

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

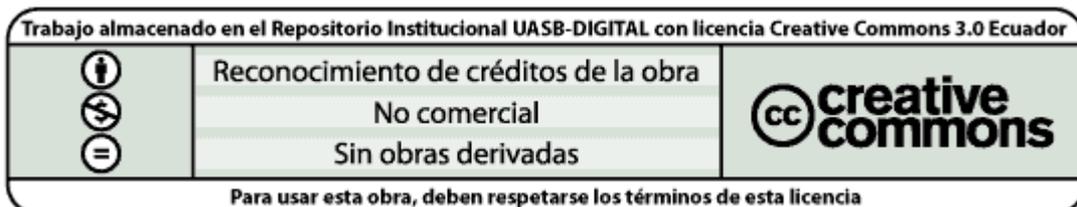
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna

Sebastián Vallejo Vera

2014



**CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE
TESIS/MONOGRAFÍA**

Yo, Sebastián Vallejo Vera, autor de la tesis intitulada *Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna* mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna

Sebastián Vallejo Vera

Tutor: César Montufar Mancheno

2014

Quito (Ecuador)

RESUMEN

La militarización de la seguridad interna en el Ecuador, al igual que en América Latina, ha sido una constante de las últimas décadas. Esta investigación tiene como objetivo analizar la evolución de la militarización de la seguridad interna en el Ecuador y la influencia que tuvieron el ataque en Angostura del 2008 y la sublevación militar del 30 de septiembre del 2010 en este proceso. La investigación identifica dos etapas dentro de este proceso: 1) los intentos de desmilitarización a partir de los ataques de Angostura y 2) el regreso a la militarización a partir de la sublevación militar del 30 de Septiembre.

Utilizando como base teórica las aproximaciones de varios autores latinoamericanos sobre la militarización, y los parámetros que plantean para generar espacios democráticos en la relación entre las fuerzas públicas y el gobierno civil, se proponen una serie de funciones y características que deben cumplir las Fuerzas Armadas para que se pueda desarrollar de manera idónea el juego democrático.

La investigación plantea una caracterización, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, para determinar el estado en que ambas instituciones se encontraban antes de los ataques de Angostura. Tanto Angostura como la Constitución del 2008 plantean la desmilitarización de la seguridad interna y un cambio en el paradigma de seguridad nacional. Se investiga el alcance institucional, legal y práctico de estos cambios en relación a su condición anterior y a los parámetros propuestos en la tesis.

Finalmente, la tesis plantea como punto de quiebre de estos cambios institucionales la revuelta militar del 30 de septiembre del 2010 y analiza la serie de cambios que se dan y que generan la remilitarización de la seguridad interna. Así mismo, se analizan los cambios institucionales dentro de la Policía Nacional y las funciones dentro de la seguridad interna que son entregadas a las Fuerzas Armadas.

DEDICATORIA

A Diana, por todo, absolutamente todo.

A Martín y Mateo, por aguantarme en la ausencia.

A Raúl y Alina, por el apoyo incondicional.

A Dios.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a la Universidad Andina Simón Bolívar por la oportunidad de continuar mis estudios en calidad de becario. A los docente que constantemente impulsaron el rigor académico y una búsqueda insaciable por el conocimiento, la crítica constante y el cuestionamiento incesante.

Agradezco a Sandra Avilés, quien me brindó todo el apoyo en el año académico, después del año académico y en el ciberespacio.

Un agradecimiento especial a César Montufar Mancheno, quien me apoyo y ayudó más allá de estas páginas.

Un sentido abrazo a los amigos de clase, que a pesar de mis negativas, no dejaron de invitarme: Beto, Diana, Belén, Carla (y su *addendum* Camilo).

Agradezco a Diana, mi esposa, por aguantarme en las largas noches y las madrugadas desveladas. A Raúl y Alina por la “beca”. A Adriena Varhola por el impulso constante. A Sandra Carrillo por su ayuda silenciosa.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	4
DEDICATORIA.....	5
AGRADECIMIENTOS.....	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO: (DES) MILITARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	13
1. Elementos de análisis	14
2. Elementos de la militarización de la seguridad interna	18
3. Debates sobre seguridad y doctrina de seguridad en América Latina	24
4. Doctrina de Seguridad Nacional y el alineamiento ecuatoriano.....	30
<i>a. La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina.....</i>	<i>30</i>
<i>b. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Ecuador.....</i>	<i>35</i>
5. Conclusiones	36
CAPÍTULO II: FASE 1: ANGOSTURA Y LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO	39
1. Angostura y el estado de las Fuerzas Armadas del Ecuador	39
2. La Ley de Seguridad Pública y del Estado y la desmilitarización.....	48
3. Conclusión	54
CAPÍTULO III: FASE2: 30-S Y EL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL	56
1. El estado de la Policía Nacional y las revueltas del 30-S	56
2. El retorno a la militarización	62
<i>a. Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado</i>	<i>63</i>
<i>b. Decreto Presidencial No. 632, Decreto Ejecutivo No. 749 y el Plan Nacional de Seguridad Integral.....</i>	<i>64</i>
<i>c. Cambios de mando y militarización efectiva de la seguridad interna.....</i>	<i>68</i>
<i>d. El Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana... 70</i>	
3. Conclusiones	71
CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	80
ANEXOS.....	87
Anexo 1.....	88
Anexo 2.....	89
Anexo 3.....	92

INTRODUCCIÓN

Desde el 2006 ha existido un profundo proceso de reestructuración al aparato estatal, jurídico, político e institucional en el Ecuador. Legalizado y legitimado por la Asamblea Constituyente y la posterior Constitución de 2008, este proceso ha buscado la reformulación del paradigma político tradicional bajo la retórica del Socialismo del Siglo XXI. Estos siete años han estado marcados por una serie de reformas que han pasado por el escrutinio público, descubriendo, en el camino, a opositores y defensores, encargados de encarnar el debate en las diferentes esferas sociales y políticas.

