amenazas existenciales, sino también la capacidad de los actores securitizantes para moldear percepciones públicas y obtener respaldo para acciones extraordinarias.

Sin embargo, este enfoque plantea riesgos significativos, ya que un uso excesivo o desproporcionado puede socavar los principios democráticos, perpetuar desigualdades sociales y desviar recursos de problemas que podrían gestionarse mediante mecanismos políticos convencionales. Por ello, es imprescindible avanzar hacia un modelo más equilibrado e integrado, que no solo aborde las complejidades del mundo interconectado actual, sino que también respete los valores democráticos y garantice la legitimidad y eficacia de las políticas de seguridad. Este desafío exige una reflexión crítica sobre los límites y las responsabilidades éticas del uso de la securitización como herramienta de gobernanza.

1.3. DEFENSA

Es fundamental realizar una aproximación al concepto de defensa, ya que su conceptualización ha sido objeto de múltiples debates a lo largo del tiempo. Cada Estado define su propia visión estratégica en función de sus necesidades y contextos específicos, lo que ha llevado a distintas interpretaciones sobre el uso de la fuerza y la seguridad.

Uno de los enfoques clásicos sobre la defensa fue propuesto por Clausewitz (1832), quien argumenta que la defensa debe emplearse en un contexto bélico solo cuando el Estado enfrenta una debilidad temporal. Para Clausewitz, la forma defensiva es una estrategia que debe ser abandonada una vez que la fuerza relativa del Estado se haya fortalecido, con el objetivo de pasar a la ofensiva y lograr una victoria decisiva. Esta concepción clásica se articula con su afirmación más célebre: "La guerra es la continuación de la política por otros medios". Con esta perspectiva, Clausewitz subraya que el objetivo último de la guerra no reside únicamente en el enfrentamiento militar, sino en la consecución de fines políticos que reafirman el poder y la estabilidad del Estado.

En este marco, la defensa no es concebida como un fin en sí misma, sino como un medio estratégico para consolidar una posición que permita alcanzar el dominio político deseado. Esta conexión entre lo militar y lo político refleja la naturaleza instrumental de la guerra, donde las acciones bélicas deben alinearse con objetivos políticos concretos. Por lo tanto, la propuesta de Clausewitz no solo ofrece una reflexión sobre el uso estratégico de la defensa, sino que también invita a considerar la guerra como un fenómeno multidimensional, en el que la violencia se integra en un cálculo racional orientado al logro de intereses estatales.

En contraste, en el marco de las relaciones internacionales modernas, Waltz (1979) sostiene que el poder y la seguridad nacional son los principales motores de las acciones de los Estados. Según su teoría neorrealista, los Estados actúan en un sistema internacional anárquico, donde no existe una autoridad central que regule sus interacciones. En este contexto, la defensa no solo es una reacción ante una amenaza inmediata, sino una necesidad constante para evitar que la seguridad nacional quede en manos de otros actores. Los Estados, por lo tanto, refuerzan su capacidad de defensa como una forma de asegurar su supervivencia y evitar la vulnerabilidad frente a posibles amenazas externas.

Siguiendo esta lógica, la defensa se convierte en un elemento crucial dentro de la estrategia de seguridad nacional, ya que los Estados, al interactuar en un sistema internacional sin reglas claras, deben siempre estar preparados para protegerse. De hecho, como señala Ballesteros (2016), en las relaciones internacionales contemporáneas, uno de los objetivos de las políticas de defensa es garantizar un equilibrio de poder que permita mantener la estabilidad en un entorno global incierto y competitivo.

Por tanto, es necesario recordar que el neorrealismo es una de las teorías más influyentes en el estudio de la defensa, ya que ofrece una perspectiva específica sobre la dinámica del poder en las relaciones internacionales. Esta teoría sostiene que los Estados son actores racionales que buscan maximizar su seguridad en un sistema internacional anárquico. Durante la Guerra Fría, el neorrealismo fue especialmente relevante para comprender cómo los Estados diseñaban sus políticas de seguridad en un contexto de constante rivalidad entre grandes potencias. En la actualidad, el neorrealismo sigue siendo una herramienta clave para analizar las estrategias de defensa de los Estados, ya que explica cómo las relaciones de poder siguen moldeando las políticas de seguridad y defensa en el sistema internacional contemporáneo.

Además de la importancia conceptual de la defensa en las teorías de las relaciones internacionales, como señala Orozco (2005), este concepto está intrínsecamente relacionado con la protección frente a amenazas percibidas como hostiles, ya sean de origen externo o interno. A lo largo del tiempo, la defensa ha estado ligada a la forma en que se concibe y ejecuta la guerra, lo que muestra su relevancia estratégica en cada contexto regional y global. Orozco destaca que las políticas de defensa no solo buscan preservar la independencia del Estado en términos de identidad y funcionalidad, sino que también son reflejo de intereses específicos que no siempre se ven plasmados en políticas públicas. Esta afirmación es clave para entender cómo, en el caso ecuatoriano, ciertas amenazas son priorizadas mientras que otras son desatendidas en la formulación de políticas de defensa, lo que subraya la necesidad de un análisis detallado de estas decisiones en el contexto latinoamericano.

En esta línea, Niño (2018) ofrece una perspectiva complementaria al señalar que la defensa no es simplemente un mecanismo reactivo ante amenazas militares, sino que también puede generar escenarios estratégicos que mitiguen impactos negativos en tiempos de paz. Esto implica que la defensa no está exclusivamente vinculada a las capacidades militares, sino que incluye otras herramientas y estrategias que permiten anticiparse a situaciones de riesgo. Este enfoque es particularmente relevante para esta investigación, ya que examina cómo en Ecuador la defensa ha sido utilizada para abordar problemas internos, como el narcotráfico y la delincuencia organizada, que anteriormente no eran vistos como amenazas típicas de defensa.

Al observar el contexto latinoamericano, Buitrago (2003) nos recuerda que la Doctrina de Seguridad Nacional, impulsada por Estados Unidos, se centró en la contención del comunismo y en la estabilización del capitalismo en la región, sin eliminar por completo dichas amenazas. Esta doctrina favoreció la elección de estrategias de defensa militar que se utilizaron para confrontar lo que se consideraba una amenaza revolucionaria, en el marco de la Guerra Fría. Para Ecuador, esto significó adoptar políticas de defensa orientadas a protegerse de influencias ideológicas externas, con énfasis en mantener la estabilidad interna frente a riesgos percibidos como desestabilizadores del orden político.

La perspectiva de Benedetti y Renoldi (2023) es igualmente relevante, ya que vinculan el concepto de seguridad nacional con la soberanía y el control de amenazas externas, lo que permite entender cómo las amenazas se han gestionado desde un enfoque territorial y estatal.

Esto se relaciona directamente con el enfoque realista, que explica la naturaleza anárquica del sistema internacional como fuente de inestabilidad y competencia entre Estados. En este marco, los Estados buscan maximizar su poder para defenderse de amenazas reales o potenciales, consolidando políticas de defensa que, en última instancia, buscan garantizar su supervivencia. En el caso ecuatoriano, la percepción de amenazas transnacionales ha reforzado esta lógica realista, lo que ha llevado al país a desarrollar estrategias de defensa que no solo responden a riesgos bélicos, sino también a problemas como el narcotráfico y la violencia transfronteriza.

Por otra parte, Alda (2018) plantea que, pese a los avances en materia de defensa en América Latina, la falta de cohesión y cooperación en este ámbito es un obstáculo para la integración regional. Alda argumenta que los esfuerzos de integración y cooperación multilateral, tanto dentro como fuera de la región, no han alcanzado el desarrollo necesario para consolidar a América Latina como un actor relevante en términos de defensa frente a las amenazas transnacionales. En el caso de Ecuador, esta situación se refleja en la falta de una política de defensa clara y unificada a nivel regional, lo que limita su capacidad de respuesta ante desafíos comunes como el narcotráfico y el crimen organizado. Este punto es central para esta tesis, ya que sugiere que la heterogeneidad en las nociones de defensa en la región dificulta la cooperación y afecta la efectividad de las políticas de seguridad y defensa en el país.

La agenda de defensa en América Latina ha evolucionado significativamente, dejando atrás la lógica puramente militarista de la Guerra Fría y dirigiendo su atención hacia nuevas amenazas, como el narcotráfico, el terrorismo, la degradación ambiental y la deuda externa. Este cambio refleja un enfoque más integral y multidimensional, alineado con las tendencias globales de securitización de riesgos no convencionales. Sin embargo, como advierten Cubides y Garay (2013), esta transformación no ha eliminado del todo la dependencia de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) para abordar estas problemáticas, perpetuando su participación en ámbitos tradicionalmente civiles.

En muchos países de la región, las decisiones políticas han ampliado los campos de securitización, lo que ha implicado la utilización de las FF.AA. para funciones diversas, desde el control del orden interno hasta la gestión de desastres y la lucha contra el crimen organizado. Este proceso reciente de remilitarización evidencia una tensión persistente entre los esfuerzos por modernizar la agenda de defensa y los riesgos asociados a la militarización de cuestiones no

bélicas, como la seguridad ciudadana y la gestión de recursos naturales. Así, el desafío radica en equilibrar las necesidades de seguridad con la preservación de los principios democráticos, evitando que las políticas de securitización limiten los espacios de participación civil.

En Ecuador, estas nuevas amenazas han sido gradualmente incorporadas en las políticas de seguridad y defensa, lo que refleja un cambio hacia un enfoque más integral y multidimensional, alineado con las tendencias globales de securitización de riesgos no convencionales. En este contexto, la defensa no es solo una cuestión de protección militar frente a un enemigo externo, sino que también incluye la gestión de amenazas internas que afectan la estabilidad política y social del Estado. Como afirman Cubides y Garay (2013), la investigación y el análisis de estos fenómenos siguen siendo una prioridad para los Estados, ya que las amenazas que enfrentan hoy trascienden las fronteras nacionales y requieren un enfoque colaborativo y regional. Esto es particularmente relevante para Ecuador, donde las amenazas transnacionales, como el narcotráfico, plantean un desafío que excede la capacidad de respuesta estatal, lo que refuerza la necesidad de cooperación internacional en materia de defensa.

1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN ECUADOR

Para comprender la dinámica de las políticas públicas de seguridad y defensa en Ecuador entre 2001 y 2021, es esencial considerar las múltiples dimensiones y actores que influyen en su construcción. Estas políticas no operan de manera aislada, sino que responden tanto a factores internos como a un contexto regional y global en constante transformación. Durante este período, Ecuador enfrentó una serie de desafíos que incluyeron crisis políticas y sociales, lo que complicó la consolidación de un sistema de seguridad coherente. A través de una perspectiva teórica más amplia, es posible analizar cómo la seguridad ha dejado de ser una noción puramente militar para convertirse en un concepto multidimensional, que abarca no solo la defensa del territorio, sino también el bienestar de la población frente a amenazas como el narcotráfico, la migración y el cambio climático.

La consolidación de un sistema de seguridad en Ecuador ha enfrentado varias dificultades, tanto en términos conceptuales como estratégicos. El paradigma de seguridad ha evolucionado significativamente a lo largo de los años, pasando de un enfoque centrado en la defensa tradicional hacia un enfoque más amplio y dinámico que reconoce la interdependencia entre seguridad y desarrollo.

Este cambio se ha visto influenciado por la participación de Ecuador en organizaciones regionales como la OEA y la UNASUR, y por su relación con potencias internacionales como Estados Unidos y China. La política de seguridad ecuatoriana se ha definido, en parte, por su respuesta a amenazas transnacionales, como el conflicto armado en Colombia, el narcotráfico y la pandemia de COVID-19, lo que refleja la necesidad de políticas que equilibren el desarrollo social y la seguridad interna.

En el ámbito interno, las políticas públicas de seguridad en Ecuador han estado profundamente marcadas por las crisis políticas, sociales y económicas que atravesó el país entre 2001 y 2021. Estas crisis no solo afectaron la estabilidad del gobierno, sino también la forma en que se entendió y gestionó la seguridad nacional. Como señala López (2005), el concepto de seguridad nacional ha sido frecuentemente manipulado con fines políticos, utilizado como herramienta para justificar medidas represivas y autoritarias. Esta situación ha generado una percepción pública confusa y, en ocasiones, negativa sobre la eficacia de las políticas de seguridad implementadas. A lo largo de estos veinte años, la fluctuación entre gobiernos con agendas disímiles y la ausencia de una visión de Estado coherente han dificultado la creación de una política de seguridad estable y efectiva.

La investigación sobre las políticas públicas de seguridad y defensa en el Ecuador entre 2001 y 2021 se centrará en identificar los factores internos y externos que tuvieron un impacto directo y significativo en la seguridad nacional durante este período. Aunque podría parecer un enfoque amplio, esta delimitación se justifica por la interrelación de los factores internos (como las tensiones políticas internas, los conflictos sociales y las desigualdades económicas) y externos (como el narcotráfico transnacional, la influencia de actores internacionales y la inestabilidad regional) en las crisis de seguridad del país. Al priorizar aquellos elementos con mayor relevancia estratégica y evidencia documentada, se evita la dispersión y se asegura un análisis focalizado y coherente.

Estas crisis no solo impactaron la estabilidad política, sino que también generaron importantes retos para la defensa nacional a nivel regional y local. A partir de un análisis exhaustivo de estas políticas, se considerarán las respuestas implementadas por el Estado ecuatoriano, con el objetivo de extraer lecciones útiles para futuras mejoras en la gestión de la seguridad y defensa del país. Este enfoque permitirá comprender mejor cómo han evolucionado estas políticas a lo largo del tiempo y qué factores han influido en su eficacia.

Entre las variables clave que explican la dinámica de las políticas públicas de seguridad y defensa en Ecuador, se destacan las condiciones políticas, sociales y económicas en cada período analizado. Estas políticas se han formulado en función de los cambios en la estructura del Estado y la sociedad, y han sido moldeadas tanto por actores nacionales como internacionales. La relación entre los objetivos estratégicos del país y los recursos disponibles ha sido central para definir las políticas de seguridad, al igual que la influencia de actores externos como la cooperación internacional. Este análisis también comparará el impacto de las políticas en términos de seguridad interna, regional y global, considerando los intereses y capacidades de los actores involucrados.

En el contexto actual, el concepto de seguridad ha adoptado una perspectiva más amplia e integral, influenciado por fenómenos globales como la migración, los ciberataques y el cambio climático. En Ecuador, la seguridad pública ha pasado de estar dominada por enfoques militaristas a una concepción más centrada en la gestión de riesgos a nivel social y natural. El Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 refleja este enfoque, buscando soluciones sostenibles y proactivas a las amenazas que enfrenta el Estado, la sociedad y el medio ambiente. Sin embargo, persisten dificultades en la implementación de estas estrategias, debido a la falta de claridad en los límites y alcances de las tareas asignadas, lo que afecta su efectividad para garantizar la seguridad nacional de manera integral.

En el caso de Ecuador, si bien se han formulado políticas y estrategias en materia de seguridad y defensa, estas han carecido de continuidad y coherencia debido a que la implementación de una verdadera cultura de seguridad integral ha enfrentado múltiples desafíos. En lugar de políticas de Estado, se han desarrollado políticas de gobierno, lo que significa que cada administración ha impulsado su propia agenda en función de sus prioridades inmediatas, afectando la capacidad para responder de manera sostenida a las amenazas internas y externas. Analizar estas variables a través de una mirada histórica sobre las transformaciones políticas, sociales y económicas del país permite identificar cómo estos factores han influido en la formulación y ejecución de las políticas públicas de seguridad y defensa entre 2001 y 2021, revelando las brechas existentes y los retos pendientes para construir un sistema de seguridad más sólido y efectivo.

Investigaciones recientes destacan que la seguridad ya no puede entenderse únicamente desde un enfoque militar, sino como un elemento fundamental para la satisfacción de las necesidades humanas. Según Suárez (2008), la defensa de un Estado es vital para proteger la integridad territorial, los recursos naturales y la soberanía. Además, la defensa contribuye a la unidad nacional y a garantizar una cultura de paz y seguridad integral para los ciudadanos. En una sociedad democrática, la estabilidad y la seguridad no solo dependen de la capacidad militar, sino también de un Estado fuerte y responsable que asegure el bienestar y la paz social.

Por su parte, Buzan, Wæver y de Wilde (1998) destacan que la seguridad de un Estado está condicionada por factores diversos que trascienden la dimensión militar, abarcando aspectos políticos, económicos, culturales y sociales. Estos factores, aunque no constituyan amenazas directas en todos los casos, generan vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad del Estado y su capacidad de respuesta ante crisis. Además, los autores subrayan la importancia de analizar cómo el proceso de securitización puede amplificar ciertos problemas, trasladándolos del ámbito político ordinario a uno de emergencia, lo que refuerza la necesidad de un abordaje multidimensional y contextualizado.

El proceso de securitización, como lo describen Buzan, Wæver y de Wilde (1998), consiste en la categorización de un fenómeno como amenaza existencial hacia un objeto referencial, lo que permite justificar el uso de medidas extraordinarias por parte del Estado para gestionar riesgos y garantizar la seguridad. Este proceso implica que ciertos temas, como el terrorismo, el cambio climático o el narcotráfico, sean elevados a un estado de urgencia que trasciende los marcos normales de la política, activando mecanismos de control estatal. Sin embargo, los autores advierten que la securitización debe ser manejada con cautela, ya que no solo influye en las decisiones de política pública, sino que también transforma la percepción social sobre qué constituye una amenaza, reforzando el uso de mecanismos de fuerza que pueden, en algunos casos, socavar los principios democráticos.

A lo largo del período 2001-2021, las políticas de seguridad y defensa en Ecuador han evolucionado reflejando una transformación significativa en la manera de conceptualizar la seguridad. Según Suárez (2008), el enfoque tradicional, centrado en la defensa del Estado frente a amenazas externas, ha dado paso a una perspectiva más integral y humanista. Suárez plantea que la seguridad en Ecuador debe centrarse en el ser humano como el eje fundamental, promoviendo la protección de los derechos y libertades individuales en un ambiente de paz.

Esta transformación implica no solo la seguridad física, sino también la estabilidad social, subrayando que sin un Estado fuerte y democrático no es posible garantizar un entorno seguro para todos sus habitantes. Este cambio en la concepción de la seguridad se alinea con una mayor atención a las demandas sociales y al desarrollo sostenible del país.

La seguridad en Ecuador ha sido tradicionalmente una herramienta del poder político, utilizada para justificar decisiones y estrategias que trascienden el ámbito técnico y se adentran en el terreno de la construcción de legitimidad estatal. Sin embargo, a partir de la primera década del siglo XXI, este fenómeno adquirió nuevas dimensiones, con un énfasis en la securitización de riesgos no convencionales como el narcotráfico, la delincuencia organizada y las protestas sociales. Como señalan Suárez (2008) y Álvarez (2022), este proceso ha reflejado cómo la narrativa de la seguridad puede ser instrumentalizada para consolidar el poder político, especialmente en contextos de alta conflictividad social o de crisis económica.

No obstante, podría argumentarse que esta instrumentalización no es un fenómeno reciente, sino una característica inherente al uso del concepto de seguridad por parte del Estado desde sus inicios. A lo largo de la historia, las políticas de seguridad han sido empleadas como un medio para fortalecer la autoridad del poder central, enfrentando desafíos internos y externos que amenazan la estabilidad. Por lo tanto, el análisis de la trayectoria de la seguridad en Ecuador requiere no solo identificar los cambios recientes, sino también situarlos en un contexto histórico más amplio que permita comprender su transformación y continuidad como herramienta política.

Este enfoque refleja una reconfiguración del rol de las Fuerzas Armadas, que en Ecuador han pasado de garantizar la estabilidad política a proteger los derechos civiles de los ciudadanos. A medida que los gobiernos han abandonado las hipótesis tradicionales de conflicto y han enfocado sus esfuerzos en mantener un posicionamiento estratégico más centrado en el bienestar social, las políticas públicas de seguridad y defensa han ido adaptándose a esta nueva realidad. No obstante, a pesar de estos avances, las debilidades institucionales han seguido siendo un desafío constante.

El Grupo Internacional de Crisis (2017) resalta cómo, en países como El Salvador, las fuerzas armadas han asumido un papel dominante en la lucha contra la violencia, incluso cuando no existe un marco legal claro que defina su rol en la seguridad pública. Ecuador no ha sido ajeno a este problema. La falta de claridad en la definición de los roles de las fuerzas armadas y la policía ha generado tensiones en la implementación de las políticas de seguridad interna, especialmente frente a amenazas como el narcotráfico y el crimen organizado. Estas falencias, si no se corrigen, podrían perpetuar la inseguridad y la violencia, poniendo en riesgo la estabilidad social del país a largo plazo.

En la segunda década del siglo XXI, la globalización y la creciente interdependencia internacional han llevado a Ecuador a redefinir sus políticas de seguridad desde un enfoque más cooperativo. Según Pico (2017), esta transformación se inscribe en el marco de las relaciones internacionales, evidenciando una transición histórica del paradigma realista al liberalismo. Este proceso culminó con la incorporación del país a organismos internacionales como la ONU, la OEA, la CAN, UNASUR y CELAC. Dicho cambio refleja una tendencia global hacia la democratización de la seguridad, caracterizada por la promoción de la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos. En este nuevo enfoque, la seguridad trasciende la mera defensa del Estado frente a amenazas externas, integrando la salvaguarda de los ciudadanos y el fortalecimiento de una cultura de paz en la región.

Uno de los aspectos fundamentales a considerar en el análisis de la seguridad en Ecuador es el impacto del fenómeno migratorio. Pico (2017) señala que la globalización y la integración económica han facilitado el desplazamiento de personas en busca de mejores oportunidades, producto de la eliminación de fronteras económicas y la apertura de mercados. Este proceso no solo ha influido en el movimiento de personas, sino también en la transferencia de tecnología y conocimientos entre países. En el contexto de las relaciones internacionales, este tipo de migración afecta tanto la seguridad como el desarrollo de los países, generando una interdependencia que exige nuevos enfoques en las políticas públicas de seguridad.

En cuanto a la dinámica de los enfoques de seguridad en Ecuador, Colmenares (2021) argumenta que, si bien la seguridad humana ha ganado terreno en los debates internacionales, la seguridad ciudadana sigue siendo la prioridad para muchos responsables políticos, dado que sus efectos son más tangibles.

Este énfasis en la seguridad ciudadana ha permitido que proyectos impulsados por organizaciones intergubernamentales y actores no estatales incidan en las políticas públicas de Ecuador, lo que ha llevado a que el país incorpore la seguridad humana en su agenda de seguridad y defensa, integrando estos conceptos en su estrategia nacional.

Por otro lado, el factor económico también desempeña un papel crucial en la seguridad. Ponce de León (2017) y Pico (2017) coinciden en que la construcción de políticas públicas debe estar orientada a integrar la seguridad con el desarrollo. La pobreza extrema, la falta de confianza en las instituciones financieras y la corrupción han debilitado la estabilidad económica de Ecuador, lo que ha generado una sensación de inseguridad económica. Por tanto, las políticas públicas que promueven el desarrollo económico son esenciales para garantizar una seguridad sostenible. Este enfoque integrador permite a la sociedad sentir que su seguridad, tanto humana como financiera, está protegida.

La relación entre la seguridad estatal y la seguridad individual ha sido una cuestión fundamental en el análisis de políticas públicas de defensa, particularmente en América Latina. Bonilla (2014) destaca que garantizar la seguridad del Estado no implica necesariamente la seguridad de las personas. Este planteamiento es clave para comprender que, aunque las instituciones del Estado sean robustas y soberanas, esto no siempre se traduce en un entorno seguro para sus ciudadanos. En este sentido, las políticas de seguridad nacionales deben replantearse, especialmente en países donde las dictaduras y regímenes autoritarios del Cono Sur en las décadas de 1970 y 1980 potenciaron la seguridad estatal mientras ignoraban o, incluso, comprometían gravemente la seguridad de las personas. Así, esta desconexión señala la importancia de que las políticas públicas no solo enfoquen la defensa de la soberanía nacional, sino que también garanticen la integridad y los derechos de sus habitantes.

Este dilema adquiere mayor relevancia en el contexto actual de América Latina, donde las denominadas "nuevas amenazas" han alterado las concepciones tradicionales de seguridad. Como señala Sánchez (2014), la región enfrenta desafíos que ya no pueden abordarse exclusivamente desde una perspectiva militar o soberanista. Las amenazas transnacionales como el narcotráfico, la delincuencia organizada y la inestabilidad política han hecho que los Estados reformulen sus estrategias de seguridad, enfocándose en una mayor cooperación regional y en la adaptación de sus fuerzas armadas a las nuevas misiones de defensa interna. Este cambio refleja una trayectoria hacia políticas públicas más integradoras que abarcan no solo la defensa militar clásica, sino también la estabilidad democrática y el bienestar social.

A medida que estos cambios se consolidan, el enfoque académico también ha comenzado a evolucionar. Sánchez (2021) sugiere que, para enfrentar adecuadamente los retos que plantea la seguridad contemporánea, es esencial contar con un marco doctrinal más desarrollado, uno que reconozca la complejidad del entorno actual y la necesidad de políticas públicas que aborden tanto las dimensiones internas como las externas de la seguridad. Esto incluye la creación de programas académicos específicos que permitan una comprensión integral de la seguridad, desde las estructuras normativas hasta las nuevas dinámicas de cooperación internacional. Tal como indica Hernández (2019), la aplicación de la razón en las políticas públicas ha incrementado las exigencias de racionalidad y eficiencia en la gestión estatal. Este enfoque racional, basado en el análisis de los problemas públicos y en la búsqueda de soluciones efectivas, se ha convertido en un principio fundamental para diseñar políticas públicas que respondan a las realidades complejas del siglo XXI.

La política pública de defensa no se limita exclusivamente a la protección del territorio, sino que ha evolucionado hacia un concepto más amplio que integra tanto la seguridad como la defensa. Según Lara y Salazar (2019), este enfoque incluye la soberanía e integridad territorial, pero también la defensa de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, así como la protección de la naturaleza ante amenazas internas y externas. Este cambio responde a una comprensión más integral de las políticas públicas, donde la seguridad ya no es solo una cuestión militar, sino que abarca una amplia gama de dimensiones que afectan directamente a la sociedad.

El final de la Guerra Fría y la acelerada globalización han provocado la aparición de nuevas amenazas que, como señala Ruiz (2020), son más difusas, interdependientes e imprevisibles que las amenazas tradicionales. Los conflictos armados han dado paso a “nuevas guerras” protagonizadas por actores no estatales y alimentadas por riesgos como el terrorismo, el narcotráfico, el cambio climático y las ciberamenazas. Estas realidades han obligado a los Estados a modificar sus políticas de seguridad y defensa, adaptándolas a los desafíos multidimensionales y globales, donde los riesgos ya no son puramente militares, sino que incluyen aspectos sociales, ambientales y económicos.

En este sentido, la percepción pública de la seguridad se convierte en un factor relevante para examinar la efectividad de las políticas de seguridad y defensa en Ecuador durante el período analizado. Más allá de indicadores tradicionales como el control fronterizo o la reducción

de la criminalidad, es importante considerar cómo las políticas implementadas impactaron en la confianza ciudadana y en la percepción de estabilidad. Tal como señala Velásquez (2006), esta percepción está vinculada a la gobernabilidad y la capacidad del Estado para responder de manera eficiente a las preocupaciones de la población, sin que ello implique desviar el enfoque hacia interpretaciones no abordadas en esta investigación.

Así mismo, las modificaciones en las concepciones de seguridad y defensa en Ecuador, institucionalizadas en la Constitución de 2008, han ampliado el ámbito de acción de las políticas públicas. No obstante, existen desafíos relacionados con la interpretación de estos conceptos en términos estratégicos. Estos incluyen la respuesta del Estado ante conmociones sociales, la activación de sistemas de rescate ante desastres naturales, y la manera en que se maneja la seguridad en el contexto de las relaciones internacionales. La trayectoria de estas políticas se ha visto influenciada por una combinación de factores internos y externos, lo que refleja la complejidad de gestionar la seguridad en un entorno globalizado.

Finalmente, las políticas de seguridad y defensa de Ecuador no se desarrollan en aislamiento, sino como parte de un contexto regional interdependiente. Los conflictos en países vecinos, el narcotráfico y las migraciones son factores que han moldeado las estrategias nacionales. La estabilidad interna del país ha estado estrechamente vinculada a la cooperación regional y a la diplomacia activa. Sin embargo, desafíos como la corrupción y la falta de transparencia han erosionado la confianza pública, lo que compromete la legitimidad de las políticas de seguridad y dificulta su implementación efectiva.

CAPÍTULO II

CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DEL ECUADOR ENTRE EL 2001 Y EL 2021: EVENTOS CLAVE QUE INFLUYERON EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA

2.1. EL PRINCIPIO DEL RECORRIDO: EL ORIGEN DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Al término de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y con el inicio de la Guerra Fría, el mundo ingresó en una nueva era definida por la rivalidad entre dos superpotencias emergentes: Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ambas naciones, triunfantes en el conflicto global, buscaban consolidar sus esferas de influencia y posicionar sus respectivos modelos ideológicos como paradigmas para el futuro de la humanidad.

Este primer período de la Guerra Fría se caracterizó por una tensión excepcional entre EEUU y la URSS, alimentada por la incompatibilidad de sus ideologías: el capitalismo democrático por un lado y el comunismo totalitario por otro. Cada superpotencia se proclamaba como la portadora del futuro ideal, lo que las llevó a una carrera armamentista nuclear sin precedentes. Este escenario de tensión y poderío bipolar se prolongaría hasta finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 (Jiménez, 2023).

Antes del desmembramiento de la Unión Soviética en 1991, Mijaíl Gorbachov introdujo dos reformas cruciales en 1987: la Perestroika, que implicaba una apertura económica, y la Glasnost, destinada a una mayor apertura política. Estas medidas, junto con los tratados de control de armas nucleares, marcaron un cambio hacia una fase de relativa estabilidad en la Guerra Fría. A partir de 1989, con la caída del Muro de Berlín¹, una serie de eventos precipitaron el fin de la era bipolar, como la Cumbre de Malta² en diciembre de 1989, la Carta de París³ en noviembre de 1990 y el Tratado START I⁴ en julio de 1991, allanando el camino para la disolución de la URSS.

¹ Este evento marcó el colapso del símbolo físico y político que dividía a Europa durante la Guerra Fría. Su caída simbolizó el fin del régimen comunista en Alemania del Este y allanó el camino para la reunificación alemana.

² Fue una reunión entre los líderes de Estados Unidos (George H. W. Bush) y la Unión Soviética (Mijaíl Gorbachov). Se considera el momento simbólico del fin de la Guerra Fría, ya que ambos líderes acordaron reducir tensiones y trabajar en la cooperación global.

³ Este documento fue firmado por los países miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Proclamó el fin de la confrontación entre bloques, promoviendo la democracia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación económica en Europa.

⁴ Acuerdo firmado entre Estados Unidos y la Unión Soviética para la reducción de armas nucleares estratégicas. Fue un paso clave para reducir la amenaza nuclear y simbolizó el compromiso de ambas potencias hacia la seguridad global.

