



REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA 2011-2012

TÍTULO DE LA TESIS

**INCIDENCIAS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA POR LA ASIGNACIÓN DE
TAREAS POLICIALES A LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR,
DURANTE EL PERÍODO 2006-2012.**

Tesis para optar por el título de Magíster en Seguridad y Defensa

Autor: Lenin Onofre Montenegro Vallejo

Directora: Msc. Carla Álvarez Velasco.

Quito, octubre del 2014

No. 059-2014

ACTA DE GRADO

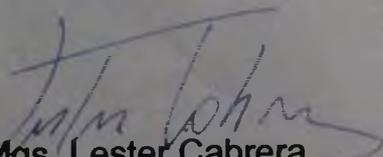
En la ciudad de Quito, a los once días del mes de agosto, del año dos mil catorce, **LENIN ONOFRE MONTENEGRO VALLEJO**, portador de la cédula de ciudadanía: 0401029194, **EGRESADO DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"INCIDENCIAS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA POR LA ASIGNACIÓN DE TAREAS POLICIALES A LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR, DURANTE EL PERÍODO 2006-2012"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

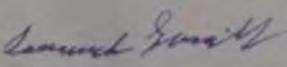
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.11
Tesis Escrita:	8.28
Grado Oral:	8.89
Nota Final Promedio:	8.54

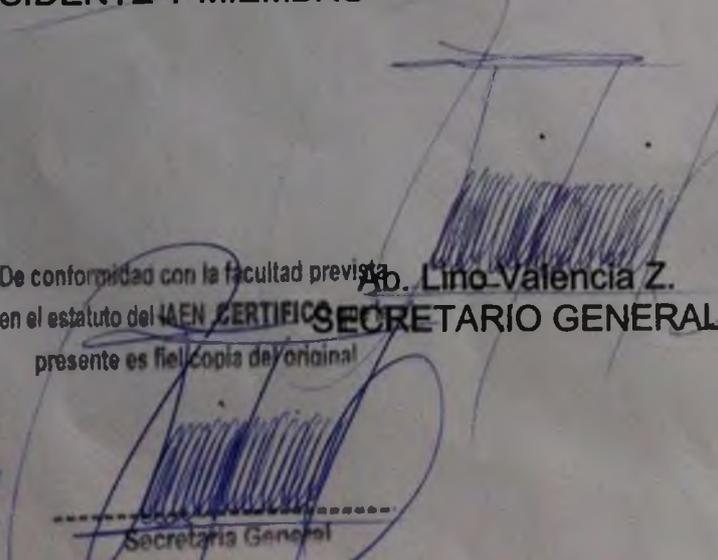
En consecuencia, **LENIN ONOFRE MONTENEGRO VALLEJO**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Lester Cabrera
PRESIDENTE Y MIEMBRO


Mgs. Leonardo Jaramillo
MIEMBRO

De conformidad con la facultad prevista
en el estatuto del IAEN CERTIFICADO
presente es fiel copia del original


Ab. Lino Valencia Z.
SECRETARIO GENERAL


iaen
Instituto de Altos
Estudios Nacionales
La Universidad
de Postgrado
del Estado
Fojas
Fecha 11/08/14

AUTORIA

Yo, Lenin Onofre Montenegro Vallejo CI 0401029194 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.

A handwritten signature in blue ink, reading "Lenin Montenegro V. C.", written over a horizontal line.

Firma
C.I. 0401029194

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

A handwritten signature in blue ink, reading "Lenin Montenegro V.", is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

LENIN ONOFRE MONTENEGRO VALLEJO
CI: 0401029194

RESUMEN

El apoyo militar en tareas policiales en el ámbito nacional fue un tema que acentuó el discurso político, el debate académico y en general el “vox populi” en el marco contextual el gobierno del Ec. Rafael Correa Delgado, en especial en el año 2010 en que se producen cuatro aspectos fundamentales: La manifestación pública de policías el 30 de septiembre del 2010 y los consecuentes decretos de estado de excepción; la emisión de una Medida Cautelar emitida por el Juez Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, en la que se ordena a las Fuerzas Armadas apoyen a la institución policial en favor de la seguridad ciudadana; la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado para dinamizar el apoyo militar en tareas de seguridad ciudadana; finalmente la emisión de la política de seguridad, en la llamada “Política emergente contra la criminalidad” en el Plan Nacional de Seguridad Integral.

El punto central en este tema es que la política de apoyo militar a la tarea policial fue aplicada de forma “emergente”, por lo tanto no se han evaluado sus alcances; en consecuencia, con un amplio enfoque de objetividad, se ha llevado a cabo un análisis de las variaciones delictivas desde el año 2006 hasta el 2012, para determinar el comportamiento antes y después de dicho apoyo fue el año 2010 el punto de corte.

La investigación tuvo la guía de una hipótesis: “El apoyo militar contribuye a la disminución de los niveles de delincuencia”, lo que se pudo aseverar luego del análisis de datos estadísticos, puesto que han disminuido los homicidios cometidos con armas de fuego y a la par han aumentado las incautaciones de este tipo de armas por los militares.

ABSTRACT

Military support in law enforcement at national level was a theme that stressed the political discourse, academic debate and in general the "vox populi" on the shortcut under the government of Ec. Rafael Correa Delgado, especially in 2010 in four fundamental aspects that occur: the public manifestation of the Policia Nacional on September 30, 2010 and the subsequent emergency state decrees; issuing a precautionary measure issued by the Second Criminal Judge Twenty of Pichincha, which is ordered to the military support of the police institution for public safety; the proposal to amend the Public Safety Act and the State to boost military support in public security tasks; finally the issue of security policy in the "emerging policy against crime" in the National Plan of Integrated Security.

The focus in this issue is that the policy of military support for the police work was applied to "pop" so therefore were not evaluated its scope; accordingly, with a comprehensive approach to objectivity, has conducted, an analysis of crime changes from 2006 to 2012, to determine the behavior before and after such support was the 2010 cutoff.

The research was guided by a hypothesis: "The military support helps to reduce levels of crime", which could then assert the statistical data analysis, since decreased homicides committed with guns and on par have increased seizures of such weapons by the military.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi madre, Luz América Vallejo Ortega, quien a pesar de tener que soportar una enfermedad terminal, me apoyó incondicionalmente para alcanzar mis logros profesionales, siempre quiso que atendiera primero mi deber con la Academia que a su enfermedad, buscaba alivianar en todo momento mi preocupación por su salud, pero con el devenir del tiempo y mientras estaba ocupado en culminar mi investigación, su vida se extinguió.

Desde entonces es “LUZ” que desde el cielo guía mis pasos, siento su compañía cada vez que encuentro dificultades en el camino. Ella disminuye las aflicciones cuando la angustia me oprime el pecho y siempre me indica el camino correcto a seguir.

Madre de mi alma este sacrificio es para usted.

INDICE GENERAL

Plan de Tesis	1
Introducción al plan de tesis	1
Planteamiento del problema	4
Objetivos	5
Elementos del Marco Teórico	6
Categorías o términos clave	6
Variables e hipótesis de investigación	7
Metodología de la investigación	8

DESARROLLO DE TESIS

Introducción	10
---------------------	----

Capítulo I Concepto de seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana y la participación militar en contexto	16
Seguridad ciudadana: Estado del arte	21

Capítulo II Marco jurídico y contexto institucional que configuran la seguridad ciudadana del Ecuador

Marco jurídico que configura la seguridad ciudadana en Ecuador	26
Estados de excepción y la intervención militar en seguridad ciudadana	35

Contexto institucional de la seguridad ciudadana en Ecuador 2006-2012	39
---	----

Capítulo III
Resultados en el control delictivo, de las instituciones de seguridad, e incidencias en la seguridad ciudadana

Introducción	48
Análisis	49
Interacciones entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional	51
Comportamiento delictivo (2007-2012) en base a datos estadísticos	55
Análisis de la delincuencia por indicador	57
Homicidios	57
Robo a personas	61
Robo en domicilios	63
Robo en locales comerciales	64
Robo de carros	65
Robo de motocicletas	66
Asalto y robo en carreteras	68
Resultados en el control delictivo Policía y Fuerzas Armadas	69
Control delincuencial	72
Operativos de control delincuencial	72
Personas detenidas	74
Vehículos recuperados	76
Drogas incautadas	78
Armas de fuego decomisadas	80

Capítulo IV
Incidencias y notas concluyentes del apoyo militar en seguridad ciudadana

Incidencia con relación al concepto de seguridad ciudadana	86
Incidencia con relación al marco institucional	89
Incidencia con relación a los datos y estadísticas	91
La tendencia anual de denuncias desde el año 2007 hasta el 2012 en los siete delitos de mayor connotación es al alza.	91
A pesar de la tendencia al incremento en las denuncias de delitos, haciendo referencia a los homicidios, estos tienden a la baja	92
Un nuevo problema de investigación	95
Referencias	97
Anexos	105

PLAN DE TESIS

El Plan de Tesis ha constituido un insumo fundamental en el desarrollo de la presente investigación; en esta etapa se elaboró un esquema a manera de hoja de ruta, de forma secuencial y ordenada; finalmente permitió comprobar la hipótesis propuesta y generar conclusiones fundamentadas. Por lo tanto es parte de la investigación como un insumo valedero.

En la década de los años sesenta se difunde en Suramérica la “doctrina de seguridad nacional” patrocinada por los Estados Unidos ante un supuesto enemigo para las Américas, concretamente la ideología comunista.

En el Ecuador dicha doctrina fue aplicada en el curso de los gobiernos militares hasta finales de los años setenta; sin embargo y a pesar que desde 1979 se inicia un proceso de redemocratización en el país, se conserva la influencia de dicha doctrina en las políticas del ramo, principalmente por la vigencia la Ley de Seguridad Nacional.

Entre 1990 y 1999, rige una concepción hegemónica para enfrentar la inseguridad y violencia en el Ecuador a través de una política de *control* que consistía en la “represión policial y el castigo judicial”¹; esta política convertía al Estado en depositario y garante de la seguridad al mismo tiempo.

Con el surgimiento de nuevas amenazas y la solución pacífica de los conflictos interestatales, se da un cambio paradigmático en la seguridad proveniente del sistema internacional. El fin de la guerra fría constituye el principal acontecimiento para este surgimiento. Así Khatichik Der Ghougassian argumenta que el período comprendido entre 1991-2001 corresponde a un movimiento llamado “Reforma” dentro del cual se

¹ Ver Alicia Torres 2003: “Informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999”. FLACSO Ecuador.

cuestiona la supremacía del Estado como eje central para posicionar al ser humano como el sujeto medular en un nuevo paradigma en seguridad².

Esto implicó una nueva dimensión global en cuanto amenazas para la seguridad de los seres humanos, misma que incluía la pobreza crónica, violencia étnica, tráfico de personas, cambio climático, pandemias, entre otras. El nuevo paradigma se consolidó a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en relación a la seguridad humana establece que: “consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano” (Rojas; 2012: p. 36). Con ello también se estableció un nuevo enfoque para el tratamiento de la seguridad, ejerciendo influencia en las políticas de diferentes Estados sin que el Ecuador fuera la excepción.

Este cambio tiene relación con el surgimiento de nuevas amenazas al Estado desde el interior del mismo, amenazas que se harían más visibles luego del atentado a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001, influyendo en las agendas de seguridad principalmente de los Estados Unidos, frente al terrorismo, tráfico de armas, trata de personas, etc.

Siendo que el principal afectado con este tipo de amenazas difusas, asimétricas, fue la mayor potencia mundial, los cambios en torno a políticas de seguridad se diseminaron por toda la región latinoamericana.

Los elementos del nuevo paradigma se adaptaron a cada país de acuerdo a su realidad. En el caso ecuatoriano se incorpora el enfoque integral a la política de seguridad, poniendo énfasis en su principal beneficiario a través del concepto de “seguridad

² Ver Khatichik Der Gougassian 2003 “Del renacimiento a la reforma en estudios de seguridad”.

ciudadana”. Pero a pesar de que este concepto aún no se ha establecido de forma clara y definitiva, se ha configurado una nueva estructura Político-Institucional de seguridad.

La incorporación de los elementos de la seguridad humana se concreta iniciado el gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado, que desde el año 2007, impulsó dentro de su política de “Revolución Ciudadana” el cambio de la Constitución de la República, con la nueva Constitución se dieron importantes reestructuraciones en diferentes ámbitos de la política estatal³, incluido lo referente al tema de seguridad.

Como resultado, se separaron radicalmente las funciones de la Policía Nacional y las de las Fuerzas Armadas, antes sincronizadas como fuerza pública. A la primera se le consignó exclusividad para encargarse de la Seguridad Interna, mientras que a la segunda se le responsabilizó exclusivamente de la Seguridad Externa: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional” (Asamblea; 2008: Art. 158)

Se introdujo en el lenguaje político el término seguridad ciudadana como política de Estado que además tiene repercusión en la academia de las Ciencias Sociales impulsando debates y diferentes posturas que han sido relevantes para configurar el marco conceptual del presente análisis.

El cambio paradigmático implicó también un nuevo rol para los militares ecuatorianos, quienes sin perder su esencia, permanecieron vigilantes de las fronteras, protegiendo la soberanía nacional, no únicamente de amenazas de otros Estados, sino

³ La Constitución Política de la República 2008, en su sección undécima hace referencia a la seguridad humana, planteando: “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. (Asamblea Nacional; 2008: Art. 393).

también de posibles agresiones del crimen organizado transnacional. Este nuevo rol militar tuvo constancia en el Libro Blanco 2006⁴, así como también en la Agenda de Seguridad Interna y Externa del año 2007⁵. Nuevas amenazas que afectaban también la seguridad interna, proveniente de lo externo, tocando las fronteras y la soberanía.

2. Planteamiento del problema

Hasta el momento no existe una evaluación del impacto generado por el apoyo de Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Ciudadana desde su reincorporación en el año 2009 en el contexto político del Gobierno actual (2006-2012). Este trabajo de investigación pretende analizar dicho impacto.

No existe todavía un consenso respecto al contenido del concepto de seguridad ciudadana, de hecho, la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo veintitrés define lo siguiente:

La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador. (Asamblea; 2009: Art. 23)

⁴ Documento sin reserva que contiene la política para la Defensa del país. En su contenido sostiene que: “En la actualidad, las amenazas a la seguridad más significativas son aquellas que se derivan del riesgo de extensión de situaciones de violencia más allá de las fronteras, con acciones de fuerza, proveniente de grupos ilegales armados; y, con diverso grado de incidencia, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo. (Libro Blanco de la Defensa; 2006).

⁵ Dentro de los lineamientos de las políticas intersectoriales de seguridad interna y externa, se establece la “lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado” (SENPLADES; 2008: p. 111). Que dentro de la política integral de seguridad compromete en este fin a Fuerzas Armadas y Policía.

La definición que consta en la ley es aplicable para el delineamiento de responsabilidades y acciones de seguridad ciudadana con la institución responsable, que en este caso es la Policía Nacional, pero es ambigua a la hora de comprometer en estos fines a Fuerzas Armadas, puesto que su labor ha estado centrada en la Defensa del Estado de agresiones externas y para ello el entrenamiento y la doctrina adoptados están acordes al uso de la fuerza letal.

Varios han sido los mecanismos utilizados para viabilizar el apoyo militar en el control delictivo, entre ellos: la Política emergente del Plan Nacional de Seguridad Integral; decretos de estado de excepción⁶; reformas a la ley que regula las funciones de la fuerza pública⁷; pero especialmente una “Medida Cautelar” adoptada en noviembre 2010 para la protección de los derechos de los ciudadanos, su seguridad y su integridad.

El apoyo militar en el control delictivo no ha sido evaluado, por tanto, los tomadores de decisiones y ciudadanía, desconocen si su adopción ha aportado objetivamente a mejorar la seguridad ciudadana.

En este sentido, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la asignación de tareas policiales a las Fuerzas Armadas del Ecuador ha incidido en la seguridad ciudadana, durante el período 2006-2012?

El estudio estará enfocado en el *control delictivo*, que es una actividad policial que se viene cumpliendo con apoyo militar y en las tareas que por su naturaleza son consideradas policiales; tareas que realizan militares a manera de hibridación en su naturaleza, por ejemplo un control anti-delictivo con armas para la guerra.

⁶ Ver Decretos de Estado de Excepción en la Web: Gestión de Gobierno: <http://www.sigob.gov.ec/decretos>

⁷Ver Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010).

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Determinar la incidencia en la seguridad ciudadana del Ecuador por la asignación de tareas policiales a las Fuerzas Armadas, durante el período 2006-2012.

3.2. Objetivos Específicos

- 3.2.1.** Analizar el concepto de seguridad ciudadana.
- 3.2.2.** Describir el marco jurídico y el contexto político que configura la seguridad ciudadana en Ecuador.
- 3.2.3.** Analizar los resultados e incidencias en el cumplimiento de funciones de seguridad ciudadana por parte de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.
- 3.2.4.** Plantear conclusiones y recomendaciones.

4. Elementos del Marco Teórico

4.1. Categorías o términos clave

Seguridad Nacional.- La seguridad nacional es una doctrina que se formula en el ámbito de las relaciones internacionales, para ubicar al Estado como el objeto central en materia de seguridad, ante la amenaza externa de otros Estados e ideologías que constituyeron un riesgo, principalmente para EEUU, en el marco de la guerra fría: “El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en los Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento para el desarrollo de la concepción del Estado de seguridad nacional” (Leal; 2002: 5).

De acuerdo a la Ley, seguridad nacional, constituye la garantía que el Estado brinda por la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes,

contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas económicas, sociales y militares (LSN; 1979: Art. 2).

Seguridad Pública.- No existe una definición genérica de Seguridad Pública por lo que se han articulado algunas definiciones de acuerdo a la realidad y requerimientos de cada Estado. En México algunas políticas públicas relacionadas con seguridad se han guiado por los trabajos realizados en la Universidad Autónoma de ese país que define a la seguridad pública: “como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa” (Gonzales; 1994: p. 49).

Seguridad Humana.- La seguridad humana se ha convertido en el nuevo paradigma de seguridad, que ha influido en la reestructuración de las agendas políticas para incluir al ser humano como su principal beneficiario. El énfasis en la protección de la vida humana, marca la diferencia con el anterior paradigma de seguridad en que los Estados eran el objeto referente.

Seguridad Ciudadana.- En el Ecuador se han realizado algunos trabajos académicos con el propósito de establecer una definición de seguridad ciudadana y que ésta se ajuste a la realidad local; pero sin embargo se ha considerado como un concepto que aún se encuentra en construcción (Torres, Alvarado y Gonzales; 2012: 105), por lo que este concepto será analizado ampliamente en el desarrollo de la presente.

5. Variables e hipótesis de investigación

Aun cuando la seguridad ciudadana no está sólidamente conceptualizada dentro de la estructura jurídico-institucional del Estado Ecuatoriano, el gobierno actual, desde el 2009 ha tomado medidas como reacción ante el incremento de delitos.

Una de las medidas constituye el apoyo de la institución militar a la seguridad ciudadana, realizando tareas que regularmente le corresponden a la Policía Nacional en orden al cumplimiento de la misión constitucional de atender la “seguridad ciudadana y el orden público” (Asamblea; 2008: Art. 163). En tal virtud se presentan las siguientes variables e hipótesis de investigación.

La tesis se concentrará en el control delictivo, que es una tarea netamente policial, pero que se viene cumpliendo con el apoyo de la fuerza militar en razón de la Política Emergente para reforzar la seguridad ciudadana en el país, siendo su propósito, el reducir los niveles de delincuencia.

5.1. Variables

Nivel de delincuencia.

Control delictivo por parte del personal militar.

5.2. Hipótesis

El control que ejercen las Fuerzas Armadas ha contribuido a mejorar la seguridad ciudadana en relación la disminución de los niveles de delincuencia.

6. Metodología de investigación

La metodología de investigación que se utilizó, tuvo relación con los propósitos de cada capítulo, de tal manera que para la elaboración del primero se realizó una revisión *estado del arte*, del concepto seguridad ciudadana, apoyado en un registro documental de la producción académica y debates político-académicos en el Ecuador.

En el segundo capítulo que se refiere al contexto político que gestiona la seguridad en el Ecuador, se identificaron las instituciones que la regulan mediante un análisis

documental y de la normativa legal existente, apoyando este procedimiento con notas de prensa y otros análisis político-académicos.

En el tercer capítulo que se refiere a los resultados en la gestión de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, se recurrió metodológicamente al análisis de datos estadísticos provenientes por una parte de la institución policial, como el Control de Mando Integral (CMI), que monitorea el comportamiento delictivo a nivel nacional en base a denuncias de delitos; así como también información provista por la Sección Estadística de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional. Por otra parte se analizó información proveniente de la fuente militar, en base al Informe de Gestión de las Fuerzas Armadas (2012), así como entrevistas a militares de alta graduación.

En el cuarto capítulo se presentan los resultados obtenidos a manera de conclusiones. Éstas apuntan a conocer si los indicadores de delincuencia a partir del apoyo militar, presentan variaciones significativas, tendientes especialmente a la baja.

Se deja por fuera el análisis de costes respecto a cuánto le cuesta al Estado utilizar sus Fuerzas Armadas en el control de hechos delictivos, considerando que requiere un análisis exclusivo, más amplio, riguroso y de acceso a fuentes primarias de información.

De forma general, la metodología dentro de esta investigación de tipo descriptiva será, recurrir a diferentes fuentes primarias con la finalidad de obtener información de primera mano a través de técnicas como la observación sistemática básicamente de información cuantitativa, apoyando a demás la información previa con entrevistas a personalidades representativas en la Seguridad y Defensa del país. De igual forma se recurrirá a la fuente secundaria mediante un registro documental que contenga tanto información cuantitativa como cualitativa dentro de una perspectiva de análisis. El producto será planteado a manera de conclusiones y fundamento de la hipótesis.

INCIDENCIAS POR LA ASIGNACIÓN DE TAREAS POLICIALES A LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR

1. Introducción

Iniciado el período presidencial del Economista Rafael Correa Delgado se hicieron efectivas algunas reformas propuestas desde la campaña electoral en el año 2006 comenzando por la creación de la nueva Constitución de la República, con ella sobrevinieron cambios importantes en diferentes ámbitos de gobierno, siendo el más revelador y atinente al tema propuesto, el referente a la seguridad tanto interna como externa. Se incluyeron en este cuerpo legal nociones de la Seguridad Humana que acontecía como un nuevo paradigma de la seguridad en la dimensión global.

Este nuevo enfoque haría peso para derogar la anterior “Ley de Seguridad Nacional” a través de la Ley de Seguridad Pública y del Estado aprobada en el año 2009. A pesar de que se generaron cambios importantes en el marco institucional de la seguridad, las funciones y misión de las instituciones de seguridad -Fuerzas Armadas y Policía Nacional- se caracterizaron por su exclusividad en los ámbitos externo e interno, así como también la defensa de la soberanía nacional y el control del orden interno del país.

Consecuentemente, no se experimentaron variaciones determinantes en torno a la disminución de los niveles de delincuencia ni tampoco de la percepción de inseguridad, al contrario, desde el año 2008 se hace notorio un incremento delictivo en las estadísticas de seguridad monitoreadas por la institución policial, así como también un impacto mediático por algunos delitos considerados de gran connotación social, lo que estimula una serie de marchas en favor de la paz y en contra de la delincuencia a nivel nacional.

Estos aspectos constituirían a la vez, el impulso para que el gobierno afine sus estrategias para la gestión y control de la seguridad ciudadana.

El gobierno opta por fortalecer la capacidad operativa de la policía con el apoyo militar en las calles, esto durante los años 2008, 2009 e inicios del 2010 con intervenciones esporádicas y controles conjuntos entre policías y militares.

Sin embargo es el año 2010 en que el apoyo militar en tareas de seguridad ciudadana se incrementa súbitamente, este incremento coincide con un aspecto trascendental en la vida institucional de la policía, que es la insubordinación policial el 30 de septiembre del 2010, acontecimiento que deteriora aún más la confianza ciudadana y de gobierno hacia las fuerzas policiales, lo que a la par, configura un marco propicio para que se recurra a la participación militar en actividades de policía.

En el presente estudio se afirma con fundamentos que es el 2010 el año en que se intensifica la participación militar en tareas policiales por cuatro aspectos fundamentales que son: el incremento de las declaratorias de estados de excepción a partir de este año; la emisión de una medida cautelar que viabilice la política subsidiaria; la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado; así como también la Política Emergente de Seguridad a través del Plan Nacional de Seguridad Integral.

Con estos elementos, se tiene como resultado que a partir del 2010 se incrementan los operativos conjuntos entre militares y policías, la participación militar se inserta en el debate y forma parte del discurso político como una medida efectiva. Se registra detalladamente la productividad militar en tareas de seguridad interna desde este año como lo evidencia el “Informe de Gestión Militar 2012”.

Las estadísticas de delitos empiezan a denotar cambios positivos especialmente en la tasa de homicidios que disminuyen de forma notable coincidentemente desde el año 2010 que es el punto de partida; se observa además, resultados concretos en el control de armas de fuego por parte de militares, que no corresponden a la casualidad, pues de acuerdo a los

datos que se presentan en la tesis, son los homicidios cometidos con armas de fuego los que disminuyen de forma continua y estos a su vez armonizan con la disminución general de este tipo de delitos.

La principal incidencia de la participación militar en tareas de seguridad ciudadana sería la disminución de la tasa de homicidios, sin embargo no se ha podido establecer una relación causal entre las variables ya que la política de seguridad consta de otros aspectos como la creación de UPC nuevas en distintas localidades del país, la modernización de la policía, la desconcentración operativa, el nuevo modelo de gestión, entre otros aspectos que no permiten atribuir la disminución de homicidios como consecuencia directa del apoyo militar en tareas de seguridad ciudadana, pero si una incidencia desde la observación sistemática de las estadísticas y documentos que permiten concluir que existe una variación favorable de los homicidios gracias al apoyo militar.

Se llega a esta conclusión luego del análisis de datos provenientes de fuentes secundarias como la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional, específicamente desde el Control de Mando Integral que ha constituido el principal medidor de seguridad en el país, como un soporte a la inexistencia de un estamento nacional que se encargue de monitorear y gestionar las estadísticas de seguridad a nivel nacional.

Las nociones de seguridad humana y seguridad ciudadana permiten comprender que la participación militar en seguridad ciudadana no es una casualidad o un acontecimiento particular del Ecuador, más bien permite ubicar el tema en las dinámicas globales de la seguridad, claro está con características específicas apegadas a la realidad local. Así desde una dimensión macro se definen nuevos roles para las fuerzas militares en cuanto surgen amenazas que comprometen fronteras y los linderos soberanos de cada Estado pero con otra apariencia. Algo como una guerra de una intensidad distinta a la convencional.

El manejo de las conceptualizaciones aplicadas al tema de estudio afloran la existencia de una especie de nuevo enemigo interno, esto haciendo referencia a la doctrina de seguridad nacional donde se manifestaba con forma de insurgencia, pero ahora como amenazas transnacionales que relacionan lo global con lo doméstico o lo que se ha denominado “interméstico”. Las mismas amenazas que en la dimensión internacional comprometen a los militares y sus roles, se mimetizan con la delincuencia común en lo más interno de los Estados, acrecentando la necesidad de incluir el elemento militar en su tratamiento.

La realidad ecuatoriana no ha sido la excepción en esta tendencia, sin embargo considerando el detonante del 30 de septiembre, el gobierno le apostó al apoyo militar en tareas policiales sin mayor meditación y más bien como un recurso a la mano frente al repunte de la delincuencia que estaban rebasando las capacidades policiales, en contraste con una institución que debilitaba sus estructuras ante la confianza de gobierno, pero sobre todo de la confianza ciudadana.