Este ha sido un proceso complejo, en una estructura estatal que ha revelado una serie de obstáculos para su democratización. La seguridad interna y externa, parte de este sistema complejo, han contado con una serie de agravantes, desde el alineamiento con políticas extranjeras hasta su influencia en la política interna. Dentro de estas limitaciones, se adiciona un campo limitado de investigación académica que busca abordar estos problemas, muchas veces desmotivado por la falta de información.

Nuestra doctrina de defensa es un producto de la Doctrina de Seguridad Nacional. Al igual que el resto de países latinoamericanos, en el Ecuador entramos en la dinámica securizadora de la defensa, desprovista completamente de controles estatales, así como de una efectiva subordinación al Estado. Este legado ha producido unas Fuerzas Armadas políticamente activas, autónomas y autofinanciadas, en un aparato estatal desprovisto de las capacidades necesarias para asumir el rol que necesariamente limitaría estas actividades.

Es desde la ausencia de Estado que se militariza la seguridad interna. Se crean las condiciones necesarias para que, tanto las Fuerzas Armadas como ciertas facciones de la Policía Nacional, actúen desprovistas de cualquier control estatal y paralelamente a los intereses nacionales. En este esquema, la Asamblea Constituyente busca cambiar el paradigma

de la seguridad interna a la vez que pretende limitar la injerencia histórica que las Fuerzas Armadas han tenido dentro de la política nacional.

Este trabajo pretende determinar cómo el ataque en Angostura y las revueltas del 30-S influyeron en la militarización de las políticas de seguridad interna. El estudio busca describir el proceso de desmilitarización de la seguridad interna, Fase 1, y una posterior remilitarización de la seguridad, Fase 2, como parte del cambio dentro del paradigma de seguridad adoptado por el gobierno. En ese sentido las fases se describen de la siguiente manera:

- 1) Fase 1: El ataque de Angostura y la propuesta de desmilitarización de la seguridad interna a través de la reestructuración del servicio de inteligencia y la Ley de Seguridad Pública y del Estado;
- 2) Fase 2: Las revueltas policiales del 30-S y la remilitarización de la seguridad interna a través de Plan Nacional de Seguridad Integral, el cambio de mando (de civil a militar) de la SENAIN, decretos presidenciales, reformas legales y el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana.

Esta inquietud central, determinar cómo el ataque en Angostura y las revueltas del 30-S influyeron en la militarización de las políticas de seguridad interna, está enmarcada en un plano histórico. Es así como se busca estudiar, en primer lugar, el contexto institucional de las Fuerzas Armadas en el que se da el ataque de Angostura. A partir de esto, analizar las variantes que introdujo la Ley de Seguridad Pública y del Estado como consecuencia del ataque de Angostura al concepto y política de seguridad, anteriormente concebidas desde el paradigma de la Doctrina de la Seguridad Nacional, y como, además, se creó una nueva estructura civil, que luego volvería a ser militarizada. Después determinar cómo, a consecuencia de la revuelta policial del 30-S, se modifica nuevamente el enfoque de la seguridad interna hacia su militarización a través de las funciones que se le delegan a las Fuerzas Armadas en cuestión de desastres, lucha contra el narcotráfico, control de armas, desalojo de invasiones, disuasión de

protestas legales y la formación de una fuerza policial militar. De igual manera se busca determinar la manera en que se limitan las funciones de la Policía Nacional, dejando un vacío dentro de la seguridad interna, para ser llenado por las Fuerzas Armadas.

Esta investigación está planteada, metodológicamente, desde el análisis de los acontecimientos desde el ataque en Angostura hasta los últimos debates, tanto sobre las reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, como sobre una posible reforma a la Ley Orgánica de la Policía Nacional a través del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana. Este análisis estará complementado por una perspectiva teórica y política del rol de las Fuerzas Armadas en el Estado. A partir de esto se podrá entender, de mejor manera, las diferentes aristas que componen el problema. Como núcleo bibliográfico se utiliza el acercamiento teórico varios autores donde delinea las funciones y los roles de las Fuerzas Armadas en una democracia moderna, y el rol que han tenido las Fuerzas Armadas en América Latina. A este se le complementarán con aproximaciones sobre las consecuencias políticas y sociales que tuvieron el ataque en Angostura y el 30-S. Se trata de ver los acontecimientos que se generaron a partir de estos dos eventos y lo que produjeron: tanto para determinar el estado de las instituciones de defensa y seguridad, como para reorientar la política de seguridad interna y externa. Para esto se utilizarán las publicaciones de Fredy Rivera, *La seguridad perversa e Inteligencia estratégica y prospectiva*, así como publicaciones de la RESDAL, entre esos el *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, y los *Anuarios de Seguridad Regional de América Latina y el Caribe*, editados por Hans Mathieu y Catalina Miño¹. Finalmente se analizarán los documentos oficiales publicados que están relacionados con los temas de Fuerzas Armadas y seguridad interna. Entre estos están: el Plan Nacional de Seguridad Integral, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la reforma a la Ley de Seguridad

