



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

1ra. MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA

**LA PARTICIPACIÓN DE LAS FF.AA. EN EL CONTROL DEL
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL
ECUADOR**

Tesis para optar al título de Master en Seguridad y Defensa

**Autor : Carlos Manuel Sánchez Freire
Director :Mgs. Miguel Arnulfo Ruiz Acosta**

Quito, D.M., a 11 de agosto de 2014

No. 060-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los once días del mes de agosto, del año dos mil catorce, **CARLOS MANUEL SANCHEZ FREIRE**, portador de la cédula de ciudadanía: 0701618217, EGRESADO DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "LA PARTICIPACIÓN DE LAS FF.AA. EN EL CONTROL DEL ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.08
Tesis Escrita:	8.30
Grado Oral:	8.46
Nota Final Promedio:	8.72

En consecuencia, **CARLOS MANUEL SANCHEZ FREIRE**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Lester Cabrera
PRESIDENTE Y MIEMBRO


Mgs. Diego Pérez
MIEMBRO


Ab. Lino Valencia Z.
SECRETARIO GENERAL

AUTORÍA DE TESIS

Yo, Carlos Manuel Sánchez Freire, con CI. 0701618217, 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.



.....
CARLOS MANUEL SÁNCHEZ FREIRE
0701618217

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.

Quito, Agosto de 2014



CARLOS MANUEL SÁNCHEZ FREIRE
CI. 0701618217

DEDICATORIA

A las que se constituyen en la en la razón suprema de mi vida: Mi esposa y mis hijas, quienes han sido el soporte fundamental en el esfuerzo desplegado para alcanzar esta meta.

AGRADECIMIENTO:

A las autoridades y personal docente del IAEN, quienes con esmero y dedicación me guiaron durante esta carrera.

Al Sr. Mgs. Miguel Ruiz, Director, por su aporte y contribución muy valiosa a este trabajo.

A los Srs. Mgs. Diego Pérez y Mgs. Lester Cabrera, lectores de este trabajo, por sus recomendaciones oportunas para alcanzar los objetivos propuestos en este trabajo de investigación.

Y sobre todo a la Institución Armada, por haberme permitido cristalizar los anhelos de superación y crecimiento profesional.

Resumen

El presente trabajo de investigación trata sobre la participación de Fuerzas Armadas en tareas de control del orden público y seguridad ciudadana para lo cual se empieza analizando los paradigmas de la seguridad desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales y cuál ha sido su evolución desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (posguerra) hasta llegar nuevamente al realismo militar propiciado por los EE.UU. como consecuencia de los acontecimientos del 11 de Septiembre del 2001. Luego, se consideran las nuevas amenazas que afectan a la seguridad de los países latinoamericanos y el grado de participación de sus Fuerzas Armadas para combatirlas. A continuación, se analizan las políticas de seguridad en el Ecuador generadas en su recorrido evolutivo desde la década del 60 hasta la actualidad. A partir de esta evaluación histórica, se aborda un análisis de las capacidades y vulnerabilidades de la institución militar para cumplir con las nuevas misiones en apoyo a la policía nacional, ello implica una revisión de sus fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas a las que la institución militar tiene que afrontar para, finalmente, concluir con las implicaciones a las que tendría que hacer frente al asumir este nuevo reto y las posibles recomendaciones para, a criterio del autor, minimizar los efectos negativos de su intervención.

Palabras clave: Nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, seguridad ciudadana, control del orden público, defensa interna, policialización de FF.AA.

Índice General

Acta de Grado	i
Autoría.....	ii
Autorización de la publicación.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento.....	v
Resumen	vi
Índice General.....	vii
Índice de Tablas.....	xi
Índice de Anexos	xiii
Introducción.....	1
1. Capítulo 1. Debates latinoamericanos recientes, sobre la participación de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna	5
1.1 Los paradigmas de la seguridad durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI, analizados desde el punto de vista de las relaciones internacionales	5
1.1.1 Años 1945-1970: Autonomía, confrontación bipolar y equilibrio de poder (Política de fuerza)	6
1.1.2 Años 1970-1989: Transnacionalización, Hegemonía e interdependencia	8
1.1.3 Años 1990-2000: Del Transnacionalismo al Estructuralismo: (El paradigma del Estado-Centro se cambia al de la Sociedad Mundial, relacionamiento global, mayor multilateralismo)	10
1.1.4 Año 2001 en adelante: Unipolaridad militar relativa de EE.UU. (Reactivación del realismo militar norteamericano)	12
1.2 Debate sobre la seguridad en América Latina en el contexto de las nuevas amenazas.....	15
1.2.1 El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad y soberanía de los Estados en Latinoamérica.....	16
1.2.2 Las nuevas amenazas en América Latina y su incidencia en el crecimiento de la inseguridad ciudadana	18

1.2.3	México, Centroamérica y el Caribe.....	20
1.2.4	Países Andinos	23
1.3	Debate sobre la seguridad en América Latina, en el contexto regional.....	29
1.3.1	Políticas de seguridad y defensa para enfrentar estas nuevas amenazas.....	29
1.3.2	Las FF.AA. y su incidencia en las políticas de seguridad y defensa en los Estados Latinoamericanos.....	32
1.3.3	Militarización de la seguridad pública en América Latina	34
1.3.3.1	Marco Jurídico en la legislación de los países latinoamericanos.	35
1.3.3.2	La legitimidad en el empleo de FF.AA. está dada en la aceptación social	36
1.3.3.3	Operar bajo los límites del Estado de Derecho.....	38
1.3.4	Resultados de la participación militar en seguridad interna en Latinoamérica.....	39
2.	Capítulo 2. Las políticas de seguridad en el Ecuador contemporáneo.....	45
2.1	Evolución de la estrategia de seguridad en el Ecuador (1960-2006).....	45
2.1.1	La Doctrina de Seguridad Nacional en las dictaduras militares de los años 60 y 70.....	45
2.1.2	La Seguridad Nacional en la década de los 80.....	47
2.1.3	La Política de Seguridad en la década de los 90	48
2.1.4	La Política de seguridad desde el año 2000 al 2006	49
2.2	Seguridad interna: incremento de los índices delincuenciales en la última década	57
2.3	La política de seguridad en los últimos años (2007-2013)	60
2.3.1	La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa.....	60
2.3.2	Ley de Seguridad Pública y del Estado.....	61
2.3.3	Plan Nacional de Seguridad Integral.....	64
3.	Capítulo 3. Capacidades y vulnerabilidades de la institución militar para cumplir con las nuevas misiones en apoyo a la policía nacional	67
3.1	Los ámbitos de la Seguridad Interna y Defensa Interna en el Ecuador	67
3.1.1	Los ámbitos de la seguridad Interna.....	67
3.1.2	Los ámbitos de la Defensa Interna	69
3.2	Las FF.AA. y sus nuevas misiones	72

3.3	Las FF.AA. del Ecuador y su proceso de reestructuración como alternativa para enfrentar los nuevos retos.	74
3.4	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de FF.AA. para asumir su nuevo reto	78
3.4.1	Fortalezas	78
3.4.2	Oportunidades	80
3.4.3	Debilidades.....	87
3.4.4	Amenazas	92
4.	Capítulo 4: Implicaciones a las que conllevaría el empleo de las FF.AA. en el ámbito del control del orden público y la seguridad ciudadana	97
4.1	Las FF.AA. en el ámbito del control del orden público y la seguridad ciudadana	97
4.2	Análisis de la participación de las FF.AA en la seguridad ciudadana en los últimos años	99
4.3	Implicaciones al interior de las Fuerzas Armadas	101
4.3.1	Cambio de la misión, modelo doctrinario, organización y equipamiento de las FF.AA.	102
4.3.2	Desprofesionalización del personal militar	103
4.3.3	Pérdida de Identidad Institucional.....	104
4.3.4	La pérdida de valores institucionales por parte de sus miembros.	105
4.4	Implicaciones al exterior de la Institución	106
4.4.1	Pérdida de credibilidad en las FF.AA. por parte de la ciudadanía.	106
4.4.2	La percepción de que en el cumplimiento de estas misiones hay cierta ilegalidad jurídica.....	109
4.4.3	Factor de desgaste y de debilidad de las Fuerzas Armadas ante los ojos de la delincuencia.....	110
4.4.4	Continuos llamados de atención por parte de organismos pertenecientes al Sistema de protección de los Derechos Humanos.....	111
4.4.5	Incertidumbre y desconfianza por parte de la Institución policial.	112
5.	Conclusiones y Recomendaciones	114
5.1	Conclusiones	114

5.2	Recomendaciones	119
	Bibliografía.....	123
	Anexos	142

Índice de Tablas

Tabla 1: Principales amenazas por subregiones	19
Tabla 2: Presupuesto de FF.AA. con respecto al presupuesto nacional	91
Tabla 3: Gasto Corriente en Defensa 2008 – 2010.....	92
Tabla 4: Tasas de homicidio por provincias	94

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Encuesta de Victimización y Percepción Nacional.....	58
Gráfico 2: Evolución de los Homicidios en el Ecuador (1990-2007)	59
Gráfico 3: División territorial para operaciones de defensa interna.....	71
Gráfico 4: Misiones que cumplen las FF.AA.	73
Gráfico 5: Credibilidad institucional	81

Índice de Anexos

Anexo 1: Características de la situación de las FF.AA. en la seguridad pública	142
Anexo 2: Clasificación de las operaciones de Defensa Interna.....	143
Anexo 3: Amenazas y factores de riesgo en el Ecuador	145
Anexo 4: Confianza en las Fuerzas Armadas en Latinoamérica	146
Anexo 5: Proyecto de Ley de seguridad Ciudadana propuesta por el Ex Asambleísta, Sr. Gral. (S.P.) Paco Moncayo.	147
Anexo 6: Matriz con el sustento legal que faculta a las FF.AA. cumplir con las tareas subsidiarias	160
Anexo 7: Matriz de tareas subsidiarias que cumplen FF.AA. y su frecuencia.....	171
Anexo 8: Tasas de homicidio a nivel latinoamericano y mundial.....	173

Introducción

En los últimos años el escenario de seguridad global y regional ha estado caracterizado por la presencia creciente de fenómenos de naturaleza no militar, comúnmente denominados «nuevas amenazas», referidas al terrorismo transnacional, crimen organizado, narcotráfico o las migraciones ilegales. De hecho, buena parte de la agenda de la seguridad nacional e internacional está actualmente constituida por estos fenómenos además de las situaciones de orden convencional que hoy en la región están encauzadas en el marco de procesos de construcción de confianza mutua. Los fenómenos citados tienen un perfil y una dinámica que determinan que su prevención y eventual conjuración se desarrolle en la órbita de las agencias policiales y de inteligencia pero en casi toda América Latina se ha generalizado el debate sobre la policialización de las fuerzas armadas para cuestiones de seguridad interna debido al incremento de estas actividades delincuenciales y el consiguiente aumento del grado de empleo de las FF.AA. en países como Colombia, Brasil, Venezuela y Bolivia e inclusive el Ecuador. No así en Chile, Uruguay y Argentina, cuyo empleo está denegado y solo proporciona apoyo logístico a los policías cuando quedan superados por las circunstancias o no cuentan con elementos materiales suficientes.

Con el incremento de la inseguridad, hoy se piensa aún más en el empleo de las fuerzas militares de los países ya que no hay dudas que para situaciones de excepción, la fuerza militar, disciplinada y entrenada le resuelve el problema al menos transitoriamente. Ecuador no ha sido la excepción dentro de estos procesos. Hoy su empleo en situaciones que no ameritan la declaratoria de emergencia es una señal evidente de que serán utilizadas más frecuentemente en temas de control del orden

público y seguridad ciudadana. Sobre este tema podríamos resumir brevemente su transición a partir de las Constituciones de 1978 y 1998 en las que todavía se daba preponderancia a una visión militar de la seguridad, destinada primordialmente a la defensa del territorio y la institucionalidad del Estado donde la Policía Nacional se constituía en una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas. En la década del 2000, esta óptica de la seguridad cambió significativamente a raíz de la firma de la paz con el Perú en 1998 y la puesta en marcha del Plan Colombia. Si bien convencionalmente se alejaba la posibilidad de un conflicto en la frontera sur; la frontera norte empezó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos, debido al tránsito de grupos irregulares, desplazados y refugiados hacia nuestra frontera como consecuencia del conflicto colombiano, lo que generó el incremento de la inseguridad por lo que se criminalizaron aquellas actividades irregulares e ilegales relacionadas con este sector. Esta situación más el incremento de los índices delincuenciales en las principales ciudades del país incidió para que en los Libros Blancos del 2002 y 2006 se considere la necesidad de replantear y rebasar las connotaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional hacia la identificación de nuevas amenazas como el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia entre otras actividades.

Con la Constitución del 2008, se establecen claramente las competencias de las FF.AA y la Policía Nacional, además de indicarles que son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Con la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008), la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y el Plan de Seguridad Integral (2011) se conceptúa a la seguridad con una visión integral, donde el tema de la seguridad involucra a varios actores de la política nacional con el objetivo de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz. A pesar de esto y ante el crecimiento de la inseguridad, como se demuestra en el capítulo 2, el Gobierno se vio en la necesidad de presentar a la Asamblea Nacional la reforma de dos artículos de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, los cuales le otorgarían al Presidente de la República la facultad de ordenar a los miembros de las Fuerzas Armadas que se ocupen

de la vigilancia y control del orden público en el territorio nacional cuando haya evidente necesidad de su participación para restringir el delito. Similar facultad tendrían los Ministros del ramo, que podrían, mediante acuerdo interministerial, disponer la intervención de las FF.AA., y que incluirá el control de armas, inteligencia anti delictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito. En ese sentido está encauzada la política gubernamental para enfrentar el incremento de la inseguridad ciudadana, por lo que esta tesis tiene como finalidad establecer **¿Qué implicaciones trae consigo el empleo de las FF.AA. ecuatorianas en el control del orden público y la seguridad ciudadana?** para lo cual se utilizará como marco teórico lo escrito por varios autores y analistas como Gerardo Rodríguez y Lucia Dammert, quienes en sus estudios destacan el incremento del narcotráfico y la violencia en América Latina; a Dammert & Bayley quien con Adrián Bonilla en sus ponencias analizan la participación de militares en tareas de orden interno; a Carlos Basombrío y Ruth Diamint quienes consideran que la opción de emplear a fuerzas armadas en estos temas de seguridad no soluciona el problema. En el escenario interno se analiza los problemas de la seguridad (frontera norte, narcotráfico, incremento de la delincuencia) para lo cual se considera lo que escriben analistas como Oswaldo Jarrín, Laura González, Espinoza Andrea, Espinoza Carlos, Fernando Mena, entre otros. Bajo este contexto latinoamericano y nacional y sobre la base de la Constitución Política del Ecuador y las diferentes leyes que regulan el ámbito de la seguridad interna y externa y que están en vigencia, finalmente se analiza la situación actual de las fuerzas armadas ecuatorianas y el cumplimiento de sus nuevas misiones bajo la óptica del Ministerio Coordinador de Seguridad, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y analistas como los Srs. Generales (SP) Oswaldo Jarrín y Paco Moncayo. Es con todo este marco teórico que se desarrolla la presente tesis, en la cual se busca justificar la redefinición del papel de FF.AA.; redefinición que tiene su asidero en pensamientos como el de Hobbes, quien en Leviatán justifica filosóficamente la necesidad de imponer el orden público, basado en su preponderancia a la intervención del gran Estado, al tener este como objetivo principal la preservación de la integridad de los ciudadanos dándole legitimidad a la aplicación del uso de la fuerza para alcanzar la paz y el orden social (ver MICS, 2008; 44).

Esta teoría Hobbesiana, es la que sustenta la necesidad de los Estados para emplear sus FF.AA. en tareas de seguridad ciudadana y si bien es cierto que se han

hecho varios estudios sobre su participación en estas actividades, también es cierto que la mayoría de estos, han tratado el tema en función de las experiencias de varios países en los que la aplicación de una política criminal militarizada¹ lejos de contribuir a la solución del problema más bien lo ha complicado por la reiterada violación de los Derechos humanos y el involucramiento de sus miembros en temas de corrupción a más de que los índices de violencia no han logrado disminuirse. Ante esta realidad, el objetivo de esta tesis es **aportar para la búsqueda de la correcta utilización de la fuerza militar en concordancia con los principios democráticos en la aplicación de la política de seguridad interna que sustenta un Estado constitucional de derechos y justicia**, dando preponderancia a determinar si realmente los militares están preparados para asumir este gran reto y por cuánto tiempo ya que no hay que olvidar que esta es una actividad exclusiva de la Policía Nacional.

¹ Las Fuerzas Armadas del Ecuador se han caracterizado no tanto por su accionar represivo, con algunas excepciones, sino más bien por su vinculación con la población más necesitada a través de lo que se conoce como «apoyo a la comunidad». Nota del autor.

Capítulo 1. Debates latinoamericanos recientes, sobre la participación de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna

1.1 Los paradigmas de la seguridad durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI, analizados desde el punto de vista de las relaciones internacionales

El desarrollo y seguridad de los Estados demandan contextos internacionales donde la lógica de la violencia debe alejarse. Esto ha provocado la búsqueda de proyecciones estratégicas regionales que necesariamente conlleven a dinámicas de integración económica, política y de seguridad frente a otras de fragmentación. Es en este punto donde resulta imprescindible analizar el tema de la seguridad en donde participan varios actores con roles diferentes que conllevan a una correlación de fuerzas entre ellos bajo nuevas condiciones de poder que no son reductibles a las nociones tradicionales de seguridad y defensa de los Estados.

Siendo así, en este capítulo se analizará lo que ha sucedido en el campo de las relaciones internacionales y el poder a partir de la posguerra y como estos elementos han incidido en el campo de la seguridad, para lo cual es menester indicar que las relaciones internacionales van a ser analizadas desde la visión de varios paradigmas teóricos; resaltando el realismo, el transnacionalismo y el estructuralismo, cuyos cuerpos teóricos se han configurado como producto del propio proceso histórico.

La evolución de estos paradigmas se desarrolla en cuatro tiempos o períodos de evolución. En un primer momento se destaca la confrontación bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética que va desde 1945 hasta 1970; en este período la doctrina

de la Guerra Fría tiene su preponderancia. Un segundo momento, el de la transnacionalización que va desde 1970 hasta 1980, teoría que trabaja el concepto de hegemonía desde varias estructuras, cuestionándose el paradigma de la fuerza para dar paso al de la cooperación, por lo que el poder está ligado a procesos de interdependencia con el fomento de organizaciones de tipo internacional en el que los Estados cooperan desde sus propios intereses. En un tercer momento entre 1990 hasta el 2000, se acentúan los enfoques globales y surge la visión de una sociedad mundial que se explica más allá del propio Estado-Nación. Y un último momento que viene desde el 2001 hasta nuestros días y que se configura con base al relativo debilitamiento de las hegemonías comerciales, el surgimiento de las economías emergentes (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y la fragmentación política mundial. En este escenario se constata la vigencia de una nueva estructura del sistema político internacional en el que se reactiva el realismo militar norteamericano.

1.1.1 Años 1945-1970: Autonomía, confrontación bipolar y equilibrio de poder (Política de fuerza)

Si bien es cierto que el realismo ha hegemonizado los estudios de las relaciones internacionales entre 1945 y 1989, este tuvo su mayor auge hasta 1970. Este enfoque sitúa al Estado como elemento central en el análisis del sistema internacional de seguridad. En el realismo destacan como conceptos rectores los siguientes: el interés nacional, la disputa por el poder y el concepto de equilibrio de poder, y justifica el uso de la fuerza militar al considerarla como la única posibilidad legítima de contrarrestar cualquier amenaza tangible a la soberanía e integridad territorial de un Estado².

² (Morgenthau, 1997) Al respecto en la obra «Política entre naciones» se considera una síntesis representativa del realismo político.

El realismo impone una visión de un mundo en riesgo, a partir de un conflicto europeo y la consiguiente conclusión de la Segunda Guerra Mundial con una victoria fraccionada sobre las potencias del Eje Roma-Berlín-Tokio. La victoria produce una distribución no homogénea del poder de pos-guerra –aunque nunca fue equitativo realmente-, lo que generó un escenario muy desigual, en donde la ex URSS y los EEUU aparecen con un peso muy significativo sobre los otros países lo que origina un giro en el marco de las relaciones internacionales de todos los países, imponiéndose un proceso ideológico que caracterizó el enfrentamiento entre los dos países en diversos planos y en varios sectores que incluía Sudamérica. En este contexto entendemos las ideas de naturaleza realista, que hace que los estados americanos orienten alianzas, con base a sus intereses nacionales.

La lucha entre las dos superpotencias por mantener el poder hegemónico en América Latina evidenció la importancia del plano militar dentro de los países sudamericanos. EE.UU., en el afán de mantener su hegemonía en la zona, estableció una serie de reglas de actuación instituidas en la llamada «Doctrina de Seguridad Nacional» (DSN)³. Con esta doctrina, EE.UU. consolidó su dominio sobre los países latinoamericanos como forma de enfrentar la Guerra Fría en el campo económico, financiero, político, psicológico, científico y tecnológico, de igual manera influenció en las FF.AA de dichos países un pensamiento ideológico-político de derecha, como forma de combatir al supuesto enemigo interno⁴. Bajo esta concepción la DSN fundamentó su filosofía en que todo individuo era un amigo o un enemigo y que la agresión comunista

³ El Gral. Paco Moncayo, conceptualiza a la «Doctrina de Seguridad Nacional» propiciada por EE.UU, como aquella doctrina que pone énfasis en la solución militar como el instrumento adecuado para detener a la ola insurreccional en América del Sur (Moncayo;1991: 100).

⁴ Para Carl Schmitt, el enemigo interno es definido como «el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta con que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo» (2002: 57)

hacia los Estados podía venir tanto del exterior como del interior, por lo tanto la DSN debía responder a los intereses vitales de la nación, su desarrollo y seguridad.

Al plantear el hecho de que las amenazas pueden generarse en el interior de los Estados, se consideró que esta doctrina debía enfrentarse a los conflictos sociales que podrían suscitarse y que las catalogó como estructurales, ideológicos y personales. Al respecto, Velásquez manifiesta lo siguiente:

Los conflictos estructurales, según los teóricos, eran las huelgas, las manifestaciones públicas y los procesos electorales acalorados, los cuales era necesario «controlar». Los ideológicos, por su parte eran los que resultaban de la diferencia de ideas, creencias y doctrinas cuando a través de ellas se pretendía imponer pautas de comportamiento extrañas a la forma de vida, tradiciones y costumbres de una nación, es decir, contrarias a algunos de sus más preciados intereses. Los conflictos por intereses personales o de grupo ocurrían en el campo económico, entre personas y/o grupos de presión compuestos por los diversos sectores de la economía: productores, exportadores, importadores, comerciantes (Velásquez, 2002:14).

1.1.2 Años 1970-1989: Transnacionalización, Hegemonía e interdependencia⁵

A partir de los años setenta, nuevos enfoques de seguridad se cimentan en base a la construcción de condiciones internacionales que fomentan el control institucional y orgánico sobre los países que tienen menos poder político, económico y militar. El concepto de interdependencia va adquiriendo espacio y el transnacionalismo, a decir de Borja en el análisis a los ensayos escogidos de Robert Keohane, se constituye en una crítica al Estado-Centrismo, en donde se cuestiona las teorías que se basaban en los conceptos del Estado-Nación, la territorialidad de los mismos y el aislamiento para trasladar en el enfoque a la noción de interdependencia estatal. Esta teoría se fundamenta en el hecho de que el Estado como eje y la fuerza como factor fundamental

⁵ El gestor de esta teoría es Robert O. Keohane, quien en su libro clásico «Poder e interdependencia» introduce conceptos innovadores como transnacionalismo, interdependencia y regímenes.

del poder internacional, en una concepción global, son elementos insuficientes para enfrentar la naturaleza de la política internacional, por lo que introducen una variable alternativa que consiste en estudiar el poder y los intereses considerando las reglas de conducta internacional sin que por esto el Estado deje de actuar empleando sus capacidades. El aspecto central de este pensamiento gira sobre el efecto que tienen las instituciones internacionales en las relaciones entre Estados, reconociendo la creciente interdependencia entre estos (ver Borja, 2009)

El transnacionalismo, desde el punto de vista de la seguridad tiene una primera influencia en la década de los setenta y se presenta junto al estructuralismo como una reacción a la visión realista. Es retomado en los años ochenta y noventa por el debilitamiento y posterior caída del bloque soviético, así como por el dinamismo del crecimiento de la economía a nivel mundial, dándose un paso trascendental en el análisis internacional al advertir, primeramente, un mundo que se mueve ya no por la fuerza militar de dos bloques hegemónicos, sino por uno solo; y, en segundo lugar, por la determinación de factores económicos y sociales, que traspasan las fronteras. De esta forma se resaltan las ideas de la interdependencia, el globalismo, la sociedad mundial y el pluralismo de pensamiento que conllevó a un ambiente propicio para iniciar a explicar el fenómeno internacional desde una óptica distinta. Se resalta de esta forma nuevas variables de análisis, como es el crecimiento económico, el desequilibrio norteamericano, la crisis energética y del sistema monetario, elementos que muestran un mundo en constante inestabilidad económica.

El transnacionalismo reafirma la necesidad de entender las relaciones desde lo global, las conexiones múltiples de los actores, las interdependencias de los estados y

las relaciones entre los mismos. Bajo esta visión, lo que prima es el desarrollo del interés mutuo y las necesidades de cooperación.

Con base a este paradigma el fenómeno de la guerra y la paz no se circunscribe a ser explicado desde lo estatal. En el transnacionalismo los problemas toman dimensiones globales no porque se los extrapola en el discurso, sino porque requiere soluciones en ese nivel⁶. Así, el problema del medio ambiente, el logro del desarrollo sustentable, las limitaciones alimentarias, los problemas energéticos, demográficos así como el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado, entre otros, requieren el concurso de todos los actores internacionales.

1.1.3 Años 1990-2000: Del Transnacionalismo al Estructuralismo: (El paradigma del Estado-Centro se cambia al de la Sociedad Mundial, relacionamiento global, mayor multilateralismo)⁷

Si el transnacionalismo nace como una respuesta a la incapacidad de entender las relaciones de poder en el sistema internacional a partir del Estado y los mecanismos de fuerza, el estructuralismo trata de explicar las relaciones de poder analizando las diferencias entre los Estados y sus niveles de desarrollo apoyado en las nacientes teorías del desarrollo económico y social que evidenciaban una desigualdad mundial expresada en el subdesarrollo y el tercermundismo. Esta teoría muestra las bases para explicar un mundo donde sus estructuras son el resultado de una desproporción en el desarrollo

⁶ El daño al medio ambiente (la tragedia de Chernobil), la violencia internacional (Balcanes), el narcoterrorismo (el conflicto colombiano que involucró al Ecuador), los fenómenos económicos que cada vez son menos nacionales, así como el terrorismo que ha generado políticas de guerra preventiva, desterritorializan la acción estatal al sobrepasar sus efectos, las fronteras.

⁷ Entre los principales expositores del estructuralismo tenemos a Raúl Prebisch (Teoría de la Dependencia, 1950) e Inmanuel Wallerstein (El futuro de la civilización capitalista, 1999).

político, económico y social, dando lugar a las relaciones centro-periferia que han sido generadoras de subdesarrollo y pobreza (países tercermundistas).

En esta década, como parte de la teoría de la Sociedad Mundial, se tiende a la formación de entidades colectivas no dependientes de entidades de soberanía⁸. Las relaciones se consideran como paritarias y por lo tanto no caben los conceptos de dominación, pero todos estos conceptos igualitarios, pronto son absorbidos por la teoría de la globalización que responde a un proceso de construcción de interdependencias asimétricas que al final originan estructuras de dominación y dependencia contrarias a lo que preconiza la teoría de la Sociedad Mundial. Ante esta realidad, la agenda del estructuralismo incluye temas como los polos de desarrollo desigual producto del sistema económico; incluye también los problemas globales; los cuales se profundizan frente a las prácticas de dominación y explotación entre los diferentes países y a la desigualdad socio-económica de sus estructuras sociales internas y se profundizan aún más con el surgimiento de nuevas amenazas como la transnacionalización del crimen organizado y el narcotráfico poniendo en claro que las actividades de sujetos no gubernamentales o no estatales de base transnacional, no se reducen a aspectos económicos, sociales, políticos, étnicos y culturales sino que incluyen actividades como el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico.

⁸ La Teoría de la Sociedad Mundial, trata sobre las dinámicas de mundialización y universalización de los «procesos más recientes de globalización, interdependencia creciente, complejización y transnacionalización que ha experimentado la sociedad internacional, provocando la progresiva erosión de las fronteras estatales y del papel del Estado en las relaciones internacionales y el desarrollo y reforzamiento de las interdependencias y dependencias de todo tipo, políticas, económicas, culturales, estratégicas, tecnológicas, etc., entre todos los actores internacionales y en todas las direcciones y niveles, con los efectos transcendentales que ello ha tenido en el cambio de las relaciones internacionales y, consecuentemente, en la naturaleza, ejercicio y distribución del poder y, por lo tanto, en la naturaleza, estructura y dinámicas de la propia sociedad mundial» (Del Arenal, 2002:32).

1.1.4 Año 2001 en adelante: Unipolaridad militar relativa de EE.UU. (Reactivación del realismo militar norteamericano)

A inicios del siglo XXI, se marca una nueva tendencia: la unipolaridad relativa proyectada desde los EE.UU. en un escenario de control mundial que se presenta de manera regionalizada. Las propuestas teóricas sobre la nueva estructura del sistema político internacional, se enmarcan en cuatro enfoques teóricos que marcaron la lectura política pre y post 11 de septiembre de 2001, y crearon un escenario propicio para reactivar el realismo militar de los EE.UU en la época del presidente George W. Bush.

El primer fundamento teórico para este nuevo desarrollo del tema de seguridad, es dado por Francis Fukuyama, con su obra «El fin de la Historia» (1989) en el que se establece a la democracia liberal como la única alternativa de modelo político para los Estados; la segunda base teórica es sustentada por Samuel Huntington, con su obra «El choque de civilizaciones» (1993) en el que resalta que los ejes de confrontación se desplazaron de los Estados a áreas geográficas por expresiones de cultura o religión como líneas de fractura mundial; el tercer enfoque teórico es promulgado por Zbigniew Brzezinski, con su libro «El Gran Tablero Mundial» (1997) donde se analiza las áreas de influencia especialmente en la Euroasia así como las alianzas y el poder nacional – global de los EE.UU; finalmente, un cuarto nivel de análisis básico para la configuración del nuevo paradigma actual, es el que desenvuelve Claudio Katz, en su libro «Bajo el Imperio del capital» (2011), en el que considera el nuevo rol que juega Estados Unidos en un panorama mundial donde organismos internacionales como el FMI, ONU, OTAN, G8 y G20, inciden en la «triada imperial colectiva» formada por Japón, Europa y Estados Unidos, este último, como potencia hegemónica, particularmente en el uso de la fuerza, frente al resto de potencias. En este libro, Katz también se pregunta sobre el rol que cumplirán los países que generan resistencia a la hegemonía norteamericana.

Tras estos enfoques, se ha buscado definir las grandes líneas de fractura del entorno geopolítico global producto de la globalización, y ante el incremento de las asimetrías y diferencias de los Estados, se ve la necesidad de construir una teoría que explique el mundo actual y que Pablo Celi, lo expresa en los siguientes términos:

1. Conflictos derivados de la pobreza: El recurso de la violencia en contra de las asimetrías de la globalización.
2. Estados fallidos, cuyo concepto tiene que ver con estados fracasados política y económicamente, producto de la debilidad de las instituciones y su pérdida de legitimidad. Estos Estados, son escenarios de conflictos sociales con expresiones violentas que desbordan fronteras y se vuelven regionales.
3. Conflictos étnicos-culturales que determina un cambio en los protagonistas de las guerras y conflictos. Ya no son los Estados sino los grupos sociales.
4. Una cuarta, es la línea de fractura que se genera en los actores de la guerra, ya no son ejércitos regulares, sino guerrillas o grupos irregulares. Se da una desinstitucionalización de la violencia social.
5. Como quinta línea de fractura está la globalización en donde las acciones de violencia son más difíciles de aislar por lo que el terrorismo y la guerrilla, pueden llevar a una transnacionalización de los conflictos (Celi, 2011).

Todas estas líneas de fractura nos llevan a pensar que estamos en un sistema internacional en transición, en donde el poder de asociación o integración da mayor legitimidad que el poder de la coerción y/o disuasión. Frente a este nuevo escenario, no es posible pensar en la autarquía ni el aislamiento, lo que implica que se presente una pérdida relativa de soberanía estatal en un mundo definido por regiones críticas en donde los conflictos se articulan al control global y se regionalizan los fenómenos de

violencia. Las tendencias hegemónicas se expresan y articulan en torno a la seguridad internacional en donde se liga la noción de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado a la concepción policial de la seguridad nacional donde no se desconoce la relatividad de la defensa territorial, pero se incluye una visión nueva que es la extraterritorialidad de las amenazas. De allí que se entienda que se puede percibir una amenaza en cualquier región, desde la óptica de un país en solitario hasta la unión de estos en alianzas de muchas naturalezas.

Esta es una visión de protección de intereses nacionales, tal cual lo logró el ex presidente de los EE.UU. George W. Bush al estructurar esta visión política con el concepto de guerra preventiva como una nueva estrategia de seguridad de su país⁹. En este contexto se construye y se reafirma el concepto de guerra justa, la cual en esencia procura legitimar las acciones de intervención de un Estado en contra de otro cuyo fin sería el de asegurar la estabilidad global, lo que significa un retorno al realismo comprometiendo de esta manera la soberanía de países menos desarrollados y militarizando temáticas regionales como en el caso de Oriente Medio o el Colombiano entre otros.

Así, el mundo configura un sistema caracterizado por el multilateralismo económico y político con el predominio militar norteamericano, como única fuerza armada con alcance mundial efectivo el cual conlleva a la integración de la comunidad internacional del mundo industrializado (G-9) constituyéndose en un mecanismo no

⁹ El concepto de «guerra preventiva» (golpear al enemigo incluso en ausencia de evidencia específica de un ataque próximo), fue aplicada por los EE.UU. después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, quien desconociendo la filosofía de la Carta de las Naciones Unidas invadió a Irak y le ha servido para mantener una situación tensa con Irán (ver en Caro, 2006).

formalizado de control global desde el mundo desarrollado que es proyectado sobre las principales estructuras de seguridad.

1.2 Debate sobre la seguridad en América Latina en el contexto de las nuevas amenazas.

Ante los nuevos escenarios surgidos como consecuencia directa del multilateralismo económico y político con predominio militar-unipolar-relativo, se produce continuamente un intenso debate acerca de los cambios experimentados en el escenario internacional y las relaciones entre la política y la estrategia militar, tratando de orientar en una dirección diferente el futuro de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, en concordancia con las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. En una visión general, las Naciones Unidas han definido seis amenazas a la seguridad colectiva en el nuevo contexto global:

Las amenazas económicas y sociales; los conflictos entre Estados; los conflictos internos; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; la delincuencia organizada transnacional. Para enfrentarlas, también se establecieron cinco criterios para que el empleo de la fuerza tenga legitimidad: que se asegure la gravedad de la amenaza; que el propósito del uso de la fuerza militar sea correcto; que sea el último recurso; que exista una proporcionalidad de los medios; que se formule un balance de las consecuencias (Rojas, 2008: 43).

De este conjunto de amenazas tradicionales y nuevas, las que mayor incidencia tienen en la seguridad interna de los Estados latinoamericanos son el narcotráfico, el crimen organizado y el incremento de la delincuencia común. Esto no significa que por la presente situación internacional se cancelen la vigencia de las amenazas tradicionales, ya que la validez del Realismo, como teoría en las relaciones internacionales, siempre estará presente, por más lejana que parezca la posibilidad de un conflicto interestatal.

