



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

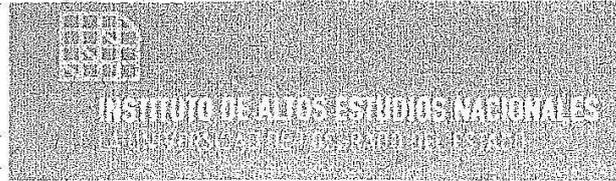
**ESCUELA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y SEGURIDAD
MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA
CONVOCATORIA 2012 – 2013**

**POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR:
RELACIONES INSTITUCIONALES DE COOPERACIÓN Y CONFLICTO**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y
DEFENSA**

**AUTORA: DIANA GIOMARA MEJÍA MANOTOA
DIRECTOR: LESTER CABRERA TOLEDO**

Quito, junio de 2018



No. 055-2015

ACTA DE GRADO

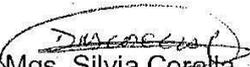
En la ciudad de Quito a los dos días del mes de octubre del año dos mil quince, **DIANA GIOMARA MEJIA MANOTOA**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1714267117, egresada de la **MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA 2012-2013**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema: **"POLICÍA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR: RELACIONES INSTITUCIONALES DE COOPERACIÓN Y CONFLICTO"** dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER SEGURIDAD Y DEFENSA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

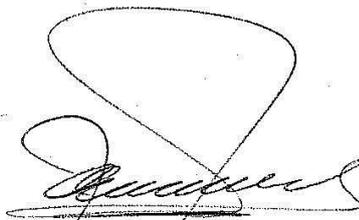
Promedio Académico:	8.99
Tesis Escrita:	8.92
Grado Oral:	9.41
Nota Final Promedio:	9.07

En consecuencia, **DIANA GIOMARA MEJIA MANOTOA**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Silvia Corella
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL


Mgs. Leonardo Jaramillo
MIEMBRO


Mgs. José Luis Castillo
MIEMBRO


Ab. José Luis Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARÍA

AUTORÍA

Yo, Diana Giomara Mejía Manotoa, con C.I. 171426711-7 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.



Firma
C.I. 171426711-7

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, Diana Giomara Mejía Manotoa cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, junio, 2018



FIRMA DE LA CURSANTE

DIANA GIOMARA MEJÍA MANOTOA
C.I. 171426711-7

RESUMEN

La presente investigación tiene el propósito de analizar cómo el cambio institucional de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas del Ecuador desde el 2008 hasta el 2014 ha transformado la relación entre estas dos instituciones desde la perspectiva de la Seguridad Integral. Para lo cual, se presenta un marco conceptual que hace referencia a las relaciones entre las instituciones policiales y militares frente a la sociedad civil, el cual concluye estableciendo los elementos de relación entre Policía y Fuerzas Armadas.

Luego, se reflexiona a partir del contexto político - normativo sobre los procesos de modernización y reestructuración que se ha establecido tanto para la Policía Nacional como para las Fuerzas Armadas, respectivamente. Posteriormente, se analiza desde el enfoque de la Seguridad Integral, para comprender tanto las dinámicas cooperativas como los probables elementos de conflicto que surgirían en las operaciones integrales a partir de la incorporación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna.

A modo de consideraciones finales, se presenta un planteamiento que pretende discutir si la Planificación Nacional de Seguridad Integral determina, más allá de los cambios institucionales propios tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, las relaciones de cooperación y conflicto que hay entre cada una de ellas.

Palabras clave: Policía Nacional, Fuerzas Armadas, sociedad civil, Seguridad Integral, cooperación, conflicto.

ABSTRACT

The present research purpose to analyze as the institutional change of the National Police and the Armed Forces of Ecuador has transformed, from 2008 until 2014, the relations between these two institutions from the perspective of Integral Security. In this sense, a conceptual framework is presented that does a reference to the relations between the police and military institutions faced with civil society and also concludes establishing the elements of relationship between Police and Armed Forces.

Then, it reflects from a split of the political and regulatory context about modernization and restructuring processes – both of them established for National Police and Armed Forces. Subsequently, that is analyzes from an integral approach of integral security, just to understand not only the dynamical cooperatives but also the likely elements of conflicts which would arise in the integral operations from the incorporations of the Armed Forces in issues of internal security.

As final considerations, it presents an approach that aims to discuss if the National Planning of the Integral Security determinates relations of cooperation or conflict between the Armed Forces and National Police, beyond their own institutional changes.

Keywords: National Police, Armed Forces, civil society, Integral Security, cooperation, conflict.

AGRADECIMIENTOS

La oportunidad de ser estudiante de la Maestría en Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, ha significado un valioso espacio académico porque estuvo conformado por oficiales de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y además por compañeros civiles con quienes compartí interesantes debates. Fueron sus experiencias y diversos puntos de vista los que aportaron en mi formación profesional, puesto que tuve la oportunidad de reflexionar con ellos acerca de las problemáticas relacionadas con la seguridad. A todos, les estoy muy agradecida por compartir sus experiencias profesionales durante el tiempo en el que fuimos compañeros.

Un especial agradecimiento a Lester Cabrera Toledo por valorar y apoyar esta investigación. Como mi director de tesis, estableció oportunas orientaciones durante este proceso académico. Su acompañamiento en el diseño y reestructuración de esta investigación fue imprescindible, ya que durante el trabajo de campo observamos varios aspectos que limitaron la propuesta inicial y que logramos superar. Su predisposición, apertura y motivación siempre fueron importantes incentivos en este proceso en el cual siempre demostró su confianza en mí.

Agradezco a Diego Pérez Enríquez, quien me dio la oportunidad de participar en la Actualización de la Agenda de Defensa de 2013, experiencia que orientó varias inquietudes que definieron mi tema de investigación. Como mi profesor durante la asignatura de Fuerzas Armadas, Democracia y Sociedad Civil, me incentivó a la reflexión acerca de las instituciones de seguridad, por lo cual me motivó a incorporar en el debate a la Institución Policial. Quisiera reconocer su apoyo incondicional durante todo el proceso de elaboración de mi tesis porque que fue una persona cercana a mi investigación, ya que sus consejos metodológicos me motivaron a no abandonar el reto de realizar este trabajo.

De igual manera, quiero agradecer al Profesor Leonardo Jaramillo y al Gral. (SP) José Luis Castillo, quienes fueron lectores de esta investigación puesto que con sus comentarios, observaciones y oportunas recomendaciones

A mi familia de manera especial, le agradezco por su comprensión y apoyo durante todo este proceso, a quienes les dedico este trabajo.

Tabla de contenido

RESUMEN	4
CAPÍTULO I.....	15
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	15
CAPÍTULO II.....	21
ELEMENTOS CONCEPTUALES	21
2.1. Relaciones Policía y Sociedad civil	22
2.2. Fuerzas Armadas y Sociedad Civil	31
2.3. Relaciones entre Policía y Fuerzas Armadas.	41
CAPÍTULO III	50
EL CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD DEL ESTADO ECUATORIANO	50
3.1. Contexto político – normativo.	50
3.1. La Reforma Policial en el Ecuador.	56
3.3. La modernización de las Fuerzas Armadas del Ecuador.	79
CAPÍTULO IV	88
LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTEGRAL	88
4.1 Sobre la Seguridad Integral.....	88
4.2. Relaciones institucionales de cooperación y conflicto: elementos para la contextualización.....	93
4.3. Relaciones Institucionales de cooperación y conflicto entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la Seguridad Integral.....	97
CAPÍTULO V	117
CONSIDERACIONES FINALES	117
Bibliografía	124

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	62
Tabla 2	71
Tabla 3	100
Tabla 4	108
Tabla 5	110
Tabla 6	111

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N. 1	63
Gráfico N. 2	65
Gráfico N. 3	67
Gráfico N. 4	74
Gráfico N. 5	76
Gráfico N. 6	113

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación, tiene la finalidad de colocar en los debates actuales de la seguridad y la defensa a las relaciones institucionales de cooperación y conflicto que las instituciones de seguridad del Estado mantienen en la actual coyuntura. Sin dejar de lado tanto los momentos históricos como las especificidades constitucionales que han promovido trabajar de manera cooperativa.

Tanto la institución policial como militar no son instituciones excluyentes entre sí, sino que son precisamente sus misiones diferenciadas las que aportan para la seguridad del Estado. Por lo tanto, se pretende realizar una reflexión que destaque principalmente que tanto desde la perspectiva política como desde el ámbito operativo estas instituciones tienen procesos de cooperación, desde los cuales probablemente se desprenden momentos de conflictos.

A lo que se suma que, el enfoque de la Seguridad Integral conceptual y operativamente apela a la integración de las instituciones vinculadas al sector de la seguridad y la defensa. Es precisamente sobre esta perspectiva de la seguridad, que instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas adquieren la obligatoriedad legal de participar en las acciones de Seguridad Ciudadana, principalmente. Para lo cual, los procesos de Modernización de la Policía Nacional, así como de reestructuración de las Fuerzas Armadas resultan prioritarios para promover un cambio institucional que no solamente estime los procesos organizacionales internos; sino que además refleje resultados concretos en la reducción de los indicadores de seguridad.

Estos procesos de cambio institucional promovidos en el gobierno del presidente Rafael Correa, son el resultado de una postergación histórica acerca del papel de las instituciones de seguridad del Estado. Por lo cual, la voluntad política para llevar a cabo estos procesos ha sido determinante principalmente para definir el tipo de institución policial y militar que, desde la perspectiva de la planificación, el país debe tener.

En el transcurso de este trabajo, se ofrece una reflexión que procura asumir que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no son instituciones independientes entre sí; y que, a partir del enfoque de la Seguridad Integral con la construcción de un cuerpo legal más complejo, tienen mayores retos que les obliga a cooperar.

Para comprender las relaciones que se establecen entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas frente a la actual perspectiva de la Seguridad Integral, es necesario indagar en que esta perspectiva: “[...] abarca todos los ámbitos del ser humano y del Estado, sin dejar nada al azar. Tiene que ver con la integración de todas las esferas de la seguridad, las mismas que se complementan y se integran en un solo sistema, el Sistema de Seguridad Pública y del Estado.” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011) A partir de esta noción sobre la integralidad de la seguridad, se incorpora a “la seguridad internacional, la seguridad interna, la Defensa Nacional, la seguridad económica, la soberanía alimentaria, la seguridad ambiental, entre otras.” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011)

Con respecto a la perspectiva de Seguridad Integral en el Ecuador, surgen algunas interrogantes al respecto de la incorporación de las instituciones como Policía y Fuerzas Armadas, como por ejemplo: ¿Por qué deberían operar juntos si su histórica naturaleza institucional les otorga misiones diferenciadas?, o ¿Por qué sería necesaria una relación “armónica” entre las instituciones de las Fuerzas públicas de seguridad? En este sentido, lo que ocurre a partir de 2008, es un interés del Estado – y además una voluntad política por parte del gobierno de turno - por intentar trazar el límite que reorganiza las misiones de estas dos instituciones para que puedan aportar de mejor manera las demandas de la sociedad civil relacionadas con la seguridad.

Durante el periodo de 2008 al 2014, existe una intención del Estado ecuatoriano respecto del cambio o reorganización institucional de la Policía y las Fuerzas Armadas para con sus misiones diferenciadas; que, a la vez, las convierte en integrales. A pesar de ello, se debe reconocer que instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se constituyen sobre una base doctrinaria diferenciada en cuanto a operar sobre la seguridad interna y sobre la seguridad externa, respectivamente.

Es decir, la diferenciación en cuanto a sus doctrinas, se ha constituido en un mecanismo particular para el accionar de estas instituciones en el territorio. Ante lo cual, la definición difusa de sus ámbitos de acción, podría afectar la capacidad para atender las demandas de la ciudadanía.

En coyunturas específicas como los hechos sucedidos el 30 de septiembre de 2010, estas dos instituciones asumieron la competencia de la seguridad interna frente a condiciones críticas, lo cual demostró ineficiencia en cuanto al cumplimiento de las

misiones sobre seguridad pública tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas. Sobre ello, Ramos y Páez (2010) consideran necesaria una comprensión profunda que además incluye la relación entre las fuerzas públicas a partir de la sublevación militar y policial, en la que se evidenció que “[...] un complejo campo de interacciones entre las Fuerzas (...) que nuevamente colocó al Ecuador en una situación política e institucional de ‘pronóstico reservado’ ” (Páez y Ramos 2010, 2)

Durante el periodo propuesto, también se pueden considerar ciertos “espacios” de acción conjunta donde las misiones de las Fuerzas Públicas se superponen como, por ejemplo: en el control de armamento, narcotráfico y control del orden interno.

Adicionalmente, en el actual periodo gubernamental, se toman decisiones políticas sobre cómo estas dos instituciones deben operar y sobre la transformación de sus estructuras institucionales; tal es así que, a partir de 2008, se restringe las vinculaciones de Fuerzas Armadas como fuerza auxiliar de la Policía Nacional relacionándola, además, con varios aspectos del desarrollo. En el caso de la Policía, se la dota de una connotación civil destinada a proteger los derechos de los ciudadanos.

Es por ello que, la pregunta que guiará este trabajo es ¿Cómo el cambio institucional de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas durante el 2008 hasta el 2014 transforma la relación entre estas dos instituciones desde la perspectiva de la Seguridad Integral?

Al presenciar algunos debates cuya finalidad generalmente, han sido discutir acerca de la Seguridad Integral y de los cambios que este enfoque trae consigo para instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, se advertía cierto vacío en discutir acerca de las relaciones de cooperación y conflicto, en que instituciones de seguridad del Estado estarían inmersas con mayor intensidad, a partir del mencionado enfoque.

Como resultado de conversaciones informales con oficiales tanto de la institución policial como de la institución militar acerca de la posibilidad de realizar esta investigación, gran parte de ellos sostenía un argumento que de ninguna manera estuvo vacío de un contenido histórico de conflictos interinstitucionales; y que han procurado distanciar el valor que tienen los roles asignados constitucionalmente tanto a la Policía Nacional como a las Fuerzas Armadas.

El argumento que generalmente se sostenía era que “no es posible comparar una institución con otra al intentar encontrar relaciones interinstitucionales de cooperación y conflicto”. Ante lo cual, se podía inferir cierta animadversión al proponer analizar aquellos vínculos institucionales que se expresan de manera cotidiana en sus labores operativas.

Otra de las motivaciones académicas que han posibilitado este trabajo, han sido las discusiones sostenidas durante la Maestría en Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, principalmente en la asignatura de Democracia, Sociedad Civil y Fuerzas Armadas; ya que si bien se hizo hincapié en las relaciones civiles y militares, esto permitió construir inquietudes personales acerca de las relaciones que se establecerían entre la policía y la sociedad civil y desde luego, entre estas dos fuerzas públicas del Estado dentro del contexto de la Seguridad Integral.

De igual manera, la oportunidad brindada por la coordinación de la Maestría para asistir al taller de Actualización de la Agenda Política de la Defensa al 2017, realizado del 8 al 13 de abril de 2013 en la ciudad de Manta, en el que se discutió el tipo de Fuerzas Armadas que requiere el Ecuador, su rol en la Seguridad Ciudadana, las relaciones civiles – militares, economía de la defensa, género y defensa - fue una de las motivaciones más importantes que aportaron para la realización de este trabajo.

El formar parte de la mesa de discusión sobre el tema de Desarrollo y Fuerzas Armadas trajo consigo un debate que incluyó la visión política y militar alrededor del enfoque de la Seguridad Integral. En el transcurso de esta mesa de discusión, se construyeron más dudas que certezas alrededor de las relaciones institucionales que dejaban ausente a uno de los actores clave dentro de la Seguridad Integral: la Policía Nacional.

A partir de estas experiencias, el presente trabajo tiene el interés de reflexionar sobre las relaciones policiales y militares dentro del Estado democrático ecuatoriano a partir del 2008 hasta el 2014. Sobre ello, se puede observar que a partir de coyunturas determinadas como por ejemplo, los hechos sucedidos el 30 de Septiembre de 2010, las Fuerzas Armadas asumieron un rol en la Seguridad Ciudadana que ocasionó un posicionamiento institucional en cuanto al mantenimiento de la seguridad interna.

En este sentido, es necesario indagar sobre cómo se configura la relación policíaco - militar desde la instauración de la perspectiva de la Seguridad Integral, en la que estas dos fuerzas de seguridad están inmersas. Explorar este espacio muy poco cuestionado en

el caso ecuatoriano, permitirá realizar una reflexión sobre cómo se configuran las relaciones institucionales entre las instituciones de seguridad del Ecuador. Para este estudio, se debe considerar el nuevo orden jurídico de la Policía Nacional establecido en la Constitución de 2008, puesto que el Art. 163 establece que:

La Policía es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. (Constitución del Ecuador 2008, Art. 163)

Se incluye además, el proceso de transformación de la institución policial promovido desde el 2008 con el Plan Estratégico de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, a la que se suma una posterior reformulación en el 2010, el cual pretende “[...] un enfoque, técnico, profesional, especializado, doctrinal y de acción comunitaria en cuanto a la oferta de servicios públicos de seguridad a la ciudadanía con niveles de respuesta eficientes que corresponde a un Modelo de Policía comunitaria.” (DIRPLAN 2010) A esto se añade, la aplicación de la herramienta tecnológica llamada Gobierno por Resultados (GPR) el cual motivó el inicio del Proceso de Formulación del Plan Estratégico y Planes Específicos de los Servicios de la Policía Nacional del Ecuador 2013 – 2017. Este proceso de planificación estima “la mejora en los niveles de prestación del servicio (seguridad) y la contribución a los objetivos estratégicos del Estado (Plan Nacional para el Buen Vivir)” (DIRPLAN 2014)

Es necesario tomar en cuenta el acuerdo ejecutivo de 2011, como un marco en el que se modifica la Policía Nacional como institución, disponiendo su reestructuración al depender directamente del Ministerio del Interior. Esta decisión, determina un nuevo funcionamiento de la institución policial bajo el control político.

Con respecto a las Fuerzas Armadas, según el actual marco constitucional conservan su misión tradicional, así en el Art. 158 “[...] tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial” lo cual implica el mantenimiento tradicional de su misión” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 153)

Es durante este periodo de tiempo, que se advierten cambios tanto para la institución policial y militar, en los que la función ejecutiva ha promovido el reformar aspectos administrativos y operativos para estas dos instituciones. Con respecto a ello, se

destaca el Código de Entidades de Seguridad Ciudadana que plantea un cuerpo civil de seguridad que pretendería reducir la carga de trabajo policial y militar para no desvirtuar la naturaleza de estas instituciones. Además, el proyecto que modifica la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, en el que se hace alusión a cambios en el proceso de ascensos que dependerán directamente del Ministerio de Defensa.

También se debe considerar, el proyecto que reforma la Ley de seguridad Pública y del Estado del 2010 puesto que pretende introducir la iniciativa presidencial para que oficialmente las Fuerzas Armadas apoyen el control de la seguridad interna, a pesar de que, el Ejército realiza esta labor con una disposición judicial desde 2010. Además de que, realizarán acciones de apoyo al control del orden público que incluye la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.

Es necesario mencionar que las reformas que incluyen tanto a la Policía como a las Fuerzas Armadas también se relacionan con los planteamientos del Plan Nacional de Seguridad Integral, que pretende integrar estas dos fuerzas públicas ante las necesidades de seguridad ciudadana y defensa.

Ahora bien, el objetivo general de este trabajo se enfoca en analizar cómo se construyen las relaciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador desde la perspectiva de la Seguridad Integral y de las reformas institucionales sobre seguridad y defensa generadas desde el 2008 hasta el 2014.

En tanto que los objetivos específicos que sustentan el objetivo general de esta investigación son: En primera instancia, establecer las relaciones conceptuales acerca de las relaciones entre: policía – sociedad civil, fuerzas armadas – sociedad civil y policía – fuerzas armadas. En un segundo momento, se pretende explicar cómo se establecen las relaciones entre el control político con la institución policial y militar, a partir del cambio institucional de las Instituciones de Seguridad del Estado ecuatoriano. Y, en tercer lugar, se propone determinar cómo dentro del contexto de la Seguridad Integral se transforma la relación entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Este tipo de investigación puede aportar en la generación de conocimiento acerca de las relaciones que se establecen entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; puesto que, existe un interés académico reducido por estudiar las relaciones de cooperación y conflicto entre estas dos instituciones. Lo que sí es evidente, es la literatura

enfocada a los procesos de seguritización de la seguridad pública en la que están inmersos estos dos actores institucionales.

De manera simultánea, este trabajo busca contribuir al análisis de la Policía Nacional, puesto que ha sido considerada como una institución subsidiaria del rol militar; lo cual ha ocasionado cierto desinterés por el estudio de esta institución en relación a las Fuerzas Armadas en el contexto ecuatoriano. A la vez, el análisis del que también será objeto las Fuerzas Armadas, pretende aportar a comprender cómo se inserta dentro del cambio institucional que promueve su reestructuración interna para contribuir a la Seguridad Integral.

El estudio propuesto, pretende ser una herramienta útil para los tomadores de decisiones de políticas públicas en materia de seguridad y defensa que buscan comprender los elementos estructurales sobre los cuales estas dos instituciones interactúan para mantener la seguridad interna y externa del Estado.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Al partir del hecho de que instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas son importantes para el mantenimiento del orden social y para la reducción de la incertidumbre, es necesario comprender cómo se construyen sus relaciones en medio de la cooperación y el conflicto a partir del enfoque de la Seguridad Integral que ha adoptado el Estado ecuatoriano. Por lo cual, analizar a estas instituciones, es clave en las discusiones contemporáneas sobre los estudios de la seguridad y la defensa.

Es por esto que reflexionar en torno a las instituciones de seguridad, implica una mayor comprensión acerca de las decisiones públicas que se toman sobre éstas; considerando, además “[...] las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también a las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen (...)” (Roth 2006, 37) Al respecto, surgen algunas primeras inquietudes relacionadas con ¿Cómo comprender las relaciones institucionales de seguridad, a partir de las transformaciones que el Estado procura obtener de ellas? Considerando que, si bien las instituciones de seguridad han establecido un rol más o menos autónomo históricamente, no se debe negar a la vez, la importancia de la sociedad civil como un actor relevante dentro de los procesos democráticos que necesita que las instituciones de seguridad, en el Estado ecuatoriano sean garantes de sus derechos.

Se debe reconocer que en el intento de analizar los cambios institucionales del sector seguridad y defensa, promovidos principalmente por los actores políticos, existe la dificultad metodológica de poder sustraer del interior de las dinámicas institucionales aquellos indicios que puedan demostrar si en efecto los cambios institucionales en la Policía o en las Fuerzas Armadas se están constituyendo o no.

Es precisamente esta dificultad, que está atravesada por aspectos de carácter simbólico e histórico de las instituciones, los cuales coinciden con los procesos de modernización y reestructuración de la institución policial y militar, respectivamente. Por lo cual, el análisis que se ha propuesto es desafiante en el sentido de poder distinguir aquellos elementos sutiles asociados a las prácticas, valores y lógicas institucionales que

podrían o no ser conflictivos con los cambios institucionales que proponen los actores políticos. De ahí la posibilidad de intentar observar las tensiones inherentes a los cambios institucionales.

Quizá una de las habilidades que se estima desarrollar en el transcurso de esta investigación, es la de diagnosticar dentro del cambio institucional de las Instituciones de Seguridad del Estado los elementos cooperativos y conflictivos que no solamente pueden producirse entre la Policía y las Fuerzas Armadas; sino, además, en su interacción con el control político.

No obstante, explicar las relaciones de cooperación y conflicto entre Policía y Fuerzas Armadas, implica poner especial atención en dos procesos que posibilitan comprender el por qué es importante analizar sus relaciones interinstitucionales. En primer lugar, se considera a la reforma policial que inician entre la década de los 80 y 90 en la región; y, en segundo lugar, los procesos de cambio institucional de las Fuerzas Armadas a partir de la hipótesis de la ausencia de conflictos territoriales en el contexto regional. Estos dos elementos, pueden establecer directrices sobre cómo el Estado gestiona la seguridad en el territorio a través de sus instituciones de seguridad. A pesar de que, en el caso ecuatoriano estos procesos son más bien recientes.

Ante la cualidad conservadora de instituciones como la Policía y las Fuerzas Armadas, el enfoque metodológico que se propone utilizar para este trabajo es de orden cualitativo, puesto que “La investigación cualitativa es especialmente importante (...), donde el objetivo es descubrir los motivos subyacentes de la conducta humana.” (Kotari 2004, 3) Lo que, desde luego, permitirá establecer una comprensión acerca de la naturaleza de los conflictos interinstitucionales inherentes a los cambios institucionales que promueven los actores políticos; puesto que presumiblemente, se podría pensar en la existencia de conflictos para asumir los cambios institucionales más allá de las disposiciones normativas.

Se considerará a las instituciones de seguridad del Estado como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas ecuatorianas, como actores sociales partícipes de los cambios en la estructura del Estado. En este sentido, el enfoque cualitativo tiene la posibilidad de aportar al análisis de los cambios institucionales, puesto que “[...] busca adecuadamente las respuestas a preguntas mediante el examen de diversos entornos sociales y de los individuos que habitan en estas configuraciones.” (Bruce 2001, 6)

A partir de la metodología cualitativa, se propone realizar un estudio de caso sobre la relación entre la institución policial y militar, asumiendo tomar distancia de un estudio comparativo institucional, puesto que no es la finalidad de este trabajo.

Ahora bien, los elementos constitutivos que conforman las variables de esta investigación son: la variable dependiente, a la cual corresponden las relaciones de cooperación y conflicto entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Dentro de la variable dependiente se pueden observar los aspectos institucionales formales (marco jurídico - normativo) y aspectos informales (prácticas, establecimiento de grupos especializados, modelos de organización, doctrina, entre otros) En tanto que, la planificación sobre la Seguridad Integral, se constituye en la variable independiente.

Con respecto a las técnicas investigativas, se utilizará la técnica de la entrevista a profundidad, dirigida tanto a miembros de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas vinculados al trabajo operativo integral relacionado con el control del orden público, control de armas y narcotráfico, principalmente. Para tal efecto, es importante considerar que se procurará entrevistar a aquellos actores institucionales tales como funcionarios civiles y militares vinculados a la toma de decisiones como: Ministerio de Defensa, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ministerio del Interior, Policía Nacional y Ministerio Coordinador de Seguridad.

Se ha realizado una revisión de bibliografía especializada, así como de documentos institucionales que hacen referencia al proceso de cambio institucional de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas; con la finalidad de presentar y al mismo tiempo reflexionar, sobre el marco normativo constitucional e institucional que rige a partir del 2008 hasta el 2014 a estas dos instituciones.

Desde una perspectiva cuantitativa, se utilizará información estadística enfocada principalmente a demostrar las acciones cooperativas en las que se inmiscuyen las fuerzas públicas del Estado a partir de la planificación de la Seguridad Integral. Desde luego, esta herramienta cuantitativa servirá como insumo para el análisis cualitativo acerca del objeto de estudio, lo cual permitirá explicar aquellos aspectos cooperativos y/o conflictivos entre las instituciones de seguridad del Ecuador.

En el segundo capítulo, se presentan algunos elementos conceptuales que explican cómo se han configurado las relaciones entre policía y sociedad civil, fuerzas armadas y sociedad civil y cómo se establecen las relaciones policíaco – militares, con la finalidad

de realizar un acercamiento conceptual que explique los aspectos relacionales de las instituciones que otorgan seguridad al Estado, y que a la vez posibilitan la garantía de la democracia, lo cual se detalla a continuación:

Se ha considerado en primer lugar, encontrar los aspectos centrales que demuestran que la institución policial luego de las transiciones hacia la democracia adquirió un rol cercano a los derechos ciudadanos, sin haberse desprendido de los vínculos formativos militares, heredados de los procesos de dictadura. También se intenta ubicar los elementos que hacen que esta institución de seguridad aporte a la garantía de los procesos democráticos con sus prácticas ante la ciudadanía. Finalmente, se hace alusión a la importancia del control civil bajo la figura de la autoridad política sobre la institución policial, enfatizando en la reforma policial para el cambio institucional.

En un segundo momento, se analiza las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil alrededor de tres interrogantes que posibilitan comprender por qué el control civil sobre las fuerzas armadas es vital para mantener los procesos democráticos: ¿Qué problemas se suscitan a partir de las prerrogativas militares con respecto a la consolidación democrática?, ¿Cómo deben operar los controles democráticos frente a la tendencia de que las fuerzas armadas mantengan una posición proteccionista de la democracia? y, ¿Cuáles serían los desafíos a los que se enfrentan las fuerzas armadas en procesos de democratización?

El tercer elemento que aporta a este acercamiento conceptual, es abordar las relaciones entre policía y fuerzas armadas, para lo cual se presentan los orígenes de este vínculo entre instituciones de seguridad del Estado y se propone indagar en las relaciones que se establecen entre estas dos instituciones; considerando desde luego, sus roles diferenciados y los momentos en los que establecen procesos cooperativos y conflictivos. Este apartado, se propone explicar cómo el enfoque de seguridad que los Estados establecen posibilita la actuación de las instituciones de seguridad y los objetivos de seguridad que persiguen. Al respecto, se enfatiza en que existe un objeto de conflicto entre estas instituciones: el monopolio de la seguridad. Sobre esto, surgen algunas interrogantes propias de la tendencia regional en materia de seguridad y defensa para que policía y fuerzas armadas actúen cooperativamente: ¿Quién actúa? ¿Dónde? y, ¿En qué circunstancias?

El tercer capítulo de este trabajo se propone analizar el cambio institucional tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, no sin antes presentar el contexto político – normativo que ha establecido roles diferenciados y cooperativos para estas dos instituciones en distintos momentos históricos; destacando además, que las prioridades nacionales en materia de seguridad y defensa inevitablemente cambian, y con ello los enfoques de seguridad. Luego de esto, se presenta una discusión sobre la Reforma Policial en el Ecuador, la cual se enfoca principalmente en el cambio institucional que inicia a partir de 2008 hasta el 2014. Se sostiene que la reforma policial en el caso ecuatoriano, tiene un contenido político, puesto que hay una decisión política que impulsa los cambios institucionales en la Policía Nacional. Sobre lo cual, si bien se han establecido procesos importantes como la recuperación del control civil bajo la figura del Ministerio del Interior, también se debe observar si la reestructuración tiene una tendencia mayor a la modernización policial que al cambio estructural.

Se incorpora, además, un análisis dedicado al proceso de Reestructuración de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, el cual también ha sido impulsado desde la actual administración gubernamental. Una de sus principales innovaciones fue establecer el control civil con la dirección de autoridades políticas, lo cual implica considerar que es un proceso de carácter político. Durante este análisis, se considerará los elementos constitucionales y normativos que proponen readecuar sus capacidades estratégicas a la perspectiva de la Seguridad Integral. Esto quiere decir, que es importante tomar en cuenta que, en la actual coyuntura, se han establecido las prioridades para la defensa, así como una nueva lógica para la organización, formación militar, estructura, control de operaciones y desde luego, la conducción política.

El cuarto capítulo está orientado a analizar los espacios de cooperación y conflicto que hay entre las fuerzas públicas en el contexto de la seguridad integral. Este capítulo se constituye en un desafío; puesto que procurará comprender en qué medida los elementos de carácter constitucional y normativo que actualmente existen y otros que se discuten en la Función Legislativa ecuatoriana y Corte Constitucional, pueden posibilitar espacios de cooperación y espacios de conflicto entre las fuerzas públicas de seguridad del Estado. Se considera importante reconocer que antes de 2008 ya existieron espacios de cooperación y conflicto entre la institución policial y militar, los cuales fueron motivados por decretos de emergencia, principalmente.

Para concluir, en el quinto capítulo se presenta unas consideraciones finales que procurarán responder tanto la hipótesis como la pregunta de investigación propuestas en esta investigación. Siendo pertinente presentar una discusión alrededor del objeto de la seguridad que convoca a la presencia de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en el contexto de la Seguridad Integral. También, se hace alusión a las reformas legales y propuestas de enmiendas constitucionales que se discuten actualmente en la Función Legislativa y Corte Constitucional. Y finalmente, se plantean algunas observaciones de carácter metodológico, como resultado de la elaboración de este trabajo.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS CONCEPTUALES

Los elementos conceptuales que se presentan a continuación tienen la finalidad de explicar cómo se configuran las relaciones de cooperación y conflicto entre la institución policial y militar en el Ecuador. Para lo cual, es necesario comprender cómo estas dos instituciones de seguridad establecen relaciones con la sociedad civil, a partir de la transición a la democracia hasta los procesos de consolidación democrática.

Instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas son importantes para el mantenimiento del orden social; es por ello que, es necesario comprender cómo se construyen sus relaciones a partir del enfoque de la Seguridad Integral. A continuación, se presenta un acercamiento conceptual acerca de las relaciones entre la policía y la sociedad civil. En un segundo momento, es necesario comprender cómo se establecen las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad civil. Finalmente, se discute sobre la relación entre la Policía y las Fuerzas Armadas para reflexionar acerca de los elementos estructurales, sobre los cuales estas instituciones construyen sus relaciones frente al carácter jurídico y administrativo que genere o establezca el orden político imperante.

Si bien el concepto de sociedad civil tiene una variedad de definiciones y usos, el cuestionamiento a las dictaduras militares y los consecuentes procesos democráticos han generado una amplia reflexión sobre lo que implica la sociedad civil. Cohen y Arato (1992) definen a la sociedad civil como “[...] todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción y que se basan principalmente en los procesos de integración social” (Cohen, Jean y Arato 1992, 429)

Durante este trabajo se considerará como sociedad civil, lo definido por Salomón (2012), puesto que establece que lo civil se puede considerar como una condición que está conformada por varios actores sociales, que dentro del escenario democrático se encuentran: “En el Estado, en sus tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...) En los partidos políticos (...) En la sociedad civil, tanto en las organizaciones sociales, empresariales y ciudadanas, como en las organizaciones no gubernamentales, iglesias y academia.” (Salomón 2012, 13)

Esta precisión, implica reconocer que las relaciones que se establecen entre la sociedad civil con instituciones como la policía y las fuerzas armadas dentro de los procesos democráticos, son relaciones de poder que desafían los frágiles límites entre el control político y la conducción civil.

2.1. Relaciones Policía y Sociedad civil

Reflexionar sobre las relaciones que se establecen entre la policía como una institución de seguridad y la sociedad civil implica, en primer lugar, ubicar aquellos aspectos que construyen sus interacciones en cuanto al cumplimiento de su rol y a sus prácticas, lo cual determina tanto su legitimidad institucional como la garantía de los procesos democráticos. Además, se hace referencia a la relación entre la policía y la autoridad civil, con particular interés en la reforma policial, ya que ésta se sustenta en cuestionamientos acerca del uso excesivo de la fuerza y a la necesidad de modernización institucional frente al incremento de la delincuencia. Para ello, es necesario ubicar a las transiciones como elemento referencial que durante los años setenta y ochenta en América Latina, implicaron que el retorno a la democracia necesite de una reformulación del rol de la policía con relación a la sociedad.

Al respecto, Dammert y Bailey (2005) señalan que “este proceso de cambio no se condujo con una reforma de sus estructuras semi-militares, disminución de los problemas de ineficiencia y corrupción generalizada, o la consolidación de estructuras civiles de regulación y monitoreo de sus acciones” (Dammert y Bailey 2005, 134) En consecuencia, la configuración de las relaciones entre policía y sociedad civil, a partir de las transiciones a la democracia, contienen dentro de sí, elementos característicos de los roles asignados a las instituciones de seguridad heredados de las dictaduras militares; y que desde luego, no asumían ser controladas por las autoridades civiles.

La precisión que realiza Sozzo (2008) sobre la actuación de la policía en los procesos de transición a la democracia, advierte sobre la necesidad de comprender la racionalidad política gubernamental que se gestó durante este proceso, puesto que como señala “puede impactar en la forma que adquiere la actividad policial en un tiempo y en

un lugar determinado, aun cuando el “Estado” se estructure de acuerdo a los principios del liberalismo” (Sozzo 2008, 261) Es por ello que, la racionalidad gubernamental podría incidir en las acciones policiales caracterizadas por el uso excesivo de la fuerza y en la creación de un enemigo interno, principalmente.

En los procesos democráticos los actores políticos se han enfocado principalmente en que la actuación policial se constituya en una institución cercana a la ciudadanía. Parte importante de la literatura norteamericana, observa de manera minuciosa la relación entre policía y sociedad en la cotidianidad. De manera particular, (Tyler, 2004) se interesa en comprender cómo se influyen tanto la policía como los ciudadanos al adoptar posturas de cooperación o de rechazo. Cabe señalar que sus observaciones obedecen a la relación policía y sociedad civil, dentro de procesos democráticos.

Su aporte conceptual hace énfasis en las relaciones entre la policía y la sociedad, destacando los siguientes elementos: a) la necesidad de contar con el apoyo y la cooperación de la ciudadanía, b) que la policía sea aceptada como autoridad legítima a ser obedecida, y c) las evaluaciones públicas acerca de cómo la policía ejerce autoridad. (Tyler 2004, 84-96)

Acerca de la necesidad de la policía de contar con el apoyo y cooperación de la ciudadanía, se cuestiona sobre el cómo incide en la ciudadanía el trabajo efectivo de la policía al combatir el crimen. Al respecto, el autor hace referencia a que la población debe cumplir la ley de manera voluntaria, puesto que su personal no puede destinarse para todo tipo de conflictos sociales. Así, el apoyo y cooperación de la sociedad a la policía se generaría a partir de la voluntad de la ciudadanía al respetar y cumplir la ley; con la finalidad de enfocar los recursos y esfuerzos de esta institución en problemáticas que requieran mayor dificultad para su resolución, como, por ejemplo, el control del crimen. En este sentido, se establece una relación directa entre la cooperación de la sociedad civil y el cumplimiento de la labor policial, puesto que “Cuando la gente ampliamente ignora la ley, los recursos de la policía se convierten rápidamente en insuficientes para el mantenimiento del orden.” (Tyler 2004, 85)

Bajo esta perspectiva, los esfuerzos informales de la ciudadanía - que pueden expresarse en la organización para la vigilancia vecinal - se constituyen en un mecanismo que establece una relación de cooperación entre policía y sociedad que es de carácter voluntario y que contribuye al control del orden social.

La legitimidad, como el segundo elemento que configuraría la relación entre policía y sociedad, implica que la policía sea aceptada por la ciudadanía como la autoridad legítima a ser obedecida. Acerca del concepto de legitimidad policial, Vagg (2009) aclara que “comprende dos aspectos: primero, apoyo público a la estructura legal de organización y funciones de las policías al interior del Estado, y niveles importantes de cooperación pública voluntaria con la policía” Vagg 1996 Citado en (Früling 2009, 118)

En cuanto a las evaluaciones públicas acerca de cómo la policía ejerce autoridad, Tyler argumenta que la opinión pública sobre la legitimidad de la policía se constituye en base a la eficacia que esta institución ejerza sobre los infractores de la ley, lo cual está determinado por “la eficacia de la policía en la lucha contra la delincuencia y el desorden urbano.” (Tyler 2004, 90)

Al respecto, el valor de la justicia procedimental reside en la cualidad del procedimiento legal del ejercicio policial, el cual incide directamente en el comportamiento de la ciudadanía y en las valoraciones que ésta emita sobre la policía, puesto que “La gente está más satisfecha con los procedimientos que les permitan participar explicando su situación y comunicando sus observaciones acerca de sus situaciones a las autoridades” (Tyler 2004, 94)

Se considera, además, que la neutralidad e imparcialidad en la toma de decisiones que realice la policía distanciándose de las opiniones individuales, incide en la evaluación que realiza la población sobre la institución policial. En este sentido, las valoraciones públicas también se sostendrían en que “la población sea tratada con dignidad y respeto por las autoridades legales” (Tyler 2004, 94-95)

Las relaciones entre policía y sociedad interactúan en la cotidianidad. De allí que su cercanía, expone a que esta institución sea objeto de valoración social continua, en la que su legitimidad depende de cómo ejerce su autoridad legal, de los procedimientos que utilice y de cómo pretenda construir y mantener la cooperación voluntaria de los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, el análisis de Bhowmik (1986) ha explicado la relación entre policía y sociedad alrededor del argumento de que la policía no se ha adecuado a los cambios sociales. A partir de ello, ubica tres aspectos para la discusión: la función policial, el sistema de justicia y la rendición de cuentas a la sociedad civil. El cuestionamiento que realiza este autor acerca de la función policial, busca comprender

por qué la policía ha fallado en su tarea; argumentando que se tiende a “culpar al nexo político – criminal mientras que otros opinan que la ley no ha sido entendida por los policías por lo cual no dieron la debida importancia a la protección de los sectores más débiles.” (Bhowmik 1986, 241)

A partir del reconocimiento de la función policial como uno de los elementos que puede construir una relación cercana o lejana con la sociedad, Bhowmik (1986) considera que la función policial debe ser discutida por la sociedad civil, puesto que “los medios más eficaces de control se dan a través de aumento de la conciencia pública sobre las actividades de la policía.” (Bhowmik 1986, 241)

Esta relación cercana o lejana a la que hace referencia Bhowmik, podría ser apoyada por lo que menciona Loubet (1998) partiendo del argumento de que es necesario que la institución policial sea cercana a la protección de los ciudadanos, definiendo a la función policial como:

[...] la función de la que son investidos determinados miembros de un grupo para prevenir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen ese grupo, cuando sea necesario, por intervenciones coercitivas que hacen uso de la fuerza” Loubet 1998 Citado en (Tudela 2007, 11)

Bhowmik observa que la eficacia policial “se convirtió en algo polémico debido a que el policía ha sido utilizada para fines distintos al mantenimiento de la ley y el orden.” (Bhowmik 1986, 242), ante lo cual admite la posibilidad de que exista una distorsión de la función policial y desde luego, esto se reflejaría en la reducción de la cooperación entre la policía y la ciudadanía.

Se puede advertir que, para el autor, uno de los problemas que limitan la eficacia policial es la formación de policía en un contexto globalizado, en el que las amenazas son difusas. Al respecto señala que “El proceso de formación también tiene que ser orientado adecuadamente para permitir a los policías hacer frente a situaciones cambiantes.” (Bhowmik 1986, 242) La eficacia de la función policial, desde luego, orientada a la protección de los ciudadanos; también estaría determinada por el sistema de justicia penal. La elaboración de instrumentos legales, el proceso de juzgamiento, entre otros mecanismos institucionales, sostienen en gran medida la eficacia de la función de policía, principalmente en el control de la delincuencia y el crimen.

El tercer elemento que se destaca en la relación entre policía y sociedad, hace referencia a la rendición de cuentas que la institución policial debe otorgar a la sociedad; puesto que, según este autor, se constituye en uno de los aspectos que sostiene la democracia, lo cual significaría que la policía adquiere un carácter democrático. Al respecto, Tudela (2007) hace alusión a Bayley acerca de los principios que hacen que la policía se constituya como democrática:

1. La policía debe dar prioridad operacional a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de los grupos de interés. Policía es la manifestación más pública de autoridad gubernamental (poder público, Estado).
2. La policía debe ser más responsable ante la ley que ante un gobierno. En una democracia, las acciones de gobierno se guían por la ley. Las intervenciones policiales en una democracia deben regirse, por consiguiente, por la norma de la ley en lugar de las directrices de los regímenes y sus miembros.
3. La policía debe proteger los derechos humanos, sobre todo aquellos que son exigibles para la actividad política que es el sello de democracia. La democracia no solo requiere que la policía, la parte del brazo ejecutivo del estado, se restrinja a la ley sino también que ellos hagan un esfuerzo especial para salvaguardar actividades que son esencial [es] al ejercicio de la democracia.
4. La policía debe ser transparente en sus actividades. La actividad de la policía debe estar abierta a la observación y escrutinio público, y regularmente debe informar a los ciudadanos. Bayley Citado en (Tudela 2007, 15)

En consecuencia, el carácter democrático de la policía se sustentaría principalmente en una base legal o constitucional y, en priorizar los derechos de los ciudadanos por sobre las disposiciones de los gobernantes. Sin desconocer además, la posibilidad de confrontación entre los gobernantes, la ciudadanía y la policía en el escenario democrático.

Para discutir los elementos críticos de la relación entre policía y democracia, Slansky (2005) propone cuestionar: “¿Qué limitaciones tiene un compromiso con la democracia en el lugar del cumplimiento de la ley? ¿Qué implicaciones tienen las fuerzas policiales modernas para la manera en que pensamos la democracia? ¿Cuál es la relación, en definitiva, entre la democracia y la policía?” (Slansky 2005, 1699) Desde su perspectiva, las discusiones sobre el vínculo entre policía y democracia giran en torno al fortalecimiento de las democracias. Al respecto, propone que se debe analizar esta relación, desde la necesidad de los Estados Unidos acerca del fortalecimiento de las

democracias por fuera de su territorio a partir del establecimiento de policías democráticas. En este sentido, asume un particular interés acerca de la injerencia política estadounidense sobre las prioridades que asumen las policías en varios países.

Sobre el significado de las policías democráticas, este autor admite que los esfuerzos por explicar la relación entre policía y democracia son relativamente escasos y poco rigurosos; en el sentido de que se ha establecido un compromiso entre los valores o cualidades de la democracia y el rol de la policía con relación a la seguridad, el mantenimiento del orden y el hacer cumplir la ley. Esta dificultad analítica no permitiría identificar una clara relación entre policía y democracia, puesto que se concentra en “los valores en juego y la naturaleza de la relación” (Slansky 2005, 1699)

Con respecto a ello, la policía democrática es identificada generalmente con el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, las prácticas policiales que involucran a la comunidad o la sola presencia de infraestructura para la policía comunitaria. Este autor, enfatiza en la necesidad de discutir la actuación de la policía desde la teoría democrática, para comprender los elementos que involucra a la relación entre policía y democracia, tal como “la estructura de la toma de decisiones dentro de los organismos policiales y los acuerdos por los que la policía se sujeta o se aísla del control externo político” (Slansky 2005, 1703)

Slansky (2005) quien advierte acerca de la importancia de discutir sobre la estructura de la toma de decisiones de las instituciones policiales, así como el control político para con la policía; nos remite a establecer que el primero, hace referencia a la cualidad organizativa de tipo jerárquico inherente a la toma de decisiones dentro de las instituciones policiales; y el segundo, hace alusión a la posibilidad de relaciones en constante tensión entre la autoridad política y la policía. Se puede señalar que, la constitución de la policía democrática entrañaría constantes tensiones con la sociedad civil, tanto desde su vinculación con la comunidad como desde su vinculación con la autoridad política.

En medio de estas tensiones, uno de los elementos que definiría a la policía democrática, radica según Moncada (2009) en que la policía debería constituirse como un permanente ejercicio de responsabilidad ante la sociedad civil; enfatizando en que “la rendición de cuentas de la policía no sólo afecta a la seguridad ciudadana, sino

también las dinámicas más amplias de las relaciones Estado-sociedad.” (Moncada 2009, 431)

Con la consideración que realiza el autor, también se hace referencia a cómo la policía se constituye como la expresión más tangible del Estado en el territorio, lo cual va a determinar en gran medida, el tipo de valoraciones sociales que la población configure sobre esta institución.

Al respecto, la rendición de cuentas se ha convertido en un desafío importante para la institución policial, principalmente en democracias frágiles como las latinoamericanas. Sobre ello, Moncada (2009) establece que los obstáculos que la policía latinoamericana tiene que enfrentar frente a la autoridad civil, se sustentan en los vínculos que establecieron la policía con los militares durante los regímenes autoritarios, mencionando que:

Estos vínculos plantean ahora un obstáculo importante para los esfuerzos posteriores a la transición para poner a la policía bajo la autoridad civil. En segundo lugar, aunque los ciudadanos no eligen a la dirección de la policía, la movilización de la sociedad actúa como una forma de rendición de cuentas vertical a través del cual la sociedad puede ejercer presión sobre la policía para hacer frente a los problemas de seguridad ciudadana. (Moncada 2009, 432)

El escenario de los regímenes autoritarios estructuró a la policía a partir de una concepción militar tanto en su funcionamiento institucional como en su relación con la sociedad civil; estableciendo distancias con una sociedad carente de información acerca de las acciones policiales en el territorio.

A partir de esto, los procesos de consolidación de la democracia han promovido alterar el funcionamiento tradicional de las instituciones de seguridad; donde la sociedad civil juega un papel importante, principalmente porque es quien ha cuestionado el enfoque operacional y constitucional de su accionar. Por lo tanto, las transformaciones sociales, políticas, económicas y geopolíticas son elementos que aportan para que la autoridad política se proponga nuevas dinámicas en torno a la relación policía, sociedad civil y Estado.

Tal es así que, la reforma policial cobra sentido en la medida que la autoridad política adquiere el reto de promover la generación de cambios en la institución policial que estimule una relación más cercana entre la sociedad civil, la policía y el Estado.

Algunas contribuciones con una visión regional, como las de Waldmann (1966) reconocen cierto desinterés por analizar a la institución policial, señalando que esto se debe a que ha sido considerada como “una institución de menor relevancia y cuya transformación en una entidad más confiable parecía muy difícil.” Waldmann Citado en (Früling 2009, 145) Sin embargo, este autor destaca que las investigaciones que se han enfocado en el estudio de esta institución, se han concentrado en tres elementos que han provocado los procesos de reforma policial: en primer lugar, los contextos de democratización que generaron críticas al abuso policial; segundo, el incremento de la inseguridad al interior de los Estados; y en tercer lugar, las transformaciones de los Estados.

La definición de reforma policial que Sain (2009) propone, se comprende como: “un proceso institucional tendiente a reestructurar con eficacia y eficiencia las instituciones policiales en los órdenes doctrinario, orgánico y funcional a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana (...)” (Sain 2009, 2) Lo cual quiere decir, que si bien las instituciones de seguridad no necesariamente se han ajustado a los cambios sociales, existe una necesidad desde la autoridad civil por generar los cambios institucionales que la sociedad requiere.

Para este autor, si bien el control del delito por parte de la policía sería la finalidad visible ante la sociedad, también la reforma policial debería enfocarse en aspectos estructurales como: “(...) orientarse a erradicar el conjunto de condiciones doctrinarias, organizativas y funcionales que dan lugar a prácticas ilegales que la convierten en una fuente de delito y de violaciones a los derechos de las personas” (Sain 2009) (Sain, 2009: 2) Sin embargo, la reforma policial ha sido generalmente concebida desde la autoridad civil, como señala Moncada (2009) adoptando medidas de arriba hacia abajo, las cuales se han enfocado en:

[...] El despido de una masa crítica de agentes de policía sospechosos de corrupción, la reestructuración organizacional drástica que genera completamente nuevas divisiones dentro de la policía, una mayor financiación para expandir las fuerzas o actualizar su tecnología y equipos de alta tecnología, y la creación de organismos de supervisión externa (Moncada 2009, 433)

Para el autor, estas acciones que han sido generalmente adoptadas por la autoridad civil para llevar a cabo la reforma policial “(...) a menudo no logran establecer canales de

fondo a través del cual la policía posteriormente se procederá responsable ante el Estado o la sociedad.” (Moncada 2009, 433) Lo cual puede explicar, en cierta medida, la dificultad de establecer relaciones de confianza entre la policía y la sociedad civil en el escenario democrático.

Si bien en el contexto latinoamericano, las instituciones policiales han tenido una reducida valoración por parte de la ciudadanía; de manera generalizada ante el crecimiento delictivo, las autoridades políticas han optado por incrementar el número de policías creando cierta sensación de seguridad en el territorio. Este tipo de decisiones políticas, trasladan a la policía todo tipo de problemáticas sociales y delictivas, ya que como señala Sain (2009) “Toda forma de desorden o delito es observado y sentido holísticamente como un fracaso de la labor policial. Se crea, entonces, una expectativa poco realista de la capacidad efectiva de la policía (...) particularmente ante los delitos en aumento” (Sain 2009, 3)

Lo mencionado anteriormente demuestra el reducido interés que tradicionalmente la autoridad política ha mostrado para conocer a las instituciones policiales como actores de la seguridad pública; cuyas dinámicas institucionales y aspectos simbólicos deberían ser comprendidos, puesto que no son aspectos menores en su relación con la sociedad civil.

Cabe cuestionar entonces, ¿Qué sucede con la policía cuando tiene que enfrentar amenazas de la dimensión del narcotráfico o terrorismo? Cuando el monopolio del uso de la fuerza se vuelve un objeto en disputa no solamente con instituciones como las fuerzas armadas; sino, además, con el mercado que oferta seguridad privada. También, es importante considerar cómo enfrenta la autoridad civil elementos institucionales como: la estructura organizacional de la policía, su doctrina y su organización político-administrativa, cuando los desafíos de la policía desbordan su propia capacidad. Con respecto a estos cuestionamientos, se debe reconocer que no se pueden establecer respuestas concretas, puesto que las propias dinámicas de las amenazas son difusas.

2.2. Fuerzas Armadas y Sociedad Civil

La discusión sobre las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil contiene dentro de sí un complejo proceso histórico acerca de la seguridad del Estado. Sobre ello, es necesario establecer qué elementos se destacan de esta relación, tanto durante las transiciones como en los procesos de consolidación democrática. La comprensión acerca de las fuerzas armadas y su relación con la sociedad civil, nos remite a pensar tanto en los intereses de defensa del Estado en su construcción histórica, así como en sus particularidades institucionales.

A continuación, se presentan los principales debates que constituyen las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil. La literatura clásica que hace referencia a las relaciones civiles – militares, se ha enfocado principalmente en los actores, más no en los sistemas políticos. Esto se puede explicar porque antes de la existencia de los Estados se habían conformado algunos ejércitos como los de Grecia y Roma que se constituyeron en un tipo de nobleza para la defensa y expansión territorial.

Desde una perspectiva clásica de las relaciones civiles – militares, se hace referencia al Renacimiento en Italia como el contexto en el cual “las relaciones entre el aparato de conducción política y el de la defensa se consideran claves para el éxito y consolidación de un Estado, o por el contrario para determinar su fracaso e inviabilidad.” (Benítez 2005, 155), puesto que en el siglo XVI inicia un proceso de institucionalización de las fuerzas armadas, en el que se piensa la relación civil – militar.

Desde la transición del Estado absoluto al Estado democrático iniciaron los cambios sobre cómo se concebía al ejército; no solamente por la magnitud de los territorios conquistados, sino por la cualidad otorgada a los ejércitos a raíz de la independencia de Estados Unidos, este hecho “significó un gran desafío al concepto de ejército pues por vez primera –al no haber nobleza dirigiendo fuerzas armadas y al construirse una república y un gobierno representativo-, aparece el llamado “control civil” sobre los militares” (Benítez 2005, 156) Luego de la mencionada independencia, el control civil sobre las fuerzas armadas significó una ruptura acerca de la concepción de éstas; puesto que al especializarse para la guerra responderían a un Estado que centraliza su accionar.

Como menciona Benítez (2005) “la política se constituyó en una opción pacífica para adquirir poder, emergiendo así una naciente democracia ciudadana representativa que construía el Estado Moderno en contraposición al Estado Monárquico, en el contexto inglés.” (Benítez 2005, 160). De ahí que, el gobierno sería quien orientaría la conducción civil de las Fuerzas Armadas, así como sus recursos.

Durante el siglo XX, el Estado Moderno definido por Weber (1964) se entiende en su vínculo con la racionalidad, es decir “una asociación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio” (Weber 1964, 1060) Es a partir de esta definición que el Estado, se atribuye el monopolio legal y político de la fuerza constituyendo así una relación civil – militar.

Los procesos de dictadura que vivieron algunos de los países de la región latinoamericana hasta finalizada la década de los 80, como Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, promovieron un importante interés académico por comprender a sus fuerzas armadas en relación a la sociedad civil. Es decir, se evidencia un amplio interés por desarrollar la comprensión de la estructura institucional de las fuerzas armadas dentro de los sistemas políticos a nivel regional.

Ante estas preocupaciones investigativas, Sábato (1993) cuestiona el por qué durante las dictaduras existe censura y un énfasis por coartar las libertades de acción. Desde su perspectiva, tanto las Fuerzas Armadas como la sociedad civil serían dos instancias separadas, puesto que tienen formas distintas de entender al Estado.

Para la comprensión del rol de las Fuerzas Armadas durante la transición y la etapa de democratización, la reflexión de Linz (1971) se concentra en abordar los problemas a los que se enfrenta el Estado durante el tránsito del régimen autoritario hacia la democracia. Este autor, analiza el papel que juegan los militares durante la transición y la democracia; evidenciando, además, el rol de la oposición para la consolidación de la democracia. Uno de los elementos centrales de su análisis, hace referencia a la actitud adoptada de los militares frente a los procesos de democratización; puesto que los considera como actores con capacidad para oponerse a este proceso. (Linz 1971, 6-58)

Mainwaring (1989) hace referencia a un elemento central relacionado con las transiciones hacia la democracia: el liderazgo. Al respecto, analiza que quién conduce la transición tiene una posición privilegiada de poder; puesto que, no todos los actores

operan desde la misma posición, y en el momento de la transición no todos poseen la misma posición de poder. En este sentido, sería necesario conciliar los intereses entre los actores para concretar la transición; para lo cual, la consolidación del sistema de partidos ocurriría cuando es más eficiente un acuerdo institucional, con la finalidad de legitimar el proceso de transición. Sobre ello, algunos criterios mínimos para la construcción de la democracia están relacionados con elecciones competitivas y la necesidad de garantías de las libertades civiles como la libertad de expresión, el derecho al sufragio, el derecho a la participación ciudadana, entre otras. (Mainwaring 1989)

Sobre las transiciones democráticas en América Latina, Garretón (1997) señala la importancia de la influencia que tuvieron los procesos de globalización y la transformación de la economía mundial para que América Latina se inserte dentro de ella. Es decir, los procesos de democratización se volvieron necesarios para los países latinoamericanos en la medida de su inserción en el mercado mundial; para lo cual, la adopción de modelos democráticos fue una necesidad del Estado. El autor señala que “Lo que importa aquí es indicar que no sólo los regímenes militares contribuyeron al término del tipo de relación entre Estado y sociedad que caracterizó a América Latina en la etapa postoligárquica” (Garretón 1997, 6)

Luego de las transiciones, la reflexión que realiza Huntington (1957) gira en torno a cómo reducir el poder de las fuerzas armadas en relación al control civil. Para ello, el autor propone: a) el control civil subjetivo, que pretende la maximización del poder civil, el cual se identifica con los intereses de algún grupo en particular; para lo cual muestra varias manifestaciones históricas como: el control civil por institución estatal, por clase social y por forma constitucional. Y, b) el control civil objetivo, sobre el cual se busca un acercamiento a la profesionalización de fuerzas armadas, señalando que:

El control civil objetivo logra esta reducción profesionalizando a los militares, haciéndolos políticamente estériles y neutrales. Esto produce el nivel más bajo de poder político militar respecto a todos los grupos civiles. (...) un cuerpo de oficiales altamente profesional está preparado para llevar a cabo los deseos de cualquier grupo civil que garanticen una autoridad legítima dentro del Estado. (Huntington 1957, 4)

Uno de los elementos más críticos, es el análisis de las prerrogativas militares a las que hace referencia Stepan (1988) puesto que también se vincula con el cómo esta institución se ha construido sobre la base de la acumulación de poder en el Estado, señalando que:

[...] la dimensión de las prerrogativas institucionales de los militares remite a aquellos ámbitos en que los militares como institución presumen, con o sin el acuerdo de los demás, que poseen el acuerdo o el privilegio adquirido, formal o informal, de ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión, de desempeñar un papel en áreas extramilitares del aparato del Estado, o aún de estructural las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil. (Stepan 1988, 479)

Stepan (1988) contribuye con su análisis a establecer algunas prerrogativas que pueden adjudicarse los militares, a las cuales divide en tres categorías: prerrogativas bajas, moderadas y altas. De este análisis, el autor destaca la utilidad de distinguir la dimensión del conflicto de la dimensión de las prerrogativas; puesto que, estas dos dimensiones pueden tener una relación disímil en procesos democráticos. Ciertamente, uno de los cuestionamientos de este autor, hace alusión tanto al rol constitucional de los militares como al mantenimiento del orden interno; preguntándose por el deber ser de las prerrogativas militares dentro del sistema político, como una creencia de la institución militar que se constituye en un valor. A propósito del mencionado deber ser relacionado con las prerrogativas militares, Stepan (1988) hace referencia a Robert Dahl, quien señala:

Allí donde los militares constituyen una entidad comparativamente grande, centralizada y jerárquica, como sucede hoy en la mayoría de los países, la poliarquía es desde luego imposible, a menos que aquellos se despoliticen lo suficiente para permitir el gobierno de los civiles... (...) el factor decisivo que aquí interviene es el de las creencias. Dahl en (Stepan 1988, 492)

La reflexión de este autor, muestra cómo las prerrogativas militares se constituyen, además, en uno de los elementos más conflictivos entre la autoridad civil y las fuerzas armadas, dentro de las cuales el valor de las creencias institucionales define los espacios de acción entre civiles y militares.

Se puede encontrar una relación entre lo mencionado por Stepan (1988) sobre las prerrogativas militares y lo que señala Loveman (1994) sobre las democracias protegidas, vinculadas con las condiciones particulares de los sistemas políticos en América Latina; para este autor, en las transiciones, los Estados latinoamericanos se enfrentaron con una oleada neoliberal, lo cual se tradujo en algunas condiciones vinculadas a pactos

fundacionales de los Estados democráticos relacionados con la dificultad de delimitación para las Fuerzas Armadas sobre su actividad o papel político frente al Estado.

Loveman (1994) mira a la fundación de los Estados latinoamericanos como una herencia del siglo XIX; en el sentido de que, se construyeron espacios neurálgicos en relación a las instituciones militares, sobre la base de los Estados de excepción desde una perspectiva militar, la asignación a las fuerzas armadas de una serie de funciones adicionales a la defensa nacional, la construcción de leyes de seguridad nacional con una amplitud de posibilidades en el campo operativo, y capacidad de veto sobre las decisiones del Estado las cuales han podido ser explícitas y simbólicas. En definitiva, luego de las transiciones se pueden observar ámbitos de continuidad donde han sido muy poco probables las posibilidades de ruptura. (Loveman 1994, 105-189)

Una de las reflexiones de Huntington (2009) sobre cómo los países construyen democracia luego de las transiciones, argumenta que casi siempre existen dos condiciones o garantías para su retirada del poder de los militares: a). si no hubiera ningún procesamiento, castigo o represalia. b) Los roles institucionales y autonomía de la institución militar serían respetados, incluyendo su responsabilidad total de la seguridad nacional. Así, cuando los militares abandonan el control del gobierno, no abandonan el control de los instrumentos de violencia, con la posibilidad de controlar al gobierno.

Para este autor, los principales elementos de la construcción de las nacientes democracias, considerando a la democracia como la mejor opción para gobernar a los países. En este sentido, el autor nos provee de algunos elementos clave que deben tomar en cuenta los democratizadores para la reforma de los sistemas autoritarios, el derrocamiento de regímenes autoritarios y la negociación para el cambio de régimen. Todos estos elementos, en gran medida se sustentan sobre las tensiones y posiciones estratégicas entre actores claves como los *standpatters*, los democratizadores e indudablemente, las fuerzas armadas en el tránsito hacia la democracia. (Huntington 2009, 31-69)

¿Cómo se relacionan las fuerzas armadas con los actores sociales? Es una de las preocupaciones centrales de Samuel Fitch (2009) el cual plantea una sociología de las fuerzas armadas, identificando tanto su origen y su rol para ubicar las interacciones con la sociedad civil. Logra establecer algunos elementos en el caso sudamericano, como por ejemplo: el origen social de las Fuerzas Armadas vinculadas al prestigio y movilidad

socio-económica, el origen geográfico al que pertenecen, la vinculación con la sociedad civil, las nuevas misiones asignadas que generan transformaciones internas como la profesionalización y la burocratización, la consolidación de la democracia en la relación entre militares y políticos civiles, y cómo en el siglo XXI la política neoliberal económica puede afectar los procesos de consolidación de la democracia. (Fitch 2009)

Dentro de las preocupaciones que giran en torno a cómo se establece el control civil sobre las fuerzas armadas, Diamint (2009) sostiene que el debate actual debe concentrarse en el control político y no civil de Fuerzas Armadas, analizando el incompleto control civil en el área de defensa desde: a) la conducción ministerial de la defensa y, b) desde las reformas democráticas inconclusas de la defensa; para lo cual enfatiza en la noción de control político:

[...] refiere entonces a la permanente construcción de liderazgo o supremacía civil, el mando efectivo que se expresa por medio de la conducción del sector defensa desde las estructuras políticas del Estado (Ministerio de Defensa, Parlamentos), así como la generación de recursos para la conducción civil desde el mundo académico y la participación de la sociedad. Diamint 2009 en (Bonilla y Donoso 2010, 224)

La distinción que realiza la autora sobre el control y la conducción civil de la defensa en democracia, parte del hecho de que durante las transiciones el control civil era prioritario en la construcción del Estado de Derecho. Sin embargo, luego de haber transcurrido alrededor de tres décadas en la región latinoamericana, se han podido observar al menos cuatro elementos que han descuidado la presencia de “lo civil” frente a las fuerzas armadas:

Ello responde por una parte al convencimiento, pasados ya treinta años del comienzo de la ola democrática, de que los militares han descartado los golpes de Estado como forma de acceder al poder. Por otra parte, corresponde a un contexto internacional en el que ya no existen gobiernos poderosos que directa o indirectamente apoyen gobiernos autoritarios. En tercer lugar, refiere a que muchos gobiernos no quieren profundizar la supremacía civil pues los militares resultan funcionales a sus objetivos de gobierno. Hay un último aspecto de este supuesto abandono 223 que se vincula con que, alcanzado un grado relativo de control civil sobre las fuerzas armadas, el eje de debate se traslada a las capacidades de los Ministerios de defensa para conducir efectivamente a las instituciones castrenses. Diamint 2009 en (Bonilla y Donoso 2010, 223-224)

La reflexión de la mencionada autora, propone intentar superar el cuestionamiento sobre el control civil de las fuerzas armadas hacia cuestionar su control político, cuya cualidad debería estar sustentada por un liderazgo desde el área política del sector defensa. Al respecto, el Estado debería promover la conducción civil de la defensa con la participación de la sociedad civil, lo cual incluye a la academia. Además, se puede extraer al menos dos problemáticas en torno a este tema: en primer lugar, una deficiente capacidad en la conducción de los Ministerios de Defensa lo cual no permite una reforma democrática en cuanto a la defensa; y en segundo lugar, de manera generalizada la defensa ha carecido de un tratamiento como política pública desde la perspectiva civil, lo cual podría afectar negativamente a las democracias latinoamericanas.

