

POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PARA LA SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE TULCÁN CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL.

PUBLIC POLICIES IMPLEMENTED FOR SECURITY IN THE CITY OF TULCAN AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME.

Bryan Alexis Montoya García ¹

¹ **E-mail:** bryan-1126@hotmail.com **Filiación:** Oficial de la Fuerza Aérea. Ecuador.

RESUMEN: El objetivo de este artículo científico es desarrollar un análisis crítico sobre las políticas públicas implementadas para garantizar la seguridad pública y del Estado en la ciudad de Tulcán, con el propósito de combatir el accionar de la delincuencia organizada transnacional y sus delitos. El método utilizado fue el análisis de documentos como método empírico, que permitió la identificación de las políticas existentes, alcance, eficacia, pero sobre todo el impacto. Y, por otro lado, el método teórico usado fue el análisis inductivo-deductivo para la observación de casos particulares de delincuencia, permitiendo así, determinar generalidades del modo de operar de estas organizaciones. Los principales resultados obtenidos muestran que en los últimos años no solo se han puesto en marcha políticas públicas de seguridad a nivel nacional, sino que también se han aprobado otras específicamente para la frontera norte y de manera adicional, el gobierno autónomo descentralizado de la ciudad de Tulcán ha desarrollado políticas con la intervención de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVES: Organizada transnacional, delincuencia, frontera, gobierno autónomo descentralizado.

ABSTRACT: The objective of this scientific article is to develop a critical analysis of the public policies implemented to guarantee public and State security in the city of Tulcán, with the purpose of combating the actions of transnational organized crime and its crimes. The method used was the analysis of documents as an empirical method, which allowed the identification of existing policies, scope, effectiveness, but especially the impact. On the other hand, the theoretical method used was the inductive-deductive analysis for the observation of particular cases of crime, thus allowing to determine generalities of the way these organizations operate. The main results obtained show that in recent years not only have public security policies been implemented at the national level, but also others have been approved specifically for the northern border and additionally, the decentralized autonomous government of the city of Tulcán has developed policies with the intervention of citizens.

KEY WORDS: transnational organized crime, crime, border, decentralized autonomous government.

INTRODUCCIÓN

Para promover la desconcentración del Estado, el gobierno ecuatoriano a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, determinó la planificación estratégica por zonas, atribuyéndole la responsabilidad de su implementación en el territorio nacional a los diferentes ministerios y secretarías del poder ejecutivo. El territorio norte del Ecuador es denominado Zona de Planificación 1, cuya extensión comprende las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos. Este sector geográfico del país tiene una superficie de 42.259,66 Km², que representan un 16.6% de la superficie nacional.

La frontera norte del Ecuador, desde siempre, ha sido asechada por los efectos colaterales que han generado los conflictos armados de su vecino país Colombia. Si bien han sido varios los esfuerzos realizados en los distintos gobiernos de turno para mitigar el impacto de dicha problemática en el Ecuador, es durante la administración del expresidente Lenin Moreno donde se empieza a cuestionar la permisividad a la que se dio lugar durante el gobierno del expresidente Rafael Correa. Argumentación que se fortalece al abordar temas como el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas del Ecuador, debilitamiento de los servicios de inteligencia del Estado, adquisición de medios logísticos militares con deficiencias como: helicópteros con fallas mecánicas que sufrieron accidentes y radares que no funcionaban; que llevan a un descarte de coincidencias. (Hidalgo et al, 2018). Los sucesos enumerados supondrían que, en la frontera norte del Ecuador, el debilitamiento logístico militar se perpetró y dio parte a que el fenómeno del narcotráfico se extienda en el país, perdiendo así el Estado su plena soberanía.

Desde la perspectiva del Ecuador, las carteras de estado, tanto de Defensa Nacional como de Gobierno teorizan que el exponencial incremento de acciones ilícitas en la frontera Norte, responde al proceso de paz que el expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos, inició con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el año de 2016. Señalando que, esto es la consecuencia de que aproximadamente dos mil quinientos (2.500) hombres se resistiesen a acceder a los procesos de paz que proponía el gobierno colombiano. (Hidalgo et al, 2018). En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) impusieron un orden que imperó durante décadas dentro de la frontera sur colombiana, lo que consecuentemente y de forma permanente ha influido en los problemas de seguridad de la frontera Norte del Ecuador. Nada ocurría en dicha zona sin su consentimiento (tráfico de drogas, armas e hidrocarburos). Tras el acogimiento de ciertos líderes de las FARC, a los acuerdos de paz que recomendó el gobierno colombiano, no todo condujo a un final feliz, al contrario, el alto número de desertores crearon diversos grupos irregulares, que buscaban generar un nuevo orden de poder, que agudizó aún más la problemática, hasta llevarlo a niveles críticos. (Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2018).