A diferencia de las dos Guerras Mundiales, que culminaron con tratados de paz, la Guerra Fría careció de un desenlace formal. La disolución de la Unión Soviética en 1991 marcó el fin de la bipolaridad y el surgimiento de un nuevo orden mundial, con Estados Unidos como única superpotencia (Jiménez, 2023). Simultáneamente, Rusia emergió como una nación independiente y autónoma en el panorama geopolítico.

En Latinoamérica, la victoria de la Revolución Cubana en 1959 marcó un punto de inflexión en la dinámica regional de la Guerra Fría, al inspirar movimientos revolucionarios en toda la región. Posteriormente, la Crisis de los Misiles en 1962 consolidó la importancia estratégica del hemisferio en el conflicto global (Leal, 2003). Bajo este contexto, es que emergieron movimientos insurgentes, como, por ejemplo, aquel liderado por Ernesto "Che" Guevara, en Bolivia durante la década de 1960, que provocó una serie de respuestas de fuerza, que reflejaron el creciente interés de las superpotencias en controlar la región, quien representaba un "actor secundario" en el tablero estratégico mundial. Por su parte, en Latinoamérica, la victoria de la Revolución Cubana en 1959 y la posterior Crisis de los Misiles en 1962 marcaron un punto de inflexión en la dinámica global regional de la Guerra Fría.

Con esta configuración global de creciente tensión ideológica, Estados Unidos desarrolló el concepto de Seguridad Nacional, definido por Leal (2003) como "la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares". En el caso específico de América del Sur, este concepto se materializó en la "Doctrina de Seguridad Nacional". Esta doctrina identificaba al "enemigo interno" como células comunistas que se habían infiltrado en los gobiernos, las universidades, los sindicatos y otros sectores de la sociedad, representando una amenaza directa a la estabilidad y la seguridad regional⁵.

La Doctrina de Seguridad Nacional se extendió por América Latina, impulsada en ocasiones, por la presión o asistencia estadounidense, esta doctrina impuso una agenda y política exterior específica, abogando por programas de control interno para mantener la seguridad pública.

⁵ Detrás de la Doctrina de Seguridad Nacional en América del Sur subyacía el profundo temor del gobierno estadounidense a que la Revolución Cubana sirviera como modelo para otros movimientos de izquierda en la región. Estados Unidos no podía permitirse el riesgo de tener "otra Cuba" en su patio trasero, lo que impulsó la implementación de estrategias para combatir la "amenaza comunista" en cualquier rincón del hemisferio americano.

Un marco jurídico-normativo, basado en leyes que definían los parámetros de la defensa y la seguridad en la región, se consolidó alrededor de esta doctrina. Para alcanzar sus objetivos, se implementaron estrategias y mecanismos que homogeneizaban las agendas regionales de defensa a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (1947) (Rivera, 2016, p.137). Este tratado, ratificado posteriormente por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, estableció un marco de cooperación militar frente a amenazas externas.

Dos organismos adicionales cobraron relevancia en este contexto: la Junta Interamericana de Defensa (JID), establecida en 1942, y el Colegio Interamericano de Defensa (CID), fundado en 1962. La JID se convirtió en un organismo clave para la planificación y coordinación de la seguridad hemisférica, mientras que el CID se erigió como un centro de formación para oficiales militares de la región.

La Escuela de las Américas, como señala Leal (2003), jugó un papel fundamental en la transferencia de la concepción norteamericana de seguridad nacional a los ejércitos latinoamericanos. El entrenamiento militar impartido en Estados Unidos y, posteriormente, en la Zona del Canal de Panamá, contribuyó a la homogeneización de las estrategias de seguridad en la región. Todo esto se desarrolló bajo la premisa de una visión realista del poder y del interés nacional, donde la "seguridad interna" se traducía en la capacidad de sofocar al "enemigo local" o insurgente asociado al comunismo.

Siendo esta la ruta que seguía Latinoamérica, en Ecuador, el escenario no era muy diferente. En el contexto histórico de Ecuador, la noción de "seguridad" se ha entrelazado estrechamente con el cumplimiento de los principios constitucionales. Estos principios se han centrado en dos pilares fundamentales: la Defensa del Estado, con énfasis en la Soberanía e Integridad Territorial, y la Subsistencia del Estado, enfocada en el mantenimiento del Orden Constitucional.

La Guerra contra el Perú en 1941, una herida profunda en la historia de Ecuador, marcó un antes y un después en la seguridad nacional del país. La derrota e imposición de los términos del conflicto por parte de Perú, dio lugar a una agenda nacional priorizada en la defensa del territorio y la soberanía. El tema limítrofe se convirtió en un pilar fundamental del discurso nacional, calando hondo en el imaginario popular e incluso en la documentación oficial del Estado.

Encabezados y slogans como "Ecuador, país amazónico" reflejaban la determinación de defender la integridad territorial, una narrativa que ha perdurado hasta nuestros días (Rivera, 2016).

La Revolución Cubana inspiró a la izquierda ecuatoriana, generando un impulso interno notable, como lo indica Villamizar (1994), quien señala que esto radicalizó a la juventud y a sectores de partidos revolucionarios, comparándolos con la Sierra Maestra de América. La divergencia interna en los partidos comunista y socialista respecto a la toma del poder por las armas causó brotes de inconformidad, atribuidos a la falta de coherencia entre el discurso y la acción (Villamizar, 1994).

En Ecuador, esta efervescencia revolucionaria se manifestó con la formación de la Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana (URJE), influenciada por los viajes a Cuba de líderes de los partidos, especialmente las juventudes del Partido Comunista y Socialista. Inspirados por la Revolución Cubana, grupos contrarios al "revisionismo soviético" como la URJE, decidieron cambiar su estrategia política por la militar, preparando cuadros en una formación político-militar (Villamizar, 1994).

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, mediante acciones de infiltración estratégica, lograron descubrir las intenciones de los grupos revolucionarios. En 1962, tras una ola de manifestaciones, paros y huelgas, dismantelaron las actividades de la Unión Revolucionaria de Juventudes Ecuatorianas (URJE), que había iniciado su entrenamiento militar en La Grimpola⁶. Una operación militar decisiva en abril de ese año desarticuló completamente al grupo, sellando su desaparición para 1963 (Villamizar, 1994). Este contundente accionar de las fuerzas del orden marcó un precedente en la lucha contra las insurgencias, aunque no logró frenar el surgimiento de nuevos colectivos armados, como se detalla en la tabla 1.

⁶ La Grimpola es una localidad situada en la provincia de Pichincha, Ecuador, cerca del barrio Borneo. En 1962, la Unión Revolucionaria de Juventudes Ecuatorianas (URJE) eligió este lugar para llevar a cabo entrenamientos militares, probablemente debido a su ubicación estratégica y relativa discreción, facilitando actividades clandestinas alejadas de centros urbanos.

Tabla 1. Proyectos políticos militares en Ecuador 1960-1985

PROYECTOS POLÍTICOS MILITARES	SIGLAS	AÑO DE ACTUACIÓN
Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana	URJE	1960-1963
Tropas Revolucionarias Ecuatorianas Secretas	TRES	1962
Movimiento de Izquierda Revolucionaria	MIR	1965-1981
Vencer o Morir	VM	1965
Destacamento de la Organización Secreta	DOS	1965
Pueblo en Guerra	AU-SHYRIS	1969-1970
Comando Obrero Revolucionario	COR	1972
Alfaro Vive Carajo	AVC	1983-1988
Juventud Revolucionaria del Ecuador	JRE	1984
Montoneros Patria Libre	MPL	1985

Fuente: Jiménez, 2021, p. 28

Ante la amenaza comunista en la región, las Fuerzas Armadas ecuatorianas asumieron el poder a través de la Junta Militar de Gobierno (1963-1966), con el objetivo de contrarrestar el comunismo y modernizar el país (Ayala, 2012). Este período marcó el inicio de profundas transformaciones estructurales en el Ecuador, impulsadas por medidas clave como la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Seguridad Nacional y el primer Plan de Desarrollo Económico y Social. Estas reformas, aunque decisivas para el desarrollo económico y social del país, estuvieron acompañadas de una férrea represión estatal dirigida especialmente contra la izquierda y las organizaciones sociales, en un contexto de alta polarización ideológica influenciada por la Revolución Cubana y la presión geopolítica de los Estados Unidos durante la Guerra Fría.

El golpe de Estado de 1963, que derrocó al presidente Carlos Julio Arosemena Monroy, estuvo motivado por su acercamiento diplomático a Cuba, considerado como una afrenta en el contexto hemisférico dominado por la doctrina de seguridad nacional promovida por Estados Unidos. En este marco, la intervención de la CIA y el alineamiento de Ecuador con la geopolítica de la Guerra Fría facilitaron la instauración de una dictadura militar que buscó consolidar el control del Estado mediante una combinación de reformas estructurales y represión política. Este período resulta crucial para comprender cómo las dinámicas internas y externas moldearon las políticas de seguridad y defensa del Ecuador.

En este convulso contexto, en 1964, surgió la primera Ley de Seguridad Nacional en Ecuador. Esta ley, fusionando las concepciones de doctrina de seguridad nacional y defensa externa e interna bajo un mismo marco interpretativo, sentaría las bases para un período de represión política y social (Rivera, 2016). A partir de 1965 y los años posteriores, varios grupos armados subversivos de corta trayectoria e impacto nacional surgieron en el panorama ecuatoriano. En respuesta a esta amenaza, la CIA, en su dinámica de influencia, conformó grupos universitarios anticomunistas como la Acción Anticomunista Ecuatoriana (AAE).

La agencia estadounidense, además de crear la AAE, también brindó apoyo al Partido Conservador y contribuyó a la fundación del Movimiento Social Cristiano y la Acción Revolucionaria Nacionalista de Ecuador (ARNE), ambos con raíces en las tradiciones conservadoras y liberales (Reyes, 2011; citado en Rivera, 2016). Durante 1972-1979, hubo dos períodos de gobierno militar, encabezados por el General Guillermo Rodríguez Lara y un Triunvirato Militar (1976-79), que, a pesar del contexto, no adoptaron rasgos represivos y fueron considerados "reformistas" (Paz-y-Miño, 2002). Este período de transición duró tres años antes de que Ecuador regresara al sistema democrático.

El régimen militar se inició en 1972 tras el derrocamiento del presidente José M. Velasco Ibarra y la asunción del General Guillermo Rodríguez Lara, marcando el comienzo de un nuevo período dictatorial. Su gobierno enfrentó diversos desafíos, incluyendo escándalos administrativos y una oposición significativa. En 1976, Rodríguez Lara dejó el poder, y en 1978, el Concejo Supremo de Gobierno que lo sucedió aprobó una nueva Constitución de corte progresista (Ayala, 1991). Este período culminó con un proceso de transición democrática, en el que las Fuerzas Armadas retornaron a los cuarteles de manera pacífica.

El retorno a la democracia en 1979 marcó un punto de inflexión en el Ecuador. Con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) el 2 de agosto de ese año⁷, se buscó garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución de los Objetivos Nacionales.

⁷ Fue promulgada el 2 de agosto de 1979 y siendo respaldada por doce gobiernos democráticos, permaneció en vigor durante tres décadas.

Este marco legal reflejaba la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, que había redefinido la defensa como un ámbito que incluía tanto la seguridad interna como la externa, dejando atrás la visión exclusivamente militar (Donoso y Moreano, 2010).

La normativa se centraba en dos aspectos principales. En primer lugar, proteger los valores internos contra la amenaza externa, especialmente la lucha contra el comunismo. En segundo lugar, a nivel internacional, buscaba salvaguardar la soberanía territorial frente a posibles acciones de Perú, mientras promovía la cooperación interamericana mediante acuerdos con Estados Unidos (Lucio Vásquez, 2020).

La trayectoria de la normativa ecuatoriana respecto de la seguridad nacional se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Normas para la codificación de la Ley de 1979

AÑO	LEY	GOBIERNO	PRESIDENTE
1961	Defensa Nacional	Civil	Velasco Ibarra
1964	Seguridad Nacional	Militar	Junta Militar
1965	Decreto Ejecutivo	Militar	Junta Militar
1972	Decreto Ejecutivo	Civil	Velasco Ibarra
1973	Decreto Ejecutivo	Militar	Junta Militar
1974	Decreto Ejecutivo	Militar	Junta Militar
1974	Codificación	Militar	Junta Militar
1976	Ley de Seguridad Nacional	Militar	Junta Militar
1979	Codificación a la Ley de Seguridad Nacional	Militar	Junta Militar

Fuente: Lucio, 2020.

Con base en la normativa, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) asumió un papel preponderante en la planificación y ejecución de las políticas de seguridad, y el presidente de la República dirigía las políticas de defensa con apoyo de organismos militares, reflejando una transición controlada. A pesar de la democratización formal, las Fuerzas Armadas conservaron su influencia en temas estratégicos, como la adquisición de armamento y la formación castrense.

La democratización de la defensa en Ecuador implicó un esfuerzo por transformar las políticas de seguridad hacia un modelo más inclusivo, transparente y participativo. Este concepto, según Donoso y Moreano (2010), abarca la integración de actores civiles, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas de seguridad. La democratización buscó también fortalecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas, promoviendo su subordinación al poder político y el respeto a los derechos humanos.

En este contexto, la Ley de Seguridad Nacional reflejó un esfuerzo por integrar la defensa externa e interna dentro de una visión multidimensional de la seguridad, incluyendo amenazas no tradicionales como el narcotráfico y el terrorismo. Sin embargo, las estructuras militares seguían siendo centrales en la implementación de estas políticas, lo que dificultaba la plena transición hacia un modelo civil inclusivo.

Las expectativas en torno a la democratización de la defensa eran altas. Se esperaba una mayor transparencia en la gestión de recursos, una inclusión significativa de la sociedad civil y una transformación de las relaciones cívico-militares. La Ley de Seguridad Nacional de 1979 planteaba que la defensa debía articularse a través de planes estratégicos, como el Plan Nacional de Seguridad y el Plan Nacional de Defensa, desarrollados para enfrentar tanto amenazas externas como internas.

Sin embargo, los cambios efectivos fueron limitados. Como señalan Donoso y Moreano (2010), la influencia militar se mantuvo fuerte, especialmente en decisiones estratégicas como la planificación y ejecución de políticas de seguridad. La falta de civiles capacitados en temas de defensa y seguridad exacerbó esta situación, dejando el control operativo principalmente en manos de las Fuerzas Armadas. Así mismo, las políticas públicas tendían a priorizar la disuasión militar sobre otras herramientas, como la diplomacia o el desarrollo social. En el 2024, Ayala y Montúfar retoman este análisis, señalando que a pesar de los esfuerzos por fortalecer la participación civil en la gestión de la seguridad, persisten desafíos significativos. La influencia militar sigue siendo predominante en la toma de decisiones estratégicas, y la capacitación de civiles en temas de defensa no ha avanzado al ritmo necesario para equilibrar esta dinámica.

Además, mencionan que las políticas de seguridad continúan enfocándose en la disuasión militar, con escasa integración de instrumentos alternativos que aborden las causas subyacentes de la inseguridad. Ayala y Montúfar también destacan que, en el contexto actual, la situación se ha visto agravada por la creciente violencia asociada al crimen organizado y al narcotráfico. La respuesta estatal ha sido incrementar la presencia militar en las calles y fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas para enfrentar estas amenazas. Sin embargo, esta estrategia ha sido insuficiente para contener la ola de violencia, evidenciando la necesidad de una reforma integral que incluya la profesionalización de civiles en el ámbito de la seguridad y la implementación de políticas públicas que prioricen el desarrollo social y la prevención del delito.

A manera de corolario, tanto Donoso y Moreano (2010) como Ayala y Montúfar (2024) coinciden en que la seguridad en Ecuador ha estado marcada por una fuerte influencia militar y una limitada participación civil capacitada. La priorización de la disuasión militar sobre otras herramientas ha restringido la efectividad de las políticas de seguridad, subrayando la necesidad de una reforma profunda que promueva un enfoque más equilibrado e integral en la gestión de la seguridad nacional.

Desde la transición democrática de 1979, Ecuador ha experimentado una relación civil-militar marcada por un delicado equilibrio entre autonomía militar y control civil. Según Bustamante (2021), este período consolidó un pacto implícito en el cual las Fuerzas Armadas se retiraron de la política activa, a cambio de mantener un amplio margen de autonomía en áreas estratégicas como la seguridad y la defensa. Este modelo, que incluye un rol arbitral en situaciones de ingobernabilidad, permitió a los militares preservar su posición como actores clave en la política nacional, incluso en un contexto de democratización.

Durante las décadas de 1980 y 1990, la implementación de reformas neoliberales lideradas por gobiernos civiles debilitó las capacidades del Estado, afectando tanto a las instituciones públicas como al aparato militar. North (2006) señala que este proceso, incentivado por las élites económicas, redujo significativamente el rol redistributivo del Estado y exacerbó las tensiones sociales. En este contexto, las Fuerzas Armadas comenzaron a asumir roles no tradicionales, como la gestión de conflictos sociales y el control de protestas, fortaleciendo su protagonismo en la vida política del país.

A pesar de los avances hacia la democratización, persistieron vacíos significativos. Uno de los principales desafíos fue la resistencia de las Fuerzas Armadas a ceder autonomía. Esta resistencia limitó los intentos de implementar una supervisión civil efectiva. Por otro lado, la democratización de la defensa no logró integrar completamente a la sociedad civil en la toma de decisiones. Según Donoso y Moreano (2010), la participación ciudadana fue en gran medida simbólica, y la transparencia en el manejo de recursos y actividades militares quedó como una asignatura pendiente. Además, el enfoque multidimensional de la seguridad, que buscaba abordar amenazas no convencionales, no siempre se tradujo en políticas coherentes debido a la falta de recursos y la persistencia de enfoques tradicionales.

En las primeras dos décadas del siglo XXI, las dinámicas de seguridad y defensa en Ecuador experimentaron una transformación significativa. Pérez (2021) destaca que, a partir de 2007, la expansión de las funciones militares respondió a desafíos emergentes, como el narcotráfico, la crisis fronteriza y la gestión de desastres naturales. Sin embargo, esta ampliación de roles generó tensiones en las relaciones civil-militares, ya que los gobiernos civiles se apoyaron en las Fuerzas Armadas para suplir deficiencias institucionales en la seguridad interna.

Por último, Donoso y Moreano (2010) y Pérez (2022) coinciden en que la gobernanza democrática de la seguridad en Ecuador sigue enfrentando retos significativos. Aunque se han realizado esfuerzos por integrar a la sociedad civil en la formulación de políticas de seguridad, estos han sido limitados por la falta de transparencia y la persistencia de estructuras institucionales que otorgan autonomía a los militares. Este escenario resalta la necesidad de fortalecer el control civil y promover un enfoque más inclusivo en la toma de decisiones estratégicas.

En conclusión, la formación y reformulación de la ley de seguridad nacional buscó establecer un marco legal enfocado en la defensa contra amenazas tanto internas como externas. Es un ejemplo de cómo las legislaciones en materia de seguridad pueden reflejar las necesidades y preocupaciones de una época, pero también cómo estas necesitan adaptarse y evolucionar con el tiempo.

2.2. EL INICIO DEL MILENIO (2001-2006)

A finales de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, Ecuador enfrentó una grave crisis económica y social que tuvo múltiples causas, entre ellas la volatilidad de los precios del petróleo, la fragilidad del sistema financiero y las consecuencias de un modelo de desarrollo insostenible basado en el endeudamiento externo (Larrea, 2004; Beckerman y Solimano, 2003). La recesión económica, agravada por una inflación descontrolada y la pérdida de confianza en la moneda nacional, el sucre, creó un ambiente de inestabilidad que afectó todos los sectores de la sociedad (Chamba-Bastidas et al., 2020).

En el ámbito social, el Acuerdo de Paz con Perú firmado en 1998 puso fin a un largo conflicto fronterizo, pero generó tensiones en ciertos sectores de la población. Algunos grupos percibieron el acuerdo como una pérdida territorial y expresaron su malestar a través de protestas, especialmente en la región andina (Larrea, 2004). Además, comunidades indígenas en zonas fronterizas denunciaron su exclusión del proceso de negociación y temieron las consecuencias ambientales de las actividades económicas promovidas tras el tratado (Beckerman y Solimano, 2003).

En lo económico, la situación se deterioró drásticamente tras el desplome de los precios del petróleo, principal fuente de ingresos del país (Naranjo, 2004). En respuesta, el gobierno de Jamil Mahuad implementó la dolarización en marzo del 2000 como una medida de emergencia para contener la inflación y restaurar la confianza económica. Sin embargo, esta medida implicó costos sociales significativos, como la pérdida de soberanía monetaria y una mayor exposición a choques externos (Ordeñana, 2011; Larrea, 2004).

El “feriado bancario” de 1999, que congeló los depósitos bancarios, exacerbó el descontento social y provocó una crisis de confianza en las instituciones financieras. Como resultado, las medidas de ajuste económico profundizaron las desigualdades sociales, afectando principalmente a los sectores más vulnerables (Solimano, 2003). A pesar de estos costos, la dolarización logró estabilizar la inflación y reducir la incertidumbre monetaria en el corto plazo, aunque su efectividad a largo plazo sigue siendo objeto de debate (Chamba-Bastidas et al., 2020; Larrea, 2004).

La decisión de Mahuad también generó descontento entre la población debido a las medidas de austeridad y ajustes económicos impopulares que acompañaron esta medida, como, por ejemplo, el congelamiento de los depósitos en la banca, denominado como “feriado bancario”.

La percepción de corrupción en el gobierno de Mahuad y la falta de respuesta efectiva a las demandas sociales de la población, especialmente de los sectores más vulnerables, contribuyeron al malestar generalizado y a la movilización social en su contra. El levantamiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el descontento en las Fuerzas Armadas fueron factores determinantes en el derrocamiento de Mahuad, ya que estos sectores se unieron para exigir su renuncia, la cual se concretó el 21 de enero de 2000. Lo sucedió en el cargo, su vicepresidente, Gustavo Noboa. Estos años fueron críticos para establecer las bases de las políticas de seguridad y defensa, en un intento por estabilizar el país y responder a problemas internos como el crimen organizado y el narcotráfico.

Bajo este escenario complejo, en diciembre del 2002 se publica el primer Libro Blanco⁸, documento elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional con la participación de diversos actores sociales y políticos, locales y extranjeros; y en el que se expone la política de defensa nacional del país y ya se menciona a la seguridad multidimensional. Este documento tenía como objetivo informar a la ciudadanía sobre los principios, objetivos, estrategias y acciones que orientan la defensa nacional, así como fomentar una cultura de defensa basada en el respeto a los derechos humanos, la democracia y la integración regional.

Por tanto, el Libro Blanco 2002 implica la primera demostración de la transición que vivió la doctrina de defensa nacional hacia una dimensión más amplia, la cual incorporaba elementos sociales y medioambientales. De manera concreta, en el Libro Blanco se menciona:

En la actualidad la política de defensa debe atender a problemas de seguridad en campos tan sensibles para el interés común de los Estados como el equilibrio medioambiental, el desarrollo sustentable, las tendencias y movimientos demográficos, la energía y los recursos no renovables, la extensión de los conflictos regionales y la dimensión

⁸ El Libro Blanco fue un documento de referencia para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la defensa nacional, así como para el fortalecimiento de la relación civil-militar y el diálogo entre el Estado y la sociedad civil sobre los temas de seguridad y defensa.

internacional de la guerra, así como el uso equitativo del conocimiento, la información y las comunicaciones. Esta amplia gama de aspectos de seguridad abarca un conjunto de temas no exclusivamente bélicos, en la definición de las agendas de seguridad y defensa (MIDENA, 2002, p. 64).

Lo anterior significaba, además, no perder la posición estratégica e histórica que tenían las Fuerzas Armadas en los asuntos políticos del país, especialmente porque la responsabilidad de esta institución en el ámbito bélico se vio parcialmente disminuida en virtud del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú suscitado el 26 de octubre de 1998. En términos de Romero (2010, p.13), “se marcó una brecha para volver a definir la misión de las FF.AA., puesto que la institución armada se habría quedado sin una misión específica tras la firma del acuerdo de paz con el Perú.”

Es importante mencionar que el Libro Blanco 2002, concibe su filosofía para la estrategia de defensa en los siguientes términos:

La estrategia de defensa se deriva de la política y estrategia de seguridad nacional y se vincula a otras estrategias y políticas nacionales. La estrategia de defensa nacional del Ecuador es de naturaleza defensiva y se traduce en acciones orientadas a proteger efectivamente a su población, recursos, patrimonio cultural e intereses, contribuyendo además al mantenimiento de la estabilidad regional, a través del cumplimiento de mecanismos de confianza que sean asumidos integralmente y permitan consolidar los procesos de paz, respetando las capacidades y prioridades estratégicas nacionales (MIDENA, 2002, p. 88).

Pero además de lo anterior, devela sus principios respecto a los ámbitos de seguridad ciudadana, seguridad pública, lucha contra el narcotráfico, crimen organizado y lucha contra el terrorismo, para los cuales se muestra como un garante de la institución encargada del orden público y conflictos internos, es decir, la Policía Nacional. Así mismo, incluye preceptos que permiten inferir la posición de una mayor cooperación internacional para preservar las relaciones de paz, tener colaboración a nivel multilateral y de esta manera enfrentar los nuevos retos y amenazas a la seguridad (Lama, 1998, p. 29).

Para tal efecto, emplea términos como: “seguridad hemisférica”⁹, “seguridad regional” y “seguridad cooperativa”¹⁰.

Los objetivos de la política de defensa del año 2002 fueron:

- Ejercer un control efectivo del espacio territorial de la nación, para salvaguardar la integridad y soberanía del Estado.
- Proteger la vida de la población y los recursos del país.
- Garantizar el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano a través de la preservación del estado de derecho y las instituciones democráticas. Fortalecer a las Fuerzas Armadas para el eficaz cumplimiento de sus misiones constitucionales.
- Fortalecer la unidad y conciencia nacional en torno a los temas de seguridad y defensa, así como la participación ciudadana para las tareas de la defensa.
- Participar efectivamente en operaciones de mantenimiento de la paz, para contribuir a preservar la paz regional y mundial, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. (MIDENA, 2002, pp. 76-77)

Sin embargo, apenas cuatro años después, en 2006, el gobierno de la época, liderado por Alfredo Palacio, decidió actualizar la Política de Defensa Nacional. La actualización fue impulsada por la necesidad de revisar y renovar los fundamentos doctrinarios y políticos de seguridad y defensa del Ecuador. La causa principal de esta actualización fue la intención de reestructurar las Fuerzas Armadas y transformar el sector de la defensa para adaptarse a los desafíos emergentes y fortalecer la seguridad nacional. Por tanto, el Libro Blanco 2002, fue editado para considerar la dinámica permanente del escenario geopolítico, la presencia de nuevos actores, el surgimiento de nuevas amenazas y desafíos, así como a las oportunidades que se presenten para el Estado ecuatoriano (Moncayo, 2024, p. 473).

⁹ El concepto original de seguridad hemisférica se refiere a la idea de promover la seguridad y la estabilidad en toda la región del hemisferio occidental, que abarca América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe. Este concepto busca fomentar la cooperación entre los países de la región para abordar de manera conjunta las amenazas a la seguridad, promover el desarrollo sostenible y fortalecer la democracia y los derechos humanos en la región. El origen del concepto de seguridad hemisférica se remonta a la época de la Guerra Fría, específicamente a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948. La OEA fue establecida con el propósito de fortalecer la cooperación y la seguridad entre los países de América, promover la democracia y prevenir conflictos en la región.

¹⁰ La seguridad cooperativa es un enfoque que enfatiza más en la confianza y la seguridad, que en la disuasión; es incluyente más que excluyente; no limita el ingreso de miembros; favorece el multilateralismo más que el bilateralismo; no privilegia las soluciones militares sobre las no militares; supone que los Estados son los actores principales en el sistema de seguridad; no exige la creación de instituciones de seguridad formales, pero tampoco las rechaza; y sobre todas las cosas, resalta el valor del diálogo sobre una base multilateral. (Ángel, 2016:63).

Este documento considera la importancia de la nueva concepción de seguridad hemisférica, que da énfasis a la seguridad humana, al desarrollo social y económico y al respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con Chillier y Freeman (2005, p. 10), la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó un nuevo concepto de seguridad hemisférica en octubre del 2003, mediante la aprobación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, cuyo texto pertinente señala:

“[...] Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales [...]” (OEA, 2003, p. 2).

Según Moncayo (2024, p. 474) el Libro Blanco 2006 mantiene la actitud estratégica defensiva “fundamentada en la alerta temprana, la prevención y, como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar”.

El principal objetivo político de seguridad es preservar la paz y estabilidad del Estado, mediante preferentemente “medidas políticas, diplomáticas, económicas y otras no militares, con el propósito de prevenir los conflictos” (Moncayo, 2024, p. 474).

Esta visión del concepto de defensa estuvo orientada hacia los objetivos de preservar la seguridad nacional ante posibles amenazas, a través de esfuerzos coordinados con el fin de fomentar la paz y la convivencia entre las naciones vecinas.

Bajo este enfoque, los objetivos estratégicos que planteó el Libro Blanco 2006 fueron:

- Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo.
- Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional.
- Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión.
- Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis.

- Contribuir con la comunidad internacional al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU (MIDENA, 2006, p. 43).

Además, este instrumento revela la complementariedad entre las tareas que cumplen las instituciones de la fuerza pública, puesto que señala que “la institución militar tiene como misión el empleo legítimo de la fuerza para la defensa del Estado, y la institución policial tiene como misión garantizar la seguridad y el orden públicos” (MIDENA, 2006, p. 12). Es de resaltar que el espíritu de la política de defensa 2006 fue que:

“El Ecuador no considera a ningún otro Estado como adversario. Su principal objetivo político de seguridad es preservar la paz y estabilidad del Estado, otorgando prioridad estratégica a las medidas políticas, diplomáticas, económicas y otras no militares, con el propósito de prevenir los conflictos” (MIDENA, 2006, pp. 44-45).

Se debe acotar también, que con el enfoque 2006, la seguridad ciudadana es interpretada como una arista o dimensión inmersa en el gran concepto de seguridad y defensa. La seguridad ciudadana entonces, busca reducir los riesgos, mejorar la calidad de vida y fortalecer los valores culturales y cívicos para promover una convivencia social armoniosa. En este sentido, se aborda la delincuencia –que abarca la prevención, represión, intervención y reinserción social– con una configuración en la que las Fuerzas Armadas colaboran con la Policía Nacional y los órganos judiciales, participando en labores de control de armas para la prevención, y brindando apoyo en operativos policiales coordinados, respetando los derechos humanos y enmarcados en las leyes y procedimientos del Ministerio Público (MIDENA, 2006, pp. 46-47).

Además, distingue con extrema precisión que, en situaciones de tensión interna o disturbios, la responsabilidad principal recae en la Policía Nacional y la solución es de naturaleza política, pero en casos de extrema agitación interna, las Fuerzas Armadas actuarán en apoyo a la Policía Nacional bajo un estado de emergencia temporal y proporcional, conforme a la Constitución y al derecho internacional de los derechos humanos, sin restringir los derechos ciudadanos más allá de lo autorizado por la legislación vigente.