Por su lado, Bruneau y Matei (2008) asumen la preocupación por las funciones y misiones de los líderes civiles para mantener el control de las fuerzas armadas, es determinante para comprender actualmente la importancia de la democracia en relación a las instituciones de seguridad; en este caso, fuerzas armadas y de manera casi imperceptible la policía, pues como señalan los autores:

[...] lo que preocupa a los líderes electos de la mayoría de las democracias nuevas, y a los académicos en las democracias establecidas, es cómo lograr y luego mantener a las fuerzas armadas bajo el control civil democrático. ¿Por qué estos líderes y la literatura sobre las relaciones entre civiles y militares se han centrado tan fuertemente sobre el control? La respuesta queda capturada en el clásico dilema de: ¿Quién vigila a los guardianes? (Bruneau y Matei 2008, 9)

Al respecto, su análisis sobre las relaciones civiles militares cuestiona algunas omisiones importantes en la literatura sobre esta temática como: el papel de la policía, la eficacia y eficiencia de las instituciones de seguridad para la democracia y, una escasa atención a las acciones de las fuerzas armadas que no se vinculan a la defensa.

Ahora bien, es pertinente considerar tres elementos que pueden profundizar la comprensión sobre las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil en contextos democráticos. Se procurará responder tres inquietudes que son parte de las relaciones civiles-militares como, por ejemplo: ¿Qué problemas se suscitan de las prerrogativas militares con respecto a la consolidación democrática?, ¿Cómo deben operar los controles democráticos frente a la tendencia de que las fuerzas armadas mantengan una posición

proteccionista de la democracia? y, ¿Cuáles serían los desafíos a los que se enfrentan las fuerzas armadas en procesos de democratización?

Al ser la consolidación de la democracia una preocupación derivada de las prerrogativas militares, Stepan (1988) señala que:

[...] los militares como institución presumen, con o sin el acuerdo de los demás, que poseen el derecho o privilegio adquirido, formal o informal, de ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión, de desempeñar un papel en áreas extramilitares del aparato del Estado, o aún de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil. (Stepan 1988, 93)

Sobre esta afirmación, se destacan tres problemas que se presentan a continuación: al ser un problema originario de la misma transición a la democracia, es importante señalar que provoca tensiones institucionales que se traducen en la convivencia social en el Estado. Estas prerrogativas militares altas, medias y bajas demuestran que con un alto grado de conflicto “[...] entraña grandes peligros para la consolidación democrática. El equilibrio de poder conducirá a un quiebre democrático de una alianza civil-militar” (Stepan 1988, 102)

El mayor problema que se deriva de las prerrogativas a las fuerzas armadas es la ruptura de la democracia por un bajo cuestionamiento y alto grado de prerrogativas. “Desde la perspectiva de la teoría democrática, una sociedad en esta posición tiene importantes puntos vulnerables, debido a los poderes estructurales latentes de los militares como consecuencia de la gran cantidad de prerrogativas que poseen.” (Stepan 1988, 101)

Esto guarda relación con el control que las fuerzas armadas pueden tener en sectores estratégicos del Estado como: petróleo, minería, economía, entre otros; y que, en gran medida, son determinantes en los procesos de decisión pública al interior del Estado. Con respecto a ello, aclara que “A ninguna democracia del mundo debe considerársele teórica o empíricamente inmune a la crisis que eventualmente puede trastocar un modelo de control civil hasta entonces consolidado.” (Stepan 1988, 100)

Por lo tanto, con relación a las prerrogativas hay que considerar que las fuerzas armadas, como institución que resguarda la democracia, le resulta conflictivo reducir su control sobre sectores estratégicos sobre los cuales, el control civil debe cuestionar el rol que juegan los actores en el Estado y sobre todo el papel que tiene fuerzas armadas.

Un segundo elemento al que es importante prestar atención es ¿Cómo deberían operar los controles democráticos en contextos donde las fuerzas armadas mantienen la idea de protección y garantía democrática? En este sentido, los controles democráticos en contextos donde subsiste una tendencia a que las fuerzas armadas mantengan la idea de garantes de la democracia o una pretensión de “protección” de la democracia, deberían operar desde la sociedad misma, inclusive, partiendo de su propia complejidad pues “[...] avanzar hacia un amplio debate público, el derecho de los respetos civiles, las libertades sirve para desmovilizar a los esfuerzos de la reforma, ya que el facilita el terror y el miedo” (Loveman 1994, 112). Lo cual guarda relación con el rol de la sociedad civil, en medio de su propia compleja configuración, donde a pesar de que los actores políticos están atravesados por la búsqueda de sus propios intereses, o a pesar de que los ciudadanos operen sobre la consecución de demandas.

Además, Loveman (1994) hace referencia al “[...] ejercicio de la autoridad gubernamental por sus derecho habientes (...) La consecución del “bien común” en este sentido, permite poca o ninguna tolerancia de la oposición.” (Loveman 1994, 113) Esto quiere decir, que la voluntad política de quien esté en el ejercicio de la autoridad del gobierno para hacer posibles los controles democráticos, marca en gran medida, un proceso donde las fuerzas armadas puedan alejarse de la pretensión de “protección” de las democracias. Además, esta posibilidad no descarta probables conflictos entre los actores involucrados, especialmente con fuerzas armadas, porque existe un legado histórico –de cultura institucional- que ha determinado el rol que deben cumplir.

Las demás funciones del Estado tienen un rol primordial para reducir una tendencia proteccionista de las fuerzas armadas en los actuales Estados democráticos relacionados con la rendición de cuentas, transparencia y procesamiento de los conflictos de la ciudadanía como, por ejemplo: el sistema judicial, la función ejecutiva y otras instituciones ligadas al control de lo público, así como a la ejecución de políticas sociales y económicas.

Finalmente, es preciso discutir sobre qué desafíos enfrentan las fuerzas armadas en procesos de democratización del Estado. Al respecto, Garretón (1997) señala que en el contexto latinoamericano “Es en la profundización, la relevancia y la calidad del régimen que se juega el destino democrático de las sociedades latinoamericanas.” (Garretón 1997, 13) Así, la *profundización*, evidencia los principios éticos de la

democracia, lo cual puede relacionarse con la construcción de ciudadanía; sobre la *relevancia*, la democracia debería sostenerse tanto sobre su legalidad como su legitimidad institucional, lo cual guarda relación con la capacidad del aparato estatal para resolver los problemas de la sociedad. Y, acerca de la *calidad de la democracia*, advierte que la construcción de ciudadanía en tanto forme parte de procesos de participación aporta a la profundización de la democracia.

Estos elementos guardan relación con lo señalado por Bonilla y Donoso (2010) sobre el accionar de los Estados en relación a “[...] promover la participación de la ciudadanía en materia de formulación, seguimiento y evaluación de políticas de seguridad y defensa de sus países.” (Bonilla y Donoso 2010, 207), lo cual define la necesidad de generar rupturas históricas sobre problemas históricamente no aceptados por las instituciones del Estado; donde la incorporación de temas de género en las Fuerzas Armadas – por ejemplo - no se debería reducir a la presencia de ministras de defensa, sino a la participación equitativa de las mujeres en las jerarquías de las fuerzas armadas.

Además, la construcción de procesos regionales cooperativos es vital para consolidar la democracia, estableciendo acuerdos, como lo destacan Bonilla y Donoso (2010) con respecto a la cooperación en defensa, el compartir conocimientos y experiencias sobre el mantenimiento de la paz y, el establecimiento de operaciones militares conjuntas (Bonilla y Donoso 2010, 212)

Diamint (2010) señala la importancia de la formación en defensa de civiles en un ministerio de defensa; evidenciando que el número de especialistas en materia de defensa es reducido y por ello, las decisiones aún tienen una perspectiva militar: “Con una estructura tan limitada es imposible revertir años de decisiones autónomas militares” (Diamint 2010, 226) La importancia de la formación de civiles, radica en que según Bruneau y Matei (2008) “Las democracias deberían considerar la posibilidad de controlar todos los instrumentos de seguridad en la aplicación del espectro de funciones y misiones.” (Bruneau y Matei 2008, 10)

Las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil se definen por el tipo de conducción civil que rige la defensa. Estas relaciones, en gran medida, promoverán los fundamentos sobre los cuales se sostiene el enfoque de seguridad y defensa que los gobiernos se disponen a gestionar.

Sobre lo mencionado, es pertinente la aclaración que realiza Bustamante (2005) acerca de la confusión entre conducción democrática de la defensa y conducción civil, sobre lo cual especifica que: “[...] es perfectamente posible que existan formas de gestión no democráticas de la defensa que sean manejadas por civiles o que expresen alguna forma de liderazgo civil no democrático” (Bustamante 2005, 118) Lo cual quiere decir, que la conducción civil de la defensa no necesariamente implica un liderazgo civil democrático, ya que lo que interesa es la naturaleza de la conducción más allá del sujeto encargado de la conducción civil de la defensa. Ante lo cual, el autor explica que:

[...] la conducción democrática de la defensa demanda la plena vigencia del control constitucional sobre las fuerzas, la rendición de cuentas (en última instancia) ante los electores, la plena vigencia de los derechos fundamentales, -tanto civiles como políticos- en la institucionalidad militar y la vigencia de un orden regulatorio objetivo racionalmente legal. (Bustamante 2005, 118)

Los aspectos mencionados por Bustamante (2005) explican que la naturaleza de la conducción implica una sujeción hacia los intereses democráticos, alejados sobre quién es el sujeto encargado de la conducción de la defensa. Esto explica, además, las tensiones que surgen al interior de las instituciones castrenses cuando el sujeto que conduce la defensa es un civil.

2.3. Relaciones entre Policía y Fuerzas Armadas.

Indagar en las relaciones entre la policía y las fuerzas armadas, implica encontrar inevitablemente un objeto de conflicto entre estas dos instituciones, que se encuentra precisamente en su contribución a la seguridad del Estado, en sus roles diferenciados. El objeto de conflicto al que se hace referencia tiene que ver con el monopolio de la seguridad, de allí se originan cuestionamientos como ¿Quién actúa? ¿Dónde? y, ¿En qué circunstancias?

El fin de la Guerra Fría permitió redefinir las concepciones tradicionales de seguridad y defensa ante un nuevo orden internacional. A partir de ello, instituciones

como la policía y las fuerzas armadas han tenido un rol estratégico en la definición de lo que se concibe como seguridad frente a las amenazas contemporáneas.

Acerca de la influencia que históricamente han ostentado las Fuerzas Armadas estadounidenses en el contexto latinoamericano; se puede observar que incluso luego de la Segunda Guerra Mundial, “el papel de las Fuerzas Armadas en América Latina ha sido definido (y ha sido impuesto) por el *hegemón* occidental y su bloque militar, la OTAN.” (De Castro Santos 2004, 115) Esto evidencia cómo los militares latinoamericanos asumieron una doctrina heredada de lo que la política de seguridad norteamericana consideraba como amenaza, hasta finalizada la Guerra Fría.

[...] durante la Guerra Fría, los países latinoamericanos deberían luchar contra el comunismo dentro de sus fronteras, mientras que los Estados Unidos defenderían el hemisferio occidental contra posibles agresiones externas del bloque soviético. Los militares en América Latina, no sólo absorbieron esta tarea, sino también desarrollaron una doctrina anticomunista - Doctrina de la Seguridad Nacional – que se convirtió en la base ideológica de los regímenes militares que se multiplicaron en la región a lo largo de tres décadas, a partir de 1960. (De Castro Santos 2004, 115-116)

El nuevo orden internacional que trajo consigo el fin de la Guerra Fría, expandió de manera generalizada la democracia; y con ella otras preocupaciones que ocupaban el lugar de la amenaza del comunismo como, por ejemplo: el narcotráfico, el tráfico de personas, los problemas ambientales, entre otros. En este escenario, las fuerzas armadas latinoamericanas necesariamente tuvieron que adecuar sus acciones, considerando tanto la seguridad externa como interna.

Para los países latinoamericanos, eso implicó, dentro de las fronteras nacionales, un cambio en el papel atribuido a las Fuerzas Armadas – para el así llamado “papel de policía”. De esta forma, ellas estarían involucradas en luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado y, eventualmente, controlar la violencia y los disturbios urbanos. En el campo externo, las Fuerzas Armadas deberían juntarse a las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, cuando se les solicite. Ese papel limitado en el frente externo, en general, no fue motivo de gran preocupación de los países latinoamericanos, ni durante ni tampoco después de la Guerra Fría. En el campo interno los militares reaccionaron fuertemente al papel de policía atribuido a ellos, considerado inferior al que ellos desempeñaron durante la Guerra Fría. (De Castro Santos 2004, 116)

Lo señalado por la autora, evidencia cómo se estableció una primera aproximación a la labor de las Fuerzas Armadas con la Policía en América Latina; las cuales tuvieron que cooperar, y además enfrentar tensiones por las competencias que debieron asumir formal o informalmente, dentro de gobiernos caracterizados por sus procesos de consolidación democrática.

El papel que jugó la policía con las fuerzas armadas durante la época en la que se luchó contra el comunismo, es descrito por Pion-Berlin (2010) como una relación en la que “Aprendieron cómo suprimir a los insurgentes de izquierda a través del uso de técnicas de vigilancia, violencia y de interrogatorios ilegales que incluían tortura. (...) colaborando plenamente con las fuerzas armadas en las detenciones masivas” (Pion-Berlin 2010, 111-112)

Hasta finalizada la Guerra Fría, los Estados fueron el centro de interés de la seguridad. Es durante la década de los 90 que surgió la Seguridad Humana desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como un nuevo enfoque de seguridad cuyo objeto de preocupación serían los seres humanos y su bienestar, lo cual incluyó un amplio espectro de amenazas. En este sentido, la seguridad humana significaría “[...] en primer lugar, la seguridad de tales amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión y la segunda, significa protección contra repentinas y dolorosas alteraciones al patrón de la vida cotidiana” (PNUD 1994)

Sobre la base de la concepción de la seguridad humana, se ha vinculado a la seguridad con los derechos humanos; siendo precisamente este vínculo el que ha definido de manera general a la seguridad ciudadana. Sobre ello, se puede hacer alusión a que “[...] la visión de lo que fue la preocupación por los Derechos Humanos, en su sentido más amplio, es la afirmación más clara, más precisa y más previsor de lo que es Seguridad Humana y de lo que será también seguridad pública” McGregor en (Gómez 2012, 26)

Al mismo tiempo en que se discutía alrededor de la seguridad humana, la política estadounidense mantuvo como un asunto de seguridad nacional la lucha contra las drogas ilícitas. Esta política se sustentaba en que “Las drogas son vistas como una amenaza que surge fuera de las fronteras estadounidenses: un enemigo externo contra el que se debe luchar” (Youngers 2007, 107) Esto implicó justificar el incremento en la ayuda militar a

los países latinoamericanos para la lucha contra el narcotráfico, concebido como un enemigo interno.

Los ataques terroristas de los cuales fueron objeto los Estados Unidos, el 11 de Septiembre de 2001, profundizaron su política de seguridad basada en la guerra preventiva. Actualmente, problemáticas como el crimen organizado transnacional, el terrorismo internacional y el narcotráfico forman parte de la agenda de seguridad estadounidense que ha procurado imponerse en América Latina.

La gran mayoría de países latinoamericanos no se han adherido a la política de seguridad nacional que proponen los Estados Unidos luego de los ataques terroristas de 2001; esto ha implicado no solamente cuestionar el significado de la seguridad para la región, sino también sobre la pertinencia de la guerra preventiva. Sin embargo, la política de control de drogas aún marca las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, puesto que “Desde que se lanzó la iniciativa Andina, gobiernos sucesivos se han negado a aprobar la participación de las fuerzas armadas en las operaciones antinarcóticos nacionales, aunque muchos de ellos siguieron los mandatos de Washington” (Youngers 2007, 120)

Para Youngers (2007), la política de control de drogas tiene serios impactos en la desestabilización de los gobiernos democráticos en América Latina, que incluye el uso de policía y fuerzas armadas porque “Contribuyen a que se cree confusión respecto a las funciones del ejército y de la ejecución de la ley al militarizar las fuerzas policiales locales y llevar al ejército a cumplir un papel interno de ejecución de la ley” (Youngers 2007, 132) (Youngers, 2007: 132). Además, considera otros elementos que inciden en la desestabilización democrática, sobre lo cual estima que:

[...] fortalecen a las fuerzas militares a costa de las autoridades civiles, en una región con una historia trágica de mandatos militares. Exacerban los problemas continuos de derechos humanos [...] Conducen al deterioro de las libertades civiles, por medio de la adopción de leyes antinarcóticos severas, que a menudo no cumplen con los estándares mínimos del debido proceso. Generan conflictos sociales significativos y hasta inestabilidad política. A menudo apuntan a los sectores más pobres de la sociedad, los cuales terminan sufriendo las secuelas de las estrategias internacionales de control de drogas de Estados Unidos. (Youngers 2007, 132)

Ahora bien, en el transcurso de este apartado, se asumirá que tanto la Policía como las Fuerzas Armadas son instituciones que deben ser analizadas como un objeto de estudio que, en su complejidad, responden a la naturaleza dinámica de cómo se concibe a la seguridad. Además, se propone evidenciar aquellos elementos difusos que reducen las distinciones entre estas dos instituciones, las cuales posibilitan la aplicación de la ley y el orden que el Estado requiere en contextos de consolidación democrática. En este sentido, se intenta explicar cómo se construyen las relaciones entre la Policía y las Fuerzas Armadas como instituciones que garantizan la seguridad del Estado; considerando desde luego, sus fundamentos constitucionales y las problemáticas contemporáneas que siendo complejas y difusas como el crimen organizado, el narcotráfico y otros, promueven su cooperación institucional que no está exenta de tensiones.

También, se propone evitar simplificar el análisis entre la policía y las fuerzas armadas como si fuesen dos instituciones excluyentes. Esto implica, intentar encontrar elementos que demuestren que sus relaciones institucionales inciden en la relación con la sociedad civil y el Estado.

La Policía y las Fuerzas Armadas son instituciones que responden a la naturaleza dinámica de la seguridad, es precisamente esta cualidad la que promueve desafíos cada vez más complejos. Las reflexiones que se presentan a continuación, procuran discutir aquellos espacios institucionales difusos que, desde luego, responden a la perspectiva de seguridad que políticamente asumen los Estados.

Como se ha mencionado, la política de seguridad estadounidense ha marcado política y operativamente las concepciones de seguridad en el ámbito internacional. Al respecto, Kraska (2007) evidencia que es importante comprender cómo se ha configurado en los Estados Unidos la militarización y el policiamiento – que se ha convertido en una tendencia regional - para analizar el rol de la policía en el Siglo XXI.

Este autor, define algunos indicadores empíricos que demuestran los orígenes de esta tendencia en los Estados Unidos: en primer lugar, señala a la Ley Posse Comitatus de 1878, que prohibió que el ejército participe en el orden público interno, excepto en circunstancias extremas. Un segundo indicador, es una relación de cooperación entre los militares y la policía civil en cuanto a transferencia de información, tecnología y entrenamiento en el uso de armas; desde luego orientado a la seguridad interna y a problemáticas como el control de drogas y terrorismo que incluyen a la unidad de élite de

Armas y Tácticas Especiales (SWAT). Luego, se puede observar un crecimiento de las unidades especiales de policía de élite con la formación de grupos especiales militares. El cuarto elemento, muestra una tendencia creciente acerca de la confianza en el modelo militar para el control del delito, apoyada por el sistema de justicia penal. Finalmente, se estableció una fuerte cooperación en cuanto a la operatividad entre militares y policía, a partir de la problemática de la criminalidad. (Kraska 2007, 2)

A partir de estos elementos sobre los cuales se evidencia un proceso progresivo de relaciones cooperativas entre policías y militares estadounidenses; el autor advierte acerca de las implicaciones de esta convergencia, puesto que tiene una relación directa en la comprensión del trabajo policial en la seguridad interna. Al respecto, explica la importancia de distinguir las definiciones entre militarización y militarismo, porque se constituirían en una perspectiva conceptual para entender las relaciones entre policía y fuerzas armadas:

El militarismo hace hincapié en el ejercicio del poder militar [...] organización, operaciones y tecnología como sus herramientas para resolver sus problemas primarios.
La militarización de la Policía, por lo tanto, es simplemente el proceso mediante el cual la policía civil se basa cada vez más en torno a los principios del militarismo y al modelo militar. (Kraska 2007, 3)

Considerando esta distinción, el autor enfatiza en que la verdadera preocupación debe ser discernir el grado en el que se militariza la policía civil; asumiendo desde luego, la obviedad del origen militar de la institución policial. Además, estima algunos indicadores de la militarización policial: “Armamento de material de guerra, equipos y tecnología avanzada. Lenguaje de guerra, estilo, creencias y valores. [...] Grupos de elite de oficiales que siguen modelos de operaciones militares. Manejo de situaciones de alto riesgo” (Kraska 2007, 3)

Claramente advierte Kraska (2007) que, para el análisis, es necesario desprenderse del significado peyorativo que generalmente se ha atribuido a la policía (militarizada o antipolicial) lo cual implica, esforzarse por intentar dilucidar tanto la perspectiva de seguridad como el tipo de policía civil que los Estados tienen o consideran que deben tener.

Al respecto, la emergencia de la reforma policial, sobre la cual se ha hecho referencia en el apartado dedicado a la relación entre policía y sociedad civil, ha sido el

principal mecanismo de la autoridad política para que la institución policial establezca relaciones más cercanas con la sociedad en contextos democráticos. A partir de ello, las investigaciones que hacen referencia a la reforma policial en América Latina, consideran cuestionar la participación de las fuerzas armadas en problemáticas relacionadas con la seguridad interna, argumentando que:

El incremento de la delincuencia y la sensación de inseguridad en la población, unido a una desconfianza generalizada en la capacidad de dar solución a dicha problemática por parte de las instituciones policiales han generado una participación de los militares en el control de la misma en diversos países de la región. (Dammert y Bailey 2005, 134)

Frente a estas discusiones que son objeto de decisiones políticas, Pion-Berlin (2010) sostiene que son pocos los resultados ocasionados por la reforma policial en América Latina al pretender relegar a los militares a la defensa exterior, argumentando que: “los Estados que enfrentan desafíos de seguridad heterodoxas no pueden confiar en la policía tradicional ni en respuestas militares porque estos rivales cruzan la línea divisoria entre la seguridad nacional e individual (humana)” (Pion-Berlin 2010, 110) Para lo cual, señala que el equilibrio adecuado estaría en pensar una fuerza independiente de la policía y los militares. Esta propuesta, provoca una serie de dudas acerca de cómo podría sostenerse la democracia, o si la sociedad estaría dispuesta a aceptar la ausencia de estas instituciones, para construir una de carácter híbrido.

Durante el análisis, se hace énfasis sobre los dilemas que tienen que atravesar los Estados latinoamericanos con respecto a la concepción de seguridad y, por tanto, sobre los roles que se asignan tanto a policías como a militares. Al respecto, se cuestiona:

¿Qué de los desafíos de nivel medio que representen una amenaza a la seguridad tanto individual como nacional al mismo tiempo; que no llega al nivel de un ejército insurgente o fuerza invasora, pero que son mucho más formidables que los delincuentes comunes, y supera las capacidades de la policía regular; que se encuentran dentro de las comunidades densamente pobladas, donde una fuerza militar estatal llamada para responder podría provocar enormes daños colaterales si no tiene cuidado? (Pion-Berlin 2010, 110)

Es decir, las concepciones de seguridad pública, seguridad humana y seguridad externa enfrentan complejas dinámicas del crimen organizado y de la delincuencia común; donde

instituciones como la policía y las fuerzas armadas justifican su presencia bajo las medidas que los gobiernos adoptan, sin que se profundice en las posibles consecuencias para estas y su relación con la sociedad civil.

Si bien la figura visible que promueve la reforma policial es la policía comunitaria o de proximidad, no es menos cierto que al tener que enfrentarse ante este escenario donde la seguridad pública se ve imbuida por violencias complejas que sobrepasan la capacidad de la policía. Es preciso considerar qué otros aspectos problemáticos pueden existir dentro de la institución policial, puesto que como lo explica el autor acerca de las unidades de policía especiales: “[...] estas fuerzas están teniendo el efecto no deseado al socavar los esfuerzos para crear un modelo de policía comunitaria (...) gravitan rápidamente hacia una mentalidad y práctica guerrera, olvidando sus obligaciones ciudadanas” (Pion-Berlin 2010, 118)

A la vez, Pion-Berlin (2010) hace referencia al uso de los militares para la seguridad interna, afirmando que si bien pueden ayudar a resolver algunos de los problemas que tiene la policía en el territorio, también se pueden crear otros problemas vinculados con las libertades civiles.

El problema del rompecabezas es que cuando se disparan los índices de delincuencia, los gobiernos de América Latina enfrentan invariablemente presiones populares para enviar al ejército para ayudar en la lucha contra la delincuencia organizada. La intervención militar se convierte en popular (...) A pesar de su renuencia a cumplir, los militares bajo control civil pueden tener otra opción que llevar a cabo misiones de seguridad pública a petición de sus gobiernos, al pasar de la retaguardia a la primera línea. Ellos prestan atención a la llamada, pero como no están debidamente capacitados, hacen poco para ayudar o empeorar las cosas. (Pion-Berlin 2010, 119)

Al realizar esta aproximación preliminar acerca de las relaciones entre policía y fuerzas armadas, se puede advertir que sus relaciones institucionales se nutren tanto del nivel de importancia que asuma la conducción civil, la perspectiva de seguridad que los Estados adopten y desde luego, de aquellos aspectos simbólicos que históricamente los ha caracterizado como diferentes y distantes.

Además, se puede observar una tensión entre democracia y seguridad, en el sentido de que la promoción de las reformas a instituciones como policía y fuerzas armadas para hacerlas más democráticas y cercanas a la ciudadanía, pueden no ser compatibles con la perspectiva de seguridad que los gobiernos a nivel regional han

adoptado. Sumándose, además, el problema de la subordinación policial y militar a lo civil.

Necesariamente, la vinculación entre el ejercicio policial y militar incursiona en el escenario conflictivo por el monopolio de la seguridad, en el que los roles constitucionales pueden desdibujarse al momento de establecer ¿Quién actúa?, ¿Dónde? y ¿Cuándo? frente a las dimensiones transnacionales de los delitos comunes y el crimen organizado, cuyas distancias son cada vez más sutiles.

CAPÍTULO III

EL CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD DEL ESTADO ECUATORIANO

3.1. Contexto político – normativo.

El cambio institucional de las instituciones de protección del Estado ecuatoriano ha sido el resultado tanto de los procesos políticos y de sus prioridades en cuanto a lo que se concibe como seguridad interna y externa. Finalizada la década de los 70 y con el retorno a la democracia, se creó el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) el cual tenía facultades sobre la seguridad interna, la seguridad externa, el área económica y desde luego, el aspecto militar. Iniciándose así, un periodo de alrededor de una década, que estaba enfocado en la erradicación de grupos insurgentes.

El interés de la seguridad nacional en el Ecuador estuvo centrado en el conflicto con el Perú hasta que se firmó la paz con este país en 1998. Los territorios en disputa ubicados en la Amazonía, significaron la necesidad de protección de la soberanía territorial, apoyado por un discurso de reivindicación sostenido por las Fuerzas Armadas, las juntas militares y por los gobiernos democráticos que les sucedieron.

En 1979 el Ecuador retornó a la democracia y la seguridad nacional continuó bajo el lineamiento de la destrucción de grupos considerados como insurgentes; lo cual se vinculó con la política anti terrorista del presidente Reagan (1981-1989) que no aceptaba procesos de negociación con grupos insurgentes.

Se debe considerar que los ejércitos latinoamericanos enviaban a sus militares a la Escuela de las Américas en la década de los 80, lo cual consolidó una formación que combatiera el terrorismo y la insurgencia, así como el establecimiento de la cooperación en materia de inteligencia policial y militar entre varios países.

Para el Ecuador, la década de los 90 se caracterizó por la inestabilidad política. Es en el escenario de la Constitución ecuatoriana de 1998, donde se estableció el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional “Ecuador 2025” que explicitó la relación entre las políticas de Estado orientadas hacia el desarrollo con la seguridad nacional.

Este plan consideró que “la Seguridad Nacional se ejecutará a través de acciones políticas, económicas sociales, ambientales y militares, que conduzcan al cumplimiento de estos objetivos y al desarrollo sustentable” (Oficina de Planificación del Desarrollo 1998, 1) En este contexto, las instancias del Estado más relevantes para la planificación fueron la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, la Secretaría Técnica del Frente Social y el Consejo Nacional de Modernización. Esto significó el fortalecimiento del vínculo entre seguridad nacional y desarrollo bajo la lógica liberal, que pretendía dinamizar la economía reduciendo la intervención del Estado.

La Constitución de 1998 estableció que la institución policial actúe de acuerdo a las necesidades de la seguridad nacional, lo cual le otorgó un rol auxiliar a la Policía Nacional. A esto sobrevino, la Ley Antinarcóticos de 1991, la cual fue considerada como uno de los aportes que el Estado ecuatoriano hiciera en materia de seguridad nacional, a las disposiciones políticas de seguridad determinadas por los Estados Unidos.

A inicios del siglo XXI, y aún vigente la Constitución de 1998, durante el Gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007) la Política de Defensa Nacional pasó por un proceso de evaluación y actualización de la política de defensa de 2002, conocida como Libro Blanco. La construcción de este documento, se basa en la concepción de seguridad nacional multidimensional o seguridad hemisférica propuesta por la Organización de Estados Americanos (OEA), que estableció como prioridad a la seguridad humana, la misma que promueve el desarrollo social y económico, así como el respeto a los derechos humanos.

La actualización del Libro Blanco de 2006, define a la política de defensa sustentada en una relación civil-militar, que pretende que la defensa sea reconocida como un bien público que integre a la sociedad y no sea exclusivamente militar. Desde esta perspectiva, y con el propósito de promover acuerdos a nivel subregional, la Declaración de Quito firmada el 24 de mayo de 2006, acordó:

impulsar la cooperación en materia de seguridad y defensa entre nuestros Estados; cooperara con las iniciativas desde el ámbito de la defensa, para el fortalecimiento de la Zona de Paz y Cooperación Andina, y propiciar la participación en operaciones de mantenimiento de la paz; fortalecer la lucha contra las drogas ilícitas y tráfico ilícito de armas pequeñas; promover una cultura de paz; consolidar la democracia y el respeto del estado de derecho, y promover el intercambio de información de la política

de defensa y seguridad. (Ministerio de Defensa, Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2006, 35)

Cuando inició el gobierno del presidente Rafael Correa en el 2007, se creó el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, el cual se encargó de coordinar las políticas de seguridad. Las instituciones que se establecieron bajo su coordinación, en un primer momento fueron: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Secretaría Técnica de Plan Ecuador y Secretaría Nacional de Inteligencia.

Se estableció el cambio de denominación de Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades por la de Ministerio del Interior, lo cual provocó cambios en cuanto al control civil sobre la institución policial con una autoridad política de carácter civil encargada de las políticas de seguridad interna.