En la actualidad, el estado ecuatoriano no solo confronta la problemática que generan los grupos irregulares que yacen en Colombia, sino que también todas las demás actividades ilegales que derivan de sus conexiones con carteles y organizaciones criminales internacionales, que ya han iniciado sus operaciones en el Ecuador, según indican las apreciaciones de inteligencia tanto de Colombia como del Ecuador. (Angoso, 2016). El aparato estatal sostiene que se han realizado esfuerzos al respecto, pero no ha sido una presencia real y significativa para reducir los niveles de delincuencia y contrabando que se viven a diario. (Hidalgo et al, 2018). Dejando esta zona a merced de las grandes organizaciones delictivas, que han hecho de las suyas traficando armas, extorsionando a la ciudadanía, corrompiendo funcionarios, conformando redes de trata de personas, amedrentando fiscales, pervirtiendo jueces y dividiendo el norte en zonas de influencia criminal. De esta manera, la problemática no solo ha aparecido en la zona norte, sino que también se ha extendido a lo largo de todo el Ecuador, donde hoy las bandas delictivas nacionales como los llamados “Choneros” o “Lagartos”. Disputan territorios que les permita mantener la custodia de las rutas por la que se transporta la droga procedente de México y Colombia; que tiene como destino final Norteamérica o Europa.

Está claro que la situación de la frontera norte inquieta a la ciudadanía ecuatoriana, cuestionando, ¿qué hace el gobierno para mejorar la sensación de inseguridad que se ha a la ciudadanía? ¿Han sido acertadas las decisiones adoptadas por las últimas administraciones gubernamentales, para frenar las operaciones del crimen organizado en la frontera norte? Lo cierto es que, dicha afección estatal, terminó convirtiendo a la zona norte en un campo de batalla, en el que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador hacen frente a una de las guerras asimétricas más siniestras a las que se ha enfrentado el país en los últimos años. Es perceptible que no se trata de una reacción terrorista ante una acción del Estado, sino que es la reacción terrorista por la intromisión del Estado en una zona que desde hace años los narcoterroristas consideraron suya. (Hidalgo et al, 2018).

Es así que, durante el periodo comprendido entre el mes de octubre del 2017 y junio del 2018, el Ecuador sufrió una serie de atentados terroristas por parte de grupos irregulares que operaban en la frontera sur de Colombia y colindaban con la provincia de Esmeraldas en el Ecuador. Los atentados tuvieron lugar en la parroquia de Mataje del cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas. De los consecuentes ataques, solo por citar los de mayor brutalidad: uno fue la detonación de un coche bomba frente al Comando Policial de la provincia de Esmeraldas, en el mes de enero 2018, causando afortunadamente solo daños materiales, y otro ocurrido en el mes de abril 2018, mientras que una patrulla militar realizaba operaciones de control y vigilancia en la frontera norte, la patrulla fue afectada por la detonación de un artefacto explosivo artesanal colocado a un costado de una carretera, producto del hecho se registró el lamentable deceso de 3 infantes de marina y 11 heridos.

La hostilidad desencadenó una serie de secuestros y asesinatos, el primero ocurrió con un equipo

periodístico conformado por tres personas, quienes de lo que se conoce se disponían a cubrir lo acontecido con la explosión y el fallecimiento de los infantes de marina. El equipo periodístico fue secuestrado por el grupo irregular Oliver Sinisterra liderado por alias “Guacho”; días después el presidente del Ecuador confirmó el asesinato de los tres ciudadanos. Con igual modus operandi, transcurridas algunas semanas, una pareja de ecuatorianos fue secuestrada sin mayor detalle de información, confirmándose meses después por parte de la Fiscalía General de la Nación de Colombia que, entre los cadáveres hallados en territorio limítrofe colombiano, como parte de una investigación, se identificaron los restos de la pareja ecuatoriana desaparecida.

Todos estos actos contribuyeron para que alias el “Guacho” se convirtiera en un objetivo militar tanto para la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de Colombia, Ecuador y Estados Unidos. La baja de este máximo líder, fue resultado de un trabajo minucioso y secreto, que esperó el momento justo para atacar de forma efectiva y letal, poniendo fin a la vida de un hombre que puso en jaque a dos naciones.

Tras los acontecimientos violentos y de inseguridad ocurridos en la frontera norte a inicios de 2018, en el Estado ecuatoriano se encendieron las alarmas. Para enfrentar estos desafíos se convirtió en prioridad nacional, la construcción de un modelo multinivel a fin de poder emplear los recursos estatales para la defensa de la ciudadanía. Es así como se crea el Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). El Decreto Ejecutivo 348, del 28 de marzo de 2018, legaliza la creación del Comité con la finalidad de coordinar y articular las políticas, lineamientos y acciones correspondientes a la seguridad integral fronteriza. Para poder atender de manera inmediata a los diferentes problemas que se presentan en esta zona.

Por su parte, el estado ecuatoriano realizó un análisis integral sobre las nuevas expresiones de criminalidad, lo cual permitió la creación de nuevas políticas públicas de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte, así como también una Fuerza de Tarea Conjunta, sumando los controles permanentes de los espacios territoriales y la protección de áreas estratégicas en el país. Este nuevo plan estableció tres etapas de trabajo: la primera etapa focaliza el trabajo en la organización de responsables, áreas de intervención, recolección de información e identificación de problemas; la segunda etapa tiene un trabajo mucho más estratégico, definiendo el nivel estratégico y operativo, identificación de objetivos,

indicadores y metas; y finalmente, la tercera etapa, plantea los lineamientos de acción, los programas y proyectos. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018)

Para el Estado ecuatoriano, los actos ocurridos en la frontera Norte se convirtieron en una verdadera emergencia, que condujo a la proyección inmediata del citado plan, iniciando políticas públicas cuyo propósito es la articulación de acciones de todas las instituciones del Estado para que intervengan en materia de seguridad, y así garantizar la protección de la población, la defensa

de la soberanía y fomentare el desarrollo integral.