De acuerdo con González (2017, p. 19), “los libros blancos son documentos que dan cuenta de las políticas, planes y objetivos del gobierno respecto a un asunto”; y para ser considerados como tales, “deben cumplir con ciertos requisitos sustantivos y procedimentales.”

En el caso de las políticas de seguridad y defensa, los requisitos sustantivos incluyen una exposición clara y fundamentada de las políticas de defensa, sus objetivos, planes, capacidades militares y la postura estratégica del país.

Por su parte, los requisitos procedimentales abarcan procesos de consulta y negociación que involucren tanto actores gubernamentales (como ministerios de relaciones exteriores, economía, gobiernos locales y la asamblea) como actores no gubernamentales (como la sociedad civil, la academia, empresas privadas y organizaciones de cooperación internacional). Esta doble dimensión asegura que el documento no solo refleje las intenciones del gobierno, sino que también incorpore un proceso participativo que legitime su contenido.

En América Latina, los libros blancos fueron introducidos principalmente como instrumentos asociados a la política exterior. Según González (2017), “su verdadera utilidad y sentido en Sudamérica parece vincularse principalmente a objetivos de política doméstica de los gobiernos.” Este enfoque revela un uso más estratégico que técnico, orientado a reforzar agendas internas antes que a fomentar la cooperación regional en temas de seguridad.

Además, González señala que “las explicaciones de su escasa difusión como instrumento de políticas, se relacionan con los bajos niveles de prioridad política de la defensa nacional y el escaso conocimiento e interés civil y político en estas cuestiones, tradicionalmente tramitadas lejos del escrutinio público.” En este contexto, los libros blancos en América Latina han sido más reactivos que proactivos, reflejando una falta de institucionalidad robusta en el sector defensa.

En el caso ecuatoriano, los libros blancos de 2002 y 2006 presentan limitaciones significativas que impiden su categorización como verdaderos libros blancos según los estándares internacionales. González (2017, p. 30) destaca que, desde el punto de vista sustantivo, los textos carecían de una exposición transparente sobre las capacidades militares reales, incluyendo la ausencia de información presupuestaria detallada y el alineamiento de recursos con los objetivos estratégicos.

Desde la dimensión procedimental, los procesos de consulta realizados para su elaboración presentaron grados dispares de amplitud y profundidad. Aunque se incluyó a ciertos

actores gubernamentales y no gubernamentales, los mecanismos instrumentados no lograron generar un consenso amplio ni un debate público significativo.

Además, estos documentos reflejan una debilidad estructural en el tratamiento de las políticas de seguridad y defensa en el país. Si bien intentaron establecer una base doctrinaria y estratégica, fallaron en transparentar la relación civil-militar y en posicionar el tema de la defensa como una prioridad dentro de la agenda pública. González (2017) argumenta que esta situación no es exclusiva de Ecuador, sino que forma parte de una tendencia más amplia en América Latina, donde los bajos niveles de prioridad política en materia de defensa y la limitada participación civil perpetúan el carácter reservado de estas políticas.

En conclusión, aunque los libros blancos de Ecuador representaron un intento por modernizar y articular las políticas de defensa, sus deficiencias sustantivas y procedimentales limitan su utilidad como herramientas efectivas de política pública. Estos documentos carecen de los elementos necesarios para ser considerados instrumentos transparentes y participativos, subrayando la necesidad de un enfoque más integral que incorpore verdaderamente las perspectivas de todos los actores relevantes y fortalezca la legitimidad de las políticas de seguridad y defensa en el país.

2.3. GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA (2007-2017)

La llegada al poder de Rafael Correa en 2007 marcó un cambio significativo en la dirección política del país. Su gobierno, caracterizado por un enfoque de izquierda, posicionó su proyecto político denominado "Revolución Ciudadana", con el que buscó fortalecer el rol del Estado en la economía y en la provisión de seguridad. En este gobierno se enfatizó en la idea de refundar el país y su estructura organizativa. Se destacó la importancia de contar con una nueva Constitución como instrumento para llevar a cabo una transformación integral del Estado, incluyendo todos sus organismos e instituciones (Cabrera, 2019, p. 399).

Esta administración gubernamental introdujo una transformación significativa en la estructura de seguridad nacional, con acciones de impacto institucional como el reemplazo de la Secretaría del Consejo de Seguridad por el Ministerio Coordinador de la Seguridad y la expedición de instrumentos de política pública con un nuevo enfoque de la seguridad.

Durante los primeros años de este período gubernamental, Ecuador enfrentó desafíos en seguridad fronteriza, particularmente con Colombia, país con el que la tensión y conflictos han sido tradicionales y constantes, especialmente por temas relacionados con las actividades de grupos armados y el narcotráfico.

En marzo del 2008 tras el bombardeo colombiano a un campamento de las FARC que habían instalado en la zona de Angostura, provincia de Sucumbíos, territorio ecuatoriano; se desató la crisis diplomática denominándola el Conflicto de Angostura. Este evento puso de relieve la necesidad de políticas de defensa más robustas y de una mejor cooperación regional en asuntos de seguridad. Fue un punto de inflexión que llevó a Ecuador a reconsiderar sus políticas de seguridad y defensa fronteriza.

En este año, concretamente en el mes de agosto, el recientemente creado Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICSIE), que luego se denominaría simplemente como Ministerio de Coordinación de Seguridad (MICS), expidió el documento que plasmaba el cambio de paradigma de una seguridad nacional a una “seguridad integral”. Este instrumento se llamó “Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Hacia una nueva política de seguridad, soberanía y democracia”, cuyo período de vigencia fue 2008-2011. En sus páginas se relataba el enfoque integral en los siguientes términos:

La Agenda de Seguridad Interna y Externa contextualiza la seguridad integral como la nueva política de Estado, entendida ésta como la visión integral de la seguridad humana, la seguridad cooperativa y otras visiones multidimensionales en el orden de la integralidad para precautelar los intereses de la seguridad interna y externa del país, en la que el ser humano sea el eje central de la seguridad.

La seguridad integral comprende el conjunto de las acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur-Sur y la seguridad global. [...] (MICSIE, 2008, pp. 23-24).

Como se puede inferir del texto previo, esta nueva visión de la seguridad amplía los horizontes de comprensión hacia un enfoque objetivo, dinámico y multidimensional, que integra todos los principios relativos a los derechos humanos y al bienestar de la ciudadanía. Se busca una soberanía que, en su esencia, promueva la dignidad humana y la integridad de los Estados y sus territorios, fomentando la construcción de entornos pacíficos y la preservación de la democracia como prioridades equiparadas.

Resulta llamativo que con base en esta idea se estructuró además el andamiaje operativo soportado en los pilares institucionales representados por los ministerios y secretarías que conforman el denominado “Gabinete Sectorial de Seguridad¹¹”.

Bajo esta imagen, la seguridad integral también significaba que las instituciones públicas del “sector seguridad” lideraran las acciones específicas que la constitución y las leyes les otorgaban como responsabilidades para con los ciudadanos. Dicho de otra forma, el Ministerio del Interior, se encargaba de los asuntos de “seguridad interna”; el Ministerio de Defensa Nacional, era el titular de la “seguridad externa y defensa nacional”; por su parte, la “seguridad política y exterior” recaía en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería); la “justicia y los derechos humanos” se gestionaban con las políticas del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; la “gestión de riesgos de desastres” estaba en manos de la Secretaría de Gestión de Riesgos, y, los “temas de desarrollo social focalizado en fronteras”, especialmente aquella con Colombia, eran llevados a cabo por la Secretaría Técnica Plan Ecuador (MICSIE, 2008).

No obstante, si bien el gobierno de la época emprendió grandes arrestos para tratar de definir de manera adecuada el concepto de seguridad integral, y de esta manera sociabilizarlo para su ejecución, no es menos cierto que dichos esfuerzos no consiguieron a plenitud el objetivo, y más bien lograron un efecto de contraste, al generar confusiones con otras visiones de la seguridad. Esta situación es explicada por Cabrera (2019, p. 398) en los siguientes términos:

[...] El concepto posee múltiples visiones y alcances, que no permiten una adecuada comprensión (...), lo que se visualiza no solamente en las diversas concepciones de este en los instrumentos y lineamientos como en los planes gubernamentales relacionados, sino que en la acción de los organismos encargados de ejecutar y plasmar el mencionado concepto a la realidad.

La amplia concepción y aplicación del concepto de seguridad integral en Ecuador ha generado una serie de consecuencias significativas en el ámbito de la seguridad nacional. Esta

¹¹ Es importante esclarecer el concepto de "sector" en el contexto de la administración pública ecuatoriana, donde se refiere a conjuntos de la sociedad y sus problemáticas, ya sean de naturaleza económica, social u otra índole. Cada sector cuenta con una institución gubernamental dedicada a abordar estas problemáticas mediante el diseño e implementación de políticas específicas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación se encarga de los asuntos relacionados con la educación, mientras que el Ministerio de Defensa Nacional se ocupa de la defensa y soberanía del territorio. Cuando varios sectores guardan relación en torno a una problemática macro, el modelo de gestión del gobierno central contempla la agrupación de las instituciones públicas en conjuntos de gestión más amplios, conocidos como "Consejos Sectoriales" (Cuesta, 2017).

amplitud, junto con la conexión de la seguridad integral con aspectos y actores no tradicionalmente vinculados con la seguridad, ha dado lugar a un proceso de desmilitarización y debilitamiento doctrinario en instituciones históricamente responsables de la defensa nacional. Como resultado, el país ha descuidado aspectos esenciales de su seguridad tradicional mientras busca adaptarse a esta nueva noción de seguridad, careciendo de una orientación adecuada que facilite una transición efectiva y oportuna, y sin considerar adecuadamente la integración de las nuevas instituciones requeridas para implementar este enfoque integral de seguridad (Cabrera, 2019).

El origen de la seguridad integral en Ecuador puede rastrearse hasta la necesidad de reformular los conceptos tradicionales de seguridad nacional, que habían dominado durante la Guerra Fría. Según Lucio (2020), la propuesta de Rafael Correa en 2006 de redefinir la seguridad estuvo motivada por un rechazo al uso de "seguridad nacional" como herramienta ideológica de influencia estadounidense en la región. Este enfoque fue formalizado en la Constitución de 2008, donde se consagró la "seguridad integral" como un concepto amplio que abarcaba no solo la defensa territorial sino también aspectos de seguridad pública y social.

Jiménez (2023) complementa este análisis al subrayar que la adopción del concepto de seguridad integral marcó un cambio radical en la doctrina ecuatoriana. Este término no solo amplió el alcance de las políticas de seguridad, sino que también redefinió el rol de las Fuerzas Armadas, limitándolas al ámbito de la defensa territorial mientras asignaba la seguridad interna a la Policía Nacional. Sin embargo, Jiménez critica la implementación de esta doctrina, señalando que su amplitud conceptual ha llevado a interpretaciones contradictorias y a un debilitamiento de la estructura institucional de las Fuerzas Armadas, especialmente en su papel histórico como garantes del orden constitucional.

No solo el presidente Correa y su equipo pensaban en este sentido sobre la seguridad nacional, sino que también, las élites políticas y académicas tenían la percepción de décadas de subordinación de los latinoamericanos a las influencias estadounidenses, lo que significaba una interferencia no deseada en los asuntos soberanos. En consecuencia, el término "seguridad nacional"¹² cedió terreno al concepto de "seguridad pública y del Estado", y más ampliamente, al de "seguridad integral" en la nueva Constitución de la República del Ecuador expedida en 2008.

¹² Que en esencia se concibe como la protección de la nación, territorio, población o soberanía.

En relación con la seguridad integral, esta responsabilidad recae en el Estado y está bajo la dirección del poder ejecutivo. En este sentido, el Artículo 3, numeral 8, de la Constitución de la República del Ecuador establece el deber del Estado de "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática sin corrupción".

En la Constitución de 2008, se establece que las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional (PPNN) son Instituciones de Protección. Las FFAA dejan de ser los garantes del Ordenamiento Jurídico, desaparece el Sistema Militar de Justicia, se redefine el Servicio Militar Obligatorio, el cual se rediseña como Servicio Cívico Militar Voluntario y la participación en actividades económicas se orienta hacia el ámbito de la defensa (Jiménez, 2023).

En consonancia con este enfoque, resultaba fundamental, en el marco de la nueva legislación, reformar tanto la concepción como las políticas públicas relacionadas con la seguridad. En este contexto, se entiende que el papel de las fuerzas del orden estatales, es decir, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, consiste en proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, en contraposición a ser meras entidades orientadas a los intereses de potencias extranjeras (Lucio, 2020:184).

Por tanto, la misión primordial de las fuerzas armadas es salvaguardar la soberanía y la integridad territorial, mientras que la policía se encarga de preservar la seguridad interna o ciudadana y el orden público para contrarrestar la delincuencia. Esta distinción funcional asigna responsabilidades específicas a cada cuerpo de seguridad, con el ejército a cargo de la seguridad externa y la policía encargada de la seguridad interna. Sin embargo, esta disposición constitucional fue ocasionalmente pasada por alto por el ex presidente de la República, Rafael Correa, quien permitió la colaboración de las fuerzas armadas con la policía en la lucha contra la delincuencia común, particularmente en situaciones de estado de excepción.

La noción de “seguridad integral” representa una adaptación semántica en el contexto ecuatoriano del concepto de “seguridad humana”, que fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la década de 1990 y posteriormente adoptado por potencias medias como Canadá y Japón. El concepto de seguridad humana surgió como respuesta a la necesidad de abordar los nuevos desafíos de seguridad en el período de la globalización posterior a la Guerra Fría (Lucio, 2020).

Tabla 3. Comparación entre el Concepto de "Seguridad Humana" de las Naciones Unidas y el Concepto de "Seguridad Integral" del Ecuador

	SEGURIDAD HUMANA (ONU)	SEGURIDAD INTEGRAL (ECUADOR)
AÑO DE ORIGEN	1994	2008
DOCUMENTO CON EL QUE SE EXPIDIÓ	Informe sobre Desarrollo Humano 1994	Constitución de la República del Ecuador 2008
INSTITUCIÓN O PAÍS QUE LA PROMULGA	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Gobierno de Ecuador
IDEA CENTRAL	Proteger a los individuos de las amenazas y riesgos que afectan su bienestar y dignidad.	Garantizar el "buen vivir" de los ciudadanos mediante la protección de sus derechos y el desarrollo integral del país.
ÁREAS O DIMENSIONES QUE CUBRE	Seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política.	Seguridad pública y ciudadana, defensa nacional, seguridad social, seguridad económica, justicia social, seguridad ambiental y seguridad alimentaria.
PRINCIPALES SEMEJANZAS	• Ambas buscan proteger a los individuos y a la sociedad de las amenazas y riesgos. • Ambas enfatizan la importancia del desarrollo humano y la equidad. • Ambas reconocen la interconexión de las diferentes dimensiones de la seguridad.	
PRINCIPALES DIFERENCIAS	• El concepto de seguridad humana es más amplio e incluye una mayor gama de amenazas y riesgos. • El concepto de seguridad integral está más enfocado en el contexto nacional del Ecuador y en la construcción del "buen vivir".	
DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN	• Medir y cuantificar la seguridad humana. • Implementar políticas y programas que aborden las múltiples	• Articular las diferentes dimensiones de la seguridad integral en un solo marco conceptual. • Desarrollar indicadores para medir el progreso en

	dimensiones de la seguridad humana. • Lograr la participación de diferentes actores en la implementación de estrategias de seguridad humana.	la implementación de la seguridad integral. • Garantizar la participación ciudadana en la construcción de la seguridad integral.
--	---	---

Fuente: PNUD (1994) y CRE (2008). Elaboración propia.

La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008-2011, contaba con un documento derivado que llevaba por nombre “Agenda Política de la Defensa Nacional” cuyo horizonte temporal era el mismo que el de la agenda nacional. Este documento estableció los principios rectores de la Política de Defensa, centrándose en la conservación de la soberanía nacional, la integración regional y la seguridad cooperativa, con un enfoque humanista que priorizaba las necesidades y capacidades de la población. Aunque se enfatizó en la profesionalización del personal militar, se mantuvo la participación ciudadana en la Defensa Nacional como un bien público esencial para el fortalecimiento democrático y el respeto a los derechos humanos (Moncayo, 2024, p. 477).

Los objetivos estratégicos de la Agenda Política de la Defensa Nacional fueron:

- Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo.
- Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional.
- Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión.
- Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis.
- Contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU.
- Disponer de talento humano capacitado y comprometido con los intereses institucionales y del Estado.
- Implementar un sistema integrado de investigación y desarrollo.
- Alcanzar una economía sostenible para la defensa (p. 10; citado en Moncayo, 2024, p. 478).

El propósito de la agenda fue establecer las prioridades políticas que direccionaban el planeamiento estratégico y operativo de la Defensa Nacional durante la gestión del Gobierno; y consideraba cuatro ejes: Político, Militar, Apoyo al Desarrollo, y, de Cooperación y Relaciones Internacionales (Moncayo, 2024, pp. 478-480). Sin embargo, con la nueva visión de la seguridad, de característica “integral” se evidenciaba un gran cambio con respecto a las políticas de defensa de años previos, y es que la defensa nacional constituía un enfoque subyacente de un paraguas teórico de mayor envergadura.

La Agenda Política de la Defensa Nacional 2008-2011 se diferenciaba de los libros blancos de defensa de 2002 y 2006 del Ecuador por sus enfoques temporal, político y de participación ciudadana. En el aspecto temporal, los libros blancos de defensa proporcionaban una visión más general y a largo plazo de la política de defensa del país, mientras que la Agenda Política de la Defensa Nacional establecía objetivos específicos y lineamientos estratégicos para un período de tiempo definido (2007-2011), lo que permitía una mayor focalización y acción inmediata, pero también se podía catalogar esto como una visión únicamente de gobierno de turno y no de política de Estado.

La orientación política y estratégica contenida en la agenda en mención, se centraba en aspectos específicos relacionados con la defensa nacional, como la conservación de la soberanía, la integración regional y la participación ciudadana, mientras que los libros blancos de defensa tendían a abordar una gama más amplia de temas, incluyendo la doctrina militar, la estructura de las Fuerzas Armadas y la evaluación de amenazas. El espíritu de la agenda era reconocer a la defensa como un bien público que debe ser construido socialmente, o al menos en el sentido discursivo.

En 2009 nuevamente se actualizó la política de seguridad integral del Ecuador. La nueva política denominada Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa 2009-2010. Esta agenda planteaba una Política General de Seguridad Interna y Externa que disponía: “Garantizar la seguridad interna y externa con un enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respeten los derechos humanos, se promueva la paz libre determinación de los pueblos y seguridad humana” (citado en Moncayo, 2024, p. 449).

La actualización de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa de Ecuador en 2009 no fue una reacción exclusiva al incidente de Angostura en 2008, sino que formó parte de una reforma integral del sector de seguridad. Esta reforma buscaba redefinir las políticas de seguridad y defensa del país, alejándose de doctrinas previas y adaptándose a los desafíos contemporáneos. Con este instrumento se promovió una visión de seguridad más amplia, centrada en la protección de los ciudadanos y en la soberanía nacional, incorporando principios de derechos humanos y participación ciudadana. (Vallejo, 2018)

El ataque de Angostura en 2008, en el que un contingente militar colombiano ingresó en territorio ecuatoriano, evidenció debilidades en la política de seguridad nacional y actuó como catalizador para acelerar las reformas. Sin embargo, la actualización de la agenda de seguridad en 2009 reflejó un esfuerzo más amplio por parte del gobierno para modernizar y fortalecer el sector de seguridad, abordando tanto amenazas internas como externas, y promoviendo una mayor coordinación entre las instituciones encargadas de la defensa y la seguridad pública. (Moncayo, 2024)

También en 2009, se publica la Ley de Seguridad Pública y del Estado que reemplazaba a la Ley de Seguridad Nacional, vigente desde el año 1979. Esta Ley de Seguridad Pública y del Estado da forma concreta al concepto de seguridad, destacando la creación de instituciones como parte de este enfoque integral. El artículo 1 establece el objetivo de regular la seguridad del Estado y sus habitantes, garantizando el orden público, la convivencia pacífica y el bienestar, bajo un sistema que previene riesgos y amenazas a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

Este enfoque integral se refuerza en el artículo 4, que declara que la seguridad pública será integral para todos los ciudadanos del Ecuador. Sin embargo, se enfatiza que esta integralidad se alcanzará mediante un sistema específico, ampliando así la comprensión del concepto, en comparación con la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

La Ley establece tres puntos cruciales en relación con la seguridad integral. Primero, se considera la integralidad como un principio orientador, involucrando explícitamente a diversas instituciones estatales en la gestión de procesos relacionados con la seguridad. Segundo, se observa un fuerte énfasis en la protección de la sociedad y sus actores, alineado con los ideales del gobierno de Rafael Correa. Y tercero, se destaca la falta de una definición clara de seguridad integral en la ley, lo que generó interpretaciones amplias y criticadas del actuar de nuevas instituciones como la Secretaría Nacional de Inteligencia (Cabrera, 2019, pp. 404-405).

En el 2011 se publica el Plan Nacional de Seguridad Integral, cuya vigencia fue el período 2011-2013. En términos de Moncayo este documento constituyó:

“Un verdadero Plan Nacional de Seguridad Integral, con la idea que se plantea en el documento de que la planificación sustenta su visión y misión en el ser humano y refleja la gestión y coordinación de distintas instituciones que superan concepciones sectarias y contribuyen a la acción del Estado en favor del bien común” (2024, p. 451).

El Plan contenía ocho “Agendas”: Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración), Defensa (Ministerio de Defensa), Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad (Ministerio del Interior), Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Gestión de Riesgos (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos), Inteligencia (Secretaría Nacional de Inteligencia), Plan Ecuador (Secretaría del Plan Ecuador) y Estrategias de Seguridad Vial (Agencia Nacional de Tránsito).

Aquí, el concepto de seguridad integral se refinó hasta quedar en los siguientes términos:

El gobierno del Ecuador, considera a la Seguridad Integral como: “la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”.¹ Este enfoque ubica al ser humano como el eje fundamental y transversal y a la ciudadanía como actor principal de todos los procesos de seguridad individual, en concordancia con los conceptos de seguridad humana; derecho fundamental de las ecuatorianas y ecuatorianos y donde el Estado es responsable de su pleno ejercicio” (MICS, 2011:14).

Finalmente, en el 2014 se actualizó el Plan Nacional de Seguridad Integral a su versión 2014-2017, coincidiendo con las elecciones presidenciales. Este plan, a diferencia de sus predecesores, destaca por su amplitud y profundidad en la conceptualización y conexión teórica de la seguridad integral, buscando no solo fundamentar su alcance sino también establecer parámetros para una potencial política pública orientada hacia su materialización. Así, mediante una combinación de datos cuantitativos y metas cualitativas, aspiraba a abordar aspectos sociales como la reducción de la pobreza y la desigualdad, mientras enfatizaba la necesidad de una nueva visión de seguridad nacional que incorpore consideraciones de derechos humanos y el concepto de "buen vivir" (Cabrera, 2019, pp. 405-406).

Los pilares sobre los cuales se asentó la filosofía de este instrumento fueron: (1) Defensa y Relaciones Internacionales, (2) Seguridad y Defensa del Estado, (3) Seguridad Ciudadana y Justicia, (4) Gestión de Riesgos y Ambiente, (6) Soberanía Tecnológica y Ciencia Aplicada a la Seguridad, e, (7) Inteligencia Estratégica para el Fortalecimiento Democrático (Moncayo, 2024, pp. 455-457), que evidenciaba las responsables de cada entidad del sector seguridad.

Es importante señalar que los planes nacionales de seguridad integral 2011-2013 y 2014-2017 contaban, respectivamente, con sus agendas para cada temática (y entidad). Lo anterior, en el caso concreto de la Defensa, implicaba el reemplazo de los Libros Blancos. Además, como parte del proceso hacia la seguridad integral, en el gobierno de Rafael Correa, se reestructuró el Sistema de Seguridad con la posesión de un Consejo de Seguridad Pública y del Estado y una nueva estructura diferente a la que se maneja con la Doctrina de Seguridad Nacional.

2.4. POSTREVOLUCIÓN CIUDADANA Y CAMBIOS POLÍTICOS (2017-2021)

La salida de Correa del poder y la elección de Lenin Moreno en 2017 introdujo cambios en la política interna y externa de Ecuador. Aunque inicialmente aliado de Correa, Moreno tomó distancia de su predecesor y buscó acercamientos con organizaciones internacionales y países con los que anteriormente había tensiones. Durante este período, los desafíos de seguridad incluyeron el incremento de actividades relacionadas con el narcotráfico y la violencia en las fronteras, así como la gestión de crisis migratorias, particularmente la proveniente de Venezuela. La crisis migratoria hizo plantear desafíos significativos para la seguridad interna, la política de defensa y la política exterior de Ecuador.

Una de las decisiones iniciales de Moreno fue la abolición del Ministerio Coordinador de Seguridad, transfiriendo sus responsabilidades al Ministerio de Defensa. Esta medida, que fue materializada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 7 de fecha 24 de mayo de 2017, representó un cambio estructural en la administración de la seguridad pública, despojando al Estado de un órgano clave para la planificación y dirección de políticas en este ámbito, cuyas funciones históricamente recaían en instituciones anteriores como la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, esta reorganización no estuvo exenta de controversias y desafíos.

El instrumento de planificación de la seguridad integral del gobierno de Lenin Moreno se expidió en el año 2019 bajo el nombre de “Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030” (PNSI 2019-2030). Este plan marcó su primera diferencia con respecto a sus predecesores mediante su horizonte temporal, el cual si bien se podría considerar de mediano plazo (11 años), se asemeja mucho a una política de Estado, ya que sobrepasa el período constitucional y por tanto legal, de un mandato presidencial, esto es, cuatro (4) años.

El prólogo de este documento hace énfasis en que promueve una “cultura prospectiva y preventiva en materia de seguridad”. (PNSI, 2019, p. 16). Bajo este contexto, configura su filosofía con base en tres ámbitos de acción: (a) Defensa, que contempla la soberanía e integridad territorial; (b) la Seguridad Pública, que abarca la seguridad ciudadana y el orden público; y, (c) la Gestión de Riesgos (de Desastres), enfocada a riesgos de origen natural y antrópicos.

La idea de esta estructura era crear “una visión articulada interinstitucional, que potencialice las capacidades de los órganos de seguridad y genere una estrategia basada en un criterio común” (íbidem, 2019, p. 24). Por tanto, la nueva concepción de la seguridad integral en este gobierno era “multidimensional” por considerar amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio. Si bien sonaba bastante llamativo el espíritu del plan, en la práctica no logró la consecución de los objetivos. Muestra de ello son los dos grandes eventos que se suscitaron en este período de gobierno, el secuestro de periodistas de un canal de televisión nacional en frontera norte y las manifestaciones sociales por descontentos de políticas de ajuste de corte neoliberal, las cuales se describen a continuación.

El secuestro del equipo periodístico de 'El Comercio' en marzo de 2018 por grupos disidentes de las FARC puso a prueba la capacidad de respuesta del gobierno frente a la crisis. Moreno se vio obligado a convocar reuniones de emergencia del Consejo de Seguridad Pública y del Estado para abordar la situación, comprometiéndose a fortalecer las fuerzas del orden y mejorar su equipamiento para combatir el crimen organizado, mientras se enfrentaba a la presión pública y de los familiares de los secuestrados.

Trágicamente, el desenlace del secuestro marcó un punto de inflexión en la política de seguridad del gobierno de Moreno. El fracaso en la gestión de la crisis condujo a cambios en el gabinete, con la sustitución de los ministros del Interior y de Defensa. Esta tragedia no solo provocó un replanteamiento de las estrategias de seguridad nacional, sino que también llevó a una reorientación hacia una “visión multidimensional de la seguridad”, en consonancia con los principios establecidos en la Declaración de Bridgetown y la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OEA (Moncayo, 2024, pp. 458-460).

Estructuralmente, este evento subrayó la necesidad de fortalecer la cooperación internacional, especialmente con Colombia, para enfrentar amenazas transnacionales como el crimen organizado y los grupos armados ilegales. También reveló la urgencia de invertir en el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas como una estrategia para mitigar los factores estructurales que facilitan la violencia y el delito (Moreno et. al., 2019). Según Luque et. al. (2020), la falta de una política integral y la desconfianza en las instituciones de seguridad continúan siendo obstáculos para garantizar una respuesta eficaz y sostenible a estos desafíos.

Posteriormente, el levantamiento de octubre de 2019 en Ecuador, provocado por la eliminación del subsidio a los combustibles mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 883 de fecha 1 de octubre de 2019, desató una serie de protestas lideradas por diversos sectores sociales, incluyendo al movimiento indígena. Este episodio marcó un hito en la conflictividad social del país, con una represión estatal que dejó un saldo social de 11 muertes, 1.228 detenidos, 435 policías heridos y 202 secuestrados por manifestantes (Human Right Watch, 2020). La movilización se caracterizó por una amplia participación social, integrando actores como sindicatos, colectivos feministas y ciudadanos de sectores populares que demandaron no solo la derogación del decreto, sino también un cuestionamiento a la desigualdad estructural del país (Moreno et. al. 2020).

El gobierno de Lenin Moreno respondió declarando el estado de excepción y desplegando fuerzas militares para contener las protestas, lo que evidenció la ausencia de estrategias preventivas en la gestión de crisis sociales (Luque et. al., 2020). A pesar de que las medidas represivas lograron restaurar parcialmente el orden, el costo económico del levantamiento ascendió a \$821.68 millones, afectando significativamente sectores clave como el comercio, la industria y el transporte (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, el impacto social y político fue aún más profundo: la legitimidad del gobierno quedó gravemente erosionada, y las tensiones entre el Estado y los movimientos sociales aumentaron, reflejando una desconexión persistente en la relación con las comunidades indígenas y rurales (Quiroga y Pagliarone, 2022).

El desenlace del levantamiento subrayó la necesidad de reconfigurar las políticas públicas hacia un enfoque más inclusivo y sostenible. La derogación del Decreto 883 y el establecimiento de una mesa de diálogo entre el gobierno y los líderes indígenas, mediada por la ONU y la Iglesia Católica, mostraron el potencial del diálogo como herramienta para gestionar conflictos sociales

complejos (Banco Mundial, 2019). No obstante, el evento también evidenció limitaciones estructurales, como la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana y la incapacidad del Estado para abordar las raíces de la desigualdad económica y social¹³. El levantamiento dejó una marca indeleble en la memoria colectiva ecuatoriana (Moncayo, 2024:461-462).

Si lo anterior no era suficiente prueba para el sistema de seguridad nacional, la pandemia de la COVID-19 desafió a nivel mundial la capacidad de las organizaciones internacionales y los Estados para proteger a sus ciudadanos, exponiendo las deficiencias en los sistemas de salud y bienestar social. En Ecuador, esta crisis reveló un escándalo de corrupción en el que se descubrieron listas de puestos y cuotas de poder entregadas a familiares y amigos de asambleístas en instituciones clave como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, así como en hospitales y otras entidades sanitarias. La falta de un sistema de seguridad nacional efectivo, sumado al desmantelamiento de estructuras previas, agravó la situación.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), la seguridad ciudadana es “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica”. En el Ecuador la “seguridad ciudadana” se entiende como una dimensión dentro del eje de “seguridad pública” en el PNSI 2019-2030. Carrión (2024:357) ofrece detalles de esta problemática en términos de los delitos de extorsión, homicidio y secuestro extorsivo, para el período 2019-2022, además desagregado por las variables “consumado” y “tentativa”¹⁴. Lo anterior, con datos de la Fiscalía General del Estado, con corte al ejercicio fiscal 2023.