(...) el Ministerio del Interior tendrá a su cargo el ejercicio de las facultades legales y reglamentarias, y el cumplimiento de las funciones, atribuciones, responsabilidades y competencias asignadas al Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades, excepto en lo referente a cultos” (Registro Oficial N. 235 2010)

Lo mencionado, tiene relación con lo que establece la Constitución de 2008, puesto que asume una diferenciación de competencias entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; es decir, la primera, se haría cargo de la soberanía y la integridad territorial, y la segunda, del orden público interno.

Con respecto al Ministerio de Defensa, también se estableció que la conducción política de la defensa estuviera a cargo de una autoridad civil, lo cual incluyó la participación de la primera ministra de la Defensa Guadalupe Larriva, y sus sucesores de carácter civil que hasta el momento conducen a las Fuerzas Armadas.

Se estableció, además, una nueva política de seguridad interna y externa expresada en la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, enfocada hacia una política de seguridad, soberanía y democracia del siglo XXI, sustentada en los derechos humanos y la democracia, se replantea la visión tradicional de la doctrina de seguridad nacional implementada por los Estados Unidos y plantea construir un sistema de

seguridad interna y externa. (Min. Coordinador de la Seguridad Interna y Ext 2008, 93-96)

Al respecto, hay una construcción del concepto de Seguridad Integral el cual se sustenta en los principios democráticos: defensa territorial, defensa y protección de la seguridad del ser humano, fortalecimiento de la democracia, respeto a los derechos humanos, impulso a la seguridad política, principalmente (Min. Coordinador de la Seguridad Interna y Ext 2008, 101)

En cuanto a la política general de seguridad interna y externa, ésta expresa “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 la seguridad humana” (Min. Coordinador de la Seguridad Interna y Ext 2008, 110) Por su parte, el Ministerio de Defensa (2007) concibe a la Política de Defensa como:

La actual política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial así como en el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos y los estados, con un enfoque que coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades, y concibe a la seguridad como el resultado de la paz y el desarrollo. (Ministerio de Defensa 2008, 7)

En septiembre de 2010, la Asamblea del Ecuador aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y en uno de sus considerandos menciona:

Que es necesario renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo, al margen 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. (Asamblea Nacional del Ecuador 2010)

Durante el actual gobierno, la seguridad ha sido objeto de un proceso de planificación y además, constitucionalmente está concebida como un derecho y por lo tanto, es susceptible de ser una política pública.

En una primera etapa de planificación, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, consideraba un quinto objetivo, el cual hacía referencia a Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana. Este plan fue el documento

base para la construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, al que se le incorporó un enfoque integral.

Aprobada la Constitución de 2008, se presentó el PNBV 2009-2013, en el que se estableció el objetivo N. 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana. En este plan, se explicitan dos elementos importantes: la noción de soberanía desde un enfoque integral y la inserción estratégica, no solamente latinoamericana sino a nivel internacional. El elemento que se destaca es el rol del Estado ecuatoriano para garantizar y defender la soberanía nacional tomando en cuenta la integridad territorial y jurídica, en la que “Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales.” (SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009, 243). Bajo este fundamento, en la línea de los intereses soberanos, se hace referencia a la soberanía integral para generar satisfacción a las necesidades básicas de la ciudadanía.

Parte del contexto político que ha marcado el control civil de las instituciones de seguridad en el Ecuador, fueron los hechos sucedidos el 30 de Septiembre de 2010, en el que la institución policial se convirtió en el centro de la mirada política frente al proceso de reforma policial que se estaba llevando a cabo con el compromiso de profundizar los cambios que se estaban realizando. Estos hechos, no fueron lejanos a la institución militar, para la cual también, se asumió el compromiso de presentar los cambios que estaban previstos con la Reestructuración de Fuerzas Armadas.

Luego de que el presidente Rafael Correa fuera reelegido como presidente del Ecuador para un tercer periodo presidencial en el 2013, se presentó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, el cual se propone continuar con el enfoque de seguridad integral, y además estima apoyar políticos regionales como la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), principalmente. En este plan, se incluye al objetivo 12 en que se señala “Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana” (SENPLADES 2013, 83) Además, el objetivo 6, establece “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” (SENPLADES 2013, 82) Dentro de este objetivo, se menciona que se ha incorporado la transformación del sistema de justicia para articularlo a la seguridad integral.

Fue a finales del año 2013, que se presentó en la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional el IV Libro del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana (COESC) el cual es un proyecto que se propone homologar y fortalecer las siguientes entidades: Unidad de Vigilancia Aduanera, Guardia Forestal, Comisión de Tránsito del Ecuador y Guías Penitenciarios. Además, se han considerado reformas a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Pública. Sobre esto, está previsto que las Fuerzas Armadas fortalezcan la ciudadanía apoyando a la Policía en: control de armas, narcotráfico, hidrocarburos, patrullajes, principalmente. Otro elemento que conforma este Libro, es la normativa para el Servicio de Investigación de la Infracción, que son agentes civiles que participarán en la investigación de delitos.

De manera paralela, se presentó el Plan y Agendas de Seguridad Integral 2014-2017, el cual incluye las agendas sectoriales de Seguridad Ciudadana, Defensa, Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Plan Estratégico Institucional del ECU-911, Inteligencia, Gestión de Riesgos y Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Además, se debe destacar la actualización de la Política de la Defensa 2014-2017, la cual está orientada por los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Un aspecto relevante a considerar es que, dentro de la propuesta de las 17 enmiendas constitucionales, se ha incorporado a las Fuerzas Armadas, el que el Estado asuma pensiones jubilares tanto para la Policía como para las Fuerzas Armadas y la actuación complementaria de la Policía y las Fuerzas Armadas acerca de las problemáticas que hacen referencia a la seguridad interna. Esta propuesta de enmienda establece lo siguiente:

Artículo 6.- En el artículo 158, sustitúyase el segundo inciso por el siguiente: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad nacional y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley”

Estas propuestas, han sido entregadas a la Corte Constitucional en espera de una respuesta favorable para que la Asamblea Nacional pueda dar paso a materializar las enmiendas a la Constitución de 2008 o para que mediante consulta popular se decida sobre estas enmiendas.

3.1. La Reforma Policial en el Ecuador.

El cambio institucional que atraviesa la Policía Nacional del Ecuador a partir del 2007, ha sido promovido por los actores políticos dentro del proceso democrático e incluso; por iniciativa de la institución policial, la cual se ha propuesto establecer una relación más cercana con la ciudadanía promoviendo la labor de la Policía Comunitaria. Lo que se propone a continuación, es intentar responder ¿Cómo se ha suscitado el proceso de reforma institucional de la Policía Nacional? Considerando que, si bien existen avances significativos, aún existen prácticas que toman cierta distancia de las reformas que la sociedad civil espera.

En primer lugar, se presenta un breve recorrido acerca de las principales fuentes investigativas para explicar por qué la reforma policial en el contexto ecuatoriano no se constituyó en una prioridad política hasta antes del 2008. En un segundo momento, se propone exponer cómo la autoridad civil se ha dispuesto centralizar el ámbito de la seguridad en el que la Policía Nacional es un actor primordial, a esto se suma considerar los elementos que se estiman dentro del Plan de Modernización para esta institución. Para finalizar, se presenta un balance preliminar sobre el proceso de reforma policial en el Ecuador.

Luego de que el Ecuador retornó a la democracia en 1979, era importante realizar una reforma institucional a la Policía Nacional; para intentar conciliar los intereses de seguridad del Estado con el rol de esta institución, puesto que culminaron los gobiernos militares. Sin embargo, se constituyó en un tema que no mereció la atención de los actores políticos, procurando mantener tanto su estructura institucional como sus prácticas, esto podría explicar por qué la reforma policial no estuvo presente en la agenda pública durante al menos tres décadas.

En el contexto ecuatoriano, los aportes investigativos que se han realizado sobre la reforma policial en el Ecuador se han concentrado, de manera general, en advertir que ha sido una problemática postergada por las autoridades políticas frente al incremento de la inseguridad y la violencia.

Al respecto, Carrión (2006) enfatizaba en la necesidad de establecer una reforma policial en el Ecuador, la cual tendría una motivación en el ámbito internacional, relacionada con la caída del Muro de Berlín; y en el ámbito interno, relacionada con el

retorno a la democracia. Para el autor, el contexto internacional provocaría un distanciamiento entre la seguridad nacional de la seguridad pública, dando paso a la seguridad ciudadana, por lo tanto “Esto significa que la Policía Nacional debe distanciarse de la misión de las Fuerzas Armadas y de su condición militar para asumir su función en la seguridad de la ciudadanía.” (Carrión 2006, 1)

Hanashiro y Pontón (2006) al analizar los elementos necesarios para la reforma policial en el caso ecuatoriano, observan históricamente a la Policía Nacional como una institución que tiene dos aspectos constitutivos «su carácter militar y la susceptibilidad de la institución frente a la cuestión política.» (Hanashiro y Pontón, 2006: 4) Mencionan, además, que en el siglo XIX esta institución estaba organizada bajo la lógica militar a pesar de ser concebida como una fuerza civil. En la segunda década del siglo XX, inició un proceso de profesionalización con las primeras escuelas de policía, pero fue con el Gral. Alberto Enríquez Gallo (1937-1938) con quien se consideró a la Policía como una institución pública denominándose Fuerzas de Policía y luego, Cuerpo de Carabineros bajo una estructura y lógica militar.

Estos autores señalan que, en la presidencia de Arroyo del Río (1940-1944) una mayor militarización de la policía se relacionaba con la protección al gobierno de las presiones políticas de los militares. Se suscitaron también, cambios en el nombre que habría de llevar esta institución varias veces (Guardia Civil, Policía Civil Nacional o Policía Nacional) con la intención de varios gobiernos de desmilitarizarla o militarizarla, a pesar de que “[...] su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrina siguieron siendo de tipo militar” (Hanashiro y Pontón 2006, 4)

En la década de los 90, la cualidad militarizada sobre la cual se ha construido la Policía Nacional, sería el elemento central desde el que se puede comprender a esta institución en sus prácticas cotidianas (juzgamiento de delitos en los que han estado involucrados sus miembros, tratamiento de la seguridad interna, relación con la ciudadanía, entre otros.) En este escenario, el papel de la democracia – traducida al menos en el ejercicio de la rendición de cuentas – ha sido minimizada por una cultura institucional altamente corporativa y cerrada a la sociedad civil.

En la Constitución de 1998, se estableció que la Policía Nacional tuviese como misión fundamental, lo precisado en el Artículo 183:

La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley. (Constitución del Ecuador 1998, Art.183)

Esto, en un contexto en el cual la guerra con el Perú de 1995, había marcado las prioridades de la defensa nacional en las que la Policía, se establecería como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas. Pero además, hay que considerar que en esta transición, y luego de firmado el Acuerdo de Paz con el Perú, la prioridad en materia de defensa se identificó con el resguardo de la frontera norte ecuatoriana debido al conflicto interno colombiano, en el que la Policía Nacional también sería fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.

Bajo el argumento de que la reforma policial ha sido un tema relegado en el caso ecuatoriano, Pontón (2007) evidencia mediante el análisis neoinstitucional los elementos formales e informales de esta institución, los cuales habrían restringido el proceso de reforma, en el que el modelo policial ecuatoriano se ha definido entre su estructura militar y su carácter civil. Además, el autor ha considerado que la policía ha sido un actor más o menos autónomo, capaz de incidir y restringir el proceso de reforma.

También, menciona algunos aspectos contextuales, que de manera casi generalizada han posibilitado mecanismos de control y rendición de cuentas a la policía, para poder implementar reformas - al menos en la región- y que de alguna manera han incidido en el caso ecuatoriano:

La lucha contra la corrupción, como el caso de Colombia, México y Buenos Aires; la desmilitarización y la lucha por la despartidización de las policías luego de conflictos internos, como el caso de algunos países de Centroamérica; la incorporación de mecanismos y programas destinados a erradicar la violencia policial producto de la herencia de regímenes autoritarios, como el caso del Cono Sur; y el establecimiento de elementos para mejorar la eficacia y eficiencia de la actividad policial en el combate al crimen, como el caso de Belo Horizonte, El Salvador, Colombia y Chile. (Pontón 2007, 44)

Dentro de su análisis, se puede advertir que la necesidad de establecer una reforma policial estuvo acompañada por una fuerte demanda de la ciudadanía para obtener control civil y transparencia en la actuación de esta institución. En este sentido, Pontón (2007)

muestra cómo la policía tuvo varias competencias y funciones, lo cual la convertía en una institución que no focalizaba su labor en la seguridad ciudadana.

Las áreas de competencia y control de la Policía Nacional son diversas. En sus funciones específicas, aparte de la represión y prevención de los delitos, están el control de la migración y el tránsito (a excepción de la provincia del Guayas, donde opera la Comisión de Tránsito del Guayas), la mantención del custodio por fuera de las prisiones en el Ecuador, el apoyo al Ministerio Público en la investigación criminal a través de la Policía Judicial y la mantención del control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes. (Pontón 2007, 43)

Acerca del tipo de relación de poder que se ha configurado entre diversos actores para comprender por qué el cambio institucional ha resultado tardío, Pontón (2007) observa por un lado, la relación con el poder político y por otro lado, una politización de la institución policial con finalidades políticas, estableciéndose como lo menciona, un proceso contradictorio de doble vía “una continua autonomía y descuido por parte de los gobiernos a la institución policial desde su regreso a la democracia; y por otro lado, una politización eventual, pero no por eso no recurrente, del poder policial para fines políticos.” (Pontón, El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido 2007, 48)

Los problemas de seguridad ciudadana han ido tomando interés de manera paulatina para los gobiernos de turno a partir de la década de los 90. Sin embargo, en ciudades como Quito o Guayaquil, se convirtieron en un tema de agenda local, puesto que los gobiernos locales asumieron un rol que intentara administrar las problemáticas vinculadas a la inseguridad ciudadana como: delitos contra la propiedad, violencia intrafamiliar, entre otros. Se podría señalar que fueron esfuerzos aislados, que en el proceso aportaron para que el control civil y el poder político pudiesen cuestionar en qué medida tanto el control civil, el poder político y la institución policial han aportado para reducir la inseguridad ciudadana.

A partir del año 2000, se puede encontrar varios esfuerzos tanto de los gobiernos de turno como de la institución policial. Al respecto, Pontón (2007) señala que durante la presidencia de Gustavo Noboa se pretendía incrementar el número de policías hasta los 20.000 cuyo entrenamiento fuera de seis meses. Desde la institución policial, en el 2004

se presentó en el Plan Siglo XXI que fue un plan de modernización interno que no se pudo ejecutar por falta de recursos.

Un elemento que cabe destacar, es el rol del Legislativo –como uno de los actores del control civil- el cual, según este estudio, no consideró a la reforma policial como una acción prioritaria, por lo cual:

[...] no existen proyectos de ley importantes de reforma en los últimos períodos legislativos, salvo el presentado por el diputado Luis Fernando Torres en noviembre de 2006, que pretendió dar estructura orgánica al Concejo Nacional de Policía, previsto en la Constitución, para que supervisara, evaluara y controlara a la Policía Nacional. Este documento no pasó del primer debate y una de las objeciones principales a las que se enfrentó residió en que carecía de consistencia jurídica por no estar clara la relación de dependencia y subordinación de la policía, es decir, si estaba subordinada al Presidente de la República o al Consejo de Policía. (Pontón 2007, 50)

Como se ha podido observar, los esfuerzos aislados tanto por la Policía Nacional, como por algunos gobiernos locales en el intento por reformar a la institución policial hasta antes del 2007; no lograron cambios estructurales que pudiesen establecer otro tipo de relación con respecto al control civil. Esto implicó, el mantenimiento de cierta autonomía institucional con relación a otras instituciones y funciones del Estado.

3.1.1. Elementos de cambio institucional en la Policía Nacional

Cuando inició el periodo democrático en 1979, el sistema político ecuatoriano fue incapaz de procesar los problemas estructurales del Ecuador; por lo cual la inestabilidad política se reflejó en su máxima expresión con tres derrocamientos presidenciales: Abdalá Bucaram (1996), Jamil Mahuad (2001) y Lucio Gutiérrez (2005). Por su lado, el rol de la Función Legislativa procuraba cambios constitucionales con dos procesos constituyentes en un lapso de una década; el primero en 1998 y el segundo en el 2008, lo cual demuestra dos intencionalidades distintas de proyecto nacional.

En el aspecto económico, a partir del retorno a la democracia, se puede evidenciar dos crisis significativas: la sucretización de la deuda externa ocurrida en 1982 y la crisis del sistema bancario en 1999. Esta última, desató un importante proceso migratorio en el año 2000. Lo señalado, es a breves rasgos una pequeña muestra de la crisis institucional ecuatoriana que durante los primeros 25 años acompañó a la democracia.

Ahora bien, uno de los principales problemas que tuvieron que enfrentar los gobiernos en democracia fue la inseguridad. Como se ha mencionado anteriormente, algunos gobiernos locales adoptaron los principios de la seguridad ciudadana para dar alguna respuesta, principalmente al incremento de la criminalidad puesto que la coordinación con los gobiernos nacionales era escasa en esta materia. En la siguiente tabla, se puede observar las propuestas de algunos gobiernos locales:

Tabla 1

PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA REDUCIR LA INSEGURIDAD CIUDADANA		
GOBIERNO LOCAL	PRIORIDAD	PROPUESTA
Municipio de Cuenca	Tratamiento de la violencia	Fortalecer el Consejo de Seguridad Ciudadana en los niveles consultivo y directivo
Municipio de Machala	El incumplimiento de los derechos a la niñez fue considerado como una alteración a la seguridad ciudadana	No hay una propuesta específica. Sin embargo, se reconoció el rol de la Policía Nacional para garantizar la seguridad ciudadana y controlar la violencia.
Municipio de Guayaquil	Reducir el porcentaje de homicidios asalto a bancos y robo de vehículos	Mejorar la capacidad de la policía, dotándola de equipos de comunicación y vehículos, estableciendo el Programa “Más seguridad”
Municipio de Quito	Prevenir y controlar los delitos	En primera instancia, enfrentar los problemas asociados a los fenómenos naturales. Luego, se enfocaron en el tratamiento de la delincuencia, la propuesta de políticas de seguridad ciudadana con participación de la ciudadanía. La creación de una unidad especial llamada Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito. Reactivar las Brigadas Barriales.

Fuente: Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Édison Palomeque (2003) Ecuador: Informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999, p. 165-168.

Elaboración: Propia.

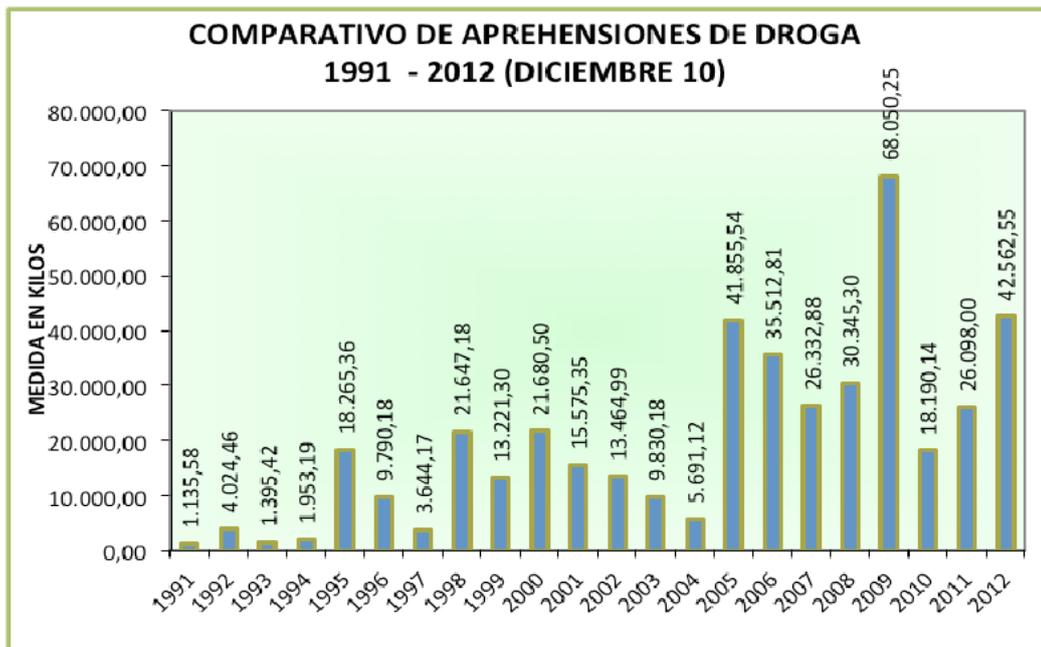
En este escenario, se podría advertir varias iniciativas desde algunas municipalidades para enfrentar la inseguridad ciudadana; por lo que se debe explicitar cierto desinterés de varios gobiernos nacionales con respecto a las demandas de la población. A lo que se suma la introducción de la política de seguridad estadounidense en la lucha contra el narcotráfico, a la que el Ecuador se adhirió, dentro de la cual se puede apreciar una participación sostenida por parte de la Policía Nacional.

Gráfico N. 1

Comparativo de Aprehensiones de droga en el Ecuador 1991 - 2012



POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR
DIRECCIÓN NACIONAL ANTINARCÓTICOS



Fuente: Ministerio del Interior. Disponible en: www.ministeriodelinterior.gob.ec

Elaboración: Policía Nacional Dirección Nacional Antinarcóticos

A partir de inquietudes tales como el papel de la Policía Comunitaria en el cambio institucional para el caso ecuatoriano, Pontón (2008) asume que hay una tendencia regional a enfatizar y exhibir a la policía comunitaria o de proximidad en los procesos de reforma policial. Como explica este autor, esta acción ha sido una estrategia para “enfrentar los altos índices de violencia e inseguridad ciudadana en el país” (Pontón 2008, 7) Puesto que desde el 2003, la Policía Nacional ejecutó el Programa de Policía Comunitaria inicialmente en la ciudad de Quito y luego fue replicado en otras ciudades del país.

En este contexto, varias interrogantes acompañan este trabajo que se propone analizar a la Policía Comunitaria dentro del proceso de modernización; vinculadas

principalmente a cuán efectiva podría ser para el cambio institucional, así como su alcance, impacto, límites y potencialidades durante sus cinco primeros años de funcionamiento. En tal virtud, el análisis neoinstitucional se propondría explicar a partir de las prácticas cotidianas como desde el aspecto normativo este proceso.

En este estudio, se hace referencia al rol de la policía comunitaria frente al proceso de reforma institucional que se promovió a partir de que el presidente Correa asumiera el poder desde el 2007; por lo cual se debe señalar que, en primera instancia, existió una voluntad política para llevar a cabo este proceso. Desde luego, esto implicó que la institución policial asumiera una relación frente al control civil, que no ha estado exenta de tensiones.

La reforma policial, promovida desde la voluntad política del gobierno del presidente Correa ha sido una de las prioridades en la agenda pública; lo cual ha posibilitado colocar públicamente a la Policía Comunitaria, como la imagen de la renovación institucional. Precisamente, esto ha estado acompañado por cambios de orden administrativo y operacional como la Desconcentración Policial, las cuales se proponen incidir en las relaciones entre el control civil y la Policía Nacional.

En cuanto a la Desconcentración Policial, ésta se trata de un sistema desconcentrado de gestión en la cual funcionan las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) a nivel de distritos, y las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) a nivel de circuitos y subcircuitos, cuya finalidad es la reducción de los niveles delincuenciales y la prevención del delito a nivel nacional.

El Ministerio del Interior puso en marcha el Proyecto de Desconcentración de los Servicios de Seguridad en Distritos y Circuitos, a partir de la delimitación zonal realizada por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), el cual actualmente funciona en la Comandancia General de la Policía Nacional.

El Capitán Santiago López, explica lo que el proyecto de la Desconcentración policial implica para la institución:

La Desconcentración Policial, ha obligado a la Policía Nacional a dar un giro en toda su estructura operativa que antes trabajaba en cuatro distritos de Policía. Ahora nos dividimos en nueve zonas de planificación, antes teníamos las provincias ahora tenemos los subcomandos zonales. (...) SENPLADES nos otorga un circuito como territorio y nosotros operativamente lo dividimos como subcircuitos. La lógica de manejar subcircuitos, es que la Policía

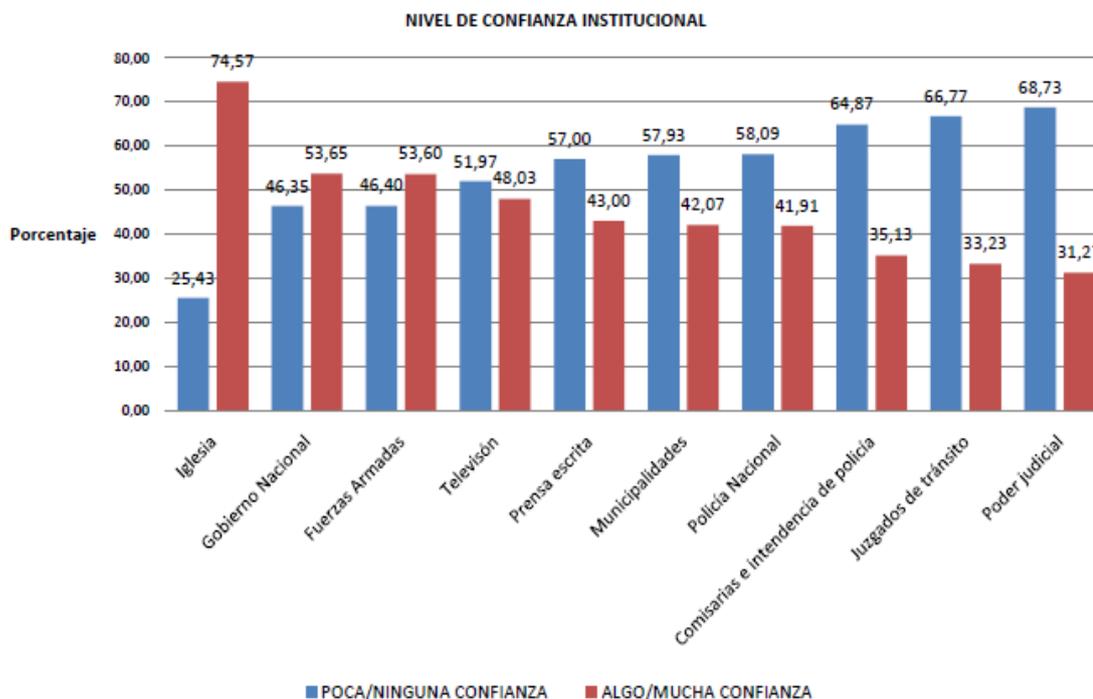
empieza a manejar a partir de esta transición en el modelo de gestión el principio de Territorio y Responsabilidad y el principio de Integralidad. (López 2014)

Ahora bien, desde la perspectiva del Ministerio del Interior, sobre la reforma policial llevada a cabo por el gobierno actual, el Dr. Danilo Durán, delegado del Ministerio del Interior señala que: “La Policía Comunitaria ha dado un giro, en el sentido de que ahora tiene como su eje principal el ser humano. A largo plazo se espera que la ciudadanía confíe en la Policía.” (Dr. Danilo Durán 2014)

Ante lo mencionado, la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad (2008) reflejó el nivel de confianza que tenía la población sobre algunas instituciones, entre ellas la Policía Nacional, la cual en un 58,09% tenía un nivel de poca confianza o ninguna confianza; mientras que el 41,91% de la población mencionó algo o mucha confianza en esta institución.

Gráfico N. 2

Nivel de confianza institucional



Fuente: Rendición de cuentas del Plan de Seguridad Ciudadana, 2009.

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

Es preciso otorgar especial atención a cómo el control civil ha centralizado el ámbito de la seguridad ciudadana y desde luego, sobre cómo se han construido mecanismos para establecer que la policía adopte un nuevo modelo de gestión. Cabe mencionar que la perspectiva del rol que debería cumplir el Estado en la sociedad, se ha direccionado a partir de una crítica al neoliberalismo sustentada en la expansión del gasto público, bajo la promesa de cambios rápidos y profundos sobre las problemáticas de seguridad ciudadana. Esto se ha traducido en la intención de que la respuesta policial tenga un fuerte componente en la protección a los derechos humanos.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía del 2007 tuvo un fuerte componente en la prevención, lo cual significó que las instituciones que forman parte del sector seguridad puedan actuar con la finalidad de evitar que atenten contra la seguridad de las personas y sus bienes. Es así que el horizonte estratégico fue la promoción y garantía de la seguridad ciudadana desde la perspectiva comunitaria; lo cual requería de la modernización de la policía con una perspectiva comunitaria que actúe desde el cumplimiento de los derechos humanos para reducir la criminalidad, violencia y la percepción de la inseguridad ciudadana.

Con relación a este plan, que fue promovido en primera instancia por el Ministerio de Gobierno Policía y Cultos, se puede observar que se basó en al menos tres elementos que cabe señalar: la protección de los derechos humanos contrario a la implementación de más penas, una apuesta por fortalecer la política social para reducir la criminalidad y la idea de que la calidad de vida estaría relacionada a la inseguridad ciudadana. Al respecto, se implementaron varias acciones puntuales como el control civil de la policía, el establecimiento del carácter civil de la institución policial, la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la campaña de desarme, el descongestionamiento de las cárceles con el indulto a las personas que traficaron narcóticos en pequeñas cantidades denominadas “mulas” y la protección de la identidad de los detenidos, principalmente.

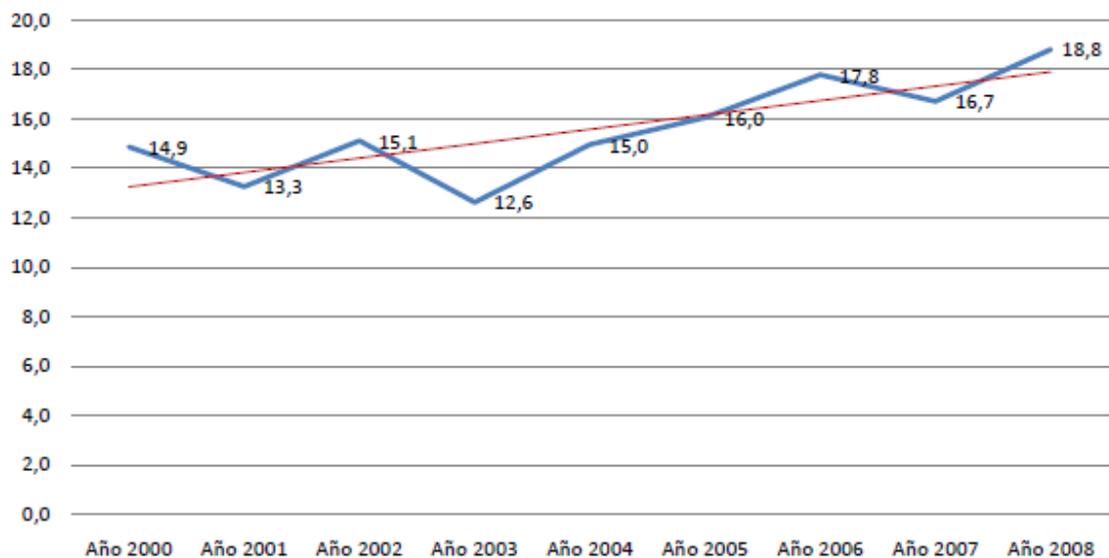
También, se puede observar una racionalidad altamente técnica, sustentada en la confianza por la planificación, lo cual ha requerido que la formación de los funcionarios se vincule a la planificación de proyectos. Con ello, surgió la necesidad de contar con información centralizada; para esto se tomaron algunas acciones como la creación de observatorios de seguridad ciudadana en al menos las principales ciudades del país y la

realización de la primera Encuesta Nacional de Victimización del 2008 a través de la Unidad de Ejecución Especializada.

Considerando que el diagnóstico de la Encuesta de Victimización realizada a nivel nacional demostró de manera general que los indicadores de inseguridad eran relativamente bajos, excepto en las provincias de la Región Costa y las de la frontera norte puesto que tienen particularidades propias con relación a los delitos que allí se cometen. En el siguiente gráfico, se puede observar la evolución de la tasa de homicidios en el Ecuador a partir del año 2000 hasta el 2008, puesto que es el delito que mayor conmoción social ocasiona en la población.

Gráfico N. 3

Tasa de Homicidios en el Ecuador por cada cien mil hab. 2000 – 2008



Fuente: Policía Judicial. En: Rendición de cuentas del Plan de Seguridad Ciudadana, 2009.