¹ El trabajo no busca investigar hechos o definir las acciones de los involucrados; busca determinar cuáles fueron las respuestas del gobierno, desde donde se generó esa percepción de amenazas y desde donde se gestionaron los cambios en las políticas públicas

Pública y del Estado, los decretos presidenciales que han enmendado esta última y otros. A través de estos documentos se buscará determinar cómo, efectivamente, fueron plasmadas las variaciones del paradigma de seguridad dentro de las políticas públicas. Esto, sin dejar de lado el hecho de que hay una brecha entre lo jurídico y la práctica.

En este marco bibliográfico, el primer capítulo aborda la clasificación del rol y las funciones de las Fuerzas Armadas en el Estado, al igual que delinea la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional en la militarización de la política de seguridad interna. El segundo capítulo analiza las consecuencias de los ataques en Angostura y como estos desnudaron el estado de las Fuerzas Armadas. Esta realización fue acompañada por la promulgación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, desde donde se dieron pasos importantes para la desmilitarización de la seguridad interna. El tercer y último capítulo hace un recuento del 30 de septiembre del 2010 y como este terminó de revelar el estado de la Policía Nacional. Después de este incidente se publica el Plan Nacional de Seguridad Integral, que será la base para una remilitarización de las políticas de seguridad interna.

Esta investigación no busca determinar motivaciones. Lo que busca es estudiar la estructura militar que se ha creado dentro de la seguridad interna y analizar las consecuencias para nuestra democracia. La militarización de un Estado no es coyuntural. No es un proceso que puede ser desmantelado de manera inmediata. Es una construcción que se expande a través de los diferentes estamentos estatales y va tomando espacios civiles. No se pretende calificar a las Fuerzas Armadas como institución. Las Fuerzas Armadas responden a la supraestructura en la que se desenvuelven. Son una institución necesaria dentro de la construcción del Estado moderno, pero que a su vez están debidamente delimitada dentro del este Estado. Las consecuencias de un mal gobierno civil en un Estado desmilitarizado, son resueltas por las mismas interrelaciones políticas. Las consecuencias de un mal gobierno civil en un Estado

militarizado, suelen resolverse a través de la violencia natural de un organismo entrenado para guerrear.

CAPÍTULO I: EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO: (DES) MILITARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Los ejes históricos que han construido al Estado moderno se enfocan, principalmente, en la relación entre el ejercicio del poder por parte del Estado frente a los ciudadanos que voluntariamente ceden ciertos derechos y libertades a cambio de mayor seguridad. Seguridad tanto ante amenazas internas como externas. Pero dentro de este marco constitutivo, es fundamental entender la construcción de las fuerzas de seguridad y su relación con la sociedad civil. Principalmente, las características y el rol de las Fuerzas Armadas frente al gobierno. Entender el contexto histórico en el que estas se construyeron y su subordinación necesaria al gobierno civil para garantizar (por su subordinación, más no por su accionar) el correcto desempeño del juego democrático.

El objetivo principal de este capítulo es desarrollar, primero, una teorización sobre las funciones y los fines de las Fuerzas Armadas frente al gobierno. Explicar la relación que debe existir entre las Fuerzas Armadas, el gobierno y la sociedad civil; y como, dentro de la desmilitarización, se llega a crear instituciones que garantizan la supremacía civil. Mostrar, en definitiva, como el rol y la presencia de las fuerzas armadas debe estar explícitamente alejada de la sociedad civil y subordinada al mando civil; condiciones que se pierdan cuando se militarizan las políticas de seguridad interna del Estado.

Con esta base, se revisarán los parámetros de la Doctrina de Seguridad Nacional y la manera en que estos fueron aplicados en América Latina. Y, así mismo, se detallará la manera que afectó esta doctrina en la militarización de la política de seguridad interna del Ecuador. Se explicará los mecanismos que se han utilizado para que exista una fuerte presencia militar en los diferentes sectores de la seguridad interna, cuáles han sido los ejes de securitización que se han empleado para aplicar programas *militarizantes* y cómo, desde las Fuerzas Armadas, se ha

institucionalizado su presencia, a manera de voto dirimente², para “garantizar” la democracia y el ordenamiento constitucional. También servirá como preámbulo para entender ciertas preconcepciones que hay dentro de las Fuerzas Armadas sobre su rol como parte del Estado, que se han permeado como resultado de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Bajo este esquema, delinearemos las bases para explicar el contexto militar en que se desarrollaron el ataque en Angostura y las revueltas del 30 de septiembre. Además del contexto, determinaremos cómo estos episodios influyeron en el proceso de desmilitarización y posterior remilitarización de la seguridad interna.