Las políticas públicas son concebidas como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos. Estas directrices reflejan la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una determinada situación que aqueja a la ciudadanía (Villa-Mar et al, 2020). Las políticas públicas de seguridad del gobierno ecuatoriano sobre la frontera norte involucran aspectos netamente militares y policiales, que incluye el incremento de efectivos y puestos de vigilancia fronteriza. Es necesario precisar que, todas las políticas planteadas responden a un marco legal legítimo en apego a lo establecido en la Constitución (Asamblea Nacional Constitucional del Ecuador, 2008) y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

La ciudad capital del Carchi, Tulcán, está ubicada a veinte minutos de la frontera internacional con Colombia, las parroquias fronterizas que se localizan en el cantón de Tulcán, desde Chical en el noroccidente hasta el Carmelo en el noreste, históricamente mantienen un intercambio comercial legal e ilegal. El contrabando ha permitido generar ingresos a miles de familias en estos sectores, a las cuales el gobierno de turno les ha entregado recursos de manera limitada, ya que cuentan con servicios básicos mínimos y ausencia de sistemas de seguridad social y de salud. Esta población permanece ahí a la deriva, siendo un blanco fácil de las estructuras de delincuencia organizada transaccional que operan en la zona.

A pesar de que el tema de seguridad ciudadana y seguridad fronteriza se han convertido en asuntos de interés de las agendas políticas de las autoridades de turno y han puesto en marcha diferentes políticas públicas y planes de acción, por parte de la ciudadanía la percepción de inseguridad es evidente. Parece ser que,

los esfuerzos del Estado no son suficientes, pues se ha visto un incremento significativo en el cometimiento de delitos, contrabando, detención de vehículos con cargamento de drogas entre otros (Angoso, 2016). Dejando entrever que las políticas públicas implementadas para la seguridad a nivel nacional y particularmente en la ciudad de Tulcán son insuficientes para enfrentar a la delincuencia organizada transnacional que opera en esa zona.

En el presente artículo científico se busca desarrollar un análisis crítico sobre las políticas públicas implementadas para la seguridad en la ciudad de Tulcán para enfrentar a la delincuencia organizada transnacional. Para lo cual, es imperioso conocer las políticas públicas puestas en marcha durante los últimos años para la seguridad en la frontera norte, cuáles han sido aplicadas de manera acertada, reduciendo de cierta manera el índice de criminalidad y posibles enmendaduras que mejoren su planteamiento y aplicación.

MATERIALES Y MÉTODOS

El artículo científico desarrollado tiene como premisa la investigación exploratoria, la misma que permitió realizar un estudio en tesis de grado, en documentos oficiales del gobierno, en periódicos y revistas para conocer la situación actual que se vive en la frontera norte, esto implica a los últimos acontecimientos delictivos, el incremento de los indicadores de criminalidad, las políticas puestas en marcha durante los últimos años, las provincias más conflictivas y de qué manera el Estado ha tomado parte. Posterior al análisis de la información general sobre la frontera norte, la investigación descriptiva aportó con las políticas públicas más relevantes aprobadas por el gobierno en los últimos años y hasta que nivel son aplicadas, permitiendo identificar nuevos planteamientos para que de esta manera las políticas públicas puedan abarcar a todas las zonas y resolver los problemas que se presentan. Finalmente, se pudo tener una explicación de lo que ocurre con las políticas instauradas, y los factores que afectan para su falta de continuidad y aplicación, teniendo una visión más clara de cuáles son los cambios que serían adecuados implementar para mejorar estas políticas.

El método empírico utilizado fue el análisis de documentos, el mismo que permitió realizar observaciones detalladas y la recopilación de información importante que aporte de manera significativa a la investigación. De esta manera se analizaron varios documentos oficiales, entre ellos las políticas públicas planteadas por el Estado, los planes de acción propuestos por parte de los organismos competentes, las leyes que norman el accionar de las instituciones de seguridad y varias publicaciones hechas con aportes significativos a la investigación. Por otro lado, como método teórico se empleó el análisis inductivo-deductivo, el cual a partir del estudio de varios casos particulares tanto de delincuencia, contrabando y narcotráfico se llegó a determinar ciertas generalidades, como el modo de actuar de los delincuentes, las rutas de paso de la droga, el contrabando en los pasos fronterizos, comprobando la formulación teórica de que la frontera norte se ha convertido en uno de los sectores más conflictivos del país, necesitando de manera urgente la intervención del Estado y el planteamiento de políticas públicas, que sean eficaces.

Para complementar la investigación se usó la entrevista como método empírico apoyado del instrumento denominado como guía de entrevista, la misma que se aplicó a los directivos y responsables de la implementación de políticas públicas de seguridad.

Finalmente, la población fue dividida en dos subgrupos, considerando el nivel político y el nivel operativo del aparataje gubernamental del sector seguridad. Cada subgrupo tiene una población de un implicado, por lo cual la muestra coincide ya que serán las mismas personas a entrevistar.