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

Debido al incremento en la tasa de homicidios que se puede observar en el Gráfico N. 3, la acción pública en el área de seguridad ciudadana estuvo dirigida al incremento de personal policial, así como a la inversión en la compra de equipamiento para los miembros policiales. A esto se puede añadir que, ante la presión de las demandas ciudadanas, éstas fueron atendidas con cierta inmediatez, generando una suerte de legitimidad gubernamental ante la inseguridad. Así, el gobierno estableció el estado de excepción en

el 2009, como una medida urgente ante la necesidad de reducir los índices de inseguridad ciudadana, puesto que se buscaba el fortalecimiento de la reacción policial. Por tal motivo, el presidente Correa firmó un decreto que estableció:

Art. 1: Declarar por sesenta días, ante la agresión del crimen organizado, el estado de excepción, sin suspensión de derechos, en las ciudades de Guayaquil, Quito y Manta, sin perjuicio de que lo extienda, posteriormente, a otras ciudades del país.

Art. 2: Mientras dure el estado de excepción, se dispone que las Fuerzas Armadas colaboren y apoyen a la Policía Nacional en los operativos de control antidelincuencial, de armas y vehiculares en las ciudades de Guayaquil, Quito y Manta, para cuyo efecto el Ministerio de Gobierno y Policía será el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Art. 3 De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrará en vigencia en la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárgase a los Ministros de Gobierno y Policía y de Defensa Nacional.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 30 de septiembre de 2009.
(Función Ejecutiva, Decreto presidencial 30 de septiembre de 2009
2009)

Al realizar una aproximación sobre cómo se gestionó el ámbito de la seguridad ciudadana en un primer momento; y desde luego, sobre cómo el control civil estableció una dinámica para la institución policial, se podría decir que se introdujo una visión progresista en el discurso para asumir las problemáticas de la inseguridad ciudadana, sin que ello haya significado distanciarse de acciones tradicionales como el incremento de efectivos policiales; que desde luego, estuvo acompañada de un sistema judicial sin resultados positivos frente a la impunidad. Es necesario precisar, que este fue un proceso de transición en el que las instituciones del sector seguridad no necesariamente se vincularon a los cambios institucionales.

En este contexto, las políticas de seguridad ciudadana marcaron la pauta para que la reforma de la Policía Nacional pudiese generar resultados que garanticen la seguridad ciudadana, así como promover la confianza de la ciudadanía en la Policía. Sobre este aspecto, García (2013) presenta un cuestionamiento interesante ya que propone indagar en los aportes de la institución policial para con la Policía Comunitaria y en sus relaciones con los gobiernos locales y el gobierno nacional, asumiendo el hecho de que la Policía ha

tenido diferentes estrategias de sobrevivencia frente a estos dos actores. Para la autora, la metodología sistémica explicaría tanto las relaciones como las estrategias de los actores.

En este trabajo, se reconoce la existencia de innovaciones realizadas por iniciativa propia de la Policía Nacional, en su intento por reformar esta institución ante la indiferencia de varios gobiernos. Al respecto, la autora destaca que “Desde mediados de los 90, miembros de grados intermedios de la oficialidad plantearon medidas reformistas, no necesariamente acogidas por sus superiores ni por las autoridades políticas” (García Gallegos 2013, 51)

Como evidencia de lo mencionado por la autora, el Teniente Coronel en Servicio Pasivo Mario Segovia, fue uno de los primeros oficiales en promover cambios en la institución policial con la creación de las Brigadas Barriales, señalando que:

La Policía Nacional era una institución que subsistía porque su presencia era necesaria en la sociedad antes, durante y luego de la transición democrática. Prestaba sus servicios con el mínimo de los recursos que se le facilitaba. Muchas veces la policía servía para tratar de cumplir exigencias políticas en determinados momentos y brindar un relativo tiempo de calma ante las manifestaciones de inconformidad que presentaba la sociedad; por eso dependía de los criterios políticos del Ministerio de Gobierno.

No había una visión de planificación en el tema de seguridad en coordinación con el gobierno nacional. Esto dio lugar a que la oficialidad joven analice ¿Por qué esta situación de subsistencia y el no ser actores activos de la seguridad? (Segovia 2014)

Lo mencionado, fue un precedente para que la institución policial asumiera profundizar en sus cambios internos; tal es así que en el 2004 se realizó un trabajo enfocado a cambios doctrinarios: “la policía ensayó una consulta ciudadana en varias ciudades del país, incluyendo Quito y Guayaquil, con el apoyo de la PUCE, que terminó con la publicación del “Plan Estratégico de modernización y transformación integral de la policía 2004-2014”. (García Gallegos 2013, 51) Que como señala esta autora, este plan se limitó por falta de asignación de fondos. Sin embargo, esta experiencia había servido para que, en el 2008 la institución policial presentara un plan en el proceso constitucional.

Como se ha mencionado, la planificación ha jugado un rol importante en el sector seguridad. Fue durante la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 que se acogió la iniciativa del Plan 2004-2014 para construir el Plan de Modernización

de la Policía Nacional 2010-2014, el cual ha incluido aspectos como la gestión del talento humano, la prestación del servicio y la transparencia, principalmente.

Tabla 2

Políticas y Objetivos Estratégicos: Reformulación del Plan Estratégico de Modernización y Transformación integral de la Policía Nacional 2010 – 2014

POLÍTICAS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
POLÍTICAS	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Gestión estratégica del Talento Humano	Fortalecer la Gestión del Talento humano y mejorar los niveles de formación cultural y técnica de los miembros de la institución	Formar, promocionar y capacitar continuamente la personal policial fomentando la equidad de género y la interculturalidad Desarrollar programas de formación, promoción y capacitación: Derechos Humanos; Valores; Doctrina Policial; Investigación Especializada; Prevención; Control y Prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza Implementar un sistema técnico de gestión del talento humano basado en sus competencias y resultados del desempeño laboral
Policia Humanizada al Servicio de la Comunidad	Fortalecer la capacidad operativa de los servicios policiales para aumentar los niveles de seguridad e incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad	Implementar la normativa institucional: leyes, reglamentos, reformas y políticas Mejorar los sistemas operativos policiales, acorde a las demandas ciudadanas e índices delincuenciales. Coordinar Intra e Interinstitucionalmente actividades policiales especializadas que fortalezcan la seguridad integral del Estado Estandarizar la aplicación de los procedimientos policiales basada en el estricto respeto de los derechos humanos Organizar el sistema policial regionalizado, centralizado administrativamente y desconcentrado operativamente Mejorar el sistema de información y difusión pública de los servicios policiales Controlar y regular el funcionamiento de los servicios de seguridad privada
Gestión de Calidad y Desarrollo Institucional	Generar el manejo eficiente de los recursos institucionales necesarios para garantizar la prestación del servicio policial	Gestionar los recursos necesarios para la Policía Nacional Controlar y garantizar la adecuada utilización de los recursos Transparentar el uso de los recursos institucionales
Institución Policial Eficaz y Honesta	Institucionalizar un sistema de control para prevenir y eliminar la corrupción	Incorporar un sistema de información de gestión Garantizar la participación ciudadana como veedor institucional Crear un sistema de medición de los niveles de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios policiales

Fuente: Reformulación del Plan Estratégico de Modernización y transformación integral de la Policía Nacional 2010-2014, p. 24-27

Elaboración: Propia.

García (2013) determina que la centralización de la seguridad ciudadana por parte del control civil se estableció mediante decretos ejecutivos de emergencia, para integrar aquellas iniciativas de mejoramiento institucional anteriores al 2007 “incluyendo los propios proyectos proselitistas de AP como los comités de defensa de la revolución ciudadana (CDR), en su “Política integral de seguridad pública y ciudadana” (García Gallegos 2013, 52) En cuanto a los decretos ejecutivos mencionados, se precisó:

Que mediante Decretos Ejecutivos Nos. 675, 761 y 825 de 15 de octubre, 26 de noviembre y 22 de diciembre de 2007, se declaró la emergencia a las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios logísticos, investigación científico forense, policía comunitaria, de bienestar y seguridad social de la Policía Nacional del Ecuador;
Que el artículo 124 de la Constitución Política de la República establece que la Administración Pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada;
Que para asegurar la ejecución ágil, eficiente y oportuna de las acciones completadas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos requiere contar con una Unidad de Ejecución Especializada con independencia administrativa y financiera;
Que los componentes de dicha Unidad de Ejecución Especializada corresponden a los fines de inversión del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía;
Visto el Oficio No, MF-SGJ-2008-2393 de mayo 21 del 2008 del Ministerio de Finanzas; y,
En uso de las atribuciones conferidas por los artículos 171 numeral 9 de la Constitución Política de la República, y 11 literal g) del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo N. 1107 2007)

En este escenario de cambios institucionales apoyados por la voluntad política del Ejecutivo y del Legislativo, se suman otros elementos de cambio como el Nuevo Código de instituciones de Seguridad a cargo de la Asamblea Nacional. Ya que como afirma esta autora, “Es probable que tales condiciones hayan generado los elementos de incertidumbre que llevaron al levantamiento policial del 30 de septiembre de 2010, cuyos efectos provocaron la acusación gubernamental a la institución en su conjunto” (García Gallegos 2013, 52) De igual manera, este hecho, provocó una crisis institucional que motivó a cuestionar tanto las políticas de gestión como la visión estratégica de la institución policial.

Así, si la intención de cambiar el modelo policial se ha convertido en una acción prioritaria para las autoridades políticas, también existe una clara intención por potenciar el trabajo de la Policía Comunitaria como la imagen visible de la institución policial.

A partir del plan proyectado hacia el 2014, la Policía Nacional construye su legitimidad social en base a la labor preventiva de la Policía Comunitaria; estableciendo, además, un sistemático proceso para develar y sancionar la mala conducta policial, con el afán de transparentar las acciones de sus miembros, ya que como explica Gallardo, citado por Tudela (2007) acerca de la integralidad que debería tener la evaluación de las acciones policiales, se pueden establecer los siguientes elementos:

[...] la Policía, y las actuaciones policiales, deben observarse desde una perspectiva o paradigma que considere, al menos, a los sujetos de la seguridad: la policía, sus integrantes y sus interlocutores (delincuentes, víctimas -reales o ficticias-, testigos, peritos y autoridades administrativas, políticas y judiciales, tales como: jueces, fiscales, entre otros), los objetos (por ejemplo, bienes a proteger, y entre ellos, especialmente, documentos y evidencias como grabaciones de audio, fotografías y videos), las relaciones (formales o informales) y las normas (legislación y reglamentación específicamente policial, pero también cualquier otra indicación, orientación o valor que afecte o pueda afectar alguna de las diversas funciones policiales), tanto de hecho (hábitos, costumbres y tradiciones), como de Derecho, así como la ética. Gallardo Citado en (Tudela 2007, 13)

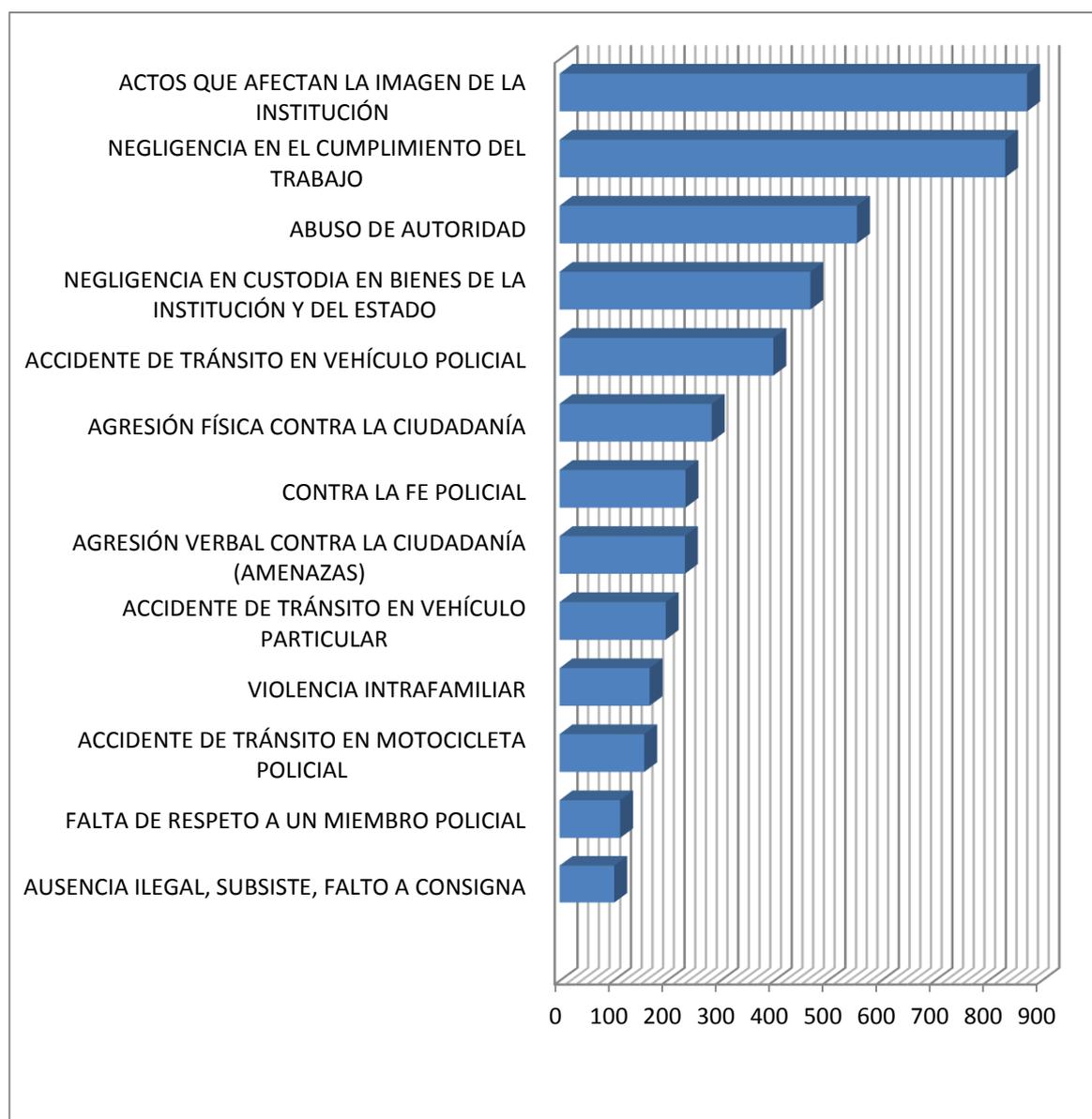
Al respecto, se debe reconocer que una de las innovaciones de la institución policial en el Ecuador es la puesta en marcha de mecanismos internos de transparencia (uso del polígrafo, educación y evaluación continua, entre otros) para separar de la institución a miembros policiales que estén vinculados en actos de corrupción. En este sentido, se constituye en un avance el documento denominado *Estudio de la Conducta policial en el Ecuador*, el cual enfatiza en la importancia del personal: “una política institucional contra la corrupción inicia en una exhaustiva selección de personal. No cualquiera puede ser policía y sin embargo comprobamos que muchos lo son” (Ministerio del Interior- Inspectoría General de la Policía Nacional 2013, 7-8)

En el Gráfico N. 4, se puede observar las causas más recurrentes de las investigaciones policiales de asuntos internos durante el 2012, donde las mayores problemáticas se concentran en actos que afectan a la imagen de la institución (873), negligencia en el cumplimiento del trabajo (832), abuso de autoridad (555), negligencia

en custodia de bienes de la institución y del Estado (468), accidente de tránsito en vehículo policial (399) y agresión física contra la ciudadanía (284). (Ministerio del Interior-Inspectoría General de la Policía Nacional 2013, 62)

Gráfico N. 4

Causas más recurrentes de las investigaciones policiales de asuntos internos realizadas 2012



Fuente: Unidades Zonales de Asuntos Internos

Elaboración: Centro de Análisis de la conducta Policial, 2012.

A propósito de la transparencia institucional, en el 2013 la Policía Nacional actualizó su planificación estratégica para adecuarla al Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017, con la “Formulación del Plan Estratégico y Planes Específicos de la Policía Nacional del Ecuador 2013-2017 articulados al Gobierno por Resultados GPR”, el cual contempla un Sistema de Transparencia orientado a contar con una Policía Nacional transparente y ética, impulsar mecanismos de transparencia institucional para la fiscalización de la gestión operativa, administrativa y financiera; y socializar y aplicar el sistema de transparencia, integridad y de confianza ciudadana.

Parte del sistema de transparencia es la evaluación, en este aspecto se ha realizado la separación definitiva de la institución policial de personal considerado no apto en el cumplimiento de sus funciones, como lo menciona José Serrano, ministro del Interior:

Esta decisión es una acción dura, drástica pero necesaria para reconstituir la confianza de la sociedad en la Policía Nacional”, dijo el Ministro del Interior, José Serrano Salgado, al informar que de manera inmediata se dispuso que 322 oficiales, clases y tropa que cometieron diversas faltas disciplinarias y hechos reñidos con el nuevo modelo policial, sean desvinculados en forma definitiva de la institución, como parte del segundo proceso de depuración en la institución policial.

[...] El ministro Serrano informó que existen 126 casos que enfrentan causas penales, 113 casos registran sentencia por Tribunal de Disciplina y 83 son por reincidencia en el cometimiento de Faltas Disciplinarias Graves o de Segunda Clase. (Ministerio del Interior 2014)

Si bien este ejercicio de autodepuración institucional puede provocar conflictos al interior de la institución porque no ha sido una práctica inherente a ella; no es menos cierto que configura cambios en la opinión pública respecto a la Policía Nacional, puesto que históricamente ha sido considerada como una institución de baja credibilidad.

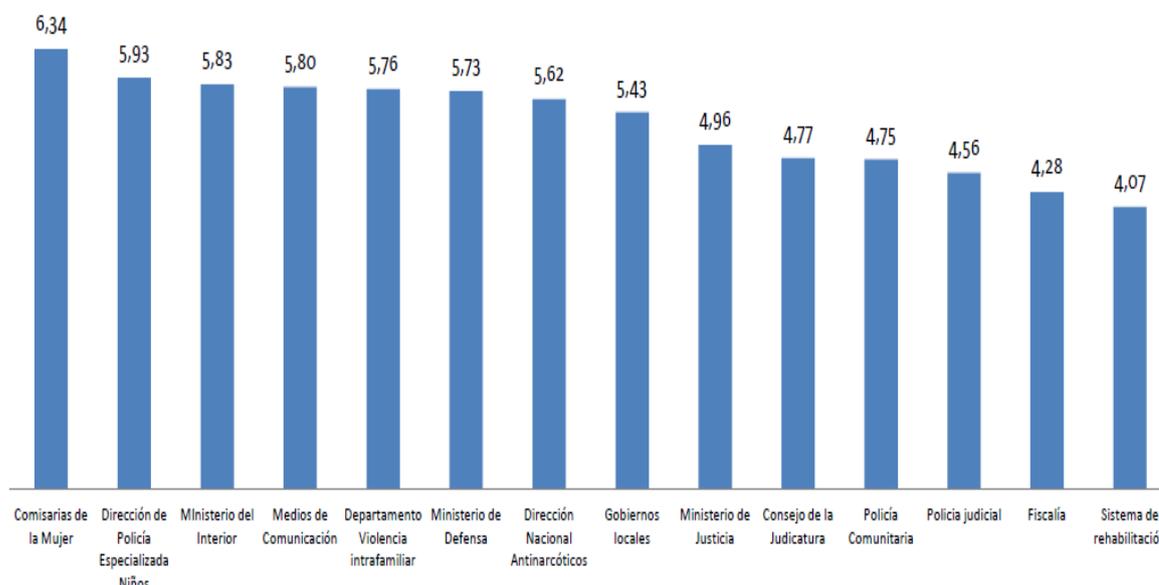
En cuanto a la depuración institucional: “existen 126 casos que enfrentan causas penales, 113 casos registran sentencia por Tribunal de Disciplina y 83 son por reincidencia en el cometimiento de Faltas Disciplinarias Graves o de Segunda Clase.” (Ministerio del Interior 2014)

No obstante, se puede observar que en la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad del 2011 en una escala del 1 al 10 la ciudadanía confía en un 5,93 en la Dirección de Policía Especializada en Niños; confía en un 4,75 en la Policía Comunitaria;

en un 4,56 en la Policía Judicial; en la Dirección Nacional Antinarcoóticos confía en un 5,62; mientras que en el Ministerio del Interior la confianza es de 5,83.

Gráfico N. 5

Confianza Institucional



Fuente: Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2011, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC

Elaboración: INEC

Ahora bien, al realizar un balance preliminar acerca de lo que ha implicado la reforma policial en el Ecuador durante los siete primeros años de gestión del actual gobierno, se podría establecer que si bien se han promovido cambios en cuanto al control civil de la institución policial, el nuevo modelo de gestión, el proceso de depuración institucional y la rendición de cuentas; no es menos cierto que existen tensiones institucionales debido principalmente a la cultura organizacional que tanto la institución policial como el sector civil en la gestión política, han sostenido durante el proceso democrático, principalmente.

La emisión del Decreto Presidencial N. 632 en el 2011, fue clave para acentuar la reorganización de la institución policial desde la perspectiva del control civil. En él se propone reorganizar la Policia Nacional estableciendo que el Ministerio del Interior asuma la representación de la institución policial, lo que ha implicado que el control civil genere las directrices de orden político que, desde luego, se plasmarían en el ámbito operativo. De igual manera, la especificación de que el personal policial de línea se

dedique a actividades operativas vinculadas a la seguridad ciudadana más no a las administrativas, ha tocado uno de tantos elementos sensibles de las prerrogativas policiales en el país, puesto que la formación policial le genera un alto costo al Estado para concentrar miembros policiales en actividades administrativas, que no necesariamente son propias de sus funciones.

Se debe considerar que los hechos sucedidos el 30 de septiembre de 2010, no fueron un aspecto menor en la profundización de los cambios institucionales previstos para la institución policial. El protagonismo que en esta coyuntura adquirió la Policía Nacional – y en una menor escala las Fuerzas Armadas – develó no únicamente un debilitamiento en la unidad del mando; sino, además, que las relaciones de poder entre el control civil de la seguridad interna y la institución policial llegaron a tal punto de efervescencia porque las prerrogativas policiales, como espacios de poder, estaban amenazadas por los cambios que el control político preveía con la modernización policial.

Como señala Ospina (2011) acerca de la modernización de la Policía “La Ley de Servicio Público entró en vigor en el marco de una profunda intranquilidad por el avance de las reformas dentro de la Policía.” (Ospina 2011, 19) Motivo por el cual, se generó una agitación interna que desembocó en la manifestación policial del 30 de septiembre de 2010; y que indudablemente, ha marcado las relaciones entre la conducción política y la institución policial.

Para este autor, la modernización de la Policía no se limita al control de los abusos cometidos en contra de los derechos humanos; sino más bien, en los espacios de poder que ha logrado acumular, considerando las declaraciones del Dr. Alexis Mera, Secretario Jurídico de la Presidencia:

[...] se refiere a cambios institucionales operados en los últimos años, a los que habría que añadir la supresión de la autonomía de los servicios de inteligencia y la eliminación de los cobros por la participación en los concursos para el ingreso de los nuevos reclutas. (Ospina 2011, 18-19)

En esta tensa relación que ha traído consigo la modernización policial a partir de 2008, se puede advertir que dada la histórica ausencia del control político de carácter civil al frente de la Policía Nacional, se establecieron relaciones que no necesariamente respetaron la “soberanía” del Estado ecuatoriano al construir vínculos con instancias extranjeras, a las cuales se otorgaba información, principalmente. Cabe mencionar lo

citado por Ospina (2011) sobre lo manifestado por el mencionado Secretario Jurídico de la Presidencia, Dr. Alexis Mera:

La Policía tiene ciertas estructuras complicadas que han estado vinculadas a gastos reservados del Departamento de Estado norteamericano. Eso se cortó. Hace más de dos años ya tuvimos incidentes cuando llegó la Embajadora, entró a la Policía y se llevó unas computadoras como si fuera su casa. Hay gente que ya no tiene esos beneficios y que está resentida. Si esa gente quiere que el Gobierno americano siga manejando la Policía, está equivocada (...). Hay planes de entregar la Policía de Migración a otra entidad; entregar la de Tránsito a los municipios, entonces hay funcionarios que creen que son espacios de poder y que pueden afectarlos (...). Hay oficiales y personal inconformes con las decisiones del Gobierno: la Comisión de la Verdad, la investigación de los abusos de la Policía en los últimos 25 años. (Declaraciones de Alexis Mera, Citado en Ospina, 2011: 18)

Intentar explicar el cambio institucional de la Policía Nacional del Ecuador a partir del 2007; implica de un lado, asumir que existe una motivación política de los actores que en el transcurso de siete años en el poder han promovido cambios normativos que reflejan tensiones al interior de las instituciones tanto de la gestión política de la seguridad interna como de la gestión operativa de la seguridad. Es decir, el control civil ha sido concebido en la determinación política de una perspectiva particular sobre cómo apreciar la concepción de seguridad ciudadana bajo la óptica de la seguridad integral.

Por otro lado, se debería estimar un particular interés a las prácticas internas que se construyen –en la actual coyuntura- sobre las relaciones entre el control civil y la institución policial. Sobre este aspecto, en una entrevista realizada al Sr. delegado del ministro del Interior José Serrano se señaló que “Las tensiones son normales dentro de un cambio drástico, pero más que eso no. La Policía ha aceptado de muy buena gana que el rector sea un miembro civil.” (Dr. Danilo Durán 2014)

Cabría preguntarse –más allá de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010- sobre los límites de los conflictos con los que indudablemente los actores involucrados en la modernización policial (civiles y policiales) aún tienen que enfrentar para mejorar los índices de inseguridad en el Ecuador.

3.3. La modernización de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

La modernización de las Fuerzas Armadas ecuatorianas es el resultado del cambio en la posición geopolítica del Ecuador, así como de la decisión política del gobierno del presidente Rafael Correa para llevar a cabo este proceso institucional. Para abordar este aspecto, es necesario recurrir a preguntas tales como: ¿Por qué para el Estado ecuatoriano es relevante reestructurar a la institución militar? ¿Cuáles son las prioridades en materia de defensa que debe perseguir el Ecuador? ¿Cuáles son las implicaciones constitucionales y legales que se advierten para las Fuerzas Armadas? y desde luego ¿Cuáles son los desafíos a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas ecuatorianas con el enfoque de seguridad integral?

La reestructuración de la institución militar, conlleva un intento por caracterizar las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad civil. Al respecto, se presentan los principales elementos político - coyunturales en los que, en el caso ecuatoriano, son básicamente dos los actores que promueven modernizar a esta institución: el control político de las autoridades civiles a cargo del Ministerio de Defensa con el respaldo del presidente de la República y desde luego, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Luego, se analizarán los principales ejes estratégicos en los que se basa el proceso de modernización. Además, se hará referencia al aspecto de carácter constitucional y legal que integrará a las fuerzas armadas en los problemas de seguridad interna; y finalmente, se presentará un balance preliminar sobre lo que implica el proceso de modernización.

El conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, fue la prioridad del Estado ecuatoriano en materia de defensa hasta que se firmó el Acuerdo de Paz en 1998. Luego de ello, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se enfrentaron a la necesidad de establecer nuevas prioridades vinculadas a la defensa de la soberanía territorial. Esto implicó reorientar sus prioridades en cuanto a defensa considerando el ámbito internacional, regional y nacional.

En el ámbito internacional, la decisión estadounidense de implementar el Plan Colombia con la finalidad de combatir el narcotráfico en Colombia, tuvo la intención de que los países de América del Sur se adhirieran a la política de seguridad que Estados Unidos estableció, para lo cual el asentamiento de bases militares en los países de la región fue prioritario. El Ecuador no fue ajeno a esta política, puesto que durante la presidencia de Jamil Mahuad se aceptó la presencia de un Puesto de Operaciones de

Avanzada estadounidense (FOL – Forward Operating Location)¹, que se localizó en Manta, Provincia de Manabí.

El gobierno colombiano del ex Presidente Uribe, autorizó la erradicación de los cultivos de coca mediante las aspersiones aéreas en la frontera sur de ese país. Los efectos de las aspersiones con glifosato a los cultivos de coca, incidieron en la población ecuatoriana, provocando graves afecciones a la salud, medio ambiente y a la economía de sobrevivencia local.

A esto se suma el incremento de la violencia en los Departamentos colombianos de Nariño y Putumayo puesto que el conflicto interno entre el Estado colombiano y los grupos insurgentes se agravó, provocando que una importante cantidad de población colombiana ingresara al Ecuador buscando refugio debido a la crisis humanitaria. Por esto, las Fuerzas Armadas ecuatorianas, se enfocaron en el conflicto colombiano ya que se observaron innegables repercusiones en la seguridad externa e interna para el Ecuador.

En el año 2002 durante la presidencia de Gustavo Noboa, se laboró el Libro Blanco de la Defensa. Este documento, fue un paso importante para establecer un nuevo escenario en las relaciones civiles – militares en el país, puesto que la amenaza tradicional de la guerra con el Perú, había terminado. En el Libro Blanco de la Defensa, se consideró que luego de los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 a los Estados Unidos, la seguridad adquiere un carácter transnacional. Se establecieron las amenazas globales, regionales y locales que incidirían a mediano plazo en las decisiones de seguridad y defensa del Ecuador. Esto implicó establecer el escenario geopolítico de un país que carecía de una amenaza tradicional; y que, por lo tanto, debía explicitar las nuevas prioridades para la institución militar, tales como: protección a la frontera norte, continuar con las misiones de apoyo al desarrollo nacional y participación en misiones de paz. (Ministerio de Defensa 2002)

Es así que se establecieron algunos lineamientos estratégicos de la Defensa Nacional: el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas bajo un proceso de modernización y reorganización, la seguridad ciudadana, el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional previa la expedición de un decreto de emergencia, apoyo a la Policía

¹ Según la investigación realizada por Saavedra y Coba (2007) la Base militar de Manta, fue el resultado de un primer acuerdo realizado durante el gobierno del ex presidente Jamil Mahuad entre la Cancillería y la Embajada de Estados Unidos el 1 de abril de 1999, en el que se cedía el uso de las instalaciones de la Base Aérea Eloy Alfaro para el control del narcotráfico. En el 2009, el presidente Rafael Correa ordenó la salida de esta base militar de territorio ecuatoriano. (Saavedra y Coba 2007)

en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, cooperación con la Policía Nacional en la lucha contra el terrorismo, la cultura de defensa, la conducta militar, la educación militar, el apoyo al desarrollo, la economía de la defensa, la industria militar; y aspectos como: la seguridad regional, el contrabando de armas, el deterioro ambiental, los desastres naturales, principalmente. (Ministerio de Defensa 2002)

Durante la presidencia de Alfredo Palacio en el 2006, se actualizó el Libro Blanco de la Defensa, bajo el argumento de la dinámica cambiante del escenario geopolítico y de la nueva concepción de seguridad hemisférica que enfatiza en los derechos humanos. A partir de ello, los lineamientos estratégicos de la política de defensa nacional estimaron:

[...] a las Fuerzas Armadas corresponde apoyar a los órganos de seguridad del Estado, a través de operaciones de interdicción marítima y aérea, y de aplicación de la fuerza, mediante operaciones militares, cuando los intereses vitales y áreas estratégicas del Estado sean afectadas o cuando la amenaza hubiere sobrepasado la capacidad policial. (Ministerio de Defensa 2006, 65)

También se hacía referencia a la participación de Fuerzas Armadas de manera cooperativa con la Policía en: “la prevención mediante el control de armas, y en la fase de intervención policial mediante el apoyo a la Policía Nacional en operativos especiales que sean solicitados y planificados conjuntamente” (Ministerio de Defensa 2006, 65) Aclarando además, que ante situaciones de conmoción interna se apoyaría a la Policía Nacional “para lo cual es indispensable la declaratoria del estado de emergencia, sin que se limiten los derechos ciudadanos más allá de lo facultado por la misma legislación.” (Ministerio de Defensa 2006, 67)

En este contexto, las Fuerzas Armadas ecuatorianas reafirmaban su apoyo a la Policía Nacional para trabajar cooperativamente en el orden interno, siempre y cuando las declaratorias de emergencia sustentaran su presencia. Se puede observar que, ante la ausencia de una amenaza tradicional, las problemáticas internas fueron asumidas por la institución militar como prioritarias.

La reestructuración de las Fuerzas Armadas, fue uno de los elementos que consideró la Política de Defensa del Ecuador del 2006, cuyo significado fue atribuido a la “adaptación, modernización y cambios planificados permanentes y continuos, para recuperar y consolidar las capacidades operativas, con el propósito de poder enfrentar no

solo las misiones constitucionales permanentes sino las nuevas tareas y responsabilidades” (Ministerio de Defensa 2006, 127) Estableciendo además, algunos propósitos que se señalan a continuación:

Mejorar la respuesta de Fuerzas Armadas al nuevo entorno de seguridad
Crear y fortalecer las capacidades militares para el cumplimiento de las misiones y nuevas tareas de seguridad.