¹³ Como sugieren Moreno et. al. (2020) y Quiroga y Plagiarone, 2022, un enfoque integral que combine medidas económicas redistributivas con estrategias de diálogo político y reconocimiento intercultural es clave para evitar futuros escenarios de conflictividad.

¹⁴ Un homicidio “consumado” ocurre cuando la intención de matar se concreta y la víctima pierde la vida, mientras que una “tentativa de homicidio” se refiere a acciones dirigidas a causar la muerte, pero que no se concretan debido a factores externos, como intervenciones oportunas o atención médica. La desagregación de estas categorías en los registros de homicidios en Ecuador es crucial para entender la dinámica de la violencia, permitiendo identificar la gravedad de los casos y las oportunidades de prevención. Esto facilita la formulación de políticas públicas más precisas, como fortalecer las estrategias de disuasión y evaluar la efectividad del sistema judicial para evitar que las tentativas escalen a consumados. Además, permite una mejor asignación de recursos y un monitoreo más claro de tendencias, ayudando a priorizar intervenciones específicas según la naturaleza de los incidentes.

Tabla 4. Denuncias por delitos de extorsión

DELITO	CONSUMADO				TENTATIVA				TOTAL
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	
Extorsión	1462	1863	2451	6866	151	216	345	1500	14.854
Homicidio	565	669	799	672	610	569	544	629	5.057
Secuestro Extorsivo	216	167	227	567	8	5	2	8	1.200
TOTAL	2243	2699	3477	8105	769	790	891	2137	21.111

Fuente: Carrión, 2024, p. 357.

Durante el período gubernamental 2017-2021, el sistema de seguridad nacional presentó limitaciones significativas en el ámbito sustantivo, dificultando la identificación de avances notables en esta dimensión. Sin embargo, en el ámbito procedimental se destaca una acción relevante: la declaración del Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) 2019-2030 como “política pública de aplicación a nivel nacional.” Esta iniciativa marcó un esfuerzo por institucionalizar la seguridad integral como una política de Estado, garantizando su continuidad más allá de los gobiernos de turno y posicionándola como un marco estratégico para el largo plazo.

Este hecho se materializó mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1331 de 13 de mayo de 2021, a unos pocos días del cambio de gobierno. El encargado de la aplicación e implementación de esta disposición era el Ministerio de Defensa Nacional, en su rol de Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE)¹⁵. Es de destacar esta acción, porque el referido decreto se ha mantenido vigente hasta el momento de la redacción de este documento, en junio de 2024.

Durante el gobierno de Guillermo Lasso, que comenzó en mayo de 2021, el enfoque de la seguridad integral en Ecuador enfrentó desafíos significativos, particularmente en el contexto de un aumento del crimen organizado y la violencia, especialmente relacionada con el narcotráfico. La administración de Lasso abordó estos problemas con una estrategia que incluía tanto medidas de seguridad pública como iniciativas para mejorar la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional.

¹⁵ Cuerpo colegiado para el asesoramiento directo al Presidente de la República sobre situaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Nacional.

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 514, de fecha 2 de agosto de 2022, creó la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado contemporáneo, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad. Entre las medidas que se implementaron, se destaca el incremento de las fuerzas policiales y la presencia militar en áreas críticas.

En resumen, los cambios en la administración gubernamental, desde la presidencia de Rafael Correa (2007) hasta el gobierno de Lenin Moreno y posteriormente el de Guillermo Lasso (2021), han reflejado diferentes enfoques en la gestión de la seguridad y defensa, adaptándose a los nuevos desafíos internos y externos, pero que de manera resumida dan cuenta de una transición, de un cambio de paradigma, de la “seguridad nacional y defensa” a la “seguridad integral”.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA IMPLEMENTADAS ENTRE EL 2001 Y EL 2021: ANÁLISIS POR PERÍODOS GUBERNAMENTALES

En el capítulo segundo de esta investigación se mostraron en grandes líneas, los instrumentos de políticas expedidos en el marco de la “política pública de defensa nacional” y de su transición o cambio de paradigma hacia la de “seguridad integral”. En este sentido, corresponde a esta sección profundizar en la implementación de esos instrumentos que configuran las citadas políticas públicas. Este análisis se efectuará en cuatro períodos interanuales, a saber: 2001-2006, de los presidentes Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio; 2007-2013 y 2014-2017 de Rafael Correa; y, 2018-2021 de Lenin Moreno y Guillermo Lasso.

De manera preliminar se definirá el subcampo disciplinar de la implementación de políticas públicas, con el objetivo de establecer un marco común que permita de manera posterior¹⁶ efectuar una evaluación cualitativa y en términos de eficacia sobre este proceso.

Para efectos de este análisis, “implementación” significará llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero ¿qué es lo que se está implementando? Una política naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como “política”. (Pressman y Wildavsky, 1998, p. 54). Es decir, la implementación es la fase o etapa del proceso de la política pública donde lo planeado se hace realidad.

Finalmente, mediante el esquema de análisis de instrumentos de políticas públicas “NATO” de Christopher Hood se efectuará una clasificación de las diversas herramientas empleadas para el proceso de implementación.

Para tal efecto, se debe precisar que el esquema NATO, desarrollado en 1986, identifica cuatro recursos básicos esenciales para cualquier política gubernamental: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Esta clasificación permite analizar los componentes potenciales de una política de instrumentos, proporcionando una plantilla general para analizar los recursos estatales y además ofrece una perspectiva detallada de su influencia en la sociedad.

¹⁶ En el capítulo cuarto de esta tesis.

La nodalidad, se refiere a la capacidad del gobierno para centralizar y distribuir información, otorgándole una posición estratégica en la gobernanza. La autoridad implica el poder legal para demandar, prohibir, o garantizar acciones, consolidando el control gubernamental. El tesoro representa los recursos financieros y bienes muebles que el gobierno puede usar para influir o negociar. Por último, la organización se refiere a la dotación de personal con diversas habilidades, permitiendo al gobierno actuar directamente y ejecutar políticas mediante sus propias fuerzas. (Hood y Margetts, 2007, pp. 5-6)

3.1. PERÍODO 2001 – 2006

Como se bosquejó en el capítulo precedente, este período gubernamental se caracterizó por la inestabilidad política derivada de la grave situación económica y social que afectaba a los ciudadanos, principalmente los efectos de la dolarización¹⁷. Prueba de ello es que, en apenas seis años, el Palacio de Carondelet tuvo como residentes a tres mandatarios, lo que significa que cada uno de ellos regentó el poder por dos años fiscales, en promedio.

La presidencia de Gustavo Noboa, quien sucedió a Jamil Mahuad¹⁸, se identificó como una administración que desarrolló acciones de política de carácter neoliberal. Entre sus gestiones más recordadas se pueden citar: mantener y materializar la dolarización y enfocarse en reducir la inflación mediante reformas presupuestarias y fiscales restrictivas, recomendadas por el FMI. Estas medidas exigieron el respaldo de la derecha en el Congreso, donde su gobierno no contaba con mayoría. Además, promovió varias negociaciones petroleras y la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), lo que generó controversias significativas. (Ayala, 2008, p. 41).

¹⁷ Existió un “efecto licuadora” en el contexto de la dolarización del Ecuador, referente a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y ahorros de la población como consecuencia de la adopción del dólar estadounidense como moneda oficial en el año 2000. Este fenómeno se produjo debido a varios factores: apreciación del dólar, diferencias en la inflación y falta de competitividad.

¹⁸ Mahuad cerró un arreglo de paz con el Perú en 1998, que ratificó la frontera establecida en 1942 y sentó bases para el comercio, la navegación y la integración fronteriza. Este fue un paso histórico positivo. Pero se agudizó la crisis económica. El gobierno tomó medidas de ajuste, dejó crecer los conflictos y sacrificó a la mayoría nacional para proteger los intereses de los banqueros que financiaron su campaña. En marzo de 1999 decretó un feriado bancario y una congelación de depósitos, afectando a cientos de miles de personas. Entregó sin beneficio para Ecuador, renunciando a la soberanía nacional, la base de Manta a fuerzas norteamericanas. Frente al descontrol económico y una inflación que llegó a más de 20.000 sucres por dólar, para evitar su caída, por presión de poderosos intereses decretó la “dolarización” de la economía nacional, sin estudios técnicos ni preparación. Se levantó una vigorosa reacción nacional. El Presidente intentó la dictadura, pero los mandos militares también tenían planes dictatoriales. Con el apoyo de una movilización indígena y oficiales medios, depusieron a Mahuad el 21 de enero de 2000. Se proclamó una “junta” y después un triunvirato, que duró unas horas. Luego se posesionó del mando el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano. (Ayala, 2008:41)

En 2002, el coronel Lucio Gutiérrez, líder del golpe de enero de 2000, ganó las elecciones con el respaldo de su partido (PSP), Pachakutik y MPD. Desde el comienzo, su gobierno se alineó con las políticas estadounidenses de Bush y apoyó el “Plan Colombia” del país vecino. En pocos meses, se alió con el Partido Social Cristiano, lo que llevó a la salida de MPD y Pachakutik del gobierno. Aprovechando una coyuntura económica favorable debido al aumento de los ingresos públicos, Gutiérrez implementó políticas clientelistas y promovió la división entre la población y los indígenas. (Ayala, 2008, p. 41)

A finales de 2004, aliado con el PRE y el PRIAN de su adversario Álvaro Noboa, enfrentó a Febres Cordero y al PSC, desmantelando su predominio en el Congreso, la Corte Suprema y otros organismos mediante controvertidas decisiones de una mayoría parlamentaria. A inicios de 2005, Gutiérrez enfrentó una creciente oposición. Un levantamiento masivo en Quito, a cuyos participantes el primer mandatario llamó “forajidos” llevó a las Fuerzas Armadas a desconocer al gobierno y al Congreso a destituir al presidente¹⁹, quien fue reemplazado el 20 de abril por el vicepresidente Alfredo Palacio.

Con un débil apoyo parlamentario y una escasa base popular, Palacio lideró un gobierno frágil que no pudo cumplir sus promesas de reforma política y de “refundar el país”. Sin embargo, implementó algunas reformas petroleras que recuperaron para Ecuador el control de sus recursos naturales. Su política exterior fue digna y su postura frente al conflicto colombiano fue firme, aunque no logró detener las intromisiones en la frontera. (Ayala, 2008, p. 41).

Con base en esta cronología, en la siguiente tabla se presenta el esquema NATO de implementación de la política pública de seguridad y defensa nacional para el período 2001-2006.

¹⁹ La abrupta salida del coronel Lucio Gutiérrez de la presidencia de Ecuador fue producto de un concurso de circunstancias. Los abusos de poder en que incurrió el ex-presidente ecuatoriano tuvieron repercusiones graves en la economía y en la calidad de vida de la sociedad ecuatoriana que, estimulada por un medio de comunicación social, Radio La Luna, creó un movimiento civil que aceleró la defenestración de Gutiérrez, ex-edecán de otro presidente derrocado: el muy controversial Abdalá Bucaram. (Acosta, 2005, p. 42).

Tabla 5. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad nacional y defensa implementados en el período 2001-2006.

Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
Política de Defensa Nacional del Ecuador 2002 (Libro Blanco 2002) Política de Defensa Nacional del Ecuador 2006 (Libro Blanco 2006) Plan de Gobierno 2000-2003 por un Nuevo País (Gustavo Noboa Bejarano) ²⁰	Ley de Seguridad Nacional (LSN 1979)	Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores.	Policía Nacional Fuerzas Armadas Dirección Nacional de Defensa Civil (LSN 1979) Dirección Nacional de Inteligencia (LSN 1979)

Fuente: MIDENA (2002; 2006); Ley Seguridad Nacional 1979; Noboa (2000). Elaboración propia.

Respecto de la tabla precedente, la “nodalidad” de la política pública se explica principalmente por los documentos que constituyen las declaraciones o estados deseados a alcanzar para solucionar la problemática social. En este caso, los “libros blancos” representan principalmente ese espíritu de mantener la doctrina de seguridad y defensa nacional y de alinear las acciones del gobierno hacia esa filosofía.

La emisión del Libro Blanco 2002 marcó la concreción de la política de seguridad nacional en nuestro país. Tenía mucho sentido en virtud de la reciente implementación del Plan Colombia²¹, por parte de los vecinos del norte, que implicaba entre otras estrategias, un programa de aspersión aérea de glifosato para combatir cultivos ilícitos y grupos armados insurgentes. Sin embargo, estas actividades generaron problemas de salud para los ciudadanos de la línea fronteriza colombo-ecuatoriana²².

²⁰ Este sería el equivalente al Plan Nacional de Desarrollo que establece la Constitución de la República del Ecuador, expedida en el año 2008. Sin embargo, algunos autores como Almeida y García (2022, pp. 59-62) indican que en el período 1993-2007 representa el período de “la no planificación”.

²¹ Se le denominó Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del estado, Plan Colombia, “consiste en una estrategia integral diseñada por el Gobierno colombiano, con la colaboración de expertos del Gobierno de los Estados Unidos, para reactivar la economía colombiana, fortalecer a las instituciones democráticas, promover el proceso de paz; eliminar los ‘santuarios’ de producción de droga, destruir cosechas ilegales y capturar a los delincuentes. Datos obtenidos del Informe sobre el Plan Colombia, 09-02-2000 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (MMRREE), citado en Sánchez (2003, p. 202)

²² Alteraciones en la piel como granos en la cabeza, erupciones cutáneas dolorosas, gripes incurables, diarreas, mareos, dolores musculares y de los huesos, partos prematuros, afectaciones a la población infantil, etc., así como muertes de ganado y productos podridos. (Sánchez, 2003, pp. 229-230)

La estructura del Plan Colombia, que según Sánchez (2003, p. 203) se centraba en cinco áreas críticas: 1) el proceso de paz; 2) esfuerzos antinarcóticos; 3) el sistema judicial; 4) fortalecimiento de la democracia, derechos humanos y desarrollo social; y 5) política económica; fue el motivo para mantener una posición de seguridad nacional y que implicaba por consiguiente destinar un presupuesto importante para la defensa nacional. Además, con base en este pensamiento de defensa del territorio Alfredo Palacio, Presidente de la República de la época, tomó la decisión de actualizar la política de seguridad nacional, mediante la renovación del Libro Blanco, ahora a su versión 2006.

El Plan de Gobierno 2000-2003 de Gustavo Noboa Bejarano, se centró en la visión de un Ecuador futuro con condiciones dignas de vida, igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible. Los objetivos del plan incluyeron la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenido de la producción, la estabilización de precios, la reactivación del crédito, la consolidación de la confianza y el diálogo, la estabilidad fiscal, la elevación de la inversión, la reactivación de la economía, la mejora de la competitividad del país, y la reducción de la inequidad en la distribución del ingreso.

Para alcanzar estos objetivos, se planteaban acciones como reinsertar al Ecuador en los mercados financieros internacionales, fortalecer el sistema financiero, conformar un Estado adecuado a cambios y nuevo rol constitucional, incrementar y fortalecer la competitividad del país, incrementar los ingresos disponibles y evitar mayores pérdidas de patrimonio de los hogares pobres, mejorar la recaudación fiscal, mejorar la equidad en la distribución del gasto público, y sanear el sistema financiero. (Noboa, 2000, p. 29)

En cuanto a los instrumentos de “autoridad”, la Ley de Seguridad Nacional vigente desde el año 1979, constituyó la herramienta legal para garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales. Su filosofía se centraba en fortalecer la unidad nacional, y promover el progreso económico, social y cultural de los habitantes, contrarrestando factores adversos internos y externos a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares (Ley de Seguridad Nacional, 1979).

De acuerdo con este documento, las Fuerzas Armadas tenían la responsabilidad de planificar la organización, preparación y empleo militar para la defensa militar del país y la Policía Nacional constituye una Fuerza Auxiliar para la “seguridad interna”. El principal espacio para llevar a cabo esta tarea era el Consejo de Seguridad Nacional²³.

Se puede decir por tanto que, la Ley de Seguridad Nacional de Ecuador establecía las bases para la protección y defensa de la nación, asignando responsabilidades claras a la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y otros organismos como la Defensa Civil²⁴, en la consecución de los objetivos nacionales y la preservación de la seguridad del Estado.

Con relación a los instrumentos de “tesoro”, se puede manifestar que el país destinó en promedio USD 1.068’492.190,73 durante el período 2001-2006. Además, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el Ecuador incrementó su presupuesto de defensa como porcentaje del Producto Interno Bruto en 0.46% en este mismo lapso. A continuación, se muestra el presupuesto con el que se materializó la política pública de defensa nacional durante el período 2001-2006.

Tabla 6. Inversión en política pública de seguridad nacional²⁵, período 2001-2006

Año	Devengado²⁶
2001	\$671.366.702,45
2002	\$890.771.866,42
2003	\$1.177.904.077,95
2004	\$1.191.542.358,51
2005	\$1.209.806.792,88
2006	\$1.269.561.346,15

Fuente: MEF (2024)²⁷. Elaboración propia.

²³ El Consejo de Seguridad Nacional estaba compuesto por los siguientes miembros: 1. Presidente de la Cámara Nacional de Representantes; 2. Presidente de la Corte Suprema de Justicia; 3. Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo; 4. Directores de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional; 5. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y, 6. Presidente de la Junta Monetaria.

²⁴ Hoy Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

²⁵ Suma los rubros de: Asuntos Internos, Defensa Nacional y Asuntos del Exterior. Para obtener estos datos se efectuó una consulta en la página del Ministerio de Economía y Finanzas, filtrando por las variables “gastos” y “sectorial”.

²⁶ El valor “devengado” constituye el presupuesto que realmente se gastó en la materialización de la política pública. Se diferencia del “codificado” en que este último implica el valor disponible para ser gastado mediante contratación pública.

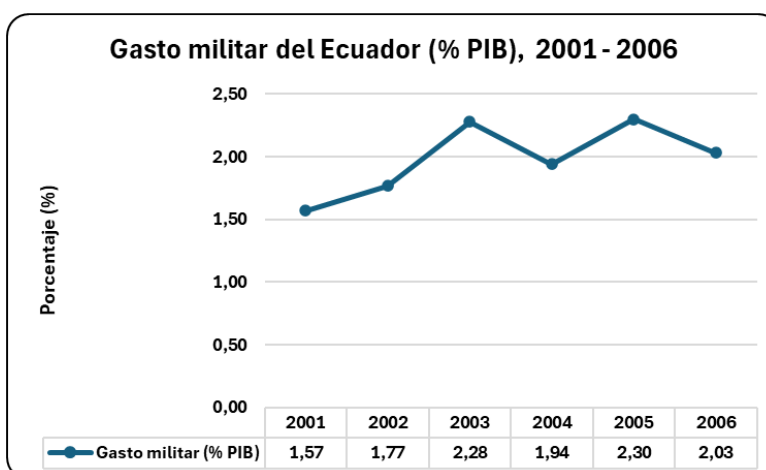
²⁷ Ministerio de Economía y Finanzas (2024). “Ejecución Presupuestaria: Información del período 2000 al 2008”. Disponible en <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>.

Ilustración 1. Inversión en política pública de seguridad nacional, período 2001-2006.



Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

Ilustración 2. Gasto militar Ecuador 2001-2006 (% PIB)



Fuente: *World Bank Open Data*, Indicadores de Desarrollo Mundial, última actualización 28/03/2024. Elaboración propia.

Sobre los instrumentos de “organización”, es decir, las entidades y servidores públicos encargados de “implementar la política”, en este período, se contó con: Fuerzas Armadas (en sus tres ramas), Policía Nacional, Dirección Nacional de Defensa Civil y Dirección Nacional de Inteligencia, todas ellas contempladas en la Ley de Seguridad Nacional.

Un dato interesante sobre la Policía Nacional de la época es el que aporta Pontón (2007, p. 50), quien señala que, a partir del 2002, el presidente Gustavo Noboa y su ministro Marcelo Merlo, implementaron un plan que contenía las aristas de: (1) incorporación de 4.000 nuevos uniformados (hasta llegar a los 20.000) y (2) fortalecimiento de la capacidad logística de la entidad mediante la entrega de 1.500 vehículos. El plan se basó en la norma internacional de contar con policías por cada 1.000 habitantes. La meta fue contar con 46.000 policías hasta el 2017, hecho que se cumplió de acuerdo con el señalado autor.

Como contexto en el ámbito de seguridad pública e interna, que era la filosofía de la época para la hoy conocida “seguridad ciudadana”; siendo considera además como una dimensión dentro de la “seguridad nacional”; se puede señalar que el indicador internacional de la violencia, a saber, la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, presentó el siguiente comportamiento para la serie 2001-2006.

Ilustración 3. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2001-2006.



Fuente: Ministerio del Interior (2018). “Análisis de Homicidios en Ecuador 1980-2017”. Subsecretaría de Evaluación y Estudios. Elaboración propia.

Del gráfico anterior se desprende que, durante esos seis años, se vieron reflejadas en las calles, en forma de violencia, la inestabilidad política y la crisis económica que sufría el Ecuador.

3.2. PERÍODO 2007 – 2013

Rafael Correa²⁸ asumió la presidencia de Ecuador el 15 de enero de 2007. Su ascenso al poder se dio en un contexto de inestabilidad política y económica en Ecuador, marcado por la crisis financiera de finales de los 90 y principios de los 2000, la dolarización de la economía en el año 2000 y la destitución de tres presidentes en menos de una década. Su victoria se basó en un fuerte discurso antineoliberal, crítico de las políticas económicas del Consenso de Washington y en una plataforma que prometía profundas reformas políticas y económicas, en el marco de un proyecto político al que denominó “Revolución Ciudadana”²⁹.

²⁸ Correa, economista de formación con estudios en Bélgica y Estados Unidos, llegó al poder como un “intruso” político, sin pertenecer a los partidos tradicionales que dominaban el escenario político ecuatoriano.

²⁹ El mismo Rafael Correa lo define el día en que se convierte por primera vez en presidente de la República de Ecuador: “la revolución ciudadana se trata de un cambio radical, profundo y rápido de las estructuras injustas del país, el proyecto se enmarca en un nuevo paradigma de organización económico, social y político” (discurso de

Correa se inspiró en dos grandes corrientes teóricas. La primera de ellas, el “Socialismo del Siglo XXI”, un movimiento promovido por líderes como Hugo Chávez y Evo Morales, que buscaba una mayor intervención del Estado en la economía, redistribución de la riqueza e inclusión social. El segundo enfoque que formó parte de su filosofía política fue la cosmovisión indígena, la cual adoptó el concepto de “Buen Vivir (Sumak Kawsay)” y que promovía como principio rector de las políticas públicas, un enfoque integral del desarrollo humano que incluía aspectos sociales, culturales y ambientales, más allá del crecimiento económico.

En el ámbito de la seguridad, para el cual incluso formó su propio concepto, la “seguridad integral”, enfatizó la soberanía nacional, rechazando la influencia de organismos internacionales como el FMI y criticando la injerencia extranjera en asuntos internos. Además, diversificó las relaciones internacionales de Ecuador. Su gobierno implementó varias políticas y acciones dirigidas a mejorar la seguridad integral. En términos generales, estas labores se enfocaron en diferentes aspectos, incluyendo la seguridad ciudadana, la seguridad fronteriza, la seguridad interna, y la reforma de las instituciones de seguridad.

Bajo este contexto, a continuación, en la siguiente tabla se presenta la taxonomía NATO de los instrumentos de política pública que implementó el gobierno de Rafael Correa en el período 2007-2013³⁰.

Tabla 7. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad integral implementados en el período 2007-2013

Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 - Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008 - Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 - Plan Nacional de Seguridad Integral 2009-2013	- Constitución de la República del Ecuador (2008) - Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) - Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento	- Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores. - Proyectos de inversión social de cada una de las carteras de Estado que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad	- Ministerio Coordinador de Seguridad - Fuerzas Armadas - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y sus tres fuerzas. - Ministerio del Interior - Policía Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores,

Correa el 15 de enero de 2007; citado en Baratti, 2016, p. 21).

³⁰ Rafael Correa, tuvo tres períodos de gobierno debido a su popularidad y a las reformas constitucionales que promovió. Su primer período (2007-2009) se destacó por la aprobación de una nueva constitución. Fue justamente este hecho el que determinó la realización de nuevas elecciones, en las que ganó en una sola vuelta. El segundo mandato se desarrolló entre 2009 y 2013 y el tercero fue en el lapso 2013-2017.

- Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad	Consejo de Seguridad Pública y del Estado Gabinete Sectorial de Seguridad	Planes intersectoriales	Comercio e Integración Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos Secretaría de Gestión de Riesgos Secretaría Nacional de Inteligencia Secretaría Técnica del Plan Ecuador Servicio Integrado de Seguridad ECU911 Consejo de la Judicatura. Fiscalía General del Estado.
- Agenda de Política Exterior para la seguridad 2011			
- Agenda Política de la Defensa 2011			
- Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos 2011			
- Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2011			
- Agenda Nacional de Inteligencia 2011			
- Plan Estratégico del Servicio Integrado de Seguridad Ecu911			
- Comisión de Estadística de Seguridad Integral			

Fuente: Cuesta (2017, p. 91), Plan Nacional de Seguridad Integral y Agendas (2011). Elaboración propia.

La “nodalidad” para este período se conformó principalmente por todos los instrumentos de planificación estatal que fueron necesarios para organizar la gestión pública asociada a los temas de seguridad integral. Cabe indicar que esta planificación tenía varios niveles de interrelación entre instituciones implementadoras y, por tanto, se puede afirmar que estaba jerarquizada.

Entre muchos otros planes, destacan los nacionales de desarrollo 2007-2010 y 2009-2013, dentro de los cuales se expresa la visión de más alto nivel, es decir, del Estado Central, a través del Primer Mandatario, sobre todos los aspectos del desarrollo nacional, entiéndase, inclusión social, productividad, salud, soberanía energética, infraestructura, etc. Justamente uno de los asuntos de política pública contenidos en esta gran visión estatal es la seguridad integral.

En este período, de estos planes se desprendieron instrumentos más focalizados que daban cuenta únicamente de los aspectos de la seguridad integral, por tanto, para 2008 se expidió la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, y de manera posterior en 2009 se promulgó el Plan Nacional de Seguridad Integral 2009-2013, del cual a su vez se desglosaron las agendas de: seguridad ciudadana y gobernabilidad; defensa; gestión de riesgos; política exterior; justicia, derechos humanos y cultos; e, inteligencia. Así mismo depende de este plan nacional, el Plan Estratégico Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

Así mismo, conviene resaltar en el grupo de instrumentos de información, a la “Comisión³¹ de Estadística de Seguridad Integral” que fue la instancia oficial responsable de orientar metodológicamente la sistematización de la información, ante el grave problema de contar con cifras no depuradas, carentes de periodicidad y sin estándares de validación técnica. (MICS, 2013, p. 14). El objetivo de este espacio técnico de trabajo fue estandarizar la estadística oficial de seguridad como insumo para la toma de decisiones estratégicas.

En los instrumentos de “autoridad” sin duda alguna el hito del gobierno para este período fue la expedición de la nueva Constitución de la República del Ecuador en el año 2008. Este instrumento no solo marcó la cancha y reglas del juego para la seguridad integral y sus instituciones integrantes, sino también para todo el accionar público del Estado y sus cinco funciones³². En la Carta Magna se dan las primeras concepciones de la seguridad integral.

También son parte de los instrumentos de autoridad las leyes de: Seguridad Pública y del Estado, y Orgánica de Defensa Nacional. La primera de las nombradas constituye el reemplazo de la Ley de Seguridad Nacional que estaba en vigencia desde el regreso a la democracia, y que fue expedida en 1979. La Ley de Seguridad Pública y del Estado del año 2009, da cuenta de las responsabilidades de todas las instituciones que forman parte del sector seguridad.

Por su parte, la Ley Orgánica de Defensa, determina las misiones de los órganos de la defensa nacional, establece su organización y fija sus atribuciones, así como la relación de mando y subordinación de sus componentes³³. En este grupo de instrumentos de autoridad también resaltan los espacios de tomas de decisiones de alto nivel; por ello, el

³¹ La comisión la conformaron el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, la Secretaría Nacional de Inteligencia, la Agencia Nacional de Tránsito y el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. (MICS, 2013:14)

³² El Estado ecuatoriano tiene actualmente cinco funciones, a saber: (1) Función Ejecutiva, representada por el Presidente y todas las instituciones públicas del gobierno central, como Ministerios y Secretarías. Aquí también se incluyen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a las Empresas Públicas; (2) Función Legislativa, representada por la Asamblea Nacional; (3) Función Judicial, compuesta por el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía y las cortes en todo el país; (4) Función Electoral, con el Consejo Nacional Electoral; y (5) Función de Transparencia y Control Social, donde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la más representativa de las instituciones, seguida de todas las superintendencias por sectores. Citado en la referencia al pie número 70 de Cuesta (2017, p. 94).

³³ Artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2007).

COSEPE³⁴ (Consejo de Seguridad Pública y del Estado) fue creado por la Ley de Seguridad Pública y del Estado como un órgano de asesoramiento al más alto nivel y coordinación en temas de seguridad pública, defensa nacional, seguridad ciudadana y política exterior. El Gabinete Sectorial de Seguridad³⁵, por su parte, es una instancia que lideraba el hoy extinto Ministerio Coordinador de Seguridad y que se encargaba de coordinar las acciones de los diversos ministerios y entidades relacionadas con la seguridad integral en una dimensión más operativa.

En lo que corresponde a los instrumentos de “Tesoro”, principalmente se menciona al recurso invertido por la administración estatal de la época en la temática de seguridad integral. De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas, el período 2007-2013 tuvo la siguiente serie de gastos devengados por las instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad.