1.2.1 El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad y soberanía de los Estados en Latinoamérica

Actualmente, las amenazas que acechan a Latinoamérica están cada vez menos relacionadas con las antiguas agendas militaristas propias de la Guerra Fría y se encuentran más cerca de las realidades socioeconómicas, de las vulnerabilidades vinculadas con el medio ambiente y, en el caso de algunos países, de su localización geográfica, con las asimetrías económicas que generan infinidad de problemas fronterizos, con la fragilidad institucional de algunos gobiernos y con el surgimiento de actores no estatales ilegales.

Según la Declaración sobre «Seguridad en las Américas» aprobada el 28 de octubre de 2003 durante la realización de la «Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos» que tuvo lugar en la Ciudad de México, la seguridad de los Estados en el Hemisferio todavía se ve afectada en diferentes formas por amenazas tradicionales, pero más que nada se han conformado nuevas amenazas sobre las que se basa la acción de los Estados, siendo principalmente las siguientes:

El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos. La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados. Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente. La trata de personas [...] (Rodríguez, 2010:16).

De todas estas amenazas, la irrupción en el escenario latinoamericano del narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común, sumado a la reactivación del realismo militar de los EE.UU., con su pretendida dominación regional y mundial –

a través de lo que se denomina «Poder Relacional»¹⁰ y «Poder Estructural»¹¹, manifestadas claramente en América del Sur, en su apoyo incondicional a Colombia y su acercamiento a Perú¹² – hacen que los Estados latinoamericanos, pudieran ver afectados sus intereses hasta el punto de que se tenga la sensación de que su soberanía pueda verse cercenada por diferentes situaciones que reducirían su capacidad de accionar en el ámbito nacional e internacional. Este pensamiento es válido si se considera lo que está pasando en México y Colombia, cuya situación que se describe más adelante, corroboran la tesis de las FF.AA. Uruguayas dentro de su marco conceptual en su proceso de modernización en donde manifiestan:

Posiblemente la mayoría de los conflictos en el futuro serán intraestatales con el riesgo que, de producirse una escalada de los mismos, se transformen en una crisis internacional, alentando a terceros a intervenir en procura de dar una solución política y/o militar al conflicto, basándose en su propia perspectiva estratégica e intereses nacionales, con la afectación que ello supone para la soberanía e integridad territorial de los países involucrados.

Se puede también evaluar que las guerras del futuro se fundamentarán por la lucha sobre el control de los espacios económicos y recursos naturales escasos, haciendo necesario prepararnos efectivamente para este tipo de contingencias, en defensa de los intereses primarios del país.

Tampoco se debe descartar, que algunas de las amenazas emergentes o no tradicionales, de efecto transnacional, puedan derivar en crisis o conflictos de diversa índole e intensidad que, originados en el plano interno de un país, afecten la seguridad regional o internacional, desencadenando intervenciones intra o extra continentales.

Aunque las crisis parecen ser el modo recurrente de los conflictos del futuro y la opción «cooperación» también parece ser la más efectiva para dar solución a las mismas, nada impide o elimina la posibilidad de una acción unilateral de determinadas potencias,

¹⁰ El poder relacional, En palabras de Benjamín Cohen, está definido en términos de «capacidades y recursos» para incidir en acciones y situaciones dentro de la estructura y el régimen internacional (Sanahuja, 2012).

¹¹ El Poder estructural, en la definición de Strange, es aquel que «[...] confiere el poder de decidir cómo deberán hacerse las cosas, el poder de conformar los marcos en los que los Estados se relacionan entre sí [...]» (Sanahuja, 2012).

¹² El jefe de Estado, Ollanta Humala Tasso, se reunió el 20 de junio del 2012 con el comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, General Douglas Fraser, con la embajadora de Estados Unidos en el Perú, Rose M. Likins, y altos oficiales estadounidenses en estricto privado. El giro de Ollanta Humala a la derecha parece irreversible. Su acercamiento a los gobiernos neoliberales y la posible presencia más activa de militares de Estados Unidos, hace que se empiece a hablar de un Plan Perú, similar al de Colombia y existen sectores conservadores que trabajan para eso” (Patria Grande, 2012).

cuando estas consideren necesaria la intervención en defensa de determinados valores o situaciones.

Lo anteriormente expuesto, sumado a que cuando estas amenazas aparecen, o peor aún se instalan, en los diferentes escenarios, su efecto combinado configura un sistema dinámico que exige un conjunto de respuestas firmes, activas y flexibles del conjunto de naciones, lo que hace necesaria una muy estrecha cooperación inter e intraestatal para disminuir o neutralizar en la medida de lo posible los efectos negativos que éstas causan sobre los Estados (Ejército Uruguayo, 2004).

Comprendo que académicamente, esta cita pudiese ser demasiado extensa, pero considero que puede reflejar una realidad a futuro dentro del contexto de la seguridad y defensa. El tema del incremento del narcotráfico y el crimen internacional organizado en América Latina, está obligando en cierta manera a que las fuerzas armadas latinoamericanas se policialicen como alternativa de los Estados para contrarrestarlas. A futuro estas nuevas amenazas que inicialmente provocan crisis o conflictos internos pueden desencadenar intervenciones extranjeras, quienes subrepticamente emplearan esta estrategia para controlar los recursos naturales como objetivo principal, el mismo que se verá facilitado al no tener suramerica una capacidad de respuesta militar pues sus ejércitos estarán policializados. Muchos dirán que es una utopía, yo lo considero una probabilidad por lo que será considerado en las conclusiones y recomendaciones.

1.2.2 Las nuevas amenazas en América Latina y su incidencia en el crecimiento de la inseguridad ciudadana

En los últimos años, lo que se consideraba como amenazas intermedias, han evolucionado hasta constituirse en las nuevas amenazas (Rodríguez, 2010), las mismas que afectan directamente a la sociedad por lo que exigen el uso extraordinario de recursos tanto financieros como humanos (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) por parte de los Estados para combatir las para así evitar que su actividad delictiva sea la causante de la generación de violencia, corrupción y crecimiento de la inseguridad

ciudadana. Aun así el narcotráfico es una actividad que desde al menos cinco décadas ha ido ganando terreno, así lo ratifica Rodríguez cuando manifiesta que:

América Latina ha sido un referente internacional de la producción y tráfico ilícito de drogas en el mundo. Del mercado internacional de drogas, América Latina produce 99% de la cocaína y el 46% de la marihuana. Asimismo, los cárteles colombianos y mexicanos son los líderes no sólo de la producción, sino también de la introducción de drogas a Estados Unidos y a Europa. De la misma manera, el consumo de drogas en Latinoamérica se ha vuelto un negocio rentable para estos cárteles. (Rodríguez, 2010:17).

Concomitante con el tráfico de drogas, otras de las realidades que viven a diario los países latinoamericanos son el crimen organizado transnacional, el tráfico de armas y el lavado de dinero y cada vez son más las interconexiones que se registran entre los diferentes grupos delictivos internacionales. Estas actividades ilícitas se ven facilitadas, en algunos casos, por el problema de las fronteras permeables entre países vecinos que presentan profundas asimetrías socioeconómicas como Estados Unidos frente a México o México con respecto a Guatemala, que a su vez es terreno de paso para el resto de los países centroamericanos hacia Norteamérica (ver Rodríguez, 2010:18).

Bajo este contexto, se va a analizar a estas nuevas amenazas y su incidencia en los países latinoamericanos, bajo la consideración de que entre las principales ya no se encuentran las que pudieran hacer otros países, sino las que se detallan en el cuadro siguiente consideradas como amenazas no militares.

Tabla 1: Principales amenazas por subregiones

Centroamérica	Caribe	Países andinos	Cono sur
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Desastres naturales	Tráfico de armas	Crimen organizado	Tráfico de armas
Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas	Crimen organizado
Tráfico de personas	Crimen organizado	Pobreza	Pobreza

Fuente: Discursos de los Ministros en la VII Conferencia Ministerial de Defensa, Managua 2006

Con respecto a la priorización de las amenazas en este cuadro, se puede deducir claramente la falta de una definición conceptual sobre el terrorismo¹³, lo que conlleva a no evaluar de una manera real las amenazas en la región. Es evidente, que el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de armas, constituyen las amenazas más importantes y su gestación, como medio de vida de redes delincuenciales, es producto de la globalización y la apertura de fronteras¹⁴. La demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa, así como los amplios mercados de armas ilegales, alimentan al narcotráfico y la violencia social. En este sentido, Dammert, señala que «el incremento de la delincuencia común y del crimen organizado tiene vasos comunicantes, pero está más asociado a la debilidad del Estado de derecho y la tardanza en la instrumentación de las reformas legales y de política pública de los Estados en el campo de la seguridad» (Dammert, cit. por Benítez, 2009:1). Analizados estos por subregiones tenemos los siguientes resultados:

1.2.3 México, Centroamérica y el Caribe

Uno de los fenómenos que demuestra la porosidad de las fronteras y los lazos entre la delincuencia común y el crimen organizado es el narcotráfico. Según datos de la AFP (Agence France-Presse), alrededor del 60% de la cocaína que entra a EE.UU. para a través de América Central (RT Actualidad, 2013). México, Centroamérica y el Caribe son vulnerables a estas amenazas por diversas razones como: «1) El Estado es débil para llevar a cabo este tipo de combate; 2) Las fuerzas armadas no tienen doctrina de guerra para enfrentar al crimen organizado, carece de entrenamiento específico, ni

¹³ En Latinoamérica, no se percibe al terrorismo como una amenaza real, a excepción de países como Colombia y Perú en donde los movimientos subversivos han sido calificados como tales.

¹⁴ La globalización permite compartir rutas, estrategias, y canales de distribución como sucede con la trata de mujeres, el tráfico de personas, el mercado negro de armas, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la falsificación de moneda, la venta de uranio y armas prohibidas (Ruiz, 2010).

armamento cualificado; 3) El fenómeno es trasnacional, pero los esfuerzos se materializan en escenarios nacionales, aun cuando existe cooperación a varios niveles; 4) Los cuerpos policiales no tienen unidades especiales para enfrentarse con el crimen organizado, tampoco armamento, ni entrenamiento; 5) La debilidad del Estado se evidencia en una elevada corrupción de los funcionarios policiales y judiciales. En algunos países llega hasta los organismos de inteligencia y de las Fuerzas Armadas» (Benítez,2009:2).

Esta subregión, por su ubicación geográfica, es el camino principal entre los centros de producción más importantes, y los de consumo como Estados Unidos y Canadá. El desmembramiento de los cárteles de Medellín y de Cali, ha hecho crecer a las principales mafias mexicanas, principalmente los cárteles de Sinaloa y del Golfo, pero también ha generado el incremento de la violencia en su lucha por controlar el negocio. Es por ello que la violencia asociada al narcotráfico en México ha crecido en forma ostensible, especialmente en Estados como Baja California, Chihuahua, Sinaloa y Michoacán. El número de muertes por homicidio en México se incrementó en el 2011 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2011). El involucramiento de órganos oficiales no ha mejorado la situación, a pesar de todo, y los planes para lograr detener estos conflictos son hasta el momento inútiles.

En Centroamérica, tres países concentran las tasas más altas de homicidios de todo el continente: Guatemala, El Salvador y Honduras. El incremento de la delincuencia, en gran parte, fue consecuencia de la desmovilización que se vivió en la década de los 90, producto de los procesos de paz y la reducción de los ejércitos regulares y guerrilleros. El incremento viene asociado también a otros fenómenos, como el gran desempleo, la destrucción de infraestructuras y recursos causados por desastres

naturales como el huracán «Mitch» en 1998, que produjo una oleada migratoria sin precedentes a Estados Unidos. Otro aspecto importante a considerar en el incremento de la violencia es la internacionalización de las bandas pandilleras centroamericanas como las Maras Salvatruchas quienes han ganado mucho poder en el control de las rutas de tráfico de personas hacia Estados Unidos y el acceso a armas de fuego (In Sight Crime, 2012)¹⁵. Además lo mismo que sucedía en México respecto al involucramiento de los sectores oficiales, también sucede en los países centroamericanos con mucha más fuerza, puesto que los planes de control, no solamente han sido infructuosos, sino que además, han sido perjudiciales para la seguridad ciudadana y nacional.

Benítez, en su ensayo «La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central», señala que en términos de tasas de homicidio, en el 2010, Guatemala, Honduras y El Salvador, registraron índices muy elevados, cercanos a los 50 homicidios por 100 mil habitantes; también indica que según una investigación de la Fundación Arias para la paz, en Guatemala, se constató la tenencia de más de medio millón de armas ilegales; en El Salvador, la cifra ascendió a 224.600 armas ilegales, frente a 147.581 registradas oficialmente; en Honduras, las armas de fuego fuera de la ley fueron más de 400.000, frente a 88.337 registradas (Benítez, 2009).

¹⁵«Mara Salvatrucha» (generalmente abreviado como MS). Son conocidos por su uso de la violencia y un código moral propio. Esta crueldad excesiva les ha permitido ser contratados por la organización delictiva de Sinaloa para contrarrestar la fuerza de la Organización del Golfo (Los Zetas). Una guerra que azota el sur de la frontera con los EE.UU. Los MS centran sus actividades criminales en el tráfico humano, venta de drogas, extorsión, venta de armas, secuestro, robo, sicariato, entre otras. En octubre de 2012, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos calificó al grupo como una organización criminal transnacional (In Sight Crime, 2012).

Para el 2012, Centroamérica tenía la tasa de homicidios más alta de todo el mundo, según informe presentado por el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon. Atendiendo a este documento, la región supera en 10 veces la media global. En el mismo documento, se señala que el país más violento es Honduras, donde se registran 86 homicidios por cada 100.000 habitantes. Le siguen El Salvador y Guatemala (ver rt.com, 2012).

1.2.4 Países Andinos

Según Mirella, representante de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para el Perú, se tiene los siguientes datos con respecto a los países andinos:

La totalidad de cultivos de coca en el mundo se concentra en Colombia, Perú y Bolivia, donde la superficie sumó 153 700 hectáreas el 2011 (frente a 149.000 en 2010)... La extensión de coca cultivada en Colombia representa el 41,6% del total mundial, seguida muy de cerca por Perú, con el 40,7%, y Bolivia, con el 17,7% de extensión (Mirella, 2011).

Observando el análisis, se deduce que Colombia ha sido el escenario de la transición en la forma de generar violencia. La de los grupos subversivos que ante la presión de los gobiernos de turno y ante la captura y/o muerte de sus principales cabecillas, decidieron dejar de lado su plan estratégico para la toma del poder y se involucraron de lleno en el narcotráfico, pasando de la custodia de cultivos de narcos y el cobro de gramaje, a la expansión de zonas de cultivo, procesamiento y exportación propias, dando origen a las dos formas más recientes de crimen organizado: la narcoguerrilla y el narco paramilitarismo; este último con indicios claros de tener vinculación con la parapolítica (El País, 2007).

En el Perú, la principal actividad del crimen organizado es el cultivo, procesamiento y tráfico ilícito de drogas. Cada vez es mayor el involucramiento de

actores políticos y empresariales en esta actividad, así como la presencia en territorio peruano de ciudadanos mexicanos y colombianos relacionados con las organizaciones de narcotráfico: Sobre este tema, Catalina Niño resalta los siguientes puntos:

Perú es el país con mayor área cultivada de coca, 61.200 hectáreas, y el mayor productor potencial de hoja de coca, 129.500 toneladas métricas, y de clorhidrato de cocaína: 330 toneladas métricas. Para uso legal de hoja de coca se necesitan 9 mil toneladas métricas, con lo que las 120 mil restantes quedan a disposición del narcotráfico. Las incautaciones de cocaína solo llegan a 3% de la producción. Para agravar la situación, el Estado tiene poca presencia en los lugares en los que el área cultivada con hoja de coca y la producción de cocaína están creciendo de forma alarmante (Niño, 2011: 53).

Juan Briceño, advierte sobre algunas consecuencias de esta criminalidad entre las que se resaltan las siguientes: 1) La criminalidad en el Perú no está organizada como en otros países. Hay grupos pequeños, que actúan contratados por estructuras extranjeras más poderosas; 2) La tasa de homicidios, estando en niveles medio-bajos, se ha incrementado progresiva y sostenidamente, lo que demuestra la existencia de un riesgo cierto; 3) En zonas coincidentes con las áreas de cultivo de hoja de coca y de narcotráfico, los datos de homicidios tienen una cifra elevada, ya que se trata de extranjeros, migrantes internos o personas sin identificación; 4) Los remanentes terroristas de Sendero Luminoso se han incorporado a la cadena del narcotráfico y hoy en día actúan como un cartel más; 5) En opinión de los ciudadanos, el crimen organizado no es el problema principal, sino la inseguridad ciudadana. (Briceño, 2011: 50-53).

RRP Noticias señaló que de acuerdo a una encuesta de la empresa Ipsos Apoyo, «la delincuencia es el principal problema reconocido por el 61 % de los peruanos en 2012» (RRP, 2012).

Bolivia a más de ser un país en el que se cultiva la coca, se constituye en ruta de tránsito de buena parte de la cocaína producida en el Perú y Colombia en dirección a Brasil, Argentina y de estos hacia Europa. El dominio progresivo de los cárteles mexicanos en el tráfico de estupefaciente a través del corredor centroamericano, ha provocado un efecto de cuello de botella para los grupos colombianos. Sin una salida fácil hacia el norte, ha provocado el desvío e intensificación de las rutas de Colombia sobre este país.

En cuanto al tema de inseguridad, Bolivia no ha escapado a la tendencia de la región, como señala la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en su Estudio global sobre homicidios de 2011, «la tasa de homicidios en Bolivia ha aumentado en los últimos años de 6,5 por cada 100.000 habitantes en 2005 a 8,9 en 2010, mientras que las más reciente cifras dadas a conocer por el gobierno registraron una tasa de 11 por cada 100.000 habitantes» (Parkinson, 2013)

Con respecto a Venezuela, su espacio continental, marítimo y aéreo, y las vías de comunicación, terrestres y fluviales están seriamente comprometidas con el narcotráfico. La custodia de la frontera con Colombia y Brasil es incompleta, frágil, inconstante y circunstancial. Entre los espacios de selva y mar hay miles de kilómetros sin protección ni vigilancia. Zonas extensas sin población facilitan la desprotección. El nivel de consumo entre los venezolanos está creciendo por encima de estándares internacionales y no ha habido por parte de los organismos nacionales una reacción puntual ni adecuada.

Según el experto Bayardo Ramírez, Venezuela dejó de ser el puente del narcotráfico y se convirtió ya en base de operaciones de los cárteles de la droga. Indicó

que los cárteles mexicanos se desplazaron a Venezuela por el férreo combate antidrogas que libraba el gobierno de su país, pero también advierte que los principales cárteles que operan en Venezuela son los asociados a las rebeldes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que a su juicio son los que tienen el «monopolio o predominio» del negocio ilícito (Diario Intolerancia, 2012).

Con respecto al Ecuador, a pesar de que no es un productor de drogas y en su territorio no hay cultivos de la hoja de coca. Los últimos diez años han sido cruciales para entender las lógicas y despliegues del crimen organizado y del narcotráfico en el territorio nacional por su ubicación estratégica para el tráfico de los alcaloides hacia otros países. Esta problemática es analizada posteriormente.

1.2.4.1 Los países del Mercosur

Según consta en el artículo escrito por Bachini, Argentina, Paraguay y Chile coinciden en señalar al terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la migración ilegal, el tráfico de armas, la corrupción, la pobreza extrema, el deterioro del medio ambiente, el ciberterrorismo y las enfermedades, agregando en particular Paraguay el tráfico de personas y materiales. En el caso de Brasil, en vista de su status internacional y el desarrollo de su proyecto de país como potencia regional y continental, materializa una visión estratégica relevante a la defensa del amazonas, sin dejar de mencionar al terrorismo y la delincuencia organizada, como otras amenazas factibles de materializarse (ver Bachini, 2010; 89-92). En todos los aspectos del negocio del narcotráfico, «Brasil está aumentando su protagonismo más rápidamente que los intentos de combate y fiscalización» (Esnaol, 2007). Su extensión geográfica, su frontera con diez países, tres de los cuales son productores de cocaína (Colombia, Perú y

Bolivia), la frontera con Paraguay, que produce marihuana, lo constituye como el escenario perfecto para este tipo de actividades ilícitas. Según In Sight Crime, Brasil país mantiene una tasa de 20,4 homicidios por cada 100 mil habitantes, ocupando el octavo lugar entre 100 países considerados con estadísticas relativamente fiables sobre el tema (In Sight Crime, 2013).

En cuanto a Argentina, al igual que Brasil, está ubicada en una posición geográfica de riesgo, dada la cercanía con los países productores de cocaína y marihuana. En la actualidad, dentro del fenómeno del narcotráfico en Argentina, se destaca el incremento del consumo nacional de cocaína, llegando a disputar el ranking con Brasil e Inglaterra. Esto significa que Argentina ya no es un país de tránsito. Según las Naciones Unidas, Argentina lidera el consumo de cocaína especialmente entre los jóvenes. En la actualidad el crimen internacional está enquistado en Argentina, no en la dimensión de México, pero sí con algunos elementos de advertencia.

Según Claudio Izaguirre, presidente de la Asociación Antidrogas de la República Argentina (AARA), hace alrededor de una década que los cárteles de Colombia, Perú y México comenzaron a contratar a terceros sus operaciones, como una forma de minimizar riesgos frente a la presión de las fuerzas de seguridad en sus respectivos países. La elección de Argentina como reserva estratégica, se debe a la existencia de grandes villas y su cercanía a los complejos químicos-farmacéuticos del Gran Buenos Aires lo que permite a las bandas tener acceso a los precursores que se necesitan para transformar la pasta base que llega de los países limítrofes, en cocaína. A esto se suma la falta de vigilancia en las fronteras, lo que también facilita la incorporación de Argentina a las grandes redes del narcotráfico. La delincuencia en sí, tiene a la droga por común denominador (Wurgaft, 2011).

La situación en Chile es similar a la de los otros países sudamericanos por mantener fronteras con Perú y Bolivia. De acuerdo al estudio «¿Crimen organizado en Chile? », de Schulz y Zúñiga, Chile es considerado un lugar de tránsito de cocaína de alta pureza, con dirección a Europa y Estados Unidos de Norteamérica (Schulz, Zúñiga, cit. por BCN,2012:4).

De acuerdo al informe elaborado por la Jefatura Nacional contra el crimen organizado de la Policía de Investigación de Chile (PDI) y el reporte presentado por la Brigada de Investigación Policial Especial (BIPE) y cuyos datos son recogidos por Sebastián Labrín, se conoce que el 61% de los grupos trafica con drogas, que, desde 2006 al 2011, se han desarticulado un total de 210 agrupaciones criminales y que cárteles como Los zetas en México; pandillas como Las Maras en El Salvador, o grupos guerrilleros como las FARC en Colombia, constituyen una materia exportable hacia Chile (Labrín, 2011).

En Paraguay, la delincuencia organizada ocupó el largo corredor limítrofe entre Brasil y Paraguay denominado «Frontera Seca», esto significó ocupar el espacio geográfico y ejercer sobre él un poder militar y económico real. La línea fronteriza con el sub imperio brasileño, que va desde el Alto Paraguay Chaqueño hasta el Alto Paraná Oriental, es el espacio vital del narcotráfico y el tráfico de armas. (Ortiz, 2010).

En Uruguay, al igual que el resto de países, las drogas inocularon allí el germen de la violencia, y se ha comenzado a reformular especialmente con los vínculos fronterizos de tráfico con el Brasil.

El Diario La Nación, señala que en la segunda edición del informe publicado por la secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, seis de los 14 países más violentos del mundo están en América Latina: En el Salvador, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala y Belice, las operaciones del crimen organizado, especialmente el tráfico de drogas, están acompañadas por un nivel muy elevado de violencia. Según el informe «tres países centroamericanos, El Salvador, Honduras y Guatemala, tienen los mayores niveles de violencia letal». Brasil es el

decimotavo país más violento del mundo en términos de muertes violentas por habitante, según este informe. México por su parte es el quincuagésimo primero (ver AFP, 2011). Según datos del Latinobarómetro de 2012, en 12 de 18 países «el problema principal de la región (la delincuencia, la violencia, las pandillas), opaca todos los otros problemas que la gente considera como principales» (Dammert, L., y Lagos, M., 2012:5). Para mayor información respecto a la tasa de homicidios, conviene comparar cómo países latinoamericanos destacan no sólo dentro del continente, sino también a nivel mundial (véase Anexo 8)

A manera de conclusión, se puede determinar que esta realidad necesariamente conlleva a la expansión del crimen transnacional organizado y sus interconexiones complejas que propagan la violencia ciudadana (mafias, pandillas, grupos de autodefensas, paramilitares y guerrilleros).

1.3 Debate sobre la seguridad en América Latina, en el contexto regional

1.3.1 Políticas de seguridad y defensa para enfrentar estas nuevas amenazas

Como ya se indicó, los países latinoamericanos, en los inicios de este nuevo siglo, se han visto afectados por amenazas emergentes y factores de riesgo, entre las que se destacan el crimen organizado transnacional, el narcotráfico y la delincuencia común, los cuales han generado violencia hasta tal punto que seis de los catorce países más violentos del mundo están en Latinoamérica, trayendo consigo corrupción y muerte.

Durante estos años, los países de América Latina, han debatido sobre el tema de la seguridad interna en busca de una solución que coadyuve a contrarrestar las amenazas a la seguridad, en las que consideran que se necesita conformar una serie de reformas en

los campos político, económico, social, salud y del medioambiente, por ser amenazas cuyas fuentes son de índole diversa, y con consecuencias a gran escala en la seguridad interna de los Estados. Ante esta realidad, se empiezan a dar los primeros pasos para articular políticas de seguridad y defensa con miras a formular una agenda de seguridad común. Son objeto de preocupación en los diversos foros hemisféricos y subregionales, como lo indica Pablo Celi en su artículo «Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina» y que se resume así: La OEA viene buscando en el último periodo una reposición institucional frente a la seguridad hemisférica, al incluir los aspectos de seguridad y defensa en las Cumbres, en donde además de otros temas de seguridad, se aborda el combate contra las drogas y el terrorismo. Celi, hace referencia también a las reuniones mantenidas desde la Cumbre Extraordinaria de Monterrey (2003), a los encuentros presidenciales subregionales de la CAN, el Mercosur y a la propia VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2004), en donde se constató el disenso entre los países latinoamericanos respecto de las nociones y estructuras de seguridad y defensa hemisféricas¹⁶. También se refiere a los diferentes foros multilaterales como el de la Convención Interamericana contra el terrorismo (CICTE), Convención interamericana contra el abuso de drogas (CICAD), Convención contra la fabricación ilícita de armas de fuego, municiones y explosivos (CIFTA), Convención sobre transparencia en la adquisición de armas convencionales, donde tampoco se estableció una política hemisférica de seguridad y defensa común ni se definió un marco institucional unívoco (ver Celi, 2005: 11-14)

¹⁶ En la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas en Quito en el año 2004, El Secretario de Defensa de los EE.UU., declaró que los terroristas, traficantes de drogas, secuestradores y pandilleros forman una combinación que desestabiliza la sociedad civil (Damert & Bayley, 2005: 148).

Para septiembre del 2007, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), conjuntamente con el proyecto «Creando Comunidades en las Américas» analizaron el impacto de estas amenazas irregulares en Latinoamérica, así como la gravedad de las mismas, lo que ha llevado a los gobiernos y diversos sectores de la sociedad civil a proponer el uso de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, de ahí que surge la necesidad de analizar las implicaciones que este nuevo rol asignado a los militares pudiera tener para la democracia y la conducción política de las Fuerzas Armadas (ver Perales, 2008: 3-4).

En el año 2012, UNASUR, creó el «Consejo de Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Crimen Organizado» en el que se pretende asumir esta problemática para encontrar soluciones eficaces, considerando que el tratamiento del tema de la seguridad y defensa de los Estados ha evolucionado en base a dinámicas geopolíticas caracterizadas por la cada vez menos frecuente influencia de los Estados Unidos en la región, así como el alejamiento de posibles conflictos estatales y el surgimiento de las denominadas «nuevas amenazas», en donde el crimen organizado transnacional, gestado básicamente por el narcotráfico se constituye como la principal amenaza emergente en contra de la seguridad ciudadana y de los Estados, por lo que obliga a los países involucrados a proponer reformas a sus instituciones de seguridad y defensa, considerando que estas amenazas son irregulares y que su origen puede ser nacional como transnacional¹⁷. Como parte de esta agenda de seguridad, varios países de la región, ya consideran la participación de los militares en tareas de orden interno vinculados especialmente a los temas de criminalidad, como alternativa real en el

¹⁷ El término «amenaza irregular», incluye actos militares, políticos, psicológicos o económicos, conducidos por actores estatales o no estatales, con el propósito de eliminar o debilitar la autoridad local de un gobierno utilizando principalmente métodos asimétricos que generan violencia.

combate a la delincuencia, con el apoyo estadounidense en su afán de enfrentar al terrorismo y al narcotráfico (ver Dammert & Bayley, 2005:134-145).

1.3.2 Las FF.AA. y su incidencia en las políticas de seguridad y defensa en los Estados Latinoamericanos

Antes de analizar la militarización de la seguridad pública en América latina, es necesario comprender cuál ha sido su papel en la evolución de los Estados. Desde el origen de las naciones americanas, durante el siglo XIX e inicios del XX, las Fuerzas Armadas tuvieron un papel importante en la configuración política de América Latina. Este temprano protagonismo de los militares se debió en parte a que los ejércitos constituyeron una de las primeras estructuras de los nacientes Estados en erigirse con autonomía. Ya desde aquel momento fundacional los ejércitos desempeñaron un fuerte papel en la construcción política de las naciones. En palabras de Alain Rouquié, «No se puede analizar el poder militar en América Latina sin hablar del Estado. Por otro lado, las disertaciones acerca del Estado que ignoran el papel central de las burocracias militares caen en el terreno de la abstracción» (Rouquié, 2008:15). Siendo así, las Fuerzas Armadas se tornaron en un eficaz instrumento del mantenimiento del status quo y, por ende, funcional para las elites oligárquicas en el poder. Asimismo, su estructura ágil, obediente y eficiente era adecuada para las funciones de desarrollo. Así, con esa doble faz, en tanto mantenedoras del orden social e instrumentales al desarrollo, las Fuerzas Armadas se transformaron en un complemento cada vez más importante de la ejecución de las políticas públicas.

Para finales del siglo XX, a raíz de los cambios geoestratégicos, al regreso de la democracia en los países de América del Sur, y a la subordinación del poder militar al

poder civil, las fuerzas armadas en estos países, dejaron de ser entes protagonistas en asuntos referidos a la estabilidad política y amenazas a la democracia y a pesar de que subsisten conflictos como el de Colombia, tensiones limítrofes Chile-Perú o Chile-Bolivia, desde la perspectiva de la defensa, esta región pasa a constituirse en una zona de paz, al acordarse en la Conferencia Especial de Seguridad, la «Declaración sobre Seguridad en las Américas» entre otros aspectos, el compromiso con el Derecho Internacional, la defensa de la democracia representativa, la proscripción del uso o la amenaza de uso de la fuerza entre ellos, la prohibición de la utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región sudamericana y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado al poder civil (OEA, 2003). Tal es así que «desde inicios de los 90 no se han producido golpes exitosos en ningún país latinoamericano, aunque si se han registrado casos de ingobernabilidad, en especial en el área andina»(ver Rojas,2008:39) salvo el caso de Paraguay así como los intentos golpistas en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Ya en el siglo XXI, esta parte del planeta, comienza a enfrentar importantes amenazas relacionadas con el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común, y en la forma en que los Estados perciben estas nuevas amenazas incide en la manera en que planifican, asignan recursos, y desarrollan las políticas de seguridad y defensa. Aquí es importante resaltar que la militarización de la seguridad pública es una posibilidad que se ha venido planteando en toda la región, por lo que es necesario considerar la necesidad de discutir los nuevos conceptos de seguridad y defensa en el afán de encontrar los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas.

Por lo pronto, hasta que la arquitectura institucional hemisférica de seguridad no haya sido modificada y no haya instrumentos internacionales eficientes que den cuenta de aquello que se percibe como nuevas amenazas, los temas de carácter transnacional, vinculados a la seguridad interna, tienen que procesarse al interior de cada país, siendo la primera respuesta de los Estados, la policialización de sus FF.AA., lo que tiende a una superposición de las funciones de estas dos instituciones (ver Bonilla, 2004:89,90).

1.3.3 Militarización de la seguridad pública en América Latina

Las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, influenciados por los Estados Unidos, jugaron un papel decisivo en la política de sus países especialmente durante la Guerra Fría. En la actualidad han aceptado, hasta cierto punto, subordinarse a los gobiernos democráticos, comprobando que hay avances en el control civil de las Fuerzas Armadas con ciertos límites. Como explica Narcis Serra (Ministro de Defensa Español, 1982-1991), las FF.AA. tienden a resistir el avance del gobierno sobre su institución: «La corporación militar acepta ya los controles organizativos pero intenta mantener el control sobre la definición profesional, sobre los valores a cultivar por el colectivo para decidir de forma autónoma sobre la educación militar, el acceso a la carrera y los mecanismos de promoción interna». (Serra, 2004: 6). No obstante, existen quienes se oponen firmemente a la militarización debido a dos razones esenciales:

[...] significa un retroceso político importante con respecto al papel de las Fuerzas Armadas en asuntos internos que, además, como es sabido llevó a masivas violaciones a los derechos humanos. Una segunda crítica importante viene por el lado de la especialidad de la función policial y del desconocimiento militar de las tareas de seguridad ciudadana. [...] Las policías modernas están concebidas para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, mientras que las Fuerzas Armadas para el enfrentamiento y virtual destrucción de enemigos (Basombrío, 2012:21).

Aun así, las FF.AA. de la gran mayoría de los países latinoamericanos han aceptado el nuevo rol, para lo cual, es necesario que además de contar con el marco legal constitucional, se apoye con tres atributos fundamentales: 1) contar con legitimidad, es decir, con aceptación social, lo que diferencia a un Estado de un grupo ilegal con capacidad coercitiva; 2) operar bajo los límites del Estado de Derecho; y 3) limitar su acción a un espacio territorial determinado (ver Vargas, 2008: 81). Sobre la base de los dos primeros atributos se va a realizar el análisis de la militarización de la seguridad pública, considerando que este último (limitar su acción a un espacio territorial) se define claramente cuando se establece lo que denominamos (Estados de Excepción).

1.3.3.1 Marco Jurídico en la legislación de los países latinoamericanos.

En las últimas décadas, tras el incremento de la inseguridad ciudadana, dado por la consolidación del crimen organizado y la delincuencia común, la seguridad interna está siendo considerada la principal prioridad en el ámbito de la seguridad. Bajo este supuesto las constituciones políticas y las normativas jurídicas reorientan la acción del Estado hacia la seguridad de los ciudadanos (OEA, 2002) y no exclusivamente hacia la seguridad de las Instituciones, las cuales determinan que las autoridades deben diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad, que solucionen los problemas y satisfagan las necesidades propias de cada país¹⁸. El documento ha sido el referente para el diseño de nuevas políticas de seguridad, estimulando la adopción de los Libros

¹⁸ Más información sobre la normativa legal de cada país en: “Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente Americano en actividades de seguridad pública”, publicado por la Junta Interamericana de Defensa año 2012.

Blancos de Seguridad¹⁹. En este instrumento ya se hace referencia a que si bien las funciones y misiones de las FF.AA., han consistido tradicionalmente en la defensa frente a agresiones externas, actualmente se tiende a incluir funciones no tradicionales de seguridad interna. Ante esto, en las Constituciones y Leyes Orgánicas de las FF.AA. de la mayoría de los gobiernos de América, consideran su participación en tareas de seguridad pública y seguridad ciudadana, aunque con sus particularidades propias de su legislación (Véase Anexo «1»). En todo caso, al establecerse el marco legal en cada país, en donde se especifica en ámbito de acción y la temporalidad de actuación de sus FF.AA., es pertinente recalcar que su accionar está amparada en dos documentos internacionales que son considerados instrumentos legales con vigencia en todo el continente americano donde constan los principios básicos sobre el empleo estatal de la fuerza y el uso de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecido por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1990 y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 (URVIO, 2012:128).