Optimizar el talento humano, los recursos administrativos y operacionales

Definir y ejecutar los cambios necesarios para la reestructuración de las Fuerzas Armadas.

[...] La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas (...) constituye un gran aporte a la profesionalización de la institución militar. (Ministerio de Defensa 2006, 127-128)

Para llevar a cabo los propósitos mencionados, se establecieron parámetros de organización y de desarrollo humano. En cuanto a los parámetros de organización, se hizo referencia la incorporación de la sociedad al conocimiento y responsabilidad de la seguridad y la defensa mediante la cooperación interinstitucional. Se destacó la necesidad de actualizar el marco legal de las Fuerzas, la determinación de las responsabilidades administrativas del Comando Conjunto y de cada fuerza, líneas de mando simples, mayor participación en operaciones de paz, racionalización de los procesos, optimización de la infraestructura, y el desarrollo de un sistema de gestión integral, principalmente. (Ministerio de Defensa, 2006: 127-129) (Ministerio de Defensa 2006, 127-129)

Acerca del parámetro sobre el desarrollo humano, se hizo alusión a la posibilidad de impactos que afectasen al personal por el proceso de reestructuración, la necesidad de unificar salarios, coordinar los niveles de educación y contenidos curriculares en el sistema educativo militar, reorganizar los institutos de estudios político-estratégicos y su vinculación con otros, el establecimiento de un centro de entrenamiento, doctrina y maniobras conjuntas. Se pensó también, en integrar los servicios de bienestar (servicio social, comisariatos, almacenes, centros de recreación y asistencia social), reestructurar los servicios de salud y unificar los costos de las unidades educativas. Sobre las reservas militares cobró importancia la necesidad de reorganizar el servicio militar obligatorio bajo el criterio de calidad. En el ámbito de la industria de defensa, se consideró reorganizar las empresas de Fuerzas Armadas a partir del propósito de la defensa nacional. Además, la investigación y desarrollo se enfocaría en evitar la duplicidad entre

los centros de investigación de las fuerzas. Y, en cuanto a las finanzas, cobró importancia el establecimiento de un marco legal que determine los mecanismos financieros que permitan la reestructuración institucional. (Ministerio de Defensa 2006, 131-132)

La construcción del Libro Blanco de la Defensa, contó con el respaldo de los gobiernos de los ex presidentes Noboa y Palacio, en el que las Fuerzas Armadas iniciaron un proceso cuyo propósito consideró la reestructuración institucional. A pesar de este paso importante, no se advierte una voluntad política lo suficientemente fuerte como para sostener este proceso; muy probablemente porque estos dos gobiernos procuraron terminar los periodos gubernamentales para los cuales tanto los ex presidentes Mahuad y Gutiérrez habían sido elegidos y que no culminaron ya que fueron destituidos. Es decir, el escenario político caracterizado por la inestabilidad no fue el propicio para consolidar este proceso.

Cuando inició el gobierno del presidente Correa en el 2007, las instituciones de seguridad, entre ellas las Fuerzas Armadas, fue uno de los ámbitos que cobró interés por los cambios que se advirtieron para ésta. Por decisión del presidente Correa, en el transcurso de estos siete años de gobierno han estado frente al Ministerio de Defensa (MIDENA) siete ministros de carácter civil: Guadalupe Larriva, Lorena Escudero, Welington Sandoval, Javier Ponce, Miguel Carvajal, María Fernanda Espinosa y el actual Ministro de Defensa, Fernando Cordero.

Este tipo de designación, donde la figura de lo civil se establece como la autoridad política de las Fuerzas Armadas, ha establecido una lógica distinta de las relaciones civiles-militares en el país. La conducción civil de la defensa a partir del 2007, se ha constituido en una de las innovaciones orientadas a la gestión política de la defensa que pretendería orientar política y administrativamente el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Se debe reconocer que esta acción política para la transformación institucional, se ha sustentado sobre la base de la voluntad política del gobierno de turno; es por esto que, la conducción civil de la defensa y la reestructuración de las Fuerzas Armadas forman parte del enfoque político del gobierno actual. Enfatizar en esta relación, es asumir que las decisiones políticas que se han tomado con respecto al sector de la defensa, tienen una innegable intencionalidad política que no ha estado exenta de conflictos.

En este escenario, la reestructuración de las Fuerzas Armadas, obedece principalmente a las prioridades en materia de defensa que el gobierno del presidente Correa ha establecido. El Libro Blanco de la Defensa del 2002 y su actualización en el 2006, han servido como base para establecer el proceso de reestructuración a partir del 2008, las cuales han sido mencionadas anteriormente.

Con la creación del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, el gobierno del presidente Correa asumió reorganizar a las instituciones del sector de la Seguridad y la Defensa con la Agenda Nacional de Seguridad de 2008. En lo que respecta al área de la defensa, se elaboró una agenda institucional sectorial que se ha basado en la preocupación del Estado ecuatoriano por las implicaciones del conflicto interno colombiano. Fue relevante para el sector defensa, intensificar su atención en la Política de Seguridad Democrática del ex presidente colombiano Álvaro Uribe, puesto que se ocasionaron afectaciones a población ecuatoriana que habita en la frontera norte debido a las aspersiones aéreas con glifosato utilizadas para erradicar los cultivos de coca en el vecino país.

Si bien las acciones de la Política de Seguridad Democrática colombiana establecieron relaciones de tensión entre Ecuador y Colombia, la incursión militar de Colombia en la localidad de Angostura ubicada en la Provincia de Sucumbíos el 1 de marzo de 2008, provocó la ruptura de relaciones entre los dos países. Esta violación a la soberanía territorial, fue determinante para focalizar los esfuerzos de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en la frontera que Ecuador comparte con Colombia.

En la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa de 2008, se establecieron lineamientos de políticas intersectoriales de seguridad interna y externa; y en lo que compete al sector de la defensa se puede destacar lo siguiente: a) el mejoramiento de la capacidad disuasiva y defensiva; b) la Seguridad, el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales y c) Plan Ecuador.

En cuanto al mejoramiento de la capacidad disuasiva y defensiva, se pueden encontrar elementos tales como el interés por la Modernización de las Fuerzas Armadas con énfasis en el equipamiento para mantener la capacidad defensiva. Al mismo tiempo, se estimaron la elaboración de una Nueva Doctrina y Ley de Seguridad, Soberanía y Democracia; e innovaciones como el considerar a los miembros de las Fuerzas Armadas como ciudadanos y con derecho al sufragio. De igual manera, se estimó apoyar y

participar en el Consejo Latinoamericano de Defensa. En lo que respecta a la Seguridad, Derecho Internacional y Relaciones Exteriores, se proponía mantener el liderazgo en el derecho internacional humanitario, impulsar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fortalecer la política internacional de no intervención y respeto a la autodeterminación, la iniciativa latinoamericana contra el narcotráfico y el crimen organizado y la eliminación de bases extranjeras en el territorio ecuatoriano. Sobre Plan Ecuador, se orientó como una política de desarrollo social, económico y de asistencia social que incluía la importancia de la presencia militar y policial en la frontera norte. (Min. Coordinador de la Seguridad Interna y Ext 2008, 112-114)

En el 2011 se construyó la Agenda Política de la Defensa, un documento que procuró sustentarse en la Constitución del 2008 y en los principios de la agenda que le antecedió, además “alineada al Plan Nacional para el Buen Vivir, al Plan Nacional de Seguridad Integral, de conformidad con la Ley de Seguridad Pública y del Estado y en concordancia con lo establecido en el Consejo Sectorial de Seguridad del Estado” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 11)

En su diagnóstico, se estableció que, a pesar de la integración y cooperación regional con otros países, existe la posibilidad de tensiones por los recursos naturales que posee el Ecuador, de ahí que la fragilidad de las fronteras que se comparten con Colombia y Perú merecería especial atención. En este sentido, la principal amenaza para el Ecuador son los GIAC (Grupos Ilegales Armados de Colombia) los cuales están involucrados con narcotráfico, tráfico de armas, municiones y otros delitos, que amenazan la seguridad y derechos humanos de la población.

Desde luego, las prioridades definidas en esta área son parte de la concepción política de la defensa que necesariamente estuvo relacionada con el periodo presidencial – y su proyecto político – hasta el 2013. Se puede encontrar precisiones con respecto a la Defensa Nacional en la que “[...] es un bien público y patrimonio de todos los ecuatorianos y ecuatorianas.” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 35) Señalando, además, una actitud defensiva en la que se emplearía únicamente la fuerza militar en caso de violación a la soberanía del territorio, el carácter subsidiario de las Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad interna, así como su aporte al desarrollo nacional. Definiendo seis ámbitos de la defensa tales como: política y gestión, militar, apoyo al desarrollo, cooperación interinstitucional e internacional, derechos humanos y

derecho internacional humanitario, y ambiente. (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 35-36,39-49)

Este documento establece algunas líneas de acción estratégicas para cumplir con la reestructuración de las Fuerzas Armadas, entre las que se mencionan: la reducción de efectivos militares, la preparación continua de las reservas, la revisión geográfica de unidades, la racionalización de las tareas administrativas para apoyar las misiones operativas, sustentarse en la economía de la defensa, aprobación de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa y la planificación sobre el control de armas en el territorio. (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 25)

En el 2014, se presentó la actual Agenda Sectorial de la Defensa proyectada hasta el 2017. En esta agenda, se asume que la defensa es un concepto político sustentado en tres pilares: “La Defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías y la cultura de paz.” (Ministerio de Defensa Nacional 2014, 12)

Determinando que ante la ausencia de conflictos tradicionales se prioriza la planificación de las Fuerzas Armadas, puesto que la finalidad de la defensa en el Ecuador sería el resultado de un nuevo contexto geopolítico, en el que “El sujeto de protección deja de ser únicamente el Estado y el territorio y se centra ahora en el ser humano, en relación armónica con la naturaleza y en la construcción de una cultura de paz en la sociedad.” (Ministerio de Defensa Nacional 2014, 18)

Considerando la postura política que adquiere la Defensa, los aspectos que sobresalen al atribuirle la cualidad de bien público, tendrían que ver tanto con los cambios institucionales de las Fuerzas Armadas, las relaciones civiles-militares, y desde luego, los elementos normativos que los sustentan. Al respecto, la ex Ministra de Defensa María Fernanda Espinosa define a la defensa como un bien público, en tanto “la defensa no es más una suerte de compartimiento exclusivo de las FF.AA. sino que pasa a ser un bien y una responsabilidad pública de los ciudadanos y del Estado en su conjunto.” (Ministerio de Defensa Nacional 2014, 139)

La reestructuración de las Fuerzas Armadas es uno de los objetivos que se ha colocado en la agenda pública y que resulta vital para los actores políticos que lo impulsan. Para lo cual, los principales ejes estratégicos son: la reducción del personal militar en la cuota de ingreso a las escuelas militares, el mejoramiento de su calidad de

vida, la incorporación de la ciberdefensa como una unidad operativa, la reubicación de unidades militares y el desarrollo tecnológico.

Durante el periodo comprendido entre 2013 - 2014, según el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa del 2014, se puede observar un avance importante en torno a la reducción de aspirantes a las escuelas de formación militar en 11.5% para oficiales y el 32.5% para la tropa, así como la reducción del 43% de ingresos al Servicio Cívico Militar Voluntario (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador 2014) También se presentan otras cifras que destacan el mejoramiento de vivienda fiscal, así como la adquisición de equipamiento militar para fortalecer la capacidad operativa.

Estos cambios que involucran tanto los aspectos políticos, administrativos y operativos del sector de la defensa se proponen lograr los objetivos del Plan de Modernización de las Fuerzas Armadas hasta el 2017 para lo cual se ha conformado Equipos Internos de Reestructuración en las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, en el caso del Ejército el equipo de reestructuración, se orientan hacia:

1. La reorganización de las escuelas de formación, perfeccionamiento y especialización;
2. El rediseño curricular 2015 – 2020 de las escuelas de formación, perfeccionamiento y especialización; y
3. El fortalecimiento de la educación virtual. (Ejército Ecuatoriano, 2014)

Por tanto, las interrogantes que surgen a partir de la Reestructuración de las Fuerzas Armadas principalmente tienen relación con ¿Cuáles son las implicaciones constitucionales y legales que se advierten para las Fuerzas Armadas? y desde luego, ¿Cuáles son los desafíos a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas ecuatorianas frente al enfoque de Seguridad Integral?

CAPÍTULO IV

LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTEGRAL

Para analizar las dinámicas de las Instituciones de Seguridad del Estado ecuatoriano dentro del contexto de la Seguridad Integral, se procurará responder ¿Cómo el cambio institucional de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas durante el 2008 hasta el 2014 transforma la relación entre estas dos instituciones desde la perspectiva de la Seguridad Integral? Con esta finalidad se realizará un acercamiento al significado de la integralidad de la seguridad describiendo de manera conjunta la estructura legal que la sustenta. Además, es preciso discutir alrededor reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado aprobada por la Asamblea Nacional en el 2014; y desde luego, sobre las reformas a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y el Proyecto de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana (COESC) para poder distinguir probables elementos de conflicto.

4.1 Sobre la Seguridad Integral.

Luego de la firma del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, la seguridad del Estado estuvo orientada en términos de defensa a la protección de la frontera norte, narcotráfico y crimen transnacional. En este escenario, se presentó el Libro Blanco de la Defensa en el 2002 y su actualización en el 2006. Este documento sirvió como orientación para la construcción de los Planes de Seguridad Integral y sus correspondientes Agendas Sectoriales en el gobierno actual.

La innovación que actualmente el sector de la seguridad y la defensa tiene se observa a partir del 2008, con el enfoque de la integralidad de la seguridad; ya que el que se la conciba como “integral” es, además, el resultado de la gestión de la seguridad en el actual momento histórico – político; y desde luego, como resultado de las necesidades de cambio, modernización o reestructuración institucional enfocadas en las instituciones de seguridad del Estado.

Las perspectivas que han sustentado el área de la seguridad y la defensa en el Ecuador antes del 2008 guardan cierta similitud, puesto que el objetivo de la seguridad se enfocó en una amenaza tradicional hasta cuando el Ecuador firmó el Acuerdo de Paz con Perú. Esto se reflejó en los años 60 y 70 con la Doctrina de la Seguridad Nacional la cual marcó las políticas de seguridad. Con la Constitución de 1978, la seguridad se asoció a la protección de las áreas estratégicas y a la protección de la soberanía nacional; y con la Constitución de 1998 se mantuvo el enfoque de seguridad nacional.

La cualidad de la integralidad de la seguridad en el Ecuador también se ha constituido en una respuesta política sobre cómo gestionar las múltiples problemáticas asociadas a la inseguridad en el país. Esto ha implicado atribuirle un contenido político que, desde luego, ha procurado traducirse en la operatividad de las políticas públicas relacionadas con la seguridad y la defensa.

La Seguridad Integral, tanto como definición política y como principio de las acciones públicas, se ha fundamentado en algunos decretos presidenciales que, de manera general, se han propuesto gestionar a las diferentes instituciones relacionadas con el área de la seguridad y la defensa en un solo Ministerio Coordinador. Para esto, se decretó la creación del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, mediante Decreto Ejecutivo N. 117 – A del 5 de marzo de 2007. El 25 de marzo de 2008, mediante Decreto Ejecutivo N. 980 este ministerio al igual que el Ministerio Coordinador de la Política funcionarían de manera desconcentrada con autonomía administrativa y financiera. Luego, mediante Decreto Ejecutivo N. 1787 del 18 de junio de 2009 el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa cambió su nombre por el de Ministerio al de Coordinación de Seguridad.

De tal manera que a principios de la gestión del presidente Correa se construyó la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, como un documento que procuró hacer un acercamiento a la Seguridad Integral, a raíz de la violación a la soberanía territorial con el bombardeo ocasionado por las Fuerzas Armadas colombianas a la localidad de Angostura, en la Provincia de Sucumbíos el 1 de marzo de 2008. Esta agenda esbozó una primera propuesta acerca del significado de lo integral asumiendo que “La tesis del Ecuador es integral: plantea ir hacia una nueva política de seguridad que se sustenta en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia” (Min. Coordinador de la Seguridad Interna y Ext 2008, 95)

El carácter político de esta agenda obedeció a la propuesta política de la Revolución Ciudadana planteando los retos del Ecuador en cuanto a la seguridad para el siglo XXI, en la que se replanteó la visión de la Doctrina de Seguridad Nacional en el Ecuador. Bajo esta línea argumentativa, el enfoque integral de la seguridad cuestionó la concepción clásica de la soberanía (externa, de estructura institucional e interdependiente con otros Estados) agregando la necesidad de la participación ciudadana para promover la democracia y el ejercicio de los derechos humanos.

A la vez, se establecieron los lineamientos de las políticas intersectoriales de seguridad interna y externa dentro de los cuales se consideró mejorar la eficiencia de la seguridad interna, mejorar la capacidad disuasiva y defensiva del sector defensa, las relaciones internacionales, el fomento de la promoción del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la promoción de un sistema de control de la corrupción, la gestión de riesgos como política de Estado, Plan Ecuador como la política de seguridad para la frontera norte y el desarrollo de políticas de comunicación pública.

Se podría señalar que, la construcción conceptual de la seguridad integral en esta primera agenda se caracterizó por la ambigüedad en su definición y desde luego, en la operatividad de las políticas intersectoriales.

Un segundo documento que mostraría la planificación en el sector de la seguridad y la defensa, y que ha sido considerado institucionalmente como la primera planificación en materia de seguridad del Ecuador, fue el Plan Nacional de Seguridad Integral del 2011 conformada por ocho agendas (Defensa, Política Exterior, Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Gestión de Riesgos, Inteligencia, Plan Ecuador, Derechos Humanos y Cultos, Seguridad Vial). Este plan se alineó a la Constitución de 2008, a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y al Plan Nacional para el Buen Vivir (2011-2013). Se puede apreciar que luego de asumir que existe una multicausalidad de la inseguridad, hubo un intento por definir de manera más clara la seguridad integral en la que se coloca al ser humano como eje principal, señalando que:

[...] es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 14)

Esta definición de la Seguridad Integral, guardaría relación con el concepto de seguridad humana ya que se centra en el ser humano y en su bienestar. En este sentido, el papel del Estado sería el de asumir la responsabilidad de la diversidad de seguridades que se incluirían en la seguridad humana (alimentaria, económica, personal, sanitaria, entre otras). Por lo tanto, la seguridad concebida a partir de esta agenda “es un derecho fundamental de los ecuatorianos [...] no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Sumak Kawsay.” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 15)

El marco normativo que sustentó la planificación del enfoque de la Seguridad Integral en este plan fue la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley Orgánica de Defensa Nacional, el Acuerdo Ministerial N. 1845 que norma la organización de las brigadas barriales y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Cabe mencionar que el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011 - 2013, fue el inicio de la planificación en materia de seguridad, ya que se constituyó en “una rigurosa planificación en materia de seguridad que inició el Gobierno en el año 2011 (...), donde por primera vez se transparentó, la política de seguridad al país.” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 16)

El Plan Nacional de Seguridad Integral 2014 – 2017 amplía el concepto de Seguridad Integral enfatizando en la operativización de las instituciones que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad Integral. En la elaboración de este plan, se ha considerado la causalidad multidimensional de la violencia y también se cuestiona el enfoque de la criminalización de la pobreza, para optar por el análisis multicausal para el tratamiento de la inseguridad. Al respecto, la Seguridad Integral adquiere la siguiente definición:

La Seguridad Integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ciudadanos para contribuir a su calidad de vida en defensa de las soberanías territorial, alimentaria, económica y energética.

La integralidad del concepto de seguridad también se ve reflejada en los cinco ámbitos que se interconectan entre sí y enmarcan su accionar: Defensa y Relaciones Internacionales; Seguridad Ciudadana y Justicia; Gestión de Riesgos y Ambiente; Soberanía Tecnológica y Ciencia e; Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático.

[...] la Seguridad Integral, en ruptura con la visión tradicional, centra su razón de ser en el ser humano y la naturaleza. Ahora, con la concepción integral, se amplía el espectro de la seguridad, abarcando tres objetos de referencia: lo estadocéntrico (Estado), lo antropocéntrico (el ser humano), y lo biocéntrico (la naturaleza) (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 24-25)

Con esta definición sobre la Seguridad Integral, se puede decir que si bien no hay cambios sustanciales con relación a la orientación integradora que busca la seguridad; se explicita con mayor detenimiento las áreas de intervención de la seguridad, sobre lo cual se asume que: “El aspecto más relevante quizás es que se amplía el concepto de Seguridad Integral al volverlo una política de Estado operativizada por todas sus funciones en conjunto y con énfasis en las instituciones que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad.” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 16)

Se puede establecer que, con la Constitución de 2008, se hace uso de la planificación para construir unas agendas que orienten la dirección de la seguridad integral adaptándolas a lo que contemporáneamente se consideran como amenazas mediante la planificación. De igual manera, se diseñan modelos institucionales tanto para la Policía como para las Fuerzas Armadas que resulten más eficientes para reducir los problemas de inseguridad. Sin embargo, se puede apreciar que existe cierta disociación entre las misiones constitucionales de estas dos instituciones y los procesos de cambio institucional.

A la vez, se puede distinguir que los procesos de cambio institucional están condicionados no solamente por la cultura institucional; sino además por una débil claridad conceptual acerca de la Seguridad Integral que, desde luego, se traduce tanto en la norma jurídica como en la operatividad las acciones integrales en las que participan las instituciones de seguridad del Estado. Al respecto, el General (SP) Paco Moncayo hace referencia a la reducida claridad conceptual relacionada con la seguridad que se dio durante el proceso constitucional:

[...] hay una enorme confusión de palabras. Se habla casi sin diferenciar: Seguridad Humana, Seguridad Integral, Seguridad Ciudadana, Control del Orden Público. Se manejan los términos de una manera desinformada. (...) Tiene que haber una legislación clara sobre cómo tienen que manejarse los términos de seguridad interna y seguridad externa. (Moncayo 2014)

La definición de lo “integral” de la seguridad, se ha expuesto ante la dificultad de asumir los retos institucionales que la interrelación de los actores del área de la seguridad y la defensa requiere. Luego de esta consideración, quizá se podría presumir el por qué la Seguridad Integral, si bien resulta un enfoque innovador, es tan compleja como sus motivaciones políticas y desde luego, las implicaciones de cambio institucional que dentro de sí conlleva.

4.2. Relaciones institucionales de cooperación y conflicto: elementos para la contextualización.

La firma del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú en 1998, marcó una crisis de identidad en cuanto a la misión de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. A partir de este hecho, la institución asumió otros roles vinculados a la seguridad interna, actuando bajo la Doctrina de Seguridad Nacional “[...] entendiendo que todo el “desarrollo nacional”, impedido por las oligarquías, el atraso y la pobreza, causantes a su vez de la insurrección social debía ser su teatro de operaciones y, que por consiguiente, toda la seguridad interna era su campo.” (García Gallegos 2005, 11)

Los acontecimientos sucedidos el 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos, motivaron a la comunidad internacional a asumir que el combate al terrorismo y al narcotráfico serían las grandes amenazas a las que habría de orientar los esfuerzos de las instituciones encargadas de la protección del Estado en su conjunto a nivel regional. Lo cual ha provocado una suerte de debilitamiento de los contenidos de las definiciones de la seguridad nacional, la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la defensa, principalmente.

Sobre este aspecto, Ugarte (2004) señala que los significados atribuidos a la seguridad tienen consecuencias políticas que tienen que ser observadas en distintos momentos históricos. En su análisis, destaca que el concepto clásico de seguridad nacional ha sido susceptible de ser modificado, estimando los siguientes elementos:

[...] a través del medio cuya utilización por el agresor, es considerado como constitutivo de la amenaza contra la que

habremos de protegernos; de los valores que entenderemos esenciales o vitales; del grado de protección que pretendamos brindar a tales intereses; y del tipo de acciones que consideremos lesivas de la Seguridad Nacional, así como del origen de tales acciones. (Ugarte 2003, 16)

Lo señalado por este autor, nos permite observar cómo la seguridad ha adquirido distintos significados que se determinan por los alcances que tanto la concepción política como la norma jurídica le quieran otorgar en distintos contextos histórico - políticos.

Como se ha mencionado, en el Ecuador se experimentó una importante discusión desde el ámbito de los gobiernos locales sobre la seguridad ciudadana y la seguridad humana para reducir los índices de criminalidad y violencia, cuestionando la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual se enfocaba en el Estado como el objeto primordial de la seguridad. También se han realizado cuestionamientos desde inicios de la década de los 80 sobre la necesidad de reformas a la Institución Policial, por un lado; y a la Institución Militar a partir de 1998, las cuales a partir de 2007 son objeto de modernización y reestructuración, respectivamente.

Tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas son instituciones con un fuerte vínculo histórico en la Doctrina de Seguridad Nacional, en la que el Estado fue la finalidad orientadora de la seguridad. Para Villavicencio (2005) estas dos instituciones en el caso ecuatoriano, tienen relaciones familiares conflictivas que se profundizarían a partir del combate global al terrorismo y al narcotráfico propuesto por los Estados Unidos luego del 11 de Septiembre de 2001. Al respecto, menciona que:

Los efectos perversos de la globalización, como son la transnacionalización de las mafias y de los nuevos delitos como la internacionalización del terrorismo, hacen que muchas de las estrategias de luchas concertadas por la potencia hegemónica y sus aliados se socialicen como “recetas únicas obligatorias” que deben seguir los países subalternos [...] (Villavicencio 2005, 165)

Según este autor, las consecuencias que sobrevienen para las fuerzas públicas del Ecuador se relacionarían con “[...] el uso de las Fuerzas Armadas como un recurso estatal para frenar el auge de la criminalidad organizada y la delincuencia callejera principalmente, en las ciudades y ciertas áreas rurales conflictivas” (Villavicencio, 2005: 165)

Estas consideraciones las identifica en el marco de la Constitución de 1998, puesto que también las Fuerzas Armadas habían sido utilizadas “[...] en las tareas de contención

de huelgas y paros, represión política, desalojo de tierras invadidas, combate al bandolerismo rural, abigeato, resguardo de las aduanas, etc.” (Villavicencio 2005, 166) Esto sucedía a pesar de que en el Artículo 183 de la Constitución de 1998, se establecía que: “Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico” (Constitución del Ecuador 1998, Art.183)

La Ley Antinarcoóticos promulgada en la década del 90 en el Ecuador², significó el sustento legal para la consolidación de un cuerpo especializado policial tanto en el ámbito de la Inteligencia como en el ámbito operativo. De igual manera, esto habría significado “[...] la justificación y ratificación de los militares en actividades de orden público y policial. Casi en una situación de emergencia nacional permanente, incumpliendo de manera repetida la constitución y la ley.” (Villavicencio 2005, 166)

En este escenario, las Fuerzas Armadas también habían asumido involucrarse en otra área del ejercicio policial, como lo es la criminalidad. Ya que como observa Villavicencio (2005) el acelerado proceso de urbanización y el incremento del crimen organizado ha provocado que las Fuerzas Armadas asuman a la criminalidad como “[...] una “cuestión de guerra”, sujeta a ser las ciudades los campos de batalla donde deben actuar” (Villavicencio 2005, 166). Ante lo cual, existe una considerable presión ciudadana y de la opinión pública que promueve la presencia de las Fuerzas Armadas en este tipo de problemáticas, puesto que la fuerza policial no ha logrado detener la criminalidad.

La presencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de control policial no es una práctica reciente en el Ecuador; esto se ha podido evidenciar en los patrullajes que se han realizado entre estas dos instituciones, en los cuales se ha podido establecer aspectos

² El Servicio Antinarcoóticos en la Policía Nacional del Ecuador, surgió con la expedición de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes el 31 de agosto de 1970, así se estructuró orgánica y funcionalmente la Dirección Nacional de Investigaciones, Estupefacientes para el control y represión de drogas de acuerdo a las responsabilidades relativas a la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). En 1988 se organizó patrullas fluviales para el control de tráfico de drogas en los ríos del norte amazónico. En 1989 se creó el Centro de Adiestramiento Canino como Unidad operativa antinarcoóticos y antiexplosivos dependiente de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estupefacientes e Interpol.

En 1990 se publicó la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. El 17 de febrero de 1992 se creó el Centro de Capacitación Antidrogas y su manual de operaciones para capacitar al personal dedicado a este servicio. En 1995, se conformó el Grupo Móvil Antidrogas (GEMA) para el control de drogas. En 1998, se creó la Sección de Investigaciones Antinarcoóticos (SIAN) orientada a la localización, identificación y destrucción de organizaciones de narcotráfico, así como al intercambio de inteligencia con la Policía de otros países. (INEHPOL 2010, 83-86)

como: “[...] en la mayoría de los casos, la ausencia de protocolos de procedimiento entre FFAA y PN para encausar los casos penales o las contravenciones, que impidan la violación masiva de los derechos de los ciudadanos.” (Villavicencio 2005, 167) No obstante, Rivera (2006) explica la finalidad que ha tenido este tipo de operaciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas:

Existen operaciones conjuntas entre la Policía Nacional y las FF.AA con el objetivo de preservar la Seguridad Pública, las que se han llevado a cabo durante manifestaciones sociales de alta connotación pública y acciones de patrullaje preventivo. En estas acciones queda excluido el tema del narcotráfico que es de competencia exclusiva de la Policía Nacional. La coordinación y mando de las operaciones conjuntas ha sido responsabilidad del Comando Conjunto de las FF.AA. (Rivera 2006, 33)

Como se puede observar, el autor aclara que en las operaciones conjuntas realizadas entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas el narcotráfico es un aspecto exclusivo de la institución policial. Sin embargo, puntualiza en que la coordinación y el mando de las operaciones que se realizan entre las dos instituciones han sido asumidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, lo cual puede traducirse como uno de sus roles implícitos como garantes de la soberanía e integridad del territorio.

En cuanto a la misión constitucional de la Policía, el Art. 183 de la Constitución de 1998 establecía que “La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional.” (Constitución del Ecuador 1998, Art.183) A pesar de ello, se ha configurado una creciente incursión de militares en la seguridad interna; lo cual ha ido en contra de varios intentos institucionales por dotarla de un carácter civil, puesto que: “se observa una creciente militarización (...) que se manifiesta en la estructura verticalista que la rige y define a la institución en su configuración en términos simbólicos, doctrinales, organizativos, operacionales y de su relación con la sociedad.” (Villavicencio 2005, 167)

Con estas dinámicas institucionales anteriores al 2007, en las que se puede encontrar que las Fuerzas Armadas incursionan en aspectos – en su mayoría - otorgados constitucionalmente a la Policía Nacional, se podría establecer que las prácticas de interrelaciones - cooperativas o quizá conflictivas – son consecuencia, por un lado, de un

escenario geopolítico externo que ha reorientado la concepción clásica de la seguridad nacional para adoptar objetivos de seguridad no tradicionales. Y por otro lado, en el ámbito local, la reducida posibilidad de conflictos entre Estados ha provocado la adopción de las amenazas más o menos comunes en la región (narcotráfico, crimen organizado, terrorismo) en las que las fuerzas públicas del Estado operan bajo la cooperación y el conflicto que puede reflejarse tanto en lo simbólico (definición del mando, disputa por el prestigio, principalmente), como en el ámbito operativo (¿quién actúa sobre qué problemática?) y que desde luego, ha sido promovida tanto por los actores políticos como por la opinión pública.

4.3. Relaciones Institucionales de cooperación y conflicto entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la Seguridad Integral.

La Seguridad Integral se materializaría en las relaciones de coordinación que establezcan tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas tanto en inteligencia, intercambio de información y desde luego, en las operaciones integrales³ que puedan ejecutar. No obstante, la Seguridad Integral se materializa como enfoque conceptual con énfasis en lo operativo “[...] en el Consejo Sectorial de Seguridad que abarca todas las instituciones de seguridad a través de políticas y acciones integradas y coordinadas” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 24)

A partir del 2007 los procesos de cambio institucional promovidos por los actores políticos tanto para la Policía Nacional como para las Fuerzas Armadas, necesariamente motivaron un cambio de enfoque sobre la seguridad, el cual pudiera enfrentar las prioridades en materia de seguridad y defensa orientados a los objetivos de la planificación del desarrollo del país. Es decir, en este trabajo se asume que estas dos instituciones son vitales para la obtención de resultados operativos en la reducción de la inseguridad, principalmente.

³ A partir del análisis de las Instituciones de Seguridad del Estado dentro del contexto de la Seguridad Integral que se presenta durante este trabajo, se utiliza la expresión “operaciones integrales” para hacer referencia a las áreas en las que intervienen operativamente tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas del Ecuador.