RESULTADOS

La presente investigación demostrará la existencia de políticas públicas de seguridad que han sido implementadas en los últimos años en el territorio nacional y en la ciudad de Tulcán. Por ello

es preciso señalar que, las políticas objeto del presente análisis, responden a los principios y derechos que promueven tanto la

Constitución de la República del Ecuador como la Ley de Seguridad Pública y del Estado. (Ministerios de Gobierno, 2019).

La información recopilada, para facilitar su comprensión, citará el nombre de la política pública, junto con una breve descripción de su alcance y el nombre de la Cartera de Estado responsable de su ejecución y monitoreo, guardando la prevalencia de orden constitucional. A continuación:

- **Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida 2017-2021”**, es el instrumento al que se sujetan las políticas públicas, programas de desarrollo y proyectos públicos de las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo en el Ecuador. Aquí yacen los lineamientos para la programación y ejecución del presupuesto del Estado; así como también, la inversión y la asignación de recursos políticos. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017)

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, al ser la responsable de su ejecución, promueve la construcción de planes de desarrollo, basados en objetivos nacionales que buscan garantizar derechos para todos los ciudadanos, la reactivación económica e incentivar a una sociedad participativa con el Estado.

- **Política de Defensa Nacional del Ecuador**, se constituyó como una de las principales respuestas en materia de seguridad del Estado ecuatoriano en todo su territorio, que responsabiliza de su aplicabilidad al Ministerio de Defensa Nacional. Se caracteriza por ser la base fundamental en la que descansan los lineamientos de defensa y seguridad del Estado, particularmente por su capacidad de reacción ante conflictos armados con otras naciones. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018)

Plantea estrategias de defensa y seguridad, mediante la división administrativa y territorial del país, focalizando los esfuerzos en el fortalecimiento de la relación civil-militar, la democracia y la multidimensionalidad. Así como también, las relaciones exteriores en

Derecho Internacional, convenios vigentes, Seguridad Andina y soberanía en espacios marítimos.

- **Política de Defensa y Seguridad para la Frontera Norte**, contempló a todos los componentes de defensa y seguridad específicamente en la frontera norte y a las instituciones territorialmente competentes en el contexto estratégico de seguridad. De la aplicabilidad de esta política es responsable el actual Ministerio de Gobierno, como una respuesta urgente del Estado ecuatoriano a la problemática que yace en esta zona como producto del tráfico ilícito de drogas y la presencia de grupos irregulares armados transfronterizos, violencia criminal, entre otros.

Dentro de su planificación estratégica, se han establecido objetivos y ejes de acción encaminados a incrementar mecanismos de control en la zona de conflicto y consecuentemente sus niveles de efectividad para fortalecer la identidad nacional y la articulación intersectorial con las instituciones del sector salud, educación y social para incrementar la protección a la población fronteriza.

- **Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte (PDSDFN)**, en esta medida de Estado se buscó articular medidas de prevención e intervención frente a las amenazas que pudieran afectar a la integridad de los habitantes y la infraestructura estatal. Además de armonizar principalmente el desarrollo económico, social y productivo de las poblaciones de la frontera norte. (Gobierno de la República del Ecuador, 2018).
- **Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI)**, esta medida buscó dar un giro estratégico, para ejercer acciones permanentes sobre las amenazas y los riesgos, ampliando el concepto de seguridad de manera multidimensional que permita trabajar en acciones de defensa, seguridad pública y la gestión de riesgos. Principalmente, busca el mantenimiento de la seguridad pública del Estado, priorizando la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público. La Institución responsable de su ejecución es el Ministerio de Gobierno. (Ministerio del Interior, 2019)
- **Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronterizo**, esta medida pretende coordinar acciones multinivel a fin de poder emplear los recursos estatales para la defensa de la ciudadanía, puntualmente en la frontera norte. Tiene como finalidad el coordinar y articular político, lineamientos y acciones inmediatas correspondientes a seguridad integral, las mismas que permitan actuar en el menor tiempo posible ante cualquier situación que atente contra la soberanía del Estado.
- **Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030**, es una política focalizada a la Seguridad Ciudadana que tiene por objetivo articular las relaciones entre instituciones del Estado, Gobiernos Autónomos, empresa privada, policía, jueces, fiscales; con la finalidad de entre todos construir una sociedad segura basada en la seguridad, la prevención de la violencia y la resolución de conflictos. Por consiguiente, se la ha considerado como una guía en enfoques de igualdad que invita a la participación directa de la ciudadanía. El responsable de su ejecución es el Ministerio de Gobierno.
- **Plan Operativo Anual Binacional Ecuador – Colombia 2019 (POAB)**, es una política pública implementada por el Ministerio de Defensa, que busca establecer estrategias en materia de seguridad y defensa en la frontera común de estas naciones. Así mismo planea la coordinación de acciones que intervengan de manera directa sobre las poblaciones fronterizas, buscando el desarrollo y bienestar. El plan cuenta con sesenta y cuatro (64) tareas específicas,

entre las que resalta, el combate a grupos armados ilegales, el narcotráfico, el contrabando de hidrocarburos y mercancías, el lavado de activos, el tráfico de armas y explosivos, la trata de personas, la minería ilegal, entre otros.