1.3.3.2 La legitimidad en el empleo de FF.AA. está dada en la aceptación social

Ante el incremento de la criminalidad y el temor de la ciudadanía en América latina a partir de la última década de los 90, el común denominador de la población es su desconfianza generalizada en la capacidad de dar solución al incremento de la delincuencia y de la inseguridad por parte de las instituciones policiales, más aún cuando la criminalidad coloca a la región entre las más violentas del mundo.

¹⁹ Desde 1997 se han publicado más de 22 Libros de Defensa. En algunos casos, como Chile, Argentina Guatemala, Ecuador, Brasil y El Salvador, se han publicado en dos o más oportunidades.

Cuando la institución policial, no responde a las necesidades de la sociedad en su totalidad, genera en ella una creciente sensación de impunidad frente a la criminalidad y al no sentirse protegida, sugieren al Estado la formulación de mecanismos de control. La respuesta se podría consensuar en tres puntos: Una reforma policial, la privatización de la seguridad y la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de vigilancia urbana. Esta última respuesta, haya su legitimidad en la aprobación de la ciudadanía ya que cuentan con mayor respaldo y confianza en la población. Según Lucia Dammert, datos publicados por Latinobarómetro, indican que en el 2004, la mitad de los entrevistados en América del Sur mostraron confianza en las Fuerzas Armadas mientras que solo un tercio confía en la Policía (ver Dammert & Bayley, 2005:138,145). En los datos del Latinobarometro del 2011, se ratifica la confianza de la sociedad en las Fuerzas Armadas al establecer que en el promedio regional, el Gobierno y las Fuerzas Armadas obtienen la mayor confianza (45%) (Infolatam, 2011); es así que se genera un contexto donde la participación de los militares en el control de la delincuencia es considerada como una necesidad inevitable, bien vista por la ciudadanía, al amparo de los siguientes argumentos: 1) rebasamiento de la acción delictiva, debido a las debilidades y limitaciones policiales; 2) bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública que, en general, caracteriza a las policías; 3) la casi nula posibilidad de que se den enfrentamientos entre Estados; 4) el hecho de que las FF.AA., constituyen la única institución pública capaz de generar confianza en la lucha contra la delincuencia²⁰.

²⁰ Los argumentos citados son producto de las lecturas sobre el empleo de FF.AA. en temas de seguridad interna, especialmente de Marcos Moloeznik (2007).

1.3.3.3 Operar bajo los límites del Estado de Derecho

«Un fundamento esencial del Estado de Derecho es la plena conducción democrática de las Fuerzas Armadas.... El control de las Fuerzas Armadas expresa una relación de poder que en democracia obliga a las instituciones militares a aceptar un rol subordinado a la política» (ver Diamint, 2008:106). Al respecto, los países latinoamericanos con el regreso a la democracia han trabajado en el fortalecimiento del rol y las capacidades de los Ministerios de Defensa, entendidos como la conducción civil democrática sobre el aparato militar y la efectiva administración tanto del instrumento militar como de las políticas de defensa, hasta construir una institucionalidad regional cooperativa. Por lo tanto, a decir de Rojas «es necesario hacer un esfuerzo importante y continuado para mejorar las capacidades civiles para ejercer la conducción democrática y constitucional en el sector defensa [...] de modo tal de contribuir a la consolidación de los regímenes democráticos en la región» (Rojas, 2008:43). Esta consolidación necesariamente debe conllevar a que, en el empleo de los militares en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, esté garantizado el respeto de los derechos ciudadanos. Al respecto, Dammer considera:

Que si las Fuerzas Armadas participan en estos campos, puede mezclarse peligrosamente, con una concepción militarizada del nuevo Enemigo interno que afecta directamente al Estado de Derecho [...] América Latina vivió ya y conoce de cerca la presencia del «enemigo interno» y como este fue combatido. En nombre de esta guerra no solo se violaron brutalmente los derechos humanos de los contrincantes, sino que en el enfrentamiento de lo que era considerado una amenaza, dio lugar en América Latina a las más sanguinarias dictaduras militares (Dammer, cit. por Haro, 2012:66).

En todo caso, para evitar violentar el Estado de Derecho en esta lucha, es necesario delimitar el campo de acción de los militares, ajustado a lo que establece la normativa legal de cada país, partiendo de su Constitución y del respeto irrestricto de los derechos humanos.

1.3.4 Resultados de la participación militar en seguridad interna en Latinoamérica

Luis Coimbra, coordinador del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de Estados Americanos, hace énfasis en señalar que «la mayoría de los países latinoamericanos no han hecho, todavía, una evaluación comprehensiva de la participación de las Fuerzas Armadas en los temas de seguridad pública» (Coimbra, 2012: 129)

Las FF.AA., de América Latina han vivido procesos diversos en cuanto al empleo de sus fuerzas. Unas, empleadas en contra del narcotráfico y crimen organizado, y otras en la seguridad ciudadana. Con respecto a las primeras Alejo Vargas señala que:

En varios países como México, Bolivia y Colombia, por presión de EE.UU., las Fuerzas Armadas se han involucrado en la lucha contra el narcotráfico. Esto plantea una serie de riesgos – como la corrupción asociada a una actividad que moviliza una enorme cantidad de dinero – y debilita la división entre políticas de defensa y seguridad interna (Vargas, 2008: 85)

México no se queda atrás de esta realidad. El empleo de más de 40.000 soldados para enfrentar a lo que se ha denominado la narco guerra contra los cárteles más violentos, trajo sus riesgos, así «las Fuerzas Armadas aparecen año tras año entre las instituciones que más quejas por violación de los derechos humanos tienen ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [...] por acciones ejecutadas sobre civiles, sobre todo en tareas de persecución del narcotráfico» (Carbonell, 2002) y esto no se queda solo ahí, el combate a esta amenaza ha potenciado el riesgo de corrupción en el que se han visto involucrados altos miembros de las Fuerzas Armadas, tal es el caso del General de División José de Jesús Gutiérrez Rebollo, que se encuentra en prisión por sus vínculos con el tráfico de drogas y «Los Zetas», bandas de sicarios al

servicio de los narcotraficantes formados por desertores de las fuerzas de élite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en EE.UU (ver Moloeznik, 2008: 167). A pesar de esto, en su editorial del 20 de febrero, el diario El Universal consideró que:

Sería difícil pensar lo que podría ocurrir si las Fuerzas Armadas fuesen retiradas de esa lucha. Las policías federales y locales no parecen listas a enfrentar grupos de sicarios constituidos y entrenados por desertores de la milicia. Que las Fuerzas Armadas no son el instrumento ideal puede ser cierto. Lo que es absolutamente correcto es que son el único a disposición del gobierno (Fraga, 2008)

En Colombia se presenta un escenario similar al de México. Con la llegada de Álvaro Uribe al poder (2002-2010) y bajo el lema de «mano firme, corazón grande» se planteó eliminar a la narcoguerrilla. Para ello, fortaleció a sus fuerzas armadas, propició la presencia norteamericana con civiles y militares (Plan Colombia y Plan Patriota), y desplegó normas jurídicas amparado en el «estado de conmoción interior» mediante el decreto 2002. Esta larga lucha sin cuartel, liderada por Uribe, no ha conseguido su propósito. No ha dado lugar al fin del mismo ni ha proporcionado mayor seguridad a la ciudadanía. Al contrario, existe mayor violación de los derechos humanos e intensificación de las diversas formas de violencia. Por un lado «los falsos positivos» motivados por intereses de algunos miembros de la Fuerza Pública, por obtener beneficios económicos y profesionales. Propició el maquillaje y abultamiento de cifras sobre los guerrilleros muertos en combate y dio la idea falsa de que se estaba ganando la guerra.

Por otro lado, el paramilitarismo y su interacción clandestina al amparo de la impunidad desde el Estado, y el anuncio de su fin en el 2005, con el respectivo sometimiento de sus líderes a la justicia, motivó que estos se reestructuren y formen bandas criminales como las Águilas Negras, Urabeños, Rastrojos, Ejército

Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia, entre otros (ver Moreno, 2012:43-53). Por otro lado, a pesar de que, según un estudio que realizó Transparencia Internacional Reino Unido, existe un riesgo moderado de corrupción en las entidades de Defensa del Estado colombiano, la corrupción se ha hecho presente en los estamentos militares, consecuencia directa de las alianzas entre estos y el narcotráfico²¹.

Con respecto a los países del Cono Sur, está claro que en Brasil, la sociedad civil también exige que el Ejército se involucre directamente más en actividades de seguridad pública. La desconfianza en la policía militar y el incremento de la violencia especialmente en los principales centros poblados y en las denominadas favelas, son las principales razones. La respuesta ha sido categórica y puntual. «La ley establece que, aunque las Fuerzas Armadas operen en actividades de seguridad pública, esto se considera una actividad militar. En consecuencia, los efectivos están sujetos al Código Militar» (Zaverucha, 2008:141). Ante esta situación, los militares se preparan en técnicas militares para combate urbano y dos batallones de fuerzas especiales están listos para actuar en entornos urbanos críticos. Las consecuencias de su empleo: el uso excesivo de la fuerza, la falta de respeto a los derechos humanos y la violencia legitimizada, amparados en una doctrina que han creado para usar las tropas en actividades de seguridad pública: «Las Operaciones para Garantizar la Ley y el Orden»

²¹ 13 de mayo del 2012: Un grupo de militares estadounidenses formó parte de una red que enviaba cocaína desde Colombia al extranjero. Colombia-narcotráfico. (Offen News, 2012)

20 de diciembre del 2012: Colombia: El comandante de las Fuerzas Militares de Colombia admite que hay militares colombianos involucrados en narcotráfico. (América Economía, 2012).

18 de enero del 2013: Dos militares colombianos fueron sorprendidos con 410 kilos de cocaína en un camión, apenas un mes después de que 33 uniformados fueron destituidos por el aterrizaje de un avión militar que portaba 20 kilos de marihuana. (Univisión, 2013)

(ver Diamint, 2008: 108). Con respecto al resto de países del Cono Sur, Diamint, manifiesta que sobre la tendencia generalizada de utilizar a los militares en tareas de seguridad ciudadana, Argentina, Chile y Uruguay escapan a ello, debido a que:

Estas nuevas amenazas le causan al Estado un déficit muy grande de gestión y de calidad de las organizaciones públicas. El Estado va incumpliendo una cantidad de funciones hasta llegar a descuidar la protección de la sociedad, dejando grandes espacios vacíos, que son ocupados por grupos de poder y capacidades que provienen en general de recursos originados en el crimen organizado (Diamint, 2008:110)

Con respecto a Perú, su gobierno está decidido a enfrentar el narcotráfico con sus militares. Para ello impulsa una ley que dé mayor injerencia a las Fuerzas Armadas en la lucha antidrogas. Tiene previsto construir un aeródromo y siete bases en el VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro), donde operan bandas de narcotraficantes en alianza con grupos residuales de la guerrilla Sendero Luminoso. En publicación hecha por Terra.com.ar. en octubre del 2012, varios analistas, entre ellos el ex ministro del Interior Fernando Rospigliosi y Jaime Antezana opinan que «La participación de las fuerzas armadas en la lucha antidrogas es completamente inconveniente porque existe una mala experiencia en los años 90, en que hubo una corrupción desbordada de los militares por influencia del narcotráfico». A esto se suma el criterio de Ricardo Soberón (miembro del equipo de Drogas y Democracia del TNI, es un abogado peruano especializado en el análisis del fenómeno del tráfico de drogas y las políticas de lucha contra los estupefacientes en la región andina), quien dijo que «es preocupante la tendencia hacia una militarización del combate antidrogas al fortalecer el estamento militar frente al civil» (ver Noticias Terra, 2012).

De Bolivia, quedan los recuerdos de la inexistencia de sentencias contra militares que violaron los derechos humanos, asesinaron o simplemente infringieron la norma, durante las dictaduras militares. También de los 30 muertos y 200 heridos en el 2003 fruto del enfrentamiento entre las dos Fuerzas Públicas. Durante el gobierno de Evo Morales, la participación de las Fuerzas Armadas ha sido en apoyo a la Policía contra la delincuencia y criminalidad en el país, siendo este apoyo de carácter eventual,

en respuesta a problemas coyunturales que exigieron respuestas inmediatas y contundentes. En cuanto al tema del narcotráfico, Morales reconoció que éstos tienen más tecnología y equipos modernos que la Policía y las Fuerzas Armadas de su país, y pidió a las Naciones Unidas coordinar acciones para cooperar con Bolivia en esta dura lucha. En todo caso, «pese a los diversos esfuerzos realizados, la percepción ciudadana señala que no se ha logrado reducir significativamente el problema de la inseguridad pública [...] ni la policía ni las Fuerzas Armadas han logrado controlar la delincuencia e inseguridad ciudadana» (Rocabado, 2012: 30).

En Centroamérica, también los militares han sido llamados no solo a combatir al crimen organizado, sino inclusive la delincuencia común, una función para lo cual, al igual que en los otros países de Latinoamérica, no están entrenados ni equipados y en la que por consiguiente son poco eficientes. Los resultados no reflejan una disminución sustantiva, sino solamente coyuntural, de los índices delictivos (ver Aguilera, 2008:11,12).

Analizados los resultados que presenta Latin America Working Group, se determina que «los países del triángulo norte de América Central (El Salvador, Honduras y Guatemala), tienen tasas promedio para la última década que oscilan entre 40 y 50 homicidios por 100 mil habitantes, las más altas de la Región» (Costa, 2012: 1) Esto nos lleva a colegir que la aplicación del Plan «Mano Dura» en el Salvador, el «Plan Escoba» en Guatemala y en Honduras el «Plan Libertad Azul» aparentemente han fracasado en estos países, no solo porque no se ha logrado reducir la tasa de homicidios sino porque a menudo implica la violación de derechos humanos y se criminalice la pobreza (ver Kliksberg, 2008:9-12).

Examinada hasta aquí, la situación del narcotráfico y el crimen organizado en América Latina y como se las está enfrentando, se puede colegir que Rut Diamint podría tener razón al afirmar que:

La opción de contrarrestar la inseguridad o el crimen organizado con fuerzas militares, lejos de contribuir a solucionar el problema, lo aumenta: militariza la seguridad pública, daña el control civil, debilita la gestión de políticas de defensa, superpone funciones entre diferencias agencias, limita las garantías de los individuos (Diamint, 2008: 109).

Por otro lado, se podría deducir que al no emplear las Fuerzas Armadas, se corre el riesgo de que estas organizaciones criminales sean las que tarde o temprano impongan las reglas del juego, llegando a debilitar los cimientos del Estado y en consecuencia su actual estabilidad democrática. Sobre la base de esta conclusión inicial, al final de la tesis se analizará la conveniencia o no de la participación de las FF.AA. del Ecuador en el control del orden público y la seguridad ciudadana.

Capítulo 2. Las políticas de seguridad en el Ecuador contemporáneo

2.1 Evolución de la estrategia de seguridad en el Ecuador (1960-2006)

2.1.1 La Doctrina de Seguridad Nacional en las dictaduras militares de los años 60 y 70

La década de los 60, posiblemente representa una de las páginas más negras en cuanto a dictaduras militares se refiere. La Junta Militar que se inició a partir del 11 de julio de 1963, enmarcada en una visión modernizante del capitalismo impulsada desde Estados Unidos bajo el nombre de Alianza para el Progreso y ante la necesidad de financiar las arcas públicas, en 1964 dictó una serie de medidas que generaron violencia especialmente en Guayaquil por lo que en octubre de 1964 se decretó el imperio de la Ley Marcial en Guayaquil. Dos meses después, se crea oficialmente la Ley de «Seguridad Nacional» como medida para resguardar la seguridad interna del país. En definitiva, el proceso dictatorial de la Junta de Gobierno Militar (1963-1966), fue el motor que impulsó la base de muchas políticas de seguridad nacional con la supuesta finalidad de poner orden en el país, tanto en los campos económico, político, como social. A raíz de la caída del banano en estos años, se desencadenaron desmanes sociales, conflictos políticos e inseguridad ciudadana (ver FEDHU, 2008).

En la década de los 70, el gobierno del Gral. Rodríguez Lara (1972-1976) se caracteriza por mantener sus especificidades con respecto a la Defensa de la Seguridad Nacional, dando mucha importancia al desarrollo económico y social impulsado por un pensamiento eminentemente nacionalista, en donde tuvo preponderancia la implementación de una política de seguridad nacional alejada de los intereses norteamericanos. Durante la Junta Militar de los años 1976-1979, se prepara el camino

hacia la transición democrática, para lo cual en la Constitución de 1978 se establecía que el fin primordial de la Fuerza Pública era la de salvaguardar la conservación de la soberanía nacional, la defensa e integralidad e independencia del Estado, y la garantía del orden jurídico. Por lo tanto, concuerdo con lo mencionado en la Agenda de Seguridad Interna y Externa, la cual indica que en esta Constitución «se daba preponderancia todavía a una visión militar de la seguridad destinada primordialmente a la defensa del territorio y la institucionalidad del Estado» (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 71). Se hace hincapié, también, en la militarización de la Policía Nacional ya que se constituía en fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.

En 1978 se reformó la Ley de Seguridad Nacional mediante Decreto Supremo N° 275 y cuyo ordenamiento jurídico propendió a responsabilizar al Estado por la seguridad y supervivencia de la colectividad, defensa del patrimonio nacional y la total consecución de los objetivos nacionales (ver García, 2005: 58), fortaleciendo la idea de que solo a través de la defensa de la integridad territorial, se podrá conservar los interés de la nación y con ello el bienestar de la sociedad.²²

Esta Ley se fundamentó en tres principios especificados en los siguientes artículos:

ARTÍCULO 1.- La Seguridad Nacional del Ecuador, es responsabilidad del Estado.

ARTÍCULO 2.- El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos

²² La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las cosas si no se respetan los derechos humanos. (ONU, 2005)

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.

ARTÍCULO 3.- Los ecuatorianos y los extranjeros en el territorio nacional, sean personas naturales o jurídicas son responsables y están obligados a cooperar para la Seguridad Nacional en la defensa de la Soberanía e Integridad Territorial, con el Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en la forma y condiciones determinadas en ésta y las demás Leyes (Registro Oficial 892, 1979)

Si bien es cierto que en los principios arriba señalados, se señala al Estado como el responsable de la seguridad Nacional, el artículo 39 de la Ley, le faculta al frente militar para controlar el «orden público», mediante la ejecución de medidas y operaciones proteccionistas para ponerse en práctica en las Zonas de Seguridad.

2.1.2 La Seguridad Nacional en la década de los 80

Esta década se caracterizó por la transición hacia una democracia electoral. Las Fuerzas Armadas todavía asumían el control en las decisiones en todos los campos del desarrollo nacional respaldados por la reformada Ley de Seguridad Nacional vigente. Tal es así que en la Tesis de Iván Romero, se indica:

Con el regreso de la democracia y con una nueva Constitución seguida de la Ley de Seguridad Nacional de 1979, lo que se logra es tener un pronunciamiento desde las FF.AA. en el cual se expone la idea de que «no volverán a injerir en la política del país. Sin embargo a través del COSENA, las FF.AA. se quedan enraizadas en el poder político como asesores permanentes del Ejecutivo y desde allí se han pronunciado como árbitros de la democracia ecuatoriana en algunas ocasiones (Romero, 2010: 7).

En el campo de la seguridad interna, es necesario puntualizar el hecho de tener una Policía totalmente militarizada y una Inteligencia Militar direccionada hacia la búsqueda de información sobre los principales cabecillas del movimiento «Alfaro Vive Carajo». Se destaca la instauración de políticas antisubversivas a nivel del Estado, como se refleja en el mandato de León Febres Cordero (1984-1988), en donde se dispuso que la Policía cometiera ciertos abusos a la población civil comandados por el SIC-10 o Servicio de Inteligencia Criminal, lo que ocasionó muchos asesinatos y desapariciones como la del caso de los hermanos Restrepo en 1988. Este periodo podría ser el más crítico en cuanto a actos criminales en contra de los Derechos Humanos con participación del Estado, así lo afirma la Comisión de la Verdad, creada con fines de develar las acciones políticas:

Entre 1984 y 2008 la Comisión de la Verdad registró 118 casos, varios de ellos colectivos, con un total de 456 víctimas en seis tipos de violaciones de los derechos humanos en los que concentró su trabajo: 269 víctimas de privación ilegal de la libertad, 365 de tortura; 86 de violencia sexual; 17 de desaparición forzada; 68 de ejecución extrajudicial y 26 de atentado contra la vida (Comisión de la Verdad, 2010: 433).

Precisamente este tipo de actos hicieron que la desconfianza en organismos policiales en la ciudadanía creciera aún más en la década de los 90. No obstante, hay que considerar que los 80 en sí mismo tuvieron mucho que ver en estructuras institucionales de la siguiente década que se mantuvieron por mucho tiempo y que participaron de muchos casos de abusos policiales, pero las actividades militares y policiales todavía seguían separadas.

2.1.3 La Política de Seguridad en la década de los 90

En esta década, la influencia de las Fuerzas Armadas en políticas de seguridad, se vio favorecida por dos factores importantes: el primero, por la victoria alcanzada en

el Cenepa, lo que permitió alcanzar niveles considerables de aceptación por parte de la ciudadanía; y el segundo, por el hecho de haberse constituido en un factor importante en la solución de las crisis políticas de 1996 y 2000, en cumplimiento estricto a la Constitución que le facultaba a actuar como garante del orden constituido. Ya en el ámbito de la seguridad interna, esta década fue decisoria por cuanto al igual que varios países de Latinoamérica, Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad, pasando de menos de 10 homicidios por cada cien mil habitantes en los 80 a un tope máximo de 14 a finales de los 90 (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 75).

Frente a estos hechos delincuenciales, la Policía empezó a generar programas de acercamiento a la población a través de la creación de los PAI (Puestos de Auxilio Inmediato) en 1991 y las Brigadas Barriales en 1996, sin que estas acciones lograsen incrementar los niveles de seguridad en la población.

En 1998, entró en vigencia una nueva Constitución, por la cual la estructura de las instituciones de seguridad prácticamente se mantienen intactas en cuanto a su organización (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 76), es decir se seguía manteniendo la visión de la seguridad nacional a cargo de los militares con una policía subordinada a las Fuerzas Armadas en caso de emergencia y seguridad nacional.

2.1.4 La Política de seguridad desde el año 2000 al 2006

La política de seguridad nacional en este lapso de tiempo, se supedita al escenario político estratégico regional y subregional que se enmarcó en una nueva

realidad geoestratégica cuyo hecho más relevante fue lo acontecido el 11 de septiembre del 2001 y que originó, en Occidente, una época de transición cuya característica principal en temas de seguridad fue la irrupción de lo que se conoce como «nuevas amenazas» o «amenazas emergentes» con características transnacionales como son el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Esto propició la aparición de nuevas perspectivas y enfoques sobre el tema de seguridad. Tal es así que los Estados preparados para hacer frente a conflictos que respondían a la realidad de finales de la guerra fría y que como tales, formaban parte de una estructura de seguridad continental apoyada en el concepto de seguridad colectiva²³, se vieron en la necesidad de prepararse para enfrentar a estos nuevos modelos de conflicto cuya principal característica era la «asimetría».

A estos hechos de carácter regional y subregional, que en el Ecuador se materializó por las repercusiones, en el ámbito de nuestra Seguridad Interna²⁴, de la puesta en marcha del «Plan Colombia», hay que sumar dos hechos fundamentales como son la firma de la paz con el Perú (lo que propició en ciertas esferas políticas el reclamo por la desaparición paulatina de FF.AA.), y el incremento de la delincuencia organizada y común en las principales ciudades de nuestro país. Esto marcó significativamente la Agenda de la Política de Seguridad del Ecuador, durante esos años. Al respecto, la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008) hace referencia a lo dicho anteriormente en los siguientes términos:

²³Seguridad Colectiva: La seguridad por la cual, cada Estado, como componente del sistema de seguridad americano, se sentía protegido por una superestructura de defensa, concebida e instrumentada a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Ministerio de Defensa del Ecuador, 2002)

²⁴ El conflicto colombiano fue visto como una potencial amenaza a la seguridad ciudadana.... La frontera norte empezó a concebirse como el lugar por donde permeaba la criminalidad organizada generadora de inseguridad ciudadana (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 82)

La resolución del viejo conflicto limítrofe con el Perú, generó un viraje fundamental en la política de seguridad externa y que la misma se evidenció de dos maneras: la denominada «crisis existencial» de la institución castrense producto de la pérdida del histórico referente de amenaza contra la seguridad nacional; y un proceso de desinversión del Estado para la defensa nacional...²⁵ Esta agenda (la agenda política de seguridad) se caracterizó por tres cosas: 1) Una rehegemonización de la política de seguridad estadounidense y la vuelta de las posturas neorrealistas a la Región Andina 2) la respuesta militar y unidireccional a los problemas relacionados al conflicto colombiano y frontera norte; 3) la criminalización de las actividades irregulares e ilegales.(Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 78-79).

Estos hechos, fueron razón fundamental para que en el año 2002, el Ministerio de Defensa Nacional presentase el «Libro Blanco de la Defensa Nacional»²⁶ donde se definía y explicaba en forma pública y transparente las políticas de defensa para alcanzar la seguridad, recalcando que éste es un bien público y un derecho ciudadano y que para alcanzarla se requiere del concurso de la sociedad en su conjunto (actores políticos, sociales, económicos y militares), dejando de lado la idea de que la responsabilidad de la defensa nacional es exclusiva de las Fuerzas Armadas.

En este libro, se creó una base conceptual de los términos relacionados a «seguridad y defensa» y sobre esta base se determinó los objetivos estratégicos de la Defensa Nacional (ejercer un efectivo control del espacio territorial, proteger la vida de la población, garantizar el ordenamiento jurídico del Estado Ecuatoriano, fortalecer a las FF.AA. para el eficaz cumplimiento de sus misiones constitucionales, fortalecer la unidad y conciencia nacional en torno a temas de seguridad y defensa, así como la participación ciudadana para las tareas de la defensa; y la participación efectiva en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la Organización de las Naciones

²⁵ Diego Pérez, en su tesis indica lo siguiente: «El gasto militar de 1995 en Ecuador fue de 550 millones de dólares, y para el año 2000 descendió a 151 millones, mientras que en Perú durante los mismos años la tendencia fue a crecer de 817 a 1284 millones de dólares respectivamente» (Pérez, 2003: 151).

²⁶El Libro Blanco es un «documento que explicita la política de seguridad y defensa de un Estado en el que se pone de manifiesto ante el mundo y, especialmente ante la región, la voluntad de transparencia y de compromiso para la convivencia pacífica» (Borges&Banti,2010)

Unidas); de igual manera se estableció lineamientos para orientar la participación de las instituciones y de la sociedad en las tareas de defensa, seguridad ciudadana y seguridad pública y se delimitó responsabilidades y formas de cooperación para combatir las amenazas transnacionales e internas, todo esto con la finalidad de ejercer la Política de Defensa Nacional, en base a la estrategia de Defensa Nacional para enfrentar a las amenazas tanto externas como internas (Ministerio de Defensa Nacional, 2002) cuyos principales lineamientos se resumen de la siguiente manera:

1. El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas a través de un proceso de modernización y reorganización, tendiente a lograr la máxima eficacia en el empleo de sus medios, actualizar la normatividad legal y ajustar sus planes estratégicos de acuerdo a los nuevos escenarios.
2. Establecer un sistema de seguridad ciudadana y Defensa Civil, del cual la Fuerza Pública forma parte en los niveles cantonal, provincial y nacional, integrándose a través del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y de acuerdo a la planificación respectiva.
3. Ante situaciones de grave conmoción interna y previa la expedición del decreto de emergencia, las FF.AA., participaran en el restablecimiento de la seguridad interna, en forma excepcional, de acuerdo a sus planes y en concordancia con lo que el referido instrumento constitucional determine. Las FF.AA., se emplearán como fuerza militar y no como fuerza policial.
4. En la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, siendo esta una de las tareas específicas de la Policía Nacional, las FF.AA., apoyan estas misiones de acuerdo a lo que determina la normatividad vigente (más adelante se expone la normatividad en vigencia).

5. En la lucha contra el terrorismo, las FF.AA., cooperaran con otras instituciones y organismos gubernamentales para neutralizar los focos y ambientes donde se desarrollan estas actividades; apoyaran a la Policía Nacional en las acciones contraterroristas de acuerdo a la normativa existente y aplicaran todo el poder militar cuando los objetivos vitales y áreas estratégicas del Estado hayan sido afectadas o cuando la amenaza hubiere sobrepasado la capacidad operativa policial.
6. En la participación de la sociedad. La defensa es concebida como un bien público cuya responsabilidad es de la sociedad en su conjunto; por lo tanto, la inversión en defensa es una necesidad vital para la seguridad del Estado.
7. En la economía de defensa para elaborar y ejecutar el presupuesto de la defensa, acorde con sus necesidades básicas, la realidad económica del país y los imperativos de la defensa nacional.
8. En la seguridad regional, la política de defensa se ejecuta en coherencia con la política exterior de fiel cumplimiento de los tratados, solución pacífica de las controversias, no intervención en los asuntos internos de otras naciones, respeto a la soberanía de los estados y la prohibición del uso o amenaza del empleo de la fuerza en la resolución de conflictos.

Con respecto al conflicto interno colombiano se mantendría una actitud de no intervención militar y se adoptaría todas las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y el accionar de los actores generadores de violencia, en territorio nacional.

Sobre la base de lo dicho, se puede colegir que el objetivo de este libro fue el de determinar las políticas de defensa en respuesta al nuevo escenario geoestratégico de aquel entonces y a las nuevas amenazas, con el fin de preservar el ordenamiento

jurídico, la soberanía, la paz y el bienestar ciudadano. La seguridad nacional abandonaba su exclusividad militar de defensa del territorio nacional y empezaba a centrarse en la participación e involucramiento de todas las esferas políticas y sociales abarcando todos los campos y áreas del convivir nacional e internacional. Aun así, a decir de Diego Pérez Enríquez, en su tesis indica que: «La construcción del Libro Blanco de la Defensa del Ecuador», deja claro que: «Cuando las FF.AA. han conducido la transición hacia la democracia se evidencia la presencia de espacios que son salvaguardados por los militares para administrar según su propia visión institucional» (Pérez, 2003: 59).

En el 2006, se procedió a actualizar la Política de Defensa Nacional, con el lanzamiento del Libro Blanco, Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Se exponía aspectos de mucha importancia que trascendían la misión en seguridad nacional dejada por el Libro Blanco del 2002, cuyos asuntos que evaluaba y estudiaba son los siguientes: 1) La incorporación de la seguridad en la agenda de la política multilateral (seguridad hemisférica), Transparencia entre la política de defensa y política exterior; 2) Evaluación de la Política de Defensa del año 2002; 3) Evaluación de los componentes de la Defensa Nacional; 4) Revisión y estudio de la Economía de la Defensa y Presupuesto y; 5) Control y Fiscalización de las Fuerzas Armadas por el poder político (Ministerio de Defensa del Ecuador, 2006: 119).

Me voy a referir a los dos primeros puntos, relacionados estrechamente con el motivo de esta tesis: sobre el primer punto, se determina claramente que se pone énfasis

en la seguridad cooperativa²⁷, sobre la base de los Lineamientos de Seguridad Externa Común, las Declaraciones de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de los países Bolivarianos y la Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia²⁸, direccionadas a la implementación de diferentes compromisos en el ámbito de la seguridad y defensa sobre la base de medidas de confianza mutua.

Con respecto al segundo punto, en la evaluación de la política de defensa se determinaba que además de las nuevas amenazas consideradas en el primer «Libro Blanco», era necesario considerar problemas diversos como el equilibrio del medio ambiente, el desarrollo sustentable, los recursos no renovables, entre otros, como desafíos para la seguridad, los cuales requieren respuestas múltiples de parte de los sectores público y privado, promoviendo la cooperación dentro de una agenda que en la actualidad se define como «Seguridad Integral».

Es por eso que entre los objetivos estratégicos, a más de la defensa del territorio nacional ante cualquier tipo de agresión, incluye el de la protección de la población, los recursos y el patrimonio nacional, así como la asistencia en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis. En cuanto a los problemas generados por el conflicto interno colombiano, considero acertado la aplicación del «principio de no intervención» y la reiteración de no involucrarse en los asuntos internos de Colombia y que en el «Libro Blanco» se expresa en los siguientes términos:

²⁷La seguridad cooperativa constituye un esfuerzo colectivo, tanto regional como vecinal, tendiente a resolver, principalmente, y en forma conjunta, los tradicionales y emergentes problemas de seguridad y de defensa militares (Nolan cit. por Leyton, 1999:7).

²⁸ Antesala de lo que posteriormente sería la creación de la UNASUR en el 2007. Nota del autor.

La no participación en operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con las fuerzas militares de Colombia, así como en la adopción de las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y accionar de grupos ilegales armados en territorio nacional...como quedó claramente establecido en la Declaración Conjunta de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia. (Ministerio de Defensa, 2006: 68)

En cuanto al mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana y la participación de FF.AA. en estos ámbitos, se ratificó lo escrito en el libro del 2002.

Para finalizar, se podría inferir que todas las definiciones de políticas de seguridad y defensa, formuladas en el Libro Blanco del 2002 y actualizados en el 2006, pudieron haber quedado en simples formulaciones doctrinarias, como lo describe Pablo Celi, cuando escribe que:

Si bien el Libro Blanco de las Fuerzas Armadas se ocupó de la inserción regional de la seguridad y los elementos institucionales de la política de defensa, el proceso no pasó de establecer un marco referencial muy general, sin implicaciones efectivas para las acciones y decisiones del sector, ni tuvo una significativa proyección institucional en las propias Fuerzas Armadas (Celi, 2008: 247)

Sin embargo, la reactualización del Libro Blanco fue el inicio de la gestación de una política de seguridad, acorde a los nuevos escenarios estratégicos regionales y subregionales y que poco a poco ha ido operacionalizándose a través de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Plan de Seguridad Integral, cuyos objetivos son el de cumplir con lo estipulado en la Constitución Política del Ecuador del año 2008, en lo que respecta a la seguridad integral y seguridad humana, como lo veremos en un apartado más adelante²⁹, no sin antes citar lo que la Agenda de Seguridad Nacional Interna y Externa dice con respecto a la policialización de los militares en esta década:

²⁹ La Constitución Política del Ecuador en sus artículos 3 y 393, indica que es deber del Estado el garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a la seguridad humana, respectivamente.

Como muestra del efecto de la criminalización, se planteó también la necesidad de una colaboración estrecha entre fuerzas militares y policiales que hizo muy difícil separar los límites entre las competencias de estas dos instituciones. Así mientras tiempos atrás algunos críticos hablaban de una militarización de las respuestas policiales a problemas de orden y seguridad pública, en la década del 2000 se empezó a criticar la policialización de las labores militares, tradicionalmente ocupadas para defender la seguridad externa de los países (control de la violencia interpersonal, confiscación de armas, control migratorio, control de ventas de sustancias estupefacientes, etc.) (pag. 81).

2.2 Seguridad interna: incremento de los índices delincuenciales en la última década

Desde la década de los 90, Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad; para la década del 2000, la violencia evidenció aún más un incremento sustancial y cambios significativos debido al aumento de los diferentes tipos y expresiones de violencia y al surgimiento de nuevos actores de la delincuencia, hasta tal punto que las tasas de homicidios, robos y otros indicadores de violencia aumentaron significativamente llevando a un sentimiento generalizado de inseguridad entre los ciudadanos. Según la encuesta Latino Barómetro 2007, el 77% de las personas encuestadas en el país manifestó estar muy preocupado y piensa que puede llegar a ser víctima de un delito perpetrado con violencia (Latinobarómetro, 2007). Seguramente el panorama no ha variado mucho en la actualidad a pesar de los intentos realizados de diversa índole por parte de los distintos entes públicos.