De tal manera que se concretó el apoyo militar haciéndose visible el incremento de uniformados y operativos conjuntos en diferentes sectores del país, que cayó como semilla en terreno fértil sobre la opinión pública considerando que a la ciudadanía únicamente le apremia su seguridad independientemente de quien lo haga; sin embargo buscando una modulación más fina de este proceso, la academia encausó el tema en el debate objetivo, considerando que no se puede abandonar en un maniqueísmo puro, sino más bien tratarlo desde los matices.

El presente análisis sigue la misma dirección, partiendo de que se ha experimentado una variación favorable a la seguridad ciudadana con la disminución de la tasa de homicidios

anual y que no ha cambiado su curso hasta lo que va del año 2014, resultado atribuible al apoyo de militares en la seguridad ciudadana.

Se descarta la causalidad en este estudio ya que no existe una relación de dependencia directa en las variables (nivel de delincuencia frente al apoyo militar) ya que la política de seguridad interna contiene otros elementos vitales como es la reestructuración de la misma policía mediante Decreto Ejecutivo No. 632, del 17 de enero del 2011, que en su artículo tercero, dispone la reorganización de la estructura organizacional de la Policía Nacional, facultándole al Ministro del Interior que mediante Acuerdo Ministerial pueda reestructurar los segmentos administrativos y operativos de la institución. La desconcentración territorial para el servicio policial en Zonas, Subzonas y Distritos de planificación policial juntamente con los Circuitos como unidades operativas desconcentradas más pequeñas y el componente más pequeño del servicio policial “Subcircuito”, esto mediante el Acuerdo Ministerial No. 2626, 2 de julio del 2012, entre otras acciones encaminadas a fortalecer el sistema de seguridad interna.

Las variables en este estudio serán objeto de una observación sistemática para dar una lectura sobre la seguridad ciudadana, tal y como se presenta en la realidad. No se atribuyó causalidad directa en la disminución de delitos con relación al apoyo militar en tareas policiales, pero sí fue evidente un aporte importante en estos resultados.

En la presente tesis, se vuelven diáfanos algunos componentes turbios del aporte militar en tareas policiales, permitiendo concluir que si bien son importantes, no dejan de ser menores o reducidos; aquello da mayores luces para complementar el estudio con la propuesta de otro, referido a si el alto costo (desnaturalización militar), justifica un aporte menor en la disminución de homicidios.

Se da paso al desarrollo de la tesis, que ha pretendido dar objetividad al tema propuesto a través de datos reales obtenidos de diversas fuentes. Un tema en exceso acotado, pero que ha dado riqueza al comprobar la hipótesis, permitiendo aseverar que: la participación militar aporta en la reducción de niveles de delincuencia.

Capítulo I

CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

1. La seguridad ciudadana y la participación militar en contexto

Durante la década de los años 40 del siglo XX, es decir, en plena Segunda Guerra Mundial, apareció la Seguridad como un subcampo de estudios dentro de las Relaciones Internacionales. Su principal objetivo consistía en analizar el fenómeno de la guerra bajo el presupuesto de que el conflicto es una posibilidad siempre latente entre Estados (Walt; 2001). Consecuentemente, la corriente realista de las relaciones internacionales, definió la seguridad como “el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar” (Nye y Linn-Jones; 1998).

Tempranamente, la seguridad se asoció a la defensa de la “nación”, de donde aparece el término ‘seguridad nacional’. En occidente, liderado por Estados Unidos, “este concepto se utilizó para designar 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” (Leal, en Revista de Estudios Sociales; 2003:74).

Como lo indica Francisco Leal, en América del Sur, a diferencia de lo que ocurría con las grandes potencias, la seguridad nacional estuvo más concentrada en las amenazas internas que en las externas y se aplicó dentro de una doctrina militar conocida con el nombre de Doctrina de Seguridad Nacional. Este lineamiento político militar mantenía “la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad” (Leal, 2003, p74). Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado.

Dentro de la doctrina de seguridad nacional latinoamericana, las instituciones responsables de la seguridad operaban bajo la premisa de que la guerra era un permanente

recurso. Esta interpretación de la seguridad provocó innumerables violaciones de derechos humanos en varios países de América Latina, así como en Ecuador: “La violación de derechos humanos en el Ecuador, estuvo fuertemente vinculada a la idea de la existencia de un enemigo interno que debió ser contenido mediante la aplicación de la doctrina de seguridad nacional” (CDV, 2010: 149).

Tanto las limitaciones de esta doctrina, como el fin de la guerra fría propiciaron el surgimiento de un contexto internacional idóneo para “(...) hacer la transición desde el concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana” (PNUD; 1994: p. 27).

Es así que el concepto de seguridad humana aparece en el escenario global como resultado de una nueva realidad del sistema internacional. En otras palabras, el fin de la Guerra Fría permitió el inicio de una era que se supondría menos conflictiva y por tanto, recurrir a la fuerza militar sería menos necesario.

En este ambiente de optimismo internacional, algunos documentos de la Organización de Naciones Unidas comienzan a hacer uso de la noción de seguridad humana desde 1992; sin embargo es sólo a partir de 1994 que se desarrolla de manera explícita este concepto. Su planteamiento fue el siguiente:

Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas [graves] y omnipresentes [generalizadas]. Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Como se puede ver, no se incluye la noción del uso de la fuerza y se concentra en la promoción y fortalecimiento de las capacidades humanas. En adelante varias organizaciones internacionales tomaron esta noción, incorporándola en sus discursos y promoviéndola como práctica al interior de los Estados con diferentes denominaciones como: seguridad ciudadana y seguridad integral, entre otras.

No obstante lo dicho, de forma paralela a la promoción del discurso de la seguridad centrada en el ser humano, la noción de seguridad nacional siguió vigente para abordar nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, como “terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos” (OEA; 2003: 4)

La definición de estas amenazas significó la posibilidad latente de que la soberanía estatal sea vulnerable y vulnerada. Por tal razón, se mantuvo la idea de que el Estado puede y debe utilizar todos los mecanismos a su alcance para asegurar su protección. Como sostiene la OEA, “cada Estado es libre para determinar sus propios instrumentos para la defensa, incluidos la misión, el personal y las fuerzas armadas y de seguridad pública necesarias para garantizar su soberanía” (OEA; 2003: 8). En el contexto ecuatoriano se concibió el crimen organizado local y transnacional como parte de las nuevas amenazas, estimulando el rol militar de apoyo en tareas policiales.

En una entrevista realizada al Dr. Freddy Rivera Vélez, Académico de FLACSO Ecuador, se identificaron diversas formas de delincuencia organizada que van desde el sector de la construcción, tráfico de combustibles, lavados de activos, minería ilegal, entre otras formas, que de acuerdo al entrevistado no ameritan una intervención de la fuerza militar *a menos que estén vinculados con temas, como por ejemplo, el tráfico de armas, vinculados con la defensa nacional, por ejemplo vulneración de radares en momentos de*

indefensión aérea o marítima, en esos casos sí. Sin embargo, las Fuerzas Armadas han participado en apoyo de la institución policial a más del control del crimen organizado local, en el control de la delincuencia común.

De alguna manera, esta lógica de las nuevas amenazas y la obligatoriedad del Estado de garantizarse protección, mantuvo abierta la puerta para que las fuerzas armadas sigan jugando un rol importante dentro del nuevo paradigma de la seguridad humana/seguridad ciudadana, especialmente en la lucha contra las “nuevas amenazas”.

En el caso boliviano, por ejemplo, el Estado ha autorizado la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana como lo muestra la siguiente cita: “En el marco del sistema democrático, pueden señalarse tres ámbitos de actuación de las Fuerzas Armadas: control del orden político interno, lucha contra el narcotráfico, y seguridad ciudadana” (Rocabado, en URVIO; 2012: 30), lo que muestra que las fuerzas armadas no se limitan únicamente al control del delito organizado.

Por su parte, en Colombia la intervención militar surge de una situación interna en particular, el conflicto ideológico político que lleva más de medio siglo como amenaza a la seguridad y del cual se han derivado un sinnúmero de amenazas concebidas como de riesgo para el Estado como el terrorismo, el narcotráfico, los grupos ilegales armados de Colombia, sumado a un incremento insostenible de violencia.

El terrorismo colombiano hace eco en el ámbito internacional, insertando al país en dinámicas regionales de seguridad, optando por el reforzamiento y modernización de sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, esta estrategia no ha logrado una solución ni al problema interno colombiano ni a sus desafíos a la seguridad (narcotráfico y crimen organizado), como se menciona en la siguiente cita: “El proceso de militarización que se ha aplicado en Colombia en la última década no ha dado fin al conflicto armado ni mayor seguridad” (Moreno, en URVIO; 2012: 42). Por el contrario, los mayores logros en el

camino hacia la paz colombiana se han obtenido en los diálogos de paz instaurados durante el último año (2013-2014).

En Brasil la seguridad interna está a cargo de la policía civil y de la policía militar, la cual se encuadra en parámetros militares⁸; adicionalmente, el ejército también ha participado en el control del crimen organizado en las favelas. De hecho, en marzo del 2006, como respuesta al ataque de delincuentes armados con fusiles en una unidad del ejército de Río de Janeiro, “Unos 1.600 efectivos del Ejército ocuparon siete favelas y pusieron en práctica la Operación Asfixia, cuyo objetivo era sofocar a los narcotraficantes” (Zaverucha; 2008:141).

En México la situación no es distinta; los militares también participan en actividades de seguridad ciudadana. En este caso, sin embargo, la particularidad es que se ha desatado una verdadera guerra entre el ejército regular y el narcotráfico, provocando una situación compleja de violencia e inseguridad al interior del Estado. “En enero del 2012, la Procuraduría General de la República contaba con 47.515 homicidios relacionados con la guerra entre el Ejército y los narcotraficantes” (Naveu y Pleyers, en URVIO; 2012: 114). A esta situación se suma la violación sistemática de derechos humanos⁹, lo cual hace pensar que la militarización de la seguridad ha logrado resultados opuestos a su propósito.

⁸ “La Policía Militar de cada estado imita el modelo de los batallones de infantería del Ejército. Está regulada por el mismo Código Penal Militar y el Código Procesal Penal de las Fuerzas Armadas” (Zaverucha; 2008: p. 135).

⁹ En México, la declaratoria de “guerra contra el narcotráfico” del Presidente Felipe Calderón tuvo como consecuencia la militarización de varias ciudades y regiones del país y la movilización del Ejército y de medios de acción similares a los utilizados en una guerra convencional, lo que llevó a muchos abusos y a la falta de respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad (Naveu y Pleyers, en URVIO; 2012: 114).

El caso ecuatoriano tiene sus propias particularidades, la participación militar en el ámbito de seguridad ciudadana tiene restricciones legales que impiden la colaboración de fuerzas armadas en este campo, a menos que medie un estado de excepción. “En este sentido, la base legal ecuatoriana no permite el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado ni operaciones antidelinquenciales” (Haro, en URVIO; 2012: 64). No obstante, a partir del 30 de septiembre del 2010¹⁰, se evidencia una creciente participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad ciudadana.

Este fenómeno que podríamos denominar como de “militarización de la seguridad ciudadana”, muestra una tendencia regional y evidencia la re-funcionalización de la fuerza militar en distintos paradigmas de la seguridad, que para su mejor comprensión es necesario profundizar en la conceptualización de seguridad ciudadana.

1.1. Seguridad Ciudadana: estado del arte

La seguridad ciudadana es una noción de seguridad derivada del cambio de paradigma, que pese a generar intensos debates académicos e intelectuales, todavía cuenta con dificultades para establecer consensos. No obstante, como se verá a continuación, pese a la diversidad de definiciones, la idea de seguridad ciudadana siempre remite a la seguridad del ser humano, es por esto que, dentro de este trabajo de investigación se trata a la seguridad ciudadana como un concepto derivado de la seguridad humana.

Para la elaboración de un estado del arte sobre seguridad ciudadana, se ha tomado como referencia el libro “Violencia y Seguridad Ciudadana: algunas reflexiones” publicado en noviembre del 2012, en el cual se pone sobre la mesa, el debate que tiene

¹⁰ El 30 de Septiembre ocurrió una revuelta policial importante, que será tratada en el capítulo siguiente.

lugar en Ecuador, sobre el concepto de seguridad ciudadana¹¹. De partida en este texto se propone que, después de hacer un mapeo bibliográfico “el concepto de seguridad ciudadana, en el ámbito investigativo, está aún en proceso de construcción” (Torres, Alvarado y Gonzales; 2012:102). Por otra parte, el trabajo propone que la violencia es la cara opuesta de la moneda de la seguridad; sin embargo, pese a su relevancia, también es un concepto que no encuentra suficientes consensos y que posiciona nuevamente el debate. De hecho, la violencia da forma al concepto de seguridad ciudadana y “mientras más se determinen los tipos de violencia que amenazan al ciudadano, el concepto será más completo” (Torres, Alvarado y Gonzales. 2012).

Respecto al concepto mismo de seguridad ciudadana, hay quienes lo plantean como condición de vida, apegada a la noción liberal de derechos civiles y sociales. Tal es el caso del General Oswaldo Jarrín, quien propone que la seguridad ciudadana es el conjunto de acciones cooperativas, responsabilidad de los Estados, los gobiernos y las instituciones con el apoyo de las organizaciones sociales encaminadas a reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer los valores culturales y cívicos que mejoren la convivencia social. (Jarrín, 2005: p. 77).

En la misma línea de protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, otro concepto de seguridad ciudadana plantea que ésta es “la conservación, el fomento y la protección tanto de los derechos como libertades de la ciudadanía” (Armijos en Pontón y Santillán; 2008 a: p. 346). Aunque la propuesta no hace explícito el ámbito material, como en el caso anterior, enfatiza sobre lo formulado en la lógica del liberalismo político.

¹¹ Las autoras del libro *Violencia y seguridad ciudadana* (2012) son: Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura Gonzales.

Para otros autores, el problema de este tipo de definiciones consiste en que utiliza elementos tales como: situaciones de riesgo, calidad de vida y valores cívicos o culturales; por lo tanto estas definiciones corren el riesgo de ser ambiguas a la hora de elaborar políticas públicas de seguridad: “(...) quisiera alertar sobre la necesidad de que el concepto de seguridad no sea extremadamente amplio, porque cuando se intenta abarcar todo en él resulta más difícil hacer políticas específicas para resolver los problemas” (Dammert, 2004: p. 113).

Desde otras posturas se plantea la necesidad de incorporar al concepto de seguridad ciudadana la idea de que éste debe contener dos dimensiones claramente diferenciadas: una subjetiva y otra objetiva.

La primera se refiere a la *percepción*, que hace referencia a la sensación de temor y tiene que ver con el ámbito subjetivo y con la “construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta” (Carrión, en Pontón y Santillán; 2008 b: 143). La percepción de inseguridad “se trata de un imaginario complejo construido socialmente, que se caracteriza por existir antes de que se produzca un hecho de violencia, por la probabilidad de ocurrencia, pero también después de ocurrido por el temor de que pueda volver a suceder” (Carrión en Pontón y Santillán; 2008 b: 143). La percepción de inseguridad se estimula por múltiples factores, entre ellos, la influencia de los medios de comunicación. De hecho, la subjetividad no se puede tratar únicamente a través de la represión del delito; sino que además hacen falta otras acciones que se articulen en orientación estratégica y operativa, como el control sobre los medios de comunicación, y la supervisión en los procesos educativos, por anotar dos posibilidades.

La segunda dimensión del concepto hace alusión a los hechos concretos de violencia objetiva que una persona ha sufrido, a las metodologías de medición de la

violencia, y a la importancia de cotejar la percepción con la realidad para adoptar políticas adecuadas. Pese a lo dicho y a su relevancia, no existen conceptos que combinen ambos elementos en sus propuestas.

Otra definición de seguridad ciudadana, menos apegada a la individualidad o a la ciudadanía, la plantea Fernando Carrión, quien propone que ésta implica “poner por delante la búsqueda de la armonía en las relaciones interpersonales” (Carrión en revista URVIO, 2007: 13). Esta noción apunta al fortalecimiento de las relaciones sociales, y muestra una preponderancia del contexto social.

Si bien el objetivo de esta investigación no es construir un concepto de seguridad ciudadana, hacer referencia al debate académico permite identificar los elementos clave que lo componen, los enfoques dominantes y también sus problemáticas al momento de orientar la política pública.

En Ecuador, dentro de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) aprobada en el año 2009, se propone una noción de seguridad ciudadana como política estatal (Asamblea: 2009).

Art. 23.- De la seguridad ciudadana.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador. Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia, del crimen organizado, del secuestro, de la trata de personas, del contrabando, del coyoterismo, del narcotráfico, tráfico de armas,

tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos.

Esta propuesta cumple con dos de las críticas señaladas: es muy extensa y ambigua. Adicionalmente, combina elementos de la protección de derechos civiles con amenazas a la seguridad nacional como el crimen organizado.

A la falta de precisiones de esta definición, se suma el hecho de que la institucionalidad de la seguridad ciudadana tampoco es suficientemente clara. Como señala Fernando Carrión, “(...) lo que existe es una institucionalidad difusa donde varios órganos estatales intervienen con políticas mixtas de seguridad pública y seguridad ciudadana” (Carrión, en Carrión y Dammert; 2009:21).

En este contexto, en el cual ni las definiciones ni las instituciones está claras, el Gobierno del Ecuador ha adoptado una política de refuerzo institucional con la finalidad de cumplir con todos los cometidos especificados en la ley, en lo que se refiere a seguridad ciudadana. En este sentido, la política de gobierno ha utilizado tanto a fuerzas armadas como a las fuerzas policiales para atender las necesidades de seguridad ciudadana en Ecuador. No obstante, como lo señala Daniel Pontón “Si bien este término estuvo pensado como una forma alternativa de focalizarse en la defensa del ciudadano y de diferenciarse de prácticas represivas [...]; hoy en día ha recalado con gran interés el tratamiento del fenómeno actual de la violencia” (Pontón, en Dammert 2007: 11).

Capítulo II

MARCO JURÍDICO Y CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE CONFIGURAN LA SEGURIDAD CIUDADANA DEL ECUADOR (2006-2012)

El presente capítulo tiene como objetivo: describir el marco jurídico y el contexto político que configura la seguridad ciudadana en el Ecuador.

El tratamiento del contexto político dentro del cual se han diseñado las políticas concernientes al tema de seguridad ciudadana, así como el marco legal base para ejecutar dichas políticas, es relevante para comprender la intervención militar en tareas policiales de seguridad ciudadana.

El espacio temporal y delimitación de contexto que encuadra este estudio corresponde al período presidencial del Economista Rafael Correa Delgado (2006-2012), en el que se producen cambios importantes en el ordenamiento jurídico del país, especialmente en el campo de la seguridad.

Esta sección se divide en tres partes: la una corresponde al marco jurídico de la seguridad ciudadana; la segunda incluye un análisis sobre los medios que ha utilizado el gobierno para viabilizar la intervención militar en seguridad ciudadana; finalmente una tercera sección que se refiere al contexto institucional de la seguridad ciudadana.

1. Marco Jurídico que configura la Seguridad Ciudadana en Ecuador

La organización institucional en el campo de la Seguridad tuvo la influencia de la Ley de Seguridad Nacional (1979), mediante la cual se crea el Consejo de Seguridad Nacional, el Instituto de Altos estudios Nacionales y la Dirección Nacional de Inteligencia. Esta institucionalidad se conserva en la actualidad con algunos cambios que en su mayoría son de forma.

En una estructura institucional fundamentada en la fuerza militar para la defensa, la Ley de Seguridad Nacional constituyó una codificación elaborada para garantizar la seguridad del Estado en época de transición entre los gobiernos militares y la democracia. Esta ley según su artículo segundo se centra en la defensa del patrimonio nacional, dando cabida a la ejecución de acciones políticas económicas, sociales y militares para contrarrestar los factores adversos hacia el Estado, sean estos internos o externos¹². De acuerdo a sus preceptos, la fuerza militar estaba en capacidad para intervenir en el ámbito interno cuando el Estado y el patrimonio nacional se encontraran amenazados¹³.

Dentro de la Ley de Seguridad Nacional, en lugar de seguridad ciudadana se hablaba de un frente interno de seguridad. La misión principal de este frente era cohesionar a la población del país en los aspectos moral, intelectual, y cívico para los fines de la seguridad nacional (LSN; 1979: Art.23). Se propende a la implantación de mecanismos disciplinarios que permitan la preservación del Estado desde el interior del mismo.

La responsabilidad de la seguridad interna recae principalmente en la fuerza policial, pero además se organiza la defensa civil¹⁴. A pesar de que esta ley fue creada a

¹² Art. 2.- El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas económicas, sociales y militares. (LSN; 1979: Art. 2).

¹³ En estas circunstancias las amenazas a la seguridad interna estaban conformadas por grupos rebeldes e insurgentes que los gobiernos militares que se instalaron en varios países suramericanos en el que se incluye el Ecuador, eran considerados como el enemigo interno: “Para los militares, la «guerra revolucionaria» se concretó como la estrategia del comunismo y el «enemigo interno» se constituyó en la amenaza principal” (Leal; 2002: p 10).

¹⁴ La defensa civil cumpliría en el marco de dicha ley actividades en favor de la comunidad relacionadas principalmente a la prevención de desastres naturales o de cualquier otro origen. Como organismos básicos de la defensa civil actuarían la Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja Ecuatoriana, y en tiempos de paz las Fuerzas Armadas (LSN; 1979: Art. 93)

finales de la década de los años setenta, forma parte del presente análisis puesto que estuvo vigente hasta el año 2009 en que es derogada por la Ley de Seguridad Pública y del Estado¹⁵.

En el curso de la Ley de Seguridad Nacional, lo que primaba era la defensa de la nación y para ello la fuerza policial constituía un auxiliar de las Fuerzas Armadas en caso de amenaza interna o externa; hasta el año 1995, se había conservado un tradicional conflicto limítrofe en la frontera entre Ecuador y Perú.

La importancia local de este marco no es menor considerando que el conflicto limítrofe con el Perú encontraba salida pacífica en las mesas de negociación el 17 de febrero de 1995 con la firma del Tratado de Paz en Itamaraty y la paz definitiva mediante el Acuerdo de Brasilia en 1998, lo que marcó un cambio en la configuración de la defensa, puesto que ahora, ambos países debían aliarse frente al crimen organizado.

En el extremo opuesto, la Frontera Norte, si bien no existían amenazas de conflicto interestatal, lo que si se toma en consideración es la cercanía del conflicto interno colombiano, la amenaza del narcoterrorismo proveniente de dicho país y los Grupos Armados Irregulares de Colombia (GIAC).

Se hacía evidente el cambio en cuanto al nuevo paradigma de seguridad que implicaba un redireccionamiento, así como también transparencia de la política de seguridad a través de los libros blancos de la defensa ecuatoriana, donde ya eran parte las nuevas amenazas mencionadas.

¹⁵ En la disposición final de la Ley de Seguridad Pública y del Estado consta la derogatoria de la Ley de Seguridad Nacional, promulgada en el Registro Oficial No. 892 de 9 de agosto de 1979, así como la derogatoria de su reglamento.

A pesar de todos estos cambios que marcan un paradigma anterior de seguridad y la entrada en uno nuevo, quedaban rezagos del pasado que había tenido el precio de afectar las democracias con la instauración de gobiernos militares, puesto que ya entrado el año 2006 todavía estaba vigente la Ley de Seguridad Nacional y la Constitución de 1998 tenía el espíritu de dicha doctrina. Aspectos que requerían cambios de fondo, empezando por elaborar una nueva Constitución para incluir los preceptos de la seguridad humana en lo que respecta al tema de seguridad.

Durante el período de estudio 2006-2012, estuvieron vigentes dos Cartas Magnas, una aprobada en 1998 y otra diez años más tarde en el 2008. En el campo de la Seguridad, ambas constituciones muestran cambios importantes en la concepción misma de la seguridad y en el manejo de la Fuerza Pública, es decir, Fuerzas Armadas y Policía.

La Constitución de 1998 fue elaborada durante el gobierno del Presidente Interino Fabián Alarcón, en este cuerpo legal se refería a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional como la Fuerza Pública. Considerar de esta manera a dos instituciones que tenían misiones distintas, implicaba ubicar al Estado como el principal referente de la seguridad y defensa en las dimensiones interna y externa¹⁶; se disponía además que la Policía Nacional actúe como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional.

En esta Constitución, la prioridad era la defensa del Estado. No se hablaba de seguridad ciudadana, pero se ponía el acento en el orden público. Si bien el orden público

¹⁶ La misión fundamental del Ejército consistía en la conservación de la soberanía nacional frente al enemigo externo, mientras que para la policía la razón de ser era garantizar la seguridad y el orden público. Se disponía además que la Policía Nacional actúe como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. (Asamblea; 1998: Art. 183).

se refirió a la seguridad interna, lo primario en esta Constitución fue la defensa del Estado desde la dimensión interna¹⁷.

No se da mayor importancia a las fuentes estructurales de la violencia como la inequidad, la pobreza, el analfabetismo, ni tampoco se incluye el crimen organizado como una real amenaza. Sin embargo iniciado el gobierno del Economista Rafael Correa Delgado, empiezan los cambios en materia de seguridad, donde se da prioridad a estos factores.

Desde sus inicios el gobierno denominado de la “Revolución Ciudadana” había manifestado, que una de sus revoluciones, sería la reforma constitucional. Dicha reforma sigue un proceso que se inicia con la aceptación de la ciudadanía a través de consulta popular y luego se conforma una Asamblea Constituyente, cuya función sería redactar el contenido de este cuerpo legal.

La nueva Constitución, a diferencia de aquella de 1998, se refiere a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional como dos instituciones diferentes, cuya misión y responsabilidades están separadas y delimitadas al servicio de la ciudadanía. Este es un cambio que si bien no afecta el monopolio de la fuerza en manos del Estado, implica la mayor relevancia del ser humano como el centro de atención en cuanto a políticas de seguridad. Concebir a dichas instituciones como fuerza pública implicaba un

¹⁷ La Seguridad Interna ha formado parte de la estrategia de seguridad del Estado en lo que a través de la Ley de seguridad Nacional [1979] se denominaba el Frente Interno. “Art. 25.- El Frente Interno está constituido por los Ministerios de Gobierno y Policía, de Educación Pública y Deportes, de Trabajo y Bienestar Social y de Salud Pública. Su dirección corresponde al Ministro de Gobierno y Policía” (LSN; 1979: Art. 25). El refuerzo militar de la seguridad interna estaba amparado en dicha ley. “Art. 39.- En el aspecto de seguridad interna, el frente militar cooperará o podrá intervenir según el caso, con los otros organismos del Estado en el mantenimiento del orden público” (LSN; 1979: Art. 39).

direccionamiento hacia la protección del gobierno y el patrimonio público al estilo pretoriano¹⁸.

En el artículo 158 de la nueva Constitución constan la misión y responsabilidades de dichas instituciones. A los militares se les asigna como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, mientras que a los policías, la protección interna y el mantenimiento del orden público. Se elimina también la condición que tenía la policía de ser fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.

Otro cambio importante que se debe resaltar consta en el artículo 161 de la nueva Constitución, en el cual se precisa que los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial, eliminándose así el fuero especial policial y militar.

La eliminación del fuero especial permite que militares y policías sean sometidos a la justicia común en caso de cometer alguna infracción penal, procesos que anteriormente eran manipulados considerando que existían cortes militares y policiales, donde los casos estaban en manos de jueces pertenecientes a la misma institución y por lo tanto, las transgresiones de la ley estaban en riesgo de quedar en impunidad.

En el artículo 163 se incluye el carácter civil policial, lo que propende aún más a la protección de la seguridad ciudadana. En este mismo artículo se establece la misión de la Policía Nacional que consiste en atender la seguridad ciudadana y el orden público. Se incrementa dentro del lenguaje político, el uso del término seguridad ciudadana, que contribuye a legitimar un discurso renovado en el tema de seguridad.