Tabla 8. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2007-2013

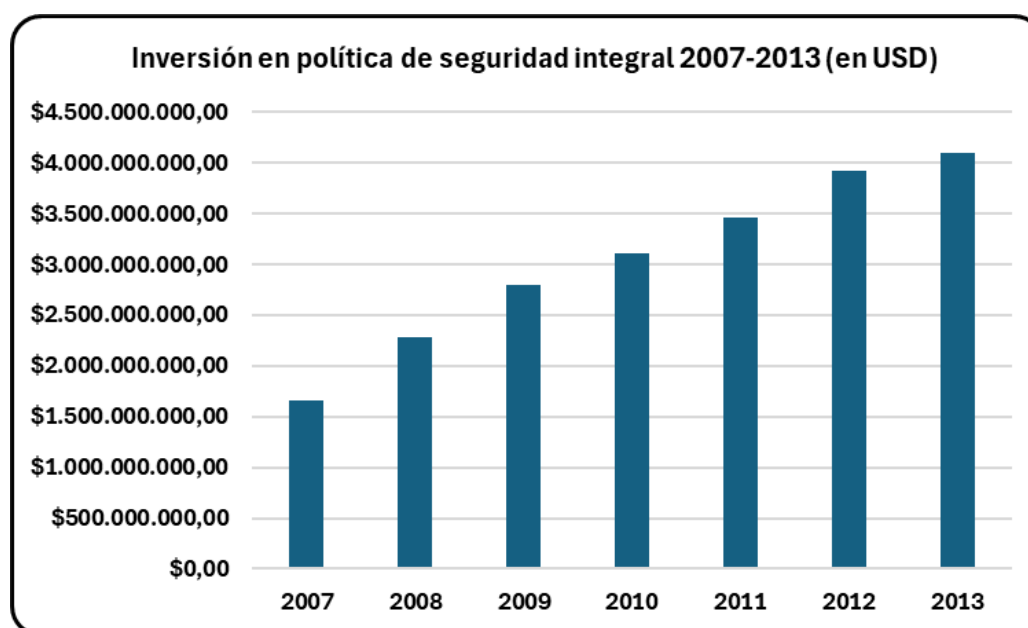
Año	Devengado (en USD)
2007	\$1.652.781.146,56
2008	\$2.285.975.993,64
2009	\$2.796.966.786,15
2010	\$3.107.308.261,90
2011	\$3.457.006.889,36
2012	\$3.919.135.566,49
2013	\$4.094.109.984,91

Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

³⁴ El Consejo de Seguridad Pública y del Estado, estará conformado por: 1. Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; 4. Presidente o Presidenta del Consejo Nacional de la Judicatura; 5. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 6. Presidente o Presidente de la Función de Transparencia y Control Social; 7. Ministro o Ministra responsable de la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado; 8. Ministro o Ministra responsable de la política de defensa nacional; 9. Ministro o Ministra responsable de la política de seguridad ciudadana, protección interna y orden público; 10. Ministro o Ministra responsable de la política exterior y movilidad humana; 11. Ministro o ministra del ente rector del Sistema Nacional de Inteligencia; 12. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 13. Comandante General de la Policía Nacional; y, 14. La Ministra o Ministro del organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores. Podrán además participar representantes de entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, representantes de la sociedad o de entidades privadas, ciudadanos y ciudadanas que la Presidenta o Presidente de la República considere necesario convocar. La Secretaría del Consejo será ejercida por el ministro o ministra responsable de la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado. (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, art. 6)

³⁵ Aquí participaban el Ministro Coordinador de Seguridad y los ministros de las instituciones del Sector Seguridad, así como instituciones invitadas de otros consejos sectoriales, Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales o Municipales, e incluso ciudadanía, dependiendo de los temas que se estuviesen manejando.

Ilustración 4. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2007-2013



Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

Derivado de la tabla e ilustración que anteceden, se puede apreciar que durante el horizonte temporal 2001-2006 la senda de inversión (presupuesto devengado) tuvo una tendencia creciente, con una tasa de crecimiento interanual del 16.32%³⁶. Estas políticas implicaron una expansión fiscal vía gasto, en la que el gobierno debió aumentar los ingresos públicos, los cuales provinieron de los ingresos por exportación de crudo propiciados por el alza de los precios internacionales durante 2008 y de la mejora en los ingresos tributarios gracias a la gestión del Servicio de Rentas Internas. También contribuyó positivamente la eliminación de los fondos extraordinarios, como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIREP), la Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (CEREPS) y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH). Los recursos que antes se destinaban a estos fondos, con el nuevo gobierno ingresaban en la cuenta única del Tesoro. (Martín, 2009, pp. 133-134).

³⁶ Para este cálculo se utilizó la fórmula de crecimiento: Tasa de crecimiento = $\{[(\text{Valor final} / \text{Valor inicial})^{1/(\text{número años transcurridos})} - 1] * 100\}$.

En los instrumentos de “tesoro” también se encuentran los diferentes proyectos y planes intersectoriales desarrollados por las instituciones que dan vida a la seguridad integral, se pueden destacar los siguientes:

Tabla 9. Planes o proyectos de seguridad integral en Ecuador

Nombre del Plan o Proyecto	Descripción
Reestructuración de la Policía Nacional	Iniciada en 2007 con la creación de la “Comisión de Modernización de la Policía Nacional” (Pontón, 2007:53), incluyó capacitación en derechos humanos, uso adecuado de la fuerza, mejoras salariales, beneficios, y estrategias para reducir la corrupción y mejorar el desempeño policial.
Fortalecimiento del Sistema Judicial	Reformas judiciales que incluyeron nuevas unidades especializadas contra el crimen organizado y la corrupción, junto con inversiones en infraestructura judicial y penitenciaria.
Mejora de las Capacidades Operativas de Defensa y Seguridad	Proyectos de adquisición de radares, armas, municiones, vehículos especializados, uniformes, y construcción de infraestructura estratégica para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
Seguridad Fronteriza	Implementación de medidas de vigilancia tecnológica y presencia militar en las fronteras, incluyendo proyectos como los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF ³⁷).
Desarme y Control de Armas	Programas de reducción de armas ilegales mediante campañas de desarme voluntario y regulación estricta del porte de armas, en cumplimiento de normativas legales y decretos.
Tecnología y Vigilancia	Creación del Centro de Monitoreo ECU-911, sistema integral de vigilancia y respuesta de emergencia que unificó servicios de emergencia, institucionalizado ³⁸ como el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.
Lucha contra el Crimen Organizado	Acuerdos internacionales y operativos de gran escala contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, logrando la confiscación de drogas y la desarticulación de redes delictivas.

Fuente: Pontón (2007, p. 53); (Comunidad Andina, 2001, p. 2)

Este conjunto de acciones implementadas dio como resultado una importante disminución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, de 16.2 en 2007 a 10.9 en 2013 según cifras oficiales del Ministerio del Interior. Estas incidencias para el período citado, se muestra en la siguiente ilustración.

³⁷ Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. (Comunidad Andina, 2001, p. 2)

³⁸ Se institucionalizó mediante Decreto Ejecutivo Nro. 988 de fecha 29 de diciembre de 2011.

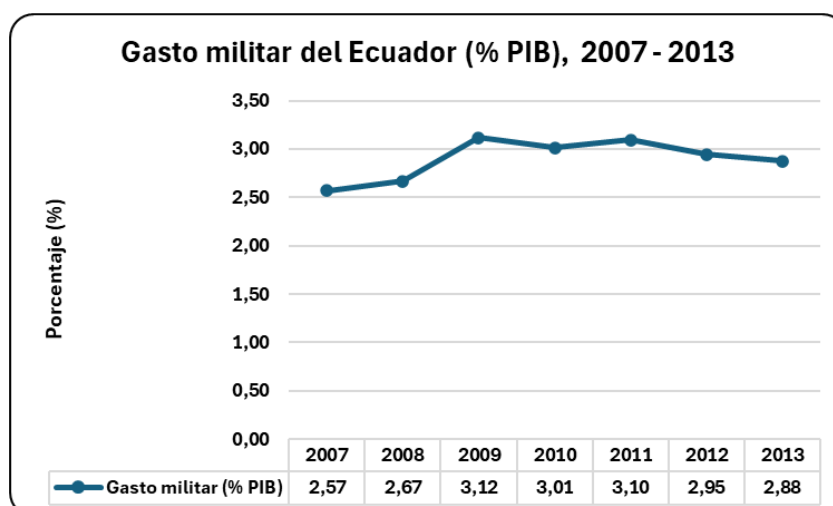
Ilustración 5. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2007-2013



Fuente: Ministerio del Interior (2018). “Análisis de Homicidios en Ecuador 1980-2017”. Subsecretaría de Evaluación y Estudios. Elaboración propia.

Es conveniente destacar también que para el período de análisis 2007-2013 la “defensa nacional” como dimensión constitutiva de la seguridad integral contó con una proporción importante de recursos asignados. De hecho, en promedio el presupuesto del gasto militar fue de 2.90% respecto del total de la producción de bienes y servicios de toda la economía, es decir, del PIB.

Ilustración 6. Gasto militar Ecuador 2007-2013 (% PIB)



Fuente: *World Bank Open Data*, Indicadores de Desarrollo Mundial, última actualización 28/03/2024. Elaboración propia.

Finalmente, los instrumentos de “organización” de este período conllevan particularmente la institucionalidad de los entes públicos que estructuraban el “sector seguridad”.

De los mencionados en el esquema NATO de este acápite, es conveniente resaltar la existencia de tres secretarías, estas son: la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador (STPE).

La SNGR nace producto de la reorganización de la Defensa Civil³⁹, figura que se encontraba estipulada en la antigua Ley de Seguridad Nacional. Se encarga de coordinar y ejecutar políticas, planes y programas destinados a la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante desastres de origen natural y antrópicos. Su función principal es gestionar los riesgos asociados a eventos adversos como terremotos, inundaciones, deslizamientos, entre otros, con el objetivo de proteger la vida y los bienes de la población, así como fortalecer la resiliencia de las comunidades y del territorio nacional.

La STPE nació como política de Estado el 24 de abril de 2007, como respuesta al Plan Colombia, con el objetivo de contribuir a la paz y desarrollo social en el cordón fronterizo norte, zona que históricamente había sido abandonada por el Estado central, bajo la percepción de no dotar de infraestructura que pueda servir a las guerrillas colombianas para su acceso al Ecuador. Esta política se convirtió en una institución pública con oficinas centrales en Imbabura y un departamento de coordinación en la ciudad de Quito. Su jurisdicción fue las provincias de la Zona 1 (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos). Sus principales resultados fueron: 24 escuelas intervenidas, beneficiando a 3.500 niños. 4 puentes peatonales construidos, 1 sistema de agua potable construido y 941 baterías básicas sanitarias entregadas. (SENPLADES, 2012, pp. 151-152). El 13 de junio de 2013, el presidente Rafael Correa, determinó mediante Decreto Ejecutivo que, Plan Ecuador sea absorbido por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES, 2013).

La SENAIN es una institución que abrió sus puertas el 8 de junio de 2009 y cuyo objetivo principal fue coordinar las políticas del Sistema Nacional de Inteligencia con otros sectores

³⁹ Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1046-A de fecha 26 de abril de 2008, publicado en el Registro Oficial Nro. 345 de 26 de mayo de 2008, se reorganiza la Defensa Civil, mediante la figura de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, adquiriendo por este mando todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, que hasta ese momento le correspondían a la Dirección Nacional de Defensa Civil y a la Secretaría General del COSENA, en materia de Defensa Civil. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 42 de 10 de septiembre de 2009, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, pasa a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

relacionados con la Seguridad y el Estado. (MICS, 2014, p. 7). Sin embargo, ha recibido acusaciones referentes a que realmente se dedicaban a ejecutar acciones de espionaje y hasta de persecución.

En resumen, este período de gobierno liderado por Rafael Correa, contó con una gran variedad de instrumentos de políticas pública para la materialización del concepto de seguridad integral, que representando un horizonte temporal de corto plazo (6 años) ya permitía evidenciar los cambios sustanciales respecto de la doctrina anterior de la seguridad.

3.3. PERÍODO 2014 – 2017

Durante este período gubernamental, el gobierno de Rafael Correa en Ecuador se caracterizó por enfrentar desafíos económicos y políticos significativos, así como por la continuación de políticas y proyectos sociales y de infraestructura que se iniciaron en su gobierno previo. En lo económico, por ejemplo, el país enfrentó dificultades debido a la caída de los precios del petróleo, lo que afectó los ingresos fiscales y la capacidad para financiar programas sociales. Ante esta situación, Correa adoptó medidas de austeridad y ajuste fiscal para enfrentar la situación, incluyendo la obtención de financiamiento externo a través de bonos y préstamos.

En lo social, a pesar de los desafíos económicos, se mantuvo el énfasis en programas como el bono de desarrollo humano y la atención médica gratuita. Además, se continuó con la inversión en infraestructura, incluyendo proyectos de carreteras, energía y educación, como parte de la política de desarrollo nacional. Este escenario provocó que el gobierno enfrente protestas y críticas de diversos sectores de la sociedad, incluyendo movimientos indígenas, grupos ambientalistas y sectores de la oposición política; incluso hubo tensiones con las Fuerzas Armadas y con el sector empresarial, así como disputas internas dentro del movimiento político de Correa, Alianza PAIS. Así mismo, durante este mandato de Correa, sucedió el terremoto del 16 de abril de 2016, hecho que representó una tragedia que afectó profundamente al Ecuador en términos humanos, económicos y sociales.

Con este contexto, en la siguiente tabla se presenta el esquema NATO identificado:

Tabla 10. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad nacional y defensa implementados en el período 2014-2017.

Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2014-2017 - Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 - Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana 2014-2017 - Agenda Sectorial de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014-2017 - Agenda Sectorial de Defensa 2014-2017 - Agenda Sectorial de Gestión de Riesgos 2014-2017 - Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014-2017 - Agenda Sectorial de Inteligencia 2014-2017 - Plan Estratégico del Servicio Integrado de Seguridad Ecu-911 2014-2017	- Constitución de la República del Ecuador (2008) - Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) - Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento - Consejo de Seguridad Pública y del Estado - Gabinete Sectorial de Seguridad	- Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto⁴⁰ - Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores. - Proyectos de inversión social de cada una de las carteras de Estado que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad - Planes intersectoriales	- Ministerio Coordinador de Seguridad - Fuerzas Armadas Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y sus tres fuerzas. - Ministerio del Interior - Policía Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Secretaría de Gestión de Riesgos - Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos - Secretaría Nacional de Inteligencia - Servicio Integrado de Seguridad ECU911 - Consejo de la Judicatura. - Fiscalía General del Estado.

Fuente: Cuesta (2017, p. 91), Plan Nacional de Seguridad Integral y Agendas (2014). Elaboración propia.

Dado que se especificó previamente que este período gubernamental tenía una característica de continuidad de la política pública de seguridad integral, básicamente la diferencia en el esquema NATO se aprecia en la variable de “tesoro”, donde se ha adicionado al instrumento de tipo “reforma tributaria” que se empleó por motivo del terremoto del 16 de abril de 2016. Esta herramienta de acuerdo con datos del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI) recaudó USD 1.163 millones, lo que representó un 30% más de la meta establecida. (SRI, 2018, p. 5).

⁴⁰ Implicó el incremento del impuesto al valor agregado (IVA) del 12% al 14%, por un período de 12 meses, para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto. A partir de junio de 2017, el IVA retornó al 12%.

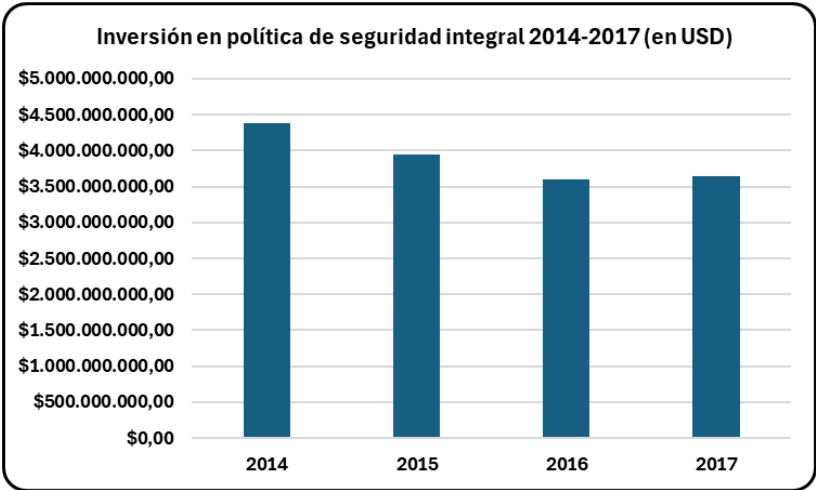
Durante este período (2014-2017), producto de los reducidos ingresos del Estado derivados de la venta del petróleo, no se logró mantener la tendencia de crecimiento de la inversión en la política de seguridad integral. Como se evidenciará a continuación, se presentó una tasa de decrecimiento del 6.04%.

Tabla 11. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2014-2017

Año	Devengado (en USD)
2014	\$4.383.805.667,94
2015	\$3.941.153.367,18
2016	\$3.604.359.191,84
2017	\$3.636.918.016,08

Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

Ilustración 7. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2014-2017



Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

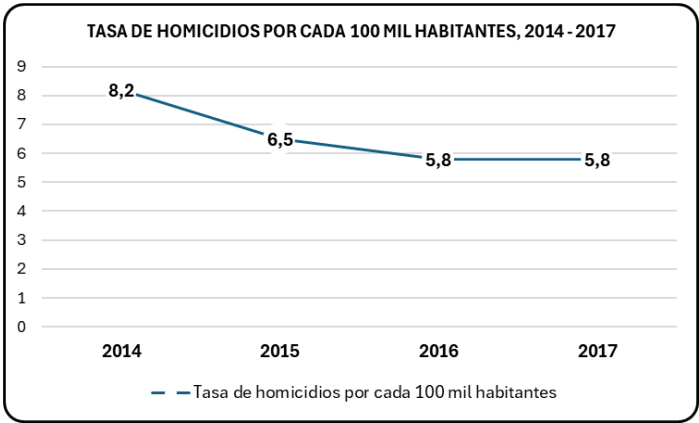
En la categoría de instrumentos de “organización”, si bien no se crearon nuevas instituciones en el Sector Seguridad en este período, es importante resaltar que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos fue puesta a prueba en su fin organizacional con la gestión de la emergencia del terremoto del denominado “16A”. No obstante, para algunos autores como Cahueñas (2021) esta institución no superó la prueba. Al respecto señala:

[...] En la respuesta al terremoto, la gobernanza de la gestión del riesgo fue aún más confusa. Diversas instituciones fueron designadas para la implementación de los estados de excepción, pero otras fueron encargadas de la reconstrucción. En ambos casos se pasó por alto al supuesto organismo técnico rector de la gestión de riesgo. [...] (Cahueñas, 2021)

La disminución drástica de la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, fue el más destacado resultado de la política de seguridad integral liderada por el gobierno de Rafael Correa en sus tres mandatos presidenciales. Que el Ecuador registrara apenas 5.8 muertes por cada grupo de 100 mil personas, además de representar el valor más bajo en toda la serie 1980-2017, significó también el reconocimiento internacional como uno de los países más seguros de Latinoamérica.

En la siguiente tabla se muestra la trayectoria de este indicador para el período que se está analizando.

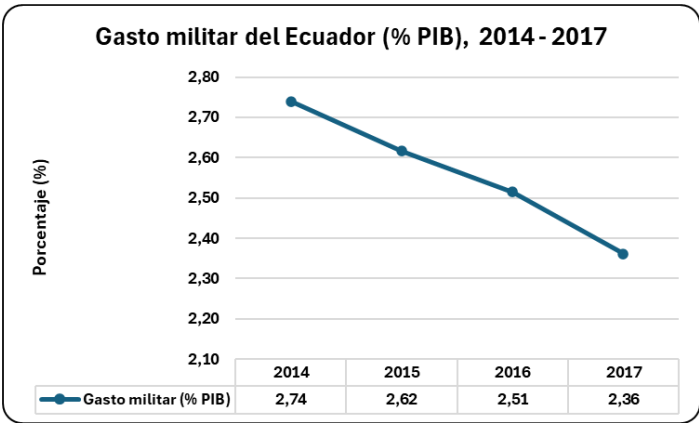
Ilustración 8. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2014-2017



Fuente: Ministerio del Interior (2018). “Análisis de Homicidios en Ecuador 1980-2017”. Subsecretaría de Evaluación y Estudios.
Elaboración propia.

Lo anterior se consiguió incluso con una disminución en el gasto militar como porcentaje del PIB del 4.83% para el período 2014-2017.

Ilustración 9. Gasto militar Ecuador 2014-2017 (% PIB)



Fuente: *World Bank Open Data*, Indicadores de Desarrollo Mundial, última actualización 28/03/2024. Elaboración propia.

La tendencia de disminución que revela el gráfico anterior, entre otros factores explicativos se debe a pugnas que se generaron entre el presidente y las Fuerzas Armadas.

Entre el 2015 y 2016, Correa tuvo serios conflictos con las Fuerzas Armadas al exigir la devolución de 41 millones de dólares por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), alegando un sobreprecio en la compra de terrenos para el Parque Samanes en Guayaquil. El Comando Conjunto y el director del ISSFA negaron las acusaciones y se rehusaron a pagar, lo que llevó a Correa a remover a todo el Comando Conjunto y al directorio del ISSFA en 2016. Sin embargo, las tensiones persistieron con protestas de oficiales en servicio pasivo y la renuncia del ministro de Defensa, Fernando Cordero, seguido por dificultades para su sucesor, Ricardo Patiño. Correa tomó medidas drásticas, incluyendo la eliminación de beneficios para oficiales y la baja de numerosos oficiales del ejército, además de retener los 41 millones demandados.

El conflicto continuó cuando Correa presentó una reforma a la ley de seguro social militar y policial y la ley de pensiones militares, limitando los incrementos de las pensiones según el sueldo más alto de jubilación del sistema de seguridad social general. Esta reforma generó fuertes críticas y protestas dentro de las Fuerzas Armadas, con militares en servicio pasivo reclamando una disminución de sus pensiones vitalicias y pidiendo la renuncia del ministro Patiño. En respuesta, Correa consideró la destitución y una nueva rotación del Comando Conjunto. (BBC News Mundo, 2016).

Finalmente, la presidencia de Rafael Correa marcó un período de importantes transformaciones en Ecuador. Su visión de un Estado fuerte y una economía más equitativa, junto con sus acciones en diversas áreas, redefinieron el panorama político y social del país. Su legado sigue siendo objeto de debate, con defensores que destacan los avances en equidad y desarrollo, y críticos que señalan problemas de autoritarismo y sostenibilidad económica.

Mientras el primer período de Correa (2007-2013) se caracterizó por expansivas reformas estructurales y un alto gasto público impulsado por ingresos petroleros, el segundo período (2014-2017) se centró en la sostenibilidad económica y la consolidación de políticas frente a un entorno fiscal más restrictivo.

En resumen, las políticas de seguridad integral de Rafael Correa se caracterizaron por una combinación de reformas institucionales, inversiones en tecnología, cooperación internacional, y un enfoque en la prevención del delito y la inclusión social. Aunque hubo avances notables, algunos desafíos persistieron y afectaron la seguridad en Ecuador.

3.4. PERÍODO 2017 – 2021

Durante la presidencia de Lenin Moreno en Ecuador (2017-2021), se implementaron políticas de corte neoliberal, con énfasis en la reducción del déficit fiscal y la atracción de inversiones extranjeras. Aunque Moreno inicialmente fue visto como un líder de transición moderado, su gobierno se enfrentó a fuertes críticas y protestas⁴¹ debido a medidas de austeridad, recortes en subsidios y reformas laborales que afectaron a los sectores más vulnerables de la población.

A nivel internacional, Moreno mantuvo una postura pragmática y buscó mejorar las relaciones con Estados Unidos y otros países de la región. Sin embargo, su gestión estuvo marcada por un distanciamiento del ala izquierdista de su propio movimiento político, Alianza PAIS, y por acusaciones de traición a las políticas de su antecesor, Rafael Correa.

Durante la pandemia del COVID-19, el gobierno de Lenin Moreno en Ecuador enfrentó críticas por su gestión inicial, especialmente por la falta de preparación y respuesta rápida ante el brote. Hubo informes de subregistro de casos y fallecimientos, así como una crisis en el sistema de salud que se vio desbordado por la alta demanda.

Posteriormente, se implementaron medidas de confinamiento y restricciones de movilidad para contener la propagación del virus. Sin embargo, hubo denuncias de corrupción en la adquisición de suministros médicos y falta de transparencia en el manejo de fondos

⁴¹ Especialmente visibles y prolongadas fueron las manifestaciones de octubre de 2019. Se realizaron una serie de protestas y disturbios que tuvieron lugar en varias ciudades del país, especialmente en la capital, Quito. Estas manifestaciones fueron desencadenadas por el anuncio del gobierno ecuatoriano de implementar medidas de austeridad, en particular la eliminación de los subsidios al combustible, como parte de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los manifestantes, en su mayoría indígenas y trabajadores, se opusieron firmemente a estas medidas, argumentando que afectarían negativamente a los sectores más vulnerables de la sociedad. Las protestas incluyeron bloqueos de carreteras, ocupación de edificios gubernamentales y enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. El Presidente Moreno declaró el estado de excepción y trasladó la sede del gobierno de Quito a Guayaquil para garantizar la seguridad. Después de varios días de intensas protestas y negociaciones, el gobierno finalmente cedió y revocó la eliminación de los subsidios al combustible, lo que llevó al fin de las manifestaciones.

destinados a la emergencia sanitaria. A pesar de los esfuerzos posteriores para contener la pandemia, la crisis reveló debilidades estructurales en el sistema de salud y desafíos en la capacidad de respuesta del gobierno. Bajo este escenario, a continuación, se muestra el esquema NATO de instrumentos de la política pública de seguridad integral para el período entre el 2017 y el 2021.

Tabla 12. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad nacional y defensa implementados en el período 2018-2021.

Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización ⁴² [Capital humano, equipos, posesiones]
Plan Nacional Toda Una Vida 2014-2017 Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030 Plan Específico de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2019-2030 Plan Específico de Defensa 2019-2030 Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030 Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014-2017 Plan Específico de Inteligencia 2019-2030 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030 Agenda de Política Exterior 2017-2021 Plan Sectorial de Defensa 20147-2021 Plan Estratégico de las Fuerzas Armadas 2021-2033	Constitución de la República del Ecuador (2008) Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento Consejo de Seguridad Pública y del Estado Gabinete Sectorial de Seguridad Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (2017)	Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores. Proyectos de inversión social de cada una de las carteras de Estado que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad Planes intersectoriales	Fuerzas Armadas Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y sus tres fuerzas. Ministerio de Gobierno Policía Nacional Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores Centro de Inteligencia Estratégica Servicio Integrado de Seguridad ECU911 Consejo de la Judicatura. Fiscalía General del Estado.

Fuente: Cuesta (2017:91), Plan Nacional de Seguridad Integral y Planes Específicos (2017). Elaboración propia.

⁴² Se construyó identificando las instituciones determinadas en el artículo 10.3 del Decreto Ejecutivo Nro. 1012 de fecha 9 de marzo de 2020.

Destacan entre los instrumentos de “nodalidad” una mayor cantidad de planes, por ejemplo, a más del Plan Nacional de Seguridad Integral y planes específicos⁴³, ahora se cuenta planificación focalizada para las áreas de defensa, seguridad ciudadana y relaciones exteriores. Conviene recordar que, a diferencia de la periodicidad de los planes de seguridad integral de gobiernos anteriores, los cuales coincidían con el horizonte temporal del gobierno de turno⁴⁴; el PNSI de Lenin Moreno se extiende por once años, 2019-2030, constituyéndose en una política de Estado de mediano plazo. Valga decir también, que este plan no ha sido derogado por los gobiernos siguientes al de Moreno, es decir, ni Guillermo Lasso, ni Daniel Noboa, han expedido sus versiones de planes.

En la variable de “autoridad” del esquema NATO de este período, se incorpora una norma, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público. Si bien este código tiene un carácter administrativo, es importante su aportación a la organización de las entidades que contribuyen a la seguridad ciudadana y por tanto a la seguridad integral.

Los instrumentos de “tesoro” del gobierno de Lenin Moreno para con la seguridad integral realmente no tienen mayor realce. En términos generales no se generó nueva inversión pública para esta arista del desarrollo social y nacional. En algunas instituciones como el ente rector de la gestión de riesgos de desastres, los proyectos que se manejaron se venían arrastrando del gobierno precedente, y básicamente se ejecutaban para pagar valores pendientes a contratistas. Prueba de ello, es que de conformidad con el Ministerio de Economía y Finanzas (2024), la inversión en seguridad integral para el período cuatrianual 2018-2021 decreció en 1.75%.

Tabla 13. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2018-2021

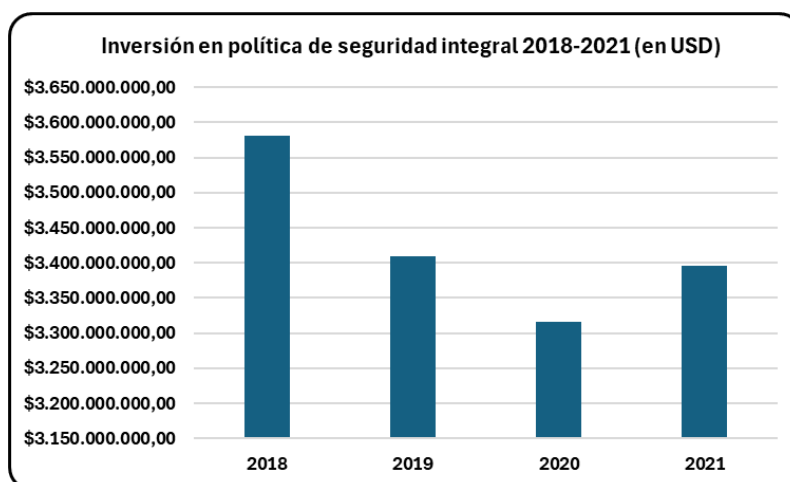
Año	Devengado
2018	\$3.581.325.481,60
2019	\$3.409.444.669,38
2020	\$3.315.479.185,00
2021	\$3.396.570.988,90

Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

⁴³ Los planes específicos constituyen las versiones actualizadas para este período de las agendas sectoriales que se desprendían de los planes de desarrollo durante el gobierno de Rafael Correa.

⁴⁴ Cuatro años.

Ilustración 10. Inversión en política pública de seguridad integral, período 2018-2021

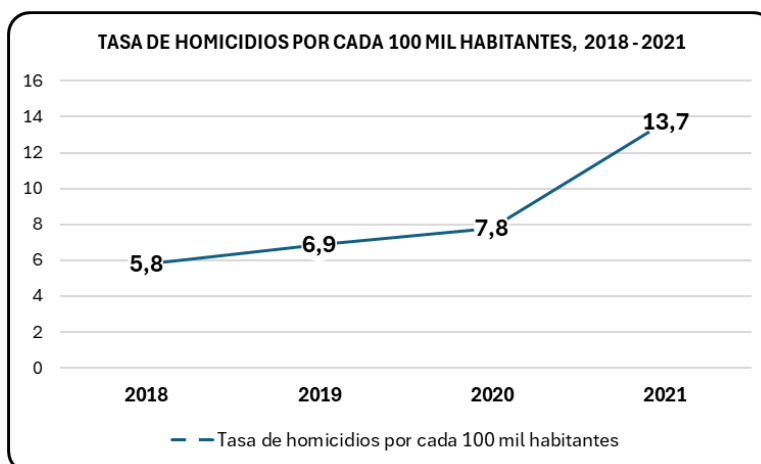


Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

La falta de inversión pública, que fue denostada por el gobierno de Lenin Moreno, en su afán de aplicar un ajuste estructural concordante con las políticas impuestas por los organismos multilaterales financieristas como el Fondo Monetario Internacional, llevaron a las Fuerzas del Orden a contar con muy poco presupuesto para las acciones de seguridad.