Uno de las principales causas, en la década del 2000, fue el conflicto colombiano, pues por la Frontera Norte se empezó a filtrar la delincuencia organizada. Al respecto Gonzales indica:

Las causas de la violencia fronteriza presentan una profunda relación con las características especiales del escenario. El ser una frontera provoca que la violencia adquiera dimensiones particulares, ya que la mayoría de los fenómenos se relacionan con el «lado colombiano».

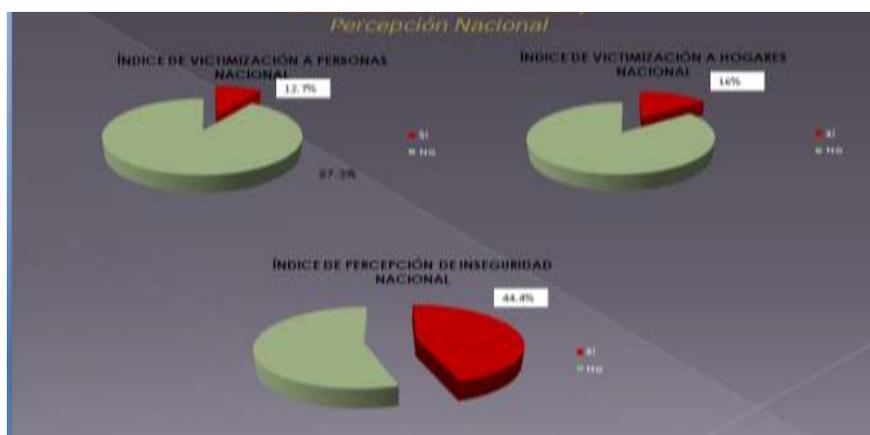
Los problemas del lado ecuatoriano se constituyen en una suerte de espejo de lo que viven los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia. (González, 2013: 161)

El Gral. Oswaldo Jarrín (2004), ya señalaba que las poblaciones en las fronteras cada vez más se vinculan a las actividades del narcotráfico y otros actos delictivos por «contagio, presión social o amenaza directa de las organizaciones delictivas». Sobre el mismo tema, Fernando Carrión, al referirse sobre la inseguridad ciudadana señalaba:

La violencia en Ecuador es un fenómeno complejo que en la última década muestra incremento y cambios significativos. Primero, aumentaron los distintos tipos de violencia, medidos por los indicadores clásicos. Segundo, apareció una diversidad de expresiones de violencia y también se visibilizaron otras. Tercero, las transformaciones en determinadas economías ilegales condicionaron el surgimiento de nuevos actores de la delincuencia. (Carrión& Nuñez, 2006:41)

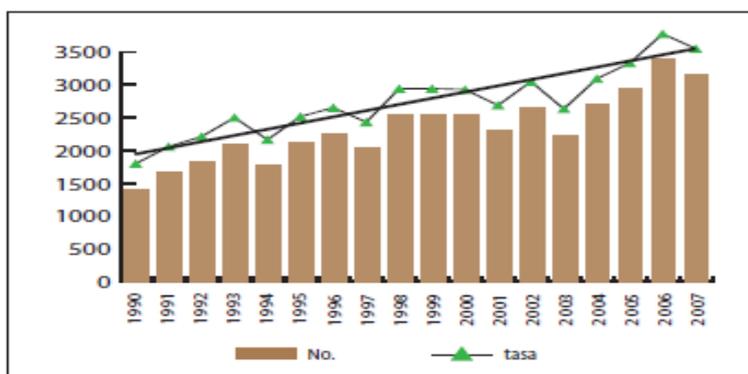
Para esa época, la tasa de percepción de inseguridad, según la Encuesta de Victimización, era del 44,4% (Luna, 2005: 4), y la de victimización real es del 12,7% (Unidad de Ejecución Especializada de Seguridad Ciudadana, 2008). Eso dio paso al fenómeno del «miedo», que ha originado que la ciudadanía tome sus propias medidas de control (colocación de rejas de casas y negocios, proliferación de guardianías privadas y gran demanda de armas de fuego), como consecuencia del accionar de las autoridades de justicia y Policía.

Gráfico 1: Encuesta de Victimización y Percepción Nacional



Fuente: Unidad de Ejecución especializada de Seguridad Ciudadana, 2008

Gráfico 2: Evolución de los Homicidios en el Ecuador (1990-2007)



Fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 74

Al revisar las cifras estadísticas sobre el tema, el incremento de la violencia se expresa claramente al observar la evolución histórica del fenómeno³⁰ y la incapacidad de las instituciones que deben controlarlo³¹. He aquí, uno de los justificativos supuestos para la transposición de responsabilidades con respecto a la Fuerza Pública (policialización de las Fuerzas Armadas).

Ante el incremento de la inseguridad, el gobierno del Sr. Presidente Constitucional de la República, Eco. Rafael Correa, puso en ejecución la Agenda Nacional de Seguridad bajo el título «Hacia una nueva política de seguridad interna y externa» cuyo objetivo principal es el de establecer una nueva política de seguridad con un enfoque integral, para contrarrestar, eliminar o neutralizar las amenazas, como

³⁰Según el INEC, en 1990 la tasa de homicidios en Ecuador fue de 10 por cada cien mil habitantes, cuestión que para 1996 creció en un 40%, y en 2005 este indicador alcanzó los 16 homicidios por cada cien mil habitantes. Si bien la tasa no es la más alta de la región, su incremento es bastante preocupante. Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas sobre denuncias de la Policía Judicial, la tasa de delitos contra la propiedad aumentó desde el año 1995 de 320 denuncias por cada cien mil habitantes a 471,5 en el año 1999, mostrando ligeros descensos en los siguientes años, hasta llegar 369,5 en el año 2004.(INEC, 2004).

³¹La Policía Nacional, en su conjunto no tuvo el desarrollo institucional adecuado que le permita adaptarse a las nuevas dinámicas del manejo de la seguridad pública y ciudadana,..... Esto a pesar que en el año 2004, se emprendieron acciones para una necesaria modernización de la PP.NN. a través del lanzamiento del Plan Estratégico de Modernización y transformación integral de la Policía Nacional del Ecuador 2004-2014 (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 84).

también para la armonización pacífica de las políticas sobre la gobernabilidad, seguridad humana, seguridad pública, defensa, soberanía y los derechos del buen vivir con la finalidad de fortalecer la democracia, los derechos humanos y la seguridad solidaria entre los pueblos, la cual se analizará a continuación.

2.3 La política de seguridad en los últimos años (2007-2013)

A finales de la década del 2000, se da un cambio en la política de seguridad del Ecuador, cambio que se genera a partir de 1) El incremento de la delincuencia en el Ecuador; 2) La aprobación de la nueva Constitución Política del Ecuador, la misma que será analizada posteriormente en los ámbitos de la defensa nacional y seguridad pública y; 3) el involucramiento de las FF.AA., en el control del orden público y la seguridad ciudadana, en apoyo a la Policía Nacional.

2.3.1 La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa

La Agenda de Seguridad Interna y Externa se la construye bajo una visión integral de seguridad, soberanía y democracia, con la finalidad de institucionalizarla como política de Estado cuyos objetivos relacionados con la tesis son: 1) Mejorar la eficiencia de la seguridad interna, es decir alcanzar una sociedad más segura disminuyendo el número de delitos para lo cual considera fundamental la modernización de la Policía Nacional a fin de que pueda cumplir con su misión; 2) Mejorar la capacidad disuasiva y defensiva de FF.AA. y actualizar la doctrina de seguridad y defensa así como la Ley de Seguridad Nacional; 3) Fortalecer la política internacional bajo la premisa de seguridad cooperativa y; 4) mantener el liderazgo en derecho internacional humanitario y respeto a los derechos humanos (32-33). Es así como se delinea la política general en este campo y que la Agenda la define así: «Garantizar la seguridad interna y externa con un enfoque

de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respete los derechos humanos, se promueva la paz, libre determinación de los pueblos y seguridad humana» (110).

Toda esta teoría se ampara en lo establecido en la nueva Constitución Política del Ecuador que entró vigente en octubre del 2008 y que en su art. 3 numeral 8 especifica entre otros puntos, que es deber del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral; de igual manera en el art. 158 indica que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial; mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. En su art. 159 indica que tanto FF.AA como la PP.NN. serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución.

2.3.2 Ley de Seguridad Pública y del Estado

Esta Ley nació bajo la idea de contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica adecuada al nuevo entorno geopolítico internacional.

El 21 de septiembre del 2009, el Pleno de la Asamblea Nacional, en cumplimiento al número 11 de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República, aprobó la «Ley de Seguridad Pública y del Estado», para lo cual en el ámbito de esta tesis, consideró entre otros aspectos: 1) Que se requiere promover una sociedad que alcance el buen vivir siendo necesario para ello poner en marcha diversos

tipos de seguridad garantizados por el Estado y que están comprendidos en la seguridad pública; 2) Que, a más de lo estipulado en el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República, el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación conforme al artículo 393; 3) Que, es necesario renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo, al marco constitucional vigente, siendo menester contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica civilista, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional. Bajo los lineamientos de estos «considerandos», se elabora esta Ley, la que tiene por objeto, entre otros, regular la seguridad integral garantizando el orden público y la defensa nacional.

Dentro de los cambios en la composición de los órganos estatales está la creación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) en reemplazo del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y la creación del Ministerio Coordinador de la Seguridad, cuyas funciones respectivamente son: asesorar y recomendar al Presidente en materia de seguridad pública y en la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado en el caso del COSEPE y el de Preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral y propuestas de políticas de seguridad pública y del Estado para ponerlos en consideración del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, coordinar las acciones de los órganos ejecutores de la seguridad pública y del Estado y coordinar con la Secretaría Nacional de Inteligencia, en función de disponer de una oportuna y fluida información estratégica, para la toma de decisiones en políticas de seguridad del Estado. La composición de los órganos estatales en cuestión seguridad tiene una óptica civilista,

con un rol bastante limitado en la toma de decisiones por parte de Fuerzas Armadas en relación a la antigua Ley de Seguridad Nacional.

En cuanto a las responsabilidades y funciones de los órganos ejecutores; los literales a) y b) del art. 11.- especifican que la defensa de la soberanía e integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores y corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución. Mientras que la protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y corresponde a la Policía Nacional su ejecución. De lo dicho anteriormente, se ratifica lo dispuesto en la Constitución con respecto a las misiones de Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Hecho un breve análisis sobre los órganos estatales y ejecutores, en el que se concluye que las responsabilidades de Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se ciñen a lo establecido en la Constitución Política del Ecuador, es necesario analizar que dice la Ley con respecto a la seguridad ciudadana y a los estados de excepción, aspecto fundamental con respecto a la tesis.

El Art. 23.- dice textualmente:

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 a 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 (Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, 2009: 13).

El Art. 28.- cita textualmente:

Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración (Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, 2009: 14).

El art. 35.- manifiesta:

Declarado el estado de excepción y siempre que el Presidente de la República haya dispuesto el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, responsable del mantenimiento del orden público, hasta que éste haya sido restablecido. Será el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, 2009: 17).

2.3.3 Plan Nacional de Seguridad Integral³²

El gobierno actual, en su deseo de cumplir con el objetivo tercero del «Plan Nacional para el Buen Vivir» (mejorar la calidad de vida de la población)³³, plantea un nuevo enfoque de la seguridad, en donde sitúa al ser humano como eje principal y transversal, en concordancia con los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Integral³⁴.

Su marco referencial, está basado en la normativa legal vigente (Constitución Política del Ecuador y Ley de Seguridad Pública y del Estado) y en este Plan se

³²El Plan Nacional de Seguridad Integral, fue presentado al país el 15-DIC-2011, siendo Ministro Coordinador de Seguridad el VALM. (R.) Homero Arellano Valencia, en cumplimiento a lo establecido en el Art. 10 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

³³La Política 3.7. del objetivo tercero, es la de propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos, para lo cual una de las estrategias es la de especializar y fortalecer la institucionalidad de la seguridad del Estado en la prevención y control del delito.

³⁴La seguridad humana es la condición necesaria para la subsistencia y calidad de vida de las personas y sociedades, mientras que la seguridad integral, en el campo de la seguridad ciudadana y orden público, constituye una política de Estado destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de inseguridad y delincuencia [...] (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011: 17)

establece como una de las misiones claramente identificadas para las Instituciones que conforman el Sector Seguridad, «el combate a las amenazas de la delincuencia común, la violencia en todas sus manifestaciones y el crimen organizado transnacional...» (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011: 35), para lo cual a las FF.AA., se le asignan nuevos roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral, para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en apoyo en Seguridad Interna y Orden Público³⁵, colaboración en la gestión de riesgos y desastres, defensa y protección del medio ambiente, participación en misiones de ayuda social, entre otras (pag. 38). Es así, que dentro del Objetivo N° 1, que es el de «Prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad», establece como una de las políticas, entre otras, el de generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana, para lo cual plantea, entre otras estrategias, el de regular la participación de FF.AA. en materia de seguridad ciudadana, en apoyo a la Policía Nacional. De igual manera, plantea como estrategia, el incrementar la presencia militar, policial y judicial en las fronteras, para alcanzar el Objetivo N° 3, que es el de «Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional», especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.

Hasta aquí, una breve descripción de la evolución de las políticas de Seguridad Interna a partir de los años 60 y como se ha adecuado paulatinamente el «marco legal» para el empleo de FF.AA. en el control del orden público y seguridad ciudadana. A esto

³⁵ A finales del año 2010, el Sr. Presidente de la República, presentó cinco ejes, como política emergente contra la criminalidad, planteando importantes desafíos a las FF.AA. en la garantía de derechos y libertades de la ciudadanía, como es 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) (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011: 79-80).

se debe sumar el proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, cuyos textos sugeridos por el Ejecutivo proponen:

Art. 1.- En el literal b) del Art. 11, agréguese como tercer inciso el siguiente:

Las Fuerzas Armadas intervendrán, por disposición de la o el Presidente de la República conforme a las condiciones establecidas en la presente Ley, en la protección interna y el mantenimiento y el control del orden público, cuando por circunstancia de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito.

Art. 2.- Agregar a continuación del Art. 23, el siguiente artículo:

Empleo de las Fuerzas Armadas para la prevención, control y restricción del delito.- Las o los Ministros del ramo mediante Acuerdo Interministerial podrán disponer que las Fuerzas Armadas intervengan en acciones destinadas a la protección interna y mantenimiento y control del orden público, que incluye control de armas, inteligencia anti delictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito.

De aprobarse este proyecto de reforma, se otorgaría al Presidente de la República, la facultad de ordenar que los miembros de las Fuerzas Armadas se ocupen de la vigilancia y control del orden público en el territorio nacional cuando haya «evidente necesidad» de su participación para restringir el delito. Similar facultad tendrán los Ministros del ramo, que podrán mediante acuerdo interministerial, disponer la intervención de las FF.AA., que incluirá «control de armas, inteligencia anti delictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito», sin necesidad de que haya el estado de excepción por lo que es evidente que con o sin aprobación de este proyecto, las FF.AA. cada vez se verán inmiscuidos en misiones relacionadas con el orden público por lo que es pertinente analizar si están o no preparadas para sumir este nuevo rol.

Capítulo 3. Capacidades y vulnerabilidades de la institución militar para cumplir con las nuevas misiones en apoyo a la policía nacional

El amplio campo de la seguridad está dado por diferentes niveles, los mismos que reflejan la complejidad y volumen de las responsabilidades del Estado y su función integradora que va desde la esfera individual hasta la colectiva de modo de proporcionar a la nación el grado de garantía deseado. En el Ecuador, dentro de estos niveles se encuentra la Seguridad Interna y como parte de esta, la Defensa Interna y sus ámbitos de acción, los cuales deben ser revisados para comprender de mejor manera la situación actual de FF.AA. con respecto a la factibilidad o no de cumplir con sus misiones en apoyo a la Policía Nacional.

3.1 Los ámbitos de la Seguridad Interna y Defensa Interna en el Ecuador

3.1.1 Los ámbitos de la seguridad Interna

La Seguridad Interna comprende todas las acciones que se producen para crear las condiciones que permitan la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales amenazados por controversias o antagonismos de cualquier índole tanto internos como externos. Estas amenazas pueden ser de naturaleza política, económica, sicosocial o militar que podrían tornarse en derivaciones violentas como la subversión, infiltración ideológica, disgregación social capaces de producir efectos desestabilizadores dentro de los linderos nacionales.

En los países donde las estructuras políticas, económicas y sociales son inestables, se potencia los antagonismos internos por lo que la Seguridad Interna

adquiere volumen e importancia principalmente cuando, a más de las condiciones anteriores, existen otras derivadas de la situación geoestratégica³⁶.

En lo que respecta a la conceptualización de Seguridad Interna, aspecto particular de la Seguridad Nacional³⁷ tenemos que en la doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo desplegada por el ex COSENA, se la define como «La garantía, en grado variable, proporcionada a la nación, por medio de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para, una vez superados los antagonismos en el ámbito interno del país, alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes» , hoy reemplazados por los objetivos estratégicos de soberanía y seguridad.

Con el Gobierno del Presidente Rafael Correa, la seguridad interna se ha direccionado a lo que es seguridad pública, seguridad individual y seguridad social, conceptualizándole desde una visión integral con la finalidad de preservar, proteger y garantizar la dignidad humana en todo su contexto, proporcionando calidad de vida a sus habitantes, en base a la vigencia de los derechos humanos y el estado social de derecho (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 43, 98).

³⁶El panorama político del mundo moderno revela que, de modo general, las naciones han sido escenario de la lucha hegemónica regional o mundial y de las contradicciones ideológicas de sentido universal. Por este motivo es que, en contrapartida con el objetivo de auto-preservación, la estrategia nacional de los países está forzosamente impregnada de aspectos de Seguridad Interna. Las grandes potencias, pueden sacar partido de las naciones de nivel inferior de desarrollo para explotar un clima de inseguridad capaz de favorecer la consecución de sus objetivos, de creciente influencia o aún de dominio, sea político, económico, sicosocial o militar

³⁷La Seguridad Nacional según la doctrina del ex COSENA, se fundamenta en la seguridad individual y comunitaria, entendida como la situación en la cual el individuo se siente interiormente seguro, libre de temor, con sus necesidades básicas y derechos garantizados y exteriormente seguros porque el Estado mantiene el orden público.

3.1.2 Los ámbitos de la Defensa Interna

Cuando en un país, dentro de las controversias anteriormente anotadas se destacan procesos graves de desestabilización política, económica o social como consecuencia de medidas de inspiración ideológica, la tarea para superarlos, neutralizarlos y reducirlos será cumplida por un complejo de acciones que se realizan en el marco general de la seguridad interna, denominada «Defensa Interna» y que se define como:

El conjunto de medidas y acciones civiles y militares adoptadas por un gobierno constituido, a fin de superar antagonismos que se manifiesten o que puedan manifestarse en el ámbito interno del país, cuyo propósito es liberar y proteger a la comunidad en general y a los grupos más vulnerables en particular, contra una grave alteración del orden público, la subversión y la insurrección, dentro de un clima de paz que posibilite el desarrollo integral de la sociedad (Ejército Ecuatoriano, 2008:35).

Este conjunto de medidas y acciones son aplicadas considerando los siguientes fundamentos: 1) La forma más conveniente de combatir una guerra de insurrección es Evitándola; 2) El gobierno debe demostrar al pueblo que él representa la mejor alternativa para la sociedad, fortaleciendo su legalidad y legitimidad; 3) La defensa interna debe beneficiarse de la integración de la seguridad y el desarrollo; 4) El fortalecimiento de un sano nacionalismo y profundo espíritu de patriotismo; 5) Disponer de un sistema eficaz de inteligencia y contrainteligencia, a nivel nacional; 6) La reinserción en la sociedad de elementos desafectos debe considerar su potencial utilidad a la nación; 7) La meta final debe ser el desmantelamiento de la estructura ilegal antes que producir una elevada cantidad de bajas en esas organizaciones; 8) La responsabilidad principal para la defensa interna de una nación descansa sobre la misma nación (ver Ejército Ecuatoriano,2008:35-40).

Para la aplicación de estos fundamentos se considerará tomar las siguientes actitudes y medidas: 1) preventivas que busca evitar que se cree y amplíe en el país un clima propicio para la práctica de procesos subversivos. Debe tener carácter permanente y la mayor intensidad posible, dentro de los medios existentes. Las medidas preventivas tienen efecto psicológico favorable, pues satisfacen las aspiraciones nacionales y se anticipan al efecto de los antagonismos, neutralizando las causas que los generan. La naturaleza de esas medidas hace que reciban más fácilmente el apoyo de la comunidad; 2) represivas las que buscan asumir una actitud más enérgica si el proceso subversivo es incontenible y ante la imposibilidad de mantener el orden interno, a pesar de las medidas adoptadas anteriormente y estando identificados los agentes provocadores. Las medidas represivas serán adoptadas, inicialmente, en el ámbito de la Expresión Política del Poder Nacional y, de inmediato, en el de la Expresión Militar. Ellas tienen carácter emergente y se cumplen en plazo limitado a fin de paralizar el proceso subversivo y; 3) coercitivas que buscan eliminar la subversión cuando se ha exacerbado el proceso subversivo, a pesar de las medidas puestas en ejecución, la misma que es de exclusiva característica militar.

La planificación de la defensa interna está dirigida al empleo de Fuerzas Armadas, con el fin de alcanzar objetivos específicos, esta es elaborada a través de la cadena de mando en los diferentes niveles de la conducción militar, así tenemos: 1) Nivel estratégico (C.C.FF.AA.) cuyo escenario es el territorio nacional en donde la planificación operacional se refiere al establecimiento de objetivos y tareas militares en concordancia con la estrategia de seguridad nacional, al empleo sincronizado de los medios militares y de otros instrumentos del poder nacional para garantizar los objetivos nacionales de seguridad interna. El Comando Conjunto de las FF.AA. interpreta la política de seguridad interna y la traduce en objetivos militares estratégicos. Estos

objetivos militares orientan la planificación en todos los niveles; 2) El nivel Operativo (Comandos Operacionales) cuyo escenario es la Zona de Defensa y el nivel operativo (Grupos de Tarea y menores) cuyo escenario es la Sub Zona de Defensa.

Gráfico 3: División territorial para operaciones de defensa interna



Fuente: Comando Conjunto de las FF.AA., 2013

En la ejecución de las operaciones de defensa interna se incluyen principalmente las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y otras que se organizasen de acuerdo a las circunstancias. Estas fuerzas confrontan tres tareas básicas: aislar o proteger a la población de las agencias encubiertas de los insurrectos, esta es una tarea de la policía pero puede requerir ayuda militar; aislar o proteger a la población de las agencias de los insurrectos que actúan abiertamente, esta es una tarea militar que requiere ayuda de la policía; y derrotar a las fuerzas insurrectas o guerrilleras, esta es una tarea netamente militar. Entre las operaciones que ejecutan están las siguientes: 1) Operaciones Complementarias de Defensa Interna: Tienen un carácter fundamentalmente preventivo

y su propósito es apoyar y consolidar a los otros dos tipos de operaciones, su ejecución es permanente y tienen mayor eficacia si son realizadas antes del apareamiento de los efectos de la insatisfacción social; 2) Operaciones tipo Policía: El propósito de estas operaciones es prioritariamente la no permitir la conformación, ampliación y consolidación de grupos violentos al margen de la ley impidiendo que las acciones ilegales tomen fuerza y se consoliden. Estas son ejecutadas por parte de las FF.AA. cuando se ve afectado el orden interno y si ante la situación presentada, la Policía Nacional no tuviere la capacidad operativa adecuada, decretándose por lo tanto el estado de excepción y el establecimiento de una zona de seguridad todo o parte del territorio nacional; 3) Operaciones Militares de Defensa Interna: tienen la finalidad de neutralizar y destruir a los grupos violentos que subvierten el orden interno hasta restablecer la paz, el orden y la seguridad ciudadana para llevar a la práctica programas equilibrados de desarrollo (ver Ejército Ecuatoriano, 2008:123-128). (Véase Anexo 2: Operaciones de Defensa Interna)

3.2 Las FF.AA. y sus nuevas misiones

Las FF.AA. del Ecuador, desde el nacimiento del Estado, se vinculó con tareas relacionadas con la defensa del país y control del orden público, así está escrito en la Reseña histórica del Ejército ecuatoriano:

La formación del Ecuador como república en 1830 afirma la identidad del Ejército y lo formaliza como un ente con espíritu constitucional, cuando en Riobamba, el 11 de septiembre de 1830, al albor de la primera Carta Magna, queda establecido en el artículo 35, 4to inciso, lo siguiente: «Disponer de una milicia nacional para la seguridad interior, y del Ejército para la defensa del país...». «Art. 51. El destino de la fuerza armada es defender la independencia de la Patria, sostener sus leyes y mantener el orden público...» (Ejército Ecuatoriano, 2011)

Desde ese entonces hasta la fecha, la institución armada ha cumplido dichas tareas y al igual que en el resto de Estados en Sudamérica mantuvo un papel protagónico dentro del Estado ya que toda amenaza contra el mismo, se entendía como una responsabilidad militar. Este pensamiento se afianzó aún más, en la época de la guerra fría, en donde alineados con las estrategias estadounidenses y su «Doctrina de Seguridad Nacional»

como manera de enfrentar al «enemigo interno», las FF.AA. ecuatorianas, se vieron incluidas en misiones de defensa interna, descuidando hasta cierto punto su misión principal. Para subsanar esta parte de la historia de las FF.AA. en las últimas décadas del siglo XX, se involucraron decididamente en tareas de apoyo al desarrollo lo que le sirvió para alcanzar niveles de aceptación considerables ante la población ecuatoriana.

En la actualidad, concomitante con el direccionamiento político para alcanzar los objetivos estratégicos plasmados en la Directiva de Defensa Militar, las FF.AA. deben estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente para cumplir con todas las misiones a ellas asignadas, ya sea en el campo de la defensa de la soberanía y la integridad territorial, apoyo al desarrollo nacional, cooperación internacional y apoyo a la acción del Estado en donde constan como misiones las operaciones de apoyo al control del orden público, contra el narcotráfico, crimen organizado y terrorismo.

Gráfico 4: Misiones que cumplen las FF.AA.



Fuente: Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa

Para cumplir con este propósito, el Poder Político debe estar consciente que el diseño a adoptar por las FF.AA., no solo debe involucrar una reestructuración orgánica. El rediseño de las FF.AA., a decir del Ministerio de Defensa, en la Agenda Política de la Defensa, debe:

Incluir una adecuación de marcos conceptuales innovadores y armónicos a las nuevas realidades de los contextos en los que la tecnología se presenta como un instrumento multiplicador de las capacidades estratégicas, orientadas fundamentalmente a contrarrestar las nuevas amenazas para el Estado y sus conciudadanos (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011:40).

Pero, ¿cuál es la realidad de las FF.AA.? ¿Están preparadas y equipadas para, a más de cumplir con su misión principal, asumir la tarea de apoyar a la Policía Nacional en el control de orden público y seguridad ciudadana considerando que en el Ecuador las amenazas y factores de riesgo que inciden en este tema son las constantes en el Anexo 3 (Amenazas y Factores de Riesgo en el Ecuador).

3.3 Las FF.AA. del Ecuador y su proceso de reestructuración como alternativa para enfrentar los nuevos retos.

Las FF.AA., surgen de la necesidad de protección y seguridad que requiere el Estado para preservar su soberanía; partiendo de este principio, se puede afirmar que la Institución militar es uno de los principales soportes de sustentación del Estado y su misión en la actualidad, dados los nuevos escenarios, no termina en la defensa externa e interna ni en la garantía del orden público, sino que se amplía sobre el cumplimiento de misiones subsidiarias entre las cuales se encuentra el de la seguridad ciudadana, misión que como se ha indicado varias veces, es de responsabilidad de la Policía Nacional³⁸. Para cumplir con este propósito, las FF.AA., han considerado necesario definir su nuevo

³⁸La misión de FF.AA., es la de defender la soberanía y la integridad territorial, apoyar con su contingente al desarrollo nacional, contribuir con la seguridad pública y del Estado; y participar en operaciones de paz y ayuda humanitaria. (Comando Conjunto de las FF.AA., 2012b:43).

diseño teniendo en cuenta los conceptos de defensa y seguridad hemisféricas que se están aplicando, considerando el nuevo escenario regional; escenario en el que para muchos analistas, los conceptos clásicos de seguridad y defensa aparentemente ya no tendrían validez en Sur América, ya que las hipótesis de conflicto han sido reemplazados por los desafíos que representan las denominadas «nuevas amenazas» o «factores de riesgo». Ante esta situación, el Mando Militar ha considerado imperativo que el diseño de la nueva Fuerza permita alcanzar a futuro su Visión, la misma que, al igual que la misión, está plasmada en su Plan Estratégico Institucional.³⁹

Ante esta nueva realidad, las FF.AA., está llevando a cabo un proceso de reestructuración concebido como un proceso integral de transformación institucional, a la que confluyen varios elementos necesarios de ajuste como; su estructura organizativa, los instrumentos normativos que la rigen, su doctrina de empleo, sus capacidades, la optimización de su infraestructura, la racionalización y optimización de su personal disponible, la racionalización y mejoramiento de sus procesos y procedimientos operativos entre otros elementos que motivan indiscutiblemente el rediseño de una Fuerza operativa, dirigida y conducida desde el Comando Conjunto con las capacidades básicas necesarias para cumplir de manera más efectiva las misiones constitucionales y aquellas que el Estado le asigne en el ámbito de la seguridad por lo que el CC.FF.AA. ha configurado el rediseño de su Fuerza sobre la base de los siguientes lineamientos, entre otros, establecidos para la reestructuración de las FF.AA.⁴⁰ 1) Adecuar la organización actual al número de efectivos orgánicos disponibles; 2) Concentrar las

³⁹Visión de futuro de FF.AA.: Institución del más alto nivel de credibilidad; sistémicamente integrada, con capacidades conjuntas e interoperabilidad, personal profesional, ético y moralmente calificado, para enfrentar los cambios y nuevos escenarios, que garanticen la paz, seguridad y el bienestar de la nación. (Comando Conjunto de las FF.AA, 2012b: 43)

⁴⁰ El CC.FF.AA, emitió «La Directiva N° 02, para la reestructuración de FF.AA.» con fecha abril 2011

unidades en un número menor de grandes campamentos, sin descuidar la presencia en las áreas de interés nacional prioritarias; 3) Armonizar las normas y procesos operativos para su empleo; 4) Reducir los niveles administrativos de gestión en todas las unidades que tengan carácter de operativas; 5) Eliminar las estructuras redundantes existentes en los diferentes niveles de planificación y ejecución de operaciones; 6) Potenciar las capacidades mediante la incorporación de tecnología en el equipamiento de las unidades de apoyo y apoyo de servicio de combate; 7) Consolidar estructuras modulares multipropósito, con capacidad de insertarse a los sistemas operativos de empleo, en la localidad geográfica en la que se requieran sus acciones; 8) Optimizar el mantenimiento y entrenamiento de unidades blindadas, mecanizadas y de artillería a través de la concentración de las mismas en áreas geográficas de ubicación estratégicas, que permitan su entrenamiento, despliegue y empleo oportuno y efectivo; 9) Disponer de unidades para permitir el mando y control, técnicamente estructuradas, que permitan administrar y operar las plataformas tecnológicas de apoyo a los sistemas de comunicaciones y a sus aplicaciones informáticas disponibles a nivel nacional; 10) Disponer de un sistema logístico integral que permita satisfacer las necesidades de abastecimiento, mantenimiento y transporte de las unidades operativas a nivel nacional, agrupándolas en una organización sistémica con las capacidades que se requieran para apoyar a las unidades operativas en todo el territorio nacional; 11) Estructurar unidades de Infantería completas, ligeras, flexibles, con capacidad de movilidad y despliegue rápido, con mandos, recursos humanos y medios asignados desde tiempos de paz; 12) Conformar unidades de Selva con características particulares definidas por la geografía de empleo, versátiles, ligeras y completas, estructuradas en base a las experiencias obtenidas en el Conflicto del Cenepa; 13) Disponer de Unidades con capacidad de ejecutar operaciones especiales, geográficamente concentradas, orgánicamente

completas, debidamente equipadas y entrenadas, en la que prime la especialización de cada uno de los miembros de un equipo para su empleo en acciones especiales; 14) Disponer de unidades técnicas de apoyo a la gestión de riesgos y con capacidad de desplazamiento a nivel nacional (Comando Conjunto de las FF.AA, 2011).

Esta reestructuración busca alcanzar un crecimiento en función de capacidades y no del tamaño de la organización y obedece a una organización propia de las FF.AA. ecuatorianas cuyo reto es cambiar en función de las misiones y tareas que se le impongan considerando las nuevas amenazas o factores de riesgo, utilizando los medios disponibles, sin sobredimensionar las reales capacidades del Estado. El propósito: garantizar la soberanía, la integridad territorial, la convivencia pacífica y contribuir al desarrollo nacional; y prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad, para así coadyuvar a la consecución de los objetivos trazados en el Plan de Seguridad Integral en lo que respecta a la defensa de la integridad territorial y la seguridad ciudadana.

Una vez descritos los lineamientos para la reestructuración, concierne ahora determinar un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para evaluar la situación actual de las FF.AA. para cumplir con sus nuevas misiones en el campo de la seguridad ciudadana y control del orden público para sobre esta base tanto interna como externa, al final de esta tesis establecer las recomendaciones sobre la conveniencia o no de que las FF.AA. participen activamente en apoyo a la Policía nacional en el control de orden público y seguridad ciudadana.

3.4 Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de FF.AA. para asumir su nuevo reto

3.4.1 Fortalezas

3.4.1.1 Valores Institucionales

Las FF.AA., a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser una Institución cimentada en valores y principios entre los que se destacan la disciplina, el honor y la lealtad y su entrega irrestricta a la defensa de la Patria, los cuales les permiten desarrollar la integración y unidad institucional así como el orgullo de pertenecer a las FF.AA.

Otro de los valores es la subordinación al interés nacional, este ha sido por regla general, el principio supremo de la conducta, procedimiento y comportamiento de sus miembros en su deseo de servir a su país con una devoción sincera, desprendida y desinteresada aunque algunas veces en su intención, hayan equivocado los procedimientos.

Todos estos valores se complementan con la subordinación al orden constituido que hoy por hoy profesan sus miembros y que se manifiesta en la estricta observancia a las disposiciones que se emanan del poder civil incluyendo la reformulación de su misión en atención a los nuevos objetivos levantados como consecuencia de surgimiento de nuevas amenazas y/o factores de riesgo, todo esto en respuesta al llamado del poder político para que se involucren más directamente con la cooperación a los organismos de seguridad interna.

3.4.1.2 Planificación Estratégica Institucional

El CC.FF.AA., como organismo responsable de la planificación y conducción estratégica de las operaciones militares, procedió a actualizar su Plan Estratégico Institucional para garantizar la consecución de los objetivos e intereses vitales del Estado, así como orientar y supervisar la ejecución de la estrategia militar para alcanzar los objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas contemplándose de manera prioritaria el proceso de reorganización institucional con visión sistémica y conjunta teniendo como horizonte temporal un periodo de tiempo que va del 2010 al 2021. Este Instrumento permite al Mando Militar la toma de decisiones oportunas en base a la mejora de la eficiencia y eficacia operacional, sustentado en la administración por directrices, administración de la calidad total, gestión por procesos, gestión por proyectos, cuadro de mando integral, mejoramiento continuo y la capacitación del talento humano. En este Plan, está definido el Direccionamiento Estratégico Institucional para alcanzar entre otros objetivos, los siguientes: 1) Incrementar la capacidad de cooperación con los organismos de Seguridad Interna del Estado; 2) Incrementar las capacidades estratégicas conjuntas de las FF.AA.; 3) Incrementar el nivel de imagen, credibilidad y confianza; 4) Incrementar la capacidad de vigilancia, control, alarma temprana y defensa de la soberanía e integridad territorial; 5) Incrementar el nivel de participación de las FF.AA. en programas de apoyo al desarrollo, con responsabilidad social. (Comando Conjunto de las FF.AA., 2012: 42-56).