¹⁸ “En las Ciencias Políticas se conoce con el nombre de «Estado Pretoriano» o «Pretorianismo» a los regímenes políticos que sustentan su autoridad, poder y funcionalidad en el uso y abuso de sus ejércitos” http://www.porestto.net/ver_nota.php?zona=yucatan&idSeccion=22&idTitulo. (Ávila; la web).

En referencia a las funciones de las instituciones, éstas se fundamentan en parámetros legales que tienen origen en la Constitución de la República de 1998; en el caso de la Policía Nacional sus funciones específicas constan en la Ley Orgánica de la Policía Nacional (1998) y de las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007). Estas leyes no se han reformado y por lo tanto las funciones específicas de ambas instituciones no presentan mayor variación.

En la Ley Orgánica de la Policía Nacional constan once literales que contienen las diferentes funciones que le corresponde cumplir. En el literal b) del artículo cuarto, se establece como una de las funciones específicas de la Policía Nacional: “Prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la ley (...)”, la prevención de acciones relacionadas con la comisión de delitos e infracciones comunes son competencias policiales y para su cumplimiento la policía ejecuta diversas tareas como patrullajes preventivos, control de armas, control de vehículos, control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, detener a infractores de la ley, por mencionar algunas actividades que para el presente análisis se han categorizado como tareas policiales.

En cuanto a la misión de las fuerzas armadas, de acuerdo al artículo segundo de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, corresponde lo siguiente: “a) Conservar la soberanía nacional; b) Defender la integridad, la unidad e independencia del Estado y c) Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho”. Como reza el nombre de esta ley, la misión de las Fuerzas Armadas se orienta hacia la defensa del Estado.

Se conciben dos instituciones con naturaleza, tradición y doctrina diferentes, reñidas en algunos casos en tanto que la fuerza que se imprime en el ámbito policial es progresiva, y en el ámbito militar es letal.

Las modificaciones que se introducen en la nueva Constitución no afectan la naturaleza, misión y funciones de la policía y fuerzas armadas; sin embargo influyen en una nueva política de seguridad, generando cambios como la creación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y a través de ella todo el sistema de seguridad, cuya organización estará a cargo del Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS).

La Ley de Seguridad Pública y del Estado, fue puesta a Consideración de la Asamblea Nacional el 2 de junio del 2009, sometida a primer debate el 24 de junio del 2009 y a segundo debate el 20 de julio del 2009. El 24 de julio del 2009 es aprobado el proyecto de ley, para ser publicado finalmente el 28 de septiembre del 2009. En ella se incluyen seis principios guía para elaborar las políticas de seguridad: integralidad, complementariedad, prioridad, proporcionalidad, prevalencia y responsabilidad. Estos principios aseguran que los derechos de las personas prevalezcan ante cualquier acción encaminada a la seguridad de los ciudadanos y del Estado. Es decir, se fijan los límites que no se deben desbordar para que las instituciones cumplan su misión, sin afectar las libertades ni los derechos civiles.

Se crea el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, dentro del cual como organismo de asesoramiento, planificación y ejecución de las políticas consta el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), con la función principal de asesorar al Presidente de la República sobre los planes y estrategias en materia de seguridad. El principal cambio en este sistema comparado con el anterior, es que se desarrolla en base

al eje de integralidad, donde las instituciones de Seguridad y Defensa se integran bajo un ente rector que es el Ministerio Coordinador de Seguridad.

El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos¹⁹ y el Ministerio de Defensa, a través de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas respectivamente, constituyen los organismos ejecutores del sistema conforme a sus misiones encomendadas. Instituciones que como se ha dicho anteriormente y en base a un nuevo paradigma de seguridad, encuentran espacios afines para el control de la delincuencia común, pero además del crimen organizado transnacional que compromete las fronteras y las relaciones internacionales.

El control de la seguridad interna se realiza en base a la seguridad ciudadana, cuya definición ya consta en la Ley de Seguridad Pública y del Estado; en el artículo veintitrés se define a la seguridad ciudadana como una política de Estado para fortalecer y modernizar los mecanismos que permitan garantizar los derechos humanos, especialmente el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad.

En la definición constan formas de violencia que amenazan la seguridad ciudadana, como el crimen organizado, el secuestro, la trata de personas, el contrabando, coyoterismo, el narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos, violación de derechos humanos, entre otras (Asamblea; 2009: Art. 23). Aquellas amenazas rebasan las fronteras y por razones de defensa de la soberanía, también involucran militares, en especial, en el control de armas que también es competencia militar.

¹⁹ Esta denominación fue cambiada a Ministerio del Interior mediante Decreto Presidencial No. 410, de fecha 30 de junio del 2010, e inscrita en el Registro Oficial No. 235 el 14 de julio del 2007. Información consultada en la página web del Centro de Información de Decretos Presidenciales el 06 de julio del 2013. <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/decretos.aspx?id=2009>

En la Ley de Seguridad Pública y del Estado se plantea que los militares cumplen tareas de apoyo a la institución policial en casos excepcionales “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (Asamblea; 2009: Art. 32). Debido al incremento delictivo se plantea una política de refuerzo institucional como medida emergente y por esta razón se emitieron varios decretos de estado de excepción con sus particularidades.

2. Estados de Excepción y la intervención militar en seguridad ciudadana.

En el curso de gobierno, de acuerdo a información revisada en la página oficial del Centro de Gestión Gubernamental (CEGE), que posee datos desde el año 2007, se han emitido declaraciones de estados de excepción que implican la participación militar en seguridad ciudadana por diferentes causas.

Las declaratorias de estados de excepción presentan un comportamiento específico desde el año 2007. El primer decreto de estado de excepción No. 770 del 29 de noviembre del 2007 implicó recurrir al apoyo militar por cuanto se declaró Estado de Emergencia por grave conmoción interna en la provincia de Orellana. En abril del 2008, se declara en emergencia en diferentes áreas de la institución policial mediante decreto No. 1002, emitido el 1 de abril del 2008.

En el año 2009, específicamente refiriéndose al incremento delictivo, se emite el decreto de estado de excepción No. 82, el 30 de septiembre del año 2009²⁰. En esta fecha, considerando que se han registrado varios actos delictivos especialmente en Quito,

²⁰ En el Decreto de estado de excepción No. 82 del 30 de septiembre del 2009, consta como uno de los motivos “Que los actos delictivos registrados en las últimas semanas en las ciudades de Guayaquil, Quito y Manta, están causando grave conmoción en el país por el incremento de la inseguridad ciudadana” (Presidencia de la República; Decreto No. 82: 30/09/2009).

Guayaquil y Manta, se decreta estado de excepción, sin suspensión de derechos, por sesenta días, en las ciudades citadas²¹.

El estado de excepción permitió que los militares actúen como apoyo en tareas policiales²². Estos decretos presidenciales cumplieron el tiempo que permite la ley, que es de sesenta días, sin que la situación de inseguridad haya mejorado de forma relevante.

En el año 2010, a más del incremento delictivo, también acontece un hecho que generó en el gobierno la necesidad de incorporar a la fuerza militar para el control de la seguridad con más regularidad y no únicamente por la situación de violencia y criminalidad que se estaba evidenciando, sino por la manifestación protagonizada por la misma institución policial, que amenazaba con la indefensión de los ciudadanos.

A partir de este acontecimiento, se intensifica la intervención de militares en tareas de control delincencial en apoyo de actividades de responsabilidad exclusiva policial. Luego de ello se experimentan algunos cambios importantes en la configuración del marco institucional de la seguridad.

La manifestación policial motivó el decreto de estado de excepción No. 488, emitido el 30 de septiembre del 2010 en favor de la seguridad ciudadana por 30 días; una vez vencido este período, se elaboraron nuevos decretos de estado de excepción para

²¹ En el 2009 se llevaron a cabo varias marchas en contra de la inseguridad por casos concretos, tal como lo publican por ejemplo diario El Comercio del 24 de marzo del 2009 en que una bala perdida mata a la niña de dos años Sheila Zuleika. El diario.ec de Manabí del 16 de julio del 2009 publica el asesinato del ex candidato a Alcalde de Portoviejo Mauricio Montesdeoca Martiotti. También en Guayaquil el asesinato de dos mujeres: Sonia Jaramillo y su hija Claudia Poppe a manos de la delincuencia, que publicó diario Universo el 10 de octubre del 2009. Todos estos casos generaron marchas en contra de la inseguridad.

²² “Art. 2.- Mientras dure el estado de excepción, se dispone a las Fuerzas Armadas colaboren y apoyen a la Policía Nacional en los operativos de control anti-delincencial, de armas y vehiculares en las ciudades de Guayaquil, Quito y Manta, para cuyo efecto el Ministerio de Gobierno y Policía será el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas” (Presidencia de la República; Decreto No. 82: 30/09/2009).

ampliar el plazo permitido, que viabilicen la permanencia de militares en apoyo de la tarea policial, considerando que la mayoría de instituciones estatales tienen sede en Quito y sus instalaciones estaban en riesgo²³.

A partir de esa fecha, se ha renovado el mismo decreto de estado de excepción, entre treinta y sesenta días; el último decreto de esta serie se emitió en abril del año 2013. La dinámica de los decretos de estado de excepción presenta una tendencia al aumento anual como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 1: Decretos de Estado de Excepción del 2007 al 2012



Elaborado por: el autor

Fuente: Sistema de Información para la Gubernamentalidad (SIGOB)

Del año 2007 al 2009 las declaratorias de estado de excepción se dan en estricta necesidad una por año, pero desde finales del año 2010, se incrementan de forma atípica, llegando a la cifra inusual de cuatro a siete decretos de estado de excepción anuales.

²³ En el artículo segundo del decreto se dispone: “La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional y el orden interno en toda la República [...]” (Presidencia de la República; Decreto No. 500: 09/10/2010).

El estado de excepción se caracteriza por ser temporal. En la Constitución Política de la República del Ecuador se establece que “el decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse” (Asamblea; 2008: Art. 166). Por lo que la intervención militar en seguridad ciudadana no puede ser establecida de forma permanente.

Además de los estados de excepción, se optó por recurrir a la justicia común para viabilizar el apoyo militar en seguridad ciudadana. Concretamente el Ministerio del Interior solicitó medidas cautelares para la protección de toda la población ecuatoriana.

De hecho, el 24 de noviembre del 2010, el Juez Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, Abogado Juan Hernández Cárdenas, avocando conocimiento del pedido formulado por el Ministro del Interior José Serrano Salgado, ordenó como medida cautelar la protección de los derechos de los ciudadanos, la seguridad y a su integridad²⁴. En este documento se dispuso que las Fuerzas Armadas del Ecuador colaboren en acciones de control de armas, inteligencia anti delincencial, operativos preventivos y demás operativos para el control delictivo. Las medidas de amparo fueron más claras que los estados de excepción y asignaron funciones a las Fuerzas Armadas.

Las medidas principalmente a largo plazo, como también las emergentes que se tomaron en favor de la seguridad ciudadana, se dieron dentro de un contexto institucional de reformas y creación de nuevas instancias legales.

²⁴ La Medida Cautelar se hace efectiva mediante oficio No. 1334-2010 J22GPP, emitido en Quito, el 24 de noviembre del 2010, emitido por el Sr. Juez Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, dirigido al Sr. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

3. Contexto institucional de la seguridad ciudadana en Ecuador 2006-2012

A comienzos del período del actual gobierno estaba en vigencia la Constitución Política del Ecuador elaborada en 1998 y en ella se fundamenta la política pública hasta la elaboración de una nueva Constitución. Dicha política se concentraba en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado en el año 2007-2009. Este plan no contiene ninguna especificación sobre el apoyo interinstitucional en tareas policiales de control ordinario y regular²⁵, pero sí se menciona la presencia de nuevas amenazas a la seguridad estatal como el crimen organizado en todas sus modalidades y variantes²⁶.

Las reformas a la Constitución sirven de fundamento para elaborar un nuevo instrumento político llamado el Plan Nacional del Buen Vivir aprobado en noviembre del 2009²⁷; este plan posee una estructura de forma semejante al Plan Nacional de Desarrollo, con algunos cambios en la utilización de los términos desarrollo y buen vivir que inciden en la configuración de la política de seguridad²⁸.

²⁵ Con esta expresión se hace referencia al control de la seguridad ciudadana en tanto no medie estado excepcional o de fuerza mayor que implique acudir a los militares para la protección y seguridad ciudadana.

²⁶ En el diagnóstico del objetivo cinco del Plan Nacional de Desarrollo 2007, se establece que “es evidente que en los últimos años han aparecido fenómenos delincuenciales nuevos en la región como el narcotráfico, el lavado de activos, el surgimiento de mafias binacionales dedicadas al contrabando de gasolina, gas, armas y precursores químicos y al tráfico de migrantes” (SEMPLADES; 2007: p.170).

²⁷ En la nueva Constitución se incorpora en el título VII el Régimen del Buen Vivir, y como parte del régimen incluye la seguridad humana: “Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno” (Asamblea; 2008: Art. 393).

²⁸ Se hace referencia al tratamiento de los términos desarrollo y buen vivir. El término desarrollo tiene generalmente una connotación de crecimiento económico que no garantiza el desarrollo humano “Sin duda, el crecimiento económico es preferible al estancamiento y constituye la base para generar y disponer de los recursos necesarios para alcanzar mejores condiciones de vida, pero la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que éstos se transformen en desarrollo humano” (SEMPLADES; 2007: p. 54). Sin embargo de acuerdo al Plan Nacional del Buen vivir, el término desarrollo posee un vínculo colonialista que se introduce en la cosmovisión latinoamericana desde afuera, expresando que: “este Plan propone una

El nuevo plan elaborado en el 2009 tampoco incluye normativas o direccionamientos para incluir a los militares en el control de la seguridad ciudadana, únicamente reproduce la inquietud de la defensa externa a causa de nuevas amenazas; por lo tanto no se evidencia necesidad urgente de incluir militares en tareas de seguridad ciudadana.

El Plan Nacional del Buen Vivir en base a la nueva Constitución orientó la actividad institucional al fortalecimiento de los derechos de las personas y la equidad económica como parte del tratamiento de las causas estructurales de la violencia y criminalidad “para esto, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la distribución equitativa de los recursos y la riqueza como condiciones fundamentales para alcanzar el buen vivir” (SENPLADES; 2009: p. 10).

El plan contribuye a que se atienda desde el frente económico, una de las causas que estimulan la violencia y el delito, representada por la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia. Este tratamiento sumado al control disciplinario institucional implica una relación cíclica en tanto que la delincuencia por sí misma origina determinados costes en el bienestar: “El fenómeno de la delincuencia genera unos costes importantes en términos de bienestar social [de ahí la importancia de intentar prevenirla y estudiar sus determinantes y causas]” (González; 2010: p. 2833).

El aporte al desarrollo social y económico con la participación militar es favorable en vista de que algunos estudios establecen que las condiciones socio-económicas tienen relación con la violencia y criminalidad. En zonas con mayores ingresos se dan más robos

moratoria de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen vivir” (SENPLADES; 2009: p. 18).

y en zonas con menos ingresos hay mayor violencia: *“middle and high-income neighborhoods are mostly affected by property crime, whereas homicides and physical injuries are more common in low-income neighborhoods”* (Heinemann; 2006: p. 4).

En el Plan Nacional del Buen Vivir se incluye una nueva división territorial para la planificación de políticas públicas en diferentes ámbitos de acción. En lo referente a seguridad ciudadana esta nueva organización territorial implica una redistribución tanto del personal policial como de los medios logísticos para el control de la seguridad²⁹; de igual forma las tareas de apoyo militar se suman a la labor policial en base a esta misma división. Aquello se transforma en política de seguridad a través del Modelo de Gestión Policial, donde la distribución del servicio en ocasiones integrado entre militares y policías, se realiza en Zonas, Subzonas, Distritos, Circuitos y Subcircuitos, que descentralizan la actividad operativa de seguridad ciudadana³⁰.

Haciendo nuevamente una comparación entre el Plan Nacional de Desarrollo (2007) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009), en éste último se incluyen metas a cumplir³¹. Ambas planificaciones reúnen en forma general los objetivos para alcanzar el desarrollo humano en base a la concepción del buen vivir.

²⁹ La división territorial para el control policial está dividida por zonas sub zonas, distritos, circuitos y sub circuitos, ahí se distribuye el personal policial de acuerdo al nivel de criminalidad; en las circuitos se implementan las Unidades de Vigilancia Comunitaria [UVC], en ellas se labora de forma coordinada con la Fiscalía y Comisarías de la Mujer y la Familia; en los sub-circuitos se implementan las Unidades de Policía Comunitaria [UPC].

³⁰ El Nuevo Modelo de Gestión (2012) es elaborado por el Ministerio del Interior, conjuntamente con la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional, en el que se establece la desconcentración del servicio policial, y se adopta la lógica territorio-responsabilidad.

³¹ En referencia a la continuidad de ambas planificaciones se menciona lo siguiente: “La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”. (SENPLADES; 2009: 8).

En los dos planes se establecen doce objetivos que varían en cuanto a su redacción entre uno y otro plan, lo que no incide en el contenido de fondo de los mismos; sin embargo el Plan Nacional del Buen Vivir plantea metas concretas que no constaban en el documento anterior. Si bien no se plantean objetivos directamente en materia de seguridad y defensa, los objetivos tercero y quinto tienen mayor relación con estos campos³².

La política del sector seguridad se presenta en un nuevo documento que contiene la política de seguridad, en primera instancia La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008), en ella se promueve la “Nueva Política de Seguridad, Soberanía y Democracia, como política del Estado Ecuatoriano con una visión democrática y de derechos humanos” (MCS; 2008: 8).

En esta agenda la seguridad de los ciudadanos y la defensa externa se abordan por separado. Se delimitan los tipos de amenazas como también las instituciones responsables para su tratamiento. En el ámbito interno los problemas que las instituciones de seguridad deben enfrentar son “el crimen organizado, que comprende el narcotráfico, el secuestro extorsivo, el sicariato, asaltos a bancos, y la delincuencia común” (MCS; 2008: 26).

Se trata el crimen organizado y la delincuencia común como responsabilidades exclusivas de la institución policial, mientras que la violación de la soberanía ya sea en

³² En torno al objetivo número tres del Plan Nacional de Desarrollo: “Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población” se proponen ocho políticas encaminadas a su consecución, de las cuales una de ellas está orientada a “promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida”; entre las estrategias para cumplir esta política consta una que se vincula con la institucionalidad de seguridad a través del “fortalecimiento de la seguridad pública, reducción de los accidentes de tránsito, los delitos contra las personas, la violencia familiar y social” (SENPLADES; 2007: 138). En este mismo objetivo pero establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir, el vínculo con el ámbito de la seguridad, es a través de la política que establece “propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos”; en este caso se fija la meta de “aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013” (SENPLADES; 2009: 77). Por lo tanto, el cambio más significativo en cuanto al cumplimiento de los objetivos propuestos en ambos planes es a través del establecimiento de metas.

los espacios aéreos, fluviales o terrestres es tratada como responsabilidad militar; y a pesar que en el contexto de la creación de la Agenda se suscitó el impase con Colombia en Angostura, no se considera una amenaza de conflicto armado entre ambos países³³.

La política de seguridad en esta agenda se aparta de la visión tradicional de seguridad nacional y se orienta a la protección del ciudadano frente a amenazas de toda índole³⁴.

La estructura institucional hasta este punto presenta cambios importantes en torno a las políticas de seguridad pero enfocadas al paso de un paradigma a otro, no se evidencia un interés tan arraigado de comprometer a militares en tareas de seguridad ciudadana, el discurso político está centrado en la exclusividad de funciones y la participación militar se orienta únicamente al control externo del crimen organizado transnacional.

A partir del año 2010, el discurso y las acciones políticas de gobierno para integrar en tareas de seguridad ciudadana a personal militar se intensifican y se va traduciendo en documentos y planificaciones de seguridad.

El Plan Nacional de Seguridad Integral (2011) es el siguiente documento que contiene la política oficial de seguridad; en él como aspecto fundamental y atinente al presente estudio se incorpora la “Política Emergente contra la Criminalidad”, que

³³ Incursión militar del Ejército Colombiano en la zona de Angostura Provincia de Sucumbíos (Ecuador) en que se da muerte entre otros a “Raúl Reyes” Líder Revolucionario de LAS FARC, acontecido el primero de marzo del 2008.

³⁴ Se plantea un cambio en el sistema de seguridad: “Estos avances requieren, a la vez, la transformación del sistema de seguridad del Ecuador, que fue diseñado en la época de la Doctrina de la Seguridad Nacional, una doctrina militarista y represiva, diseñada para la defensa limítrofe de los territorios y para la supresión, con carácter policial, de los grupos que supuestamente amenazaban el orden público” (MCS; 2008: p. 7).

contiene cinco ejes de acción, de los cuales el principal se refiere a las Fuerzas Armadas con las siguientes particularidades:

Participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en Seguridad Interna [seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público]. Control de Armas, municiones, explosivos y otros artículos relacionados. Participación en el control de invasiones en apoyo a la Policía Nacional. Control a las actividades de minería ilegal. (MCS; 2011: 80).

El Plan Nacional de Seguridad Integral se compone de ocho agendas con sus temáticas específicas, dichas agendas son: Agenda Estratégica de Política Exterior, Agenda Política de Defensa, Agenda de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Agenda de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Agenda Política de Gestión de Riesgos, Agenda Nacional de Inteligencia, Agenda de Plan Ecuador y Estrategias de Seguridad Vial.

En la Agenda Política de la Defensa se considera que en las relaciones internacionales “se están generando las condiciones de estabilidad y recuperación de la confianza para lograr la cooperación con los países vecinos” (MIDENA; 2011: p. 21), consecuentemente se confirma que los conflictos fronterizos ya no constituyen la prioridad para la defensa. En la actividad militar diseñada en la Agenda de la Defensa, se incluye el “apoyo a las acciones de la Policía Nacional en actividades de seguridad interna” (MIDENA; 2011: p. 26).

La Agenda de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, elaborada por el Ministerio del Interior, incluye en su contenido como objetivo el combatir la criminalidad y generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana. Entre las estrategias establecidas para combatir la criminalidad, consta “establecer parámetros de cooperación interinstitucional para un mejor control de armas” (MINTER.; 2011: p. 68). La estrategia anotada sugiere

la cooperación y coordinación entre las instituciones de seguridad para el control de armas, ya que ambas instituciones poseen competencias en esta labor³⁵.

En la Agenda de Plan Ecuador se orienta el trabajo a impulsar la presencia del Estado en zonas de frontera para el desarrollo económico y social, con el fin de contrarrestar los efectos del Plan Colombia, que estimula la movilización de los GIAC hacia territorio ecuatoriano y por lo tanto se genera el compromiso de policías y militares para hacer frente a esta problemática, tal como se expresa en el siguiente enunciado “Fortalecer el rol de las fuerzas del orden [Policía Nacional y Fuerzas Armadas] con el fin de impedir el ingreso en la Frontera Norte de grupos irregulares, delincuenciales o subversivos” (MCS; 2011: p37).

En el Plan Nacional de Seguridad Integral (2011), se pone de manifiesto que “..., las Fuerzas Armadas se encuentran apoyando eficientemente a la Policía Nacional en tareas de seguridad ciudadana y orden público, como resultado de una correcta regulación de sus competencias y ámbitos de intervención” (MCS; 2011: p. 86).

El discurso político cambia de la exclusividad de funciones al apoyo interinstitucional.

En el Plan Nacional de Seguridad Integral ya consta una Política Emergente que implica la participación militar en tareas policiales.

En este contexto se va dando cabida a la participación militar de forma regular y por vía ordinaria. De igual manera se crean instancias de coordinación interinstitucional

³⁵ El Ministro del Interior, José Serrano, informó ayer que el registro y calificación de armas, así como otorgar los permisos para la tenencia y porte de las mismas, es otra vez competencia de las Fuerzas Armadas, a través de un organismo que se creó hace varias semanas. Serrano indicó que dicho organismo estará conformado por representantes de varias instituciones, entre ellas, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. (El Universo; 2011: p.4).

con la creación del Comando Estratégico de Conjunto de Seguridad Ciudadana y las oficinas de coordinación interna del Ministerio Coordinador de Seguridad, para sustentar estratégicamente el apoyo militar.

Se da también, un salto desde la gestión en el servicio de atención ciudadana de responsabilidad exclusiva de la institución policial, hacia el sistema integral SIS ECU-911 para la atención de emergencias de todo tipo (salud, violencia, incendios, etc.), que también es conformado por personal de Fuerzas Armadas.

En el año 2012 se somete a debate el Proyecto de Ley del “Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana”, que se ajusta a los parámetros de la Nueva Constitución, pero que además propone algunos cambios en la organización de la Policía Nacional.

En este cuerpo legal que aún no ha sido aprobado para su aplicación, como aspectos relevantes incorpora el carácter civil de la institución policial, se complementan las funciones policiales con otras de carácter preventivo como: “Desarrollar y ejecutar acciones operativas para la prevención de las infracciones y alteración del orden público bajo la dependencia del Ministerio del Interior” y se incluye en sus funciones el control del crimen organizado: “Prevenir e investigar el crimen organizado nacional y transnacional” (Asamblea; 2011: Art. 46).

El proyecto de Ley incluye un Servicio Civil encargado de la investigación de infracciones y un Servicio de Protección Público que tendría como misión, brindar seguridad a funcionarios y funcionarias nacionales o extranjeros y personas relevantes ante cualquier amenaza.

Con la intervención militar intensificada en la dimensión interna de la seguridad, se desprenderán algunas incidencias en vista de que se ha ejecutado una política emergente, sin prospectiva sobre sus alcances y limitaciones.

Dichas incidencias surgen del análisis de datos numéricos y estadísticas que se presentarán en el capítulo siguiente, debiendo puntualizar que se trata de la ejecución reciente de una política pública, que existe escases de datos de la fuente militar y que el concepto de seguridad ciudadana es multidimensional.

Capítulo III

RESULTADOS EN EL CONTROL DELICTIVO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD E INCIDENCIAS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. Introducción

Las estadísticas en torno al índice delictivo se elaboran en base al Control de Mando Integral de la Policía Nacional (CMI), que es una herramienta que proporciona información sobre las variaciones delictivas, en la cual se establecieron como parámetros de medida siete delitos considerados como los de mayor connotación social³⁶.

Se ha considerado esta fuente como principal, por cuanto recopila información en el ámbito nacional y por lo tanto permite encausar el desarrollo del presente capítulo para alcanzar el objetivo propuesto de *determinar los resultados cuantitativos obtenidos por las instituciones que ejecutan tareas de seguridad ciudadana en Ecuador*.

Se ha logrado constatar que el acceso a la fuente militar es limitado, sin embargo se ha obtenido información en el Informe de Gestión de las Fuerzas Armadas del 2012 que contiene datos referentes al apoyo militar en actividades para el control de la seguridad ciudadana.

La presentación de datos con su respectivo análisis, entrará en armonía con el objetivo general de la investigación, que es: determinar la incidencia en la seguridad ciudadana del Ecuador, por la asignación de tareas policiales a las Fuerzas Armadas. Para tal efecto, se tomará como base, el control delincuenciales realizado por militares.

³⁶ En el documento elaborado por el Ministerio del Interior (2010) “Políticas de uso del Control de Mando Integral (CMI)”, se establecen los siete delitos de mayor connotación: homicidios, robo apersonas, robo en carreteras, robo en locales comerciales, robo de motos, robo de carros, robo en domicilios.

2. Análisis

En el contexto ecuatoriano, la generación de información es insuficiente y obstaculiza un trabajo sistemático. De hecho, no se han elaborado indicadores que abarquen la realidad nacional y la mayoría de información está basada en denuncias. Adicionalmente la información que generan las Fuerzas Armadas es de acceso limitado.