Especialmente la Policía Nacional se vio afectada, al no contar con implementos mínimos para realizar sus labores. Es en este gobierno donde empieza a notarse de manera preocupante las garras del narcotráfico en la sociedad civil y en las instituciones públicas. Así pues, el indicador por defecto de la violencia, la tasa de homicidios, empezó a subir drásticamente, incluso teniendo un valor de 13.7 muertes por cada grupo de 100 mil personas al final del gobierno de Moreno, siendo este número más del doble de cuando tomó las riendas del país.

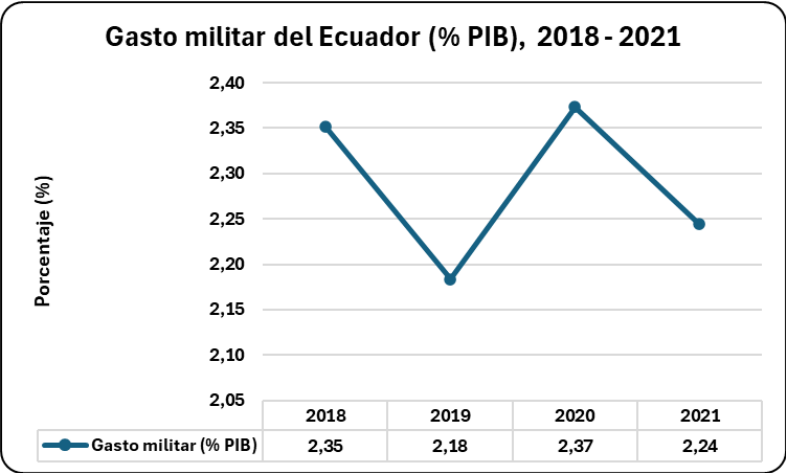
Ilustración 11. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, período 2018-2021



Fuente: Ministerio del Interior (2018). "Análisis de Homicidios en Ecuador 1980-2017". Subsecretaría de Evaluación y Estudios.
Elaboración propia.

Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional contó también con un presupuesto inferior al que históricamente había manejado en los mejores años de la década del llamado “Correísmo”. Así pues, el gasto militar como porcentaje del PIB para el período 2018-2021 siguió el comportamiento mostrado abajo.

Ilustración 12. Gasto militar Ecuador 2014-2017 (% PIB)



Fuente: *World Bank Open Data*, Indicadores de Desarrollo Mundial, última actualización 28/03/2024. Elaboración propia.

Respecto de las normas de “organización” en este lapso, se debe enfatizar que Moreno aplicó una profunda reestructura institucional en toda la Función Ejecutiva, que por supuesto afectó de manera negativa al Sector Seguridad. En primer lugar, en una decisión que hasta el día de hoy se considera controversial, eliminó la figura de los “ministerios coordinadores”, que tenían la responsabilidad de ser la institución que genere la sinergia entre entidades, y de generar políticas públicas interinstitucionales y transversales. Es cierto que esa responsabilidad no se eliminó y fue trasladada en cada sector, a aquella institución que se considera más robusta, pero no surtió el mismo efecto que cuando existían los coordinadores.

Lo anterior no solo que generaba más trabajo a una institución en particular, sin el acompañamiento de los recursos (financieros y de personal) necesarios, sino que, además, por esa misma responsabilidad adicional, el liderazgo sectorial no era ejecutado con el compromiso adecuado. Por ejemplo, en el sector seguridad, el liderazgo estuvo en transición entre los ministerios de Gobierno y de Defensa Nacional. Siendo este último el que estuvo más tiempo a cargo de coordinar a los demás integrantes. Sin embargo, esta mal llamada coordinación, en la práctica no surtía efecto y, por el contrario, se evidenciaban planes, programas y proyectos desarticulados y sin resultados que benefician a la ciudadanía.

Además, Moreno también realizó modificaciones a las instituciones en términos de sus funciones, pero principalmente con el fin de reducir presupuestariamente el gasto. Por ejemplo, a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, la convirtió en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, hecho que a simple vista no parece significativo, pero que detrás de sí, traía complicaciones con el alcance su rectoría en materia de políticas públicas, puesto que ahora dependía de un Comité Intersectorial que se convertía en el organismo gobernante, responsable de diseñar las políticas, dejando al Servicio Nacional, como un simple ejecutor. Además, este cambio institucional implicó también el despido de funcionarios de nivel técnico, para bajar el gasto en nómina.

En esta misma ruta, estuvieron el ex Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que se convirtió en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores. Por su parte, el Ministerio del Interior se transformó en el Ministerio de Gobierno el 1 de agosto de 2019, con la fusión entre el primero y la Secretaría de Gestión de la Política. (MDG, 2019). Nuevamente, esto con un fin de austeridad.

Otro cambio efectuado en este gobierno, fue la supresión de la SENAIN, cuya eliminación dio paso inmediatamente a la creación del Centro de Inteligencia Estratégica (CIES). Este último ente recibió las responsabilidades, así como los activos y pasivos de la SENAIN, lo que demuestra una motivación principalmente focalizada al distanciamiento de la filosofía correísta.

Por otro lado, el rol de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional fue cuestionado en este período gubernamental en relación con la represión⁴⁵ de la protesta social de octubre de 2019. Algunas posiciones señalan abusos de poder y mala aplicación del principio de uso progresivo de la fuerza por parte de los gendarmes durante las jornadas de protestas. En cuanto a las Fuerzas Armadas, también se discute su rol durante las protestas puesto que al ser llamados por el presidente Moreno para dar apoyo a la Policía Nacional, también cayeron en este comportamiento.

⁴⁵ En octubre de 2019, las manifestaciones realizadas en la ciudad de Quito, produjeron altercados donde grupos armados emplearon estrategias de tipo militar para ocasionar desmanes especialmente en edificios emblemáticos del Estado con el objeto de desestabilizar al gobierno. Esta situación, ocasionó que el Presidente decrete el estado de excepción y convoque a las Fuerzas Armadas para prestar su contingente en apoyo a la Policía Nacional, a través de 2.045 operaciones en todo el país. (Jiménez, 2022: XII)

En contraste, una acción que debe sobresalir referente a las Fuerzas del Orden, es su capacidad de adaptación a los escenarios más complejos y cambiantes, en su propósito de brindar colaboración a la ciudadanía. Tanto Fuerzas Armadas como Policía Nacional, durante la pandemia del COVID, prestaron su contingente logístico y humano para la gestión de la pandemia.

Finalmente, y a modo de epílogo del presente capítulo, durante la presidencia de Lenin Moreno en Ecuador (2017-2021), la seguridad integral se vio comprometida debido a una falta de inversión pública en sectores clave. La crisis en el sistema penitenciario, reducción del presupuesto en seguridad, infiltración del narcotráfico, descontento social y protestas; y, las deficiencias en políticas preventivas fueron los factores que contribuyeron significativamente para que este período este marcado por decisiones económicas que incluyeron ajustes fiscales y medidas de austeridad. Las limitaciones en la inversión pública tuvieron un impacto profundo en la percepción y la realidad de la seguridad integral en Ecuador.

La reducción del gasto en seguridad y en programas sociales esenciales debilitó la capacidad del Estado para abordar eficazmente la inseguridad ciudadana, lo que resultó en un aumento de la criminalidad y la percepción de inseguridad entre los ciudadanos. Además, la implementación de medidas de austeridad económica afectó negativamente los recursos destinados a las fuerzas de seguridad y a la justicia, exacerbando la vulnerabilidad de las comunidades más afectadas por la delincuencia. Esta disminución en la asignación presupuestaria estuvo motivada por la implementación de políticas de austeridad fiscal derivadas del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2019.

El liderazgo de Moreno se percibió como débil en términos de manejo de la seguridad pública, con respuestas reactivas y poco coordinadas frente a las crecientes amenazas delictivas. Las reformas laborales y los recortes en subsidios, en lugar de estabilizar la economía, incrementaron el descontento social y las protestas, deteriorando aún más el tejido social. La percepción de inseguridad se agravó por la falta de una estrategia integral y sostenida que abordara las raíces de la criminalidad, dejando a la ciudadanía desprotegida y descontenta. En conjunto, la gestión de Moreno en este ámbito dejó una sensación de abandono y vulnerabilidad que afectó profundamente la calidad de vida de los ecuatorianos.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR ENTRE EL 2001 Y EL 2021: IMPACTOS Y DESAFÍOS

4.1. CRITERIOS DE ANÁLISIS

En los capítulos previos, se ha contextualizado de manera amplia el cambio de paradigma de la seguridad nacional hacia la seguridad integral. Para tal efecto, se ha recurrido al enfoque “instrumentalista” de análisis de política pública. Conviene recordar que la escuela “instrumentalista” se define por su apoyo a un conjunto específico de instrumentos a los que se les atribuye todo el poder, según Linder y Peters (1998, p. 36). Esta visión se basa en el conocimiento del funcionamiento interno de estos instrumentos⁴⁶ y en su efectividad comprobada, considerándolos altamente plausibles.

Si bien la definición previa de Linders y Peters es especialmente aplicable a la fase de “definición” de la política pública, su capacidad analítica se puede extrapolar a la etapa de “implementación”. En ese sentido, bajo esta corriente, en esta investigación se empleó el análisis de instrumentos mediante el esquema de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, propuesto por Hood y Margetts (2007, pp. 5-6), para la política pública de Seguridad Integral.

El NATO fue diseñado para los períodos gubernamentales 2001-2006, 2007-2013, 2014-2017 y 2018-2021, de manera que se pueda evidenciar la constancia de los instrumentos o su calibración en el tiempo. En este punto es importante especificar que, los instrumentos condicionan a la política pública, o, dicho de otra forma, las variables independientes o explicativas de la relación causal, las constituyen los diferentes instrumentos identificados en los esquemas NATO-periódicos; mientras que la variable dependiente o explicada, es la política pública de seguridad integral.

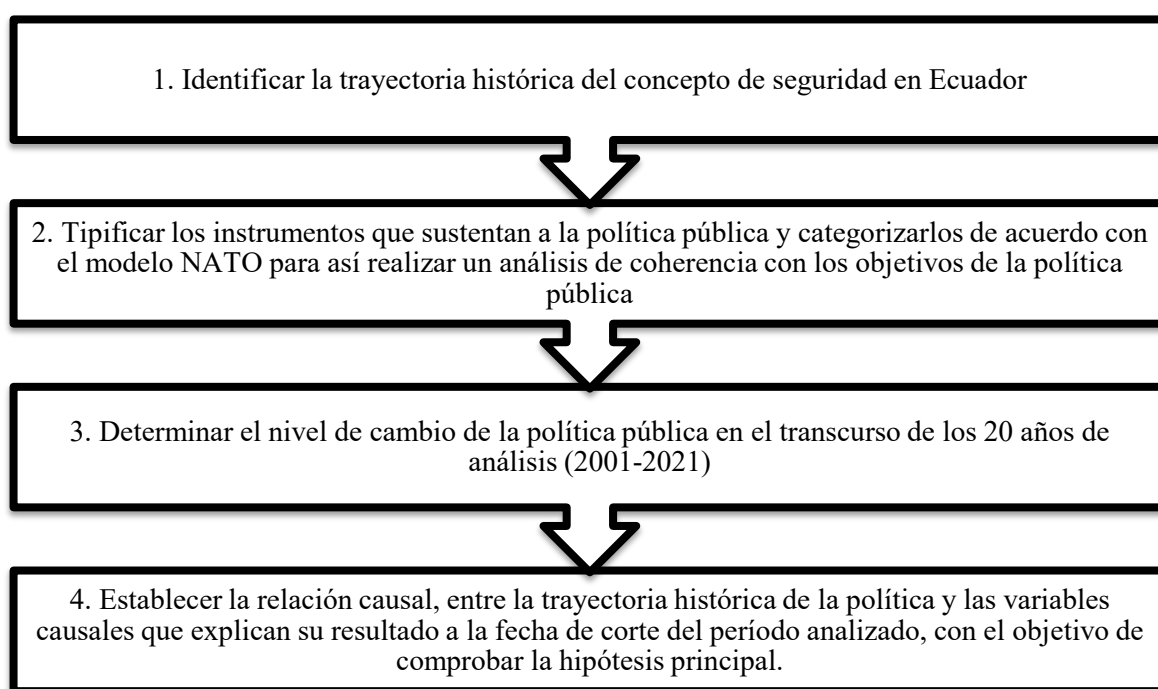
Esta configuración metodológica de la investigación es la base para continuar con la aplicación de otra técnica importante en la inferencia causal propuesta, y es, el “rastreo de procesos” o process tracing. De acuerdo con George y Bennett “el método del rastreo de procesos

⁴⁶ Una característica crucial de estos instrumentos es su capacidad para predecir resultados, ya que se espera que generen un conjunto limitado de resultados efectivos en circunstancias específicas. La aplicación de estos instrumentos garantiza una solución explícita para problemas concretos. Desde la perspectiva instrumentalista, el fracaso en la política pública se convierte en éxito (Linder y Peters, 1998, p. 36).

intenta identificar el proceso causal que interviene —la cadena causal y el mecanismo causal— entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente” (2005, p. 206 citado en Castillo, 2022, p. 75).

En este sentido, y con el objetivo de materializar la evaluación de carácter “cualitativo” de la seguridad del Ecuador en el período 2001-2021, se combinarán ambas técnicas, es decir, el rastro de procesos con el esquema NATO, siguiendo una ruta similar a la planteada por Luque et. al. (2022, p. 234) que conlleva los pasos siguientes:

Ilustración 13. Metodología de análisis para la presente tesis



Fuente: Elaboración propia.

Es preciso rememorar los elementos guía de la investigación, planteados en la introducción de este estudio, es decir, la pregunta, el objetivo y la hipótesis de investigación, porque a partir de ellos, se efectuará la evaluación cualitativa. Estos elementos se expusieron en los siguientes términos:

Tabla 14. Pregunta, objetivo e hipótesis de investigación.

Pregunta de investigación	¿Cómo han evolucionado las políticas públicas de seguridad y defensa en el Ecuador?
Objetivo de investigación	Analizar la evolución de las políticas públicas de seguridad y defensa del Ecuador entre el 2001 y el 2021.
Hipótesis de investigación	La aparente madurez lograda por las Fuerzas Armadas; el origen social de las elites militares; el grado de aceptación de las FF.AA. por la gente; un proceso pacífico de transición a la democracia y hechos críticos ocurridos a lo largo del período de análisis, provocaron un punto de inflexión, que dio lugar a una nueva percepción del sistema de seguridad nacional ecuatoriano.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que las técnicas NATO y process tracing permitirán dar cuenta de la trayectoria histórica de la política pública de seguridad, la evaluación cualitativa de esta, se efectuará determinando la existencia del criterio de análisis denominado “coherencia”, entre objetivos de política e instrumentos utilizados. Lo anterior permitirá concluir si durante la ejecución de la política surgieron “fallas de implementación⁴⁷”.

Se explicó previamente que la “coherencia” será el criterio por utilizar para lograr la evaluación cualitativa de las políticas en este trabajo. La “coherencia” en el análisis de políticas públicas se refiere a la armonización y alineación de diferentes políticas y objetivos dentro de un mismo ámbito de acción. Una política coherente asegura que los diversos componentes y acciones no se contradigan entre sí y que trabajen conjuntamente hacia un objetivo común. (Forster y Stokke, 1999).

La coherencia asegura que las políticas sean integradas y sinérgicas. En Cuesta (2017:46-47) se menciona que existen tres dimensiones de la coherencia de políticas públicas: (i) coherencia horizontal; (ii) coherencia vertical; y (iii) coherencia temporal. Se describe a continuación el significado de cada una.

⁴⁷ Las fallas de implementación son los problemas que surgen durante la etapa de ejecución de una política, resultando en una disparidad entre lo planificado y lo realmente ejecutado. Estas fallas pueden deberse a la complejidad de la política, el tamaño organizacional, el rol de la institución implementadora, la disponibilidad de recursos económicos, y el respaldo político, entre otros factores. (Grindle 2009, 33; citado en Peña 2013, 408).

Tabla 15. Dimensiones de coherencia de las políticas públicas

Dimensiones de coherencia	Característica	Implicación	Definición
Coherencia Horizontal	Participación de todo el gobierno.	Convergencia de diferentes políticas en un solo fin, sin entrar en contradicciones unas con otras.	Es la que asegura que las políticas individuales se apoyan las unas en las otras en la medida de lo posible y que se minimizan las incongruencias en el caso de que se den objetivos políticos en conflicto.
Coherencia Vertical	Eficacia de las políticas.	Relación lógica entre objetivos e instrumentos de las políticas.	Es la que asegura que los resultados de las políticas son coherentes con las intenciones originales de los <i>policy makers</i> .
Coherencia Temporal	Continuidad en el tiempo.	Política de Estado y no de gobierno de turno.	Es la que permite que las políticas aplicadas hoy sigan siendo eficaces en el futuro. Anticipar los cambios (demográficos, económicos, medioambientales) ayuda a lograr la coherencia temporal.

Fuente: Olivé y Sorroza (2006, p. 22) citado en Cuesta (2017, p. 49)

Para el propósito de esta investigación, la política de seguridad, sea en su versión inicial de “seguridad nacional” o en su versión evolucionada de “seguridad integral”, deberá cumplir con estas tres dimensiones de coherencia. Tener coherencia horizontal significará que las políticas de las temáticas internas (seguridad ciudadana, gestión de riesgos, inteligencia, etc.) que cubre cada enfoque (nacional o integral) deberán estar armonizadas o en sinergia, es decir, sin incongruencias de mayor nivel.

Si bien como Cejudo y Michel (2016:23) indican, la coherencia absoluta entre políticas o entre espacios de política constituye un escenario imposible; eso no debería ser pretexto para diseñar e implementar políticas sin tomar en cuenta las implicaciones de la falta de coherencia. Se requiere, entonces, pensar las políticas públicas en sí mismas, pero además resulta imperativo analizar la coherencia entre políticas públicas de un mismo espacio y entre espacios de políticas.

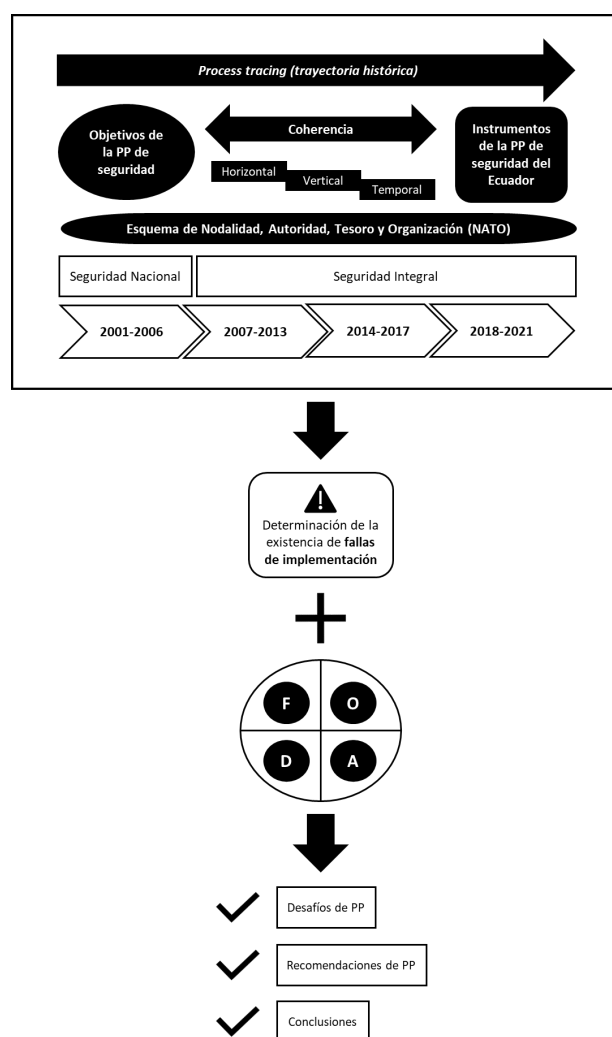
Para esto es necesario que ninguna política entre en contradicciones con otra. Aquí existe una perspectiva *whole of government* (todo el gobierno), es decir, la coordinación entre ministerios u otras divisiones sectoriales para construir la coherencia y conseguir los objetivos. (Millán et. al. 2012, 19). La política de seguridad cumplirá el requisito de tener coherencia vertical o también llamada interna, si cuenta con una correspondencia existente entre los objetivos que persiguen los ciudadanos, y los medios y las acciones que a nivel político se ponen en marcha para alcanzarlos. (Alonso et. al. 2010, 15; citado en Millán et. al. 2012, 19).

Así mismo, el requerimiento de coherencia temporal será satisfecho si la política mantiene consistencia a largo plazo para lograr resultados sólidos y auténticos en ámbito de la seguridad. Es importante destacar que aumentar esta coherencia es un desafío complejo porque exige un compromiso sostenido a largo plazo, que va más allá del período político de un gobierno de turno.

Posteriormente, se describirán los niveles de efectividad y percepción de estas políticas. Luego, con el objetivo de robustecer el análisis, se realizará un examen FODA (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de la política de seguridad, para finalmente concluir con los desafíos y recomendaciones de calibración (o ajuste) de la política pública de seguridad.

Es decir, la evaluación cualitativa de la política pública de seguridad del Ecuador, para el período 2001-2020 se desarrollará bajo el esquema siguiente:

Ilustración 14. Esquema de evaluación cualitativa de la política pública de Seguridad del Ecuador 2001-2021.



Fuente: Elaboración propia.

4.2. EFECTIVIDAD Y PERCEPCIÓN

En el horizonte temporal de 2001 a 2021, la política de seguridad en Ecuador experimentó dos momentos cruciales que transformaron significativamente sus enfoques, políticas y proyectos. El primero fue un cambio de paradigma, pasando de un enfoque de seguridad nacional a uno de seguridad integral. El segundo fue la confluencia de factores económicos, políticos y sociales que culminaron en una "crisis de seguridad integral". Estos episodios no solo dejaron una profunda huella en la historia del país, sino también en sus habitantes, quienes ahora viven en una nación más insegura que en el pasado.

El cambio de una perspectiva nacional centrada en la defensa y el orden público hacia una visión más integral ha ampliado la definición de seguridad, incorporando nuevas filosofías como el *sumak kawsay* o buen vivir, así como un enfoque multidimensional que reconoce factores sociales, económicos y políticos. Esta transformación también ha destacado la importancia de la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas, fomentando la corresponsabilidad ciudadana. La seguridad integral abarca aspectos sociales y también asigna responsabilidades a las instituciones públicas en áreas como la seguridad ciudadana, la defensa nacional, la gestión de riesgos de desastres, las relaciones internacionales, el control penitenciario y la inteligencia estratégica.

Entre 2001 y 2006, bajo las administraciones de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio, la política de seguridad se centró en la Seguridad Nacional, en un contexto de inestabilidad política y crisis económica y social, enfocándose en la defensa del Estado frente a amenazas internas y externas.

En 2007, con la llegada de Rafael Correa a la presidencia, se inició una transición hacia un enfoque de Seguridad Integral. Durante su primer mandato (2007-2013), se evidenció una elevada inversión estatal que permitió implementar políticas de seguridad más amplias, abordando no solo la protección del Estado, sino también la seguridad humana, social y económica. Este enfoque holístico buscaba mitigar las causas estructurales de la inseguridad, como la pobreza y la desigualdad, mejorando las condiciones de vida de la población.

Entre 2014 y 2017, bajo la continuación del gobierno de Rafael Correa, la inversión comenzó a desacelerarse, especialmente después del terremoto de 2016. Este desastre natural afectó significativamente la economía, requiriendo una reasignación de recursos que limitó la continuidad de ciertas políticas de seguridad integral. A pesar de los esfuerzos por mantener un enfoque integral, las restricciones presupuestarias limitaron el alcance y la efectividad de las políticas implementadas en esta etapa.

Finalmente, durante el mandato de Lenin Moreno (2018-2021), la crisis de la seguridad integral se profundizó debido a la reducción de la inversión estatal, la pandemia de COVID-19 y una renovada crisis económica y social. La confluencia de estos factores desafió severamente las estructuras de seguridad existentes, revelando vulnerabilidades y limitando la capacidad del Estado para garantizar la seguridad integral de sus ciudadanos. Este período subraya la necesidad de adaptar y fortalecer las políticas de seguridad frente a nuevas y complejas amenazas.

Este contexto, que sigue una lógica de *process tracing*, es el que se refleja con más detalle en la tabla siguiente:

Tabla 16. Process tracing de la política pública de seguridad del Ecuador, período 2001-2021.

Período	Presidente	Filosofía	Legitimidad	Contexto
2001-2006	Gustavo Noboa Lucio Gutiérrez Alfredo Palacio	Seguridad Nacional	Constitución de la República del Ecuador (1998) Ley de Seguridad Nacional (1979)	Primeros años de la dolarización Crisis económica Elevada migración Inestabilidad política Gobiernos de derecha
2007-2013	Rafael Correa	Seguridad Integral	Constitución de la República del Ecuador (2008) Ley de Seguridad Pública y del Estado	Ingresos petroleros altos Elevada inversión estatal Creación de nuevas instituciones Respaldo popular 30 de septiembre 2010 ⁴⁸ Gobierno de izquierda (socialismo)

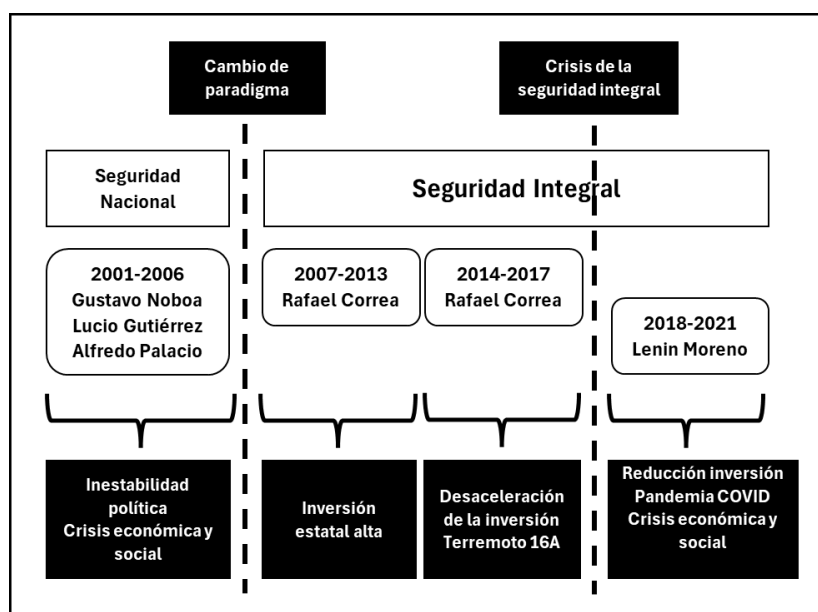
⁴⁸ El 30 de septiembre se produjo una crisis política sin precedentes en los últimos cuatro años. El descontento policial por una supuesta reducción de sus beneficios salariales y por la eliminación de los bonos de acenso de grado y antigüedad, combinado con un intento golpista que paralizó el servicio policial en todo el país. Los aeropuertos de Quito y Guayaquil fueron tomados por miembros de la FAE. Varias dependencias públicas, entre ellas el Ministerio de Defensa estuvieron de hecho en manos de soldados y oficiales. Hubo la toma del edificio de la Asamblea Nacional por elementos de la guardia legislativa, que impidieron el ingreso de los asambleístas. Por último, el Presidente Rafael Correa fue agredido en un recinto policial de Quito, y retenido por varias horas en el Hospital Policial. Finalmente, su liberación se dio a consecuencia de un violento operativo militar. (Larrea, 2011:38)

			(2009)	Lanzamiento de múltiples proyectos Responsabilidades sectoriales respecto a la seguridad
2014-2017	Rafael Correa	Seguridad Integral	Constitución de la República del Ecuador (2008) Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009)	Disminución de ingresos petroleros Desaceleración de la inversión pública Reducción del respaldo popular Disputas con fuerzas armadas por temas administrativos Continuidad de proyectos de gobierno anterior con alcance limitado por el presupuesto Terremoto 16 de abril de 2016
2018-2021	Lenin Moreno	Seguridad Integral	Constitución de la República del Ecuador (2008) Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009)	Ingresos petroleros bajos Incremento de la deuda pública Políticas de recorte de gasto público (despido de empleados, baja de salarios) Desmantelamiento institucional (Eliminación, fusión y transformación de entidades) Bajo respaldo popular Protestas sociales de octubre 2019 Gobierno de izquierda (socialismo) que aplicó políticas neoliberales Ínfimos proyectos nuevos en sector seguridad Pandemia COVID19 (2020)

Fuente: Elaboración propia

Se ha resumido este escenario en la siguiente ilustración que permite identificar las etapas de cambio estructural en la política pública de seguridad del Ecuador.

Ilustración 15. Trayectoria de la política de seguridad del Ecuador, período 2001-2021.



Fuente: Elaboración propia.

El capítulo tres proporcionó un detallado análisis de los instrumentos de política pública empleados en la gestión de la seguridad, tanto a nivel nacional como integral, a lo largo de diferentes períodos. La técnica de rastreo de procesos (process tracing) requiere una precisa identificación y seguimiento de las principales variantes de la política a lo largo del tiempo analizado. En consecuencia, el cuadro siguiente presenta el esquema de clasificación de instrumentos NATO, abarcando todos los períodos estudiados, con el propósito de destacar su transformación temporal.

Tabla 17. Esquema NATO de instrumentos de política pública de seguridad del Ecuador, período 2001-2021.

Período y presidente	Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
2001-2006 Gustavo Noboa Lucio Gutiérrez Alfredo Palacio	- Política de Defensa Nacional del Ecuador 2002 (Libro Blanco 2002) - Política de Defensa Nacional del Ecuador 2006 (Libro Blanco 2006) - Plan de Gobierno 2000-2003 por un Nuevo País (Gustavo Noboa Bejarano)	Ley de Seguridad Nacional (LSN 1979)	Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores.	- Policía Nacional - Fuerzas Armadas - Dirección Nacional de Defensa Civil (LSN 1979) - Dirección Nacional de Inteligencia (LSN 1979)
2007-2013 Rafael Correa	- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 - Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008 - Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 - Plan Nacional de Seguridad Integral 2009-2013 - Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad - Agenda de Política Exterior para la seguridad 2011 - Agenda Política de la Defensa 2011 - Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos 2011 - Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2011 - Agenda Nacional de Inteligencia 2011	- Constitución de la República del Ecuador (2008) - Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) - Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento - Consejo de Seguridad Pública y del Estado - Gabinete Sectorial de Seguridad	- Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores. - Proyectos de inversión social de cada una de las carteras de Estado que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad - Planes intersectoriales	- Ministerio Coordinador de Seguridad - Fuerzas Armadas - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y sus tres fuerzas. - Ministerio del Interior - Policía Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración - Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos - Secretaría de Gestión de Riesgos - Secretaría Nacional de Inteligencia - Secretaría Técnica del Plan Ecuador - Servicio Integrado de Seguridad ECU911 - Consejo de la Judicatura. - Fiscalía General del Estado.