Para alcanzar el primer objetivo (Incrementar la capacidad de cooperación con los organismos de Seguridad Interna del Estado), la institución ha planteado las siguientes estratégicas específicas: 1) Desarrollar la capacidad de cooperación con los

demás organismos de seguridad del Estado mediante la: adquisición, modernización e incorporación de sistemas, unidades (batallones de policía Militar, Unidad Militar de Emergencias), equipo y armamento no letal; 2) Mejorar las operaciones para la protección de las áreas e infraestructura estratégica; 3) Mejorar las operaciones de apoyo a los organismos de seguridad interna del Estado (gestión de riesgos, operaciones de apoyo al control del orden público, contra el narcotráfico, crimen organizado y terrorismo), observando estrictamente las normas internacionales y nacionales de los derechos humanos y derecho internacional humanitario; 4) Mejorar la capacidad de respuesta ante crisis, mediante operaciones militares donde el empleo de la fuerza será de manera proporcional y progresiva; 5) Mejorar las operaciones de seguridad y protección marítima de acuerdo al marco jurídico vigente (Comando Conjunto de las FF.AA., 2012:48).

El desarrollo de estas estrategias con la respectiva consecución de estos objetivos permitirá a las FF.AA. cumplir con su misión principal y con la de apoyo a la Policía Nacional en lo que respecta al control del orden público y seguridad ciudadana.

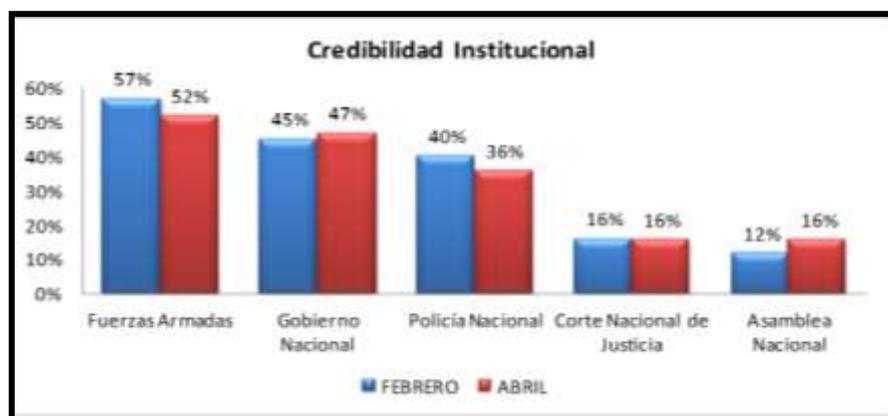
3.4.2 Oportunidades

3.4.2.1 Credibilidad Institucional

Las FF.AA. ecuatorianas han sabido superar satisfactoriamente todos aquellos actos y hechos que contribuyeron en cierto grado a disminuir su prestigio y confianza, esto lo logró en base a una activa participación en programas de apoyo a la comunidad y apoyo al desarrollo y se consolidó en 1995 con la victoria alcanzada en el Cenepa. Desaciertos como la administración del Estado en el gobierno del presidente Gutiérrez, los cuestionamientos a la participación de personal militar en servicio activo y pasivo en

las instituciones públicas en ese mismo periodo, las implicaciones en casos de narcotráfico y delitos comunes de personal militar; las explosiones de los refugios de munición en unidades militares, han quedado atrás y hoy por hoy gozan de un alto índice de credibilidad tal como lo reflejan encuestas hechas a finales del 2011 y finales del 2012 (El Comercio, 2011b) (Ecuador Inmediato, 2012b)⁴¹. Por el contrario, las instituciones con menor índice de credibilidad han sido, entre otras, la función judicial y la Policía Nacional, que tienen justamente fuertes responsabilidades en temas de seguridad.

Gráfico 5: Credibilidad institucional



Fuente: C.A.E., 2012

Estos datos son corroborados por Latinobarómetro del 2010, pag. 73 en el que se indica que las FF.AA. del Ecuador tienen un porcentaje de aceptación del 53%. (Ver Anexo 4)

3.4.2.2 Solución del problema limítrofe con el Perú

El 26 de octubre de 1998, los presidentes de Perú, Alberto Fujimori, y Ecuador, Jamil Mahuad, firmaron en Brasilia el denominado Acuerdo Global y Definitivo de Paz que cerró el contencioso fronterizo entre ambos países, fijando la línea divisoria ecuato-

⁴¹ Según la Encuestadora Perfiles de Opinión, las FF.AA., es la Institución con mayor credibilidad en Quito y Guayaquil con un porcentaje del 61,7 %.

peruana en el sector de la Cordillera del Cóndor cuyo control provocó dos crisis armadas de importancia en 1981 y 1995. Pero además, el citado texto es el punto final de un largo y conflictivo proceso de demarcación fronteriza entre ambos países que arrancó con su misma independencia y que a lo largo de la historia han tenido que recurrir a una lista interminable de compromisos y esfuerzos de mediación, empujando una y otra vez a sus protagonistas a recurrir al uso de la fuerza.

El texto de Brasilia no es un convenio centrado únicamente en el contencioso limítrofe sino una red de seis acuerdos que ofrece soluciones a distintos aspectos de la relación bilateral. Así, el denominado Acuerdo Global y Definitivo contempla compromisos para la fijación de la frontera terrestre común, integración fronteriza, establecimiento de una Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, actividades de comercio y navegación así como distribución de los recursos hídricos de la zona (Ortiz, 1999).

La voluntad para cumplir con los compromisos antes mencionados, se refleja en las diferentes reuniones que se han llevado a cabo en el nivel político como en el militar, así tenemos que en Enero del 2011, representantes de las Fuerzas Armadas de Perú y Ecuador analizaron medidas de confianza mutua y seguridad, durante la II reunión de la Comisión Binacional, que se realizó en Quito, donde se estableció una agenda de entendimiento para la formación de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) y se impulsó una agenda conjunta orientada a fortalecer los mecanismos de seguridad binacional para enfrentar conjuntamente el contrabando en la frontera común de gas, combustible y armas a través del control coordinado de los pasos ilegales; otros de los aspectos tratados fue el del desminado humanitario y la minería

ilegal, así como la entrega de informes nacionales sobre gastos de defensa (Comando Conjunto de las FF.AA., 2011).

Asimismo acordaron establecer el intercambio académico de oficiales y cadetes de las Fuerzas Armadas y Policía así como otras iniciativas en torno a la industria y tecnología para la seguridad y la defensa.

En febrero del 2012, se llevó a cabo el Gabinete Binacional en la ciudad peruana de Chiclayo. En ese encuentro se estableció una Declaración Conjunta con las proyecciones para reforzar los vínculos en los próximos cinco años y terminó con la firma de una declaración conjunta sobre la agenda de integración de ambas naciones y la suscripción de varios acuerdos (contexto.org, 2012). Entre los principales acuerdos suscritos están el intercambio de Notas de Contenido Idéntico entre la República del Perú y la República del Ecuador sobre límites marítimos del 2 de mayo de 2011; La Cartilla de Cooperación Militar y Policial para la Seguridad en la Zona Fronteriza; El Reglamento para la organización y funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza entre la República del Ecuador y República del Perú COMBIFRON; y El Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Lucha Antidrogas y en Contra de la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Ministerios del Interior de Perú y Ecuador.

El 23 de noviembre del 2012, se llevó a cabo el Encuentro Presidencial y la VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Ecuador-Perú en donde se suscribieron acuerdos entre los presidentes Rafael Correa y Ollanta Humala en torno a ejes temáticos con los que impulsarán la relación bilateral. Dichos ejes fueron los siguientes:

Seguridad y Defensa, Infraestructura y Conectividad, Asuntos Productivos, Ambientales y Comerciales y Agenda Social y Cultural.

En cuanto al eje temático de seguridad y defensa, los puntos tratados fueron los siguientes: La Declaratoria de Bahía Histórica al Golfo de Guayaquil en donde se ratifica que las aguas del Golfo de Guayaquil pertenecen de manera secular a cada Estado en sus respectivas áreas de soberanía y jurisdicción. Según el Viceministro de Relaciones Exteriores, Marco Albuja, los límites marítimos entre Ecuador y Perú quedan así definitivamente establecidos con esta declaratoria, la misma que se realizó en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo por Intercambio de Notas de contenido idéntico, realizado el 2 de mayo de 2011, que establece los límites marítimos entre los dos países (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

Del 19 al 22 de marzo del 2013, se llevó a cabo en Lima, la III Reunión Ordinaria de la Comisión Binacional Fronteriza COMBIFROM Perú–Ecuador, con el objetivo de exponer sobre los problemas de desarrollo y seguridad en la zona fronteriza en común y suscribir importantes acuerdos de cooperación bilateral y estrechar los vínculos de amistad.

3.4.2.3 La conformación de la UNASUR y El Consejo de Defensa Sudamericano, como complemento a la solución del problema limítrofe con el Perú

La UNASUR, conformó el Consejo de Defensa Suramericano el 16 de diciembre del 2008, y tiene como propósito el de establecer una estrategia en Defensa y Seguridad, basada en la cooperación mutua y la transparencia para así reafirmar el irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no

injerencia en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos, que son esenciales para la consolidación de la visión de integración regional; convencidos de que las medidas de fomento de la confianza y seguridad son cruciales para promover el entendimiento, la cooperación y la paz entre los Estados y el fortalecimiento de la estabilidad regional.

Los objetivos generales que tiene este Consejo, están dirigidos a: 1) Consolidar a Sudamérica como una zona de paz, como base de la estabilidad democrática; 2) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que contribuya al fortalecimiento de su unidad y; 3) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (UNASUR,2008).

Este estamento permitirá establecer instancias de cooperación a nivel estatal para que, por una parte las Fuerzas Armadas de los distintos países miembros de la UNASUR, se vinculen más estrechamente, creando y consolidando medidas de confianza mutua, participando en ejercicios conjuntos y otras actividades de colaboración, disminuyendo las eventuales causas de un conflicto armado. A esto se suma el hecho de que la UNASUR, pone énfasis en la integración para poder combatir, colectivamente, las nuevas amenazas. Precisamente, la permeabilidad de las fronteras que implica la globalización y la apertura al libre comercio, requieren de un control multinacional para luchar contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, entre otros. Esto está establecido dentro de los objetivos específicos, en los literales q), s) y t) del Artículo 3 de su Estatuto, que dice:

q) La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el

tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

s) El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

t) La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, (UNASUR, 2006).

3.4.2.4 La creación del Ministerio Coordinador de Seguridad

El actual Gobierno, encuadrado en un nuevo concepto de seguridad con enfoque integral cuyo objetivo es el de garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de todos los habitantes, crea el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa en el 2008 cuya misión es coordinar, investigar, planificar, concertar, gestionar y evaluar las políticas y acciones que adopten las entidades que integran el Sistema de Seguridad Integral y asegurar la coherencia estratégica y operativa entre los procesos de seguridad interna y externa, con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Seguridad Integral y políticas establecidas por el Gobierno Nacional (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2008). Este Ministerio coordina el trabajo desplegado por las siguientes entidades: El Ministerio de Defensa; del Interior; Relaciones exteriores, Comercio e Integración; de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos; Secretaria Nacional de Inteligencia y Plan Ecuador y tiene por objetivos los siguientes: 1) Prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad; 2) Garantizar la soberanía y la integridad territorial, la convivencia pacífica y contribuir al desarrollo nacional; 3) Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población; 4) Reducir la vulnerabilidad de las personas, colectividad y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o entrópicos y; 5) Impulsar la investigación

científica y la tecnología para la seguridad (Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, 2013).

3.4.3 Debilidades

3.4.3.1 La estructura organizacional, doctrinaria y operativa no es la adecuada para apoyar a los organismos de seguridad interna.

Las FF.AA., militarmente están organizadas y preparadas para enfrentar dos escenarios: Una guerra convencional y operaciones militares de defensa interna.

En el primer ámbito, el empleo combinado de las unidades de combate, apoyo de combate y de apoyo de servicios de combate le otorga a las FF.AA., las capacidades militares de: mando y control; inteligencia, vigilancia, reconocimiento y adquisición de blancos; maniobra; despliegue y movilidad; supervivencia y protección; y, sostenimiento logístico, todo esto con un solo objetivo: Contar con un poder militar disuasivo, que nos permita enfrentar una supuesta hipótesis de conflicto externo. En el ámbito de la defensa interna, las FF.AA., en especial el Ejército, se preparó para derrotar a fuerzas ilegales militarmente organizadas especialmente en el auge de la guerra fría en Sudamérica. En cualquiera de los dos casos, las FF.AA., tienen objetivos diferentes al del control de orden público y seguridad ciudadana tal como lo especifica Saint-Pierre

El Papel, la misión, el entrenamiento, el armamento y la doctrina de las fuerzas armadas tienen como objetivo el aniquilamiento del enemigo, objetivo radicalmente diferente de la represión al delincuente, al cual el Estado debe también garantizar su vida. Su logística es formulada para combatir contra ejércitos y no contra bandas de criminales que viven en el propio «campo de batalla». Su inteligencia está destinada a mantener actualizada la información sobre la situación, dispositivo y movimiento del enemigo y no a recolectar pacientemente las pruebas para llevar al delincuente ante la justicia (Saint-Pierre, 2008)

Esta realidad necesariamente nos lleva a concluir que nuestras FF.AA. no estarían en condiciones apropiadas para cumplir efectivamente misiones relacionadas con la seguridad ciudadana a pesar de que lo están haciendo.

3.4.3.2 Marco jurídico no adecuado para cumplir a cabalidad operaciones policiales.

En lo que concierne a la competencia de Apoyo a la Acción del Estado, hay cuerpos legales vigentes con respecto al empleo de las FF.AA., en tareas como 1) Control de Armas, municiones, explosivos y materiales peligrosos, 2) Operaciones militares para mantener la soberanía energética, 3) Operaciones militares para mantener el control de contrabando de combustibles e hidrocarburos, 4) Empleo de la Fuerza Naval para mantener el control de los espacios acuáticos (DIRNEA) y 5) Apoyo a la Policía Nacional contra el narcotráfico en la franja fronteriza (véase Anexo 6).

Aun así, el militar en el tema de la seguridad ciudadana no tiene el marco jurídico adecuado para cumplir a cabalidad operaciones policiales. El Grad. Oswaldo Jarrín, ante la pregunta hecha por el Diario Hoy ¿Cuál es el escenario que enfrenta un soldado en la ciudad?, es muy enfático en su respuesta y está relacionado con este punto:

Luego de la capacitación, si les quitamos las armas y les damos un tolete, les enseñamos sobre el uso progresivo de la fuerza, aún con todas esas facultades, y así tengan el respaldo legal para realizar operaciones policiales, los miembros no van a tener la suficiente capacidad y sobre todo cobertura legal para realizar identificación de delinquentes, investigación procesal, análisis de prueba, criminalística, informes para fiscales y jueces ni facultad legal para realizar detenciones. Eso jamás lo va a tener un soldado y si no tienen facultad legal para arrestar, todo lo que hagan los militares en las calles será ilegal y tendrá consecuencias para los miembros que estén cumpliendo esas tareas que nos les corresponde y que son de carácter policial (Jarrín,2012)

En la actualidad el empleo de las FF.AA., en la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado está escudada en la medida cautelar dictada por Juzgado Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha en noviembre de 2010 para la protección de los derechos de los ciudadanos, su seguridad y su integridad. Esta medida cautelar amparada en el art. 158 de la Constitución en la que se expresa que Fuerzas Armadas y Policía se constituyen en instituciones protectoras de «los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos» ha permitido la colaboración de la Institución Militar a la Policía Nacional en acciones de control de armas, inteligencia antidelinquencial, operativos preventivos y demás operativos para el control delincriminal, así como todas las acciones que permitan garantizar los derechos de la ciudadanía a nivel nacional. Ante esto, el presidente de la República ha hecho varios pronunciamientos en el sentido que Fuerzas Armadas debe cumplir misiones en apoyo a la Policía Nacional para contrarrestar la delincuencia y para ello envió en diciembre del 2010 a la Asamblea el proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el mismo que se encuentra a la espera de ser tratado, así como se encuentran en dicha Asamblea dos proyectos de Ley de Seguridad Ciudadana en donde se indica quiénes participan, cómo se conforman los Consejos, cuáles son las responsabilidades de las instituciones, entre otros aspectos y que actualmente reposan a la espera de ser tratados en la Asamblea. Al respecto el General Paco Moncayo, en su propuesta de Ley dice: (véase anexo 5)

La Constitución de la República, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y la Política Nacional de Seguridad establecen el marco para el desarrollo de una normativa que regule suficientemente los temas relacionados con la seguridad ciudadana conforme un sistema integral de seguridad, específico en este campo, que permita la acción coordinada del Estado con todas sus funciones, niveles de gobierno e instituciones con la ciudadanía y el sector privado, a fin de asegurar un esfuerzo integral, armónico, debidamente coordinado, que permita controlar las distintas formas de violencia y mejorar la calidad de vida de la comunidad, así como la gobernabilidad democrática.(Moncayo, 2011)

Esto es lo que le motivó al Gral. Moncayo a presentar su propuesta de Ley, como marco para el desarrollo de dicha normativa, la cual como se indicó anteriormente reposa en la Asamblea Nacional.

3.4.3.3 La gran cantidad de misiones que se están cumpliendo en apoyo a la acción del Estado.

Las FF.AA., además de cumplir con su misión fundamental, están participando, cada vez más activamente, en misiones en apoyo a la acción del Estado (tareas subsidiarias) sobre la base de lo establecido en la Constitución, Leyes, Acuerdos y Convenios vigentes, cuyo detalle se encuentran en el Anexo 6 y la frecuencia con que se realizan, constan en el Anexo 7.

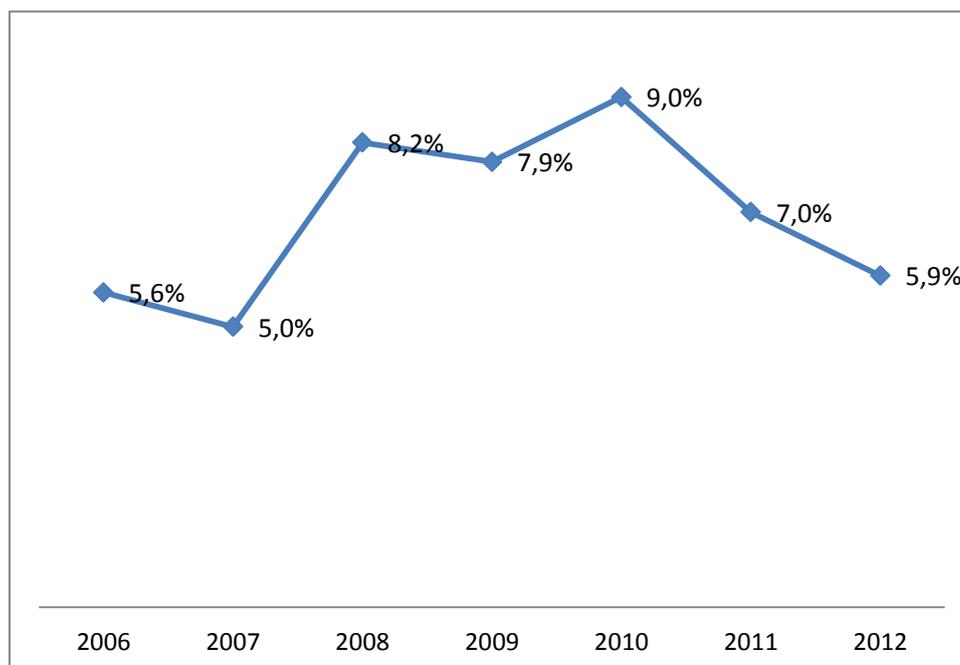
El cumplimiento de todas estas tareas, implica para la Institución militar, que destinen gran cantidad de personal de oficiales y tropa para ello, lo que dificulta la instrucción y entrenamiento para el cumplimiento de su misión fundamental; situación que se ve agravada, por cuanto las FF.AA. en la actualidad mantienen un efectivo aproximado del 60% de sus orgánicos.

3.4.3.4 El presupuesto para FF.AA., en un gran porcentaje es destinado a gasto corriente.

El presupuesto asignado para las FF.AA. en los últimos años promedia el 6% del presupuesto anual del Estado como se observa en el siguiente gráfico:

Tabla 2: Presupuesto de FF.AA. con respecto al presupuesto nacional

Año	Presupuesto FF.AA.	Presupuesto Nacional	% presupuesto del Estado
2006	\$ 653.604.849,00	\$ 11.761.874.717,00	5,6%
2007	\$ 738.001.708,00	\$ 14.908.339.359,00	5,0%
2008	\$ 1.297.594.088,00	\$ 15.817.954.065,00	8,2%
2009	\$ 1.507.270.038,00	\$ 19.176.809.880,00	7,9%
2010	\$ 1.916.497.736,00	\$ 21.282.062.279,00	9,0%
2011	\$ 1.669.950.000,00	\$ 23.950.249.957,00	7,0%
2012	\$ 1.528.114.753,00	\$ 26.109.300.000,00	5,9%



Fuente: Centro de Análisis Estratégico del CC.FF.AA. (C.A.E), 2012

Del presupuesto asignado para las FF.AA., el gasto «Corriente» ha oscilado entre el 78% y el 92% del gasto total, es decir, el gasto de capital, de inversión y de financiamiento han sido mínimos, lo que no le permite: 1) Ejecutar los proyectos

tendientes a alcanzar el grado de operatividad previsto para el 2017⁴²; 2) Equipar a sus Unidades con el material y equipo adecuado para cumplir con todas las tareas subsidiarias, especialmente las de apoyo a la Policía Nacional en el control del orden público y seguridad ciudadana.

Tabla 3: Gasto Corriente en Defensa 2008 – 2010

Evolución del Gasto Corriente					
Año 2008	Inicial Anual	Reformas Anual	Codificado Anual	Devengado Anual	% Corriente/Total
Gasto Total 2008	\$ 919.896.386	\$ 377.697.702	\$ 1.297.594.088	\$ 1.201.432.589	92%
Gasto Corriente	\$ 892.241.427	\$ 272.362.192	\$ 1.164.603.618	\$ 1.104.866.314	
Año 2009	Inicial Anual	Reformas Anual	Codificado Anual	Devengado Anual	Porcentaje
Gasto Total 2009	\$ 1.093.984.991	\$ 413.285.046	\$ 1.507.270.038	\$ 1.437.236.283	87%
Gasto Corriente 09	\$ 973.239.311	\$ 308.586.710	\$ 1.281.826.022	\$ 1.252.638.353	
Año 2010	Inicial Anual	Reformas Anual	Codificado Anual	Devengado Anual	Porcentaje
Gasto Total 2010	\$ 1.576.636.863	\$ 339.860.873	\$ 1.916.497.736	\$ 1.673.110.891	78%
Gasto Corriente	\$ 1.248.261.747	\$ 90.286.197	\$ 1.338.547.944	\$ 1.313.063.109	

Fuente: C.A.E, 2012

3.4.4 Amenazas

3.4.4.1 El fortalecimiento de la delincuencia común

La violencia en el país se ha intensificado en tanto se están desarrollando cada vez más vínculos entre la criminalidad ordinaria y las redes criminales organizadas, lo que ha traído como consecuencia no solo que ocurran más ilícitos sino que estos recurran a mayores niveles de violencia. Algunos ejemplos de este fenómeno son los problemas de sicariato y extorsión, lo que explica en buena parte el aumento de las tasas de homicidios en los últimos años.

⁴² De acuerdo a la Directiva N° 2 del 2011 PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE FF.AA., se tiene previsto alcanzar al 2017, el 75% de operatividad de FF.AA.

Las encuestas disponibles nos muestran que la mayoría de los ecuatorianos teme mucho más al delito callejero, al robo a domicilio o vehículos que al tráfico de drogas, armas o personas.

3.4.4.2 Frontera Norte⁴³

Otro de los problemas emergentes en la seguridad del país es la situación de la frontera norte. Según el General Oswaldo Jarrín, la conflictividad de la frontera norte dificulta establecer los límites entre estos niveles de intervención y de competencias ya que un solo hecho de violencia puede desplegar la movilidad de actores y de lógicas distintas (Cit. por Pontón, 2006: 4). Esto es una gran verdad, Pontón, lo aclara cuando señala:

(.....) pues al hablar de la violencia en frontera no se sabe si se trata de un asunto concerniente a la seguridad nacional (bajo la lógica de combate a la amenaza del enemigo del Estado, interno o externo), de seguridad regional (políticas coordinadas de cooperación internacional para el combate contra el narcotráfico, terrorismo), o de seguridad ciudadana (control de la violencia y la delincuencia común) (ver Pontón, 2006: 4).

La mayor dificultad para el tratamiento de esta problemática es la complejidad que acarrea la situación fronteriza. La narco guerrilla, el paso de los grupos irregulares hacia nuestro sector, sumado al tráfico de armas y de combustible, obliga al despliegue de fuerzas militares ecuatorianas para el control de la zona fronteriza a fin de evitar el incremento de la violencia⁴⁴. Esto se evidencia en el crecimiento de las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes en el cordón fronterizo, como lo dice Johanna Espín «Sin embargo, en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas (ubicadas en la

⁴³Los La frontera Ecuador-Colombia tiene 620 Km. de línea fronteriza y está atravesada por tres regiones (costa, sierra y oriente) disímiles desde todo punto de vista en sus características geográficas, climáticas y sociales.

⁴⁴10.000 efectivos resguardan la frontera norte (Ejército Ecuatoriano, 2012)

frontera norte) la situación se presenta aún más crítica, ya que, como se puede observar, las tasas de homicidio casi triplican a la media nacional» (Espín, 2011:7)

Tabla 4: Tasas de homicidio por provincias

Tabla 1: Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes				
Provincia	2005	2006	2007	2008
Sucumbíos	53,74	54,60	57,51	53,34
Esmeraldas	41,08	47,59	31,92	41,91
Santo Domingo				47,16
Los Ríos	30,72	32,11	38,53	36,27
Guayas	22,25	24,15	20,98	23,79
El Oro	18,33	26,88	17,60	22,58
Manabí	17,62	14,63	15,67	20,66
Santa Elena				20,47
Orellana	8,74	7,51	13,54	20,08
Morona Santiago	1,57	8,50	2,28	9,75
Napo	9,89	6,43	4,17	9,14
Pastaza	0,00	9,52	9,24	7,71
Zamora Chinchipe	1,20	2,36	5,84	3,46
Pichincha	13,53	15,38	17,40	12,09
Carchi	7,37	12,16	6,02	10,12
Tungurahua	5,59	8,34	5,78	8,22
Bolívar	5,62	7,81	11,65	7,71
Chimborazo	2,08	2,74	4,28	4,23
Cotopaxi	4,42	15,56	8,49	4,16
Cañar	2,26	3,13	4,87	3,50
Loja	0,47	2,78	4,61	3,43
Azuay	5,50	3,45	1,77	3,76
Imbabura	8,41	3,60	6,03	2,95
Galápagos	0,00	0,00	0,00	4,29
Total país	16,05	17,79	16,71	18,82

Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial
Elaboración propia

Fuente: Espín, 2011

Si bien es cierto que, se está llevando a cabo el proceso de paz en Colombia, esto no significa que se elimine los problemas de narcotráfico, violencia y delincuencia en la frontera. El Sr. General (S.P.) Oswaldo Jarrín, en entrevista con el diario el Comercio en septiembre del 2012, es muy enfático al manifestar sobre el tema:

El país debe tener claro que un proceso de paz no implica el fin del conflicto y el restablecimiento de la seguridad. No va a existir una frontera de paz mientras existan actores armados incontrolables. Son actores que no se rigen por ninguna ley y seguirán actuando. Este proceso de paz con las FARC no tiene nada que ver con el narcotráfico, que seguirá existiendo. El narcotráfico arrastra el resto de delitos conexos, que afectan a la soberanía, convivencia y seguridad del Estado. Por eso, las Fuerzas Armadas no deben desviar el cumplimiento de sus tareas específicas en la frontera (Jarrín, 2012).

3.4.4.3 El narcotráfico y el crimen organizado internacional

El Ecuador se ha convertido en un centro privilegiado para el crimen organizado y especialmente para el narcotráfico por una serie de motivos: frágil sistema judicial, ausencia de requisitos para la obtención de visa y leyes financieras permisivas (Killebrew & Bernal, 2010: 3.)

Un reciente informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Marzo del 2012) sobre la situación del narcotráfico en Ecuador, presenta un escenario inquietante. De acuerdo a este documento del Departamento de Estado, se estima que anualmente pasan y salen por vía marítima, aérea y terrestre 120 toneladas de cocaína. Si se toma en cuenta que el valor de un gramo de cocaína en Estados Unidos tiene un valor promedio de 40 dólares, las 120 toneladas de cocaína tendrían un valor de 4.800 millones de dólares. Esto ha llevado a que, como establece el informe del Departamento de Estado, organizaciones internacionales criminales que trabajan en Ecuador y que tienen origen mexicano, colombiano, ruso y chino y que incluyen cárteles como Los Zetas, el de Sinaloa, del Golfo (todos mexicanos) y las FARC colombianas, muevan la

droga de forma agresiva y satisfactoria a través del país (Espinoza, 2012). Sobre el mismo tema, Espinosa Carlos, Coordinador de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Francisco de Quito, en su artículo «Una Amenaza silenciosa: El narcotráfico en el Ecuador» manifiesta que:

[...]el trámite de cocaína es indiscutiblemente el corazón del complejo de narcotráfico en Ecuador [...] el tráfico de precursores se ha mantenido estable a pesar de los esfuerzos militares y policiales en la frontera por controlarlo o debido quizás a los altos niveles de corrupción presentes en el cordón fronterizo[...] (Espinosa, 2010)

Capítulo 4: Implicaciones a las que conllevaría el empleo de las FF.AA. en el ámbito del control del orden público y la seguridad ciudadana

La necesidad de analizar las implicaciones a las que conllevaría el empleo de las FF.AA. en temas de Seguridad Interna, surgió entre otras causas, por el pedido de la ciudadanía y del gobierno ecuatoriano para que los militares realicen tareas de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana. Ellos inicialmente salían a las calles con fusil en mano a enfrentar situaciones como por ejemplo un robo y se veía en la disyuntiva de ¿usar o no su fusil? Esto obligó y obliga a pensar en la conveniencia o no de utilizar a personal militar en estas nuevas tareas. Al respecto hay criterios divididos ya que si bien hay quienes defienden esta metamorfosis propuesta ante una muy áspera realidad, hay otros que consideran que lo que se da es una distorsión de la naturaleza de los medios empleados en la represión del delito, por lo que es pertinente analizar las repercusiones a que ello conlleva en esta nueva tarea. Previamente, es necesario analizar el ámbito de acción de FF.AA. en este tema.

4.1 Las FF.AA. en el ámbito del control del orden público y la seguridad ciudadana

Si bien es cierto que en el Art. 158 de la Constitución de la República del Ecuador se define claramente las misiones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; también es cierto que en el mismo artículo, se puntualiza que se constituyen en instituciones protectoras de «los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos» con lo que, el accionar de las Fuerzas Armadas, a decir del poder político, no se limita solo a la defensa de la soberanía y la integridad territorial en el ámbito externo y a su participación en el control del orden público en apoyo a la Policía Nacional en el ámbito interno conforme está establecido, esta última parte, en la Ley de Seguridad Pública y

del Estado y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, sino que también se involucra a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad ciudadana, la cual es una política de Estado tendiente a garantizar una vida libre de violencia y criminalidad, así como la disminución de los niveles de delincuencia, misión fundamental de la Policía Nacional según consta en el art. 164 de la Constitución. Esta política de Estado, se afianzó aún más tras el llamado del Sr. Presidente Constitucional de la República, en el Cambio de Mando de la Cúpula Militar efectuado el 25 de abril del 2012 en el que instó para que las Fuerzas Armadas colaboren en el combate contra la inseguridad ciudadana, para lo cual exhortó a que «si es necesario cambiar las misiones, estrategias, tácticas, formación y capacitación, debe hacerlo», dejando en claro que la seguridad interna del país no es facultad privativa de la Policía, y que es imperativo que las Fuerzas Armadas se sumen a esta tarea, a lo que tanto el Jefe saliente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Sr. General de Ejército Ernesto González y su reemplazo, el Sr. Teniente General Leonardo Barreiro, en la misma ceremonia hicieron mención específica a los problemas de la inseguridad, al referirse, el primero que «Las FF.AA. no pueden abstraerse de apoyar al Estado en el control y mantenimiento del orden interno», mientras que el segundo manifestó que «la violencia y la inseguridad son factores que afectan a la población y que las FF.AA. ya no pueden considerar como único margen de referencia para la planificación militar a los escenarios profesionales. Se debe considerar una visión integral del problema, analizando todas las amenazas y desarrollando las capacidades de diferentes instrumentos del Estado» (El Comercio, 2012a).

Sin embargo, las FF.AA. tradicionalmente ya han estado llevando a cabo funciones relacionadas con la seguridad interna del país, aunque no con la profundidad que se sugiere ahora. La institución militar ha participado en la lucha anti-delincuencia

en diferentes momentos y al amparo de artificios legales creados para el efecto y momento. Según estudios realizados por el experto en temas de seguridad Ricardo Camacho, desde 1979 hasta el 2011, las Fuerzas Armadas han salido «a las calles» por Decreto de Emergencia 28 veces (Tello, 2012).

4.2 Análisis de la participación de las FF.AA en la seguridad ciudadana en los últimos años

Si bien el debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana, adquirió relevancia después de los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010; a raíz del llamado del Sr. Presidente de la República en abril del 2012, se hizo más notoria. Ante esto, las posiciones de diversos expertos o entendidos en la materia, como el Sr. Grab (S.P.) Oswaldo Jarrín, ex Ministro de Defensa, el ex Subsecretario de Seguridad Freddy Rivera o el sociólogo Lautaro Ojeda, coinciden en que la participación castrense en la labor asignada no solucionará el problema ya que su preparación logística, operativa y doctrinaria no es adecuada para hacerle frente a la delincuencia. Ante esto es oportuno analizar cuáles son las implicaciones al exterior como al interior de la Institución al asumir este nuevo reto considerando que estas y otras posturas han sido apoyadas con innumerables trabajos periodísticos que han buscado demostrar que la participación militar, tomando como punto de partida el 30 de septiembre del 2010, a abril del 2012, no dieron los resultados esperados y por el contrario aún existían «frágiles balances sobre la seguridad»⁴⁵. Pero de abril del 2012 a agosto del 2013 aparentemente los datos estadísticos sobre el nivel de inseguridad han

⁴⁵ Con este titular, diario El comercio tildó al balance sobre seguridad que presentaron las autoridades gubernamentales a mediados de abril de 2012. En base a datos del Sigob, el rotativo asegura que los robos a personas, domicilios, locales comerciales y motocicletas habrían se habrían incrementado hasta esa fecha, en comparación con años anteriores. (El comercio, 2012b)

disminuido, tal como lo asevera el gobierno a través de su presidente y del Ministerio de Coordinación de Seguridad. Esta afirmación se corroboraría estadísticamente con los datos constantes en el documento remitido por el CC.FF.AA. en diciembre del 2012 a sus unidades militares⁴⁶, en el que concluye entre otros aspectos que el Ecuador se mantiene en un nivel de violencia media, con tendencia a la baja, así, la tasa más alta de homicidios por cada 100.000 habitantes, a nivel nacional, indica se reflejó en el año 2008 con una tasa de 18,72; la más baja en el año 2011 con 15,63 y hasta Agosto del año 2012 hay una tasa de 8,71, proyectándose de acuerdo a la tendencia, a mantener una tasa similar o ligeramente inferior a la del año 2011, lo que nos continúa ubicando en un nivel de violencia media. Datos similares, con tendencia a la baja, se observa en el robo a domicilios, robo a locales comerciales, robo de autos, asalto en carreteras, no así en los datos sobre robo a personas y secuestro exprés (Comando Conjunto de las FF.AA., 2012a).