De acuerdo a varios especialistas, esta carencia de metodologías y nomenclaturas propias del trabajo estadístico del sector seguridad, en su espectro amplio, es característico de América Latina en general³⁷.

No obstante la escasez de información y cifras, en este capítulo se analizará la información disponible en el período 2006-2012. Es necesario aclarar que en torno a este lapso de tiempo se presentan dos enfoques:

El uno que es el contexto institucional y legal de la política de gobierno correspondiente al período presidencial del Ec. Rafael Correa Delgado, donde se llevaron a cabo varios reajustes al sistema de seguridad del Estado como se vio en el capítulo anterior. En este enfoque serán de utilidad las estadísticas policiales que reflejan las variaciones delictuales anualmente durante los siete años.

El segundo enfoque comprende la intervención militar en seguridad ciudadana a partir del año 2010, momento en el que los controles militares se intensificaron en base a varios decretos de estado de excepción, una medida cautelar, y la propuesta de reformas

³⁷ El BID ha buscado desde el 2005 estandarizar indicadores aplicables a la región Suramericana a través de un Sistema de Indicadores Estandarizados de Convivencia y seguridad Ciudadana (SIS), que de acuerdo al Informe 2010 establece: “Si bien se han logrado avances importantes en todos los países para medir la prevalencia real de la violencia, ésta es todavía una tarea compleja. Por lo general las estadísticas disponibles de la policía, los centros de mujeres y otras instituciones, se basan, en las denuncias presentadas, que representan solamente una parte del problema. (BID; 2010: p. 5).

a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, lo que tiene relación con el hecho de que se dispone información de la fuente militar acerca de los resultados obtenidos en tareas militares de apoyo a la seguridad ciudadana únicamente de los años 2010 al 2012. La información referente a seguridad ciudadana ha sido sistematizada y organizada por la institución militar con mayor objetividad a partir de este espacio de tiempo.

El corte propuesto permite analizar la incidencia en la seguridad ciudadana a partir del momento en que se intensifica la participación militar, se organizan operativos militares con la finalidad de ejercer el control delictivo y el tema del apoyo militar se agudiza, pasando a ser parte de la opinión pública.

La principal fuente de donde se obtuvieron los datos sobre los niveles de delincuencia en el país corresponde a la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional (DGO), sección estadística, en la que se recopila información proveniente de las diferentes instancias de la Policía Nacional para la Gestión Operativa de la Actividad Policial³⁸; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) con encuestas de victimización a nivel nacional; Informe de gestión de las Fuerzas Armadas 2012; instrumentos internacionales como Latino Barómetro; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por sus siglas en Inglés, entre otros.

Para la elaboración de la investigación se han tomado como unidades de análisis las tareas designadas al personal militar de acuerdo a la Política Emergente contra la criminalidad, en el eje de acción correspondiente a las Fuerzas Armadas establecido en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011; aquí se puntualiza la “participación directa,

³⁸ Dichas instancias constituyen la Dirección de Planificación; Policía Judicial; Criminalística; Policía Antinarcóticos; Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes; Policía de Violencia Intrafamiliar; Policía de Migración; y Policía de Tránsito.

continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en Seguridad Interna” (MCS; 2011: 80).

En este trabajo se determinará la incidencia de la intervención militar en seguridad ciudadana, tomando como base, el comportamiento delictivo anual de los delitos de mayor connotación, y los resultados de las tareas realizadas por el personal militar en apoyo de actividades policiales, tales como: cantidad de operativos realizados, número de personas detenidas, cantidad de armas decomisadas, cantidad de drogas incautadas, y cantidad de vehículos recuperados. Los resultados por parte de la institución militar en el control delictivo, permitirán establecer, cómo inciden estas tareas, en relación a la disminución o incremento de los niveles de delincuencia.

2.1. Interacciones entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional

El mandato Constitucional establece como misión de la Policía Nacional “Atender la seguridad ciudadana y el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas” (Asamblea; 2008: Art. 163). De tal manera que para garantizar la seguridad ciudadana, la institución policial cumple tareas específicas, que se establecen principalmente en la Ley Orgánica de la Policía Nacional especialmente en los cuatro primeros literales del artículo cuarto del mencionado cuerpo legal:

Art. 4 [Funciones].- Son funciones específicas de la Policía Nacional:

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

enriquecimiento ilícito, testaferrismo en el país, coordinando con la Interpol y más organismos similares nacionales y extranjeros;

En el cumplimiento de estas funciones, la Policía Nacional, realiza tareas específicas, orientadas principalmente al control delincencial, y para ello se apoya en su formación profesional, sus recursos logísticos y armamento, con la finalidad de provocar el menor daño a los infractores de la ley ya que en el marco de la seguridad ciudadana también son sujetos de derechos.

Las tareas policiales están ligadas a la seguridad ciudadana por cuanto los indicadores establecidos por el Ministerio del Interior, reflejan la efectividad en su aplicación con la disminución o aumento de los niveles de delincuencia, a través del Control de Mando Integral (CMI) que “es un sistema integral de administración de la eficiencia o del desempeño en cualquier proceso en el que se pretenda desarrollar actividades con un criterio claro de planificación” (MINTER; 2010: 3).

La herramienta ha sido aplicada para evaluar la efectividad de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, tomando en consideración el índice delictivo que se mide en base a siete delitos, que son: homicidios/asesinatos; robo/asalto a personas; robo/asalto a domicilios; robo/asalto a locales comerciales; robo/asalto de vehículos; robo/asalto de motos; robo/asalto en carreteras. Estos indicadores a más de evaluar los resultados de la actividad institucional en torno a la seguridad ciudadana, permitirán establecer estrategias y políticas en el área, de tal manera que: “El análisis y seguimiento del CMI-PN permitirá que el alto mando de la Policía Nacional (...) definan estrategias y políticas preventivas, de control y de solución a los eventos delictuales, bajo el principio de responsabilidad territorio” (MINTER; 2010: 4).

El apoyo militar en tareas policiales con el fin de disminuir los niveles de delincuencia en favor de la seguridad ciudadana, también se refleja en los resultados que

arroja el CMI que presenta las variaciones delictivas; sin embargo esta herramienta no ha sido adaptada para evaluar exclusivamente la efectividad del trabajo militar en estas actividades.

La institución militar posee sus funciones específicas de defensa, orientadas al ámbito externo de la seguridad, por lo tanto no hay concordancia entre los indicadores del CMI y las actividades militares, que de todas maneras ha sido necesario analizar el trabajo desarrollado por ellos en seguridad ciudadana con los resultados respectivos a fin de identificar incidencias.

La Constitución de la República (2008) establece que “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial” (Asamblea; 2008: Art. 158). Sus funciones, están establecidas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y están orientadas “a conservar la soberanía nacional; defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; y garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho” (LODN; 2007: Art. 2).

Para cumplir estas funciones específicas de Defensa Nacional, el personal militar posee el adoctrinamiento requerido, el equipo adecuado y armamento letal, y los resultados de su actividad profesional se evalúan en relación al control de amenazas externas. Por lo tanto los indicadores de seguridad ciudadana, principalmente en base al CMI, resultan ambiguos en el momento de evaluar la efectividad militar.

La ejecución de tareas en apoyo de la seguridad ciudadana, también ha presentado limitaciones en cuanto al orden jerárquico, si se considera que son dos instituciones con su propia línea de mando y disciplina; ambas instituciones conservan sus jerarquías y la ejecución de sus actividades se llevan a cabo de forma separada.

La organización en las actividades de control delincriminal en las que se ha incluido la institución militar, se realizan en base a dos líneas de mando, con lo que se disminuye la posibilidad de crear adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia. Al no tener claro a quién dar las órdenes y de quién recibirlas, el resultado es la ineffectividad de las acciones.

El punto de partida para ejecutar acciones efectivas es una sola dirección en la relación orden-obediencia, en lo que se conoce como cadena de mando: “Cadena de mando se refiere a la línea continua de autoridad que va desde la parte superior de la organización hasta la última posición, además esclarece quién reporta a quién” (Amorós; 2007: 174). Una sola cadena de mando contribuiría al éxito de las operaciones, pero no es posible mezclar componentes incompatibles.

Las bases operativas representadas por policías y militares se limitan a cumplir órdenes de los superiores directos y las traducen en operativos y controles antidelinquenciales que a pesar de ser conjuntos no poseen el principio de unidad de mando “Este principio colabora en la tarea de preservar el concepto de una línea continua de autoridad. Define que un individuo solo debe poseer un superior ante quien es directamente responsable de lo que realice” (Amorós; 2007: 175).

Para la coordinación interinstitucional se conformó el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad ciudadana en enero del 2013 mediante Convenio Interinstitucional entre los Ministerios de Defensa y del Interior, con el fin de “potenciar la seguridad ciudadana a lo largo y ancho del país, en el combate y erradicación del narcotráfico, minería ilegal, delincuencia organizada y tráfico de combustibles y de armas”³⁹.

³⁹ Información tomada de la página web de la secretaría Nacional de Comunicaciones el 19 de octubre del 2013 <http://www.comunicacion.gob.ec>

Con la coordinación interinstitucional se delimitaron las tareas, que desde el nivel del alto mando deberán ser transmitidas a los niveles operativos más esenciales. Sin embargo, en el momento de aplicar las políticas conjuntas que se basan en órdenes superiores, se genera resistencia; esto se corrobora con la entrevista realizada al Sr. Coronel de Policía de Estado Mayor, Francisco de los Reyes Nágera, Oficial Coordinador del Comando Conjunto Estratégico de Seguridad Ciudadana, quien manifiesta: *“Yo creo que a nivel superior no existe ningún tipo de inconvenientes, y tal vez, me parecería... me parecería (tal vez estoy hablando de más) en el sentido de que en la parte inferior, a lo mejor los soldados o los policías, todavía no entiendan cuál es el mensaje que nosotros queremos transmitirles y qué es lo que nosotros requerimos de ellos”*.

Las órdenes que se generan desde una instancia superior de coordinación interinstitucional, emanan de forma planificada para cumplir un solo objetivo orientado al control de la seguridad ciudadana, pero en la medida que llegan al nivel estrictamente operativo en un ejercicio orden-obediencia, el proceso experimenta una bifurcación, ya que militares cumplen órdenes estrictamente militares en razón de sus competencias (que en seguridad ciudadana son mínimas), mientras que policías obedecen estrictamente las disposiciones policiales. Sin embargo el apoyo militar presenta determinados resultados que serán analizados a continuación.

2.2. Comportamiento delictivo (2006-2012) en base a datos estadísticos

Como se ha manifestado, el Control de Mando Integral, constituye la herramienta que recopila datos del comportamiento delictivo a nivel nacional en base de denuncias de delitos cometidos, por lo tanto opera como el medidor de la violencia y delincuencia en el país. Para la presente investigación, se han tomado los datos de dicha herramienta desde

el año 2006 hasta el 2012, tiempo que se ha delimitado en este rubro y que se relaciona con el período del Presidente Constitucional Rafael Correa Delgado desde su posesión.

Como punto de partida se presenta la tabla de datos que recopila las frecuencias acumuladas anuales de los siete delitos del Control de Mando Integral:

Cuadro No. 1: Comportamiento de denuncias de delitos por años 2006-2012

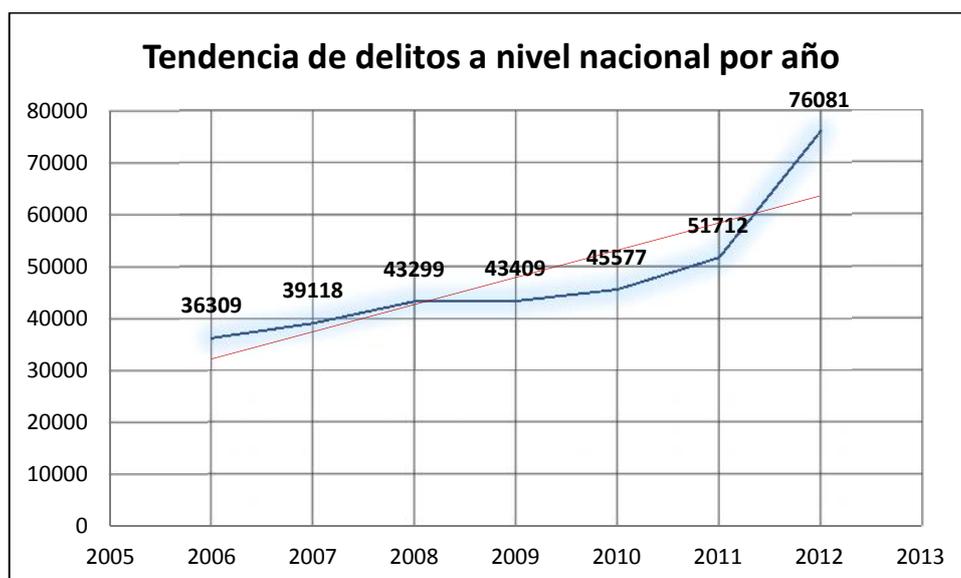
CONTROL DE MANDO INTEGRAL POR AÑOS							
DETALLE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Homicidios/Asesinatos	2385	2273	2607	2625	2638	2345	1924
Robo a personas	11658	13743	14162	14221	15982	23692	34752
Robo a domicilio	10811	10830	11222	10179	10587	14809	19523
Robo a local comercial	3884	3970	5003	4755	4873	5248	5599
Robo a carros	4781	4908	5900	6018	5996	6453	8037
Robo a motos	2315	2840	3658	4838	4888	5601	5594
Robo/asalto en carretera	475	554	747	773	613	665	650
TOTAL	36309	39118	43299	43409	45577	51712	76081

Fuente: Dirección General de Operaciones Policía Nacional
Elaborado por: El Autor

Como se puede apreciar en el cuadro, seis de los siete delitos del Control de Mando Integral presentan un aumento en la frecuencia acumulada de cada indicador desagregado entre un año y otro, a excepción de los homicidios que muestran un comportamiento distinto que es a la baja.

Antes de realizar un análisis individualizado de los datos desagregados delito por delito, se presenta la línea de tendencia desde el 2006 hasta el año 2012, en base a la suma total de cada uno de los siete delitos año por año, lo que permitirá apreciar de forma general, si la delincuencia medida a través de las denuncias de delitos ha aumentado o disminuido pese al apoyo interinstitucional de las Fuerzas Armadas en tareas policiales, en el marco de la seguridad ciudadana como política de Estado.

Gráfico No. 2: Línea de tendencia siete delitos del CMI 2006-2012



Fuente: Dirección General de Operaciones

Elaborado por: El Autor

Este gráfico se basa en la suma de todos los delitos del CMI desde el 2006 al 2012; como resultado se muestra la línea de tendencia general en torno al nivel delictivo del país durante los años seleccionados y en consecuencia: *la tendencia que se observa es al alza.*

Considerando que el fenómeno delictivo es multidimensional, cabe hacer una lectura exclusiva y desagregada del comportamiento de cada uno de los siete delitos, que permita determinar las incidencias del apoyo militar.

2.3. Análisis de la delincuencia por indicador

2.3.1. Homicidios

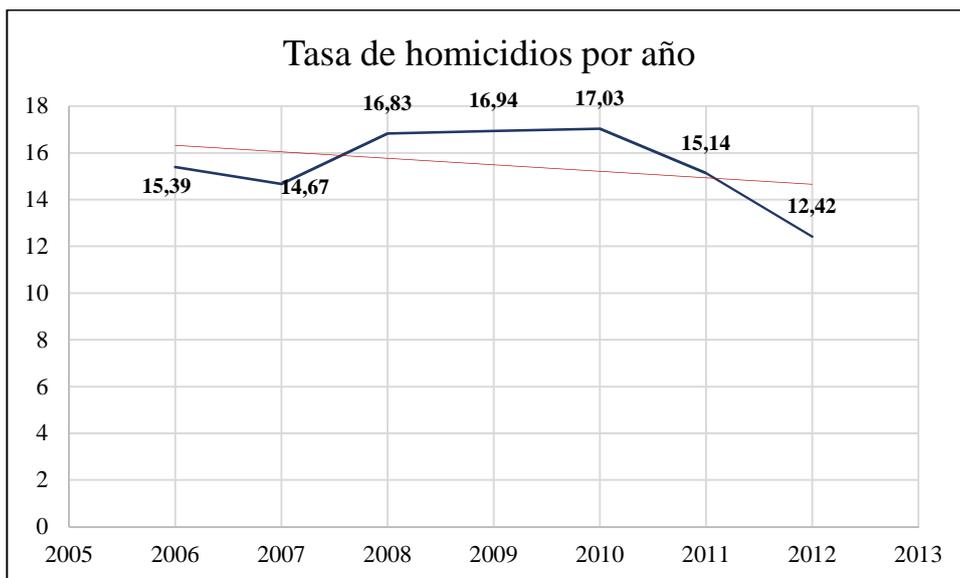
Como primer delito de entre los de mayor connotación social está el *homicidio/asesinato*.

De acuerdo al Manual de Conceptualización de los Elementos de un Hecho Delictivo ⁴⁰,

⁴⁰ Documento elaborado por la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional en base a los preceptos del Código Penal del Ecuador en vigencia, si bien estos delitos se inspiran en el Código Penal, algunas conceptualizaciones se han adecuado por la DGO, al tipo de delitos con categorías compuestas como por ejemplo los robos de carros, robos de motos, asalto en carreteras que no constan así directamente en el Código Penal.

homicidio es la “muerte dada por una persona a otra. El hecho de privar de la vida a un hombre o mujer, procediendo con voluntad y malicia, sin circunstancias que excuse o legitime y sin que constituya asesinato ni parricidio” (DGO; 2012: 30). El asesinato ocurre cuando el homicidio es con dolo, saña y alevosía.

Grafico No. 3: Tendencia en la tasa de homicidios anual



Fuente: Dirección General de Operaciones (DGO).

Elaborado por: El autor.

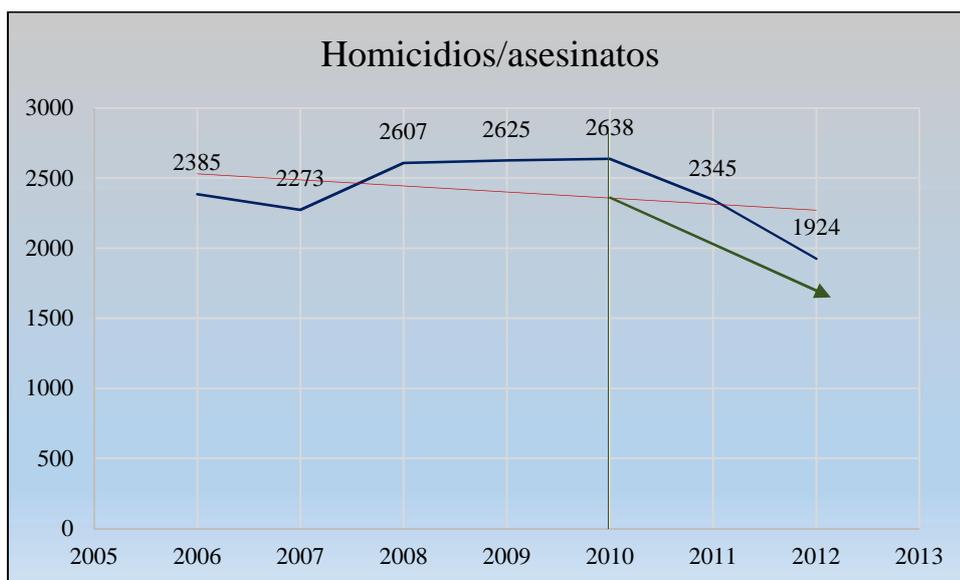
La tendencia de la tasa de homicidios/asesinatos que se representa con una línea de color rojo es a la baja. Esto significa que a pesar de que el nivel de delincuencia en forma general tiende al alza desde 2006 al 2012 como se vio en el gráfico anterior, en el delito de homicidios/asesinatos existe una disminución.

Desde el año 2006 hasta el 2009 la tasa de homicidios/asesinatos crece, pero a partir del 2010 se experimenta un descenso. Este dato es importante para atribuir una correlación –pero no causalidad–, al apoyo militar en parte de estos resultados, si se considera que desde el 2010 se intensifica el apoyo de Fuerzas Armadas como se mostró en el capítulo segundo.

Es importante mencionar que las Fuerzas Armadas no aplican estrategias específicas en lo que respecta a la prevención de homicidios de forma directa, no han generado expertise en procesos investigativos ni de judicialización del homicida que les permita anticipar el hecho o hacer un seguimiento en determinados casos, como por ejemplo: de asesinos en serie.

Si el comportamiento de los homicidios se observa desde otra arista que no es la tasa por cien mil habitantes, sino el acumulado anual de homicidios en el mismo espacio temporal, la línea de tendencia de igual manera es a la baja. Como se muestra en el gráfico, los homicidios iniciaron una progresiva contracción a partir del 2010.

Gráfico No. 4: Tendencia en el comportamiento de los homicidios

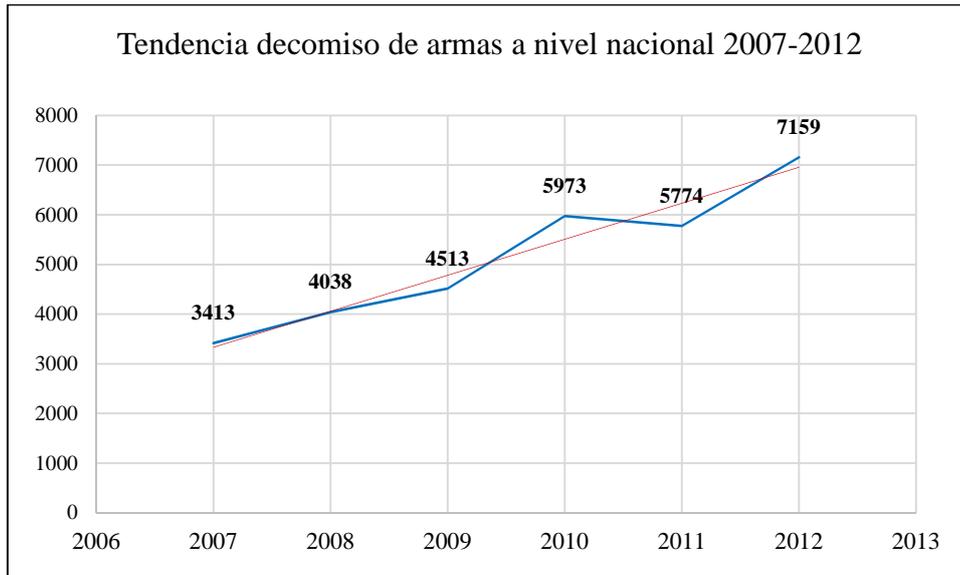


Fuente: Dirección General de Operaciones

Elaborado por: El autor

La disminución de homicidios tiene relación con el apoyo militar. Esto se demuestra gráficamente ya que los decomisos de armas de fuego realizados presentan una tendencia al aumento desde el año 2007 hasta el 2012; esto se relaciona con el apoyo militar en control de armas de fuego con operativos realizados por cuenta propia por las Fuerzas Armadas o en conjunto con la institución policial.

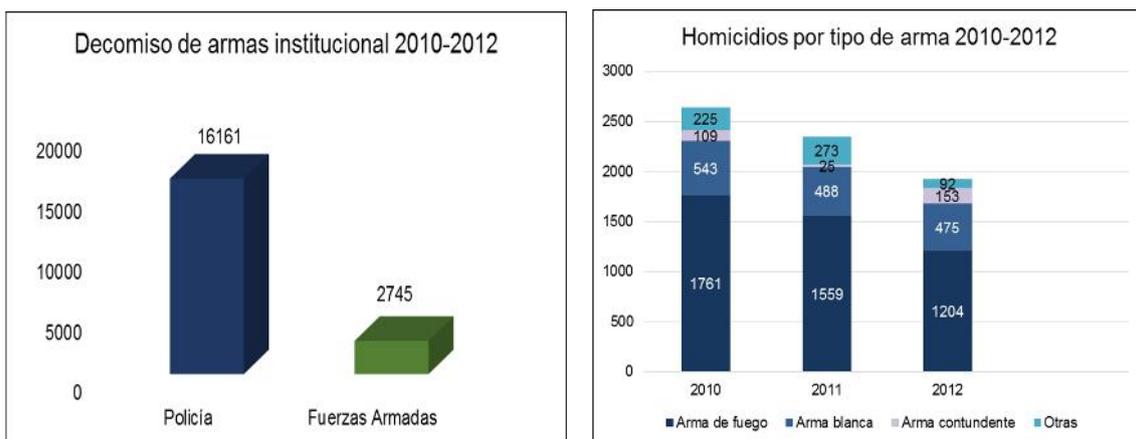
Gráfico No. 5: Tendencia anual en el decomiso de armas de fuego



Fuente: Dirección General de Operaciones
Elaborado por: El autor

En estos resultados la institución militar aporta con una cantidad considerable de armas decomisadas entre los años 2010-2012 que corresponde al 15% de ellas. Cada año se decomisa un mayor número de armas de fuego y en ello contribuye la institución militar. A la par disminuyen anualmente los homicidios ejecutados con este tipo de armas.

Gráfico No. 6: Decomisos de armas frente a disminución de homicidios



Fuente: MIDENA; Dirección General de Operaciones P. N.
Elaborado por: El autor

La disminución de homicidios perpetrados con armas de fuego es relevante si se considera que de acuerdo al “Global Study on homicide (2011)” el número de homicidios con armas de fuego supera el 60% en las Américas: “...the high overall homicide rates combined with a very high proportion (more than 60 per cent) of homicides by firearm seen in regions such as Central and South America shows that, depending on the context, the availability of firearms and therefore easy access to guns can play a significant role in influencing homicide rates” (UNODC; 2011: 44). Por lo tanto, controlar la libre circulación de armas de fuego, contribuye en la disminución de homicidios.

Sin embargo, no existe una relación de causalidad en estos resultados para afirmar que la disminución de homicidios sea una consecuencia directa del apoyo militar, pero sí es atribuible un aporte en los resultados finales. La efectividad no está en una u otra institución por separado, sino en toda la política de seguridad elaborada por el gobierno; dicha política en general posee varias aristas y solamente una de ellas es el apoyo militar, cuya viabilidad podría estar sujeta a una relación de costo-beneficio.

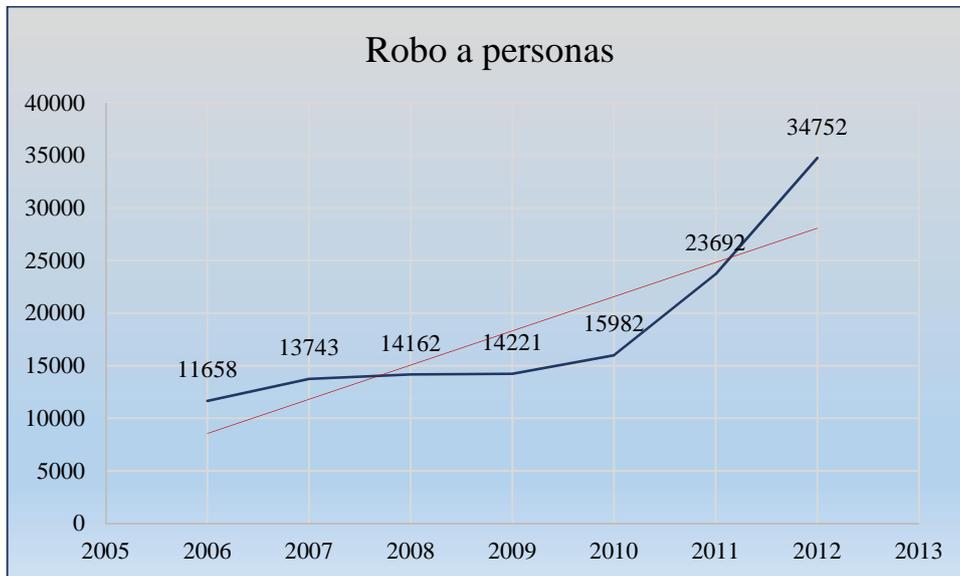
2.3.2. Robo a personas

En relación al robo a personas, de acuerdo al Manual de Conceptualización de los elementos de un hecho delictivo, este delito se basa en que la persona es la víctima directa del infractor de la ley quien se apropia de un bien perteneciente a ella haciendo uso de la fuerza. Este delito se fundamenta en los siguientes artículos del Código Penal, que hace referencia dicho manual:

Art. 550.- El que mediante violencias o amenazas contra las personas o fuerza en las cosas, sustrajere fraudulentamente una cosa ajena con el ánimo de apropiarse, es culpado de robo, sea que la violencia tenga lugar antes del acto para facilitarlo, en el momento de cometerlo o después de cometido para procurar su impunidad.