1. Elementos de análisis

El concepto de militarización tiene tantas acepciones como autores que hablan sobre el tema. Hay autores que ven el término como la potencialización de las Fuerzas Armadas. Para otros, es la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas no tradicionales, como el desarrollo. Otros llaman militarización al uso de las Fuerzas Armadas para combatir amenazas internas de carácter no militar o para realizar misiones que le competen a la policía –como el combate del crimen organizado-. Finalmente, hay autores que llaman militarización a la existencia de facto de un gobierno militar. (Deare 2008)

Dentro de un régimen auténticamente democrático, las Fuerzas Armadas tienen unas funciones de “defensa”, o su equivalente, delimitadas geográficamente, de las fronteras hacia el exterior. Hay un claro control civil sobre las Fuerzas Armadas, definido por Rut Diamint (2008) como

el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder

legítimamente instituido, con una cadena de manda claramente definida, que

² “Cómo árbitros del poder, los militares han sostenido o depuesto presidentes en los últimos años. Esto decepcionará a quienes creen que a Mahuad lo derrocaron los indígenas, o que a Bucaram y a Gutiérrez los echaron movimientos ciudadanos. Desde luego, esos hechos no se dieron en frío, sino cuando se había generado protesta social y movilización. Entonces los militares actuaron y retiraron el apoyo al gobernante y lo embarcaron bajo su custodia fuera del país”. (Ayala Mora, Insurrección policial y derechos humanos 2010, 60)

garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles. (Diamint, La historia sin fin: El control civil de los militares en Argentina 2008, 96)

En la evolución histórica de las Fuerzas Armadas, como instituciones fundacionales de los Estados latinoamericanos en su versión más rústica y desorganizada, estas élites fueron delegando, por diferentes medios, su dominio sobre el Estado. Es decir, poco a poco, su valor como portadores de armas y protectores de la soberanía fue entregado a la sociedad civil, para que sean los ciudadanos los que elijan nuestros representantes para la toma de decisiones. Los ciudadanos ya no están sujetos al autoritarismo que nace del gobierno de una institución que no ha sido electa para gobernar. Cuando, por diferentes motivos, son las fuerzas militares las que gobiernan, se pierden otros valores democráticos: participación, rendición de cuentas, separación de poderes, etc.

Para efectos de esta investigación, se han utilizado los conceptos de varios autores para componer, aunque incompleta, una serie de elementos que caracterizan la militarización de la seguridad interna, específicamente. Como un concepto general, la militarización será entendida como la falta de subordinación de las Fuerzas Armadas al control civil. Los elementos para la militarización de la seguridad interna son los siguientes:

- 1) Participación de las Fuerzas Armadas en funciones de la seguridad interna
- 2) Debilidad institucional de los organismos civiles
- 3) Autonomía económica y en la toma de decisiones de las Fuerzas Armadas frente al gobierno
- 4) Participación de las Fuerzas Armadas dentro de organismos civiles de defensa
- 5) Legitimidad de las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía

Estos cinco elementos determinarán el grado de militarización de la seguridad interna en el Ecuador, durante los diferentes periodos que serán analizados. La desmilitarización, por lo tanto, supondrá la reversión de estos elementos:

- 1) Participación de las Fuerzas Armadas únicamente en funciones de seguridad externa
- 2) Fortaleza institucional de los organismos civiles
- 3) Dependencia económica y en la toma de decisiones de las Fuerzas Armadas frente al gobierno
- 4) Participación de civiles dentro de organismos civiles de defensa
- 5) Legitimidad del gobierno, por encima de las Fuerzas Armadas, frente a la ciudadanía.

Es importante entender a la desmilitarización de la seguridad interna como un proceso de cambio tanto institucional como estructural. También como parte un proceso más amplio de desmilitarización del Estado. Como todo proceso, los primeros elementos tangibles para la desmilitarización de las políticas de seguridad interna, así como los de las desmilitarización del Estado, son los institucionales³. Son los primeros pasos que crean las estructuras para que se dé un cambio más profundo. De igual manera, la desmilitarización también se da en un contexto político más amplio desde donde se buscan cambios estructurales –sobre todo un cambio de las élites dominantes tradicionales y la visión de construcción del gobierno- que generan un ambiente propicio para la desmilitarización, en cualquiera de sus fases.

Por lo tanto, para que se inicie un proceso de desmilitarización, debe existir, además, un contexto político-social previo donde se pueda generar este espacio de transformación. El proceso de desmilitarización se puede dar únicamente desde fuera del establishment. La militarización genera en los gobiernos una construcción donde las fuerzas militares son parte

³ Tanto Herbert Wulf (2004) como Sanam Naragui et al. (2005), coinciden, desde la visión del Security Sector Reform (Reformas al Sector Seguridad), en que hay cuatro dimensiones fundamentales necesarias para generar las reformas en seguridad que garanticen el correcto funcionamiento democrático: a) dimensión política, basado en el principio del control civil sobre las fuerzas militares; b) la dimensión institucional; c) la dimensión económica, relacionada con el financiamiento de las fuerzas militares; y d) la dimensión social, relacionado con el rol de la sociedad civil como veedores de las políticas de seguridad.

del establishment. Y, con el tiempo, las fuerzas políticas civiles tradicionales, las élites políticas tradicionales, o bien no tiene la capacidad político electoral para cambiar este establishment, o bien no tienen la voluntad política. Se han acomodado o se han beneficiado del estatus quo. En definitiva, las élites gobernantes no iniciaran un proceso de desmilitarización por la socialización preexistente, y las posibles alianzas cooperativas. Es necesario un *outsider* que pueda asumir el costo político electoral. Es necesario también que, comparativamente, existe una posición política frente a la ciudadanía, donde el jefe de gobierno tenga una posición favorable sobre las fuerzas militares.