En este primer apartado se puede observar la existencia de políticas públicas que buscan fortalecer la Seguridad Ciudadana en el territorio nacional, que son lideradas por las Secretarías de Estado del Sector Seguridad del poder Ejecutivo. A continuación, se observa la focalización e impulso de medidas dentro de la ciudad de Tulcán, para tratar la problemática de seguridad, propia de esta zona. Diferentes actores locales han planteado varias políticas públicas orientadas al tratamiento e implementación de la seguridad y convivencia social pacífica para disminuir la inseguridad que se vive en la ciudad, entre las más representativas esta la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana, instancia encargada de generar información de calidad, oportuna y acorde a la realidad local, que sirva como un instrumento objetivo para la toma de decisiones, en lo que a políticas de seguridad se refiere.

- **Desde la Gobernación del Carchi**, se promueven y fomentan acciones articuladas con otras instituciones relacionadas a mantener el orden y la seguridad en la provincia. Para el cumplimiento de esta priorización de agenda territorial, la colaboración de las Fuerzas Armadas a través de la Fuerza Terrestre con patrullajes permanentes en la línea de frontera y el acompañamiento de personal de la Policía Nacional para el control del contrabando, narcotráfico y demás delitos.
- **Comandancia Provincial del Carchi de la Policía Nacional del Ecuador**, La Policía Nacional del Ecuador es una institución adscrita al Ministerio de Gobierno, pero fundamentalmente es el brazo operativo para la praxis de la seguridad ciudadana y el orden público, según lo establecido por la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). Esta misión institucional es llevada a territorio y mediante la presencia policial, operativos de control, patrullajes continuos dentro de la ciudad, se busca disuadir y prevenir el cometimiento del delito, garantizando la seguridad ciudadana. En lo que concierne al ámbito preventivo, el personal policial junto con la ciudadanía desarrollan planes conjuntos en acciones preventivas de seguridad en los barrios.

La Seguridad es un componente del Estado en el cual es imperativo que el eje de prevención sea ejecutado con la participación directa de la ciudadanía. (Llugsha, 2012). Desde la población de la ciudad de Tulcán también se promueven iniciativas para tratar la problemática de seguridad, a continuación, se detallan algunas:

- La Federación de Barrios de Tulcán, ha desarrollado un sistema de alarmas tempranas, a través de la implementación de redes de comunicación para acciones inmediatas en contra de la delincuencia y con acciones conjuntas con la Policía Nacional del Ecuador.

- La Cámara de Comercio del Carchi, desde la empresa privada, se impulsa un proyecto denominado “Tu local protegido”, en el cual se brinda seguridad motorizada y monitoreo constante a los locales comerciales dentro de la ciudad de Tulcán, con el apoyo de la Policía Nacional del Ecuador.

Entender las causas y factores que intervienen en la dinámica delincriminal, así como el origen y la explicación de los procesos seguidos para llegar al cometimiento del delito, encausan al entendimiento de que las políticas públicas también pueden tener una vigencia y una caducidad. (Villa-Mar et al, 2020). Durante la investigación se ha identificado políticas públicas puestas en marcha hace ya algunos años, las mismas que, debido al reordenamiento de prioridades estatales y agendas de los gobiernos de turno, se descontinúan y pasan a ser obsoletas.

En el año 2001, como política de seguridad tras una débil presencia institucional de Estado, se creó la **Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR)**, la misma que mediante acciones políticas, militares y de desarrollo, buscaba fortalecer la vigencia del Estado de derecho, e impulsar el desarrollo social y económico. Esta unidad se desprende de un programa denominado “Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo de la Región Fronteriza Norte” que tiene en estudio la ejecución de 29 proyectos de dotación de infraestructura básica en sectores rurales y 9 proyectos de fortalecimiento social. La unidad de desarrollo tenía una planificación hasta el 2005. Poco después, en el año 2007, el gobierno de turno planificó la creación del primer Plan Nacional de Desarrollo.

Otra política planteada durante el gobierno de la revolución fue el **Plan Ecuador**, el mismo que nace como política de Estado el 24 de abril de 2007, como un plan integrado multisectorial de desarrollo para las provincias del norte, además de contribuir a la paz en el cordón fronterizo. Poco tiempo después, en junio de 2013, el expresidente Rafael Correa determinó que el Plan Ecuador sea absorbido por la SENPLADES.

Para validar la investigación realizada, durante la elaboración de este artículo científico, se diseñó una guía de entrevista con los siguientes aspectos: factores y limitantes previos a la aplicación de políticas públicas, vigencia de las políticas públicas en el territorio nacional y la ciudad de Tulcán, dominio de políticas públicas por parte de las instituciones responsables de su cumplimiento, atención inmediata a toda la problemática derivada de la delincuencia, tiempo de vigencia y órganos de control y seguimiento de las políticas públicas.

Resultado de la recopilación de información, todos los entrevistados coinciden en que es una de las medidas menos eficientes que el Estado pueda adoptar al crear políticas públicas focalizadas en reducir los niveles de crimen que vive el Ecuador, mediante la militarización de ciudades enteras y la incorporación de más policías en las calles. Pues es fundamental que se ejecuten estudios profundos que permitan identificar las causas estructurales que originan la violencia y la

criminalidad. Ya que se ha podido evidenciar a través del análisis de la información estadística que existe una correlación entre criminalidad y escolaridad, por citar un ejemplo. Estructurando políticas públicas que generen oportunidades, enfocadas en la falta de educación, salud, alimentación y la creación de fuentes de trabajo.