En Ecuador, el robo a personas presenta la siguiente tendencia anual:

Gráfico No. 7: Tendencia del robo a personas anual



Fuente: Control de Mando Integral CMI

Elaborado por: El autor

Como se puede ver, hay una tendencia al aumento del robo a personas por años; precisamente desde el año 2010 la línea de tendencia se eleva de forma repentina. Sin embargo este dato también puede contener otros impulsores que van más allá del incremento de delitos de robo a personas (como es el caso de mayor cultura de denuncias), puesto que con la aplicación del nuevo Modelo de Gestión Policial, que desconcentra el servicio policial, poniendo más cerca de la ciudadanía los centros de recepción de denuncias en las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC), el incremento de delitos podría reflejar el aumento de denuncias.

La institución militar como en la mayoría de tareas policiales no aporta con técnicas profesionales para el control de robos a personas, principalmente por su equipamiento que es pesado, generalmente cuando el robo se trata de un delito flagrante el gran peso del Fusil FAL, AK 47 o el HK, impide realizar un seguimiento efectivo ante un infractor de la ley que opta por correr a gran velocidad.

2.3.3. Robo en domicilios

Este delito, de acuerdo al manual, se conceptualiza como el acto mediante el cual con violencia y uso de la fuerza se sustrajeren fraudulentamente los bienes de un domicilio. En torno a este delito se han establecido entre otras las siguientes modalidades:

Escalamiento.- Ingreso de personas ajenas al domicilio por encima de la puerta, techos, murallas, cercado, balcones, ventanas o por cualquier otra parte que no sea destinada para entrar legítimamente para sustraerse los enseres del hogar y objetos que se encuentren en el mismo.

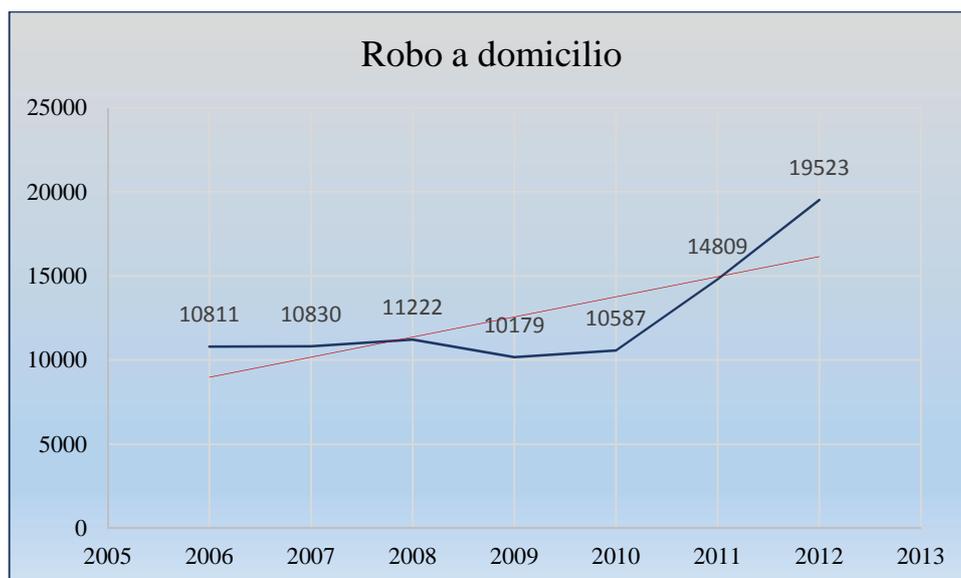
Estruche.- Utilización de la fuerza y llaves maestras, pata de cabra, o ganzúas para manipular y fracturar las seguridades de las puertas e ingresar al domicilio y sustraerse los enseres del hogar y objetos que se encuentren en el mismo.

Falsos artesanos.- Personas que se hacen pasar por obreros ofreciendo servicios con la finalidad de ingresar al domicilio para luego proceder a sustraerse los enseres del hogar y objetos que se encuentren en el mismo. (DGO; 2012: 47).

En estas modalidades frente al robo en domicilios, caben estrategias de prevención, con acciones previas de inteligencia, así como el seguimiento bandas organizadas, lo que constituye un ámbito de acción policial que se fortalece en la preparación y entrenamiento de su personal, pero constituye una debilidad en la participación militar, puesto que no se han desarrollado aptitudes en estos ámbitos.

Inclusive se han aplicado programas como el de “domicilio seguro” especialmente en los feriados que la ciudadanía se desplaza por todo el país y deja abandonado su domicilio, el personal policial lleva un registro de las personas que dan aviso del viaje y se pone especial atención durante el patrullaje en esos sectores.

Gráfico No. 8: Tendencia del robo a domicilio 2006-2012



Fuente: Control de Mando Integral CMI

Elaborado por: El autor

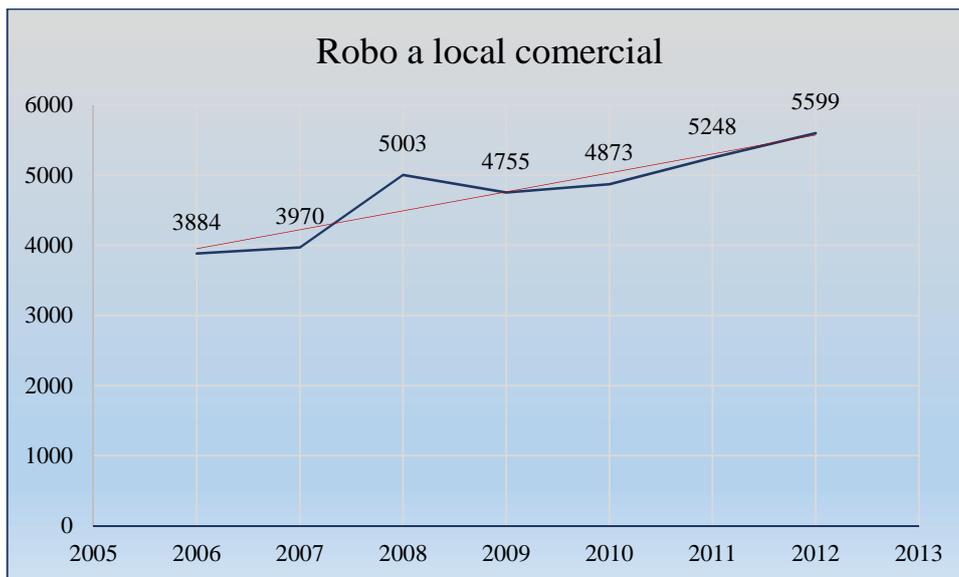
Los robos a domicilios también presentan una línea de tendencia al aumento. En este parámetro la participación militar es distante aún a la ciudadanía y su aporte se limita al control de los medios utilizados para perpetrar el delito como pueden ser armas, vehículos y otros elementos que portan los infractores de la ley. En este caso la misma ciudadanía debe participar en la prevención a través de una cultura de seguridad que debe ser difundida por miembros policiales en el modelo de Policía Comunitaria, donde el personal policial debe hacer un acercamiento a la ciudadanía para aplicar estrategias como: alarmas comunitarias, cámaras de vigilancia, botones de auxilio, entre otras estrategias comunitarias. En este sentido, el personal militar permanece concentrado en los cuarteles con escaso contacto ciudadano.

2.3.4. Robo en locales comerciales

Otro de los delitos de mayor connotación corresponde al robo en locales comerciales que se configura “cuando mediante violencia y uso de la fuerza se sustrajeren fraudulentamente los bienes a los locales comerciales entendiendo como local comercial

a aquellos establecimientos comerciales que tienen como objetivo principal el desarrollo de alguna actividad comercial o económica, pudiendo ser esta de diferente tipo” (DGO; 2012: 27). En el robo a locales comerciales se conservan las mismas modalidades que en el robo a domicilio.

Gráfico No. 9: Tendencia del robo a local comercial 2006-2012



Fuente: Control de Mando Integral CMI

Elaborado por: El autor

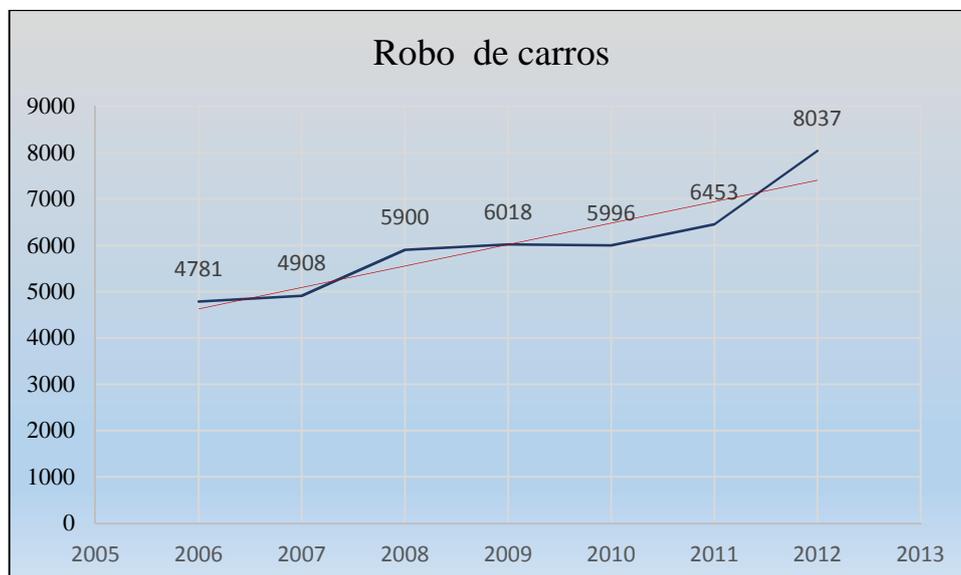
El robo en locales comerciales presenta una tendencia al aumento. En este sentido se han ejecutado operativos principalmente policiales en los cascos comerciales y zonas turísticas, pero de forma esporádica operativos conjuntos (policías y militares) en zonas urbanas; la mayoría de apoyo militar a través de patrullajes y operativos delincuenciales enfatizan en carreteras y zonas fronterizas.

2.3.5. Robo de carros

El robo de vehículos de acuerdo a su conceptualización se considera “aquel que mediante violencia y uso de la fuerza permite sustraer fraudulentamente un vehículo, considerando como vehículo: camión, carros, cabezales, tanqueros, trailers, buses, etc”

(DGO; 2012: 28). En el robo de vehículos se dan modalidades como asalto, estruche, obstrucción en la vía, entre otras.

Gráfico No. 10: Tendencia del robo de carros 2006-2012



Fuente: Control de Mando Integral CMI
Elaborado por: El autor

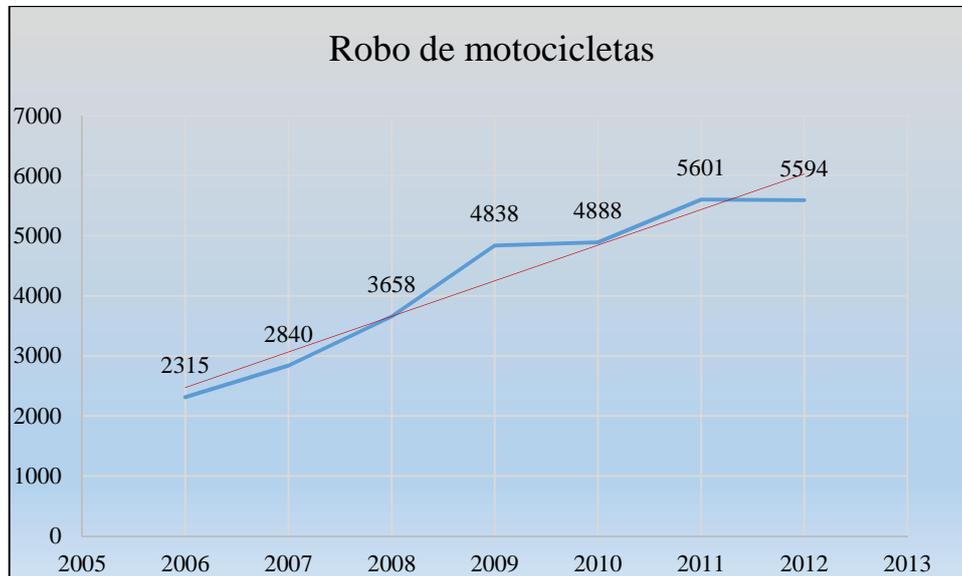
La tendencia de los robos de vehículos está al aumento durante los años en estudio, esto considerando que el parque automotor también ha crecido considerablemente en el país, así como también economías ilícitas de mercados ilegales de repuestos de vehículos, o vehículos bajo pedido para perpetrar delitos conexos. Por su parte la fuerza militar aporta con productividad en la detención de vehículos con irregularidades en su documentación, mismos que son entregados al personal policial para su judicialización; los resultados en torno a esta actividad se presentarán más adelante, sin embargo de forma general, lo robos de vehículos están al aumento.

2.3.6. Robo de motocicletas

Este delito se conceptualiza como “el que mediante violencia y uso de la fuerza se sustrajere fraudulentamente motocicletas, considerando como motocicletas: motos, pasolas, cuadrones, etc” (DGO; 2012: 28). En el robo de motocicletas, se presentan las

mismas modalidades que en el robo de vehículos de asalto, estruque y obstrucción de la vía para despojar al individuo de su motocicleta.

Gráfico No. 11: Tendencia del robo de motocicletas 2006-2012



Fuente: Control de Mando Integral CMI

Elaborado por: El autor

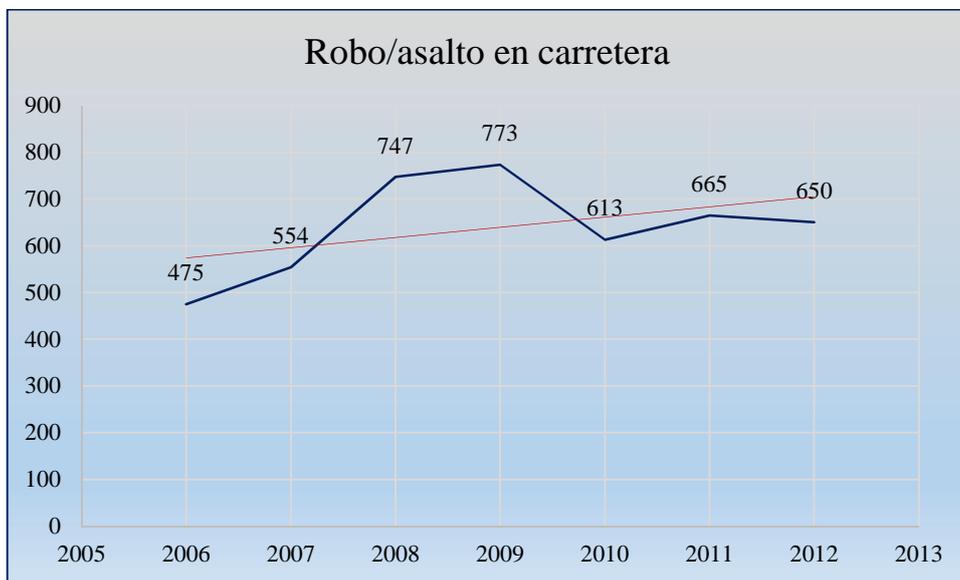
Los robos a motocicletas presentan una tendencia al alza, esto considerando también la mayor accesibilidad y bajos costos de las motocicletas, que vuelven al producto más apetecido por los infractores de la ley en vista de que la mayoría de las víctimas no siguen con regularidad los procesos en la fiscalía para recuperar sus bienes robados, prefiriendo ante la inversión de tiempo y dinero, acceder a los planes de financiamiento para adquirir una motocicleta nueva.

El personal militar en los patrullajes móviles y retenes fijos enfatizan en el control de motocicletas robadas, pero a pesar de ello, situaciones conexas como ya se ha manifestado el costo menor de dichos vehículos y el fácil acceso a ellos, a lo que se suma la falta de registro de las motocicletas, contribuyen el incremento de este delito a pesar del apoyo militar; de igual forma en este aspecto el personal de fuerzas armadas apoya la actividad policial con presencia disuasiva.

2.3.7. Asalto y robo en carreteras

El asalto y robo en carreteras que es el último de los delitos del CMI, se conceptualiza de la siguiente manera: “el que mediante violencia y uso de la fuerza sustrajere fraudulentamente los bienes a las personas que viajan en buses de transporte, vehículos de carga, de turismo, particulares y se producen exclusivamente en las carreteras” (DGO; 2012: 26).

Gráfico No. 12: Tendencia del asalto en 2006-2012



Fuente: Control de Mando Integral CMI

Elaborado por: El autor

El comportamiento en cuanto a los asaltos de carreteras, también permite una lectura importante en el presente trabajo ya que la línea de tendencia en este delito se mantiene invariable, esto considerando picos importantes en los años 2008 y 2009, pero al igual que en los homicidios, desde el año 2010 se observa una leve tendencia a la disminución de los asaltos en carreteras. Se manifiesta que es importante por cuanto la mayoría de controles y patrullajes militares se llevan a cabo en estos sectores, lo que genera un impacto disuasivo y el incremento de uniformados en las vías.

En forma general, no es posible visualizar de forma directa el aporte militar en la disminución o aumento en cada uno de los delitos; además como se ha presentado en cada conceptualización, se originan en preceptos legales, que no se pueden controlar únicamente con el incremento de la fuerza, sino con el tratamiento de causas estructurales de la delincuencia y desde un enfoque preventivo.

2.4. Resultados del control delictivo Policía Nacional y Fuerzas Armadas

Si bien el control de la seguridad ciudadana no es una competencia exclusiva de la fuerza militar, el apoyo en tareas de esta índole es viable para dicha institución cuando median circunstancias excepcionales, en especial cuando las amenazas a la seguridad de los ciudadanos rebasan las capacidades policiales.

Sin embargo no es lejano el debate en torno a la intervención militar de forma regular y permanente por cuanto “en los últimos años la presencia de militares en las calles, enfrentando amenazas emergentes a la seguridad ciudadana ha planteado en la región y, en particular al Ecuador, interrogantes en torno a diversos componentes institucionales, legales, políticos, e incluso a los mismos modelos de análisis” (FES; 2013: 1), lo que es de meditar.

El apoyo militar en tareas policiales es parte de la política de seguridad en el país como está evidenciado en la política emergente del Plan Nacional de Seguridad Integral y la tendencia es a regularizar la intervención militar por vía ordinaria, esto lo prueban las reformas propuestas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado para otorgar mayores facultades al Presidente de la República de disponer dicha intervención.

El control delincencial es abarcativo de varios componentes como patrullajes terrestres, navales, aéreos y retenes fijos que configuran operativos militares antidelinquenciales, de igual forma controles de armas, registros de vehículos, entrega de

detenidos a la Policía Nacional para su judicialización e incautaciones de sustancias estupefacientes y psicotrópicas; de ello se derivan actividades disuasivas con presencia militar en zonas urbanas y rurales (COMACO; 2012).

Aspecto importante de anotar es que la institución policial se caracteriza por desconcentrar el servicio en distintos niveles de actuación: Zonas, Subzonas, Distritos, Circuitos y Subcircuitos de acuerdo al Nuevo Modelo de Gestión Policial; dichos niveles se han elaborado en base a una lógica de extensión territorial, número de habitantes e incidencia de delitos. Los Subcircuitos son las unidades más pequeñas y más próximas a la comunidad, lo que permite el contacto permanente con la ciudadanía, conocer la problemática y ejercer controles efectivos; en este sentido la concentración en cuarteles por parte del personal militar constituye una limitante para cumplir tareas de seguridad ciudadana, por cuanto no ejercen un control reactivo al instante de un evento delictivo flagrante y más bien es disuasivo.

El control delictivo lo realizan policías y militares en base a planificaciones cuyos resultados inciden en los niveles de delincuencia que en el contexto ecuatoriano se miden en base al Control de Mando Integral de la Policía Nacional. Se presentan a continuación, datos estadísticos de diversas fuentes que reflejan el comportamiento de los indicadores de seguridad ciudadana con la participación de personal militar en torno al control delincencial como apoyo en tareas policiales.

La información referente a resultados de las actividades realizadas por la institución policial se ha obtenido de la fuente primaria que es la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional del Ecuador (DGO), dicha información se dispone de los años 2006 al 2012.

En lo referente a la fuente militar, en el transcurso de la investigación, se pudo evidenciar el carácter reservado de la información y la dificultad de tener acceso a ella pese a los requerimientos realizados al Ministerio de Defensa Nacional, mediante oficio S/N enviado el 24 de junio del 2013, donde mediante recorrido de correspondencia No. 13-CCFFAA-8250, se hace conocer que “no procede preparar respuesta” al pedido realizado (documento adjunto como anexo No.1).

Sin embargo, se tuvo acceso al Informe de Gestión de las Fuerzas Armadas 2012, que contiene información de resultados en el control delincencial desde el año 2010 al 2012, esta información ha sido complementada con datos proporcionados por el Ministerio de Defensa Nacional y la Sección Estadísticas de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional.

Por parte de la institución policial se obtuvo información desde el año 2006 hasta el año 2012 esta información está dentro del espacio temporal analizado, considerando que el Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado se instaló en el año 2007 y se empezaron a elaborar reformas en la política de seguridad tal como se expone en el capítulo segundo. De la institución militar se obtuvo información de resultados en los mismos parámetros que la policía, pero de los años 2010 hasta el año 2012; esta información es válida para el propósito investigativo en tanto que el punto de corte es el 2010, año en que se intensificó el apoyo militar en tareas de seguridad ciudadana, se incluyó en el discurso político y fue parte de la política emergente de seguridad en el Plan Nacional de Seguridad Integral.

Los resultados que se presentan a continuación, recogen información de las actividades que realizaron las instituciones militar y policial, dichas actividades en el desarrollo del presente documento se han referido como tareas policiales, que no son las únicas, pero sí las más representativas. Los resultados de dichas tareas son: número de

operativos delincuenciales, número de personas privadas de la libertad, número de vehículos retenidos para investigaciones, cantidad de armas de fuego decomisadas y cantidad de drogas incautadas.

En primer lugar se presentará la tendencia de estos resultados año a año tanto de la institución policial como la militar, a continuación, considerando que por parte de la institución militar se dispone de información de resultados únicamente de los años 2010 al 2012, de la policía se tomarán estos mismos años, los resultados en ambas instituciones serán transformados a porcentajes como productividad global de cada institución.

2.5. Control delincencial.

El control delincencial hace referencia al seguimiento y vigilancia de todas aquellas conductas establecidas en el Código Penal que se someten a judicialización, a través del sistema de justicia, policía y cárceles⁴¹. Dicho control le corresponde a la institución policial por mandato constitucional, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley Orgánica de la Policía Nacional y demás normativas.

2.5.1. Operativos antidelinquenciales

Los operativos antidelinquenciales hacen referencia a controles fijos o móviles que parten de una planificación denominada Orden de Servicio en la que se dispone, el número de personal que interviene, los medios logísticos y la misión a cumplir.

A continuación se presentan las tendencias en los resultados de los operativos realizados por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

⁴¹ El Código Penal vigente establece: “Art. 1.- Art. 1.- Leyes penales son todas las que contienen algún precepto sancionado con la amenaza de una pena” (HCN; [1971] 2012; Art. 1).

Gráfico No. 13: Tendencia de operativos realizados por la Policía Nacional



Fuente: Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

Elaborado por: El autor

Los operativos policiales que se realizan a nivel nacional evidencian un incremento anual; sin embargo pese al incremento de operativos policiales, los niveles de criminalidad también aumentan como muestran las estadísticas presentadas al inicio.

Gráfico No. 14: Tendencia de operativos realizados por las Fuerzas Armadas

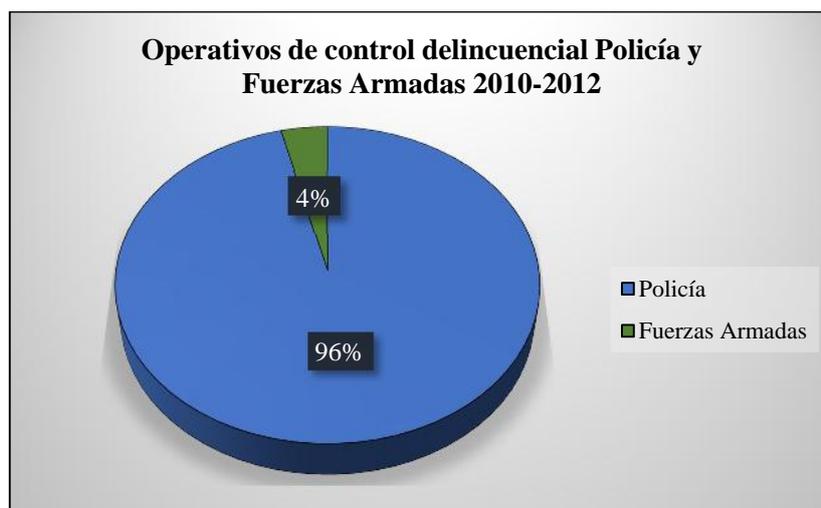


Fuente: MIDENA

Elaborado por: El autor

La institución militar también lleva a cabo operativos antidelincuenciales que consisten en la ejecución planificada de patrullajes terrestres, navales, aéreos y retenes fijos, que al igual que los operativos policiales aumentan anualmente, lógicamente los operativos policiales son mayores que los militares en razón de sus competencias.

Gráfico No. 15: Comparativo de operativos realizados



Fuente: MIDENA; DGO
Elaborado por: El autor

En una presentación global de los operativos realizados en conjunto las instituciones policial y militar desde el 2010 al 2012, se evidencia que el mayor número de operativos se ejecuta por parte de la institución policial con el 96% del total de operativos, mientras que la institución militar ha ejecutado en el mismo espacio temporal el 4% de los operativos globales.

2.5.2. Personas detenidas

En los diferentes operativos y procedimientos de control delincencial se presentan personas detenidas, que pueden ser por delito flagrante o por boleta constitucional emitida por autoridad competente; si bien se someten a judicialización los detenidos, no se garantiza la disminución de la violencia y criminalidad, que como se vio en el segundo capítulo, las cárceles no necesariamente rehabilitan al detenido.

Sin embargo mientras los infractores de la ley sean procesados debidamente a más de generar justicia social, se cumple con un enfoque disciplinario para evitar que determinadas conductas contrarias a la ley se vuelva a repetir.

Gráfico No. 16: Tendencia de personas detenidas por la Policía Nacional



Fuente: Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

Elaborado por: El autor

La línea de tendencia refleja el alza en torno a las detenciones realizadas por la policía al año; en cambio las personas detenidas por el personal militar y entregadas a la policía disminuyen; para hacer efectivas las detenciones se necesita adjuntar evidencias.