Para esto, es necesario que existan mayores niveles de participación del Estado (inversión estatal) y legitimación de la autoridad civil (altos grados aceptación ciudadana del Presidente). *A esto se le debe sumar la voluntad política.* Mientras ambas variables son medidas de percepción (y de la capacidad de captar estos sentimientos desde las instituciones), no hay datos disponibles que las puedan medir. Para motivos de este trabajo, se han utilizado como medidas referenciales la inversión estatal (como presupuesto ejecutado) y los niveles de aceptación del Presidente comparados con los niveles de aceptación de las Fuerzas Armadas, además de un análisis coyuntural de la situación política.

La primera es una evaluación comparativa con los años anteriores. Según Francisco Rojas (2008) la falta de presencia del gobierno permitió el posicionamiento de las Fuerzas Armadas como institución legítima frente a la ciudadanía. Presencia que se ve legitimada, en parte, por la inversión y la presencia física del gobierno. No solo inversión, sino inversión ejecutada, que es la inversión que el ciudadano es capaz de palpar. El liderazgo, por su parte, es un concepto más complejo y menos cuantificable (más allá de encuestas de opinión que no hay o cuyas series son inconsistentes o limitadas). Mientras hay algunos autores que han definido el estilo de liderazgo del Presidente Rafael Correa (Carlos de la Torre, 2013), no han logrado cuantificar ese liderazgo en relación a las otras instituciones del Estado. Para motivos

de esta tesis, se han utilizados los niveles de confianza en el gobierno comparados con los niveles de confianza de las FF.AA⁴. Adicionalmente, se utilizan los niveles de aprobación de la gestión del Presidente como otra variable de control.

2. Elementos de la militarización de la seguridad interna

Para que exista una desmilitarización efectiva deben existir una serie de condiciones. Por la naturaleza de las fuerzas militares, debe haber una separación física y geográfica de las Fuerzas Armadas con la sociedad civil. Si la función fundamental de las Fuerzas Armadas es la seguridad externa, físicamente deben estar en las fronteras, alejados de los civiles (Tilly 1990). La presencia militar dentro del territorio de un Estado, la pone en conflicto con la autoridad monopolística del gobierno de hacer uso de la violencia legítima. Esto significa, además, que las fuerzas militares no pueden participar dentro de las funciones de seguridad interna.

Más allá de su posible idoneidad y buena voluntad, el gran problema de delegar esta función de seguridad interna a personal de las Fuerzas Armadas es que su formación y visiones, precisamente, militar. Los objetivos de la sociedad civil y de las Fuerzas Armadas, si bien no son fundamentalmente distintos o necesariamente contrapuestos, los modos para lograr estos objetivos, si lo son⁵. Las bases jerárquicas dentro de las cuales las Fuerzas Armadas están formadas, son incompatibles dentro de una democracia. No significa que la Fuerzas Armadas sean incompatibles con la democracia. O que no pueda existir una relación positiva con la

⁴ Mucho de esta confianza se puede reducir a la figura misma del Presidente. Más aún en una figura que representa una suerte de neocaudillismo populista, o caudillismo neopopulista. Otra investigación podría examinar la figura romántica del héroe como parte de nuestro imaginario colectivo, que permite que sea desde el individuo que se genere la percepción de cambio, o el cambio mismo. O como una figura con elementos militares, parte de la idea romántica del héroe latinoamericano, puede generar cambios, si los genera, en una estructura altamente militarizada.

⁵ Según Juan Linz (1971), “sería un gran error suponer que los estamentos militares son necesariamente hostiles a la política democrática y de partidos, aunque su mentalidad los hace simpatizar o comprender menos los devaneos de la política partidista y de la falta de unidad de propósito y de disciplina, tantas veces asociada con la democracia. No deberíamos olvidar el otro lado de la historia, el sentimiento antimilitar, latente o abierto de muchos políticos democráticos, quienes están a menudo mal informados y son insensibles a los problemas del mundo militar, de la misma forma que algunos oficiales sienten antipatía para los civiles”. (Linz, *Del autoritarismo a la democracia* 1971, 47)

sociedad civil. Como se mencionó anteriormente, las Fuerzas Armadas deben existir en un espacio delimitado, con funciones determinadas, subordinadas, necesariamente, al gobierno.

Por su parte, las Fuerzas Armadas buscan mantener su posición favorable dentro de las instituciones civiles. En su análisis de América Latina, Patrice McSherry lo define como *Embedded National Security Apparatuses*, donde son los propios militares los que están encargados, tanto de los ministerios de defensa, como los Consejos de Seguridad Nacional (McSherry 1992, 473). A esto se suma su capacidad de redactar las leyes que los van a regular –como las leyes de defensa y posteriores Libros Blancos- e incluso su posición de protectores de la Constitución. Es decir, defensores de lo que les regula. Esto les ha permitido tener una posición por encima de la ley⁶. Y es desde estos organismos que se generan las políticas de seguridad interna. Desmilitarizar la seguridad interna implica que sean los civiles los que tomen posesión efectiva de esos organismos civiles, y que sean ellos los que determinen su participación, o no participación, de las Fuerzas Armadas dentro de la seguridad interna.