	- Plan Estratégico del Servicio Integrado de Seguridad Ecu911 - Comisión de Estadística de Seguridad Integral			
2014-2017 Rafael Correa	- Plan Nacional para el Buen Vivir 2014-2017 - Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 - Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana 2014-2017 - Agenda Sectorial de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014-2017 - Agenda Sectorial de Defensa 2014-2017 - Agenda Sectorial de Gestión de Riesgos 2014-2017 - Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014-2017 - Agenda Sectorial de Inteligencia 2014-2017 - Plan Estratégico del Servicio Integrado de Seguridad Ecu-911 2014-2017	- Constitución de la República del Ecuador (2008) - Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) - Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento - Consejo de Seguridad Pública y del Estado - Gabinete Sectorial de Seguridad	- Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto - Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores. - Proyectos de inversión social de cada una de las carteras de Estado que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad - Planes intersectoriales	- Ministerio Coordinador de Seguridad - Fuerzas Armadas - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y sus tres fuerzas. - Ministerio del Interior - Policía Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Secretaría de Gestión de Riesgos - Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos - Secretaría Nacional de Inteligencia - Servicio Integrado de Seguridad ECU911 - Consejo de la Judicatura. - Fiscalía General del Estado.
2018-2021 Lenin Moreno	- Plan Nacional Toda Una Vida 2014-2017 - Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 - Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030 - Plan Específico de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2019-2030 - Plan Específico de Defensa 2019-2030 - Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030 - Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014-2017 - Plan Específico de Inteligencia 2019-2030 - Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030	- Constitución de la República del Ecuador (2008) - Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) - Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento - Consejo de Seguridad Pública y del Estado - Gabinete Sectorial de Seguridad - Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (2017)	- Presupuesto institucional para defensa, asuntos internos y relaciones exteriores. - Proyectos de inversión social de cada una de las carteras de Estado que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad - Planes intersectoriales	- Fuerzas Armadas - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y sus tres fuerzas. - Ministerio de Gobierno - Policía Nacional - Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias - Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes - Infractores - Centro de Inteligencia Estratégica - Servicio Integrado de Seguridad ECU911 - Consejo de la Judicatura. - Fiscalía General del Estado.

	- Agenda de Política Exterior 2017-2021 - Plan Sectorial de Defensa 20147-2021 - Plan Estratégico de las Fuerzas Armadas 2021-2033			
--	--	--	--	--

Fuente: Agendas sectoriales y planes nacionales de seguridad integral (2007-2021). Elaboración propia.

La trayectoria de los instrumentos de política pública en Ecuador muestra una creciente complejidad y diversificación a lo largo de las presidencias. Durante los mandatos de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio (2001-2006), los instrumentos se centraron en la implementación de políticas de defensa y seguridad nacional, como reflejo de ello aparecieron los Libros Blancos de 2002 y 2006. Estos documentos y la Ley de Seguridad Nacional que seguía vigente desde 1979 indicaban una fuerte dependencia de la autoridad estatal y la nodalidad a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. La presencia de planes de gobierno también muestra una inicial pero limitada integración de recursos financieros (tesoro).

En el período de Rafael Correa (2007-2017), los instrumentos de política pública se ampliaron significativamente, introduciendo múltiples planes nacionales y agendas sectoriales que abordaban seguridad integral, desarrollo social y justicia, entre otros. La creación de nuevas leyes como la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) y la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) evidencia un uso más amplio de la autoridad y la nodalidad para consolidar la seguridad integral. La inclusión de presupuestos institucionales y proyectos de inversión social indica un mayor uso del tesoro, mientras que la diversificación de organismos como el Ministerio Coordinador de Seguridad y la Secretaría de Gestión de Riesgos refleja un enfoque más organizado y estructurado.

Bajo la administración de Lenin Moreno (2018-2021), los instrumentos de política pública siguieron la tendencia de diversificación y formalización establecida por su predecesor. Se implementaron planes específicos y sectoriales con horizontes de largo plazo, como el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030. La actualización de marcos legales con el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (2017) y la continuación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (2007) consolidaron el uso de la autoridad y la nodalidad.

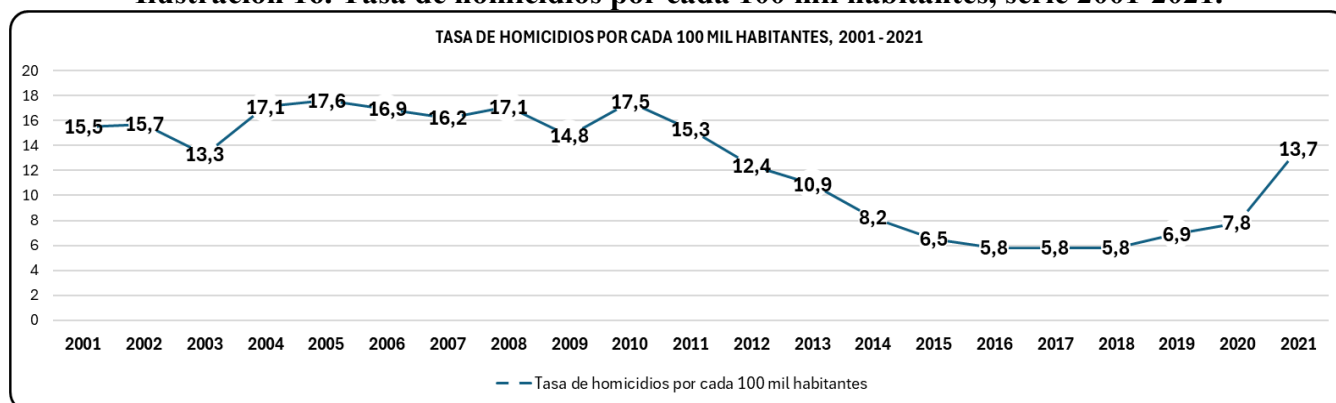
Además, si bien el enfoque en la gestión de riesgos y la atención integral a infractores demuestran organización y la coordinación entre varias entidades del Estado; esta época se caracterizó por un desmantelamiento de la institucionalidad del sector seguridad, por ejemplo, con la eliminación del Ministerio Coordinador de Seguridad, y transformaciones de entidades en versiones de menor nivel, personal y recursos asignados.

A través de estos períodos, se observa un incremento en la formalización y la especialización de los instrumentos de política pública. Mientras que en los primeros años el enfoque estaba en la autoridad y la nodalidad con una dependencia considerable de las fuerzas armadas y policiales, en los años posteriores se aprecia un equilibrio mejorado con el tesoro y la organización. Esto se refleja en la incorporación de presupuestos específicos, proyectos de inversión social y la creación de nuevos organismos para abordar problemas multidimensionales que son parte de la seguridad integral.

Sin embargo, la constante necesidad de mejorar los instrumentos de política pública sigue siendo evidente. Aunque se han logrado avances en la formalización y la coordinación intersectorial, el desafío radica en la eficacia de la implementación y la adaptabilidad a nuevos contextos y amenazas. La política pública en Ecuador podría beneficiarse de una evaluación continua y la adaptación de sus instrumentos para asegurar que sigan siendo adecuados y efectivos en respuesta a las cambiantes necesidades y dinámicas sociales, económicas y de seguridad del país.

En términos de indicadores, esta investigación se ha enfocado en tres: (1) la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, (2) la inversión en política de seguridad y (3) el gasto militar como porcentaje del PIB. Estos indicadores se presentaron en el capítulo tercero para cada período presidencial analizado. Ahora, al analizar toda la serie de 2001 a 2021, es necesario mostrar su transformación a lo largo de este tiempo.

Ilustración 16. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, serie 2001-2021.



Fuente: Ministerio del Interior (2018). “Análisis de Homicidios en Ecuador 1980-2017”. Subsecretaría de Evaluación y Estudios. Elaboración propia.

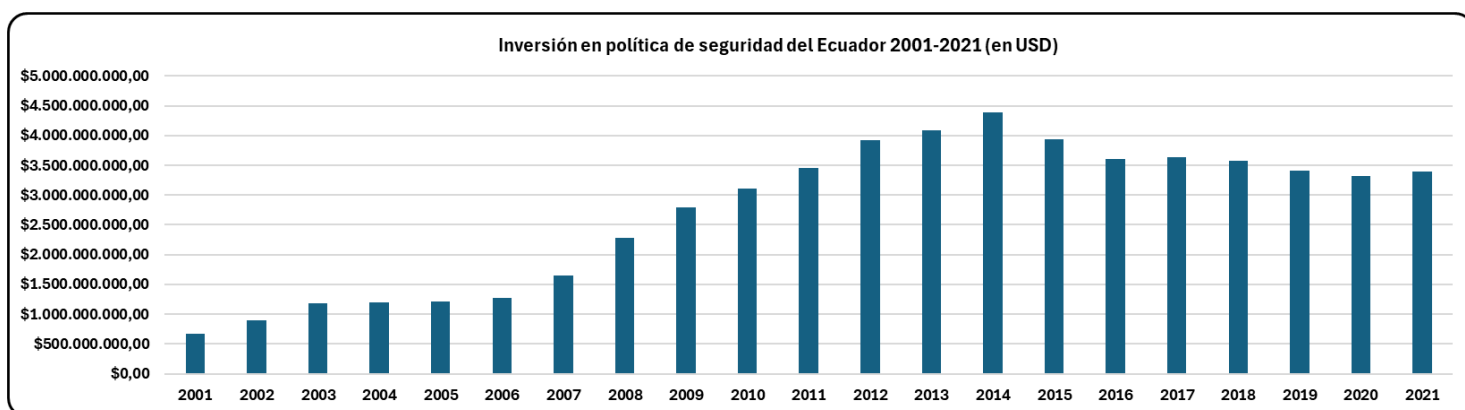
El gráfico anterior muestra una reducción significativa en la tasa de homicidios hasta 2016, seguida de un aumento en los años posteriores, asociado a factores como la disminución de recursos asignados a fortalecer las capacidades policiales.

Tabla 18. Inversión en política pública de seguridad, serie 2001-2021.

Año	Inversión en política de seguridad (en USD)	Año	Inversión en política de seguridad (en USD)
2001	\$ 671.366.702,45	2012	\$ 3.919.135.566,49
2002	\$ 890.771.866,42	2013	\$ 4.094.109.984,91
2003	\$ 1.177.904.077,95	2014	\$ 4.383.805.667,94
2004	\$ 1.191.542.358,51	2015	\$ 3.941.153.367,18
2005	\$ 1.209.806.792,88	2016	\$ 3.604.359.191,84
2006	\$ 1.269.561.346,15	2017	\$ 3.636.918.016,08
2007	\$ 1.652.781.146,56	2018	\$ 3.581.325.481,60
2008	\$ 2.285.975.993,64	2019	\$ 3.409.444.669,38
2009	\$ 2.796.966.786,15	2020	\$ 3.315.479.185,00
2010	\$ 3.107.308.261,90	2021	\$ 3.396.570.988,90
2011	\$ 3.457.006.889,36	Total	\$ 56.993.294.341,29

Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

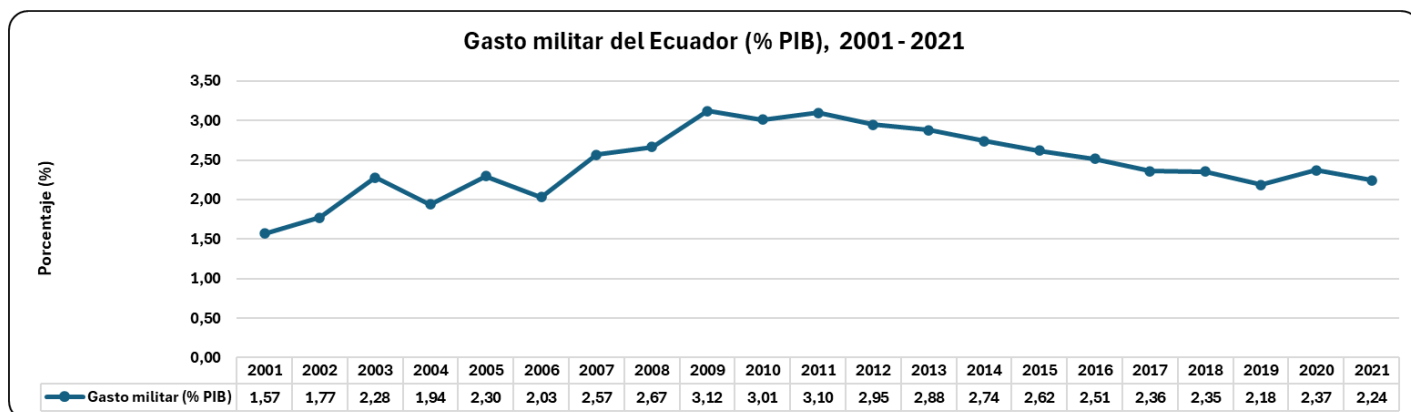
Ilustración 17. Inversión en política pública de seguridad, serie 2001-2021.



Fuente: MEF (2024). Elaboración propia.

La serie anterior muestra un aumento considerable de la inversión a partir del año 2007, lo que implica que la nueva visión de la seguridad estuvo acompañada de los recursos para su ejecución. A partir del año 2015 se aprecia una desaceleración de la inversión pública, teniendo su valor más bajo en la era de la seguridad integral en el año 2020, año de inicio de la pandemia COVID19.

Ilustración 18. Gasto militar del Ecuador (% PIB), serie 2001-2021.



Fuente: *World Bank Open Data*, Indicadores de Desarrollo Mundial, última actualización 28/03/2024. Elaboración propia.

El gasto militar en seguridad como porcentaje del PIB empezó a crecer a partir del año 2007, teniendo su pico en el año 2012. A partir de ahí empezó su decrecimiento teniendo su valor mínimo en el año 2019 con un valor de 2.18, lo que guarda concordancia con la época de crisis de la seguridad integral expuesto en acápites anteriores.

Luego del análisis realizado en el que se emplearon el método de rastreo de procesos junto con el esquema de clasificación de instrumentos de política pública NATO en un contexto de trayectoria histórica, se puede manifestar que la relación causal entre la política pública de seguridad del Ecuador (variable dependiente) y las variables causales (independientes) que explican su trayectoria hasta 2021 se ha establecido claramente en este acápite. Los instrumentos de política, como leyes, planes nacionales y programas de inversión social, junto con el escenario histórico y económico, han moldeado la transición de una seguridad nacional a una seguridad integral. Este cambio, se logró mediante un marco legal robusto y una institucionalidad fortalecida.

No obstante, las fluctuaciones económicas han influido significativamente en la implementación y sostenibilidad de la política de seguridad integral. La desaceleración económica desde 2015 y el modelo de austeridad afectaron negativamente los logros alcanzados, mostrando la dependencia de estas políticas del presupuesto estatal. La reducción de recursos llevó al desmantelamiento de instituciones y programas clave, comprometiendo la efectividad de la seguridad integral y revelando la necesidad de un ajuste estructural. La falta de mantenimiento de infraestructura y bienes de capital adquiridos anteriormente redujo la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad, demostrando la vulnerabilidad del modelo de seguridad integral ante cambios económicos adversos.

4.3. ANÁLISIS FODA (FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS) DE LA SEGURIDAD EN EL ECUADOR

El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) es una herramienta estratégica ampliamente utilizada para examinar las condiciones que afectan a una organización o a una iniciativa. En el contexto de las políticas públicas, el análisis FODA se emplea para examinar y planificar políticas considerando tanto los factores internos (fortalezas y debilidades) como los externos (oportunidades y amenazas) que pueden influir en su implementación y éxito.

Este enfoque proporciona una visión integral que ayuda a los responsables de la formulación de políticas a reconocer los elementos críticos que pueden afectar tanto positiva como negativamente el logro de los objetivos establecidos. A continuación, se presenta el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas para la política pública de seguridad del Ecuador, durante el período 2001-2021.

Tabla 19. Análisis FODA de la Política Pública de Seguridad del Ecuador (2001-2021)

FACTORES INTERNOS	FACTORES EXTERNOS
Fortalezas	Oportunidades
Cambio de paradigma con enfoque multidimensional centrado en el individuo Planificación de la gestión (expedición de planes) Instrumentos de política definidos Reducción de la criminalidad <i>[durante cierto período]</i> Mayor coordinación interinstitucional <i>[durante cierto período]</i> Reformas Institucionales Inversión en Tecnología de Seguridad <i>[durante cierto período]</i> Estabilidad política <i>[durante cierto período]</i>	Fortalecer el Estado de derecho Promover la participación ciudadana Invertir en prevención del delito Fortalecer la cooperación internacional Aprovechar las nuevas tecnologías Integración Regional Fortalecimiento del Marco Legal Participación Ciudadana Profesionalización de las fuerzas de seguridad
Debilidades	Amenazas
Persistencia de la delincuencia Debilidad del sistema penitenciario <i>[durante cierto período]</i> Falta de coordinación <i>[durante cierto período]</i> Insuficiente inversión en seguridad <i>[durante cierto período]</i> Corrupción en las Fuerzas de Seguridad Falta de Continuidad en Políticas <i>[durante cierto período]</i>	Incremento del crimen organizado transnacional Desastres de origen natural Aumento de la violencia social y la delincuencia Amenazas trasnacionales Inestabilidad Política y Social Amenazas Cibernéticas

Fuente: Elaboración propia

En virtud de la tabla precedente, en las siguientes líneas se explicarán de manera detallada las ideas detrás de los postulados de cada una de las categorías de la matriz FODA.

FORTALEZAS:

- Cambio de paradigma con enfoque multidimensional enfocado en el individuo: Se implementó un enfoque nuevo, que superaba las limitaciones de la doctrina de seguridad y defensa nacional, con base en el concepto de “seguridad humana” de las Naciones Unidas, pero estableciendo como centro de las acciones al ser humano.
- Planificación de la gestión (expedición de planes): Una de las buenas prácticas de la mayoría de las administraciones gubernamentales del período 2001-2021, fue que incluyeron en su agenda de gobierno, la formalización de la política pública de seguridad, mediante la expedición de los denominados “planes nacionales de seguridad integral”, instrumentos que delimitaron la visión gubernamental para con esta arista del desarrollo nacional.

- Instrumentos de política definidos: Durante la mayor parte del período 2001-2021, se identificaron de manera adecuada los instrumentos necesarios para la aplicación de la política pública, esto es, que se contó con varios proyectos de inversión con el correspondiente presupuesto, normativa que legitime el accionar estatal, así como una institución pública responsable de emprender las gestiones.
- Reducción de la criminalidad [durante cierto período]: Durante el período 2011-2017, se logró una reducción significativa de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en Ecuador, de 15.3 en el año 2011 a 5.8 en el año 2017. Esto se debe en parte a las medidas implementadas por el gobierno de Rafael Correa para combatir la delincuencia y la violencia, las cuales se basaron en una estrategia de alto gasto de inversión.
- Mayor coordinación interinstitucional [durante cierto período]: Se mejoró la coordinación entre las diferentes instituciones que trabajan en el ámbito de la seguridad, lo que permitió una respuesta más efectiva a los desafíos de la seguridad, especialmente en el período 2008-2017, época en la que existió el Ministerio Coordinador de Seguridad, encargado de articular las acciones del Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Secretaría de Gestión de Riesgos, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría Nacional de Inteligencia.
- Reformas Institucionales: Se llevaron a cabo diversas reformas para modernizar y fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad, especialmente en la Policía Nacional y la Secretaría de Gestión de Riesgos durante el período 2008-2015.
- Inversión en Tecnología de Seguridad [durante cierto período]: Se invirtió en tecnologías de vigilancia y monitoreo, como cámaras de seguridad y sistemas de comunicación avanzados, para mejorar la respuesta a incidentes y la prevención del crimen. El hito en esta área fue el Sistema Integrado de Seguridad ECU-911, con sus 7 centros nacionales y 16 locales, infraestructura con la cual tiene cobertura para todo el país.
- Estabilidad política [durante cierto período]: Únicamente durante el lustro 2001-2006 se presentó inestabilidad política en el país, posterior a ello, se contó con 14 años de cumplimiento de los períodos presidenciales, además de alternabilidad en el poder, de conformidad con lo establecido en la constitución⁴⁹.

⁴⁹ Rafael Correa promovió la reelección indefinida mediante una enmienda constitucional en 2015 y fue acusado de intentar mantenerse en el poder indefinidamente, como resultado, no participó en las elecciones de 2017, en las que ganó el candidato de su partido, Lenin Moreno, quien posteriormente lideró un referendo en el año 2018, con una pregunta que limitaba a dos mandatos presidenciales el tiempo máximo de un presidente de la República en el cargo, la cual ganó con amplia mayoría. Esto dejó sin posibilidades a Rafael Correa para postularse a otro proceso electoral.

OPORTUNIDADES:

- **Fortalecer el Estado de derecho:** Se requiere fortalecer el Estado de derecho para garantizar la justicia y la impunidad. Esto incluye medidas para combatir la corrupción, mejorar el sistema judicial y proteger los derechos humanos.
- **Promover la participación ciudadana:** Es importante promover la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas de seguridad. Esto permitirá que las políticas sean más inclusivas y respondan mejor a las necesidades de la población.
- **Invertir en prevención del delito:** Es necesario invertir en planes, programas y proyectos de prevención del delito, especialmente dirigidos para los sectores más vulnerables de la población. Generalmente estas acciones constituyen esfuerzos de largo plazo, que no son “atractivos” para los gobiernos de turno porque no representan resultados rápidos que puedan transformar en votos para eventuales reelecciones. Sin embargo, estas labores representan un costo muy inferior a las estrategias reactivas y punitivas, además de contribuir a cambiar la cultura social sobre la seguridad.
- **Fortalecer la cooperación internacional:** Se requiere fortalecer la cooperación internacional para combatir el crimen organizado y otros desafíos de la seguridad que no tienen fronteras. Esto es especialmente importante, en un contexto en el que el Ecuador se configura como un país estratégicamente ubicado para el tránsito de estupefacientes con miras de exportación hacia América del Norte y Europa. Adicionalmente, la cooperación internacional permite en el campo económico contar con alternativas de financiamiento para proyectos de inversión social sobre seguridad.
- **Aprovechar las nuevas tecnologías:** Se pueden aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la seguridad pública. Por ejemplo, se pueden utilizar sistemas de vigilancia electrónica para prevenir el delito y mejorar la investigación criminal. Así mismo, el desarrollo de tecnología con base en inteligencia artificial (IA) puede contribuir a contar con más información. Un ejemplo de esto se puede encontrar en las cámaras de videovigilancia con IA.
- **Profesionalización de las fuerzas de seguridad:** Constituye una gran oportunidad el hecho de contar con fuerzas armadas, policías, gestores de riesgos de desastres, profesionales de inteligencia estratégica y guías penitenciarios mejores preparados y equipados. Lo anterior contribuirá a mejorar la eficiencia y la eficacia de su trabajo, así como a reducir los incentivos hacia la corrupción.

- Integración Regional: La posibilidad de integración y colaboración más estrecha con organismos de seguridad regionales, como UNASUR y la OEA, ofrece oportunidades para mejorar la seguridad a través de enfoques conjuntos y compartidos.
- Fortalecimiento del Marco Legal: La actualización y fortalecimiento del marco legal relacionado con la seguridad pública puede brindar una base más sólida para combatir nuevas amenazas, como el crimen organizado y el narcotráfico.
- Participación Ciudadana: Fomentar la participación ciudadana en programas de seguridad comunitaria puede fortalecer la cooperación entre la policía y la comunidad, mejorando la prevención del crimen y la respuesta a emergencias.

DEBILIDADES:

- Persistencia de la delincuencia: A pesar de los avances logrados, la delincuencia sigue siendo un problema importante en Ecuador. Los factores como la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades realzan los escenarios de ínfimos niveles de inversión pública y políticas que, entre otros, utilizan instrumentos tributarios de afectación directa a los pobladores más vulnerables económicamente.
- Debilidad del sistema penitenciario [durante cierto período]: El sistema penitenciario ecuatoriano es débil y en hacinamiento a partir del año 2017 aproximadamente. Esto genera condiciones que favorecen la reincidencia criminal, y que abre las puertas a la corrupción, puesto que los funcionarios penitenciarios sucumben no solo a los ofrecimientos de dinero sino también ante las extorsiones.
- Corrupción en las Fuerzas de Seguridad: La corrupción afecta a todos los sectores de la sociedad. Este problema grave erosiona la confianza en las instituciones y dificulta la lucha contra la inseguridad. La Policía Nacional y el hoy Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) son instituciones que no gozan de la total confianza de la ciudadanía.
- Falta de coordinación [durante cierto período]: Todavía existe una falta de coordinación entre las diferentes instituciones que trabajan en el ámbito de la seguridad. Esto dificulta la respuesta efectiva a los desafíos de la seguridad. Se acentuó más esta problemática desde la eliminación del Ministerio Coordinador de Seguridad en el año 2017, acción que Lenin Moreno ejecutó con el objetivo de incrementar el ahorro público, pero y de acuerdo con el Observatorio de Gasto Público (2018) realmente no consiguió tal fin⁵⁰.

⁵⁰ Véase <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-cierre-de-los-ministerios-coordinadores-una-medida-sin-mayor-impacto>

- Insuficiente inversión en seguridad: La inversión en seguridad pública en Ecuador sigue siendo insuficiente. Esto limita la capacidad del gobierno para enfrentar los desafíos de la seguridad.
- Falta de Continuidad en Políticas [durante cierto período]: Los cambios frecuentes en las políticas y administraciones gubernamentales han resultado en una falta de continuidad y coherencia en las estrategias de seguridad a largo plazo. Esto es evidente en la transición de gobiernos, porque cada nuevo mandatario intenta refundar al país.

AMENAZAS:

- Incremento del crimen organizado transnacional: El crimen organizado es una amenaza creciente en Ecuador. Los grupos criminales están involucrados en actividades como el narcotráfico, la extorsión, el tráfico de armas y la trata de personas.
- Desastres de origen natural: Ecuador es un país propenso a desastres de origen natural como terremotos, inundaciones y erupciones volcánicas. Estos desastres pueden generar emergencias que requieren una respuesta rápida y efectiva por parte del gobierno, como sucedió el 16 de abril de 2016. Estar preparado como país es clave para reducir no solo el número de víctimas sino también los costos económicos asociados.
- Aumento de la violencia social y la delincuencia: La violencia social es un problema importante en Ecuador. El aumento de la violencia y los índices de delincuencia, especialmente en áreas urbanas, sigue siendo un desafío importante para la estabilidad y seguridad del país. Esto se debe en parte a factores como la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades.
- Amenazas transnacionales: Ecuador enfrenta amenazas transnacionales como el terrorismo, narcotráfico, el tráfico de armas y la trata de personas. Estas amenazas representan una amenaza creciente para la seguridad nacional y pública, y requieren una respuesta coordinada a nivel regional e internacional.
- Inestabilidad Política y Social: La inestabilidad política y los conflictos sociales pueden desviar la atención y los recursos de las políticas de seguridad, afectando su implementación y eficacia. Ejemplo de esto, es lo sucedido en la administración de Lenin Moreno, en octubre de 2019, donde se vivieron varias manifestaciones ciudadanas con el objetivo de que el primer mandatario diera marcha atrás con algunas medidas de incremento de precios de los combustibles subsidiados; cuestión que finalmente se cumplió.

- Amenazas Cibernéticas: El aumento de las amenazas cibernéticas, incluyendo el cibercrimen y los ataques a infraestructuras críticas, requiere nuevas estrategias y recursos para garantizar la seguridad digital.

4.4. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CALIBRACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD

Uno de los principales desafíos de la política pública del Ecuador en los próximos años es superar la dependencia económica de un modelo basado en el alto gasto público. Esto ha resultado en lo que denominó la "crisis de la seguridad integral", pues el cambio de paradigma de seguridad nacional a integral motivó muchas acciones acompañadas de gasto público. Los resultados de los años con alto gasto en seguridad integral fueron positivos, como la reducción de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, indicador internacional de violencia.

Sin embargo, cuando los ingresos del gobierno central por la venta de petróleo comenzaron a disminuir, junto con las externalidades del terremoto del 16 de abril de 2016 y la pandemia del COVID, las finanzas de Ecuador se constriñeron, reduciendo el presupuesto para seguridad y otras áreas del desarrollo nacional. Con menores recursos, se limitan o cesan las inversiones en mantenimiento de infraestructura de seguridad integral, como bases militares, instalaciones de inteligencia, depósitos, arsenales, hospitales, centros médicos militares, UVC, UPC, laboratorios forenses, escuelas de policía, ECU911, recintos penitenciarios y edificaciones del sistema de justicia.

Además, se paralizan otras inversiones, como viviendas fiscales y edificios administrativos, y no se invierte en proyectos para fortalecer la política de seguridad integral, como Sistemas de Alerta Temprana, radares para detectar violaciones de soberanía, sistemas de inteligencia, modernización logística y armamentística, y automatización de procesos judiciales. La dependencia económica del gobierno central puede ser un obstáculo significativo para la implementación efectiva de una política de seguridad pública. Superarla implicaría un compromiso estatal de largo plazo y la implementación de estrategias como las siguientes:

Tabla 20. Estrategias para superar la dependencia económica del gobierno central y mejorar la eficacia en la ejecución de la política de seguridad del Ecuador.

Nro.	Estrategias	Componentes	Descripción
1	Diversificación de fuentes de financiamiento	Fortalecimiento de la colaboración público-privada	Incentivar la participación del sector privado en la financiación de proyectos de seguridad integral, mediante mecanismos como las asociaciones público-privadas (APP) y la inversión extranjera directa (IED) y la filantropía (en casos de gestión de riesgos de desastres, etapa de “preparación para la respuesta”).
		Desarrollo de mecanismos de autofinanciamiento	Implementar la creación de fondos fiduciarios alimentados por actividades económicas.
		Aprovechamiento de recursos locales	Fomentar el desarrollo de industrias locales de defensa y seguridad, para reducir la dependencia de proveedores externos y generar ingresos adicionales.
2	Descentralización de la gestión	Delegar responsabilidades a entidades locales	Otorgar mayor autonomía a las autoridades locales en la gestión de la seguridad integral, permitiéndoles adaptar las estrategias a las necesidades específicas de su región.
		Establecer mecanismos de coordinación	Fortalecer la comunicación y colaboración entre el gobierno central, las entidades locales y otros actores relevantes, para garantizar una respuesta coordinada y efectiva a las amenazas.
		Promover la participación ciudadana	Involucrar activamente a la comunidad en la definición e implementación de las políticas de seguridad y defensa, fomentando el sentido de responsabilidad y corresponsabilidad.
3	Optimización de recursos y eficiencia	Implementar sistemas de gestión modernos	Adoptar herramientas y tecnologías que permitan una gestión más eficiente de los recursos, como la planificación estratégica y prospectiva, el control presupuestario y la evaluación de desempeño.
		Generar cultura de combate a la corrupción y el despilfarro	Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas virtuales, fortalecer los controles internos y externos, y aplicar sanciones ejemplares a los responsables de actos de corrupción.
		Promover la innovación y el desarrollo tecnológico	Invertir en investigación y desarrollo para la creación de nuevas soluciones tecnológicas que optimicen la capacidad de defensa, seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres, control penitenciario e inteligencia estratégica.
4	Fortalecimiento de las capacidades institucionales	Capacitación y profesionalización del personal	Invertir en la formación y capacitación continua del personal, para garantizar su preparación y competencia técnica.
		Modernización de equipamientos y	Dotar a las instituciones de la seguridad integral de equipamientos y tecnología de

		tecnología	última generación, que les permitan cumplir con sus funciones de manera efectiva y eficiente.
		Mejora de las condiciones laborales	Ofrecer salarios y beneficios competitivos, así como oportunidades de desarrollo profesional, para atraer y retener talento humano de alta calidad.
5	Promoción de la cooperación internacional	Establecimiento de alianzas estratégicas	Colaborar con otros países y organizaciones internacionales para compartir experiencias, intercambiar conocimientos y desarrollar proyectos conjuntos de defensa nacional, seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres, control penitenciario e inteligencia estratégica.
		Obtener financiamiento de organismos multilaterales para proyectos	Presentar a diferentes organismos financistas internacionales, portafolios de proyectos en las diferentes aristas que conforman la seguridad integral, es decir, defensa nacional, seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres, control penitenciario e inteligencia estratégica; con el fin de obtener recursos reembolsables (a las mejores tasas de interés posibles) y no reembolsables para ejecutarlos.