Entre los factores y limitantes expuestos por los entrevistados en la creación de políticas públicas, citaron como primer punto a la falta de continuidad de los servidores públicos en sus cargos y el alto nivel de rotación de autoridades. La falta de institucionalidad no permite que las políticas públicas se concreten y que años de trabajo se echen a perder. Dejando de esta manera políticas públicas inconclusas en ciertos casos y otras que simplemente son olvidadas con el tiempo. Otra limitación determinante es la falta de recursos para la creación y aplicación de políticas. Ya que no solo la fase de su estudio previo requiere de un presupuesto, sino también su aplicación y seguimiento. Contando además los años para los cuales fue planteada la política que de igual manera requiere de recursos económicos para su eficaz cumplimiento. Finalmente, la falta de socialización de las políticas públicas genera desconocimiento por parte de la población y funcionarios encargados de su cumplimiento, entorpeciendo la correcta ejecución de las políticas.

Por parte del entrevistado del nivel político, se expuso la inconformidad de cómo se están llevando la creación de políticas. Son cosas diferentes el diseño y la aplicación de políticas públicas en el país. Donde la creación debe ser desarrollada por personas con competencias necesarias en el campo, con preparación y estudios que denoten el dominio del tema de seguridad ciudadana y no nada más por gente que ocupa un cargo en cumplimiento a un favor político. De la misma manera, las instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas cumplen el papel de un asesoramiento táctico-estratégico para situaciones que se adapten a la realidad de nuestro país.

Otro aspecto sumamente importante es el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Sobre ello, los entrevistados coincidieron en lo siguiente: en el Ecuador no hay una cultura de evaluación de resultados. El proceso es llevado correctamente hasta su aplicación, pero después no se le da seguimiento adecuado. El mismo que debe constar de indicadores, que demuestren si se está cumpliendo o no el objetivo para el que fueron creadas las políticas, además de informes cada cierto tiempo para demostrar su efectividad. (Pérez, 1997). Así mismo, cada política pública debe contar con un apartado en el que conste de manera escrita los indicadores, evaluaciones y los responsables de realizar los informes.

DISCUSIÓN

Para comprender la problemática se deben tener algunas aristas claras, la primera; por años la frontera norte del Ecuador ha sido considerada como una zona de conflicto, en la que la presencia del gobierno central tanto de Colombia como del Ecuador ha sido escasa y limitada, sobre todo ausente de políticas de securitización, es decir inexistencia de dispositivos de control

que identifiquen posibles riesgos y amenazas que garanticen la defensa de la ciudadanía. (Villa-Mar et al, 2020). Siendo esta la principal causal para que las oportunidades de acceder a una vida digna, a través de educación y empleo, se desvanezcan. Lo que denota la deficiencia de políticas públicas en materia de educación y empleo y ni que decir de la seguridad, en esta zona.

Esta condición de vulnerabilidad en el territorio ecuatoriano ha sido aprovechada para perpetrar delitos en la frontera por parte de las organizaciones delictivas transnacionales que lideran el ilícito negocio del narcotráfico en Colombia. (Jaitman, 2015).

En este sentido, la fracasada medida adoptada por el gobierno de Juan Manuel Santos, en el año de 2016, respecto a la firma del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, no solo que no cumplió su cometido, pues no todos los miembros de esta organización se acogieron a los acuerdos de paz, sino que también produjo la atomización de la resistencia y pugnas de poder por generar un nuevo orden delictivo y el control sobre las zonas de cultivo (Orozco, 2020). Según un estudio de las Naciones Unidas, desde el año 2016 hasta la presente fecha, se estima que la cantidad de sembríos de coca comprendidos entre el territorio del departamento de Nariño – Colombia hasta la provincia de Esmeraldas – Ecuador se han cuadruplicado, lo que deja como resultado el incremento exponencial de la producción de droga.

Las nuevas amenazas a las que el Ecuador se expone, efecto de la sobreproducción de droga y la búsqueda incesante de vías de tránsito para sus destinos finales, generalmente Norteamérica y Europa, han convertido al país en un territorio de disputa entre los grandes carteles del narcotráfico que con el apoyo de bandas criminales locales se disputan la custodia de las rutas. (Angoso, 2016). Trayendo consigo una serie de problemas sociales interrelacionados como son el sicariato, los secuestros, el tráfico de drogas, la corrupción y el lavado de activos, entre otros.

La segunda arista es la imperiosa necesidad de que el Estado ecuatoriano recobre su soberanía ante todas las amenazas descritas, adoptando medidas inmediatas para resarcir los grandes errores que le han restado al Ecuador institucionalidad como Estado, sobre todo en temas de Seguridad.