Para un control efectivo de las fuerzas militares es necesario que exista una clara línea de mando, donde exista una supremacía civil. Una línea de mando borrosa o inexistente, genera dentro de las fuerzas armadas grados de autonomía en la toma de decisiones y una falta de transparencia en sus operaciones. Esto permite la participación indeseada de las fuerzas militares en cuestiones del gobierno, influyendo en los mandos de gobierno de manera ilegítima, e influyen en las diferentes áreas de política pública, incluida la seguridad interna.

La autonomía también es un producto de la capacidad de autofinanciamiento relativo⁷. A menos que las Fuerzas Armadas sean capaces de generar recursos a cambio de bienes o servicios, el autofinanciamiento responde a un financiamiento externo. Cuando las fuerzas

⁶ Esto se hace más evidente en los casos de impunidad que se han dado a las cúpulas de las Fuerzas Armadas en América Latina después de las dictaduras, un tema que es más profundamente explorado por McSherry (1992).

⁷ Según Alexander Wendt (1993), la militarización incluye tanto la acumulación de armas, como el entrenamiento de personal y la construcción de estructuras logísticas y productivas. Es el uso tanto del capital como del trabajo.

militares son financiadas por entidades externas, su lealtad es con las entidades externas, que solo buscan determinados objetivos concretos. Mientras esos objetivos se cumplen, las Fuerzas Armadas están en libertad de actuar de manera independiente dentro de su Estado. Finalmente, a todo esto se debe sumar al mando civil en la toma de decisiones dentro de las instituciones de seguridad, para que se vuelvan efectivas esta serie de características.

También es necesario invertir en su profesionalización. La profesionalización de las fuerzas militares genera la especialización en las funciones militares y crea una doctrina donde se entiende el rol que deben cumplir dentro del Estado, y su posición frente a la sociedad civil. Bajo este esquema, la única manera de cortar una reinscripción política de las élites militares en la toma de decisiones dentro del gobierno, es reclutando al cuerpo de oficiales de fuera de la clase dominantes y, a su vez, procurando que tenga reducidos recursos para cuestiones no-militares (Tilly 1990, 204). Lo que, en definitiva, significa una reducción paulatina pero constante del gasto militar.

Ahora bien, la militarización no es un proceso que se da únicamente como consecuencia de una estructura o naturaleza militar determinada. La debilidad institucional de los organismos civiles es un factor determinante en cualquier contexto, bien sea de militarización, como de desmilitarización. Y los países en desarrollo, muchas veces, carecen tanto de instituciones estables como de una conducción civil fuerte⁸ (Rojas 2008, 37) para la aplicación efectiva de una subordinación de las Fuerzas Armadas.

Esta conducción civil, que es parte del proceso democrático, se “edifica sobre la rutinización de la conducción netamente civil de los componentes del sistema” (Diamint, La institucionalidad democrática de la defensa 2012, 31). Solo a partir de esta rutinización es posible ejercer una política pública de defensa y de seguridad interna que subordine a las

⁸ Sin despreciar otras razones, entre estas está el apoyo de potencias hegemónicas a las organizaciones militares de países del “Tercer Mundo”, o la adquisición de poder militar por parte de los Estados, a cambio de subordinación política o recursos. (Tilly 1990, 218)

Fuerzas Armadas, y que derogue cualquier grado de autonomía de los militares y afecte el desarrollo democrático en el Estado. La institucionalización de cuerpos civiles que controlen y deciden sobre las funciones, presupuestos y prerrogativas de las fuerzas militares dentro del Estado, son la concreción del gobierno democrático. Mientras menos espacios de acción política y toma de decisiones tengan los militares; y mientras menos ambigüedad existe en los roles y las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, más armonioso será el juego democrático.

Según Kirk Bowman, en América Latina, las fuerzas militares se han mantenido en la intersección de estas tres constelaciones de poder: el aparato estatal, es decir, el control por parte de los militares de la policía y las funciones de inteligencia; las relaciones de poder transnacionales; y las relaciones de poder de clases, es decir, que las fuerzas militares en América Latina han actuado de manera autónoma o en alianza con las élites económicas. (Bowman 1996)

Los altos grados de participación de las Fuerzas Armadas es una indicación de una posición favorable que les permite, como institución, conseguir suficientes recursos para alimentar, entrenar y vestir a los soldados, además de la capacidad de cabildeo por parte de las Fuerzas Armadas para continuar con prácticas de abducción de la ciudadanía para engrosar las listas de la institución. Prácticas que no siempre son aprobadas por las ciudadanías, como el servicio militar obligatorio. Es la dimensión socializadora de la cual también habla Bowman. Esta dimensión socializadora es la que ha impedido que se den procesos exitosos de desmilitarización, o por lo menos que se tenga una agenda donde se busquen activamente estos procesos. Al ser una parte íntegra de la construcción social, no se llega a cuestionar desde la ciudadanía el rol que cumplen las fuerzas militares. Tampoco cuestionan su involucramiento en la seguridad interna (y, muchas veces, es incluso deseable).