Gráfico No. 17: Tendencia de operativos realizados por las Fuerzas Armadas

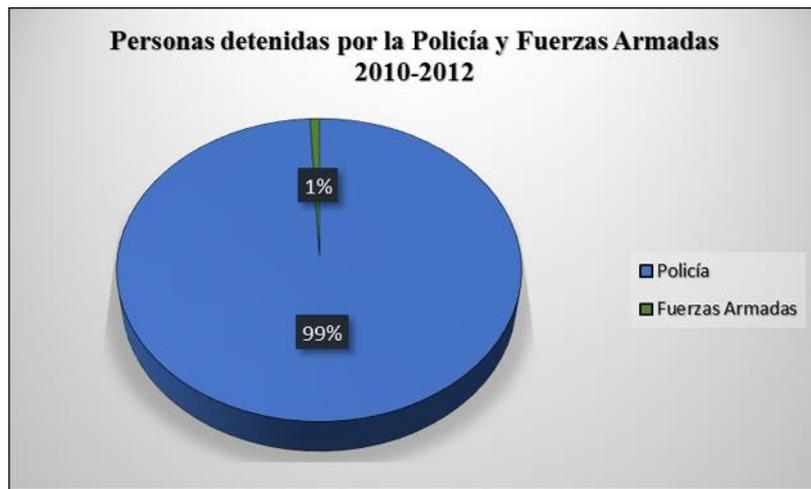


Fuente: MIDENA

Elaborado por: El autor

Realizando un comparativo de las detenciones realizadas, como parte de los resultados obtenidos institucionalmente en el control antidelinquencial, se tienen los siguientes resultados.

Gráfico No. 18: Comparativo de personas detenidas



Fuente: MIDENA; DGO

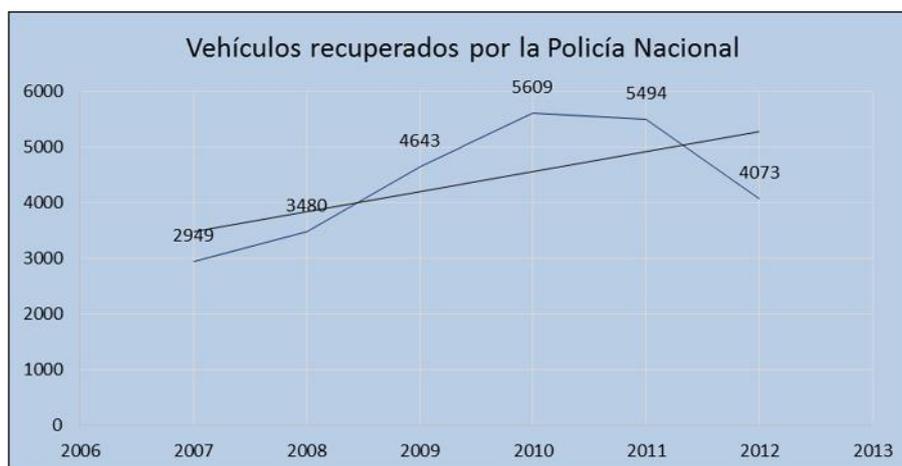
Elaborado por: El autor

La institución militar aporta con el 1% de personas detenidas como resultados de los patrullajes realizados y entregadas a la policía para su judicialización, mientras que la institución policial aporta con el 99% de los detenidos; esto en tanto que la competencia legal para realizar el proceso de judicialización de detenidos le corresponde exclusivamente la Policía Nacional.

2.5.3. Vehículos recuperados

Se presentan algunos resultados en cuanto a vehículos recuperados, ya que estos pueden ser objeto del crimen organizado, sea local o internacional. Los vehículos robados se comercian ilegalmente mediante redes que operan bajo pedido, al igual que las piezas de los mismos. En lo que respecta a los operativos de vehículos robados que realiza la policía, en aquellos que hay indicios, se verifica las impresiones de motores y chasis. En este sentido, el personal militar no realiza estos controles con un respaldo técnico o alguna capacitación en revidados químicos; es decir, el personal militar se limita a entregar los vehículos que registran alguna novedad al personal policial, para que sean sometidos a las investigaciones pertinentes.

Gráfico No. 19: Tendencia de vehículos recuperados por la Policía Nacional

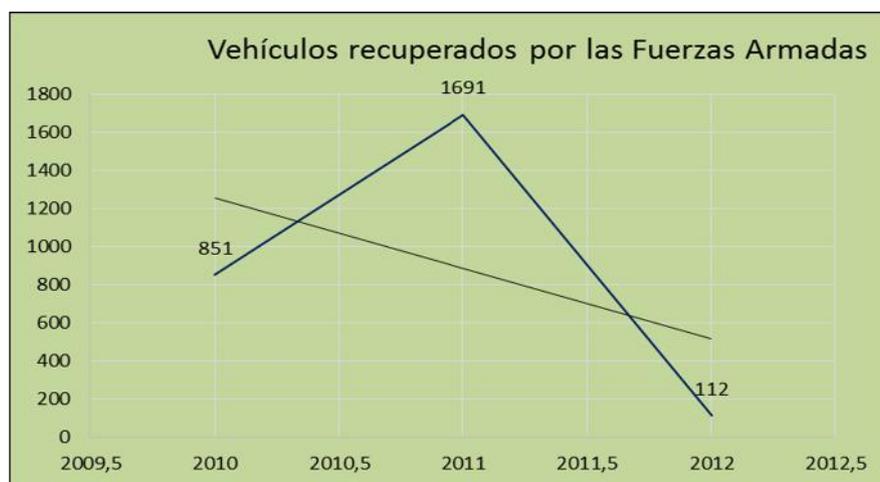


Fuente: Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

Elaborado por: El autor

La recuperación de vehículos por parte de la Policía Nacional presenta una tendencia al aumento, por su parte la institución militar también contribuye en la recuperación de vehículos, los mismos que son entregados a la policía para el proceso investigativo, esta recuperación de vehículos por militares presenta una tendencia a la disminución.

Gráfico No. 20: Tendencia de vehículos recuperados por las Fuerzas Armadas

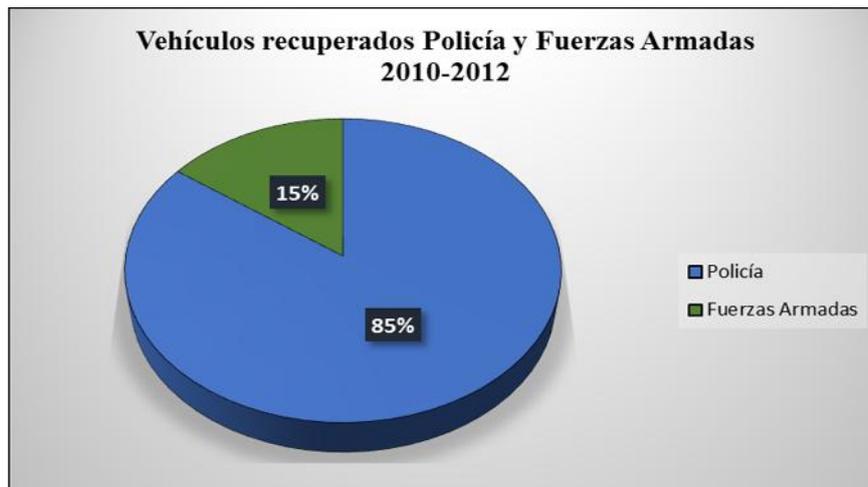


Fuente: MIDENA

Elaborado por: El autor

En el comparativo de vehículos recuperados, la Policía Nacional aporta con el 85% de vehículos y el personal militar contribuye con el 15% de las recuperaciones.

Gráfico No. 21: Comparativo de vehículos recuperados



Fuente: MIDENA; DGO

Elaborado por: El autor

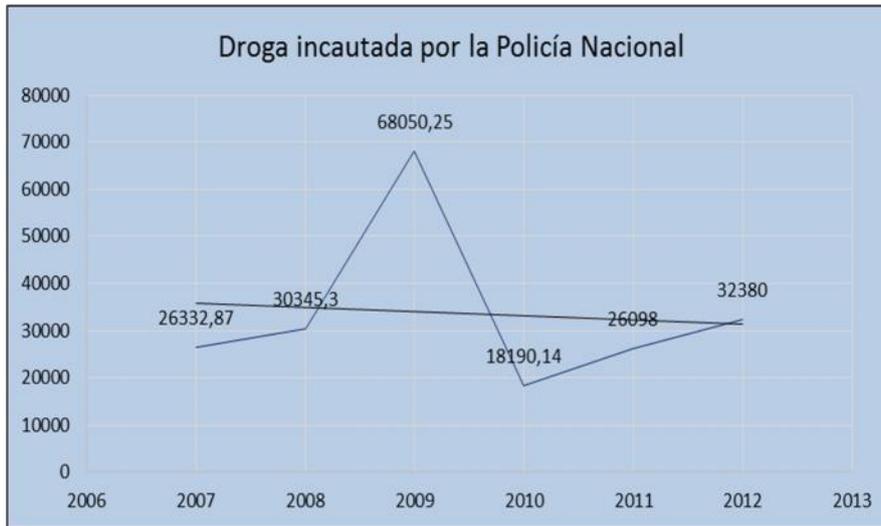
2.5.4. Drogas incautadas

Las incautaciones de drogas en el transcurso de una década, presentan tendencia irregular, esto se justifica si se considera que el tráfico de drogas opera de forma sorpresiva, lo que está supeditado a la efectividad de las acciones tomadas por las instituciones de seguridad.

Se suman a dicha irregularidad, nuevas dinámicas en el circuito de producción, y distribución de drogas que inciden en la eventualidad de las incautaciones en cuanto son más innovadoras las formas de transportar la droga, tal es el caso de los submarinos y otros medios de transporte.

Se observa un pico atípico en el año 2009 que se debe al operativo denominado “Victoria” en la Provincia de Esmeraldas, en este operativo se incautaron seis toneladas de cocaína. Si bien en esa operación, el personal militar no participó directamente en la incautación, su colaboración fue impedir el embarque de la droga controlando que permanezca enterrada en el sitio, montaron vigilancia hasta que finalmente la policía actuó y se incautó la droga.

Gráfico No. 22: Tendencia droga incautada Policía Nacional



Fuente: MIDENA

Elaborado por: El autor

En este parámetro la institución policial presenta una tendencia a la disminución en las incautaciones de drogas, en cambio el personal militar presenta una tendencia al alza en las incautaciones, lo que constituye un aporte a la seguridad ciudadana.

Gráfico No. 23: Tendencia droga incautada por las FFAA

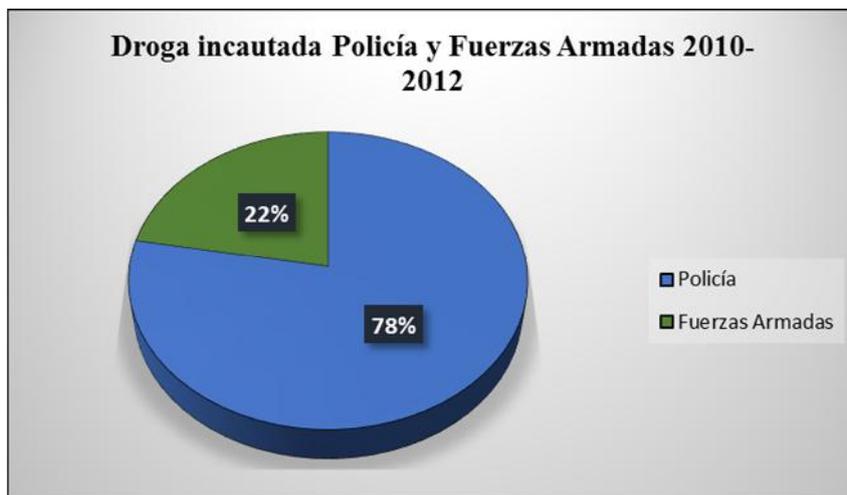


Fuente: MIDENA

Elaborado por: El autor

En el comparativo de incautaciones de drogas, la institución policial aporta con el 78% de ellas, mientras que la institución militar aporta con el 22% de las incautaciones de drogas en los años 2010 al 2012.

Gráfico No. 24: Comparativo incautaciones de drogas



Fuente: MIDENA
Elaborado por: El autor

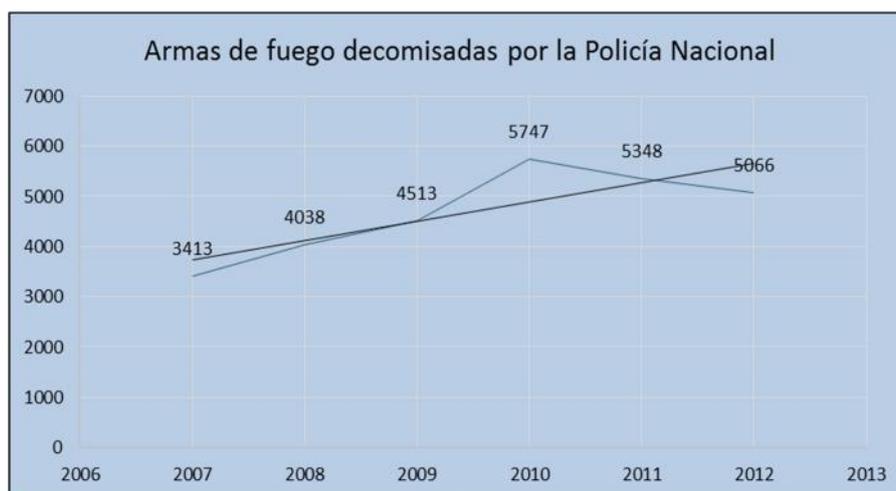
2.5.5. Armas de fuego decomisadas

El decomiso de armas de fuego es relevante si se considera como el principal medio utilizado para delinquir. Los controles de armas han sido eventuales y sorpresivos tanto en el contexto urbano como también en carreteras y zonas fronterizas donde existen vías para el tráfico internacional.

En este sentido, debido al conflicto interno colombiano, éste país ha sido el mayor mercado de destino para el tráfico de armas de fuego que compromete al Ecuador en el refuerzo de controles tanto militares como policiales.

El control de armas ha representado mayor productividad en el apoyo militar en seguridad ciudadana, esto por cuanto los controles de armas se han llevado a cabo con una preparación previa y el respaldo legal.

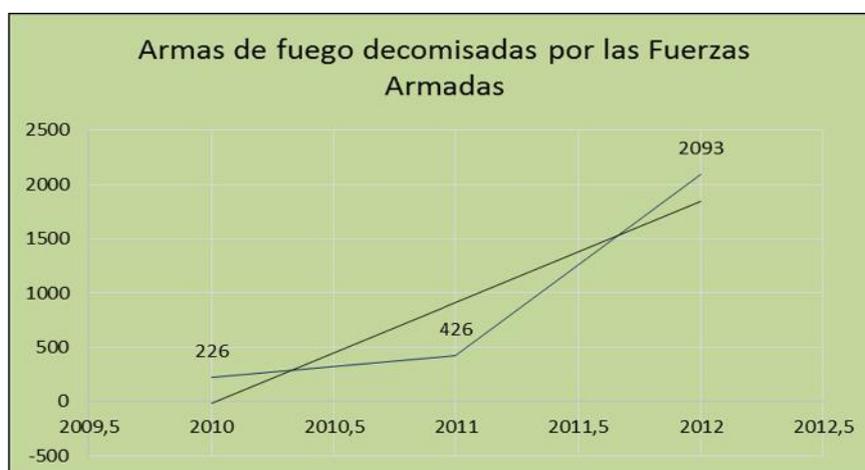
Gráfico No. 25: Tendencia en el decomiso de armas de fuego



Fuente: Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional
Elaborado por: El autor

La tendencia en el decomiso de armas de fuego por parte de la institución policial es al alza, al igual que en las Fuerzas Armadas que incluyen en la mayoría de los patrullajes planificados, el control de armas de fuego.

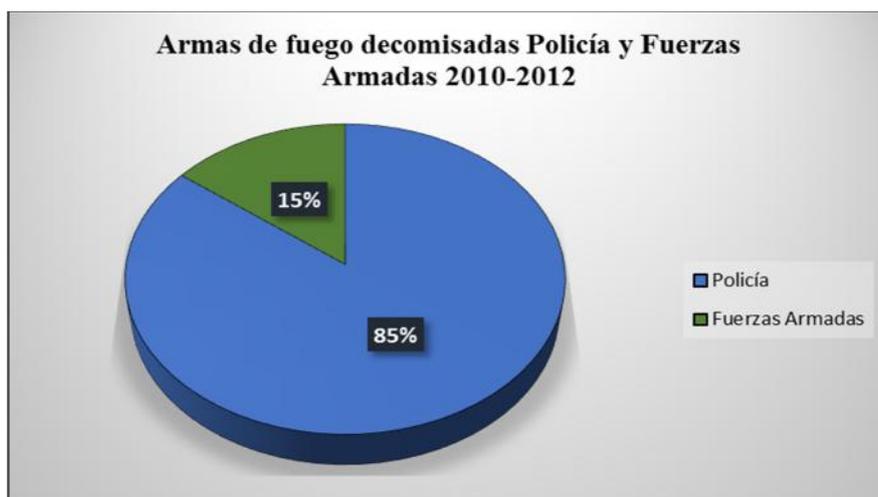
Gráfico No. 26: Tendencia decomiso armas de fuego por las FFAA



Fuente: MIDENA
Elaborado por: El autor

En el comparativo institucional, el personal policial aporta con el 85% de armas decomisadas, mientras que la institución militar contribuye con el 15% del total de armas de fuego decomisadas.

Gráfico No. 27: Comparativo decomiso armas de fuego



Fuente: MIDENA

Elaborado por: El autor

En términos generales, el personal militar ofrece un porcentaje menor en cuanto a resultados en el control delincencial que no sobrepasa el 25% del total. Sin embargo se observa un aporte significativo en el control de armas de fuego por parte de los militares.

Se ha considerado que el delito de homicidio/asesinato presenta una tendencia a la disminución, por lo tanto, cabe profundizar en los resultados obtenidos por el personal militar en torno a decomisos de armas de fuego con el fin de establecer incidencias de estos resultados en las tendencias de homicidios.

En el tema de control de armas existen varios instrumentos legales tanto internacionales como nacionales que acoge el país en esta materia. En el ámbito internacional, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), o el Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, todos estos instrumentos legales que respaldan los controles de armas de fuego que llevan a cabo especialmente los militares, que de igual permiten ingresar en la cooperación internacional para este delito.

En lo nacional principalmente la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios con su reglamento; la Ley Orgánica de la Defensa Nacional que otorga atribuciones al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para el control de armas; el Código Penal, entre otros cuerpos legales.

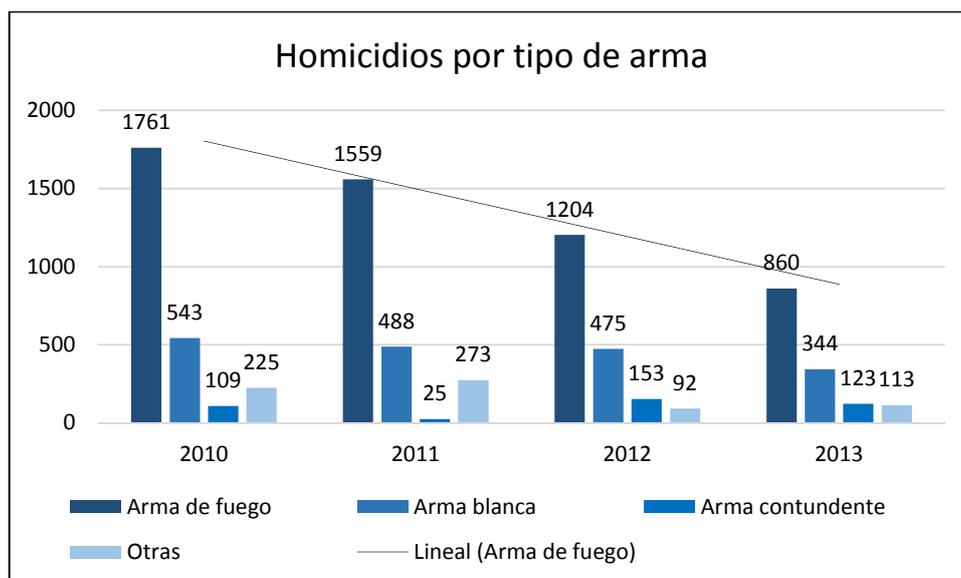
Por tal razón la responsabilidad en el control de armas no es exclusiva ni de la Policía Nacional ni tampoco de las Fuerzas Armadas, sino que las dos instituciones poseen competencias y atribuciones en este campo.

De acuerdo al reglamento de la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, los organismos de control de armas son el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, los Comandos Provinciales de la Policía Nacional, entre otros. Por lo tanto el control de armas, también constituye una competencia militar con su propia gestión.

Los controles de armas que realizan tanto policías como militares retiran de circulación un número importante de armas de fuego, lo que al mismo tiempo significa la disminución del medio utilizado en su mayoría por redes organizadas de delito para delinquir; como se observó en los datos, si bien el aporte es menor por parte del personal militar (15% del total de decomisos de armas de fuego en los años 2010-2012), no deja de ser un aporte importante.

La mayoría de homicidios se ejecuta con armas de fuego, tal como se presenta en el gráfico siguiente, por lo que es importante observar si los perpetrados exclusivamente con este tipo de armas aumentan o disminuyen y si a la par aumentan otros tipos de armas como el medio más recurrente, como es el caso de las armas blancas, los objetos contundentes u otras formas con que se producen las muertes por causas externas.

Gráfico No. 28: Homicidios por tipos de arma



Fuente: DGO

Elaborado por: El autor

Los datos presentan igualmente las variaciones de homicidios por tipo de arma en su ejecución, se dispone de datos desde el año 2010 hasta el 2013, en ellos se observa que los homicidios perpetrados con armas de fuego disminuyen significativamente, por lo que se establece una relación, entre los decomisos de este tipo de armas, que realizan policías y militares en forma global, con la disminución de homicidios.

A pesar de ello, no se puede atribuir estos resultados como consecuencia única y exclusiva del apoyo militar en actividades policiales, ya que como se observó en los datos, si bien el personal militar aporta con decomisos, estos son en un porcentaje menor.

Por otra parte, si se considera las causas estructurales de la violencia, esta tendencia a la disminución sobre la tasa de asesinatos anual, podría ser atribuible a la política integral del gobierno, misma que no se limita a la intervención militar exclusivamente, sino también a la aplicación mecanismos gubernamentales de atención a requerimientos de la población en temas de salud, seguridad social, empleo, educación, entre otros factores. Tampoco se podría dejar de lado el aporte policial, considerando que

la institución ha experimentado algunos cambios como la implementación del Plan de Modernización de la Policía Nacional, Nuevo Modelo de Gestión Policial, El Modelo de Policía Comunitaria.

Es decir, que si bien se evidencia una relación entre la política de participación militar en el control delictivo con respecto a la disminución de la tasa de homicidios/asesinatos anualmente, no se puede establecer por completo, que este resultado se haya alcanzado única y exclusivamente por el apoyo militar en tareas de seguridad ciudadana.

Si se considera que la disminución de la tasa de homicidios corresponde únicamente a la intervención militar, sería omitir la productividad que aporta en este parámetro la institución policial, que al tener la competencia en el control delictivo, le corresponden los decomisos e incautaciones de armas de fuego; sin embargo, el aporte de productividad por parte de militares en esta actividad es innegable.

Capítulo IV

INCIDENCIAS Y NOTAS CONCLUYENTES DEL APOYO MILITAR EN SEGURIDAD CIUDADANA

La incidencia de la fuerza militar como subsidiaria de tareas policiales refleja en las estadísticas un aporte menor en lo atinente al control de la delincuencia común como se presentó en el tercer capítulo, básicamente porque los datos revelan que a pesar de su intervención, los niveles de delincuencia aumentan. El aporte más relevante de los militares corresponde a la incautación de armas de fuego y drogas, esto contribuye en la redefinición de las tareas militares, recursos y misiones.

Para efecto de esta investigación se han tomado como base los parámetros ampliados anteriormente como son el concepto de seguridad ciudadana, el contexto político en que se ha desarrollado el sistema de seguridad ecuatoriano y los datos que se ha expuesto como principales para la discusión.

1. Incidencia con relación al concepto

La responsabilidad de proporcionar condiciones de seguridad ciudadana con la planificación, desarrollo y ejecución de acciones, corresponde al Estado a través de sus instituciones. Por lo tanto desde esta aproximación conceptual, la intervención militar en refuerzo de la actividad policial, obedece al cumplimiento del deber estatal en proporcionar seguridad a los ciudadanos.

La propuesta conceptual que se toma como fundamento de base es la que consta en el artículo veintitrés de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que enfatiza en la calidad de vida de los ciudadanos y cómo las instituciones deben intervenir en su consecución; en base a ella se han delineado las políticas de seguridad ciudadana.

Partiendo del hecho que la seguridad ciudadana no es un concepto acabado y más bien “cuando hablamos de ‘seguridad ciudadana’ nos referimos a un concepto en mutación y por consiguiente en constante construcción” (Torres, Alvarado y Gonzales; 2012: 105), se manifiesta que la noción que se recoge en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, sigue siendo ambigua como para evaluar las políticas de seguridad, en tanto no se delinear de manera clara las responsabilidades institucionales a propósito de la participación militar en tareas de seguridad ciudadana.

Entre los objetivos de la seguridad ciudadana como política de Estado, de acuerdo a la LSPE, consta el fortalecer y modernizar mecanismos necesarios para garantizar entre otros aspectos la disminución de niveles de delincuencia; en dicho propósito se ha incorporado el apoyo militar en tareas policiales, que como se ha demostrado mediante cifras, se ha logrado en parte, puesto que los homicidios disminuyen y consecuentemente también reduce la violencia.

La tasa de homicidios permite medir la violencia: “la medición de la violencia a partir de la tasa de homicidios se ha convertido en algo común” (Carrión y Espín; 2009: 13), sin embargo se ha incorporado en el debate académico el hecho de que la violencia es múltiple y por lo tanto no podría estar supeditada al indicador de aumento o disminución en la tasa de homicidios; por lo tanto a más de la limitación conceptual, está presente una falta de indicadores concretos.

Por otra parte la literatura referente a seguridad ciudadana, la sitúa como lo opuesto a la seguridad nacional y sus manifestaciones como doctrina, una especie de línea divisoria que separa el antes y después del anterior paradigma de seguridad que se ocupaba de la seguridad colectiva en la defensa del Estado; la nueva propuesta en cambio propende a la seguridad individual y por consiguiente: “del concepto de la seguridad colectiva se ha

pasado a aceptar cada vez más la seguridad del individuo, como pilar básico de la paz y el derecho” (Ojeda; 2006: 105).

Si bien la seguridad ciudadana se ha incorporado en el delineamiento de la política de seguridad en varios países de la región, se considera también que la seguridad nacional no se ha relevado del todo, precisamente por la participación de militares en el control de la seguridad interna; en referencia a lo manifestado se ha dicho que “la seguridad nacional continúa siendo un factor de militarización de la política en los planos nacional e internacional” (Ojeda; 2006: 105).

Por lo tanto, el apoyo del personal militar en tareas de seguridad ciudadana se situaría en medio de la brecha que impide el salto definitivo de un modelo de seguridad que ponía en riesgo los derechos de los ciudadanos hacia otro que se encarga de protegerlos.