Fuente: Elaboración propia.

La implementación de estas estrategias de manera integral y sostenida puede contribuir a superar la dependencia económica del gobierno central y fortalecer la capacidad de las políticas públicas de seguridad integral para garantizar la protección de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país.

Ahora la política de seguridad integral, al tener un componente de “seguridad ciudadana” se enmarca en el paradigma de “convivencia ciudadana y prevención” del cual hablan Chinchilla y Vorndran (2018, p. 13), que implica que la seguridad se debe manejar considerando las causas múltiples que demandan estrategias integrales y multisectoriales, en el marco de los derechos humanos. Es así como además del desafío de dependencia económica de la política de seguridad integral, las instituciones del sector seguridad encargados de materializarla, deben superar los siguientes retos:

Integralidad: Implica la articulación de estrategias que promuevan una visión compartida del problema, reconociendo las capacidades y roles diferenciados de cada actor involucrado. Esto significa que, aunque los actores puedan tener intervenciones distintas, deben trabajar en conjunto para abordar las diversas dimensiones de la seguridad. Además, se requiere la

formulación de políticas que consideren aspectos sociales, económicos y políticos, y que promuevan la cooperación entre entidades gubernamentales, sociedad civil y sector privado para alcanzar objetivos comunes. Chinchilla y Vorndran (2018, pp. 14-17)

Multisectorialidad: Se refiere a la necesidad de establecer estructuras organizativas que faciliten la coordinación entre autoridades de diferentes niveles y sectores, como nacionales, estatales y municipales. Además, implica la organización y capacitación de la sociedad civil y la integración del sector privado en la formulación e implementación de estrategias de seguridad. Esta coordinación interinstitucional y la participación de diversos actores son fundamentales para garantizar una respuesta integral y efectiva a los desafíos de seguridad. Chinchilla y Vorndran (2018, pp. 14-17)

Rigurosidad: Se relaciona con la fiabilidad de la información y las estadísticas utilizadas para tomar decisiones. Esto implica la necesidad de contar con datos precisos y actualizados sobre la criminalidad, las tendencias delictivas y los factores de riesgo. Así mismo, requiere la profesionalización del personal involucrado en la recolección y análisis de datos, así como el acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) para mejorar la recopilación y difusión de información relevante. Chinchilla y Vorndran (2018, pp. 14-17)

Sostenibilidad y escalabilidad: Se refieren a la capacidad de mantener y expandir las intervenciones a lo largo del tiempo. Esto requiere un liderazgo efectivo de la sociedad civil, que pueda impulsar cambios sociales y promover la participación ciudadana en la seguridad. Además, implica establecer mecanismos de financiamiento permanentes que garanticen recursos adecuados para la implementación de políticas de seguridad a largo plazo. Así mismo, es importante diseñar y planificar las intervenciones de manera integral, evitando la trampa de la experiencia piloto y asegurando que las políticas sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Chinchilla y Vorndran (2018, pp. 14-17)

Ahora, señalados los desafíos de la política pública de seguridad del Ecuador, conviene además establecer algunas recomendaciones para ella, en los términos de Chinchilla y Vorndran (2018, pp. 37-38)

Tabla 21. Recomendaciones para mejorar la política pública de seguridad integral del Ecuador.

1	Sistema especializado de gestión con visión estratégica y liderazgo.	6	Enfoque de ciclo de las políticas públicas para el análisis de las decisiones.
2	Equilibrio entre acciones preventivas y de control.	7	Formación de gestores, con visión integral, multisectorial y sostenible de las intervenciones.
3	Mecanismos de rendición de cuentas para generar legitimidad.	8	Aprendizaje e intercambio de experiencias entre pares (gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil)
4	Efectiva asignación de recursos humanos y financieros.	9	Intercambio y apropiación de experiencias exitosas.
5	Calidad de la información y acceso a conocimiento aplicado.	10	Gobernanza participativa con sociedad civil en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Fuente: Chinchilla y Vorndran (2018, pp. 37-38)

Las recomendaciones para mejorar la política pública de seguridad integral del Ecuador abordan una serie de aspectos fundamentales para fortalecer el enfoque y la efectividad de las intervenciones en seguridad. Se destaca la necesidad de establecer un sistema especializado de gestión que cuente con un liderazgo claro y una visión estratégica, lo cual es crucial para coordinar las acciones y garantizar una implementación coherente de las políticas. Al mismo tiempo, se enfatiza en la importancia de mantener un equilibrio entre acciones preventivas y de control, reconociendo la necesidad de abordar tanto las causas subyacentes como los efectos inmediatos de la criminalidad.

Así mismo, se recomienda implementar mecanismos de rendición de cuentas que promuevan la transparencia y la legitimidad en las acciones gubernamentales, así como garantizar una asignación efectiva de recursos humanos y financieros para la implementación de las políticas de seguridad. Además, se subraya la importancia de contar con información de calidad y acceso al conocimiento aplicado en el ámbito de la seguridad, lo cual es fundamental para fundamentar las decisiones y observar el impacto de las intervenciones.

Por último, se hace hincapié en la adopción de un enfoque de ciclo de políticas públicas, que involucre todas las etapas del proceso, desde la identificación del problema hasta la evaluación de impacto. Esto requiere formar gestores con una visión integral y multisectorial de las intervenciones, promover el intercambio de experiencias entre pares y fomentar una

gobernanza participativa con la sociedad civil en todas las etapas del proceso. Estas recomendaciones buscan fortalecer la efectividad y sostenibilidad de las políticas de seguridad, asegurando una respuesta integral y colaborativa a los desafíos de seguridad en el país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

La trayectoria de la política pública de seguridad en Ecuador durante el período analizado (2001 – 2021) muestra una clara transición de un enfoque de seguridad nacional a uno de seguridad integral. Inicialmente, la política de seguridad del Ecuador se centró en la defensa nacional, con un fuerte énfasis en la protección del Estado frente a amenazas externas. Este enfoque se manifestó en la promulgación de planes nacionales orientados a fortalecer las capacidades militares y la defensa territorial, como por ejemplo los Libros Blancos 2002 y 2006, en respeto de la normativa legal vigente de la época, que era la Ley de Seguridad Nacional expedida en 1979. Sin embargo, con el tiempo, surgieron nuevas necesidades y desafíos que demandaban un enfoque más amplio e inclusivo de la seguridad.

La transformación hacia una seguridad integral comenzó a evidenciarse con la implementación de agendas sectoriales de seguridad y la creación de instituciones específicas para cada ámbito, como la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la gestión de riesgos de desastres, las relaciones exteriores, el control penitenciario, la inteligencia estratégica y el monitoreo y atención de emergencias. Los planes nacionales de seguridad integral –reemplazo de los libros blancos para esta nueva versión de la seguridad– empezaron a incorporar elementos de seguridad humana, enfatizando no solo la protección física, sino también el bienestar social y económico de la población. La política pública se adaptó para incluir programas y proyectos de inversión social, con el objetivo de abordar las causas subyacentes de la inseguridad, tales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Los instrumentos de política, como por ejemplo leyes específicas, han sido cruciales en esta transición. Por ejemplo, la promulgación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009 marcó un punto de inflexión, estableciendo un marco legal para una aproximación integral de la seguridad. Además, los planes nacionales de seguridad integral y las agendas sectoriales de las dimensiones de la seguridad desarrolladas a lo largo de los años han promovido una coordinación interinstitucional y un enfoque preventivo en la mayor parte del período analizado. Estos planes no solo han definido las responsabilidades de diferentes entidades, sino que también han sentado las bases para incrementar la participación de la sociedad civil y el sector privado en la formulación e implementación de políticas de seguridad.

Los programas y proyectos de inversión social también han jugado un papel fundamental en la redefinición de la seguridad en Ecuador. Proyectos como las Unidades de Policía Comunitaria y Unidades de Policía Comunitaria; la construcción de nuevos recintos penitenciarios; la construcción de laboratorios forenses; la implementación del Sistema Integrado de Seguridad ECU911; la adquisición de radares, armamento y vehículos especializados, entre otros; se han reconocido como una estrategia esencial para prevenir la criminalidad y mejorar la seguridad ciudadana. Así mismo, la gestión de riesgos ha cobrado relevancia, especialmente en respuesta a desastres de origen natural, subrayando la importancia de la preparación y la resiliencia comunitaria.

Las instituciones que lideran cada ámbito de la seguridad han desempeñado roles claves en la implementación de estas políticas. La consolidación de entidades como la Secretaría de Gestión de Riesgos y la Secretaría de Inteligencia Estratégica, ejemplifican esta institucionalización del enfoque integral. Estas instituciones y todas las que integran el Sector Seguridad han mejorado la capacidad del Estado para responder a diversas amenazas y coordinar esfuerzos entre diferentes sectores y niveles de gobierno.

La hipótesis principal se confirma al observar cómo estos instrumentos, junto con el contexto socioeconómico y político del país, han provocado una transformación paradigmática hacia una seguridad integral que prioriza la seguridad humana, impulsada por un marco legal robusto, planes y programas bien definidos, y la fortaleza institucional, para aquellos períodos en los que se contó con el correspondiente acompañamiento de los recursos financieros.

Sin embargo, los avances logrados se contrastan con importantes desafíos, principalmente debido a la dependencia económica del gobierno central. La seguridad integral, al requerir una inversión sostenida en diversas áreas es particularmente sensible a las fluctuaciones en los ingresos del presupuesto general del Estado. Esta dependencia se ha evidenciado especialmente a partir del año 2015, cuando la desaceleración económica afectó negativamente la capacidad del gobierno para financiar sus políticas de seguridad.

El terremoto del 16 de abril de 2016 marcó un punto de inflexión que llevó a la adopción de un modelo de gestión de austeridad. La reducción en la inversión pública tuvo repercusiones directas en la seguridad integral, provocando el desmantelamiento de algunas instituciones,

fusiones entre varias de ellas y la eliminación de otras, lo que derivó en la disminución de la efectividad de los programas de seguridad. La falta de recursos para mantener la infraestructura y los bienes de capital adquiridos en períodos anteriores debilitó la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad y otras entidades relacionadas, más aún con la contracción económica histórica del Estado generada por la pandemia COVID19 en el año 2020. Esto resultó en una reducción en la cobertura y calidad de los servicios de seguridad, comprometiendo los logros obtenidos en años anteriores.

El desmantelamiento institucional se convirtió en una consecuencia directa de la austeridad económica, exacerbando los problemas de seguridad en el país. Las instituciones que anteriormente lideraban la implementación de la política de seguridad integral, se vieron forzadas a operar con presupuestos reducidos, afectando su capacidad de respuesta. La disminución de recursos también impactó negativamente en la formación y equipamiento de las fuerzas de seguridad, así como en la capacidad para llevar a cabo actividades de inteligencia y monitoreo.

Ante esta situación, se ha planteado la necesidad de un ajuste estructural en la política de seguridad integral. Este ajuste requiere una reevaluación de las prioridades y una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Es fundamental considerar alternativas de financiamiento, como la cooperación internacional y la participación del sector privado (alianzas público – privadas), para complementar o alivianar el presupuesto estatal. Además, la implementación de políticas de seguridad debe ser flexible y adaptable a los cambios en el contexto económico, asegurando que las estrategias puedan mantenerse a largo plazo.

En conclusión, aunque la política de seguridad integral ha mostrado ser un enfoque prometedor para abordar los desafíos de seguridad en Ecuador, su dependencia de la estabilidad económica del gobierno central representa una vulnerabilidad significativa. La crisis económica y la subsecuente austeridad han evidenciado la necesidad de un ajuste estructural que garantice la sostenibilidad de estas políticas. Este ajuste debe centrarse en diversificar las fuentes de financiamiento y en mejorar la eficiencia y resiliencia de las instituciones encargadas de la seguridad, para asegurar que los avances logrados no se pierdan ante futuras crisis económicas.

RECOMENDACIONES

Este trabajo de investigación ha explorado la trayectoria de la política pública de seguridad en Ecuador, demostrando la transición de un enfoque centrado en la seguridad nacional hacia uno integral, que abarca una variedad de dimensiones esenciales para la protección y el bienestar de la ciudadanía. A través de un análisis de los instrumentos de política, los marcos legales, y las instituciones involucradas, se ha evidenciado cómo estos elementos han contribuido a la redefinición de la seguridad en el país. Sin embargo, también se ha destacado la vulnerabilidad de este modelo ante las fluctuaciones económicas, subrayando la necesidad de un enfoque más resiliente y sostenible. Bajo este contexto y luego de presentar los resultados de la investigación se presentan las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, la institucionalización de la seguridad integral como una política de Estado es fundamental para garantizar su continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Esto implica desvincularla de las prioridades coyunturales de los gobiernos de turno y establecer un marco normativo robusto que respalde su implementación como una estrategia permanente. Así mismo, es crucial fortalecer las capacidades técnicas y operativas de las instituciones encargadas de la seguridad, asegurando que su gestión se mantenga alineada con objetivos de largo plazo y orientada al desarrollo sostenible del país.

En segunda instancia, la inversión en prevención del delito y fortalecimiento institucional debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de seguridad pública. Esto requiere destinar recursos suficientes para la profesionalización de las fuerzas de seguridad, la modernización tecnológica y el desarrollo de capacidades comunitarias que promuevan la participación en la prevención del crimen. Una estrategia preventiva no solo resulta más efectiva en términos de costos, sino que también contribuye a generar entornos más seguros y cohesionados socialmente.

Tercero, la cooperación internacional constituye un pilar estratégico para abordar los desafíos transnacionales en materia de seguridad, como el narcotráfico y el crimen organizado. Es indispensable consolidar alianzas con organismos multilaterales y países vecinos que favorezcan el intercambio de información, la coordinación de operativos conjuntos y el financiamiento de proyectos estratégicos. La adopción de estándares internacionales, además, puede fortalecer la transparencia y legitimidad de las instituciones nacionales, incrementando su eficacia y capacidad de respuesta ante amenazas globales.

Cuarto, un enfoque multidimensional en la política de seguridad es esencial para articular dimensiones sociales, económicas y ambientales que permitan abordar las causas estructurales de la violencia y el crimen. Políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social pueden contribuir significativamente a la disminución de factores de riesgo. Además, es imperativo incluir estrategias de resiliencia frente a amenazas emergentes, como desastres naturales y riesgos cibernéticos, que demandan una planificación integral y adaptativa.

Como quinta y última recomendación, el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación robustos resulta indispensable para garantizar la efectividad de las políticas de seguridad. Esto requiere la definición de indicadores claros y la aplicación de metodologías rigurosas que permitan medir el impacto de las intervenciones y realizar ajustes basados en evidencia. La evaluación continua no solo mejora la capacidad de adaptación de las políticas, sino que también asegura que estas respondan de manera adecuada a las dinámicas cambiantes del contexto social y económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2005). Ecuador: Ecos de la rebelión de los forajidos. *Revista Nueva Sociedad*, 198(Jul/Aug), 42–54.
- Alda, S. (2018). Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1).
- Almeida, P., & García, N. (2022). Evaluación de los procesos de planificación económica y social en el Ecuador 1964–2021. *Revista Electrónica Yuri: Relaciones Internacionales*, 32, 46–73. Retrieved from <https://yura.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2022/10/32.3-Evaluacion-de-los-procesos-de-planificacion-economica-y-social-en-el-ecuador-1964-2021.pdf>
- Álvarez, C. (2022). *Análisis de la inseguridad de una instalación estratégica: Estudio de caso “Refinería Esmeraldas” período 2017–2021*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ayala, E. (1991). *Nueva historia del Ecuador: Época Republicana V, el Ecuador en el último período*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala, E. (2012). *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala, E., & Montúfar, C. (Eds.) (2024). *La Junta Militar y sus repercusiones. Los años sesenta y la historia contemporánea del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23. Birmingham: British International Studies Association.
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: IEEE-MIDENA.
- Banco Mundial. (2019). *Evaluación de daños y pérdidas. Afectaciones por paro nacional del 3 al 14 de octubre de 2019*. República de Ecuador.
- Banco Mundial. (2024). *World Bank Open Data. Indicadores de Desarrollo Mundial* [Database]. Updated March 28, 2024.
- Baratti, R. (2016). *La revolución ciudadana: Un nuevo proyecto político en Ecuador* [Thesis, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana]. Retrieved from <https://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC126750.pdf>

- BBC News Mundo. (2016, March 14). ¿Qué hay detrás de la pugna de Rafael Correa con militares en Ecuador? Retrieved from https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160314_que_hay_detras_de_la_pugna_rafael_correa_militares_ecuador_dgm
- Beckerman, P., & Solimano, A. (2003). *Crisis y dolarización en Ecuador: Estabilidad, crecimiento y equidad social*. Banco Mundial.
- Benedetti, A., & Renoldi, B. (2023). *Seguridad*. In A. Benedetti (Ed.), *Palabras clave para el estudio de las fronteras* (2nd ed., expanded). Buenos Aires.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bonilla, A. (2014). *Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina*. Quito: Editorial FLACSO Ecuador.
- Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15.
- Bustamante, F. (2021). Tensiones en la relación civil-militar en el Ecuador del siglo XXI. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Buzan, B. (2008). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London/Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Cabrera, L. (2019). *La seguridad integral en Ecuador: una visión crítica del concepto a una década de su concepción*. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 51.
- Cahueñas, H. (2017). Sin ley ni organismo técnico: La institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador. *Foro, Revista de Derecho*, 27. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/689/2399#info>
- Carrión, F. (2024). *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional*. Quito: FLACSO Ecuador: FES-ILDIS. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/21058.pdf>
- Castillo, A. (2022). Apuntes sobre el método del rastreo de procesos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 51, 71–92.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 3–31. Recuperado de: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/149/54>

- Chamba-Bastidas, L. A., Morales-Noriega, A. M., Moreno-Lara, J. L., & Carrillo-Barragán, C. E. (2020). *La dolarización a consecuencia de la crisis económica del Ecuador en 1999*. Dominio de las Ciencias, 6(2), 653-674.
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia. *Programa de Seguridad Woola*.
- Chinchilla, L., & Vorndran, D. (2018). Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://webimages.iadb.org/publications/2019-01/Seguridad-ciudadana-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf#page=29.84>
- Clausewitz, K. (2006). *De la guerra: Naturaleza, teoría, estrategias, combate, defensa y ataque*. Buenos Aires: Distal Libros. (Trabajo original publicado en 1832).
- Colmenares, A. (2021). *La seguridad humana en Costa Rica y Ecuador: Los debates y la difusión*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Cubides, J., & Garay, C. (2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 11(11).
- Cuesta, C. (2017). Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007–2015). [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador]. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11381>
- Cuesta, C. (enero de 2024). ¿Qué son las políticas públicas?, ¿por qué son importantes?, ¿de qué se componen? [Publicación]. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7154917739889901568/>
- De la Lama, J. (1998). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*. Chile: FLACSO Chile.
- Dockendorff, A., & Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios Internacionales*, 176. Universidad de Chile.
- Donoso, C., & Moreano, H. (2018). *Democratización de la seguridad y la defensa en Ecuador*. Relaciones Internacionales, 19(38). Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1295>
- Eissa, G. (2014). La política de defensa como política pública: El caso argentino (2005–2010). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1).
- Forster, J., & Stokke, O. S. (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*. London: Routledge.

- Foucault, M. (1979). *Nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France: 1978-1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (Edición de 2007).
- Gómez, C. (2008). *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*. Quito: Editorial FLACSO Ecuador.
- González, J. (2017). Libros Blanco de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica? *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2). Recuperado de: <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74982>
- Grupo Internacional de Crisis. (2017). *Política y violencia perpetua en El Salvador*. Informe sobre América Latina N°64. Bruselas.
- Hernández, G. (2019). El análisis de las políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*. Bogotá.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Jiménez, H. (2022). El rol de las Fuerzas Armadas en las protestas de octubre de 2019 en Quito-Ecuador [Tesis de maestría, Facultad de Posgrado, Universidad Técnica del Norte]. Recuperado de: <https://repositorio.utn.edu.ec/bitstream/123456789/13599/2/PG%201323%20TRABAJO%20DE%20GRADO.pdf#page=4.62>
- Jiménez, R. (2021). Doctrina de Seguridad Nacional en Ecuador: Influencia y relaciones Estado ↔ Fuerzas Armadas. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 6(1), 22–39. Recuperado de: <https://doi.org/10.24133/RCSD.VOL06.N01.2021.02>
- Jiménez, R. (2023). *El sistema de Seguridad en el Ecuador*. *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 16(1), 74-84.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lama, J. (1998). *La seguridad hemisférica a fin de siglo: El nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile. Colección paz y seguridad en las Américas. ISBN: 956-205-115-3.
- Lara, L., & Salazar, R. (2019). La conducción política de la defensa del Ecuador. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 4(4). Sangolquí.
- Larrea Maldonado, C. (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

- Larrea, G. (2011). Del 30-S a la inflexión del gobierno de Correa (Coyuntura). En *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, (11), 38–42. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4418/1/RFLACSO-LT11-05-Larrea.pdf#page=2.00>
- Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/26088>
- Linder, S. H., & Peters, G. (1998). The study of policy instrument: Four schools of thought. En G. Peters & F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration* (pp. 33–45). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- López, J. (2005). Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 12. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lucio, Á. (2020). Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: Desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral. *Relaciones Internacionales*, 43, 171–188.
- Luque, A., Aldás, M., & Solís, P. (2022). Process Tracing y políticas públicas: El caso del programa Hilando el Desarrollo en Ecuador. *RIESISE, Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 5, 227–248. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.33776/riesise.v5.5222>
- Luque, A., Poveda, C., & Hernández, J. (2020). *Análisis del levantamiento indígena de 2019 en Ecuador: entre la respuesta legal y el lawfare*. Nullius, 1(1), 1845.
- Martín, F. (2006). *Militarist Peace in South America: Conditions for war and peace*. New York: Palgrave Macmillan.
- Martín, F. (2009). Estado y mercado en la historia de Ecuador: Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa. *Revista Nueva Sociedad*, 221(mayo–junio), 120–136. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/desde-los-anos-50-hasta-el-gobierno-de-rafael-correa/>
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P., & Garrido, A. (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos. Editorial 2015 y Más.
- Mogollón, E. (2014). *Transformación y efectos de la noción político–estratégica de seguridad y defensa en el Ecuador a partir del 2008*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Moncayo, P. (2024). *Seguridad y Defensa* (2da ed.). Quito: IAEN / ESPE.

- Montero, J. (2013). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. *Región y Sociedad*, XXV.
- Niño, C. (2018). *Seguridad en las Relaciones Internacionales Contemporáneas: Una Mirada para Estudiantes de la Disciplina*. Bogotá: Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda.
- Noboa, G. (2000). *Plan de Gobierno 2000–2003. Por un Nuevo País*. Oficina de Planificación de la República del Ecuador.
- North, L. (2006). Militares y Estado en Ecuador: ¿Construcción militar y desmantelamiento civil? *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 26, 85-95.
- Observatorio de Gasto Público. (2018, junio 11). El cierre de los ministerios coordinadores, una medida sin mayor impacto. Recuperado de: <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-cierre-de-los-ministerios-coordinadores-una-medida-sin-mayor-impacto>
- Ordeñana Rodríguez, X. (2011). *El impacto de la dolarización en la economía ecuatoriana, once años después de su implementación*. *Retos*, 2(1), 78-84.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad: Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México.
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72. Barcelona.
- Paz-y-Miño, J. (2002). *Golpe y contragolpe: La "Rebelión de Quito"*. Quito: Abya-Yala.
- Peña, V. (2013). ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. *Revista de Gestión Pública*, 2(2), 405–438.
- Pérez, D. (2021). Las Fuerzas Armadas de Ecuador en el sistema político: Demandas estructurales, decisores políticos y ciudadanía, 2007-2020. En W. Grabendorff (Ed.), *Militares y gobernabilidad: ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* pp. 133-158. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pérez, D. (2022). Relaciones civil-militares y pandemia en Ecuador. Tensiones para la democracia, seguridad y política. En S. Namihas y F. Novak (Coords.), *Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, pp. 55-87. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung e.V.
- Philippe, C. (2008). *La Guerra y la Paz* (1a ed.). Barcelona: Icaria.

- Pico, P. (2017). *La conformación del Consejo de Defensa Suramericano y su impacto en la concepción de la seguridad externa en el Ecuador, del 2008 al 2012*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ponce de León, J. (2017). Seguridad y defensa en políticas públicas de desarrollo. *Revista Especializada del Centro de Diplomados en Altos Estudios Nacionales*. Bolivia.
- Pontón, D. (2007). El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2(septiembre), 37–56. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera Vélez, F. (2016). Inteligencia estratégica e inteligencia política: Los claro-oscuros del caso ecuatoriano. En M. Bartolomé, C. Sancho Hirane, C. Maldonado Prieto, J. Pérez Rodríguez, G. Cruz, C. Pérez, E. Balbi, M. Velastegui, F. Rivera Vélez, A. Cabrera Hidalgo & M. D. Ordóñez (Eds.), *Inteligencia Estratégica Contemporánea* (pp. 134–148). ESPE.
- Romero, I. (2010). *Cambios en la política de defensa nacional del Libro Blanco hacia la nueva agenda de seguridad interna y externa* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10644/2696>
- Ruiz, S. (2020). *La evolución de la agenda de seguridad internacional*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Serie de Artículos y Testimonios N°.
- Sánchez, C. (2014). *La participación de las FF.AA. en el control del orden público y seguridad ciudadana en el Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Sánchez, I. (2021). La evolución de la seguridad: Pensarla con base en el concepto de seguridad humana. *Nuevo Derecho*, 17(29). Envigado.
- Sánchez, L. (2003). El Ecuador frente al Plan Colombia: Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana. *Revista IIDH*, 38, 199–249.
- Suárez, J. (2008). *Propuesta de implementación de una cultura de seguridad y defensa integral en el Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Treviño Rangel, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México? Una crítica. *Foro Internacional*, 224(LVI). México.

- Velásquez, E. (2006). *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana, hacia una propuesta operacional*. Documento de trabajo no publicado.
- Villamizar, D. (1994). *Ecuador 1960–1990: Insurgencia, democracia y dictadura*. Quito: El Conejo.
- Waeber, O. (1995). Securitization and desecuritization. En B. Lipschutz (Ed.), *On Security* (pp. 46–86). Columbia University Press. Nueva York.
- Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Weber, M. (2011). *La política como vocación* (Trabajo original publicado en 1919). Valencia: NoBooks Editorial.

DOCUMENTOS JURÍDICOS

- Asamblea Nacional. (2007). *Ley Orgánica de Defensa Nacional*. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito.
- Comunidad Andina. (2001). Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. En Octava Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina. Valencia, Venezuela. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC502.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Ley de Seguridad Nacional [LSN]. (2014). Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). *Registro Oficial* N° 887.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa: Hacia una nueva política de seguridad, soberanía y democracia*. Quito: J. M. Impresores.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. (2009). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011–2013*. Quito: El Telégrafo.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2013). Estadística en Seguridad: Primera metodología en la producción y validación de información. *Revista Nuestra Seguridad*, 9, 14–15. MICS. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014). 5 años de labores por el país. *Revista Nuestra Seguridad*, 24, 7. MICS. Quito.

- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014–2017*. Quito: El Telégrafo.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2002). *Política de Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Mariscal.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Política de Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Mariscal.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). Ejecución presupuestaria: Información del período 2000 al 2008. Recuperado de: <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
- Ministerio de Gobierno. (2019). El Ministerio de Gobierno inicia su gestión a partir de hoy. Recuperado de: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/el-ministerio-de-gobierno-inicia-su-gestion-a-partir-de-hoy/>
- Ministerio del Interior. (2018). *Análisis de homicidios en Ecuador 1980–2017*. Subsecretaría de Evaluación y Estudios. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2008). Decreto Ejecutivo Nro. 1046-A, por el cual se reorganiza la Defensa Civil mediante la figura de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. *Registro Oficial* Nro. 345, publicado el 26 de mayo de 2008.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2009). Decreto Ejecutivo Nro. 42, por el cual la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos pasa a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos*. Ministerio del Interior. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Agenda de Política Exterior para la Seguridad*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad*. Ministerio del Interior. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Agenda Política de la Defensa*. Ministerio de Defensa Nacional. Quito.

Presidencia de la República del Ecuador. (2011). Decreto Ejecutivo Nro. 988, por el cual se regula la implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. Publicado el 29 de diciembre de 2011.

Presidencia de la República del Ecuador. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.

Presidencia de la República del Ecuador. (2017). *Decreto Ejecutivo Nro. 7*, por el cual se suprimen los Ministerios de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad; de Sectores Estratégicos; de Seguridad y del Conocimiento y Talento Humano.

Presidencia de la República del Ecuador. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021. Toda una Vida*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.

Presidencia de la República del Ecuador. (2019). *Decreto Ejecutivo Nro. 883*, por el cual se reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos.

Presidencia de la República del Ecuador. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019–2030*. Quito: Instituto Geográfico Militar.

Presidencia de la República del Ecuador. (2020). Decreto Ejecutivo Nro. 1012, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Gabinete Estratégico, Gabinetes Sectoriales y otros espacios de coordinación y seguimiento. Recuperado de: https://viajes.presidencia.gob.ec/ayuda/manual/decreto_1012.pdf.

Presidencia de la República del Ecuador. (2021). Decreto Ejecutivo Nro. 1331, por el cual se declara política pública de aplicación nacional el Plan Nacional de Seguridad Integral para el período 2019-2030. Recuperado de: https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_Nro._1_331_20210413162309.pdf.

Presidencia de la República del Ecuador. (2022). *Decreto Ejecutivo Nro. 514*, por el cual se crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado.

Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). (2014). *Ley de Seguridad Nacional* [LSN]. Registro Oficial N° 887.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *100 logros de la Revolución Ciudadana*. Recuperado de: https://issuu.com/publisenplades/docs/100_logros_de_la_revolucion_ciudadana

Secretaría Nacional de Planificación. (2013). *La política de Plan Ecuador continúa con la Senplades*. Recuperado de: <https://www.planificacion.gob.ec/la-politica-de-plan-ecuador-continua-con-la-senplades/>

Servicio de Rentas Internas. (2018). *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016*. Recuperado de: <https://www.sri.gob.ec/noticias5>

Sistema de Seguridad Pública y del Estado. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Instituto Geográfico Militar.