A continuación, se propone explicar en qué escenarios se establecen las relaciones de cooperación entre las fuerzas públicas del Estado en el contexto de la Seguridad Integral, para poder observar cómo éstas dinámicas institucionales - que como se ha mencionado no son nuevas - adquieren no solamente notoriedad en la opinión pública u obligatoriedad legal; sino, además, un desafío hacia el cambio doctrinario para las dos instituciones, que se expresan en el ámbito operativo.

De lo mencionado, es necesario hacer referencia a los proyectos de leyes que establecerán cambios en los ámbitos administrativos y operativos en la Policía Nacional y en las Fuerzas Armadas, tales como: la Reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que ha sido aprobada, la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana (COESC).

Desde luego, estos proyectos de leyes traerían varias implicaciones institucionales que es importante considerar puesto que, a partir de ello, podrían evidenciarse elementos de conflicto interinstitucional que podría consecuentemente, incidir en las metas que se ha propuesto el gobierno con respecto a la reducción de la criminalidad y la violencia⁴.

La reflexión de Haro (2012) hace referencia a que el presidente Correa dispuso el 24 de Mayo de 2012 al Jefe del Comando Conjunto “que las Fuerzas Armadas participaran en la lucha antidelinquencial y en contra del crimen organizado” (Haro 2012, 63) Esta alusión fue expresada con respecto a la advertencia que habría realizado el Ejército el 27 de febrero del mismo año sobre la posibilidad de que el narcotráfico y el crimen organizado se desborden.

No obstante, se puede advertir que lo expresado por el presidente Correa, establece una contradicción constitucional en relación a las misiones de las Fuerzas y de la Policía Nacional; ya que como se menciona en la Sección tercera de la Constitución de 2008, que corresponde a las misiones constitucionales: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 158)

⁴ En el Plan Nacional de Seguridad Integral 2014 – 2017 se hace referencia a la violencia como una categoría en la que “La importancia radica, por tanto, en comprender los efectos nocivos que causa la violencia en la sociedad que además hace que se afecten las esferas física, emocional, psíquica, concienical y hace que se deteriore el tejido social, convirtiéndose en algo cotidiano, normal” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 31)

El mandato presidencial tuvo en la práctica, mayor incidencia que las misiones diferenciadas que establece la Constitución de 2008 para las Instituciones de Seguridad del Estado. Esto se tradujo en que las Fuerzas Armadas participen – pese a su misión constitucional – en actividades de orden interno como el control de armas y en el control de la delincuencia.

En lo que se refiere al control de armas, con las misiones institucionales definidas en la Constitución de 2008, esta competencia fue asumida por la Policía Nacional ya que anteriormente lo realizaban las Fuerzas Armadas. Después de los hechos suscitados el 30 de Septiembre de 2010, se consideró que el control de armas debía ser nuevamente asumido por las Fuerzas Armadas para apoyar en el control interno, para:

Propiciar y contribuir a la erradicación del tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos, materiales y sustancias relacionadas, a través de la planificación, seguimiento y evaluación, a fin de coadyuvar a la seguridad ciudadana y al logro de una cultura de desarme. (Buñay 2013, 77)

En el Reporte de Responsabilidad Institucional 2010 del Ejército ecuatoriano, se incluye dentro de su labor de Apoyo a la Policía Nacional, los siguientes aspectos: “control de orden público, control de la población y los recursos, operaciones antidelinquenciales (control de armas) y control del narcotráfico.” (Ejército Ecuatoriano 2011, 96) Como se puede apreciar en la Tabla N. 3, el Ejército tomaba en cuenta dentro de sus operaciones los elementos ya mencionados sobre el apoyo a la Policía Nacional.

Tabla 3

Resultado de las Operaciones del Ejército ecuatoriano 2010

RESULTADO DE LAS OPERACIONES	
Enfrentamientos con los Grupos Ilegales Armados de Colombia (GIAC) registrados	5
Personal de los GIAC fallecido durante los enfrentamientos	5
Armas decomisadas en los operativos	14
Munición decomisada	6847
Explosivos decomisados	1090
Plantaciones de coca descubiertas y destruidas	3
Viveros de coca descubiertos y destruidos	5
Laboratorios de procesamiento de drogas descubiertos y destruidos	3
Kilogramos de droga decomisados	118
Personal detenido durante las operaciones	3
Refugios ilegales descubiertos y destruidos	73
Casas sospechosas abandonadas y descubiertas	32
Campamento de los GIAC encontrado y destruido	1
Casas ocupadas por elementos sospechosos	15
Casas sospechosas abandonadas	32

Fuente: Dirección de Operaciones del CC.FF.AA.

Elaboración: Reporte de Responsabilidad Social Institucional 2010.

Se debe considerar, además, a la Ley de Seguridad Pública y del Estado del 2009, que en concordancia con el Artículo 158 de la Constitución de 2008, mencionaba en el Artículo 11 del Capítulo III sobre los órganos ejecutores (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) lo siguiente:

- a) De la defensa: [...] Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.
- b) Del orden público: [...] Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. (...) La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma descentralizada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y

colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.
(Registro Oficial. 2014, Art.11)

Haro (2012) destaca que en el caso ecuatoriano las Fuerzas Armadas ya habían participado en el control de la delincuencia en gobiernos anteriores; sin embargo, estas acciones se realizaban “[...] siempre previo establecimiento de un decreto de emergencia y/o estado de excepción, que de acuerdo con la ley, permite intervenir en esta actividad cuando la Policía haya sido superada por la delincuencia.” (Haro 2012, 64) Al respecto, la Constitución ecuatoriana de 2008 establece en su Sección cuarta, sobre los Estados de excepción que:

Art. 164.- [...] El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales. (Constitución del Ecuador 2008, Art.164)

Pese a la existencia de esta base legal, el Ecuador se adhirió a las prácticas políticas que generalmente se han aplicado en otros países de la región basándose en la presión ciudadana de recurrir a las Fuerzas Armadas cuando se incrementan los delitos. Estas prácticas políticas, no necesariamente observan la inconstitucionalidad de las decisiones en materia de seguridad; ni consideran las probables consecuencias que trae consigo la incursión militar en las problemáticas de seguridad interna; puesto que, a raíz de esto se generan violaciones a los derechos humanos, principalmente porque las doctrinas de estas instituciones son distintas.

En este escenario, la Asamblea Nacional aprobó el 15 de mayo de 2014, el Proyecto de Reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el que se permite que las Fuerzas Armadas apoyen bajo la perspectiva de la complementariedad a las acciones de protección interna, mantenimiento y control del orden público que constitucionalmente habían sido asignadas a la Policía Nacional, añadiendo lo siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO

Artículo Único. - A continuación del Art. 11, agréguese el siguiente artículo innumerado:

“Art... **Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.** - Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios. (Registro Oficial N. 263 2014, 3)

La Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se sustentó en los siguientes Artículos de la Constitución de 2008: Art. 66 numeral 3 literal b, Art. 261 numeral 1, Art. 147 numeral 17, Art. 158, Art. 393.

Se puede distinguir que, la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado estaría reformando el Artículo 158 de la Constitución de 2008 en la que hace alusión específicamente a la Policía Nacional “[...] La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional” (Constitución del Ecuador 2008, Art.158)

Asimismo, permitiría mayor flexibilidad para contar con las Fuerzas Armadas en la protección interna; puesto que no sería necesario el decretar previamente un Estado de Excepción, sino que solamente bastaría con un decreto ejecutivo. Se incluye en esta Ley Reformatoria, los siguientes aspectos de carácter presupuestario, de planificación y de rendición de cuentas:

El Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana, en base a los planes que diseñará el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa Nacional informará a la Asamblea Nacional sobre la ejecución de los planes de empleo militar en las operaciones de complementariedad que realice en apoyo a la Policía Nacional.

En casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la Constitución y la ley. (Registro Oficial N. 263 2014, 3)

A esta Ley Reformativa, se suman dos proyectos de ley: las reformas a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y las Enmiendas a las labores de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas que se establecerían en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana (COESC).

En cuanto a la Ley de personal de las Fuerzas Armadas, que fue propuesta por el presidente Correa, se estima que los ascensos sean realizados mediante acuerdo ministerial del área de Defensa y no vía decreto ejecutivo. Además, se propuso la eliminación de la figura de los edecanes que son miembros de las Fuerzas Armadas; ya que en el año 2010 se creó el Servicio de Protección presidencial, constituido por los encargados de seguridad del Palacio presidencial, el grupo de protección presidencial, ayuda técnica y logística y los Granaderos de Tarqui.

En cuanto al COESC, se trata de un proyecto enviado por la Presidencia de la República en el año 2011 a la Asamblea Nacional en el cual se estiman cambios en la institución policial. Para esto, dentro del proyecto de Ley, se ha establecido un Servicio Civil de Investigación de la Infracción para esclarecer los delitos y cooperar con el sistema de justicia. De igual manera, se prevé la creación de un Servicio de Protección Público, el cual tendría las siguientes características:

[...] deberá estar formado para garantizar la seguridad de funcionarios o funcionarias, es decir, un nivel alto de especialización de este servicio que exigirá concentración en la actividad única de protección y el relevamiento del personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional que están orientadas hacia la seguridad del Estado.
(Presidencia de la República del Ecuador 2011, 3)

Estos dos elementos estarían justificados por las reformas que establecen la Constitución de 2008 y la conducción jurídica y mando político del Ministerio del Interior. En estas circunstancias, el COESC sería, además, la expresión legal de la postura política frente a las problemáticas que enfrentan la Policía Nacional para la reducción de los delitos.

El proceso de modernización de esta institución – que ha sido discutido en el acápite dedicado al Plan de Modernización de la Policía Nacional – dentro del COESC, aclara sobre la necesidad de “[...] la exclusión definitiva de una estructura de tipo militar en la Policía Nacional, reconociéndola con hechos concretos como una organización de naturaleza civil, vinculada básicamente a los gobiernos locales y a la comunidad” (Presidencia de la República del Ecuador 2011, 4)

De igual manera, este Proyecto de Ley establece una nueva estructura institucional de la Policía Nacional determinando un nuevo régimen profesional que incluye un escalafón general en base a grados jerárquicos funcionales. También, se enfatiza en la profesionalización, para lo cual se estima la formación en instituciones públicas de educación superior.

Dentro de este Proyecto de Ley, se establecen en un primer momento tres libros que hacen referencia a: la Policía Nacional, al Servicio Civil de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Público. Éstas serían tres instituciones que intervendrían en el ámbito operativo, las cuales tendrían disposiciones comunes sobre los grados, la jerarquía, clasificación de servidores, mando, dirección y cargos.

A este Proyecto de Ley, se incluyó un cuarto libro en el que se integra cuatro cuerpos que serían de carácter civil y que podrían estar armados, los cuales son: Unidad de Vigilancia Aduanera, Comisión de Tránsito, Guardia Forestal y Guías Penitenciarios. Lo que se prevé es que a estos cuerpos se integren miembros de las Fuerzas Armadas de manera voluntaria.

Al respecto, la propuesta de Ley del IV Libro del COESC, en diciembre de 2013 generó incertidumbre en los miembros del Alto Mando de las Fuerzas Armadas e inclusive en los militares en servicio pasivo, puesto que este IV Libro hace mención a que los militares de manera voluntaria formen parte de los cuatro cuerpos mencionados.

Luego de que se hiciera pública la propuesta de este Libro, se difundieron unas declaraciones públicas expresadas por el Alto Mando Militar para solicitar a los miembros de las Fuerzas Armadas evitar rumores por la propuesta presidencial del 30 de noviembre de 2013 relacionada con el IV Libro del COESC. Declaraciones que, desconocía el Ministerio de Defensa. Sobre este aspecto, el análisis realizado por el ex Ministro de Defensa, Gral. (SP) Oswaldo Jarrín explica que:

El desliz del Comando Conjunto de las FF.AA., calificado como un error, obedeció sin lugar a duda a la preocupación de los miembros de las FF.AA. en todos los niveles jerárquicos por sentirse abandonados de un pronunciamiento de la autoridad política, representativa institucional sobre el tema, que por ley corresponde al Ministerio de Defensa para evitar ambientes de inestabilidad y de afectación a la moral del personal militar. (Jarrín 2013, 1)

Ante lo cual, se puede observar que la relación entre el control civil y las Fuerzas Armadas, en medio de este proceso de reestructuración, están mediadas por elementos institucionales de carácter simbólico como la “afectación a la moral del personal militar” mencionada por el ex Ministro Jarrín, así como por los elementos de cambio institucional que promoverían la creación de Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana para fomentar una cultura organizacional de carácter civil y en la mayoría de los casos, armada.

Uno de los cuestionamientos centrales, gira en torno a la aprobación del IV Libro del COESC por la Asamblea Nacional; puesto que la preparación doctrinaria de los militares ha estado tradicionalmente orientada a la defensa de la seguridad externa del territorio, lo cual demostraría que los miembros de las Fuerzas Armadas no están preparados para asumir roles de carácter y orientación civil, con la creación de las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana, a las cuales se incorporarían de manera voluntaria.

Sobre este aspecto, cobra relevancia tanto la formación militar que en el Ecuador ha tenido un fuerte componente simbólico que se origina en la participación de la Guerra del Cenepa de 1998. De tal manera que, uno de los retos de la perspectiva integral de la seguridad, es la construcción de una base doctrinaria capaz de acoplarse tanto al enfoque conceptual de la Seguridad Integral como al ámbito operativo, en la que tanto el personal policial como el militar puedan cooperar.

Entre tanto, la elaboración de la planificación de la seguridad bajo el enfoque de la Seguridad Integral establecida por el Ministerio Coordinador de Seguridad, ha determinado políticamente los aspectos sobre los cuales tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas deben operar a través del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, respectivamente. Para lo cual, institucionalmente se firmó un convenio el 23 de enero de 2013 para la creación del Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de coordinar las acciones integradas entre la Policía y las Fuerzas Armadas. Sobre la creación del Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana, la ex Ministra de Defensa María Fernanda Espinosa explicó que:

[...] el trabajo conjunto del Comando de Seguridad establece tres niveles: El político, entre ambas Carteras de Estado; el nivel estratégico, entre el Comandante de Policía y el Jefe del Comando Conjunto de Fuerzas Armadas en cuanto a la planificación integral;

y el nivel táctico y operativo, a través de este centro de coordinación integrado.

(...) el Comando Estratégico de Seguridad potenciará los resultados positivos relacionados con el control al narcotráfico, la minería ilegal, el crimen organizado, la delincuencia y el contrabando de combustible, el tráfico de armas, entre otros. (Espinosa 2013)

En cuanto a la confluencia operativa de estas dos instituciones, la Agenda Política de la Defensa (2014-2017) define tres objetivos: 1. Garantizar la defensa de la soberanía e integridad territorial y participar en la seguridad integral, 2. Apoyar el desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías y 3. Contribuir a la paz regional y mundial.

En el primer objetivo, los aspectos que se consideran son: a) Soberanía e integridad territorial, b) Seguridad Integral, c) Protección y defensa de los Recursos Estratégicos y d) Fortalecimiento institucional. Ante lo cual, para formular una relación institucional operativa con la Policía Nacional se ha creado el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de establecer operativos integrados entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. En este objetivo se establece que el apoyo del área de la defensa a la seguridad ciudadana se orientará a:

[...] operaciones militares de seguridad interna en la frontera norte, control de armas (patrullajes, decomiso e incautación de armas, explosivos y municiones), control del narcotráfico (descubrimiento de plantaciones, viveros, laboratorios, pertrechos, refugios, destrucción de plantas y decomiso de droga) y control de espacios acuáticos (patrullajes, detención de embarcaciones ilegales, recuperación de motores robados, control de pesca ilegal y decomiso de mercadería). (Ministerio de Defensa Nacional 2014, 55-56)

Además, se considera como apoyo a las instituciones del Estado a las siguientes acciones, aportando a otras áreas relacionadas con la seguridad ciudadana:

- Apoyo a la Policía Nacional para el control del narcotráfico,
- Apoyo a la Policía Nacional en operaciones anti-delincuenciales,
- Control de recursos no renovables,
- Seguridad del sistema hidrocarburífero,
- Apoyo a la Agencia Reguladora y control de Hidrocarburos (ARCH) en soberanía energética,
- Apoyo a la Agencia Reguladora del control de la Minería (ARCOM) en minería ilegal,

- Apoyo a la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Irregulares (desalojo de invasiones a nivel nacional),
- Operaciones de paz,
- Ayuda humanitaria internacional (Haití – Cuba)
- Apoyo al desarrollo,
- Apoyo al SRI (fedatarios),
- Apoyo a los centros de rehabilitación social,
- Apoyo a la misión Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara,
- Apoyo al Ministerio del Ambiente (control forestal),
- Apoyo a la SENAE (aduanas),
- Apoyo al MAGAP,
- Acción cívica, transporte de autoridades del Estado y
- Apoyo al Consejo Nacional Electoral,
- Apoyo a la SENESCYT
- Apoyo al ENAMI-EP,
- Apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos,
- Operaciones de seguridad a autoridades del Estado y de otros países, y
- Apoyo a las operaciones del servicio de protección presidencial. (CCFFAA, 2014: 14) (Gral. de Brigada Obando 2014, 14)

En la Tabla N. 4, se puede observar los datos presentados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que corresponden al periodo comprendido entre 2011 hasta febrero de 2014. Estas estadísticas tienen que ver con involucramiento en seguridad ciudadana como: control antidelincuencial (que en este reporte incluye el control de armas), narcotráfico y control del mar. También, se presentan cifras sobre el apoyo a otras entidades del Estado en aspectos como soberanía energética y seguridad hidrocarbúrfica.

Tabla 4

F.AA. en apoyo a la Seguridad Ciudadana y a la gestión del Estado

CONTROL ANTI DELINCUENCIAL	2011	2012	2013	2014 (ene-feb)
Patrullajes ejecutados	36.179	46.698	33.095	3482
Retenes	17.908	30.248	24.633	4558
Personas entregadas a las autoridades	1.483	720	330	54
Vehículos inspeccionados	295.324	597.386	641.316	82555
Vehículos detenidos	1.389	112	276	19
Armas de fuego decomisadas e incautadas	316	2.026	4.126	355
Munición decomisada, incautada y abandonada	3.301	304.203	399.771	56631
Explosivos decomisados (Kg.)	461	19.145	119.679	1070
NARCOTRÁFICO	2011	2012	2013	2014 (ene-feb)
Plantas de droga destruidas (amapola)	6.271	1.123.102	1.332.452	-
Plantas de droga destruidas (coca)	-	-	13.610	4500
Plantaciones de droga descubiertas	08	15	07	-
Viveros de droga descubiertos	01	-	-	-
Laboratorios de procesamiento descubiertos	02	-	-	01
Droga incautada (Kg)	1.580,50	5.601	5.477,58	1175,21
CONTROL DEL MAR	2011	2012	2013	2014 (ene-feb)
Acciones de búsqueda y rescate (SAR)	28	132	76	07
Personas rescatadas	-	08	01	-
Embarcaciones registrada	40.878	43.002	71.767	13.023
Embarcaciones retenidas	202	172	110	11
Embarcaciones recuperadas	-	-	171	-
Motores decomisados	-	119	52	07
Motores recuperados	-	-	20	08
Personas aprehendidas	46	246	285	37
Mercadería decomisada (toneladas)	85	06	145	05
SOBERANÍA ENERGÉTICA	2011	2012	2013	2014 (ene-feb)
Patrullajes ejecutados	7.581	7.007	6.332	2311
Personas aprehendidas	90	83	116	03
Transportes retenidos	86	75	117	07
Cilindros de gas decomisados	1.668	4.466	5.805	339
Diésel decomisado (glns.)	70.131	85.167	81.952	9893
Gasolina extra decomisada (glns.)	24.381	30.959	60.238	4261
Gasolina súper decomisada (glns.)	1.079	23.527	1.035	1400
Gasolina blanca decomisada (glns.)	715	2.153	1.136	60
Gasolina artesanal decomisada (glns.)	3.615	22.812	58.254	10450
Instalaciones controladas	176	60	12	520
SEGURIDAD HIDROCARBURIFERA	2011	2012	2013	2014 (I-TRIMESTRE)
Patrullajes ejecutados	7.861	7.883	6.885	2790
Atentados contra el sistema hidrocarburífero	-	-	-	-
Paros controlados	07	01	-	-
Piscinas de almacenamiento descubiertas	04	02	03	-
Perforaciones ilegales encontradas	03	02	05	01

Fuente: Revista Fuerzas Armadas, N. 150. Mayo de 2014.

Elaboración: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

En la Tabla N. 4, si bien se destaca el incremento entre 2011 y 2013 en la mayoría de las acciones orientadas a los aspectos vinculados al apoyo a la seguridad ciudadana - lo cual a simple vista significaría una mayor incidencia sobre los aspectos que a las Fuerzas Armadas le atañen de la seguridad ciudadana - no se evidencia en qué medida se asume

una integración interinstitucional, puesto que no es claro si se trabajó de manera cooperativa con personal policial.

De igual manera, el Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Defensa correspondiente al 2014 y publicado en el 2015, el cual presenta cifras con respecto al apoyo a la Policía Nacional, en su mayoría con datos registrados desde el 2010, entre las cuales hace referencia a: a) control de armas, municiones y explosivos, b) control del tráfico marítimo y la protección de la vida humana en el mar, c) apoyo al control de tráfico ilícito de combustibles y gas licuado de petróleo, d) apoyo al control de la minería no autorizada, e) apoyo al control del narcotráfico, y f) participación en la gestión de riesgos para la prevención y mitigación de los efectos provocados por desastres de origen natural y antrópico.

En este informe, el Ministerio de Defensa presenta información comprendida entre los años 2006 y 2014 sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Integral en la Tabla N.5. Esta información es importante en la medida en que se presentan los indicadores sobre apoyo a la Policía Nacional, así como sobre el apoyo a las demás instituciones del Estado, con la finalidad de establecer la evolución de las cifras para la toma de decisiones de políticas públicas acerca de la participación de la seguridad integral de las Fuerzas Armadas.

No obstante, se puede apreciar un vacío estadístico entre los años 2006 y 2009, que inicialmente podría explicarse porque este fue un periodo en el cual tanto el marco legal como los procesos de modernización y reestructuración institucionales tuvieron que acoplarse a la Constitución de 2008 y a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, principalmente. Otro de los indicadores que no se incorpora es el número de efectivos militares que se utiliza para las operaciones integrales en apoyo a la seguridad ciudadana, así como el número de miembros de las Fuerzas Armadas que efectivamente apoyan a los aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, lo cual restaría claridad al trabajo cooperativo con la Policía Nacional.

Tabla 5

FFAA: Número de Operaciones ejecutadas en apoyo a la Seguridad Ciudadana y Gestión de otras instituciones del Estado 2006 -2014

FFAA: NÚMERO DE OPERACIONES EJECUTADAS EN APOYO A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y GESTIÓN DE OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO									
Acciones / Resultados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Patrullajes de control antidelinquencial / control de armas (a nivel nacional)	-	-	-	-	11.211	30.710	40.930	57.728	52.355
Operaciones de control de minería no autorizada	-	-	-	-	-	-	-	372	94
Operaciones de gestión de riesgos	-	-	-	-	39	42	48	150	140
Ayuda Humanitaria	-	-	-	-	19	28	26	17	29
Evacuación Aero médica	-	-	-	-	18	5	4	109	62
Extinción de incendios	-	-	-	-	-	-	-	11	29
Búsqueda y rescate	-	-	-	-	2	9	18	1	3
Protección y seguridad ante sismos	-	-	-	-	-	-	-	0	6
Protección y seguridad en alertas volcánicas	-	-	-	-	-	-	-	12	11
Operaciones de control de los espacios acuáticos	35	22	35	30	26	21	25	30	24
Acciones de búsqueda y rescate	-	24	48	65	0	49	160	76	61
Inspecciones de embarcaciones	-	1.631	4.420	3.007	3.240	7.631	62.079	77.487	62.233
Patrullajes de seguridad de instalaciones petrolíferas / oleoductos	-	-	8.264	8.698	10.232	7.861	7.586	6.896	13.938
Patrullajes de control del tráfico ilícito de combustibles / GLP	-	-	6.547	6.982	9.909	7.851	6.762	6.341	8.652

Fuente: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

Elaboración: Subsecretaría de Defensa. Rendición de Cuentas Ministerio de Defensa 2014.

En el intento de contrastar información que pueda dar cuenta de la cooperación interinstitucional entre las fuerzas públicas del Estado, en la Tabla N. 6 se puede apreciar información que se ha obtenido de la Dirección General de Operaciones (DGO) de la Policía Nacional sobre las operaciones en las que han intervenido las Fuerzas Armadas en apoyo a la institución policial desde el año 2012 hasta el 2014. Se incluyen indicadores como: desalojos, operativos de armas, hidrocarburos y narcotráfico.

Tabla 6

Operativos realizados por la Policía Nacional 2012 – 2014

TIPO DE OPERATIVO	2012	2013	2014	Observaciones	Sugerencias de la DGO PN
Desalojos	9	22	1	No hay registro de los operativos en los que ha existido la colaboración de las FF.AA (operativos conjuntos)	Sería recomendable verificar dicha información con estadística que debe tener las FF.AA.
Operativos conjuntos de incautación de armas	Sin registro	15	Sin registro	Registro de operativos conjuntos	-
Hidrocarburos	Sin registro	189	192	Se desconoce en cuántos de estos operativos haya existido colaboración de las Fuerzas Armadas (operativos conjuntos)	Sería recomendable verificar dicha información con estadística que debe tener las FF.AA.
Narcotráfico	Sin registro	7.347	6.342	No se ha registrado en cuántos de estos operativos haya existido colaboración de la FF. AA. (operativos conjuntos)	Sería recomendable verificar dicha información con estadística que debe tener las FF.AA.

Fuente: Dirección General de Operaciones Policía Nacional del Ecuador DGO PN. 2014

Elaboración: Propia

En la Tabla N. 6, los datos emitidos por la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional, se puede establecer en primer lugar, que resulta problemático el que no cuenten con un registro de información de al menos los últimos cuatro años acerca de los operativos que realizan. También, se puede evidenciar que no se registra el número de

operativos integrales en los que apoya las Fuerzas Armadas. No obstante, en el caso de los operativos de incautación de armas, únicamente en el año 2013 hay un registro de 15 operativos integrales con un total de 61 armas incautadas.

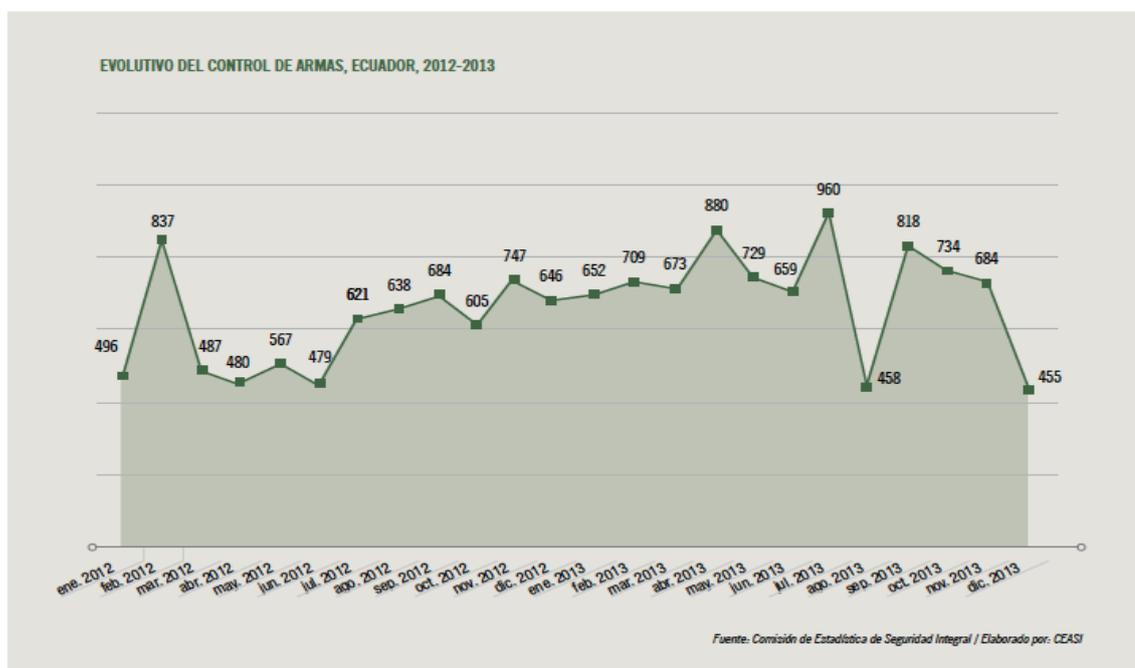
Como se puede observar en la última columna de la Tabla N.6, la sugerencia que realizó la DGO fue verificar la información que se presenta con las estadísticas que elaboran las Fuerzas Armadas. Si se comparan los datos de la Tabla N. 4 con la Tabla N. 6 en el caso de operativos para la incautación de armas del 2013, la información de la DGO establece que son 15 los operativos integrales; mientras que las Fuerzas Armadas no explica esta información y únicamente detalla que fueron 4.126 las armas incautadas en el 2013, frente a las 61 armas que fueron incautadas según la DGO. Cabe mencionar que, según el Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior del año 2013, no se considera la incautación de armas como uno de sus indicadores.

En este escenario, cabría preguntarse tanto sobre el proceso metodológico para la recolección de información estadística, como por el proceso de los operativos integrales en los cuales no es claro si estas instituciones – cada una por su lado – realiza operativos en aspectos de seguridad ciudadana manejando cifras distintas.

Asimismo, es oportuno observar el Gráfico N. 6, cuya información fue sistematizada por el Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral (CEASI), en el cual se hace referencia a la coordinación interinstitucional que propicia el desarme.

Gráfico N. 6

Evolutivo del Control de Armas. Ecuador 2012 – 2013



Fuente: Comisión de Estadística de Seguridad

Elaborado por: Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral (CEASI) 2014.

En el Gráfico N. 6, se explica que “Durante el año 2013 se incautaron y decomisaron 8.347 armas de fuego, que representa un incremento del 13 por ciento si lo comparamos al realizado en el año anterior” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 18)

Un gráfico con estas mismas cifras, se presenta en el Plan Nacional de Seguridad Integral (2014 - 2017) cuya fuente y elaboración son atribuidas al CEASI, en el que se hace alusión a la coordinación técnica establecida por el Ministerio Coordinador de Seguridad:

En cuanto al control de armas de fuego se evidencia un avance importante en la restricción de los procesos de producción, expendio, porte y uso, los resultados que se presentan muestran que en el 2013 han salido de circulación 8.347 armas, gracias al trabajo coordinado de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, por medio del Equipo Técnico de Control del Armas (ETCA), presidido por el Ministerio Coordinador de Seguridad. (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 142)

De esta información, también se puede interpretar que la cantidad incautada y decomisada no guarda relación alguna con la información proporcionada por la Policía Nacional, por las estadísticas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, ni y por el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa que hace referencia a la incautación de armas del año 2013.

En cuanto al narcotráfico, como uno de los aspectos en los que tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas trabajan conjuntamente según la planificación de la seguridad integral; se puede establecer que las cifras presentadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en la Tabla N. 4, que desde el 2011 hasta el 2013 cobran relevancia el aumento paulatino de las plantas de droga destruidas y la droga incautada en kilogramos. No obstante, en la Tabla N. 5 el indicador sobre narcotráfico no está presente, pese a que en el informe de Rendición de Cuentas de donde procede la mencionada tabla, se explica sobre las operaciones contra el narcotráfico que:

Otra de las misiones que cumple las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional, son las operaciones contra el narcotráfico, donde se ejecutaron 24 operaciones, logrando incautar 2.242 kilogramos de sustancias psicotrópicas, la destrucción de 2,3 millones de plantas de amapola y coca, y la localización y destrucción de tres laboratorios de procesamiento de droga, lo cual ha coadyuvado para el desmantelamiento de las bandas dedicadas al micro tráfico y narcotráfico con escala internacional, afectando de manera considerable a su criminal negocio. (Ministerio de Defensa 2015, 51-52)

Si bien dentro de este informe se otorga una explicación sobre la labor de apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía con respecto al narcotráfico; se asume que las 24 operaciones realizadas corresponden al 2014, sin presentar un detalle de la evolución de las cifras con relación a los años anteriores. Por otro lado, en la Tabla N.6, la información de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional presenta 7.347 operativos realizados en el 2013 y durante el 2014 ha realizado 6.432 operativos para combatir el narcotráfico. Cifras de las cuales se desconoce en cuántos operativos han participado las Fuerzas Armadas.