A esto se suman otras situaciones exógenas a la actuación de las fuerzas militares. La desconfianza en la policía y la percepción de corrupción ha llevado a la incorporación de las FFAA en temas de seguridad interna. Cuando las FFAA pierdan esa calidad, cuando las FFAA pierden ese apoyo ciudadano y hay un fuerte mando civil en el liderazgo político (caracterizado por un apoyo ciudadano, al igual que parte de la legitimación que tienen las FF.AA.), se abre la posibilidad de desmilitarizar la seguridad interna, o por lo menos cambiar las reglas institucionales (Dammert y Baily 2007, 14). Esto no significa necesariamente que las Fuerza Armadas no participen de la seguridad interna. La falta de eficiencia de la Policía Nacional no se puede suplir con cambios institucionales. Al igual que la desmilitarización, es un proceso. Sin embargo, si no se puede hacer que las FFAA no participen de la seguridad interna, entonces es importante, no solo que esté claramente definido el rol de las FFAA en la seguridad interna, pero también que este rol esté definido democráticamente desde el gobierno. Y, además, como una medida preventiva dentro de un periodo donde se busque potencializar el rol de la Policía Nacional.

Sin embargo, este cambio puede llegar únicamente desde fuera del establishment. Las fuerzas militares se han convertido, a través de los elementos descritos anteriormente, en una parte incrustada dentro de la estructura del poder político. No solo a través de las instituciones y su capacidad de asumir roles dentro de la toma de decisiones en el gobierno, sino también por el rol efectivo que han cumplido dentro de la vida política de la historia de los Estados. Desde el apoyo civil a militares activos para ser parte. Esto, porque dentro de las consideraciones políticas de las élites gobernantes, no hay una salida positiva en el inicio de un proceso de desmilitarización.

Por un lado, se evidencia una tensión política estructural ya que los gobiernos democráticos sienten la necesidad político-electoral de crear la impresión de eficacia frente a la criminalidad, pero sus cuerpos policiales son,

en el mejor de los casos, ineficientes, cuando no corruptos. Los políticos se dan cuenta de que una solución a la inseguridad es de muy largo plazo, mientras que los ciclos electorales son de seis años o menos. Por ende, parece poco "racional" asumir los costos de corto plazo para reformas que podrían dar fruto en un futuro lejano. Por el contrario, se tiende a avanzar con medidas simbólicas, como el endurecimiento de las sentencias, la disminución de la edad de imputabilidad penal, el aumento de la capacidad carcelaria, entre otras iniciativas. Así, la politización del problema de la seguridad impacta negativamente sobre la calidad de las iniciativas de reforma necesarias para enfrentar la criminalidad y se instala una lógica perversa, en la que las políticas son vistas como una forma para responder a la ansiedad pública en el menor tiempo posible. (Dammert y Baily 2007, 62)

La militarización no significa un control militar per se⁹, pero si determina el grado en que la sociedad civil está sujeta al mandato ilegítimo de las fuerzas militares. Cuando hay una participación activa de las fuerzas militares dentro del gobierno, se generan las opciones que permiten un mayor grado de su autonomía: legislación que deslegitima el poder del gobierno frente a las Fuerzas Armadas, asignación de recursos que no caben dentro de sus funciones militares, reducción de la brecha física y geográfica de las fuerzas militares y la población civil, presencia dentro de estamentos de toma de decisiones, entre otros. Y la autonomía de las fuerzas militares crea grupos con una capacidad dirimente, y muchas veces antidemocrática, en las decisiones civilmente propuestas. Esto también implica que las Fuerzas Armadas se conviertan, por su acceso a los recursos y su capacidad de toma de decisiones, en actores

⁹ “Supongamos que llamamos ‘control militar’ la presencia de cualquiera de las siguientes: liderazgo político clave por oficiales militares, la existencia de una ley marcial, autoridad extrajudicial ejercida por las fuerzas de seguridad, falta de control político centralizado sobre las fuerzas armadas, u ocupación por una fuerza militar extranjera” (Tilly 1990, 211). Traducción personal.

fundamentales dentro de la seguridad interna. Es decir, hay una militarización de la seguridad interna.

La militarización, como se mencionó anteriormente, no está necesariamente reflejada en una dictadura o la toma efectiva de poder por las fuerzas militares. Pero, además de la latente posibilidad de que exista esta toma efectiva de poder, se generan una serie de problemas dentro del Estado cuando se delegan funciones de seguridad interna a las Fuerzas Armadas. Los objetivos de las instituciones civiles de seguridad son, desde su concepción, diferentes a los objetivos de las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional, por ejemplo, está entrenada para contener y retener, a través de un acercamiento más defensivo frente a la comunidad. Las Fuerzas Armadas están entrenadas para matar. De igual manera, la relación con la ciudadanía de la Policía Nacional es, o debería ser, cercana y de colaboración. Las Fuerzas Armadas protegen desde el conflicto. No hay necesidad de una relación cercana con la ciudadanía, aunque esto no significa que no la pueda haber, o que no pueda ser cambiada la institución para que lo haya. Cuando hay malestar dentro de las organizaciones civiles, existe un paro. Cuando hay malestar dentro de las Fuerzas Armadas, más aun con una fuerza que ha extendido tanto sus operaciones dentro del Estado, hay una atmósfera que sugiere golpe de Estado. Los costos contemporáneos de un golpe de Estado son altos, pero no siempre serán lo suficientemente altos para evitarlo¹⁰. Y no siempre los intentos de desestabilización tienen que ser abiertamente insinuados.