La gran incógnita ante estos datos está en el hecho de determinar ¿Cuál es el grado de influencia de las FF.AA. en la aparente disminución del nivel de violencia e inseguridad ciudadana?

FF.AA. han empleado un gran contingente de personal y medios en su afán de cumplir con las expectativas impuestas por el poder político, para disminuir la inseguridad ciudadana. Los análisis al interior de la Institución es que si bien no hay resultados concretos traducidos en detenciones, su acción es disuasiva es decir su sola

⁴⁶En diciembre del 2012, el CC.FF.AA. dio a conocer al interior de FF.AA., el Análisis de la delincuencia en el Ecuador desde el año 2008 hasta el 2012, para lo cual tomaron como fuente de datos, los registros administrativos de las Instituciones policiales y los registros policiales, conscientes de las limitaciones del análisis de los datos obtenidos pues existe una diferencia entre la realidad y la percepción de la inseguridad; entre lo ocurrido y denunciado con lo no denunciado, por lo que se torna difícil determinar la «criminalidad real» (CC.FF.AA., 2012a).

presencia en las calles propicia para que el delincuente disminuya su accionar. Ante esta realidad, surge una nueva pregunta ¿La participación de las FF.AA. en esta nueva tarea continuará siendo positiva? O, como han afirmado muchos analistas, entre ellos, el General (S.P.) Oswaldo Jarrin, la eficacia y eficiencia de las mismas disminuirá en la medida en que la delincuencia común y organizada encuentre la manera de vulnerar la acción de las FF.AA. o, a su vez, el personal militar se subsuma en un grado de desprofesionalización tal, ante la imposibilidad de estar en condiciones de cumplir con su misión principal debido al sinnúmero de misiones subsidiarias que se ve abocado a cumplir. Todas estas inquietudes merecen ser analizadas para determinar qué tan conveniente es mantener permanentemente la decisión política de emplear a las FF.AA. en estas tareas de control del orden público y seguridad ciudadana justamente por las implicaciones que ello conlleva.

4.3 Implicaciones al interior de las Fuerzas Armadas

Dentro del Plan Nacional de Seguridad Integral, están claramente definidas las políticas, estrategias y acciones sectoriales de seguridad, con la capacidad legal y legítima para hacer frente a reales y potenciales amenazas y factores de riesgo, donde la Institución Armada, como parte de este accionamiento, está obligada a cumplir con una serie de tareas, en apoyo a las diferentes Instituciones del Estado entre ellas a la Policía Nacional ante el clamor ciudadano de exigir mayor seguridad al Gobierno y siendo las Fuerzas Armadas el instrumento que cuenta el Estado, con poder coercitivo, obligan a que éstas, no se desentiendan de este mandato y respondan de la mejor manera mediante el empleo de sus elementos humanos y medios materiales cumpliendo con el llamado ciudadano y la disposición presidencial. Para ello es necesario analizar cuáles son las repercusiones en el interior de la Institución.

4.3.1 Cambio de la misión, modelo doctrinario, organización y equipamiento de las FF.AA.

Como ya se analizó en las «Debilidades de la Institución», la estructura organizacional, doctrinaria y operativa de FF.AA. no es la adecuada para apoyar a los organismos de seguridad interna ya que militarmente están organizadas y preparadas para enfrentar una guerra convencional y operaciones militares de defensa interna, por lo tanto la principal implicación al interior de la Institución es la necesaria redefinición de las FF.AA. en cuanto a la preparación y capacitación de sus miembros, su estructura organizativa y equipamiento, de tal manera que le permita cumplir con estas nuevas tareas policiales (policialización de las fuerzas armadas).

Analistas como Camacho inclusive, consideran que «no todos los militares pueden ser policías y antes deben realizarse, entre otras, pruebas psicológicas para trabajar en esas funciones» por lo que ante esta aseveración tendría que modificarse inclusive el proceso de selección del personal de aspirantes. En cuanto a la doctrina también hace sus acotaciones y recalca que las Fuerzas Armadas de Ecuador son «muy profesionales» para el tema de defensa externa y «podrían colaborar en el tema de seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado, pero antes hay que diseñar un concepto de nueva doctrina» (Atenea Digital, 2012). En su oportunidad el ex Ministro de Defensa Carvajal apuntó en esa misma dirección al resaltar que los militares ya tienen una doctrina de lo que «se llamaba antes la seguridad interna, pero las nuevas condiciones que vive el país y la región obligan a adecuar, evidentemente, también doctrinas» (Atenea Digital, 2012). El Gral. Paco Moncayo va más allá al resaltar que la solución ante el incremento del crimen organizado no es solo sacar a los militares a las calles y recalca lo siguiente:

No podemos pensar que las Fuerzas Armadas se encuentren en sus cuarteles mientras el crimen organizado afecta la propia estabilidad democrática, afecta la soberanía de los Estados, lo que hay que hacer es un cambio fundamental en cuanto a misión, doctrina, equipamiento y entrenamientos [...] sobre la base de un nuevo escenario de seguridad [...] (Ecuador Inmediato, 2012).

4.3.2 Desprofesionalización del personal militar

Las posiciones de diversos expertos o entendidos en la materia como el ex ministro de Defensa, General Oswaldo Jarrín, coinciden en que la participación castrense en la labor asignada no solucionará el problema ya que su preparación logística, operativa y doctrinaria no es la adecuada para hacerle frente a la delincuencia. En otras palabras su estructura organizacional no posibilitará insertarse en el tratamiento de la dimensión actual del auge delictivo al no poseer las capacidades institucionales reales para enfrentar el tema delincuencia, ya que a pesar de que se dé el amparo legal para la actuación de las fuerzas militares, su accionar genera críticas al interior de la Institución (especialmente en el personal de las unidades operativas), puesto que manifiestan no haber sido preparados para ello y que esta no es función de las Fuerzas Armadas, por lo que al tratar de aprovechar las capacidades armadas de la institución militar para enfrentar el tema de la delincuencia en el corto plazo y diversificar su ámbito de acción en el futuro como es el tema del crimen organizado y narcotráfico, estaría generando una situación adversa en el personal militar. El General Oswaldo Jarrín, al referirse a los patrullajes antidelinquenciales en las ciudades, ha asegurado que «las labores en mención repercutirán a la larga, en la desprofesionalización de las FF.AA. Es decir, el mayor y único aporte que podría dar la institución hacia la seguridad interna es en el control efectivo de los puntos fronterizos, donde asegura, su trabajo es responsable y excelente» (Jarrín, 2012c). Este es un punto importante para analizar y tiene que ver mucho con la motivación para continuar con estas nuevas

misiones, más aún si las implicaciones al exterior de la Institución no ayudan en nada para que el soldado encuentre una justificación a sus nuevas misiones. A esto se suma el hecho de que las 21 misiones que ejecutan en apoyo a la Acción del Estado no permite cumplir con su preparación permanente para defender la heredad patria tanto para el personal profesional como para el personal que está cumpliendo con el Servicio Cívico Militar Voluntario, lo que incide significativamente en la preparación combativa del soldado ecuatoriano afectando a su capacidad operativa.

4.3.3 Pérdida de Identidad Institucional

Si bien la intención del gobierno es involucrar a los militares en la lucha contra el crimen y la delincuencia sin descuidar su responsabilidad en la seguridad externa, la realidad es otra. Según los datos estadísticos del año 2013 que reposan en el C3I2 del CC.FF.AA., entre el 40 y 45 % del personal de efectivos profesionales está dedicado a actividades relacionadas con el apoyo a la acción del Estado, mientras que un 20 % está dedicado a labores administrativas y un 10 % a la protección de fronteras, lo que implica que aproximadamente entre un 25 y 30 % está disponible para dedicarse a la preparación para el cumplimiento de su misión principal, es decir la defensa del territorio nacional. Esta situación desfigura la verdadera naturaleza de su formación, más aún si se considera que en filas de las FF.AA. están aquellos que forman parte de la generación vencedora en el Cenepa, por lo que hay de por sí una resistencia intrínseca a aceptar estas nuevas misiones, lo que genera un choque emocional y profesional en el soldado por la desnaturalización de su formación militar. «Él se preparó para defender a su Patria, eso le inculcaron desde el primer día que ingresó a la Institución y al amparo de este precepto lo formaron con una doctrina, equipo y armamento idóneo para enfrentar una guerra convencional» y hoy se encuentra combatiendo a la delincuencia

sin tener la formación necesaria. Esto al final conduce a que se dé una dualidad en el pensamiento del militar ¿o somos militares, somos policías, o somos policías militares? El Gral. Jarrin es muy explícito al respecto cuando manifiesta que «[...] se les cambia las tareas, la doctrina, el equipamiento, hemos creado una policía militar como tienen otros países y que toman diferentes nombres. Se le puede llamar gendarmería, guardia nacional, carabineros, pero ya no son Fuerzas Armadas». (Jarrin, 2012a)

4.3.4 La pérdida de valores institucionales por parte de sus miembros.

Si bien hasta ahora, el mantenimiento de los valores institucionales es una de sus fortalezas como Institución, el hecho de colocar a las Fuerzas Armadas en el combate directo a la delincuencia, el crimen organizado y el narcotráfico deja tanto a oficiales como personal de tropa vulnerables a la corrupción, principal arma del crimen como forma de infiltrarse en las instituciones del Estado o como medio para involucrar a la fuerza pública en estos actos ilícitos. Este modus operandi del crimen organizado es notorio en otros países donde altos oficiales, mandos medios y subalternos se han visto involucrados en actividades delictivas, especialmente el narcotráfico, como se describe en el segundo capítulo.

En el Ecuador, varios son los casos en que el personal militar se ha visto involucrado con bandas delictivas, así tenemos entre otros los siguientes: El del Coronel José Hermel Pila Hualpa, acusado por tráfico ilícito de drogas, en el año 2004 (El universo, 2004); Tres miembros de la Armada en servicio activo junto a un civil fueron acusados de asaltar el retén naval del puerto de la parroquia Anconcito, de donde se sustrajeron armamento y municiones, informó la Policía (El universo, 2011); En enero del 2011, dos marinos en servicio activo son detenidos y acusados de robo en Milagro

(Ecuador inmediato, 2011); Otro hecho es el de la detención en noviembre del 2012, del Sargento en S.P. Ronald Fernando Córdova Manosalvas, presunto líder del brazo operativo de transporte de la droga, junto a otras personas con un total de 576 kilos 622 gramos de clorhidrato de cocaína en el operativo antinarcóticos «Danubio Azul» (El telégrafo, 2012); En junio del 2013, en el sector Campo Verde del recinto Carlos Julio del cantón El Empalme, de la provincia del Guayas, se realizó el operativo Galaxia, donde la Policía logró el decomiso de 300 kilogramos de clorhidrato de cocaína, varias granadas de mano y la detención de 10 personas, entre los detenidos constó el Capitán del Ejército retirado Telmo Remigio Castro Donoso quien sería el líder de la banda (El universo, 2013). No pocos son los casos de personal militar que se ha visto involucrado en temas de coimas y sobornos especialmente en los controles fronterizos y que no han podido ser juzgados conforme al debido proceso, en vista de que los informes de inteligencia militar no son pruebas válidas para judicializar los casos.

4.4 Implicaciones al exterior de la Institución

4.4.1 Pérdida de credibilidad en las FF.AA. por parte de la ciudadanía.

Las Fuerzas Armadas, en los últimos años, se han caracterizado por gozar de niveles de aceptación entre los más altos en relación con las otras instituciones del Estado, pero a raíz de que asumió nuevos retos para ser parte de la solución estatal como forma de enfrentar a las nuevas amenazas, este nivel de credibilidad podría verse afectado, afirmación que se sustenta en el siguiente análisis:

Hasta finales del 2011, el aporte de las Fuerzas Armadas no solo fue mostrado como débil, sino que ha sido visibilizado como «ineficaz»⁴⁷. Las sátiras configuradas a través de algunas caricaturas publicadas en ciertos medios de comunicación impresa⁴⁸, buscan construir en el imaginario colectivo la anterior aseveración. Para hacer más creíble estos relatos, han recurrido al plano estadístico a fin de cimentar esa percepción de inoperancia, pese a la magnitud de armamento y personal desplazados⁴⁹. Al respecto el analista Ricardo Camacho en entrevista hecha por Santiago Tello, señala lo siguiente:

[...] porque desde que volvimos a la democracia con Jaime Roldós, en el año 79, los militares han salido 28 veces a hacer seguridad ciudadana y ha sido un rotundo fracaso; cuando han salido los militares a las calles ha sido solo una medida mediática, porque cuando la gente ve a los soldados en las calles perciben seguridad, pero esa percepción se elimina a los dos meses porque no hay resultados (Tello, 2012).

Otra forma de afectar a la Institución es a través de la Reconstrucción mediática (televisiva) de la imagen del militar ecuatoriano en su participación en tareas de seguridad interna. La televisión consciente o inconscientemente crea en el imaginario colectivo una imagen de violencia del soldado ecuatoriano a sabiendas de que históricamente su concepto y retrato se estructuró sobre el ideario de construcción: en la ayuda social, educación, protección y seguridad. Sin embargo, en los últimos años aquello ha permutado y ha sido la destrucción, crueldad y hasta tutelaje al poder constituido, sus características más visibilizadas:

Destrucción, en referencia a las casas levantadas en invasiones de Guayaquil a inicios del año 2012 especialmente; Tutelaje al poder constituido, respecto a que en el

⁴⁷ Véase el reportaje «Los tanques no capturan delincuentes» (Diario Hoy, 2011).

⁴⁸ Ver por ejemplo las caricaturas de diario El Comercio del 12 de agosto de 2011 y de diario Hoy del 17 de agosto de 2011.

⁴⁹ Véase el cuadro sobre los operativos realizados en el Distrito Metropolitano de Quito. En esa nota el ex Comandante de la Fuerza Terrestre, General Patricio Cárdenas, afirmó que desde fines del 2010, las Fuerzas Armadas han realizado más de 17 mil patrullajes anti delincuenciales en todo el país, «donde se ha empleado el 85% del personal efectivo» (El Comercio, 2011a).

30-S las Fuerzas Armadas habrían «cumplido un rol determinante para la estabilidad del Gobierno»⁵⁰, retomando su antiguo rol de ser «garantes de la democracia»⁵¹; Crueldad, si se consideran por ejemplo las polémicas fotografías de conscriptos sosteniendo a un perro degollado, aparentemente por diversión, tal como evidencian las imágenes desde un análisis netamente icónico. A este último aspecto, se sumó con fuerza la presunta participación de ocho uniformados en el asesinato de tres individuos en Guayaquil a mediados de abril del 2012, producto del uso indebido de la fuerza tras un operativo de control de armas⁵². En igual forma la detención de un marino en servicio activo en Milagro, acusado y detenido por sicariato y asesinato a mediados de abril, así como de otros casos de fechas anteriores, podrían evidenciar una posible contaminación delictiva en el interior de las filas castrenses⁵³.

En definitiva hechos como estos se magnifican en el afán mediático de resquebrajar la imagen de las Fuerzas Armadas. Ahí se encuentra, por ejemplo, el robo de un fusil HK de las instalaciones militares. Todo ello produjo una imagen de debilidad y de inseguridad de quienes dicen proteger a la población del Ecuador, aunque lo hagan temporalmente.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el hecho de al patrullar las calles donde hay gran afluencia de público o simplemente custodiar o dar seguridad en centros comerciales. Crea en el imaginario colectivo la idea de que los militares hubiesen perdido espacio en relación a sus misiones tradicionales; mostrándolos como simples

⁵⁰ «Cúpula militar que apoyó a Rafael culminó su período» (El Universo, 2012).

⁵¹ Al respecto ver el artículo «El nuevo poder, los militares» (El Universo, 2010).

⁵² No debe descartarse que la imagen del militar ecuatoriano se vincule con el caso Sarayaku donde según los pobladores de la comunidad, el Ejército habría incurrido en actos de tortura y violación de los Derechos Humanos contra ellos.

⁵³ Gama TV. Noticiero «Solo Noticias», 16 de abril de 2012.

guardias de seguridad que se encuentran en el lugar para cuidar las pertenencias de los sujetos individuales y colectivos. Con esto, a los ojos de la ciudadanía, se estaría desnaturalizando la función del soldado lo que ha generado críticas, como se ha manifestado anteriormente. Muchas de las cuales califican a este hecho como un retroceso, tanto en términos sociales y culturales, como en los conceptos de seguridad y defensa.

4.4.2 La percepción de que en el cumplimiento de estas misiones hay cierta ilegalidad jurídica

Analistas en temas de seguridad y defensa han argumentado a través de los medios de comunicación tanto escrita, radial y televisiva que el accionamiento de Fuerzas Armadas está carente de un verdadero sustento jurídico que avale su participación en este ámbito. Se sustentan en el hecho de que hasta la presente fecha no existe lo que se llamaría «Ley de Seguridad Ciudadana» cuyo proyecto reposa en la Asamblea Nacional, donde se especificaría de forma concreta el ámbito de acción de las FF.AA. en el campo de la seguridad ciudadana. Aun así, de darse el respaldo legal para realizar operaciones policiales, los miembros no van a tener la facultad legal para realizar detenciones por lo que todo lo que hagan los militares en las calles será ilegal, como lo expresó el Sr. General Jarrín y que se citó anteriormente. La persistencia de este tipo de análisis por parte de entendidos en la materia, puede crear en el imaginario de la ciudadanía el hecho de que los militares están actuando al margen de la ley, más aun si se vuelven a repetir exabruptos como el del asesinato de las tres personas en Guayaquil por parte de una patrulla militar.

Para superar esta falta de sustento jurídico, el ejecutivo intenta normativizar el accionamiento militar en estos espacios a través de la reforma planteada a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la cual aún se encuentra en proceso de aprobación como se indica en el capítulo tercero.

4.4.3 Factor de desgaste y de debilidad de las Fuerzas Armadas ante los ojos de la delincuencia.

La presencia permanente de militares en las calles, puede ocasionar con el tiempo, que su acción, hasta hoy disuasiva, deje de tener el efecto esperado al verse limitado el campo de acción del personal de Fuerzas armadas desde el punto de vista de la normatividad legal (falta de cobertura legal para realizar identificación de delincuentes, investigación procesal, análisis de prueba, criminalística, informes para fiscales y jueces y el no tener facultad legal para realizar detenciones) por lo que a corto o mediano plazo la percepción de seguridad no podrá sostenerse por cuanto los delincuentes perderán el temor a la presencia de personal militar en las calles, justamente por la imposibilidad para actuar, si no es con mano dura, pero sí con firmeza y decisión amparados en una normativa legal que tantas veces se ha mencionado en esta tesis. Pero no solo eso, el hecho de concentrar a los militares en las calles de las principales ciudades en donde prevalece la delincuencia, necesariamente obligaría a que disminuya el control en la frontera norte, permitiendo de esta manera que grupos irregulares y/o narcotraficantes incrementen su actividad delictiva en la frontera, lo que podría proyectar una cierta imagen de debilidad de las FF.AA. ante estos grupos que actúan al margen de la ley.

4.4.4 Continuos llamados de atención por parte de organismos pertenecientes al Sistema de protección de los Derechos Humanos.

Otro punto que es necesario analizar es el de la participación de las FF.AA. en la lucha contra la delincuencia. Siempre ha sido discutida por los organismos pertenecientes al sistema de protección de derechos humanos de la OEA. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que si bien el Estado tiene la obligación de mantener el orden público, debe hacerlo aplicando procedimientos conforme a derecho y respetando los derechos fundamentales de todo individuo, por lo que recalca que «los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos, puesto que por el entrenamiento que reciben están dirigidos a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, actividad propia de los entes policiales» (Corte Interamericana de Derechos, 2010). En ese mismo artículo señala que los Estados al utilizar a las Fuerzas Armadas en actividades de control del orden público y seguridad pública debe tener especial cuidado ya que se podría colocar a la población en una situación de vulnerabilidad por la no observancia de los derechos humanos.

Estos, al igual que los puntos señalados anteriormente pueden incidir negativamente en la imagen institucional de las FF.AA., más aún, si se sigue persistiendo en que decisiones como estas pueden llegar a tornar el ambiente de mayor violencia e inseguridad o se sigue insinuando que «la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado» (CIDH, 2011).

4.4.5 Incertidumbre y desconfianza por parte de la Institución policial.

El llamado del presidente de la República para que las Fuerzas Armadas colaboren en el combate contra la inseguridad ciudadana, implica incorporarse de manera directa a tareas propias de la Policía Nacional, no solo ha posicionado este hecho como tema crítico para la opinión pública, sino que ha generado dudas e incertidumbre no solo en el interior de las FF.AA., sino principalmente en el interior de la Policía Nacional, ya que ella es la encargada de la protección interna y el mantenimiento del orden público.

Al respecto, es preciso indicar lo que el Sr. General Juan C. Rueda manifiesta en su tesis sobre la Seguritización de la Política Criminal en el Ecuador, pone en discusión los comportamientos de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen o en la intervención en la seguridad pública.

Se postula que en este cometido las fuerzas armadas han distorsionado su naturaleza propia y la de la Policía, convirtiendo a esta en una organización subsidiaria, de carácter militar [...] El tema implica hechos que tienen consecuencias en la sociedad, pues la posibilidad de instrumentalizar a las FF.AA., para utilizarlas para el control de la población, no es una decisión menor. De ella pueden resultar problemas que ponen en riesgo los derechos ciudadanos. Pero este no es un tema que corresponde al Ecuador únicamente; tiene más bien un carácter general sobre todo en América Latina, donde ha estado vinculado con situaciones que afectan al funcionamiento democrático de los sistemas políticos. El fenómeno concomitante de la «policialización militar» y la «militarización de las policías», se demuestra como una distorsión de la naturaleza institucional respectiva y muchas veces ha estado asociado con la deslegitimación del Estado y de las bases del gobierno civil (Rueda, 2008: 13).

Más adelante hace referencia al hecho de que el pensamiento militar ha sido influenciado de tal manera que considera parte de sus obligaciones profesionales la intervención en el «combate a la delincuencia, al crimen organizado, al narcotráfico, contrabando de combustibles» y expresa las consecuencias que ello podría acarrear entre las que cita «con ello no solo que los recursos son desviados de manera incorrecta

(pues esos implementos no serán bien utilizados si no existe un adecuado entrenamiento), sino que se priva a la Policía de tener los recursos que necesita, atentando contra su profesionalización» (104).

Esta postura que pudiera considerarse Institucional, puede constituirse en un limitante para que el convenio interinstitucional entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, tanto para conformar el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana, como para acciones de control y operativos integrados entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional, no potencie el trabajo en los niveles estratégico, entre el Comandante de Policía y el Jefe del Comando Conjunto de Fuerzas Armadas en cuanto a la planificación integral; y en el nivel táctico y operativo de este centro de coordinación integrado cuya finalidad es coordinar las operaciones relacionadas con el control al narcotráfico, la minería ilegal, el crimen organizado, la delincuencia y el contrabando de combustible, el tráfico de armas, entre otros.

Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

- Si bien es verdad que en materia de relaciones internacionales, los países latinoamericanos viven un proceso de paz, fruto de los procesos de integración regional fomentados a través de organismos internacionales que tienden a favorecer la confianza mutua, también, no es menos cierto que en esta región, la irrupción de las llamadas «nuevas amenazas» han incidido particularmente sobre cada una de las naciones y continuaran afectando indiscutiblemente en los próximos años, por lo que los Estados, a sabiendas de que el desarrollo y la seguridad demandan contextos donde la violencia generada por el incremento de la criminalidad debe alejarse, deben buscar soluciones intraestatales y regionales para así evitar que la institucionalidad democrática y el ordenamiento jurídico se vuelva frágil, al no darse las condiciones favorables para garantizar a sus ciudadanos la seguridad interna.
- Para evitar justamente que el crimen organizado en todas sus expresiones impongan las reglas del juego y debiliten los cimientos del Estado, los países latinoamericanos en su mayoría, aceptan la participación de las FF.AA. en tareas de seguridad interna en la medida en que la amenaza esté sobrepasando las capacidades de las instituciones responsables de contrarrestarlas, dando paso a la militarización de la seguridad pública, reorientando la normativa legal hacia la seguridad de los ciudadanos. Esta creciente utilización de las Fuerzas Armadas en los países de América Latina para las tareas que tradicionalmente han sido cumplidas por la policía, ha hecho que se vuelva a poner sobre el tapete el papel que éstas deben cumplir en un Estado democrático, y hasta cierto punto ha puesto

fin a la «crisis existencial» que estaban viviendo ante el desmoronamiento de la Doctrina de la Seguridad Nacional, al darse por finalizada la «guerra fría». Hoy los regímenes democráticos tratan de redefinir la naturaleza de las amenazas tanto externas como internas, para sobre esa base abordar la reestructuración de sus fuerzas armadas en función de las nuevas misiones, adaptándolas a los requerimientos de la gobernabilidad democrática bajo la premisa de subordinación permanente.

- Considero importante señalar, que los Estados deberían reflexionar que las condiciones que en tiempos pasados hicieron posible la democratización, no son las mismas que en el futuro garanticen su consolidación a medio y largo plazo. Por lo tanto, los Gobiernos, cualquiera que sea su posicionamiento político, deberán dar una respuesta a las reivindicaciones sociales, con el fin de disminuir la desigualdad y la pobreza, evitando de esta forma que en un futuro provoque una polarización social en un contexto de creciente violencia, derivadas de protestas sociales. Como ejemplo podemos citar las acontecidas en los primeros meses de 2013 en Brasil. Estos escenarios conflictivos podrían propiciar corrientes subrepticias que provocarían la tentación de nuevos golpes de estado al arrogarse las fuerzas armadas, como función propia el ser garantes y responsables de la «seguridad nacional »
- Los principales cambios en cuanto a estrategia de seguridad interna en el Ecuador, se dan a comienzos de este siglo con la irrupción de las nuevas amenazas en el escenario geopolítico, así como el incremento de los índices delincuenciales en el Ecuador. Si bien es cierto, que con los Libros Blancos de la Defensa Nacional presentados en los años 2002 y 2006, se determinaron las políticas de defensa –

dejando de lado su exclusividad militar— en el que se delimitaron responsabilidades y formas de cooperación entre todas las esferas políticas y sociales en las tareas de defensa, seguridad ciudadana, y seguridad pública. Estas políticas de defensa se han ido acoplando y readecuando a través de diferentes elementos: la Agenda Nacional de seguridad Interna y Externa (2008); la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009); y el Plan de Seguridad Integral (2011). Aun así están aún pendientes: la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado; y el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana. Particularmente considero que estos proyectos de ley, se mantendrán a la expectativa de ser abordados en la Asamblea Nacional. La disyuntiva para el gobierno está en decidir a qué van a dar prioridad en cuanto al estado de derecho, 1) si al cumplimiento, por un lado, de los ordenamientos legales que para este propósito ya existe; o 2) va a privilegiar al individuo priorizando de esta manera la protección de las libertades políticas y civiles individuales, como elemento esencial del estado de derecho. En otras palabras, el Sr. Presidente tendrá que definirse por el cumplimiento de lo establecido en el marco legal establecido con respecto al ámbito de acción de las FF.AA. en los temas de seguridad ciudadana; o privilegiará la seguridad de los individuos, optando por buscar los mecanismos para contrarrestar el incremento delincencial a través, principalmente, de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Reforma esta, con la que se otorgaría al Presidente de la República y a los ministros del ramo la facultad de ordenar que los miembros de las Fuerzas Armadas se ocupen de la vigilancia y control del orden público en el territorio nacional, cuando haya «evidente necesidad» de su participación, para restringir el delito sin necesidad de que haya o se promulgue un «estado de excepción». La decisión considero será

tomada en base a como se presenten las estadísticas con respecto al incremento o disminución de los índices delincuenciales que afectan a la seguridad ciudadana, y la predisposición de la Policía para borrar de la mente de los ecuatorianos la imagen de una institución resquebrajada, sin la capacidad moral, y operativa para cumplir con la responsabilidad asignada en la Carta Magna.

- Revisada la actual estructura orgánica de las FF.AA. se concluye, que si bien está orientada a cumplir con su misión principal, no es la más adecuada para cumplir de manera eficiente y eficaz las misiones subsidiarias a ella encomendadas. Ante esta realidad, las FF.AA. están llevando a cabo un proceso de reestructuración concebido como un proceso integral de transformación institucional, a la que confluyen varios elementos necesarios de ajuste como su estructura organizacional, los instrumentos normativos que la rigen, su doctrina de empleo, sus capacidades, la optimización de su infraestructura, la capacitación de su personal disponible, la racionalización y mejoramiento de sus procesos y procedimientos operativos entre otros elementos, y que motivan indiscutiblemente el rediseño de una Fuerza operativa, dirigida y conducida desde el Comando Conjunto con una proyección preestablecida para fortalecer sus capacidades, que permita en un corto plazo equipar a sus miembros y a sus grupos operativos con las capacidades básicas necesarias que permita hacer cumplir de manera efectiva su misión fundamental; y las de «Apoyo a la acción del Estado» donde se contemplan, entre otras, operaciones de apoyo al control del orden público, contra el narcotráfico, crimen organizado y terrorismo, para lo cual han de observar estrictamente (así al menos lo pregonan sus mandos) que el empleo de la fuerza en situaciones de orden interno tiene como premisas básicas: el Estado de Derecho, la práctica democrática, el respeto de los derechos humanos, la dignidad

e integridad de las personas. Todo esto cimentado en aquel conjunto de fortalezas y oportunidades entre los que se destacan sus valores institucionales, el establecimiento de un Plan Estratégico con una visión sistémica y su nivel de credibilidad, que le permitirían superar aquellas debilidades o carencias propias de su estructura organizativa, doctrinaria, y operativa, direccionadas a enfrentar conflictos convencionales, para de este modo, apoyar de manera efectiva a la Policía Nacional en la protección interna y el mantenimiento del orden público. Para ello deben estar definidos el marco legal y las competencias que el Estado ecuatoriano le otorgue.

- Sobre la base del análisis hecho en el capítulo anterior, en este capítulo se analizan ¿Cuáles serían las implicaciones para Fuerzas Armadas al apoyar a la Policía Nacional en el control del orden público y la seguridad ciudadana? y se determina que hay implicaciones tanto al interior como al exterior de la institución.
- Finalmente me permito concluir que a pesar de las implicaciones que conlleva el empleo de las FF.AA. en tareas de seguridad interna y considerando la tendencia de la redefinición de la función militar en los países latinoamericanos, debido a los cambios en el escenario estratégico, las FF.AA. del Ecuador deben apoyar a la Policía Nacional en el cumplimiento de su misión especialmente en aquellas áreas donde las fuerzas policiales no puedan cubrir o estén siendo desbordadas, para lo cual presento las siguientes recomendaciones.

5.2 Recomendaciones

- Si bien es cierto que se está llevando a cabo el proceso de integración de los países sudamericanos a través de la UNASUR, cuyo objetivo es consolidar a Suramérica como una zona de paz y servir de base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, no hay que olvidar que según la teoría realista de las relaciones internacionales, siempre habrá la «persistencia de la desconfianza mutua» entre los Estados, por lo que permanentemente estará presente la presunta hipótesis de conflicto. Ante esto el Estado Ecuatoriano tiene la responsabilidad de lograr una perfecta correlación entre las políticas para el manejo de las relaciones internacionales y las de defensa, por lo que el argumento de tener unas Fuerzas Armadas disuasivas reviste de un interés tanto político como institucional; este último como forma de capacitar permanentemente a nuestras fuerzas armadas y evitar así evitar la desprofesionalización del personal militar.
- En base a un debate en el que estén involucrados todos los actores vinculados con la seguridad interna, definir sobre el tipo y cantidad de tareas subsidiarias que cumplirían las FF.AA. en apoyo a la acción del Estado, considerando que habrían tareas que corresponderían, más bien, a otras instituciones estatales y a determinados actores de la sociedad civil. Sobre esta base se definiría sus nuevas misiones, priorizando de sobremanera, dentro del campo de la seguridad interna, el apoyo a la Policía Nacional para lo cual necesariamente se tendrá que definir el modelo doctrinario que se implementaría en las escuelas de formación y perfeccionamiento, la organización y el equipamiento de sus unidades.

- Una vez delimitado el ámbito de acción en el cumplimiento de sus misiones en apoyo a la acción del Estado, continuar con el proceso de reestructuración y rediseño de las FF.AA, para determinar desde la óptica de «empleo conjunto» los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con las misiones asignadas, considerando que deben estar en condiciones de responder a crisis que se presenten en escenarios futuros lo que implica realizar una planificación por capacidades⁵⁴.
- Definir un «Plan de acción Institucional» con el fin de contrarrestar o minimizar las implicaciones a las que conllevaría el empleo de FF.AA. en el ámbito del control del orden público y seguridad ciudadana.
- Revisar los procesos administrativos (matriz de carga laboral) en todos los niveles, a fin de optimizar el personal administrativo de tal manera que el 25% este involucrado en estas actividades mientras que el 75 % este orientado a la parte operativa. Esto permitiría cumplir con las misiones asignadas sin necesidad de incrementar el orgánico.
- Que para el nuevo orgánico de las FF.AA. se considere la conformación de batallones y compañías de Policía Militar con personal y medios propios, según el requerimiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Que estas unidades sean preparadas y entrenadas para cumplir con las misiones en apoyo a la Policía Nacional y en apoyo a la acción del Estado, mientras que el resto del personal continúe con el entrenamiento y preparación para la defensa de la

⁵⁴ Planeamiento por capacidades en términos militares, es el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico para cumplir las misiones asignadas (Revista Española de Defensa, 2006: 38)

integridad territorial, debiendo estar en condiciones de apoyar los requerimientos del Estado ante cualquier situación de crisis o emergencia.

- Que frente a las acciones del narcotráfico, el tráfico ilícito de armas y el crimen organizado, las unidades militares se empleen en apoyo a la Policía Nacional a través de la interdicción terrestre y marítima en la frontera con los países vecinos y el espacio aéreo, o en aquellos lugares donde la amenaza hubiere sobrepasado la capacidad de dichos organismos.
- Que la aplicación de la fuerza mediante operaciones militares sean dadas en estricto apego a las «Normas de Comportamiento» establecidas para el efecto en el Plan de Defensa Interna del Comando Conjunto de las FF.AA. a fin de que todo procedimiento este conforme a las normas y respetando los derechos fundamentales de los individuos. Todo esto, con la finalidad de no crear en el imaginario de la ciudadanía el hecho de que los militares están violentando los derechos humanos.
- Potenciar al Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana en el cumplimiento de sus misiones, para lo cual es necesario unificar y fortalecer la función de Inteligencia de las dos instituciones FF.AA. y PP.NN. Esto permitirá alcanzar resultados positivos en el combate a la delincuencia en todas sus formas, mantener la credibilidad institucional, pero sobre todo, que los índices delincuenciales y en la percepción de inseguridad disminuya.
- Hasta aquí la presente tesis, la misma que en su contexto general propende determinar las implicaciones que trae consigo el empleo de las FF.AA. ecuatorianas en el control del orden público y la seguridad ciudadana para de esta manera aportar en la búsqueda de la correcta utilización de la fuerza militar en

concordancia con los principios democráticos en la aplicación de la política de seguridad interna que sustenta un Estado constitucional de derechos y justicia, bajo la siguiente consideración: El empleo de FF.AA. en apoyo a la Policía Nacional surge como alternativa a la «Crisis existencial» que muchos analistas pregonaron a raíz de la firma de la paz con el Perú⁵⁵.