En esta dirección, en una entrevista realizada al Dr. Diego Peñafiel, Asesor de la Dirección de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado⁴², haciendo referencia a la persistencia actual de la lógica amigo-enemigo presente en los militares inmersos en la doctrina de seguridad nacional, supo manifestar que: *Sin duda la reforma que se hace con la Ley de Seguridad Pública en el año 2009, rompe en gran parte con la lógica de enemigo interno, como ustedes lo plantean, pero yo creo que no la elimina por completo... por qué digo esto, porque primero una normativa no puede hacer cambios de cultura institucional y de prácticas que han sido llevadas por décadas.*

De tal manera que desde la dimensión conceptual, el apoyo militar en tareas para la preservación de la seguridad ciudadana, estaría enmarcada en los rezagos de una antigua

⁴² El Dr. Peñafiel ha formado parte del equipo de investigación de la “Comisión de la Verdad” cuyo producto ha sido el “Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010”, denominado “Sin Verdad no hay Justicia”, en este trabajo se presentan a la luz algunos casos de violaciones de derechos humanos por parte de militares y policías, que supuestamente habrían permanecido impunes.

pero no relevada doctrina de seguridad nacional, que incrementa la fuerza del Estado para el control de los ciudadanos, que a pesar de ser infractores de la ley, gozan de derechos.

2. Incidencias con relación al marco institucional

En torno al marco institucional se dan algunos cambios, empezando por la configuración de la política de seguridad, que incluye el enfoque de integralidad para la aplicación de los preceptos del nuevo paradigma de seguridad humana. Con la elaboración de la nueva Constitución de la República se incluye en ella la noción de la seguridad humana.

En algunos instrumentos que contienen la política de seguridad y defensa del país, empezando por el libro blanco de la defensa (2006) con el que arranca el gobierno del Presidente Rafael Correa, seguido de las agendas de seguridad interna y externa (2007), se mencionan nuevas amenazas a la seguridad, lo que de forma tácita configura nuevos roles para el personal militar, que no se especifican abiertamente, pero que están orientados al control del crimen organizado transnacional y sus derivaciones como nuevas amenazas al Estado.

Paulatinamente las tareas militares de apoyo a la seguridad ciudadana se van incorporando y tanto el discurso político como los nuevos instrumentos de la política de seguridad ya delinear tareas concretas a militares en el ámbito de la seguridad ciudadana; así el plan nacional de seguridad integral, incluye en su contenido la “política emergente contra la criminalidad” mediante cinco ejes de acción, de los cuales, uno de ellos se refiere a las Fuerzas Armadas, donde se establece la “participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en seguridad interna (seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público”, para ello se plantean actividades concretas como el “control permanente de armas, municiones, explosivos y otros artículos relacionados. Participación en el control de invasiones en

apoyo a la policía nacional. Control a las actividades de minería ilegal” (MCS; 2011: 80). Estas tareas evidencian una participación más amplia y prolongada de militares que no se limita a zonas de fronteras, sino también a sectores urbanos y rurales.

La participación militar en apoyo a la tarea policial también se va legitimando en vista de que existían limitaciones, principalmente legales, como el requerimiento de un estado de excepción para recurrir al apoyo militar en seguridad ciudadana. Se presenta en diciembre del 2010 el Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que en su artículo primero se plantea que “Las Fuerzas Armadas intervendrán, por disposición de la o el Presidente de la República y conforme a las condiciones establecidas en la presente ley, en la protección interna y el mantenimiento y control del orden público” (Asamblea; 2009).

La tendencia a la disminución de homicidios, es considerado dentro del discurso político como uno de los resultados más próximos de la participación militar en tareas de control delincriminal y se genera el impacto mediático sobre la opinión pública; se difunde por ejemplo “Cifras unificadas de la Policía, INEC y otras instituciones señalan que la reducción de crímenes es producto de acciones como el control permanente de armas que realizan gendarmes y militares...” (El Telégrafo; 2012: 1).

Como la mayor instancia de coordinación interinstitucional para la planificación de tareas conjuntas entre militares y policías para el control delictivo se crea mediante Acuerdo Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional, bajo la dirección del Ministerio Coordinador de Seguridad el “Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana” conformado por Oficiales de Policía y Fuerzas Armadas. En esta institución se busca también sistematizar y organizar la

información sobre resultados y productividad de las tareas conjuntas entre militares y policías frente al control delictivo.

En forma general, se establece un marco institucional específico, que se orienta a incorporar personal militar en apoyo a la seguridad ciudadana de forma regular y por vía ordinaria; la política de seguridad interna ya no excluye a las Fuerzas Armadas -como brazo del poder estatal en el control delictivo-, sino que le abre un espacio de intervención, generando determinadas incidencias, que también se presentan en base a datos numéricos.

3. Incidencias con relación a los datos y estadísticas

Uno de los componentes del concepto de seguridad ciudadana es el disminuir los niveles de delincuencia; para establecer resultados en este parámetro, luego de la política que establece el apoyo institucional se han tomado como base las estadísticas de delitos a nivel nacional proporcionadas por la Dirección General de Operaciones.

3.1. La tendencia anual de denuncias desde el año 2006 hasta el 2012 en los siete delitos de mayor connotación es al alza.

El análisis de datos arrojó como resultado, que las denuncias de los siete delitos de mayor connotación aumentan anualmente, esto permite una primera lectura, de que en forma general los niveles de delincuencia siguen en aumento y que el apoyo militar en seguridad ciudadana si bien contribuye en mejorar los resultados, no es la solución definitiva al problema delincencial.

El apoyo militar en el control delincencial no ha incidido en la disminución general de los niveles de delincuencia, lo que se ha corroborado con estadísticas de delitos, que muestran en los eventos delictivos acumulados por año, una tendencia al alza.

3.2. A pesar de la tendencia al incremento de delitos, haciendo referencia solamente a homicidios, estos tienden a la baja.

El análisis de los datos sobre denuncias de delitos anualmente, permitió establecer una línea de tendencia al incremento en torno a los siete delitos de mayor connotación; sin embargo estos datos acumulados no permiten observar otros elementos que subyacen a las representaciones generales y por lo tanto, se realizó un ejercicio de desagregación, donde uno de los componentes de los siete delitos de mayor connotación presenta un comportamiento importante para el propósito de la presente investigación, como es la tendencia a la disminución de la tasa anual de homicidios por cada cien mil habitantes.

Este resultado es importante porque permite la lectura de que existen resultados positivos en cuanto a las políticas de gobierno de seguridad ciudadana y que siguen la línea de incluir el apoyo militar en el control delincriminal.

Se acentúa en la importancia de este resultado, por cuanto los datos reflejan que es desde el año 2010 en que se observa el repentino descenso de la tasa de homicidios y es precisamente en ese mismo año que el apoyo militar en el control delictivo se lleva a cabo no solo en circunstancias excepcionales, sino también de forma regular con diferentes mecanismos utilizados por el gobierno.

Como ya se ha planteado en el desarrollo de la investigación, estos mecanismos empiezan con declaratorias de estados de excepción, se continúa con una medida cautelar, inclusión de la política emergente que integra militares en el control delictivo, y reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado para brindar mayores atribuciones al Presidente de la República en disponer del personal militar para el apoyo a la seguridad ciudadana, lo que tiende a viabilizar y legitimar este apoyo con resultados aparentemente beneficiosos para la seguridad ciudadana.

Gráfico No. 29: Tendencia homicidios 2006-2009

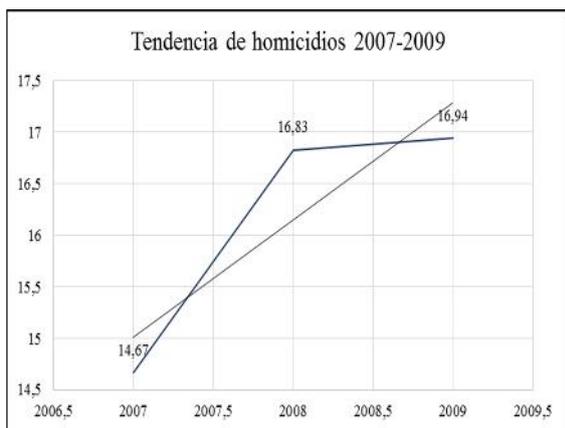
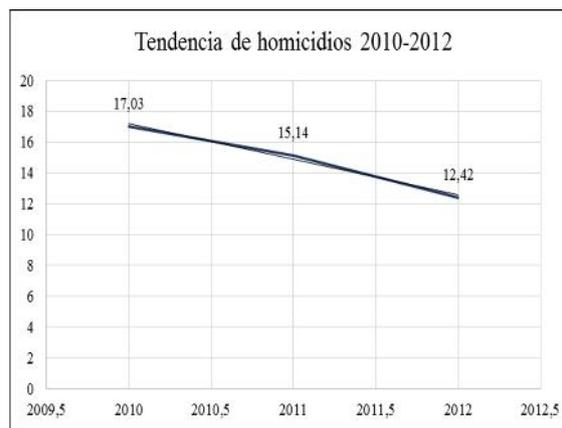


Gráfico No. 30: Tendencia homicidios 2010-2012



De igual forma, la participación militar en apoyo de tareas policiales se va legitimando en la opinión pública que le apuesta al mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas como acciones para mejorar la seguridad en su ciudad.

Gráfico No. 31: Encuesta de victimización Market

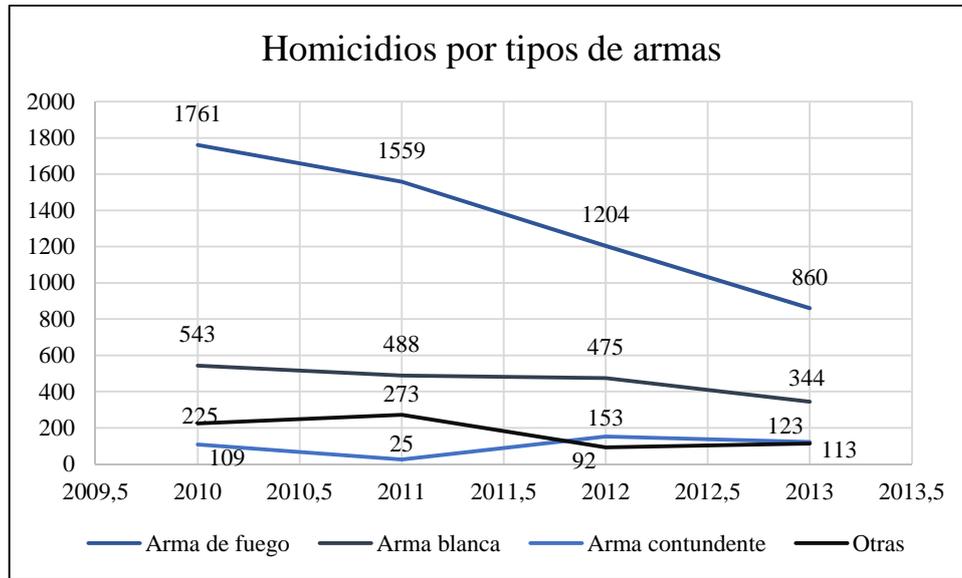


Fuente: CEDATOS 2011. Publicado Diario Hoy 04/12/2011

La participación militar incide en la disminución de los homicidios como se ha podido apreciar en los datos estadísticos y no es únicamente la coincidencia de la mayor participación militar a partir del año 2010 que desciende la tasa de homicidios como se aprecia en los datos, sino también como se mostró en el capítulo tercero, en las actividades que mayores resultados ha presentado el personal militar como son los decomisos de

armas de fuego e incautaciones de drogas, estos resultados inciden en los niveles delictivos, especialmente el control de armas, reflejado en la disminución de homicidios en los años 2010-2013 ejecutados con este tipo de arma.

Gráfico No. 32: Tendencia de homicidios por tipo de arma



Fuente: DGO

Elaborado por: El autor

Si bien la participación militar en controles delictivos contribuye a la disminución de homicidios, especialmente aquellos cometidos con armas de fuego, no se puede dejar de lado la efectividad de la política de seguridad ciudadana instaurada en el país y reflejada en los datos estadísticos, que a pesar de tratarse únicamente de un parámetro, es relevante considerando que se trata de la mayor expresión de violencia en la sociedad; dicha política no se limita al enfoque integral de la política de seguridad en que intervienen militares, sino también el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional, el sistema integral de atención ciudadana ECU-911 y demás políticas que influyen en las causas estructurales de la violencia.

Así los datos presentados también han demostrado que los resultados en los controles antidelincuenciales son mayores en la institución policial con un promedio del 89% de la productividad en los resultados, frente al 11% con que aporta la institución militar.

3.3. Un nuevo problema de investigación

Los resultados en cuanto a homicidios reflejan la efectividad de la política de seguridad, pero si bien contribuye en dichos resultados el apoyo militar, no se trata de una consecuencia exclusiva de este. No se puede plantear que si no se diera el apoyo militar, la tendencia a la baja de los homicidios cambie al alza; la productividad por parte de Fuerzas Armadas es en porcentaje menor que la Policía.

Realizando un promedio de los porcentajes en que las instituciones policial y militar aportan con resultados en los controles antidelincuenciales se obtiene lo siguiente:

Gráfico No. 33: Porcentaje de resultados en el control delincencial PN y FFAA



Fuente: DGO; MIDENA
Elaborado por: El autor

Como muestra el gráfico, el mayor porcentaje de resultados durante los años 2010-2012 corresponde a la institución policial 89%, frente a un 11% de resultados alcanzados por la institución militar. Si bien el aporte de una institución que apoya en tareas extras a las

que les corresponde constitucionalmente es importante cualquiera sea su porcentaje, no está demás un análisis de los costos económicos y sociales que amerita esta participación.

Por lo tanto como resultado de la investigación realizada surge la interrogante de ¿Cuál es el costo-beneficio económico y social de la participación de Fuerzas Armadas en apoyo de la seguridad ciudadana? Se deja abierta entonces la propuesta para que desde el ámbito académico se lleve a cabo una investigación acerca del costo-beneficio de la intervención militar en seguridad ciudadana, que no se ha incluido en el presente trabajo ya que no formó parte de los objetivos y surgió el planteamiento de un nuevo problema de investigación en el proceso de elaboración del presente documento.

REFERENCIAS:

Asamblea Nacional del Ecuador.

2008 “Constitución Política de la República del Ecuador” Registro Oficial.

2009 “Ley de Seguridad Pública y del Estado” Registro Oficial.

2010 “Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado”

2011 “Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana”

Ávila, Andrea y Terán, Francisco.

2010 “Informe de la Comisión de la verdad: Sin verdad no hay justicia” Tomo 1
Violaciones de los Derechos Humanos. Ediecuatorial. Ecuador.

Amorós, Eduardo

2007 “Comportamiento Organizacional: En busca del Desarrollo de ventajas
competitivas” Chiclayo. Lambayeque. Perú.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

2010 “Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad
Ciudadana: Informe Descriptivo sobre las fuentes de información de convivencia
y seguridad ciudadana” Paraguay. Asunción.

Carrión, Fernando y Dammert, Manuel

2009 “Economía política de la seguridad ciudadana” Primera Edición. FLACSO.
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Ecuador.

Carrión, Fernando y Espín, Johana

2009 “Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia” Primera edición (febrero). FLACSO. Quito-Ecuador.

Código Penal

2012 [1971] “Código Penal del Ecuador”

Comisión de la Verdad (CDV).

2010 “Principales estructuras militares y policías involucradas en violaciones de derechos humanos en el Ecuador: Sin verdad no hay justicia”.

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO)

2012 “Informe de Gestión de las Fuerzas Armadas” Director General del Informe: TGrl. Leonardo Barreiro Muñoz.

Dammert, Lucía

2007 “Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina” Primera edición. FLACSO; CORPOSEGURIDAD; Quito. Ecuador.

Der Ghougassian, Katchik

2004 “Del Renacimiento a la Reforma en los Estudios de Seguridad” en Revista Agenda Internacional (septiembre-noviembre). Buenos Aires Argentina.

Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional (DGO)

2012 “Manual de Conceptualización de los Elementos de un Hecho Delictivo”.

Friedrich Ebert Stiftung (FES)

2013 “Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador” Grupo de Trabajo en seguridad Regional (GTSR) Ecuador en Perspectivas No.1 2013.

González, Ángel.

2010 “Costes y determinantes del Crimen en América Latina” en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. España.

Gonzales, Samuel

1994. “Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas” Primera Edición. Universidad Autónoma de México. México Distrito Federal.

Heinemann, Alessandra.

2006 “Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean” Políticas de Investigación del Banco Mundial de Trabajo.

Jarrín, Oswaldo.

2004 “Memoria del Proyecto: Política Pública de seguridad ciudadana: primera fase”. Primera Edición. FLACSO. Quito-Ecuador.

2005 “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Primera Edición. FLACSO. Quito-Ecuador.

Leal, Francisco

2002 “La Seguridad Nacional a la Deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría” Primera edición. ALFAOMEGA GRUPO EDITTOR. Colombiana S.A.

2003 “La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur” en Revista de Estudios Sociales, (No. 15, junio 74-87).

Ley de Seguridad Nacional (LSN)

1979 “Ecuador: Ley de Seguridad Nacional” Registro Oficial No. 892 de 9 de Agosto

Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN)

2007 “Ley Orgánica de la Defensa Nacional” Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana.

Ministerio de Coordinación de Seguridad (MCS).

2008 “Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa: Hacia una nueva política de seguridad interna y externa”. PRAISMEL. Quito-Ecuador.

2011 “Plan Nacional de Seguridad Integral”. Manthra Editores. Quito-Ecuador.

Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA).

2006 “Libro Blanco de la Defensa” Presidencia del Dr. Alfredo Palacio.

2011 “Agenda Política de la Defensa”. Manthra Editores. Quito-Ecuador.

Ministerio del Interior (MINTER).

2010 “Control de mando Integral (CMI) Políticas de Uso” Manual de políticas de uso del (CMI), elaborado en conjunto con la Policía Nacional.

2011 “Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad”. Manthra Editores. Quito-Ecuador.

Ministerio Fiscal del Ecuador.

1982 “Ley sobre armas, municiones, explosivos y accesorios” Decreto Supremo 3757.
RO/311 del 7 de noviembre de 1980.

Nye, Joseph y Linn-Jones.

1998 “International Security Studies: A report of a Conference on the State of the Field”
en revista International Security, (Vol. 12, No. 4).

Ojeda, Lautaro.

2006 “Seguridad Ciudadana, Sociedad y Estado”. Primera Edición. Corporación
Metropolitana de Seguridad y Convivencia ciudadana. Quito-Ecuador.

Organización de Estados Americanos (OEA).

2003 “Conferencia Especial de Seguridad” México. Ciudad de México. OEA/CES. y sus
Protocolos”. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Viena.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

2011 “Global Study on Homicide” United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
Editado por Jonathan Gibbons. Vienna

Pontón, Jenny y Santillán, Alfredo

2008 a “Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana” Primera Edición. FLACSO.
Quito-Ecuador.

2008 b “Seguridad Ciudadana: escenario y efectos” Primera Edición. FLACSO. Quito-
Ecuador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

1994 “Informe sobre el Desarrollo Humano” Primera Edición en Español. Fondo de Cultura Económica. México D. F.

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana (URVIO)

2007 “Policía” Programa de Estudios de la Ciudad ISSN: 1390-3691 No.2. Septiembre. FLACSO-Ecuador

2012 “Militarización de la Seguridad Ciudadana” Departamento de Asuntos Públicos. ISSN: 1390-3691 No.2. Diciembre. FLACSO-Ecuador

Rojas Aravena, Francisco

2012 “Seguridad Humana: Nuevos Enfoques” Primera Edición. FLACSO, Secretaría General. San José.

Ron, Basurto.

2012 “Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones”. FLACSO Quito-Ecuador.

Santillán, Alfredo; Pontón, Jenny; Pontón, Daniel.

2007 “Ciudad Segura: Debates sobre seguridad ciudadana”. Primera Edición. FLACSO. Quito-Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

2007 “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación Para la Revolución Ciudadana” SENPLADES. Quito-Ecuador.

2008 “Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa: Hacia una nueva política de seguridad interna y externa” Quito-Ecuador.

2009 “Plan Nacional Para el Buen Vivir: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” Versión resumida. Quito-Ecuador.

2011 “Plan Nacional de Seguridad Integral”. Quito Ecuador

Torres, Alicia

2003 “Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia 1990-1999” Primera Edición. FLACSO. Quito Ecuador.

Torres, Alvarado y Gonzales

2012 “Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones” Primera Edición. Colección FRONTERAS. FLACSO. Quito-Ecuador.

Walt, Stephen

1991 “The Renaissance of Security Studies”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Jun., 1991), pp. 211-239.

Zaverucha, Jorge

2008 “La militarización de la seguridad pública en Brasil” en *Revista Nueva Sociedad* No. 213 enero-febrero. Argentina.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Ávila, Ricardo

2011. “Estado Pretoriano o Pretorianismo” *Revista “Por Esto Yucatán”*
http://www.porestonet.net/ver_notas.php?zona=yucatan&idSeccion=22&idTitulo.

El telégrafo

2012 “tasa de homicidios baja 17 puntos en el Ecuador”

<http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.telegrafo.com.ec>

Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB)

2013 “Decretos de Estado de Excepción” Gestión de Gobierno:
<http://www.sigob.gov.ec/decretos>

ANEXOS

ENTREVISTAS

ENTREVISTAS A PERSONALIDADES REPRESENTATIVAS

Entrevista al Ab. Diego Peñafiel

Asesor de la Dirección de DDHH Fiscalía General de la Nación.

Pregunta 1: ¿Desde su punto de vista, la noción de seguridad Integral incluida en la actual Constitución rompe con la lógica del “enemigo interno” vinculada a la violación de DDHH en el pasado?

R/. Me gustaría partir de una hipótesis en torno a la constitución del moderno Estado ecuatoriano. Sin duda la reforma que se hace con la Ley de Seguridad Pública en el año 2009, rompe en gran parte con la lógica de enemigo interno, como ustedes lo plantean, pero yo creo que no la elimina por completo, porque digo esto, porque primero, una normativa no puede hacer cambios de cultura institucional y de prácticas que han sido llevadas por décadas, entonces para pensar la seguridad hay que tomar en cuenta la constitución de un estado de seguridad que se empieza a formar a partir del año 64, con la Ley de Seguridad que expide la Junta Militar de gobierno de esa época. Entonces en el contexto latinoamericano, la anterior ley de defensa nacional se enmarcaba en pensar justamente con el tema de la fuerza y de la ley del estado pensado únicamente en las fronteras, en la fuerza del Estado y digamos de las armas estaban ubicadas alrededor de las fronteras como parte de la defensa del estado. Sin embargo, la doctrina de seguridad nacional lo que hace es vincular las nociones de defensa y de seguridad interna en un solo elemento por esto a partir de la ley de seguridad del año 64, la posterior ley de seguridad del año 76 también durante el triunvirato militar y luego la ley de seguridad que el mismo triunvirato emite, si usted hace un análisis comparativo son casi idénticas, las tres leyes plantean la lógica de seguridad en términos de enemigo interno y externo y de eliminar cualquier brote subversivo, entendido como manifestaciones sociales... Entonces la

trayectoria de pensar la seguridad del estado de esta manera, desde mi punto de vista no permite que una reforma, si bien muy importante elimine por completo esta lógica con la que se ha manejado la Fuerza Pública durante varios años y que en varios períodos ha permitido la violación de DDHH.

Pregunta 2: ¿Durante el período que abarca el Informe de la Comisión de la Verdad, se habla de que las estructuras militares y policiales, facilitaron la violación de DDHH y la impunidad para los perpetradores, estas estructuras ya han sido desmontadas o persisten en la actualidad?

R/. Retomando lo que decía antes, varias de estas estructuras permanecieron por años (...), yo creo que sería importante, poner un ejemplo concreto para mirar como se ha llevado esto, por ejemplo a través de las estructuras contra-insurgentes que se montan en la década de los 80 en el gobierno de Febres Cordero: El informe que publicó la Comisión de la Verdad y la investigación que lleva adelante ahora la Fiscalía. Aunque esta última parte aún en indagación previa por tanto en términos reservados, me voy a referir entonces más a lo que ya hicimos en la Comisión de la Verdad, se crean estructuras específicamente destinadas al combate a la subversión, particularmente en la Policía por ejemplo la Unidad de Investigaciones Especiales –UIES, que empieza a operar desde el año 86 de manera formal, antes de esta era conocida como CIDBIES, era una estructura más de carácter clandestino, pero la UIES ya como unidad especial y parte de lo orgánico estructural de la Policía, se vio involucrada en múltiples violaciones de DDHH, justamente en el marco de este supuesto combate a la subversión. Esta UIES, permaneció vigente y funcionando hasta el año 2007, en la que se hace un estudio de intervención de la C.I.A. en estas unidades y se dejan muchas evidencias de que había una subordinación completa por el dinero que recibían a la C.I.A. y a por tanto a fuerzas extranjeras. Entonces esto da para mí un claro ejemplo de que las unidades que se montan en un momento dado, a raíz de la

Ley de Seguridad del año 79, permanecen por muchos años, operando bajo la misma lógica, no había un sistema de accountability o rendición de cuentas hacia los civiles, no había una forma de mirar cómo se manejaban estas estructuras y si bien en el año 2007, por esta infiltración, que es demostrada de la CIA, se corta con esta unidad, hay ciertos cambios que no son radicales, la UIES, por ejemplo pasa a ser la hoy ULCO, que por supuesto no vamos a ponerla en los mismos términos, no, este era un período específico en que hubo delitos de estado, delitos de lesa humanidad en los que estuvo actuando la UIES. Sin embargo, como digo para reflexionar estos aparatos institucionales, no hay que olvidar que se crean ciertas culturas institucionales, no es algo que una ley sin duda va a permitir hacer cambios de todas formas, pero no elimina, entonces yo lo dejaría planteado por allí. En el caso de los militares, igualmente hay estructuras como Contra-inteligencia Quito que, ya lo dijo el informe de la Comisión de la Verdad llamada luego GEOIN, que se mantienen. Como digo obviamente con muchas distinciones con muchos matices, pero desde mi punto de vista ha sido debido al proceso de constitución del propio Estado, pensado desde una lógica de seguridad, que sin duda con el cambio de una ley, hay reformas pero no se puede decir que se ha eliminado por completo.

Pregunta 3: ¿El Estado actual está pensado bajo una lógica de seguridad?

R/. El Estado actual mantiene ciertos parámetros de esa lógica de seguridad, si usted mira, por ejemplo la Ley de seguridad pública del 2009, incluye ya cosas muy concretas en torno al respeto de DDHH, por ejemplo. Algo que en las otras leyes no se miraba, entonces ya se habla específicamente del respeto a los DDHH, también es muy clara, a diferencia de las otras leyes, respecto a la necesidad de rendición de cuentas y por tanto de supervisión del poder civil respecto al poder de los militares y de policías, algo que antes era exclusivamente patrimonio de militares y de policías, entonces desde mi punto

de vista se mantienen ciertos parámetros, pero claro hay un proceso de ir a un recambio hacia mayor actuación de la sociedad civil y del poder civil sobre todo en el Estado.

P. ¿es como un proceso de transición?

R/. Es como un proceso de transición, se podría decir, claro estos procesos se vienen construyendo más o menos desde la II Guerra Mundial y han tenido un proceso de transición de décadas, no se pueden cambiar tan rápido...

Pregunta 4: El marco legal actual, la Constitución y la Ley de Seguridad Pública, marca aparentemente una ruptura con el marco legal previo ecuatoriano, que según el Informe de la Comisión de la Verdad, justificaría metodologías de violación de DDHH y la creación de unidades secretas para el combate de la disidencia política. ¿En la práctica esta ruptura es efectiva?