En cuanto al indicador sobre hidrocarburos, en la Tabla N. 5 se puede observar que los patrullajes de control de tráfico ilícito realizados por las Fuerzas Armadas en el 2013 se han realizado 6.341, mientras que durante el 2014 se han realizado 8.652

patrullajes. En tanto que, la información que proporciona la DGO muestra que en lo que concierne a hidrocarburos durante el 2013 se hicieron 189 operativos y en el 2014 se realizaron 192 operativos. Desde luego, se menciona que se desconoce si dentro de estos operativos participaron las Fuerzas Armadas. Por otra parte, las estadísticas de la Tabla N. 4 que provienen del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a partir del 2011, no muestran concordancia con los anteriores datos estadísticos, ya que solamente en el 2013 según esta fuente se realizaron 2.790 patrullajes con relación a la seguridad hidrocarburífera.

En el informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Defensa del 2014, se explicita que en lo que tiene que ver con hidrocarburos no solamente es una acción de apoyo a la Policía Nacional, sino también a otras instituciones del Estado como a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y a la Fiscalía General del Estado.

En este campo las Fuerzas Armadas, en el objetivo de prevenir y evitar la sustracción del crudo a través de perforaciones al oleoducto, con concomitantes derrames de crudo y la afectación ambiental, ejecutaron 13.938 controles militares terrestres, 191 misiones aéreas con 334 horas de vuelo, para la protección de la infraestructura del sistema de extracción y transporte de petróleo y sus derivados; su acción incluye el control a lo largo de 503 km del oleoducto transecuatoriano – SOTE, 1300 km de poliducto y gasoducto, 12 terminales, 3 refinерías y 1 200 pozos de producción.

En ese marco se realizaron 8.652 operaciones militares orientadas especialmente a las zonas fronterizas, por donde se realiza el contrabando de hormiga hacia Perú y Colombia, logrando el decomiso de 2. 543 cilindros de GLP, 151.479 galones de combustible, la aprehensión de 20 personas y retención de 29 vehículos. (Ministerio de Defensa 2015, 50-51)

Las estadísticas acerca de la Seguridad Integral; es decir, sobre los operativos integrales no presentan cifras estandarizadas sobre las áreas en las cuales las Fuerzas Armadas apoyan en la seguridad ciudadana. Si bien es un problema de orden metodológico, a pesar de que hasta finales del 2014 funcionaba la oficina del CEASI la cual concentraba y analizaba la información de seguridad integral – no es menos cierto, que el no contar con estadísticas estandarizadas, como se ha podido constatar, incide en la toma de decisiones de políticas públicas en materia de seguridad y defensa.

Presumiblemente, lo que expresan las diferentes fuentes con respecto a las estadísticas que apelan a lo “integral” es un reflejo de los intereses particulares que las instituciones involucradas en el Sistema de Seguridad Integral tienen para sí mismas. Es

decir, la coordinación interinstitucional entre las fuerzas públicas del Estado, así como entre las instituciones que dirigen la política coordinadora de seguridad, seguridad interna y defensa, aún no logran establecer prácticas institucionales cooperativas que sostengan el enfoque conceptual de la Seguridad Integral.

Se podría decir de otro modo: a pesar del enfoque conceptual que establece la Seguridad Integral, las instituciones que tienen la rectoría política en materia de seguridad y defensa, así como las fuerzas públicas del Estado, son reacias al cambio que se propone una finalidad cooperativa.

Por lo cual, la dirección del mando en las operaciones integrales, sería un aspecto importante observar, principalmente en el ámbito operativo. Sobre este aspecto, el ex General Paco Moncayo señala que:

Muchas veces se dice que si las Fuerzas Armadas tienen que apoyar a la Policía ¿Cómo se va a aceptar que oficiales de la Policía manden a los militares? Esta era una norma tan clara antes, porque la fuerza policial era auxiliar de la fuerza militar en caso de conflicto externo. Una fuerza auxiliar tiene que cumplir si no las órdenes, por lo menos los planes y las disposiciones de aquella fuerza a la que se está auxiliando o debe mantenerse en los planes una clara diferenciación por ejemplo: de haber una alteración del orden público importante que no amerite declaración de emergencia, a los militares se les daba como responsabilidad cuidar instalaciones estratégicas estableciendo una economía de fuerza para liberar a los policías para que puedan dedicarse a las funciones más concretas. (Moncayo 2014)

Luego de haber analizado los indicadores, se podría establecer que la Seguridad Integral en el ámbito operativo puede marcar distancias con el enfoque conceptual, lo cual implica un complejo proceso hacia el cambio de las estructuras de las Instituciones de Seguridad del Estado y de sus relaciones entre éstas. A lo que se suma, un complejo proceso de construcción institucional en el ámbito de lo civil y que está a cargo de la coordinación política de la seguridad integral.

CAPÍTULO V

CONSIDERACIONES FINALES

Analizar las relaciones de cooperación y conflicto entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador implica asumir que son dos instituciones que tienen elementos histórico - formativos en común, a pesar de que sus misiones constitucionales establezcan diferencias en sus ámbitos de acción como fuerzas públicas del Estado. Sin embargo, en el contexto del enfoque de la Seguridad Integral, el hacer referencia a los roles de alguna de estas instituciones, nos exige pensar en ambas. De tal manera que, las apreciaciones que se presentan a continuación, tienen la finalidad de responder la pregunta de investigación formulada para la realización de este trabajo.

Además, es oportuno discutir alrededor del objeto de la seguridad que convoca a la presencia de estas dos instituciones en el contexto de la Seguridad Integral; para lo cual la adhesión de las Fuerzas Armadas a las acciones de seguridad ciudadana, es parte de las decisiones políticas en materia de seguridad y defensa. En torno a esto, se ha establecido reformas legales que están en vigencia y otras, cuyo sustento legal se discute actualmente en la Función Legislativa y Corte Constitucional. Finalmente, se plantean algunas observaciones de orden metodológico, como parte de la elaboración de este trabajo.

No sin antes hacer una breve referencia a la utilidad que para esta investigación ha implicado el debate conceptual de las relaciones que se configuran entre las Instituciones de Seguridad del Estado y entre éstas y la sociedad civil; puesto que este enfoque conceptual ha podido explicar que no solamente existen relaciones cooperativas y conflictivas entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; sino que también la sociedad civil en la figura del control político del sector seguridad y defensa, es determinante en estas relaciones institucionales que finalmente, se proponen la garantía del Ecuador como un Estado democrático.

También, este enfoque conceptual ha posibilitado establecer que estos tres actores sociales, históricamente han estado mediados tanto por sus propias estructuras institucionales como por intereses políticos y coyunturales de los actores políticos, los cuales los han motivado a construirse en medio de relaciones cooperativas y conflictivas. En definitiva, el control del territorio y de la población bajo los desafíos que propone la

democracia, posibilita que las fuerzas públicas del Estado se adhieran a las perspectivas de seguridad y defensa que las autoridades políticas promuevan.

Si bien este trabajo se ha concentrado en comprender el cambio institucional de las Instituciones de Seguridad del Estado y desde luego, los momentos de cooperación y conflicto que se establecen entre éstas y el control político, es necesario ubicar dentro de la discusión al Estado, ya que como menciona Emmerich (2015) desde una perspectiva sociológica, el fenómeno del Estado fallido ha traído consigo dos problemáticas: la primera, que el Estado habría perdido su función básica asociada al monopolio de la violencia física; ya que “[...] la policía, el Poder Judicial y otros órganos encargados de hacer cumplir la ley y mantener el orden, han dejado de existir o no tienen capacidad para funcionar.” (Emmerich 2015, 35) Y esto posibilita que las Instituciones de Seguridad del Estado sean involucradas en otros fines para los que doctrinariamente no se han formado.

El segundo elemento para este autor, tiene que ver con la espiral de violencia asociada a los Estados fallidos; puesto que los gobiernos habrían perdido tanto su habilidad para gobernar como su legitimidad. En estas circunstancias, según explica, el Estado sería incapaz de proveer los siguientes bienes políticos:

- No puede controlar todo su territorio, hay amplias zonas del país que están fuera del control del poder estatal, y por lo general la autoridad oficial se limita a la ciudad capital y algunas regiones en particular.
- Hay un descontento generalizado en la población, violencia y ataques contra el gobierno.
- Los enfrentamientos son recurrentes y se dan por rivalidades étnicas, regionales culturales, o por el control de determinados recursos naturales.
- Hay un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles. En este contexto, al debilitarse la autoridad estatal el mismo Estado se termina volviendo criminal en la agresión hacia sus ciudadanos. (Emmerich 2015, 36)

Derivado de lo mencionado, se puede explicar el por qué cobra relevancia un acercamiento que integre el proceso de modernización policial bajo el enfoque de la Seguridad Integral; puesto que como se mencionó al inicio de este trabajo, los estudios sobre la Policía tendieron más bien, a ser subsidiarios de los estudios enfocados en las Fuerzas Armadas. En este sentido, como explica García (2005) acerca de los debates sobre la Policía y el orden público “[...] se deben en gran parte al evidente desborde de

las actividades delictivas (...) las transformaciones y la complejidad de la sociedad urbana, donde el empleo de fuerzas militares en estas tareas no ha hecho sino agravar la situación.” (García Gallegos 2005, 6)

Retomando los elementos característicos de los Estado fallidos, a los que hacía referencia Emmerich, se puede observar que si bien es comprensible y hasta necesario que las Fuerzas Armadas cooperen en ciertas áreas con la Policía como por ejemplo en la gestión de riesgos; se debe considerar que el envío de las fuerzas armadas a los espacios de concentración urbana no significa únicamente que se hace uso del último recurso de la violencia del Estado, sino que además, se configura una desnaturalización gradual de la misión militar asociada al desarme y aniquilamiento del enemigo.

Este uso del último recurso de violencia del Estado, repercute en las acciones policiales en el territorio. Esto se puede explicar tanto en el ámbito simbólico como en el operativo, ya que se configura una desmoralización de la institución policial porque se asume que su capacidad operativa ha sido desbordada y, por lo tanto, poco confiable. Con sus capacidades y moral debilitadas, es mucho más complicado cumplir con su rol de cuidado a la ciudadanía y desde luego, de preservación de la democracia.

Frente al debilitamiento del Estado al que se ha hecho alusión, las respuestas al sinnúmero de problemáticas que se enfrenta han sido generalmente reactivas e inmediatas lo cual ha generado otras problemáticas asociadas a la gestión de la inseguridad. Por parte de los gobiernos, se ha tendido a usar continuamente las declaratorias de emergencia para que las fuerzas armadas asuman las problemáticas de la seguridad ciudadana; y además se ha optado por el incrementado de efectivos policiales en las ciudades, generalmente.

En este contexto, se debe considerar que el mercado se ha convertido en una alternativa frente a la debilidad del Estado para otorgar seguridad a los ciudadanos. De tal manera que se incrementan las empresas de seguridad privada, generando una distorsión en las funciones de policía; que, si bien generan cierta sensación de tranquilidad en los consumidores de este servicio, no es menos cierto que se hace más evidente la fragilidad del Estado para gestionar la inseguridad y la violencia.

Si bien la probabilidad de conflictos fronterizos a nivel regional es escasa y para el caso ecuatoriano esta posibilidad no es lejana debido al conflicto interno colombiano, éste ha sido uno de los argumentos para la asignación de acciones en Seguridad Ciudadana a las Fuerzas Armadas, siendo éste un elemento más para justificar el

presupuesto asignado a la defensa. Desde luego, esto se ha sustentado en un marco legal que permite la integración de las Fuerzas Armadas bajo la perspectiva integral de la seguridad.

Durante el periodo gubernamental propuesto en este trabajo (2008 – 2014), los cambios institucionales sustentados en estructuras de orden legal relacionados con la planificación de la seguridad, han determinado las relaciones conflictivas entre las instituciones, y que, desde luego, tienen una importante incidencia en la operatividad. Por lo cual, se puede establecer que el cambio institucional de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas no ha transformado en gran medida, la relación entre estas instituciones desde la perspectiva de la Seguridad Integral, porque siguen funcionando como instituciones diferenciadas o independientes a pesar de que son “instituciones orientadas a la protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” como lo establece el Art. 158 de la Constitución de 2008.

Esto implica que, a pesar de la cualidad integral del enfoque de la seguridad, la estructura institucional se mantiene reacia a asumir retos cooperativos desde el ámbito estratégico y operativo, a pesar de que antes del actual gobierno hayan actuado de manera conjunta según los estados de excepción. Esto se puede evidenciar tanto en las estadísticas de seguridad integral como en las estadísticas que realizan tanto la Policía como las Fuerzas Armadas, las cuales no establecen coincidencia alguna frente a las acciones orientadas al apoyo a la seguridad ciudadana. Esto implica que no se asumen como dos instituciones que deban rendir cuentas a la ciudadanía desde una perspectiva mínimamente cooperativa.

En este escenario, el Plan Nacional de Seguridad Integral a pesar de que establece políticamente los lineamientos cooperativos de las instituciones involucradas en el sector seguridad, no logra incidir en las prácticas institucionales orientadas a la cooperación interinstitucional, de lo cual se derivan conflictos de índole estratégica y operativa.

Se puede destacar que el control político del sector seguridad y defensa se ha propuesto retomar el control de la gestión sobre estas áreas; lo cual se podría caracterizar como un proceso que no ha estado exento de tensiones institucionales. Los procesos de modernización y reestructuración de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas respectivamente, están determinados por ciertas resistencias institucionales que se han caracterizado por el malestar e incertidumbre de los miembros policiales y militares ante

la implementación de varias estrategias enfocadas tanto en la depuración del personal involucrado en casos de corrupción, así como en la integralidad de la seguridad, la cual supone cooperación interinstitucional.

A esto se suma, una necesidad política por dotarle de mayor participación civil al área de la seguridad ciudadana con la creación de un Servicio Civil de Investigación de la Infracción que esté orientado al esclarecimiento de los delitos. De igual manera, se puede observar que la propuesta a la que hace referencia el IV Libro del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana sería innovadora desde el punto de vista del control civil, porque de esta manera se reduciría el personal militar y a la vez, se los incorporaría a otras instituciones que apoyarían a la seguridad ciudadana.

No obstante, se observa una frágil delimitación entre el enfoque civil que se pretende mediante la planificación, en oposición a la estructura doctrinaria que los militares han mantenido durante toda su formación, ya que en el caso de que se incorporen a las instituciones a las que hace alusión el Libro IV del COESC (Unidad de Vigilancia Aduanera, Comisión de Tránsito, Guardia Forestal y Guías Penitenciario) el enfoque civil estará en contradicción muy probablemente, con el manejo operativo de quienes formen parte de estas instituciones.

La interacción entre Policía Nacional, Fuerzas Armadas y control civil, tiene implicaciones que van más allá del enfoque conceptual de la Seguridad Integral, puesto que las instituciones de seguridad están mediadas por elementos propios de sus estructuras institucionales que no necesariamente se agotan en la definición de la seguridad integral.

Luego de haber realizado una reflexión que se ha concentrado en comprender el proceso de cambio institucional de las Instituciones de Seguridad del Estado en el contexto de la Seguridad Integral; se ha podido observar que las dinámicas institucionales no necesariamente se adecúan al enfoque conceptual de la seguridad que apela a la integralidad de las instituciones para la reducción de la violencia y la criminalidad. Lo cual construye una brecha entre la planificación política y las instituciones que operan en el ámbito estratégico y operativo de la seguridad y la defensa.

Cabe mencionar algunas consideraciones de orden metodológico que han formado parte de este trabajo y que en gran medida han aportado para establecer estas consideraciones finales que se han presentado a manera de conclusiones. En cuanto a la

obtención de información, se puede señalar que no se logró realizar una entrevista al jefe del Gabinete del Ministerio de Defensa, pese a que se aceptó una solicitud hubo varias cancelaciones que imposibilitaron esta entrevista. En el caso del Ministerio del Interior, se delegó a un representante del Ministro José Serrano el cual, de manera general, explicó que no hay mayores conflictos institucionales a partir del proceso de Modernización de la Policía Nacional. También, se solicitó una entrevista tanto con el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como con el Jefe de Estado Mayor de la Policía Nacional, entrevistas que no se pudieron concretar.

En cuanto a la obtención de información estadística sobre operativos integrales, la información fue solicitada al Ministerio Coordinador de Seguridad, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa. Únicamente, el Ministerio del Interior por medio de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional elaboró una matriz con la que se ha podido establecer un análisis con respecto a la investigación propuesta. El Ministerio Coordinador de Seguridad, a su vez remitió esta petición al CEASI quienes personalmente establecieron una conversación no oficial sobre las estadísticas relacionadas con las operaciones integrales. Sin embargo, no se pudo trabajar con la información con la que el CEASI mencionó que posee pese a que se comprometieron a entregarla y que finalmente, no lo hicieron, aunque se insistió en ello. En cuanto a la información estadística solicitada al Ministerio de Defensa, tampoco se obtuvo respuesta alguna.

Pese a estas circunstancias, se decidió trabajar con estadísticas anteriores al 2014, que en gran medida han carecido de indicadores que reflejen la cooperación interinstitucional. Es partir de febrero de 2015 que el Ministerio de Defensa publicó el Informe de Rendición de Cuentas con el que se ha podido establecer el análisis que se ha presentado con respecto a los operativos integrales entre Policía y Fuerzas Armadas, así como las acciones de apoyo a la Seguridad Ciudadana, con las limitaciones de información que ya se han explicado anteriormente.

La experiencia de haber realizado esta investigación plantea más dudas que certezas sobre las relaciones de cooperación y conflicto entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador. A continuación, algunos de estos cuestionamientos tienen relación con: ¿Qué institución sustentará el mando tanto en los operativos integrales como en las acciones de apoyo a la Seguridad Ciudadana?, ¿Cuáles serán las características

doctrinarias que sostendrá el enfoque conceptual y operativo de la Seguridad Integral?, ¿Qué retos se debe considerar en la formación educativa policial y militar en el Ecuador?, ¿Cuán eficiente resulta conceptual y operativamente la perspectiva de seguridad integral que se ha adoptado para el Estado ecuatoriano en la reducción de los delitos?, ¿Qué implicaciones institucionales traerá consigo la aprobación de las enmiendas constitucionales relacionadas con las Fuerzas Armadas y su rol dentro de la Seguridad Integral? ¿Cuáles son los cambios institucionales que se advierten con la constitución de los Cuerpos de apoyo a la Seguridad Ciudadana (Unidad de Vigilancia Aduanera, Comisión de Tránsito, Guardia Forestal y Guías Penitenciarios) a los que voluntariamente se integrarán los miembros de las Fuerzas Armadas? Y finalmente, ¿Cuál es el papel que debe jugar la academia, como parte de la sociedad civil, en cuanto a las problemáticas relacionadas con la Seguridad y la Defensa?

Como parte de esta experiencia investigativa, se considera que es necesario promover los debates académicos acerca de los estudios sobre Seguridad Ciudadana y su importancia dentro del enfoque conceptual de la Seguridad Integral. Asimismo, se debería incentivar a las investigaciones que se enfocan en observar de manera minuciosa los cambios institucionales tanto en la Policía, las Fuerzas Armadas e incluso en las instituciones encargadas de la conducción política de la Seguridad y la Defensa. Esto con la finalidad de construir análisis cualitativos que puedan explicar el cambio institucional al que se enfrentan estas instituciones.

Además, se sugiere establecer alianzas institucionales entre las universidades cuyos programas académicos están relacionados con la seguridad y la defensa y las instituciones públicas como Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio Coordinador de la Seguridad, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Secretaría de Inteligencia y otras; para compartir información oficial que pueda ser objeto de un proceso de análisis en la que tanto investigadores como estudiantes puedan involucrarse. De ahí la importancia de construir análisis cualitativos bajo una metodología estandarizada en el levantamiento de información. De esta manera, se puede aportar a la formación civil en materia de Seguridad y Defensa.

Bibliografía

- Arcos, Carlos, Fernando Carrión, y Édison Palomeque. *Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003.
- Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito, 2010.
- Benítez, Raúl. «Las relaciones civiles - militares en una democracia: relejendo a los clásicos.» *Fuerzas Armadas y Sociedad* N. 19, 2005: 153-168.
- Berg, Bruce. *Qualitative Reserch Methods for the Social Science* . Estados Unidos : California State University , 2001.
- Bhowmik, Sharit K. *Police and Society* . 1986. <http://www.jstor.org/stable/4375302> (último acceso: 15 de 1 de 2014).
- Bonilla , Adrián, y Claudia Donoso. «Defensa y democracia en América Latina: retos actuales y desafíos futuros.» En *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestrión militar en América Latina*, de Donadío M (comp.), 207-212. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- Bruce, Berg. *Qualitative Research Methods for the Social Science*,. Long Beach, United States of America: California State University, 2001.
- Bruneau, Thomas, y Florina Matei. «Hacia una nueva conceptualización de la democratización y las relaciones civiles militares.» *Democratización*, Vol. 5, N. 5. , 2008: 10 .
- Buñay, Crnl. E.M.C Washington. «El control de armas contribuye a la Seguridad Ciudadana - Comando Conjunto de las FFAA.» *Fuerzas Armadas del Ecuador* N. 149, 2013.
- Bustamante, Fernando. «Lineamientos básicos para una gestión democrática de la Defensa en el Ecuador .» En *Gestión de las Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho* , de Seguridad y Defensa - Fundación Konrad Adenauer Fundación Democracia, 118. Quito: Serie Doctrinas y Procesos de Gestión en Seguridad Democrática N. 1 , 2005.
- Carrión, Fernando. «Reforma Policial.» *Boletín Ciudad Segura. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* , 2006: 1.
- Cohen , Jean, y Andrew Arato. *Civil Society and Political Theory*. Estados Unidos : Massachusetts Institute of Technology, 1992.
- Cohen, Jean, y Andrew Arato . *Civil Society and Political Theory*. United States of America: Massachusetts Institute of Technology, 1992.
- Constitución del Ecuador . 1998.
- Constitución del Ecuador*. Montecristi : Asamblea Nacional del Ecuador , 2008.
- Dammert , Lucía , y John Bailey. N. 1 . 2005. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf> (último acceso: 14 de 3 de 2014).
- Dammert , Lucía y, y John Bailey. «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia.» *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 2005. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf> (último acceso: 14 de Marzo de 2014).
- De Castro Santos, María Elena. «A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil, Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, núm. 54, fevereiro, 2004, pp. 115-128, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.» *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2004: 115-128.
- Diamint, Rut. «Conducción civil de las políticas de defensa.» En *La reconstrucción de la seguridad nacional: Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, de Marcela (comp.) Donadío. Buenos Aires, 2010.
- DIRPLAN. «Dirección de Planificación de la Policía Nacional.» *Reformulación del Plan Estratégico de Modernización y transformación integral de la Policía Nacional para el Siglo XXI 2010-2014*. 2010.
- . «Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador N1 - GPR 2013 - 2017.» 2014. <http://www.policiaecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Plan-Estratategica.pdf> (último acceso: 2 de julio de 2014).
- Dr. Danilo Durán, delegado del Ministerio del Interior, entrevista de Diana Mejía. *La Reforma Policial en el Ecuador* (16 de septiembre de 2014).
- Ejército Ecuatoriano. «Reporte de Responsabilidad Social Institucional 2010.» Reporte de Responsabilidad Social, Quito, 2011.
- Emmerich, Norberto. *Geopolítica del Narcotráfico en América Latina* . Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM, 2015.
- Espinosa, María Fernanda. *Ministerio de Defensa*. 2013. <http://www.defensa.gob.ec/se-firmo-convenio-para-fortalecer-la-seguridad-ciudadana/> (último acceso: 15 de enero de 2014).

- Fitch, Samuel. «The Armed Forces and society in South America: how similar? how different? .» 2009 .
http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/236_fitch.pdf (último acceso: 3 de junio de 2014).
- Früling, Hugo. *Violencia y policía en América Latina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador - Municipio Metropolitano de Quito, 2009.
- Función Ejecutiva. «Decreto Ejecutivo N. 1107.» Quito, 2007.
- Función Ejecutiva. «Decreto presidencial 30 de septiembre de 2009.» Quito, 2009.
- García Gallegos, Bertha. En *Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho*. Quito: Serie Doctrinas y Procesos de Gestión en Seguridad Democrática - Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- García Gallegos, Bertha. «Seguridad Ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social.» *UNIVERSITAS Revista de Ciencias Sociales y Humanas. Editorial Abya Yala/Universidad Politécnica Salesiana, Quito.*, 2013: 47-92.
- Garretón, Manuel Antonio. «Revisando las transiciones democráticas en América Latina.» *Nueva sociedad*, 1997: 148.
- Gómez, Heidy. *Control territorial y Resistencias: una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín: Observatorio de Seguridad Humana , 2012.
- Gral. de Brigada Obando, Carlos. «La Seguridad Ciudadana y las FF.AA. en apoyo a la gestión del Estado.» *Revista Fuerzas Armadas*, 2014.
- Hall, Abigail, y Christopher Coyne. «The Militarization of U.S. Domestic Policing.» 2013. <file:///C:/Users/usuario/Documents/TESIS/Polic%C3%ADa%20y%20FFAA/The%20Militarization%20of%20US%20Domestic%20Policing%20%20%20Abigail%20R%20Hall%20and%20Christopher%20%20J%20Coyne.pdf> (último acceso: 13 de 12 de 2014).
- Hanashiro , Olaya, y Daniel Pontón. «Elementos para una reforma policial en el Ecuador.» *Boletín Ciudad Segura N. 4*, 2006: 4.
- Haro, Patricio. «Ecuador entre la seguridad y la inconstitucionalidad .» *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana N. 12*, 2012.
- Herrera, Arturo. «Accountability y rendición de cuentas: el control social sobre la policía.» 2008. http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_2/Accountability%20y%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas.pdf (último acceso: 4 de 6 de 2014).
- Huntington, Samuel. «How countries democratize.» *Political Science Quarterly. Vol 124*, 2009: 31-69.
- . «Poder, ideología y profesionalidad. Las relaciones civiles - militares en teoría En: El Soldado y el Estado.» 1957. www.idepe.org/pdf/PoderIdeologiaProfesionalidad.pdf (último acceso: 6 de marzo de 2014).
- INEHPOL, Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional. *Historia Gráfica de la Policía Nacional del Ecuador* . Quito: Policía Nacional del Ecuador , 2010.
- Jarrín, Gral. (SP) Oswaldo. «Preocupación de las FF.AA.» 17 de diciembre de 2013. http://www.elcomercio.com/oswaldo_jarrin_r/Oswaldo_JarrIn_R_0_1049295077.html (último acceso: 2013 de diciembre de 26).
- Kotari, C.R. *Research Methodology: Methods and Techniques*. India: University of Rajasthan, 2004.
- Kraska, Peter. «Militarization and Policing - Its Relevance to 21st Century Police.» 2007. <http://cjmasters.eku.edu/sites/cjmasters.eku.edu/files/21stmilitarization.pdf> (último acceso: 7 de junio de 2014).
- Linz, Juan. *Del Autoritarismo a la Democracia* . 1971. www.cephile.cl/cep/site/artic/20160303 (último acceso: 3 de marzo de 2014).
- López, Capitán Santiago, entrevista de Diana Mejía. *La Desconcentración Policial en el Ecuador* (2 de abril de 2014).
- Loveman, Brian. «Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America 1978 - 1993.» *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* , 1994: 105 - 189.
- Mainwaring, Scott. *Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues* . 1989. <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf> (último acceso: 5 de diciembre de 2014).
- Min. Coordinador de la Seguridad Interna y Ext . *Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa: Seguridad, Soberanía y Democracia Siglo XXI.*, Quito, 2008.
- Ministerio Coordinador de Seguridad . «Coordinación Interinstitucional propicia el Desarme.» *Revista Nuestra Seguridad* , 2014: 18.
- . *Plan Nacional de Seguridad Integral* . Quito, 2014.

- Ministerio Coordinador de Seguridad. *Agenda de Seguridad interna y externa*. 2011. www.seguridad.gob.ec (último acceso: 3 de 2 de 2014).
- Ministerio de Defensa. *Informe de Rendición de Cuentas 2014*. Quito: Ministerio de Defensa, 2015.
- . «Libro Blanco de la Defensa.» 2002. <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap1.htm> (último acceso: 13 de junio de 2014).
- Ministerio de Defensa Nacional. *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Quito, 2014.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. «Informe preliminar de Rendición de Cuentas enero-diciembre 2014.» 2014. <http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2015/02/INFORME-RENDICION-CUENTAS-2014-11-Feb-FINAL-REVISADO.pdf> (último acceso: 1 de abril de 2015).
- Ministerio de Defensa. *Política de Defensa*. Quito, 2008.
- . *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito, 2006.
- Ministerio del Interior. 10 de junio de 2014. www.ministeriodelinterior.gob.ec (último acceso: 3 de agosto de 2014).
- Ministerio del Interior-Inspectoría General de la Policía Nacional. *Estudio de la Conducta Policial en el Ecuador N. 1*. Quito: Ministerio del Interior, 2013.
- Moncada, Eduardo. «Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform.» 2009. <http://www.jstor.org/stable/40599217> (último acceso: 1 de mayo de 2014).
- Moncayo, Gral. (SP) Paco, entrevista de Diana Mejía. *La Seguridad Integral en el Ecuador* (22 de julio de 2014).
- Oficina de Planificación del Desarrollo. *Planificación para el Desarrollo del Ecuador*. Quito, 1998.
- Ospina, Pablo. «Ecuador ¿Intento de Golpe o Motín Policial?» *Revista Nueva Sociedad*, 2011: 18-19.
- Páez, Alexei, y Mario Ramos. «Centro Andino de Estudios Estratégicos CENAE.» 8 de octubre de 2010. [https://www.alainet.org/images/CENAE%20magnicidio\(1\).pdf](https://www.alainet.org/images/CENAE%20magnicidio(1).pdf) (último acceso: 2 de junio de 2014).
- Pion-Berlin, David. «Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America,» *Democracy and Security*, 2010: 109-127.
- PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Naciones Unidas, 1994.
- Pontón, Daniel. «El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido.» *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana FLACSO Ecuador*, 2007.
- . *Policía Comunitaria y el Cambio institucional en el Ecuador. Tesis para la obtención del título de Maestría en Políticas Sociales con mención en Gestión del Desarrollo*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador, 2008.
- Presidencia de la República del Ecuador. «Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana.» Proyecto de Ley, Quito, 2011.
- Registro Oficial N. 235. «Art. 2.» Ecuador, 2010.
- Registro Oficial N. 263. «Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.» 2014.
- Registro Oficial. «Ley de Seguridad Pública y del Estado.» *última modificación 9 junio de 2014*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2014.
- Rivera, Fredy. «Informe Nacional Ecuador.» *En Sector Seguridad América Latina y el Caribe 2006*, de Lucía Dammert. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Chile, 2006.
- Roth, André. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- Saavedra, Miguel, y Lisette Caba. *Operaciones de Avanzada o Base Militar Operativa? Un análisis de la Base de Manta*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), 2007.
- Sain, Marcelo. «La Reforma Policial en América Latina Una mirada crítica desde el progresismo.» *Revista Nueva Sociedad* 2009. http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1246308259.la_reforma_policial_en_america_la_tina.pdf (último acceso: 14 de febrero de 2014).
- Salomón, Leticia. «¿Control o conducción civil? Retos y desafíos democráticos de la defensa. En: Conducción civil de la defensa en Honduras: Retos y desafíos.» *Centro de Documentación de Honduras CEDOH*. 2012. <http://www.cedoh.org/resources/Publicaciones/Libros/Libro-NED2-WEB.pdf#page=21> (último acceso: 3 de febrero de 2014).
- Segovia, Tnte. Crnl. (SP) Mario, entrevista de Diana Mejía. *Las Brigadas Barriales y cambios en la institución policial* (19 de marzo de 2014).
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito, 2009.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito, 2013.

- Slansky, David. «Police and Democracy.» *Michigan Law Review*. Vol 103. N. 7, 2005: <http://www.jstor.org/stable/30044480>.
- Sozzo, Máximo. *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito - FLACSO, 2008.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Tudela, Patricio. «Sociedad y Policía Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas.» 2007. www.policia.cl/cidepol/bliblioteca/sociedadypolicia.pdf (último acceso: 6 de abril de 2014).
- Tyler, Tom. «Enhancing Police Legitimacy.» *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2004. <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp> (último acceso: 5 de abril de 2014).
- Ugarte, José Manuel. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Argentina: Plus Ultra, 2003.
- Villavicencio, Gaytán. «La militarización de la Política Criminológica en América Latina y Ecuador: entre la realidad y el desvarío.» En *Gestión de las Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho*, de Bertha García. Fundación Democracia, Seguridad y Defensa - Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad Esbozo de sociología comprensiva*. Alemania: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Youngers, Coletta. *Drogas, Narcoterrorismo y Relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En: Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. España: OBREAL Observatorio Relaciones UE-América Latina, 2007.