⁵⁵ Es necesario señalar que posterior a la presentación de la presente tesis al IAEN, se han dado tres hechos importantes: 1ro. Se publicó con fecha 9-JUN-014, en el Registro Oficial la Reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado; 2do. A inicios del segundo semestre El MICS, emitió el Plan de Seguridad Integral 2014-2017 con las Agendas respectivas y el MIDENA publicó la Agenda Política de la Defensa. Estos documentos, legitiman el empleo de FF.AA. en apoyo a la Policía Nacional, lo que valida aún más lo expuesto en esta tesis. (Nota del autor).

Bibliografía

AFP

2011 «Seis de los 14 países más violentos del mundo están en América Latina». En Hostednews. Fecha de consulta: 08.08.2013. Disponible en: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5juR7-Hc6VvfLZBizpzvhPLPHDjqg?docId=CNG.0597b8eb384e4922d9bee4102791ae04.91>.

AGUILERA, Gabriel

2008 «Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Impacto de las Amenazas Irregulares». Mexico: Woodrow Wilson Center. Fecha de consulta: 09.08.2013. Disponible en: https://www.google.com.ec/?gfe_rd=cr&ei=AgdGU_uiDImFqQX2xYG4Aw#q=Gabriel+Aguilera%2C+las+amenazas+irregulares+centroamerica

AMERICA ECONOMIA

2012 «Admiten que hay militares colombianos involucrados en narcotráfico. Política y sociedad». Fecha de consulta: 06.17.2013 Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/colombia-admiten-que-hay-militares-colombianos-involucrados-en-narcotraf>.

ARENAL, Celestino

2002 «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política». Madrid : Editorial Complutense.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

2008 «Constitución Política del Ecuador». Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador

ATENEA DIGITAL

2012 «Ecuador busca cambiar formación de militares para luchar contra el crimen». En Revista Atenea. Fecha de consulta: 08.08.2013. Disponible en: http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_8411_ESP.asp.

BACHINI, Luis

2010 «Amenazas actuales a la seguridad regional y continental». Montevideo :
Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay, 2010.

BASOMBRÍO, Carlos

2012 «¿Qué hemos hecho? Washington»: Woodrow Wilson Center, 2012. Fecha
de consulta: 08.10.2013. Disponible en:
[http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/QUE%20HEMOS%20HEC
HO%20-%20SPANISH.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/QUE%20HEMOS%20HECHO%20-%20SPANISH.pdf)

BCN

2012 «Realidad nacional del crimen organizado transnacional». Chile :
Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012. Fecha de consulta:
28.05.2012. Disponible en:
[https://www.google.com.ec/search?q=PDI%2C+Jefatura+Nacional+contral
+el+crime+organizado.+informe+el+61%25+de+los+grupos+trafica+armas
&rlz=1C1CHJL_esEC567EC567&oq=PDI%2C+Jefatura+Nacional+contra
l+el+crime+organizado.+informe+el+61%25+de+los+grupos+trafica+arma
s&aqs=chrome..69i57.121788j0j7&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=9
3&ie=UTF-8](https://www.google.com.ec/search?q=PDI%2C+Jefatura+Nacional+contral+el+crime+organizado.+informe+el+61%25+de+los+grupos+trafica+armas&rlz=1C1CHJL_esEC567EC567&oq=PDI%2C+Jefatura+Nacional+contra+l+el+crime+organizado.+informe+el+61%25+de+los+grupos+trafica+armas&aqs=chrome..69i57.121788j0j7&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=93&ie=UTF-8)

BENÍTEZ, Raúl

2009 «La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y
narcotráfico en México y América Central». En Fride. Fecha de consulta:
31.05.2012. Disponible en:
[http://www.fride.org/descarga/COM_Nueva_seguridad_regional_ESP_mar0
9.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_Nueva_seguridad_regional_ESP_mar09.pdf)

BONILLA, Adrian

2004 «Temas Transnacionales en las agencias de seguridad de la Región
Andina». [aut. libro] FLACSO. Memoria del Proyecto Política Pública de
Seguridad Ciudadana. Quito : FLACSO, 2004.

BORGES, Manuel y BANTI Liliana

2010 «El Libro Blanco de la Defensa, un instrumento para el fomento de la confianza y la seguridad en América. Fecha de consulta: 12.08.2013. Disponible en:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2010/07_OPP_2010_LIBRO_BLANCO_DE_LA_DEFENSA.pdf

BORJA, Arturo

2009 «Interdependencia, cooperación y globalismo». [aut. libro] Robert Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo. s.d. : OAI, 2009. Fecha de consulta: 25.06.2013. Disponible en:
http://www.researchgate.net/publication/45063523_Interdependencia_cooperacin_y_globalismo__ensayos_escogidos_de_Robert_O._Keohane__R.O._Keohane__comp._de_A._Borja_Tamayo

BRICEÑO, Juan

2011. «Crímen organizado y gobernanza en la región andina. Crímen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región en la región andina». Lima : FES, 2011.

CARBONELL, Miguel

2002. «El rol de las fuerzas armadas en la Constitución Mexicana » ius et Praxis. Fecha de consulta: 28.05.2012. Disponible en:
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100005

CARO, Octavio

2006 «La doctrina Bush de la guerra preventiva: ¿Evolución del "ius ad bellum" o vuelta al Medioevo. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas», vol. 36, núm. 105, julio-diciembre, pp. 399-429, Universidad Pontificia Bolivariana

CARRIÓN, Fernando y Nuñez, Jorge

2006 «(In) Seguridad ciudadana en Ecuador». En línea. Fecha de consulta: 08.08.2013. Disponible en:

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1131&context=fernando_carrion

CELI, Pablo

- 2011 «Cátedra: Poder y relaciones internacionales (Documento inédito)». Quito : Maestría en Seguridad y Defensa (IAEN).
- 2008 «La seguridad y la defensa en una nueva perspectiva». La Tendencia: Análisis Nueva Constitución.
- 2005 «Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina». [aut. libro] RESDAL. Atlas Comparativo de la defensa en América Latina. Buenos Aires : RESDAL, págs. 11-14.

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

- 2013 «CC.FF.AA., Dirección de Operaciones». Quito : Análisis de la delincuencia en el Ecuador desde el año 2008 hasta el 2012.
- 2012a «Análisis Estratégico del CC.FF.AA». Quito : C.A.E, 2012.
- 2012b «Plan Estratégico Institucional» «Ecuador 2010-2021»
- 2011 «Directiva N°2 para la Reestructuración de FF.AA.,2011». Jefatura del Estado Mayor Institucional. Quito:

COIMBRA, Luis

- 2012 «El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas». Revista latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO.N° 12. FLACSO Sede Ecuador.

COMISIÓN DE LA VERDAD

- 2010 «Informe de la Comisión de la Verdad: Conclusiones». Quito: Ediecuatorial.

CIDH

- 2011 «CIDH: seguridad interna es rol policial». Fecha de consulta 13.09.2013
Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cidh-seguridad-interna-es-rol-policial-494115.html>

CONTEXTO

- 2012 «Marco de la política exterior». En línea. Fecha de consulta: 25.05.2013.
Disponible en:
http://www.contexto.org/docs/2012/mp_notas/mp_notas157.html.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS

- 2010 «Presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad nacional».
Archivos de los diputados de México.Fecha de consulta: 20.07.2013.
Disponible en:
http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/Derechos_Humanos/Ponencias/07.pdf.

COSTA, Gino

- 2012 «La situación de la seguridad ciudadana en América Latina». Washington :
Latin America Working Group.

CRIME, IN SIGHT

- 2013 «Mapa de Violencia 2013: Brasil mantiene tasa de 20,4 homicidios por
cada 100 mil habitantes».Fecha de consulta 11. 05. 2013. Disponible en:
<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/o-globo-mapa-de-violencia-2013-brasil-mantiene-tasa-de-204-homicidios-por-cada100-mil-habitantes>.

DAMMERT & Bayley, J

- 2005 «Reforma policial y participación militar el combate a la delincuencia:
análisis y desafíos para América Latina». Santiago de Chile : Revista
Fuerzas Armadas y Sociedad No 19.

DAMMERT, L. Y Lagos, M.

- 2012 «La seguridad ciudadana». El problema principal de América Latina.
Santiago : Latinobarómetro.

DIARIO HOY

- 2011 «Los tanques no capturan delincuentes». En línea. Fecha de consulta:
08.08.2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/los-tanques-no-capturan-delincuentes-494464.html>.

DIARIO INTOLERANCIA

2012 «Convertida Venezuela en base del narcotráfico». En Redacción Intolerancia. Fecha de consulta: 20.07.2013. Disponible en: http://www.intoleranciadiario.com/detalle_noticia.php?n=91225.

DIAMINT, Rut

2008 «Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares». s.d. Defensa Seguridad Estado de Derecho.

ECUADOR INMEDIATO

2012a «Ecuatorianos disminuyen confianza en medios de comunicación privados. Ecuador inmediato». Fecha de consulta: 1.06.2013. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=181334&umt=segun_encuestadora_perfiles_opinion_ecuatorianos_disminuyen_confianza_en_medios_comunicacion_privadosl.

2012b «Asambleístas tienen opiniones diferentes sobre salida de militares a combatir la delincuencia» Fecha de consulta: 09.08.2013. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=172118&umt=asambleistas_tienen_opiniones_diferentes_sobre_salida_militares_a_combatir_delincuencia

2011 «Dos marinos en servicio activo son detenidos y acusados de robo en Milagro». En Secciones. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=141177&umt=dos_marinos_en_servicio_activo_son_detenidos_y_acusados_robo_en_milagro.

EJÉRCITO ECUATORIANO

2012 «10 mil efectivos resguardan la frontera norte». En Sala de Prensa. Fecha de consulta: 20.07.2013. Disponible en: <http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/492-10-mil-efectivos-resguardan-la-frontera-norte.html>.

2011 «Reseña histórica del Ejército ecuatoriano». En línea. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: <http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/institucion/historia.html>.

2008 Manual de Defensa Interna. Dirección de Doctrina del Ejército. Quito.

2000 Diccionario Militar. Comando General del Ejército, Quito

EJÉRCITO URUGUAYO

2004 «Transformación de las Fuerzas Armadas Uruguayas. Ejército Nacional, marco conceptual de su proceso de modernización». Montevideo : Fuerzas Armadas del Uruguay.

EL COMERCIO

2012a «Rafael Correa ratifica en sede del Ejército que militarizará combate al crimen» En Redacción Seguridad y Justicia. Fecha de consulta 10.07.2013. Disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Correa-ratifica-Ejercito-militarizara-combate_0_688731279.html

2012b «Fragil balance sobre seguridad». En Redacción Seguridad y Justicia. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: http://www.elcomercio.com/seguridad/Fragil-balance-seguridad_0_662933894.html.

2011a «60000 operativos se realizaron en Quito». En Redacción Seguridad y Justicia. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: http://www.elcomercio.com/seguridad/operativos-realizaron-Quito-inseguridad_0_539946094.html

2011b «Iglesia Católica, Fuerzas Armadas y medios, con una mejor aceptación». En el comercio.com. Fecha de consulta: 01.07.2013. Disponible en: http://www.elcomercio.com/politica/Iglesia-Catolica-Fuerzas-Armadas-aceptacion_0_538746304.html.

EL PAÍS

2007 «La parapolítica no termina». En El país. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2007/02/20/actualidad/1171926006_850215.html%20http://www.arcoiris.com.co/2012/07/la-parapolitica-no-termina/

EL TELÉGRAFO

2012 «Más de media tonelada de droga decomisa la Policía en Santa Elena». En Redacción.. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5QXUqKoA8KsJ:>

www.telegrafo.com.ec/noticias/judicial/item/mas-de-media-tonelada-de-droga-decomisa-la-policia-en-santa-elena.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec.

EL UNIVERSO

- 2013 «Intentaban sacar 300 K. de droga. En Noticias. Fecha de consulta 03.08.2013. Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/08/nota/1003266/intentaban-sacar-300-k-droga>
- 2012 «Cúpula militar que apoyó a Rafael culmina periodo». En Política. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2012/04/02/1/1355/cupula-militar-apoyo-rafael-culmina-periodo.html>.
- 2011 «Marinos acusados de robo de armas». En Temas. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2011/01/29/1/1422/marinos-acusados-robo-armas.html>.
- 2010 «El nuevo poder, los militares». En Columnistas. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2010/10/07/1/1363/nuevo-poder-militares.html>.
- 2004 «Coronel del Ejército, a juicio por narcotráfico». En Sucesos. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2004/04/22/0001/10/F16E3E54B35342B09B4BA10080768702.html>.

ESNAL, Luis

- 2007 «Brasil el nuevo paraíso del narcotráfico». La Nación. 12 de Agosto, seccion Editorial. Fecha de consulta 13.06.2013. Disponible en:
<http://corruptosuruguay.blogspot.com/2011/10/saul-feldman-el-cartel-de-juarez-y-los.html>

ESPÍN, Johana

- 2009 «La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte». Quito : Flacso Sede Ecuador. Vol. I

ESPINOZA, Andrea

2012 «La industria del narcotráfico se expande en Ecuador». En El país. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/31/actualidad/1338450249_507702.html.

ESPINOSA, Carlos

2010 «Una amenaza silenciosa: El narcotráfico en Ecuador», Polémica, págs. 136-142.

FEDHU

2008 «Historia del Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos». Fecha de Consulta: 11.22.2013 Obtenido de
FEDHU: http://fedhu.org/index.php?option=com_content&task=view&i

FRAGA, Raúl

2008 «La seguridad pública es el componente más frágil y vulnerable de la gobernabilidad en México». En Revista Humanidades de la UNAM. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
http://www.humanidades.unam.mx/revista/revista_30/revista_30_tema2.htm

GARCÍA, Bertha

2005 «El pasado y el presente de un proyecto militar corporativo» Quito: FLACSO.

GONZÁLES, Laura

2013 «El eslabón más débil de la industria». [aut. libro] Fernando Carrión, Diana Mejía y Johana Espín. Aproximaciones a la frontera. Quito. Flacso : s.d., 2013.

HARO, Luis

2012 «Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO N° 12. FLACSO Sede Ecuador.

INFOLATAM.

- 2011 «Latinoamérica es la región más desconfiada del mundo». En Latinobarómetro. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2011/04/07/latinobarometro-latinoamerica-es-la-region-mas-desconfiada-del-mundo/>.

INEC

- 2004 «Estadísticas de Delitos». Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.

IN SIGHT CRIME

- 2013 «Mapa de Violencia 2013: Brasil mantiene tasa de 20,4 homicidios por cada 100 mil habitantes». Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/o-globo-mapa-de-violencia-2013-brasil-mantiene-tasa-de-204-homicidios-por-cada100-mil-habitantes>.
- 2012 «Mara Salvatrucha». En Insightcrime.org. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/grupos-honduras/mara-salvatrucha-ms-13>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI).

- 2011 «Tasa de Homicidios». En INEGI. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en: www.inegi.com.

JARRÍN, Oswaldo

- 2012a «Todo lo que hagan los militares en las calles será ilegal». En el Hoy. Fecha de consulta: 12.07.2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/todo-lo-que-hagan-los-militares-en-las-calles-sera-ilegal-545587.html>
- 2012b «El proceso de paz en Colombia no elimina la violencia en la frontera». En el Comercio. Fecha de consulta: 23.06.2013. Disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/politica/entrevista-Colombia-proceso_de_paz-Juan_Manuel_Santos-Oswaldo_Jarrin-FARC_0_774522632.html
- 2012c «Ecuador, hub del crimen» En el Comercio. Fecha de consulta: 25.06.2013. Disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/oswaldo_jarrin_r/Ecuador-hub-crimen_0_679732225.html

KILLEBREW, Bob y Bernal, Jennifer.

- 2010 «Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security». CNAS. [En línea] 09 de 2010.
http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_CrimeWars_KillebrewBernal_2.pdf

KLIKSBURG, Bernardo

- 2008 «¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?» En Revista Coyuntura. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
http://www.nuso.org/upload/articulos/3518_1.pdf.

LABRÍN, Sebastián

- 2011 «Crimen organizado: el 61% de los grupos trafica drogas». En La tercera. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://diario.latercera.com/2011/09/25/01/contenido/pais/31-84754-9-crimen-organizado-el-61-de-los-grupos-trafica-drogas.shtml>.

LATINOBARÓMETRO

- 2010 «Informe 2010. La confianza en Instituciones», En línea. fecha de consulta 27-04-2014. disponible en:
http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf
- 2007 «Estadísticas sobre Percepción de Violencia en Ecuador». En línea. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

LEYTON, Cristián

- 1999 «Introducción al factor de hostilidad»: De la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación/diasuación. Santiago de Chile : Fasoc, Vol. 4.

LUNA, Adrián

- 2005 «Del miedo, autores y víctimas». Diario Hoy, pág. 4A. Sección Actualidad

MINISTERIO COORDINADOR DE LA SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

- 2013 «Misión del Ministerio Coordinador de Seguridad». En línea. Fecha de consulta: 12.07.2013. Disponible en: <http://www.seguridad.gob.ec/el-ministerio/>

- 2011 «Plan Nacional de Seguridad Integral». Quito: Gobierno Nacional del Ecuador. Agenda Política de la Defensa. Quito
- 2009 «Ley de Seguridad Pública y del Estado. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.
- 2008 «Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa». Quito : Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

- 2006 «Libro Blanco de Ecuador». Quito : Gobierno Nacional, 2006.
- 2002 «Libro Blanco de la Defensa Nacional »- Política de defensa. En RESDAL. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en:
<http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm>

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA

- 2006 «Planeamiento por capacidades». Revista Española de Defensa N° 220. Madrid.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 2012 «Encuentro presidencial y V reunión de gabinete binacional de ministros del Ecuador y Perú». En MMRREE. Fecha de consulta: 19.07.2013. Disponible en:
http://www.mmree.gob.ec/pol_exterior/declaracion_presidencial_chiclayo_2012.pdf.

MIRELLA, Flavio

- 2011 «Peru y Colombia delante de Bolivia en Cultivos». En El Comercio.com. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
www.elcomercio.com/ec/mund/Peru-Colombia-delante-Bolivia-cultivos_0_781122111.html.

MOLOEZNİK, Marcos

- 2008 «Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito». En revista Nueva Sociedad. Vol. 213: 167.
- 2007 «Militarización de la Seguridad Pública en México». En IELSED. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.ielsed.com/ensayos/Militarizacion-Seguridad-Moloeznik.pdf>.

MONCAYO, Paco

- 2011 «Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana».En línea. Fecha de consulta: 12.05.2013. Disponible en:
<http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9947d797-931d-45f4-b332-a5be1ec14a20/Ley%20de%20Seguridad%20Ciudadana>
- 1991 «Geopolítica, poder y seguridad». Quito : El Conejo.

MORENO Aurora

- 2012 «Seguridad democrática y militarización en Colombia:mas allá del conflicto armado». Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana N° URVIO N°12. FLACSO, Sede Ecuador.

MORGENTHAU, Hans

- 1997 «Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz». Sexta edición revisada por Kenneth Thompson. Grupo Editor Latinoamericano. Colección estudios Internacionales. Publicado por Panchemar

NIÑO, Catalina

- 2011 «Crímen organizado y gobernanza en la región andina». Quito : Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

NOTICIAS TERRA

- 2012 «Perú decidido a enfrentar con sus militares la amenaza del narcotráfico». En Noticias internacionales. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://noticias.terra.com.ar/internacionales/peru-decenido-a-enfrentar-con-sus-militares-la-amenaza-del-narcotrafico,d10a2f05dd45a310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>.

O.E.A

- 2002 «Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa» CP/RES.829(1342/02). Fecha de Consulta:24.09.2013 Disponible en:
<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>

OFFEN NEWS.

- 2012 «Militares de EEUU encabezaban red de narcotráfico en Colombia». En Noticias .Fecha de Consulta:23.09.2013 Disponible en:
<http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=39341>

ONU

- 2005 «Un concepto más amplio de la libertad». En línea. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/largerfreedom/summary.html>

ORTIZ, Arístides

- 2010 «Territorio, narcotráfico y grupos armados. E'A Periódico de Interpretación y Análisis». Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en:
ea.com.py/territorios-narcotrafico-y-grupos-armados-en-paraguay/.

ORTÍZ, Román

- 1999 «Ecuador-Perú: acuerdos para una paz definitiva. Observatorio de Seguridad y defensa en América Latina». En línea. Fecha de consulta: 20.07.2013. Disponible en:
http://seguridadydefensa.uniandes.edu.co/grupo/documentos/documentos_general/Seguridad_Regional_documentos/ortiz_1999_ecuador_peru.pdf

PARKINSON, Charles

- 2013 «Bolivia promulga primera ley de control de armas». En In Sight Crime. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/bolivia-promulga-primera-ley-de-control-de-armas>

PATRIA GRANDE

- 2012 «Humala se reúne en estricto provado con jefe del comando sur». En Patria Grande. Fecha de consulta: 31.05.2012. Disponible en:
<http://www.patriagrande.com.ve/temas/internacionales/humala-se-reune-%E2%80%9Cen-estricto-privado%E2%80%9D-con-jefe-del-comando-sur/>

PERALES, José

- 2008 «Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Impacto de las Amenazas irregulares». Washington : Woodrow Wilson International Center for Scholars.

PÉREZ, Diego

2003 «La construcción del libro blanco de defensa del Ecuador». Quito :
Universidad Andina Simón Bolívar.

PONTÓN, Daniel

2006 «Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana».
Quito : FLACSO. Ciudad Segura (OCT).

PREBISCH, Raúl.

1950 «Teoria de la dependencia».Mexico: Fondo de Cultura Economica

REDES SOLIDARIDAD

2013 «Tasas de homicidios en Nicaragua y Centroamérica en niveles de
epidemia». En línea. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://redesdesolidaridad.wordpress.com/category/estudios-sobre-nicaragua/>.

REGISTRO OFICIAL 892

1979 «Ley de Seguridad Nacional». En Leyes suramérica. Fecha de consulta
14.07.2013. Disponible en: http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/ecuador/sistemnac/Ley_275.pdf.

RESDAL

2002 «Red de Seguridad y Defensa de America Latina. Zona de paz y
Cooperacion Sudamericana» En línea] 17 de 10 de 2002.Fecha de consulta:
15.02.2014.Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d00001ba.htm>.

ROCABADO, José

2012 «La seguridad ciudadana en Bolivia ¿hay espacio para las Fuerzas
Armadas? ». Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO. N°
12. FLACSO Sede Ecuador.

RODRÍGUEZ, Gerardo

2010 «Antiguas y nuevas amenazas a la Seguridad en América Latina». En
Fundación Preciado. Fecha de consulta: 12.06.2013. Disponible en:
www.fundacionpreciado.org.mx.

ROJAS, Francisco

2008 «El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad». Rojas, Quito: Revista Nueva Sociedad N° 213. Fecha de consulta: 11.05.2013. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf

ROMERO, Iván

2010 «Cambios en la política de la defensa nacional. Del libro blanco hacia la nueva agenda de seguridad interna y externa». Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

ROUQUIÉ, Alain

2008 « Construyendo roles, Democracia y Fuerzas Armadas». Buenos Aires : Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008. http://www.academia.edu/3768303/Breve_perspectiva_historica_de_las_Fuerzas_Armadas_en_su_relacion_con_las_agendas_de_Seguridad_y_Developmento

RRP.

2012 «Perú: alta sensación de inseguridad, a pesar de baja tasa de homicidios». En Noticias. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: http://www.rpp.com.pe/2013-02-19-peru-alta-sensacion-de-inseguridad-a-pesar-de-baja-tasa-de-homicidios-noticia_568842.html.

RT

2013 «RT Actualidad. EE.UU. gasta millones para combatir el narcotráfico pero América Central no lo nota». [En línea] 04 de 02 de 2013.Fecha de consulta: 15.01.2014.Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/85690-america-central-narcotrafico-honduras-drogas-antipandillas>

2012 «RT Actualidad. La tasa de homicidios de Centroamérica supera en 10 veces la media mundial. Fecha de consulta: 15.12.2013.Disponible en: <http://actualidad.rt.com/sociedad/view/44842-La-tasa-de-homicidios-de-Centroam%C3%A9rica-supera-en-10-veces-media-mundial>

RUEDA, Juan

2009 «La securitización del crimen y la violencia social». Militarización de la Política Criminal en el Ecuador. Quito : INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES.

RUIZ, Juan

2010 «Soldados y policías: corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública». En Revista Naval. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: revistanaval.com.uy/.../soldados-y-policias-corresponsabilidad-y-misione...

SAINT-PIERRE, Héctor

2008 «Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo». En Academia. Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en: http://www.academia.edu/3768303/Breve_perspectiva_historica_de_las_Fuerzas_Armadas_en_su_relacion_con_las_agendas_de_Seguridad_y_Developmento.

SANAHUJA, José

2012 «El poder en las relaciones internacionales». En MAEC. Fecha de consulta: 12.06.2013. Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/EscuelaDiplomatica/MasterenDiplomaciayRelacionesInternacionales/Documents/2012TEMA3RR.II.pdf>.

SCHMITT, Carl

2002 «El concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios». Madrid : Alianza Editorial.

SERRA, Narcís

2004 «Amenazas a la democracia en el campo de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Inteligencia: Sugerencia a partir del caso de España». En Club Madrid. Fecha de consulta: 12.06.2013 Disponible en: www.clubmadrid.org.

TELLO, Santiago

2012 «Las Fuerzas Armadas para involucrarse en temas de seguridad interna deberán capacitarse». En Callejón de palabras. Fecha de consulta

14.07.2013. Disponible en: <http://callejondepalabras.wordpress.com/las-fuerzas-armadas-para-involucrarse-en-temas-de-seguridad-interna-deberan-capacitarse/>.

UNASUR

2008 Origen del UNASUR. Brasilia : UNASUR, 2008. Fecha de consulta: 12.06.2013. Disponible en:

<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds>

2006 «Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Americanas. Documentos».

En línea. Fecha de consulta: 12.07.2013. Disponible en:

http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

UNIDAD DE EJECUCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD CIUDADANA

2008 «1ra. Encuesta de Victimización y Percepción de la Inseguridad». Quito : UEESC.

UNIVISIÓN

2013 «UnivisiónNoticias. Narcotráfico salpica nuevamente a militares colombianos». [En línea] 18 de 01 de 2013.Fecha de consulta: 25.01.2014. Disponible en: <http://noticias.univision.com/article/1407535/2013-01-18/america-latina/colombia/narcotrafico-ejercito-militares-colombia-detenedos-cocaina#axzz2SWVwjZgj>,

VARGAS, Alejo

2008 «Una convivencia inesperada». En Revista Nueva Sociedad. Vol: 13. No 213: 80-94.

VELASQUEZ, Edgar

2002 «Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional». Revista Convergencia N° 27. Universidad Autónoma del estado de México. Fecha de consulta:

14.07.2013. Disponible en:

http://so000260.ferozo.com/pdf/Velasquez_Rivera_DSN.pdf

WALLESTEIR, Immanuel

2007 «El futuro de la civilización capitalista». Barcelona : Icaria.

WURGAFT, Ramy

2011 «Avance de la seguridad y crimen organizado en Argentina». En Mundo.
Fecha de consulta 14.07.2013. Disponible en:
<http://www.elmundo.es/america/2011/09/26/noticias/1317073912.html>.

ZAVERUCHA, Jorge

2008 «La Militarización de la seguridad publica en Brasil ».En la Revista nueva
Sociedad.Nº 213 enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552 Fecha de
consulta 14.07.2013. Disponible en:
http://www.nuso.org/upload/articulos/3498_1.pdf

Anexos

Anexo 1: Características de la situación de las FF.AA. en la seguridad pública

PAÍS	FF. AA.	FF.AA. actúa en la seguridad	Marco legal	Cuando se emplean	Quién dispone
Antigua barbuda	Sí	Sí	Constitución	Permanente/temporal/emergencia	Gobernador general
Bahamas	Sí	Sí	Constitución	Permanente/temporal/emergencia	Gobernador general
Barbados	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
Belice	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
Bolivia	Sí	Sí	Constitución	Emergencia/excepción	Presidente
Brasil	Sí	Sí	Constitución	Emergencia	Poderes Constitucionales
Canadá	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Ministro/Gobernador
Chile	Sí	Sí	Leyes Orgánicas	Temporal/excepción/emergencia	Presidente
Colombia	Sí	Sí	Constitución	Temporal/excepción	Congreso
Costa Rica	No	No	Constitución	No Aplica	No Aplica
Dominicana	No	No	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Ecuador	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de emergencia	Presidente
El Salvador	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de emergencia	Presidente
EE.UU.	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Grenada	No	No	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Guatemala	Sí	Sí	Constitución	Temporal/permanente	Presidente
Guyana	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Haití	No	No	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Honduras	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Jamaica	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
México	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Congreso
Nicaragua	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
Panamá	No	No	Constitución	No Aplica	No Aplica
Paraguay	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
Perú	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
República Dominicana	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Saint kits y Nevis	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
San Vicente y Granadinas	No	No	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Santa Lucía	No	No	No Aplica	No Aplica	No Aplica

Fuente: OEA. Junta Interamericana de Defensa, Tomado de la revista URVIO 12, 2012:140

Anexo 2: Clasificación de las operaciones de Defensa Interna

CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES DE DEFENSA INTERNA





Anexo 3: Amenazas y factores de riesgo en el Ecuador

SEMAFORIZACIÓN DE LAS AMENAZAS Y FACTORES DE RIESGO

AMENAZAS/FACTORES RIESGO	REGIÓN NORTE	REGIÓN SUR	REGIÓN OCCIDENTAL	REGIÓN CENTRAL
INFLUENCIA DE LOS GIAC (AMENAZA).	X			X
NARCOTRÁFICO.	X	X	X	X
MINERIA ILEGAL	X	X		
TRÁFICO DE COMBUSTIBLES Y PRECURSORES	X	X		
TRÁFICO DE ARMAS	X	X	X	X
DELINCUENCIA COMÚN	X	X	X	X
DELINCUENCIA ORGÁNIZADA	X	X		
LIBRE MOVILIDAD DE EXTRANJEROS	X	X	X	X
CONFLICTIVIDAD SOCIAL	X	X	X	X
DESASTRES NATURALES	X	X	X	X

LAS AMENAZAS Y FACTORES DE RIESGO SE CONCENTRAN EN SU MAYORÍA EN LA REGIÓN NORTE, SUR Y OCCIDENTAL CONVIRTIENDO A LA REGIÓN CENTRAL ESPECIALMENTE QUITO EN ZONA DE CONVERGENCIA DE LA CONFLICTIVIDAD POLÍTICA - SOCIAL.

Anexo 4: Confianza en las Fuerzas Armadas en Latinoamérica

Tabla N° 17: La Confianza en las Instituciones de la Democracia 2010 (%)

	CONGRESO	PARTIDOS POLÍTICOS	PODER JUDICIAL	FUERZAS ARMADAS	GOBIERNO
Uruguay	62	45	58	41	71
Venezuela	49	43	38	49	52
Costa Rica	47	23	46	0	45
Brasil	44	24	51	63	55
Chile	41	23	38	59	58
Honduras	41	22	34	36	41
Argentina	39	21	34	37	36
Panamá	37	29	34	0	60
América Latina	34	23	32	45	45
Colombia	33	23	34	58	48
Rep. Dominicana	32	22	28	33	34
Paraguay	28	23	27	49	47
Bolivia	28	17	24	38	42
México	28	19	28	55	34
El Salvador	25	16	22	54	57
Ecuador	24	20	21	53	49
Nicaragua	21	17	22	25	37
Guatemala	17	14	17	31	24
Perú	14	13	15	35	25

Fuente: Latinobarómetro 2010

Anexo 5: Proyecto de Ley de seguridad Ciudadana propuesta por el Ex Asambleísta, Sr. Gral. (S.P.) Paco Moncayo.

PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Considerando:

Que, se requiere edificar una sociedad en la cual todos los seres humanos puedan disfrutar, sin temor, del ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, preservando su integridad física, psicológica y patrimonial, en un ambiente de convivencia ciudadana armónica y en paz;

Que, el derecho a la seguridad personal nace de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 3 dice: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad ya la seguridad de su persona"; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales"; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales";

Que, de conformidad con el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 260 de la Constitución de la República, el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Siendo que el numeral 1 del artículo 261 indica que es competencia exclusiva del Estado Central, la defensa nacional, protección interna y orden público;

Que, el inciso primero del artículo 340 de la Constitución de la República señala que el sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo;

Que de conformidad con el inciso final del Art. 340, el sistema nacional de inclusión y equidad social se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte;

Que, conforme al artículo 393 de la Constitución de la República, el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno la planificación y aplicación de estas políticas;

Que, la nueva Política de Seguridad Nacional, está fundamentada en la participación ciudadana y busca introducir un concepto amplio de seguridad integral, sustentado en los valores de la democracia, en el principio de la soberanía, con el objetivo de ser un instrumento más que coadyuve al desarrollo de la sociedad ecuatoriana;

Que, La Ley de Seguridad Pública y del Estado En el título IV, DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, art. 23, declara a la seguridad ciudadana como 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;

Que, es necesario articular los distintos organismos que conforman los sistemas establecidos en la Constitución y la Ley con los organismos de derecho privado para alcanzar eficiencia, eficacia y efectividad en las políticas públicas de seguridad ciudadana, orientadas al buen vivir;

En uso de la atribución que le confiere el número 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Considerando:

Que, se requiere edificar una sociedad en la cual todos los seres humanos puedan disfrutar, sin temor, del ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, preservando su integridad física, psicológica y patrimonial, en un ambiente de convivencia ciudadana armónica y en paz;

Que, el derecho a la seguridad personal nace de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 3 dice: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad ya la seguridad de su persona"; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales"; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales";

Que, de conformidad con el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 260 de la Constitución de la República, el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Siendo que el numeral 1 del artículo 261 indica que es competencia exclusiva del Estado Central, la defensa nacional, protección interna y orden público;

Que, el inciso primero del artículo 340 de la Constitución de la República señale que el sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo;

Que de conformidad con el inciso final del Art. 340, el sistema nacional de inclusión y equidad social se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte;

Que, conforme al artículo 393 de la Constitución de la República, el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno la planificación y aplicación de estas políticas;

Que, la nueva Política de Seguridad Nacional, está fundamentada en la participación ciudadana y busca introducir un concepto amplio de seguridad integral, sustentado en

los valores de la democracia, en el principio de la soberanía, con el objetivo de ser un instrumento más que coadyuve al desarrollo de la sociedad ecuatoriana;

Que, La Ley de Seguridad Pública y del Estado En el título IV, DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, art. 23, declara a la seguridad ciudadana como 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;

Que, es necesario articular los distintos organismos que conforman los sistemas establecidos en la Constitución y la Ley con los organismos de derecho privado para alcanzar eficiencia, eficacia y efectividad en las políticas públicas de seguridad ciudadana, orientadas al buen vivir;

En uso de la atribución que le confiere el número 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

TÍTULO I DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Art. 1.- Seguridad Ciudadana.- Es la situación social, que permite a todas las personas, desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, el libre y pacífico ejercicio de sus derechos humanos, individuales y colectivos; el goce de sus bienes y el cumplimiento de sus obligaciones, cultivando una cultura de paz y de convivencia armónica.

Art. 2.- Obligación del Estado.- El Estado, en todas sus funciones y niveles de gobierno, propenderá a la seguridad ciudadana a través de políticas y acciones concretas, integradas y coordinadas; con la participación protagónica de la ciudadanía y de las instituciones de la sociedad civil, con el fin de asegurar el desarrollo equilibrado de los ecuatorianos y las ecuatorianas; así como, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Art. 3.- Objeto de la ley.- Normar y coordinar las acciones de las funciones e instituciones del Estado y de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, determinando los espacios de participación ciudadana, a fin de lograr los objetivos de una vida protegida de todas las formas de violencia, una cultura de paz y así fomentar el desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana.