R/. Sin duda es muy importante que el marco legal deje definidos ciertos principios y ciertos lineamientos, a pesar de mi formación de abogado yo creo que uno no puede leer lo social únicamente desde las leyes sino desde muchos de los micro-poderes y de las formas en que están organizadas las instituciones. Entonces, sin duda la Constitución del 2008, que es muy garantista y la Ley de Seguridad Pública, como ya decía marca nuevos parámetros con respecto a la seguridad, hay cosas digamos ya en el plano más pequeño en las que uno puede leer que todavía hay problemas con esto. Le pongo un ejemplo, para aterrizar esto. Usted sabe que hasta hace pocos años había fueros policiales y militares que marcaban gran impunidad con respecto a las violaciones de DDHH cometidas por agentes del Estado. Entonces graves violaciones a los DDHH o crímenes de Estado, como los que también se han denunciado ante la Comisión de la Verdad eran investigados por los propios militares y policías, entonces había un espíritu de cuerpo que no permitía depurar las acciones que al interior de la Fuerza Pública. Esto, por ejemplo, se ha

eliminado, ya no hay fueros policiales y militares, pero hay cosas como el hecho de que la investigación penal sea llevada en gran parte por la Policía, entonces, si usted lleva a casos más actuales, por ejemplo el caso FYBECA, para poner un caso muy emblemático en el país. Este caso ya no responde, como en la época de los 80 a una política de Estado, sistemática, generalizada contra la población. Sin embargo, al ser una grave violación de DDHH (una grave violación se define por el cometimiento de parte de un agente del Estado), fue cometida por la Policía, esto es muy claro, sin embargo, quiénes investigaron el caso? La misma Policía, porque nuevamente aquí en la Fiscalía hemos hecho un esfuerzo por tener cierta distancia para estos casos, pero es la policía la que tiene los médicos forenses, los peritos balísticos, es la policía la que tienen los expertos encargados de la investigación penal en estos casos, que lamentablemente es la Policía o lo militares los que están implicados. No tienen la distancia que los protocolos internacionales solicitan, ni la neutralidad porque son juez y parte. Entonces en este tipo de delitos el Protocolo de Estambul, por ejemplo dice muy claramente que hay que tomar una distancia. Entonces, si bien el marco legal macro deja definido estos parámetros, hay muchas reformas institucionales aún que deben hacerse. En la Fiscalía, en las Fuerzas Armadas, en la Policía que aún dejan estos rezagos que podrían permitir la impunidad.

Pregunta 5: Cuáles son según su criterio los principales riesgos de que las Fuerzas Armadas colaboren con algunas tareas de seguridad ciudadana propias de la Policía?

R/. El principal riesgo y es el que se ha hecho como muletilla es el tema de que la formación como tal de los militares no está destinada a pensar en el tema urbano y en el tema ciudadano. Los militares históricamente han estado entrenados y capacitados para conflictos interestatales, para la guerra o conflictos más fuertes en frontera, que no tienen la pauta para los procedimientos que se deben seguir en el plano civil. El armamento incluso son fusiles más largos, en fin. Pero hay otro y es que en términos de seguridad se

puede terminar intentando abarcar demasiado y por tanto nada. Digamos, los esfuerzos en reflexionar, ya no desde la seguridad nacional, sino desde la seguridad humana desde la seguridad integral, pública, ciudadana, digamos en la academia se han acuñado muchos términos para hablar de seguridad y el que ha tenido más fuerza es este de seguridad humana, que para mí tiene gran validez en intentar cambiar esta lógica de seguridad nacional. Pero al mismo tiempo tiene un problema de mezclarlo todo. Tienes muchas dimensiones, entonces termina siendo un esfuerzo por abarcar todo y los militares entran en esta lógica, porque ahora los militares son parte de la seguridad integral, tienen que estar en las calles... entonces termina mezclándose todo y termina militarizándose la lógica de seguridad. Por ejemplo usted ve en los temas de frontera, la frontera es un espacio sin duda muy complejo, el contrabando por ejemplo..., sin duda hay grandes mafias como el contrabando de combustible, pero así mismo hay problemáticas que no pueden resolverse desde lo militar, hay gente que vive de este contrabando hormiga de estas lógicas parentales, de la familia que pasa del otro lado que pasa un tanque de gas, que es sin embargo, tratada solamente desde la lógica militar, porque al incluir a los militares en esta lógica de seguridad tan amplia termina militarizándose la seguridad, yo creo que ese es uno de los problemas más fuertes... los militares terminan estando en muchos espacios de la vida social.

Pregunta 6: conoce usted casos de violación de DDHH humanos derivados de la policialización de las Fuerzas Armadas, durante el período 2006-2008?.

R/. Esa es una limitación para mí porque el período que yo estoy trabajando, llega justamente hasta este período 2006-2008. Sin embargo, yo recuerdo un caso en la frontera 2010, en el río Puno, cuando los militares agreden... la versión oficial fue que repeliendo un ataque de guerrilleros o de gente que estaba armada... y sin embargo investigaciones demostraron que ellos primero no pertenecían a las FARC, eran campesinos de las

comunidades fronterizas etc., que marcan este seguimiento del poder civil a los militares y a las violaciones de DDHH. La Fiscalía creó esta Dirección de DDHH, hace un año justamente con el objetivo que este tipo de casos en los que hay miembros de la Fuerza Pública, vengan a conocimiento de esta Dirección. Esto aún está en proceso, entonces yo creo que no se puede decir que la nueva Ley de Seguridad ha eliminado las violaciones de DDHH. Yo creo que ya no hay crímenes de lesa humanidad o crímenes de Estado, sistemáticos con estructuras clandestinas, subtendidas, etc, pero no se podría afirmar que las violaciones de DDHH desaparecieron. Si uno se pone muy formalista podría decir, por ejemplo, mientras la pobreza y la indigencia existan, esas también son violaciones de DDHH.

Pero yo creo que hay muchos casos, el caso FYBECA, el caso de la joyería Terranova en El Bosque, por ejemplo, en los que la policía dijo que se había atrapado a los delincuentes etc., por la presión social que había, y luego se evidenció finalmente que no eran realmente los delincuentes, fueron presionados. Fue un caso que también denunció la Comisión de la Verdad. Y que cómo digo por quiénes hacen la investigación penal por quiénes hacen este seguimiento, etc., aún hay cierta impunidad en algunos de estos casos. Yo creo que existen muchas violaciones, existen muchas cosas que aún no han podido ser definidas institucionalmente.

Pregunta 7: La efectividad de las Fuerzas Armadas en algunas tareas de seguridad ciudadana, ¿justificaría de alguna manera la violación de DDHH de algunos ciudadanos, entendiendo esto último como una “externalidad negativa” de una tarea que beneficiaría a la comunidad ecuatoriana en general?

R/. Bueno ese planteamiento es demasiado fuerte, me parece no. Yo creo que esa es la lógica que se ha intentado constituir desde el Estado de Seguridad. Cuando uno oye las

justificaciones de la década del 80 es que se necesitaba “mano dura”, es que se necesitaba terminar con la subversión, sino hubiésemos estado como Colombia, o sino esto se iba de las manos... y es una suerte de justificativo para las violaciones de DDHH, a mí me parece que no se puede hablar de un justificativo, desde ningún punto de vista para las violaciones de DDHH. ¿Si alguien comete un delito hay parámetros regulares, no...? En la década de los 80 por ejemplo se juzgaba mucho, que algunos grupos, por ejemplo hicieron “recuperaciones bancarias” que para la ley eran asaltos. Entonces ellos lo que debían era ser conducidos y juzgados de acuerdo al delito tipificado en ese momento. Sin embargo, fueron torturados, fueron asesinados etc.; yo creo que no hay justificativo para pensar que la violación de DDHH es un sacrificio para la comunidad en general. Yo creo que hay parámetros específicos con los que la ley se guía y que no justificarían desde ningún punto de vista las violaciones de DDHH.

Pregunta 8: Desde su punto de vista, cuáles son las principales reformas militares, policiales y judiciales que pueden permitir el control de la violencia social y el crimen organizado, al tiempo que se pueda mantener el respeto de los DDHH ?

R/. Yo creo que el punto más fuerte y el más indispensable en este momento es el trabajo más de cerca con la sociedad civil. Me preocupa particularmente que el tema de la Seguridad y la Defensa del Estado ha sido patrimonio de la fuerza pública por décadas y la sociedad civil ha podido discutir al respecto, luego de los procesos de dictaduras que hemos tenido en América Latina (AL), la discusión alrededor del Estado si se quiere fue dejada de lado; Se volvió a pensar en la democracia liberal, o sea está bien, pero digamos que la discusión seria se limitó únicamente a los sistemas de partidos políticos, se limitó al tema de la elecciones, al tema de la democracia liberal, en términos generales, pero se dejó de lado la discusión sobre el Estado y la Fuerza. Cómo el Estado tiene que operar en torno a la represión, que digamos desde los autores clásicos de la filosofía política se

discutía ya, Maquiavelo, Hobbes, Kant, discutían cómo el Estado tiene que ejercer la violencia legítima... Weber, esa discusión se ha dejado de lado, en las últimas dos décadas. Yo creo que se necesita retomar esta discusión se necesita que el poder civil nuevamente se enfoque en mirar cómo se está manejando esto. Las reformas institucionales se han hecho varias muy importantes, el tema de fueros policiales, etc., pero se necesita la rendición de cuentas. Se necesitan que instituciones como el poder judicial cuenten con el aporte valioso de la Policía y de las Fuerzas Armadas pero así mismo tengan cierta distancia para otro tipo de cosas, me parece que hay reformas institucionales que aún están pendientes y sobre todo el trabajo más de cerca con la sociedad civil, más participación de la ciudadanía en estos procesos. Usted ve en las discusiones políticas, ahora están fuera los movimientos sociales igualmente, el tema del Estado y de la fuerza, lo tocan muy desde fuera.

Yo creo que es necesario que la discusión involucre a la sociedad civil cada vez más, para mirar cómo evitar que la represión sea el único camino, digamos cuando hay temas como los que decía hace un rato. Cuando hay temas de seguridad que debería manejarse desde otras aristas y la concepción de seguridad ahora cada vez más se vuelca a meter todo en un mismo saco, por esta búsqueda de ampliar las dimensiones de seguridad termina siendo todo militarizado y policializado. Yo creo que hay que intentar hacer un poco más de matices, respecto a qué problemas tienen que resolverse políticamente, económicamente y luego el tema militar y policial.

Pregunta 9: ¿Usted tiene las garantías para el desarrollo de su trabajo dentro de la institución, la Fiscalía está abierta a que se aclaren muchos aspectos que tienen que ver con violación de DDHH?

R/. Si yo considero que luego del informe de la Comisión de la Verdad, hubo un período de alrededor de dos años en los que no se dio un tratamiento ya directo a la judicialización de los casos. Las comisiones de la verdad lo que han hecho en varios países es dejar denunciados los delitos de lesa humanidad, pero la autoridad a la que le corresponden juzgar y sancionar es a la Fiscalía, así que la creación de esta dirección de DDHH ya va a ser más de un año y medio, en la administración del Fiscal Chiriboga, lo que ha hecho es esto: dar cabida para que la sociedad, a través de procesos judiciales, conozca la verdad. Ese es el objetivo ahora, nosotros estamos en el corto plazo, iniciando los primeros juicios ya de este tipo que, igual desde la lógica jurídica el objetivo no es solamente juzgar a los perpetradores de los delitos, la lógica penal de meter preso a alguien 20 años, es parte de la reparación para las víctimas, por lo que vivieron, pero no es el objetivo último del Estado, el objetivo último es que a través de esto se conozca la verdad, se conozca cómo es que se constituyó, cómo se produjo, cómo es que se pudo llegar a un nivel de violación de DDHH tan grave para hacer las reformas que aún estén pendientes y evitar que esto siga sucediendo en el futuro, entonces me parece que esto es una puerta muy grande, que por ahora está cerrada a la Fiscalía porque hay una indagación cerrada, pero una vez que estos procesos inicien, yo creo que no deben limitarse únicamente a la Fiscalía, sino todo el estado y a toda la sociedad como tal para empezar a discutir estos temas, que en las dos últimas décadas se han dejado de lado.

Entrevista al Coronel de Policía E. M. Francisco De Los Reyes Nágera.

Comando Estratégico de Seguridad Ciudadana

Quiteño con 51 años y 31 en la institución policial. Licenciado en Educación Física, Deportes y Recreación. Magister en Seguridad. Magíster en Administración.

Breve explicación de sus funciones y la forma en que operan las dos instituciones:

El comando Estratégico de seguridad ciudadana es una institución que se creó con la finalidad de que Policía Nacional y Fuerzas Armadas, coordinen el trabajo que se realiza en cinco campos a nivel nacional: Anti-delincuencial, anti-narcóticos, minería ilegal, hidrocarburos, y narcóticos (me parece que esos son... se me olvida uno). Dentro de esos campos todas las unidades a nivel nacional tanto de militares como de policías, planifican que se hagan operativos para poder combatir y controlar este tipo de delitos, no erradicar porque es bien difícil, controlar si. Qué hace el centro integrado? lo que hacemos es que los comandantes de cada una de las zonas donde se van a ejecutar las operaciones hagan las planificaciones y digan: yo para este tipo de operación de anti-narcóticos, de delincuencia organizada, necesito, helicópteros, personal militar, armamento y personal que requieran, tantos hombres tantos buses, tantos camiones, este tipo de armamento y toda esta situación Nosotros cogemos las planificaciones de los dos y hacemos una sola, esa sola planificación mandamos a la Dirección General de Operaciones, para que ellos nos aprueben y el día la hora la fecha nos reunimos con todas las autoridades involucradas, es decir con Fiscalía, si fuera minería con (...) ⁴³ con los encargados de ELARCOM los encargados de ENAMI, es decir los entes involucrados específicamente en esto, una vez que hemos coordinado el operativo salimos desde Quito, con todas las unidades del ejército hacia el sitio mismo en donde va a ser el trabajo, es decir no cogemos

⁴³ No es claro el audio.

la gente oriunda del sector donde vamos a trabajar para evitar un montón (...) de lo que puede suceder como fuga de información.

Pregunta 1. ¿Ambas instituciones siguen una sola línea de mando? La policía y las Fuerzas Armadas en este caso.

R/. si la línea de mando, bueno somos dos directores generales de operaciones el de la Policía y el de F.A. ellos también se reúnen con nosotros, se coordina el trabajo y se hace el trabajo en base a quién planificó el operativo, si es que es F.A. la policía apoya, si es que es Policía las F.A. apoya, es decir el operativo quién hace es la persona encargada de ejecutar, simplemente requiere el apoyo de todas las entidades, pero obviamente se tiene una sola línea de mando.

P. ¿Forman una sola estructura de seguridad?

R/. Se hace una sola estructura, se maneja una sola dirección, se tiene todo coordinado, planificado para que se ejecute en un tiempo determinado todo lo que está planificado.

Pregunta 2: ¿Quién elabora los planes y órdenes de servicio conjunto para el control anti-delincuencial?

R/. Eso le digo, todos los comandos en diferentes provincias, planifican ya... en la Policía o F.A. planifican ya , porque de acuerdo al índice delincuencial que existe en cada una de las zonas...(..) se me ha incrementado el índice delincuencial en cierto sector, requiero que venga personal policial, que venga personal uniformado de las F.A. para hacer patrullaje preventivo, eso hacen ellos y todas las planificaciones remiten a las direcciones de operaciones del Comando Conjunto y Policía Nacional y eso se genera en un solo documento.

Pregunta 3: En cuanto a la productividad en términos de seguridad ciudadana, ¿se mide a policías y militares como una sola estructura o la productividad se atribuye a cada

institución por separado? La productividad con relación a incautaciones, arrestos, bandas desarticuladas

R/. Cuando hacemos nosotros en forma conjunta, si las dos instituciones prácticamente se fusionan y nosotros generamos un solo documento, aquí F.A. y Policía hacen una sola evaluación y sacamos conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado de las dos instituciones, es decir cuando sale bien... perfecto, cuando nos sale mal por algún tipo de motivos de que no se pudo ir o fuga de información, nosotros acogemos esas recomendaciones que se hacen y por eso es que planificamos casi, casi en una forma reservada.

Pregunta 4. ¿Cuál es la instancia encargada del seguimiento, fiscalización y control de las tareas conjuntas?

R/. Nosotros llevamos una base estadística de todos los trabajos que realizamos a nivel nacional, pero esas estadísticas ingresan también a las direcciones de operaciones de los dos lados... nosotros sabemos exactamente cuántos trabajos hemos hecho coordinados entre F.A. y Policía Nacional y cuántos trabajos tenemos previstos, porque tenemos previstos de acuerdo a una planificación que hicimos nosotros, de acuerdo al índice delincencial a un cuadro de mando integral... si alguno ha crecido muchísimo, por ejemplo en Guayaquil los homicidios asesinatos y eso están pidiendo que exista mayor presencia militar. Entonces nosotros hacemos una planificación en base a eso y lo ejecutamos en la fecha que está planificado, siempre y cuando no se nos presente otro tipo de actividad.

Pregunta 5. Pero entonces ¿el seguimiento y la fiscalización la hacen conjuntamente, no hay una instancia aparte para eso?

R/. No no no, nosotros hacemos específicamente, tenemos la estadística y hacemos un seguimiento a nuestro trabajo. Porque obviamente a final de año tenemos que rendir

cuentas de que es lo que estamos haciendo, qué no hemos cumplido y qué hemos dejado de lado.

Pregunta 5. Por último ¿cuál es su opinión en cuanto a la intervención de F.A. en apoyo a la seguridad ciudadana, usted considera que es viable esa intervención?

R/. No totalmente creo que es viable... nosotros necesitamos que entre más gente exista en las calles, así sean elementos de F.A. de Policía Nacional, trabajando conjuntamente por la seguridad de todos los ciudadanos, es importante. La gente va a tener un grado de percepción de seguridad... yo pienso que se sienten más tranquilos, más seguros y bueno el trabajo que vienen haciendo... estamos haciendo estamos saliendo prácticamente sin armas, simplemente realizando una labor preventiva, es totalmente preventiva en las ciudades en donde lo que más existe es la presencia militar y policial.

P. ¿Y eso da una percepción de seguridad en la ciudadanía?,

R/. Claro, la gente se siente más tranquila viendo a policías y militares que están trabajando juntos como lo vienen haciendo en varias provincias. Por ejemplo en Loja, vengo observando que están trabajando en los parques, en las diferentes urbanizaciones, está trabajando un policía un militar y no tienen ningún tipo de problemas.

Pregunta 6: ¿Esta intervención de las F.A. usted cree que afecta en alguna medida los Derechos Humanos (DDHH)?

R/. Bueno, los militares están siendo capacitados por la Policía Nacional en los diferentes comandos nuestros sobre ciertas materias, entre ellas DDHH, el uso progresivo de la fuerza y ciertas situaciones en donde ellos no fueron preparados para eso, pero sin embargo están recibiendo esa capacitación y por eso salen con el policía que los asesora en la parte legal en la parte que nos compete a nosotros para no cometer ningún tipo de errores con ningún tipo de ciudadanos.

Pregunta 7. Esta intervención de las F.A. ¿cree usted que desnaturaliza las instituciones de seguridad, o sea les quita el objeto de las instituciones de seguridad?

R/. Bueno, F.A. dentro de la Constitución manifiesta claramente que son los encargados de la seguridad externa del país, pero obviamente están colaborando con nosotros y yo creo que nos les afectaría mucho la situación de que se unan a la seguridad ciudadana o a la seguridad interna que nosotros tenemos acá dentro del país, pero sin embargo, yo creo que la gente, yo creo que la ciudadanía tendrán que en algún momento pedir de que esto continúe así, para tranquilidad de todos.

Pregunta 8. Usted cree que esa intervención de F. A. ¿aporta significativamente en mejorar la seguridad ciudadana?

R/. Yo considero que sí, usted sabe que entre más gente exista en las calles, como le dije, estamos utilizando los recursos materiales de F.A. como son los helicópteros que están saliendo o como son vehículos que salen a hacer recorridos, el mismo recurso humano que sale, ellos no estaban acostumbrados a eso, tenían... cumplían su horario, diferentes fases de entrenamiento que tienen ellos, pero sin embargo hemos cambiado cierto tipo de actividades que ellos cumplían para que nos apoyen en la seguridad ciudadana de aquí de nuestro país.

P. ¿Han existido o existen casos de incompatibilidad o algún conflicto entre las funciones tanto de las F.A. como de la Policía en su trabajo conjunto?

R/. Yo podría decir que anteriormente había algún tipo de roce, algún tipo de no comprensión de parte de ciertos elementos que conformamos Policía Nacional y F.A., pero no, nosotros tenemos una gran apertura igual que ellos para trabajar y nuestra función es específica es el servicio a la ciudadanía y creo que ellos también lo entienden de esa manera. Yo creo que a nivel superior no existe ningún tipo de inconvenientes y tal vez, me parecería...me parecería (tal vez estoy hablando de más) en el sentido que en la parte

inferior, a lo mejor los soldados o los policías todavía no entiendan cuál es el mensaje que nosotros queremos transmitirles y que es lo que nosotros requerimos de ellos.

Entrevista al Dr. Fredy Rivera

Doctor en Ciencias Sociales mención Sociología, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Magíster en Ciencias Sociales FLACSO México. Profesor titular, investigador y Coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO Ecuador. Ocupó dos subsecretarías de Estado entre 2008 y 2010 en las áreas de Seguridad Interna y Política del Ministerio de Gobierno y Policía. Preside el Consejo Directivo de Cooperación Internacional de la República del Ecuador.

Pregunta 1: ¿El nuevo paradigma de seguridad integral amerita un nuevo rol para las Fuerzas Armadas a nivel global?

R/. Primero descompongamos la pregunta: 1. No todos los Estados tienen concepciones basadas en seguridad integral, más bien allí es desde donde se está planteando la pregunta, si es que es para un estado que tiene ese tipo de noción, ese tipo de concepto o no, y ahí dejo esa primera parte, si es que es para el Ecuador, que si tiene, lo que nosotros llamamos Plan de Seguridad Integral, si le da un rol diferenciado a las Fuerzas Armadas ecuatorianas a lo que es, a lo que era hace pocos años la Ley de Seguridad Nacional, y esos roles básicamente estaban vinculados con espacios, tareas, ámbitos de seguridad interna que antes no les competían y los que le competía era estaba estrictamente vinculados a sus actividades en frontera y puertos y espacios marítimos. 2. Nuevo paradigma de seguridad integral... haber no es paradigma, hay planes y negociación... los paradigmas son o estado-céntricos o humano-céntricos, no hay paradigmas de Seguridad Integral... así que la persona que hizo la pregunta, debe repensar la cosa. 3. Luego el nuevo rol para las Fuerzas Armadas a nivel global, no me puedo expresar... ya que como lo dije anteriormente hay estados que no necesariamente tienen paradigmas menos, planes o doctrinas de seguridad integral.

Pregunta 2: ¿Qué se entiende por crimen organizado o transnacional?

R./ Está definido en por el UNODC de las Naciones Unidas, el otro concepto que pueden utilizar es el Transnational Institute, el otro que puede revisar es el concepto de Rojas Aravena en el año de 2009 y un cuarto , quizá, es el que está elaborado por nosotros en el libro de Daniel Pontón.

Pregunta 3: ¿El crimen organizado transnacional amenaza a la seguridad del Estado?

-R./ Si... obvio, en qué medida está relacionado con cómo los estados definen la amenaza y las implicaciones de esa amenaza. Por ejemplo, es muy probable que para Uruguay en sus apreciaciones y definiciones de amenaza el Crimen Organizado sea de nivel 3, por ponerle un número y para Colombia sea de nivel 1. ¿Por qué? Porque el estado colombiano define el crimen organizado como una amenaza sería para la seguridad estatal, su gente y sus recursos. Para E.U. no, para ellos, por ejemplo, es el terrorismo. Para Suiza, lo más probable es que sea de nivel 5. Esa pregunta hay que contextualizarla, depende de cómo los estados definan las amenazas. Para Ecuador, la respuesta es sí.

Pregunta 4: Se ha integrado en el discurso político estadounidense la frase “guerra contra el narcoterrorismo” ¿Es posible orientar esa misma guerra contra el narcotráfico y tráfico de personas?

R./ Si de hecho ya está hecho en la primera parte, en la de narcoterrorismo y esa es una doctrina de los años 80, en Colombia ya se utilizaba, en Perú también en la guerra contra Sendero, así que conceptualmente esta hace mucho establecida. Tráfico de armas, tal como está hecha la pregunta ahí lo que estamos haciendo es entrando en el campo de la *securitización* y extender el tema, extremadamente a tráfico de personas, tiene que ver, no necesariamente con el problema de flujo migratorio o emigratorio, sino, con lo que es, a mí no me gusta la palabra “crimen organizado internacional”, no es nuestro, es

delincuencia organizada transnacional articulada a estas lógicas de grupos asociados con una racionalidad empresarial de vulnerar estados sociedades y personas para lucrar económicamente de la aprehensión temporal de personas para fines de contrabando, la respuesta es sí. Si es que como es el caso mexicano-estadoinense el tráfico de armas vinculado con terrorismo, también. Lo otro no, de ello EE.UU. hace rato han presionado con una cosa que se llama CITECT el Centro Interamericano contra el terrorismo y el lavado de activos. Y el lavado de activos es, para ellos, un asunto de concepción doctrinaria, como suele serlo el narcotráfico y son realidades muy distintas, y yo aquí hay un lavado de activos que no vienen de la actividad del narcotráfico, sino que vienen del mercado ilegal de metales preciosos... entonces allí tienen que ver con el marco, lavado de activos no.

Pregunta 5: ¿Qué formas de crimen organizado estarían presentes en el Ecuador?

R/. De varios tipos. Las maneras de vulnerar, de camuflarse son variadas: van desde sectores de la construcción, pasan, por supuesto, por tráfico de combustibles y por supuesto, lo que acabo de mencionar: lavado de activos vía metales preciosos y minería ilegal. Esta pregunta es de tipo sistémico... el nivel local, no existe sino está conectado con un tipo de lógica internacional. En caso de Colombia es binacional es de carácter interdoméstico. Antes había formas de crimen organizado vinculadas con Casinos.

Pregunta 6: ¿Estas formas, ameritan la intervención de las Fuerzas Armadas?

R/. No, no ameritan la intervención de las Fuerzas Armadas, a menos que estén dentro del ámbito de competencia que da la Ley de Seguridad Pública del Estado, es decir fronteras, puertos y espacios marítimos. A menos que esté vinculado con temas, como por ejemplo, el tráfico de armas vinculados con la defensa nacional por ejemplo, vulneración de radares en momentos de indefensión aérea, si, o marítima en esos caso,

sí. De ahí, la intervención de las Fuerzas Armadas en trata de personas es discutible, ese es un tema todavía en debate.

P. ¿Pero eso no se está haciendo ahora, no hay un trabajo conjunto entre Policía y Fuerzas Armadas?

R/. A ratos, pero el problema es que el tema de las drogas ha servido para una *prostitución* de funciones, para una duplicidad, para una confabulación incluso de intereses para corrupción. Las unidades especializadas de la Policía han sido perfectamente capaces, y siguen siendo, para el tema del narcotráfico. Otra cosa es que las Fuerzas Armadas empiecen a operar por mandato en áreas de seguridad interna que tienen otro tipo de lógicas, en este caso de inteligencia. Las Fuerzas Armadas no están preparadas para inteligencia anti-delincuencial porque nunca fue su misión ni tiene porqué serlo, esa es la doctrina. Ameritan políticamente sí, doctrinariamente no.

Pregunta 7: ¿Qué parámetros normativos nacionales e internacionales pueden viabilizar la participación militar en el contexto ecuatoriano para el control del crimen organizado transnacional?

R/. Lo que dan los convenios internacionales firmados, los acuerdos establecidos a nivel binacional o multilateral. De lo que yo sé, no se exige la participación militar para temas de crimen organizado transnacional, es un tema directamente donde interviene Policía, INTERPOL, inteligencia anti-delincuencial... me piden especular... el otro nivel es donde participan es los corredores, marítimos o terrestres vía observación, monitoreo aéreo o marítimo de espacios para el narcotráfico o tráfico de personas. Pero eso también está establecido dentro de los convenios internacionales firmados. Hasta hace poco nosotros teníamos la limitación porque no habíamos firmado CONVEMAR y esto ahora nos exige cierto tipo de prestación vía Policía marítima (...). De lo contrario, no.