En la década de los ochenta, cuando en Latinoamérica se retorna a la democracia, se empieza a generar un cambio de paradigma sobre la seguridad, dando una transcendental importancia al ciudadano, por lo cual se acuña el término “Seguridad Ciudadana”. En el Ecuador, antes del año 2009, la doctrina de Seguridad Nacional concebía a la defensa de la nación como su principal y único eje, dando un alto protagonismo a las Fuerzas Armadas, por el eminente riesgo a guerras entre naciones al que estuvo expuesto el país hasta el año 1998. Para entonces, el cuerpo colegiado máximo para temas inherentes a la Seguridad, el Estado era el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), presidido por el presidente del Ejecutivo y conformado por las Fuerzas Armadas del Ecuador, entre otros integrantes. (Ministerio del Interior, 2019)

En el año de 2009, se elimina el COSENA y se crea el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) que orientó el manejo de la seguridad pública con un enfoque hacia el robustecimiento y la participación civil, pues la secretaria de este cuerpo colegiado le fue atribuida al entonces Ministerio Coordinador de Seguridad, que era una institución orientada a sistematizar y dirigir la política pública en materia de seguridad. Adicionando la participación del vicepresidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente Corte Nacional de Justicia, el fiscal general del Estado, el Comandante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador y el Comandante General de la Policía Nacional, entre otras máximas autoridades del sector Seguridad.

Para el 2017, se elimina el Ministerio Coordinador de Seguridad, tras lo cual se resta crucial importancia a los asuntos de seguridad pública, pues las secretarías pro

tempore entre el entonces Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, no solo que debilitaron la institucionalidad, sino que también restan eficacia a las políticas públicas aprobadas en su seno, pues al no tener roles y actores claros hace que el Estado ecuatoriano divague en definiciones de materia de seguridad pública.

La recapitulación nos conduce a entender que el origen de la acefalía estatal que actualmente el Ecuador sobrelleva incide directamente en el seguimiento y monitoreo de políticas públicas en materia de seguridad, es debido a la ausencia de un cuerpo colegiado especializado que pueda liderar en el ámbito y sobre todo asesorar efectivamente al presidente de la República, más aún si se considera que la dinámica del delito se modifica y evoluciona ágilmente gracias a la utilización de la tecnología. (Oviedo, 2007). Además, que no se debe anteponer en la agenda gubernamental los temas políticos a los asuntos de seguridad, pues de lo contrario los niveles de violencia se disparan, como es el caso del Ecuador en la actualidad.

La tercera arista es comprender que sobre la legislación ecuatoriana la creación o modelación de políticas públicas se origina en las directrices impartidas por un **“Plan Nacional de Desarrollo”** que cada administración del Gobierno Central lo formula con una vigencia aproximada de cuatro años, tiempo en el que se estima culminará su mandato y que encarga de su cumplimiento a la SENPLADES. De ahí que, el gabinete sectorial de Seguridad debe formular el **“Plan de Seguridad Integral”**, en este caso el Ministerio de Defensa es la institución responsable de la elaboración y cumplimiento por ejercer la secretaría del COSEPE; y consecuentemente cada una de las carteras de Estado deben estructurar su plan sobre las competencias atribuidas, para el efecto, desde el Ministerio de Gobierno se emitió el **“Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica del Ecuador”** para combatir las amenazas ya descritas, focalizando su accionar en tres ejes fundamentales: defensa, seguridad y desarrollo. Con esto se busca ejercer control sobre la zona norte para reducir los altos índices de criminalidad y fomentar el desarrollo en las comunidades fronterizas.

Desafortunadamente, los indicadores que se establecen para la medición de eficiencia de las políticas públicas de seguridad están orientadas a establecer indicadores de gestión y no de impacto. Para ejemplificar el caso, como indicador de gestión se podría definir “Número de vehículos patrulleros entregados a la Policía Nacional”. Se concordará que es indispensable para la institución policial y sus elementos uniformados el contar con herramientas e indumentaria para cumplir con sus labores. Sin embargo, a pesar de que la dotación es importante, es mucho más esencial que los indicadores sean de impacto, pues, medir quizás como indicador la “Reducción de la tasa de homicidios”, permitiría que los equipos técnicos asesores de autoridades como el presidente de la República, ministro de Gobierno o el alcalde de la ciudad de Tulcán pudiesen tomar decisiones y medidas mucho más focalizadas ante amenazas evidentes.

Como cuarta y última arista de este análisis, en una analogía, la seguridad de un Estado es el equivalente a la punta de un iceberg, pues tanto la seguridad ciudadana como la convivencia pacífica guardan una relación directamente proporcional con el nivel de educación, bienestar social y económico, y el empleo digno al que una determinada población tiene acceso. (Pérez, 1997). En el Ecuador y particularmente en la ciudad de Tulcán, la degradación de los factores sociales y económicos, producto de una mala gestión gubernamental, adicionada los flujos migratorios que han saturado la poca accesibilidad de los recursos estatales de la ciudadanía local, son los elementos que han dado pie para que proliferen en los diversos problemas sociales.