Art. 4.- Ámbito de aplicación.- La presente leyes de aplicación en todo el territorio nacional, obligatoria para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos en general.

Art. 5.- Principios.- La presente ley se regirá por los siguientes principios:

- a) Complementariedad: Se articulará y complementará el trabajo entre la Función Ejecutiva, otras Funciones del Estado y los diversos niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la ciudadanía.
- b) Integralidad: Se aplica a la sociedad ecuatoriana en su conjunto, con un enfoque de intervención holístico.
- c) Prevención: Orientada sobre la base de la detección oportuna de las causas de los diferentes tipos de violencia, con el fin de actuar sobre ellas. La violencia debe enfrentarse antes de que se produzca y genere impacto social, mediante la prevención institucional (instituciones fuertes, legítimas y eficientes), la prevención situacional (sitios acogedores, integradores y articuladores), la prevención social (acciones sobre las causas estructurales, económicas, sociales y culturales) y la prevención policial (inteligencia policial, respuesta inmediata y oportuna);
- d) Participación Ciudadana: Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, de manera organizada, podrán participar activamente en la planificación, definición y aplicación de políticas públicas en esta materia;
- e) Subsidiaridad: Supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas de seguridad ciudadana, por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población.

TÍTULO II

DELSISTEMA NACIONAL DESEGURIDAD CIUDADANA.

Art. 6.- Del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.- Integra y coordina a todas las instituciones públicas y ciudadanas responsables de la prevención, protección, control, detección, sanción y reparación frente a las amenazas en contra de la seguridad. Esdesconcentrado y descentralizado, opera en el Gobierno Central y en todos los niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; el Sistema se adaptará a las amenazas, vulnerabilidades y riesgos propios de cada circunscripción territorial, a sus particularidades geográficas, políticas, sociales y culturales.

Art. 7.- Del Consejo de Seguridad Ciudadana.- Tendrá por objeto el estudio, formulación y evaluación de las políticas nacionales en materia de seguridad ciudadana. Estará conformado por:

- a) El Ministro o la Ministra del Interior, quien lo presidirá;

- b) El Ministro o la Ministra de Justicia;
- c) Un (a) representante del Consejo de la Judicatura;
- d) Un (a) representante de la Función de Transparencia V Control Social;
- e) Un (a) representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- f) El o la Comandante General de la Policía Nacional;
- g) El o la Fiscal General de la Nación, o su delegado;
- h) Un (a) representante de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;
- i) El o la titular de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo su delegado; y,
- j) Un (a) representante de la ciudadanía, seleccionado por el Consejo de Participación V control Social, conforme a sus normas.

Para casos V materias que se considere pertinente, el Consejo de Seguridad Ciudadana podrá incorporar, únicamente con voz informativa, a otras instituciones o personas que, por su especialidad o conocimientos, puedan contribuir a los fines de la seguridad ciudadana.

Art. 8.- Funciones.- El Consejo de Seguridad Ciudadana tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular políticas orientadas a la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia; con especial énfasis, en la violencia intrafamiliar, de género V al maltrato infantil;
- b) Coordinar las acciones de seguridad de las instituciones responsables;
- c) Coordinar las políticas V acciones de gestión de riesgos, de acuerdo a lo previsto para el efecto, en la Ley de Seguridad Pública V del Estado;
- d) Desarrollar la Doctrina Nacional que incluirá políticas públicas de seguridad ciudadana, para orientar la gestión de la misma, en el país.
- e) Elaborar el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que contemplará políticas, estrategias, programas y proyectos de largo, mediano y corto plazo, el que será aprobado por el Presidente o la Presidenta de la República;
- f) Apoyar las medidas de fortalecimiento institucional de todas las entidades responsables de la seguridad ciudadana;
- g) Promover la provisión oportuna del equipamiento de los órganos e instituciones de seguridad ciudadana, para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- h) Fomentar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y optimización de los esfuerzos de las instituciones de seguridad ciudadana;
- i) Evaluar los resultados de las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana y proponer sus correctivos;
- j) Realizar campañas informativas y de formación en valores y normas de convivencia ciudadanas;

- k) Coordinar el apoyo internacional, la cooperación con organismos similares de la comunidad internacional, la capacitación y la búsqueda de soluciones doctrinarias y prácticas, especialmente en el ámbito subregional y regional; y,
- l) las demás determinadas en la Ley y su Reglamento.

Art. 9.- Del Ministerio del Interior.- El Ministerio del Interior ejercerá la rectoría nacional de las políticas públicas de seguridad ciudadana y será responsable de la coordinación de las Instituciones destinadas a este propósito, mediante la Coordinación Nacional de Seguridad Ciudadana y de las Coordinaciones Regionales de Seguridad Ciudadana, en los diferentes niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 10.- De los Consejos Territoriales de Seguridad Ciudadana.- Se conformarán Consejos Regionales, Provinciales, Metropolitanos, Cantonales y Parroquiales, de Seguridad Ciudadana; los que estarán presididos por las autoridades ejecutivas de cada gobierno local y con la participación de todas las instituciones responsables de dicha seguridad, en cada jurisdicción territorial.

Art. 11.- De la coordinación y evaluación.- La Coordinación Nacional de Seguridad Ciudadana y los Consejos Territoriales de Seguridad Ciudadana, tendrán a su cargo la coordinación, seguimiento y evaluación de los planes y directrices que en esta materia dicte el Consejo de Seguridad Ciudadana, para lo cual, contarán con la cooperación de los Gobernadores, Prefectos, Alcaldes y Presidentes de las Juntas

Parroquiales Rurales.

La organización, atribuciones y funcionamiento de la Coordinación Nacional y los Consejos Territoriales de Seguridad Ciudadana, se desarrollarán en el Reglamento de la presente Ley y mediante los actos legislativos de cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado.

TÍTULO III

DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Art.12.- De las Instituciones.- Las instituciones con responsabilidades específicas en la seguridad ciudadana son:

1. Policía Nacional;
2. Policía Judicial;
3. Unidades de Seguridad ciudadana que se organizarán en los Gobiernos Autónomos Descentralizados;

4. Cuerpos de Bomberos;
5. Unidades y sistemas de emergencia;
6. Fuerzas Armadas en misiones suplementarias, conforme a lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado; y,
7. Las entidades responsables de los temas de prevención y gestión de riesgos a nivel nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art.13.- Atribuciones.- Corresponde a las Instituciones de Seguridad Ciudadana, sin perjuicio de las competencias establecidas por la Ley que individualmente las regule:

1. Acatar y ejecutar sin dilaciones, las directrices de coordinación que, en materia de seguridad ciudadana, sean emitidas por el Consejo de Seguridad Ciudadana.
2. Vigilar, en el ámbito de sus competencias territoriales, el desarrollo y cumplimiento de los planes de seguridad ciudadana, fijados por el Consejo de Seguridad Ciudadana.
3. Organizar internamente las unidades administrativas de coordinación necesarias, que permitan el cabal cumplimiento de las normas y preceptos contenidos en esta Ley y su Reglamento.
4. Organizar, desarrollar e implementar sistemas informáticos, estadísticos, comunicacionales, administrativos, logísticos y de cualquier otra naturaleza, que permitan optimizar la coordinación entre los distintos órganos y niveles de seguridad ciudadana.

Art. 14.- Observancia de Derechos.- Las actuaciones de las instituciones de seguridad ciudadana, se desarrollarán en estricta observancia a los derechos y garantías determinados en la Constitución de la República, Tratados Internacionales y leyes vigentes. Sus principios de actuación son la solidaridad, probidad, eficacia, eficiencia, subordinación, disciplina, cooperación y responsabilidad.

Art. 15.- Participación.- Las Instituciones de Seguridad Ciudadana participarán en la ejecución de los planes fijados por el Consejo de Seguridad Ciudadana; así como en la ejecución de las directrices que en materia de equipamiento logístico, disciplina, educación y las otras que se dicten, con el objeto de garantizar la eficacia de las acciones a tomarse en pro de la seguridad ciudadana.

Art. 16.- Facultad Normativa.- Las instituciones correspondientes a los diversos niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados, dictarán, en el ámbito de su competencia, las normas necesarias para establecer el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios adscritos a las instituciones de seguridad ciudadana, en atención a la naturaleza de la actividad que desempeñan y los principios establecidos en la Constitución de la República y Leyes vigentes.

TÍTULO IV

DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS GAD.

Art.17.- Organización y coordinación.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados organizarán sus sistemas integrados de seguridad ciudadana, que estarán coordinados por un Consejo Territorial de Seguridad Ciudadana, como órgano de integración, elaboración, aplicación y control de las políticas públicas, en materia de seguridad local.

Art. 18.- De los Centro de Operaciones de Emergencia (COE).- Para enfrentar situaciones de crisis, los gobiernos autónomos locales organizarán Centros de Operaciones de Emergencia(COE) que estarán presididos por la autoridad ejecutiva o su delegado, que deberá ser la máxima autoridad de la unidad de seguridad ciudadana correspondiente, cuya misión será ejercer la conducción política y la supervisión operacional de los órganos de seguridad ciudadana, a nivel local.

Para asegurar la coordinación y subsidiaridad, cada nivel de gobierno designará un responsable. El detalle de la organización se establecerá en el acto legislativo, que, para efectos de aplicación de esta Ley, deberá expedir el órgano correspondiente.

Art. 19.- Coordinación interinstitucional.- La acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el nivel interinstitucional, apuntará a la coordinación con los sistemas locales de policía, justicia, rehabilitación social, salud y educación. La instancia de coordinación será el Consejo Territorial de Seguridad; para este fin, mantendrá enlace permanente con los centros hospitalarios, Cruz Roja, Policía Nacional, Defensa Civil y otras entidades de socorro, emergencias y auxilio.

Art. 20.- Implementación de Juzgados de Paz.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con la finalidad de alcanzar objetivos de administración de justicia en base a la conciliación y equidad para la solución no judicial de los conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravencionales, que sean sometidos a su jurisdicción; en coordinación con el Consejo Nacional de la Judicatura, colaborarán en la implementación de los Juzgados de Paz, de conformidad con la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial.

Art. 21.- Rehabilitación social.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, contribuirán al logro de los fines de rehabilitación social que la Constitución establece para el sistema penitenciario, coordinando con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, los temas relacionados con la planificación, ubicación y diseño de los centros de rehabilitación, adecuándolos a la gestión del espacio público, uso del suelo y políticas de seguridad ciudadana.

Art. 22.- Educación para la seguridad.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cooperarán en sus territorios con los centros educativos, para incluir en los programas de estudio, cursos específicos sobre formación en valores y convivencia ciudadana; para conseguir que el sistema educativo adopte, como eje transversal, un modelo de educación enmarcada en la cultura de paz y libre de violencia.

Art. 23.- Cultura de Paz.- La cultura de paz es el conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida en los que prevalece el respeto a la vida, la persona y su dignidad, sustentados en el respeto a los derechos humanos, el rechazo a la violencia en todas sus formas, el rechazo a la xenofobia, el racismo y la discriminación, la promoción de relaciones no violentas entre los ciudadanos, comunidades y grupos sociales.

Art. 24.- Derecho a la cultura de paz.- Es deber primordial del Estado, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

TÍTULO V

DEL REGISTRO Y MEDIDAS DE SEGURIDAD EN ESTABLECIMIENTOS E INSTALACIONES

Art. 25.- Del Registro.- Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades vinculadas con la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, deberán registrarse en el Municipio de cada cantón, especificando fecha de inicio de actividades, ubicación perfectamente clara y referenciada y tipo de actividad a la que se dedica; este registro se renovará cada año junto con la respectiva patente de funcionamiento. La base de datos Municipal, estará enlazada en línea con la Policía Nacional.

Art. 26.- De las medidas de seguridad.- El Consejo de Seguridad Ciudadana, en los niveles Nacional, Regional, Distrital, Municipal y Parroquial, podrá ordenar, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, con el fin de prevenir la comisión de actos

delictivos que se puedan generar en su contra o cuando existan riesgos directos para terceros.

Art. 27.- De las medidas obligatorias.- Los titulares de todos los establecimientos e instalaciones públicas y privadas, comerciales o de prestación de todo tipo de servicios, serán responsables de la adopción o instalación de las medidas de seguridad obligatorias, de acuerdo con las normas que se dicten para el efecto, mediante actos legislativos de los distintos niveles de gobierno.

TITULO VI

DE LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Art. 28.- Del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.- Es el instrumento que articula los proyectos y acciones del Gobierno Central, los diversos niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Ciudadana a nivel nacional, responsables de la seguridad y del orden público. El Plan tendrá un alcance de largo y mediano plazo y se concretará en planes operativos anuales o plurianuales

La propuesta del Plan, se elaborará en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, lo conocerá este organismo y se oficializará con la aprobación y firma del Presidente o la Presidenta de la República.

Art. 29.- Del Plan Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana.- Lo elaborará el Consejo Territorial de Seguridad Ciudadana, será aprobado por el órgano de legislación y fiscalización de cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado y lo legalizará la máxima autoridad ejecutiva mediante su firma. Los planes territoriales serán coherentes con el Plan Nacional.

Los planes territoriales se construirán con la participación ciudadana, siguiendo los mismos procedimientos de planificación establecidos en el COOTAD.

TITULO VII

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Art. 30.- Participación Ciudadana.- La ciudadanía está llamada a participar activamente en las tareas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadanas, ya sea aportando en la definición de políticas, participando en el Sistema Integrado de Seguridad y Convivencia Ciudadanas o coadyuvando, de cualquier manera, al logro de los objetivos establecidos.

Todos los ciudadanos y las ciudadanas podrán participar individual o colectivamente en la elaboración de los planes de seguridad y convivencia ciudadanas, planteando sugerencias, observaciones y comentarios sobre dichos planes. Así mismo podrá denunciar, ante cualquier órgano de los Consejos Territoriales de Seguridad Ciudadana, las deficiencias y actividades irregulares, percibidas en la ejecución de los planes de seguridad ciudadana.

Art 31.- Observatorios y Veedurías.- Las autoridades de los diversos Gobiernos Autónomos Descentralizados, alentarán la conformación de observatorios y veedurías ciudadanas que se constituirán para contribuir al cumplimiento y evaluación de las normas de seguridad y convivencia ciudadanas.

Art. 32.- Información.- Las Instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establecerán canales adecuados de comunicación e información con la ciudadanía, con el fin de garantizar una adecuada participación de ésta en las actividades relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadanas.

TÍTULO VII FINANCIAMIENTO

Art. 33.- Los gastos que demande la implementación de las disposiciones de la presente Ley, se sufragarán con fondos provenientes de las partidas presupuestarias destinadas a seguridad, que anualmente se aprueben.

DISPOSICIONES GENERALES

Todo lo que no esté contemplado en la presente Ley, se estará a lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley contra la violencia a la mujer y la familia, Código de la Niñez y Adolescencia y el Código Orgánico de la Función Judicial.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- En el plazo de 60 días, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, el señor Presidente de la República, dictará el respectivo Reglamento a la presente Ley.

SEGUNDA.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que al momento de la publicación de esta ley, no cuenten con Centros de Operaciones de Emergencias (COE), Observatorios y Veedurías; los implementarán de conformidad con sus propias realidades y necesidades locales.

DISPOSICIÓN FINAL.- Deróguense todas las disposiciones generales y especiales que contravinieren de modo expreso a la presente Ley.

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Anexo 6: Matriz con el sustento legal que faculta a las FF.AA. cumplir con las tareas subsidiarias

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Decreto Ejecutivo No. 433, del 21 de junio de 2007, publicado en el R.O. No. 114 del 27-JUN-07 mediante el cual se “Aprueba la delimitación de los Espacios Geográficos Nacionales y Reservados, que estarán bajo el control de las Fuerzas Armadas”; e incluye en el ANEXO”A” el “Mapa Nacional de Áreas Reservadas y Zonas Fronterizas”.</p> <p>2. El Art. 43 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que trata de la protección de instalaciones e infraestructura, le faculta al señor Ministro de Defensa Nacional a disponer que las Fuerzas Armadas, como medida de prevención, la protección de las instalaciones e infraestructura pública o privadas que él considere se encuentran en riesgo.</p>	<p>El D.E. 433 establece medidas de seguridad, defensa, control y las restricciones que regirán en estas jurisdicciones e instalaciones, que son responsabilidad de las FF.AA., y que deben incluirse en los Planes de Seguridad Interna y Externa como “Factores Estratégicos de Defensa”.</p>	<p>Los ministerios y organismos dueños de las instalaciones en coordinación con las unidades de las Fuerzas Armadas, en las respectivas zonas de defensa.</p>	<p>Las unidades militares en cuyas zonas, subzonas y áreas de defensa existen instalaciones estratégicas o zonas de frontera.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Art. 313 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.</p> <p>“Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la Ley”.</p> <p>2. La Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el Título VIII, Capítulo I, “De la regulación y control de los sectores estratégicos de la seguridad del Estado”, Art. 42 “De la Regulación de los sectores estratégicos de la seguridad del Estado” establece que: “Son sectores estratégicos de la seguridad del Estado los previstos en la Constitución y los correspondientes a la industria de la defensa, de seguridad interna, de investigación científica y tecnológica para fines de defensa y seguridad interna”.</p> <p>3. Oficio No. T-372 SGJ-08-2944 de fecha 22 de octubre de 2.008, mediante el cual el señor Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República informa al señor Ministro de Minas y Petróleos que “existe un nuevo esquema jurídico relacionado con la implementación del control efectivo del Sistema de abastecimiento, transporte, distribución y comercialización de combustibles derivados de hidrocarburos y gas licuado de petróleo”.</p>	<p>1. Controlar el uso indebido y el desvío ilícito de combustibles derivados de petróleo y GLP, en todo el territorio nacional y mar territorial.</p> <p>2. Anexo “G” Plan Militar de Defensa Interna de las FF-AA. “ESCUDO”, para el control del movimiento ilícito de combustibles y GLP en las zonas de frontera.</p>	<p>1. Ministerio de Energía y Minas.</p> <p>2. Ministerio de Gobierno.</p> <p>3. Dirección General del S.R.I.</p> <p>4. Gerencia de la CAE.</p> <p>5. Presidente Ejecutivo de PETROECUADOR.</p> <p>6. Dirección Nacional de Movilización.</p> <p>7. Comandos Generales de Fuerza.</p>	<p>1. Todas las unidades de la Fuerzas Armadas.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 2007-328 del 02-DIC-007 entre PETROECUADOR Y el Ministerio de Defensa Nacional para la Seguridad del Sistema Hidrocarburífero Nacional; y, Convenio Modificatorio al Convenio de Cooperación Interinstitucional 2007-328, de fecha 03-ABR-008.</p>	<p>1. Proporcionar seguridad física externa a la infraestructura del Sistema Hidrocarburífero Nacional en las áreas de exploración, explotación, almacenamiento y transporte mediante patrullaje y demás procedimientos para cumplir esta misión.</p> <p>2. ANEXO "H" al Plan Militar de Defensa Interna de FF.AA. "ESCUDO", para proporcionar seguridad exterior a las instalaciones del sistema hidrocarburífero nacional.</p>	<p>1. Fuerzas Armadas y PETROECUADOR.</p>	<p>1. Unidades de las Fuerzas Armadas en cuya jurisdicción se encuentran las instalaciones del Sistema Hidrocarburífero Nacional.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Convenio de Cooperación Interinstitucional para el control de la deforestación y movilización de productos forestales y de especímenes de vida silvestre a nivel nacional; y, cumplimiento Decretos Ejecutivos No. 419 del 19 de junio de 2007; y, Decreto Ejecutivo No. 498 del 25 de julio de 2007, y su implementación.</p> <p>2. Oficio No. MS-8-CC-049 del 14-MAR-008.</p>	<p>1. Implementación de Puestos de control, patrullaje y operaciones de control forestal. Previstos doce (12), implementados cuatro (4), para control tala ilegal de madera.</p>	<p>1. Ministerio del Ambiente.</p> <p>2. Fuerzas Armadas.</p>	<p>1. Todas las unidades de la Fuerza Terrestre.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORG. PARTICIPAN	UNID. INVOLUCRADAS
<p>1. Convenio de Cooperación Interinstitucional para implementar el Plan de medidas cautelares a favor de los pueblos TAROMENANI Y TAGAERI 25-FEB-2008.</p> <p>2. Prevé emplear veinticuatro (24) efectivos en dos (2) grupos, para participar en los Operativos de Control; y, proporcionar medios de transporte desde la Base Estación de Monitoreo (ZITT).</p> <p>3. Coordinación interinstitucional. Art. 226 de la Constitución de la República.</p>	<p>Implementar acciones de control de ingreso a la Zona Intangible Tagaeri-Taromenani (ZITT).</p>	<p>1. Ministerio de Gobierno.</p> <p>2. Ministerio Defensa Nacional.</p> <p>3. Ministerio del Ambiente.</p>	<p>Núcleo Operacional Amazonas.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORG, PARTICIPAN	UNID. INVOLUCRADAS
<p>1. El Acuerdo Ministerial N° 0298-10 del 23 de marzo de 2.010, dispone la obligatoriedad de ejecutar ochenta (80) horas de trabajo en las diferentes opciones de participación estudiantil en el tercer año de bachillerato, en las que se incluye la IMEVAC.</p>	<p>1. Proporcionar Instrucción Militar a los alumnos de los Sextos Cursos de Educación Secundaria (Tercer año de Bachillerato) que lo soliciten, durante ochenta (80) horas cada año.</p>	<p>1. Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p>2. Ministerio de Educación.</p>	<p>Unidades seleccionadas de las Fuerzas Armadas.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORG. PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. PLAN ECUADOR. Minimizar la percepción de amenaza generada por los efectos del “Plan Colombia” en un enfoque multidimensional de la seguridad en miras a la reducción de índices de criminalidad, incursión de grupos irregulares y violación de la Soberanía Nacional, asegurando la libertad de circulación de bienes y servicios. Julio de 2007 (En la actualidad, a cargo de SENPLADES).</p> <p>2. Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado.</p>	<p>1. Apoyar las actividades desarrolladas por las instituciones del Estado en la frontera norte, permitiendo su desarrollo armónico en un ambiente de protección y seguridad.</p>	<p>1. Ministerios involucrados.</p> <p>2. FF.AA.</p>	<p>Unidades de las FF.AA. de guarnición en las provincias fronterizas con Colombia.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Contrato entre PETROCOMERCIAL y Comando Ductos y Refinería del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, para mantenimiento y seguridad de los ductos y refinerías.</p> <p>2. Ejecutar operaciones para obtener información/ pruebas, realizar capturas, identificar o neutralizar personal responsable de ilícitos contra el Sistema de tuberías del (SOTE).</p> <p>3. Art. 43 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.</p>	<p>1. Proporcionar seguridad a los poliductos y SOTE.</p>	<p>1. PETROECUADOR.</p> <p>2. Cuerpo de Ingenieros del Ejército.</p>	<p>Comando Ductos y Refinería del CEE.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
1. Instructivo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para combatir el contrabando de productos por la frontera Sur y Norte del país, Oficio MJ-3-2007-1457 del 21-SEP-007.	1. Control estricto de mercaderías por carreteras y vías fluviales y marítimas.	1. Ministerio de Agricultura. 2. FF.AA.	Unidades de las Fuerzas Terrestre y Naval.

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
1. Convenios entre el Concejo Nacional Electoral y el Ministerio de Defensa Nacional, para el transporte del material electoral y el Control y seguridad de los procesos electorales y procesos de revocatorias de mandatos que se desarrollan en el país; y, elaboración de papeletas electorales y demás documentos para el proceso electoral.	1. Elaborar documentación. 2. Transporte del material. 3. Control y seguridad de los procesos electorales.	1. T.S.E. 2. FF.AA.	1. I.G.M. 2. TODAS LAS UNIDADES DE FF.AA.

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas (Ley 108) 17-SEP-990 R.O. 523, que dice: "Las instituciones, dependencias y servidores del sector público están obligados a suministrar información y prestar la colaboración que determina la Ley o que establezcan las autoridades a las que compete su aplicación.</p> <p>2. Reglamento para aplicación de la Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas 29-I-991, R.O. 637 del 07-MAR-991.</p> <p>3. Art. 66. Además de la Policía Nacional y Policía Militar Aduanera (Actualmente se denomina S.V.A.), las Fuerzas Armadas Nacionales, como parte integrante de la Fuerza Pública y sin descuidar sus funciones específicas coadyuvarán a combatir la producción y el tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización, especialmente en los lugares donde no exista personal de la Policía o esta no cuente con los medios necesarios.</p> <p>4. Art. 69 la Fuerza Pública y la PMA (SVA) están obligados a comunicar al CONSEP, en forma inmediata, sobre el ingreso al territorio nacional y mar territorial, de cualquier nave o aeronave en que se estuviere movilizand o sustancias sujetas a fiscalización.</p>	<p>1. Apoyar las operaciones contra el tráfico de drogas, y ejecutar estas en áreas donde no está presente la Policía.</p>	<p>1. FF.AA.</p> <p>2. CONSEP.</p> <p>3. Policía Nacional.</p> <p>4. SENA E.</p>	<p>1. Todas las unidades de las FF.AA.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
1. Ley de Fabricación, Importación y Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios; y, su Reglamento. 2. Se somete el control de armas al Ministerio de Defensa a través del Comando Conjunto de las FF.AA. 3. Decreto ejecutivo N° 749 de 2011	1. Efectuar el control de la Tenencia de armas, municiones y explosivos.	1. MDN. 2. CC.FF.AA. 3. PP.NN. 4. SENAЕ.	1. Todas las unidades de las FF.AA.

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
1. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MDN e HIDROPAUTE, para proporcionar seguridad al complejo Hidroeléctrico de PAUTE.	1. Proporcionar seguridad al Complejo Hidroeléctrico "PAUTE".	1. MDN. 2. HIDROPAUTE. 3. FUERZA TERRESTRE.	1. C.O 3" SUR".

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
1. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Defensa Nacional, de fecha 04 de mayo de 2.011.	1. Proporcionar apoyo a la población que sufre los efectos de una catástrofe natural o causada por el hombre.	1. 2. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. 3. Otras entidades del Gobierno. 4. Fuerzas Armadas	1. Todas las Unidades de las Fuerzas Armadas.

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
1. Apoyo a la Vicepresidencia de la República para el desarrollo de los proyectos “Manuela Espejo” y “José Joaquín Gallegos Lara”. 2. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, para la Implementación de apoyo humano, técnico, logístico y de seguridad en el Plan de Acción Nacional “Manuela Espejo” en el año 2.011, firmado el 07 de febrero de 2.011.	1. Proporcionar personal de apoyo y medios de transporte y almacenamiento para la ejecución en todo el territorio nacional de los proyectos que desarrolla la Vicepresidencia de la República, en beneficio de las personas con discapacidad.	1. Vicepresidencia de la República. 2. Fuerzas Armadas.	1. Todas las Unidades militares de conformidad a los calendarios de trabajo.

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Decreto Ejecutivo 433, cuando las mineras ilegales están dentro de la zona fronteriza de veinte (20) kilómetros.</p> <p>2. Art. 43 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.</p> <p>3. Medida Cautelar N° 0016-2011 del Juzgado Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha del 19 de mayo de 2-011 emitido por el Juez Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha.</p>	<p>1. Disponer las medidas cautelares pertinentes para detener todos los elementos, artefactos, herramientas y demás utensilios que constituyan un grave peligro para la naturaleza y que se encuentran en los sitios donde se produce la afectación ambiental nociva.</p>	<p>1. Ministerio de Recursos No Renovables.</p> <p>2. ARCOM.</p> <p>3. Ministerio del Ambiente.</p> <p>4. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.</p> <p>5. Policía Nacional.</p>	<p>1. Las Unidades de las Fuerzas Armadas de guarnición en la Zona de Defensa donde se encuentran realizando actividades de minería ilegal.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Acción Constitucional del 24 de noviembre de 2010. Medida Cautelar ordenando la protección de los derechos de los ciudadanos a la seguridad y su integridad, del Juez Vigésimo Segundo de garantías Penales de Pichincha.</p>	<p>1. Las Fuerzas Armadas en coordinación con la Policía Nacional, colaboren en las acciones de control de armas, inteligencia antidelincuencial, operativos preventivos y demás operativos para el control delincriminal, para garantizar los derechos de la ciudadanía frente a los actos delictivos a nivel nacional. SE ACTÚA AMPARADO EN LA LEY DE CONTROL DE ARMAS.</p>	<p>1. Policía Nacional. 2. Fuerzas Armadas</p>	<p>1. Todas las Unidades de las Fuerzas Armadas. 2. Las Unidades Especiales conformadas para el efecto.</p>

SUSTENTO LEGAL	TAREAS	ORGANISMOS PARTICIPAN	UNIDADES INVOLUCRADAS
<p>1. Control de ciudadanos extranjeros ilegales en la zona de frontera de veinte kilómetros. D.E. 433.</p>	<p>1. Controlar la presencia de ciudadanos extranjeros en la zona de frontera, en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 433.</p>	<p>1. Policía Nacional. 2. Fuerzas Armadas. 3. Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración. 4. Personal de la Dirección de Refugio de la Cancillería.</p>	<p>1. Las Unidades de las Fuerzas Armadas de guarnición en la zona de frontera.</p>

Anexo 7: Matriz de tareas subsidiarias que cumplen FF.AA. y su frecuencia (Fuente: CC.FF.AA.)

Nro.	TAREA	FRECUENCIA	ESCENARIO	TIEMPO DE DURACIÓN	UNIDADES TIPO
1.	Seguridad física externa a la infraestructura del Sistema Hidrocarburífero Nacional. (PLAN DE SEGURIDAD HIDROCARBURIFERA).	ALTA	TERRITORIO NACIONAL	PERMANENTE	1 Pelotón por jurisdicción
2.	Apoyo a la Policía Nacional en el control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.	ALTA	TERRITORIO NACIONAL	PERMANENTE	Acorde a los requerimientos e información de Inteligencia
3.	Control de armas, municiones y explosivos.	ALTA	TERRITORIO NACIONAL	PERMANENTE	1 Compañía por Comando Operacional
4.	Apoyo a la Policía Nacional en el control antidelinquencial.	ALTA	TERRITORIO NACIONAL (Quito, Guayaquil, Manta y Esmeraldas)	PERMANENTE	1 Batallón por Ciudad con prioridad 1 Compañía por Provincia con prioridad
5.	Tareas de la Autoridad Marítima (DIRNEA)	ALTA	ESPACIOS MARÍTIMOS	PERMANENTE	DIRNEA
6.	IMEVAC (Instrucción Militar Estudiantil Voluntaria y Acción Cívica).	ALTA	TERRITORIO NACIONAL	SEMESTRAL	De acuerdo a la cantidad de estudiantes
7.	Seguridad y mantenimiento del Oleoducto y Refinerías.	ALTA	Z.D 1 Z.D M	PERMANENTE	Comando Ductos y Refinería DIRNEA
8.	Control de GLP y derivados (PLAN DE SOBERANÍA ENERGÉTICA).	ALTA	Z.D 1 Z.D 2 Z.D M	PERMANENTE	Patrullas acorde a la situación
9.	Apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.	ALTA	TERRITORIO NACIONAL	OCASIONAL	Acorde a la situación que se presente
10.	Control de la minería ilegal.	ALTA	Z.D 1 Z.D 3	OCASIONAL	1 Batallón por Comando Operacional

11.	Control de los Espacios Geográficos Nacionales y Reservados.	MEDIA	TERRITORIO NACIONAL	PERMANENTE	1 Compañía por espacio reservado
12.	Control de la ZITT (ZONA INTANGIBLE TAROMENANI – TAGAERI).	MEDIA	Z.D 1	PERMANENTE	1 Escuadra
13.	Seguridad al Complejo Hidroeléctrico Paute.	MEDIA	Z.D 3	PERMANENTE	1 Compañía
14.	Seguridad de la Asamblea Nacional.	MEDIA	Z.D 4	PERMANENTE	1 Compañía + 1 Pelotón
15.	Apoyo al Concejo Nacional Electoral.	MEDIA	TERRITORIO NACIONAL	OCASIONAL	Fuerzas Armadas Se recomienda no particularizar esta tarea para la unidad que se crea
16.	Apoyo a las Misiones Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara.	MEDIA	TERRITORIO NACIONAL	OCASIONAL	Máximo 1 Pelotón
17.	Apoyo a las actividades del PLAN ECUADOR.	MEDIA	Z.D 1	OCASIONAL	Acorde a los requerimientos
18.	Control de la deforestación y movilización de productos forestales y de especímenes de vida silvestre.	BAJA	TERRITORIO NACIONAL	OCASIONAL	Patrullas acorde a la situación (SE RECOMIENDA ELIMINAR ESTA TAREA)
19.	Convenios de corta duración (Apoyo a campaña de vacunación de sarampión, fiebre aftosa).	BAJA	TERRITORIO NACIONAL	OCASIONAL	Patrullas acorde a la situación (SE RECOMIENDA ELIMINAR ESTA TAREA)
20.	Control del contrabando de productos de ganadería y pesca en las fronteras.	BAJA	Z.D 1 Z.D 3	OCASIONAL	Patrullas acorde a la situación (SE RECOMIENDA ELIMINAR ESTA TAREA)
21.	Control de ciudadanos extranjeros en zonas fronterizas.	BAJA	Z.D 1 Z.D 3	OCASIONAL	1 Pelotón

Anexo 8: Tasas de homicidio a nivel latinoamericano y mundial

Tasas de homicidio según la ONUDD el año más reciente			
	Subregión	Tasa	Región
epidémica	Centroamérica	41.0	América
	África del Sur	30.5	África
	África Oriental	21.9	África
	África Central	20.8	África
	Sudamérica	20.0	América
	Caribe	16.9	América
	África Occidental	15.4	África
	Melanesia	11.1	Oceanía
	Norteamérica	10.2	América
elevada	Europa Oriental	6.4	Europa
	Asia Central	6.1	Asia
	Sudeste Asiático	6.0	Asia
	África del Norte	5.9	África
normal	Sur de Asia	3.8	Asia
	Asia Occidental	2.6	Asia
	Micronesia	2.5	Oceanía
	Europa del Norte	1.5	Europa
	Sur de Europa	1.4	Europa
	Asia Oriental	1.3	Asia
	Europa Occidental	1.0	Europa
	Australasia	1.0	Oceanía
	Polinesia	0.1	Oceanía

Posición	País	Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes	Caracterización
1	Chile	3.2	tasa de homicidios "normal" (índice entre 0 y 5)
2	Argentina	3.4	
3	Surinam	4.6	
4	Cuba	5.0	
5	Uruguay	5.9	tasa de homicidios elevada (índice mayor que 5 y menor que 10)
6	Antigua y Barbuda	6.8	
7	Haití	6.9	
8	Bolivia (Est. Plur.)	8.9	
9	Perú	10.3	tasa de homicidios epidémica (índice superior a 10)
10	Barbados	11.3	
11	Costa Rica	11.3	
12	Granada	11.5	
13	Paraguay	11.5	
14	Nicaragua	13.6	
15	Ecuador	18.2	
16	Guyana	18.6	
17	Brasil	21.0	
18	Panamá	21.6	
19	Dominica	22.1	
20	México	22.7	
21	San Vicente y las Granadinas	22.9	
22	Rep. Dominicana	25.0	
23	Santa Lucía	25.2	
24	Bahamas	27.4	
25	Colombia	33.4	
26	Trinidad y Tobago	35.2	
27	Saint Kitts y Nevis	38.2	
28	Guatemala	38.5	
29	Belice	41.4	
30	Venezuela (Rep. Bol.)	45.1	
31	Jamaica	52.2	
32	El Salvador	69.2	
33	Honduras	91.6	

Fuente: Redes Solidaridad, 2013