Prestar atención y volcar acciones para contener la causalidad que origina la violencia, es decir, trabajar desde la prevención del delito, le ahorraría mucho más dinero al Estado del que ahora invierte para contener toda la crisis de violencia e inseguridad que acecha al Ecuador. Es necesario invertir en educación, salud y bienestar social articulando mancomunadamente el accionar con otras entidades del Estado como el Ministerio de Educación o el Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud es algo indispensable. Del análisis

de la información estadística que arroja la población penitenciaria en el Ecuador, se puede observar que:

- “Apenas 1 de cada 10 PPL ha terminado el colegio”. Lo que lleva a la conclusión de que las políticas públicas en materia de educación que son competencia del Sector Social, es ineficiente y eso conlleva a agudizar otros problemas sociales. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2021)
- “El 50% de la población penitenciaria fue detenida por el cometimiento de delitos como narcotráfico y robo”, lo que conduce a conjeturar que el cometimiento de delitos está asociado a la falta de oportunidades y acceso a empleos. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2021)

CONCLUSIONES

El desarrollo del análisis crítico sobre las políticas públicas implementadas para la seguridad en la ciudad de Tulcán para enfrentar la delincuencia organizada transnacional permite concluir que:

Habiéndose realizado el análisis crítico de las políticas públicas puestas en marcha durante los últimos años, entrevistando a actores tanto del nivel político como del nivel operativo inherente en el sector seguridad del Ecuador, quienes, tras su exposición de opiniones, desde sus respectivos enfoques, coinciden en que la formulación de políticas públicas debe exigir un eficiente seguimiento y un cabal cumplimiento.

Las políticas públicas de seguridad en el Ecuador, rigen para todo el territorio nacional sin excepción, una vez aprobadas y publicadas según decretos ejecutivos con vigencia de carácter inmediato. Por la naturaleza de la amenaza, ciertas políticas públicas pueden ser focalizadas solo a la zona fronteriza norte, este es el caso del Plan Nacional de Seguridad Integral Fronterizo (PESIF) y Plan Operativo Anual Binacional Ecuador – Colombia 2019 (POAB). Las cuales fueron creadas con la finalidad de coordinar acciones de seguridad, defensa y desarrollo exclusivamente en la Zona 1 o frontera norte del Ecuador.

En la ciudad de Tulcán, por medio del Gobierno Autónomo Descentralizado y las Instituciones Armadas acantonadas en la provincia, se han puesto en marcha políticas públicas internas, las mismas que han requerido de la intervención tanto de uniformados como de la ciudadanía. Recalcando con esta iniciativa que la seguridad es de todos y cada uno, y se puede aportar de diferente manera.

El panorama no luce favorable para el Estado ecuatoriano y mucho menos para la población de las zonas fronterizas, particularmente de la ciudad de Tulcán, pues los altos índices de violencia presagian la presencia de organizaciones delictivas y su sofisticada preparación para hacerle frente a la fuerza pública del Ecuador, siendo imperioso trabajar desde ya en la erradicación de la violencia y sobre todo en la prevención del delito, para que el Estado pueda ir recuperando un territorio que ha sido abandonado por años, con las consecuencias señaladas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Aguilar, L. (2007). Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa.
http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Bardach_Tema-Agenda.pdf
- Angoso, R. (2016). Un mundo en caos, las nuevas amenazas globales. Obtenido de Diario16:
https://www.iniciativaradical.org/web/wp-content/uploads//diario16_caos.pdf

- Asamblea Nacional Constitucional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N. 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento N. 35. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_panel5_sercomp_1.3.ley_seg_p%C3%BAblica.pdf
- Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. (2016). Reglamento de la conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas. Brasil: Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. https://www.cmda-info.net/files/ugd/c3ec19_a087e8b54e15415bb63599fa8aab3c37.pdf
- Gobierno de la República del Ecuador. (2018, mayo). Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte. Gobierno de la República del Ecuador. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Políticas_Defensa_2018.pdf
- Hidalgo, R., Albán, M, & Flores, R. (2018). Frontera norte: el relato del gobierno es crudamente chato. Obtenido de El Enfoque. <https://4pelagatos.com/2018/03/29/frontera-norte-el-relato-del-gobierno-es-crudamente-chato/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). Estadística de Seguridad Integral. Delitos de mayor connotación psicosocial. Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2021/01/102020_Cifras_Seguridad.pdf
- Jaitman, L. (2015). Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Llugsha, V. (2012). Frontera norte ecuatoriana, un espacio en conflicto y disputa: análisis de acciones de seguridad ciudadana establecidas por los gobiernos locales de la frontera norte del Ecuador (Master's thesis, Quito: Flacso sede Ecuador). <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6797/2/TFLACSO-2012VELG.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”. Ecuador: Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Ministerio del Interior. (2019). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica

2019-2030. Ministerio del Interior. https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1_compressed.pdf

Ministerios de Gobierno. (2019a). Indicadores de Seguridad Ciudadana. Sistema de Indicadores de Impacto y Resultados de Seguridad. https://mydata.iadb.org/api/views/2gtw-dpqa/files/uATtHiioaHkW0z9-28-G3AL9X1Nu4hXBDcYzjQA1ezQ?download=true&filename=Indicadores%20Estandarizados%20de%20Convivencia%20y%20Seguridad%20Ciudadana_dic2011_es.pdf

Orozco, F. (2020). Cambios de la política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte de Ecuador, en el marco del proceso de paz colombiano (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7290/1/T3175-MRI-Orozco-Cambios.pdf>

Oviedo, E. (2007). Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 1(2), 71-84. <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656564004.pdf>

Pérez, E. (1997). Los desafíos de seguridad y defensa en el Cono Sur de América. Boletín de Información, (250), 23-32. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4768522.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida 2017-2021”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf>

Villa-Mar, K., Vélez-Grajales, V., Cedillo, B., Restrepo, A., Munguía, P., Blackman, A., ... & Tessada, J. (2020). Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).