3. Debates sobre seguridad y doctrina de seguridad en América Latina

Dentro de América Latina, los debates en el marco de seguridad y doctrina de seguridad están ligados con democracia, democratización y consolidación democrática. Esto, como una reacción a las décadas de gobiernos militares en las 1970 y 1980 que terminaron con los gobiernos civiles de las décadas de 1980 y 1990. A pesar de incidentes antidemocráticos

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de Venezuela en el 2002

aislados, a breves rasgos, parecería que el enfoque de seguridad ha llamado a un regreso de los militares los cuarteles. Mucha de la literatura se ha enfocado en las transiciones del gobierno militar al gobierno democrático (O'Donnell 1986), y la consolidación democrática (Becker 1999) (Boeninger 1997) (Linz y Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation* 1996) (Diamond, y otros 1999) (Valenzuela 1992).

Las definiciones Schumpeterianas sobre democracia no se adaptan al contexto latinoamericano. De igual manera, las concepciones de la formación del Estado de Charles Tilly no respondían a la realidad del continente. Terry Lynn Karl propuso una definición de la democracia como “una serie de instituciones que permiten a la población adulta completa actuar como ciudadanos escogiendo los líderes en la toma de decisiones en elecciones competitivas, justas, programadas que son llevadas a cabo en el contexto del Estado de derecho, garantías de libertad política, y prerrogativas militares limitadas”.

El tipo de transición determinaría las prerrogativas que les serían concedidas a los militares en las nuevas democracias y, por lo tanto, el tipo y la calidad de democracia que se establecería. Para Loveman, las diferentes modalidades de transición¹¹ tenían un elemento común: “en ningún lugar de América Latina la transición a un gobierno civil electo eliminó los principales impedimentos constitucionales, jurídicos y políticos para consolidar las democracias civiles-constitucionales”. (Loveman 1999)

La posición de Karl, compartida por otros académicos que investigaron el tema a finales de la década de 1980 y el principio de 1990, percibía al balance entre las fuerzas militares y lo civiles como relativamente estático. A su vez, utilizaban esta visión sobre el balance de poderes, para especular sobre la estabilidad democrática y los riesgos de una irrupción en las democracias (O'Donnell 1986). Pion-Berlin, sin embargo, observó que el balance civil-militar

¹¹ 1) Pactos de transferencia, con impunidad formal o informal a los crímenes cometidos bajo el “escudo de seguridad nacional”. 2) Aceptación de las limitaciones impuestas por los militares a candidatos, partidos, y procedimientos electorales. 3) Imponiendo restricciones a la autoridad de los gobiernos entrantes. (Loveman, 1994).

era muy poco estable, posición con la que coincidían otros académicos (Hunter). Estos cambios en el balance de poder trajeron nuevas posiciones con respecto a cómo los gobiernos democráticos podían desafiar a las fuerzas militares.

Es así como una de las preguntas centrales dentro de los debates sobre los procesos de democratización, ligados a las doctrinas de seguridad nacional, para definir hasta qué punto las fuerzas militares están bajo el control o la supremacía civil (Trinkunas 2005) (Desch 1998) (Pion-Berlin, *Defense Organization and Civil Military Relations in Latin America* 2008). Según Cruz y Diamint: “Los Estados democráticos, como cualquier otro, dependen del poder coercitivo organizado. Por lo tanto, hay una necesidad inevitable para que las fuerzas armadas estén previstas con la suficiente autonomía para poder cumplir efectivamente con su deber. Al mismo tiempo, las democracias son democracias en parte porque las fuerzas armadas se mantienen tanto funcionalmente integradas con el Estado y subordinado a la autoridad legítima. En otras palabras, las autoridades civiles impiden a los soldados de tener incursiones independientes en la sociedad civil y política, o incluso en el escenario internacional, y someten a los militares a las reglas de responsabilidad internas del Estado” (Cruz y Diamint 1998).

Según Hunter, los intereses militares en las nuevas democracias incluían la preservación institucional y mantener las prerrogativas institucionales que realzaban su posición favorable frente a amplios temas políticos, sociales y económicos. (Hunter 1998)

Durante la época de las dictaduras, los militares se preocuparon por proteger la seguridad nacional y defender a la nación. “La Patria”, según Loveman (1999). El inicio de la Doctrina de la Seguridad Nacional se estableció para luchar con la amenaza del comunismo; y muchas de las acciones se llevaron a cabo bajo el pretexto y el velo de la Doctrina de Seguridad Nacional, incluidas las violaciones a los derechos humanos. El fin de las dictaduras en América Latina obligó a las fuerzas militares a reorientarse profesionalmente y redefinir su rol como protectores de la patria. La posibilidad histórica de un conflicto exterior, la capacidad de luchar

contra “los otros”, fue cambiando y la reorientación de las fuerzas armadas las llevó a una preparación más consistente con tareas para tiempos de paz (Bustamante, 1998). Dentro de este marco, los militares también se consideran como actores no solo militares, sino también políticos.

En la década de 1980, América Latina vio un periodo de transiciones de dictaduras hacia una fase de democratización. Los debates sobre la seguridad se enfocaron, precisamente, en los procesos de transición: el control civil de las fuerzas armadas. Por lo tanto, el papel que habían tomado las fuerzas armadas fue determinantes para definir el tipo de transición, o circunscribirlo a un tipo de transición, y establecer el rol que tendrían dentro de la nueva etapa democrática.

Este periodo fue seguido por un escenario, en la década de los noventa, donde las tensiones entre oriente y occidente, o las tensiones de la bipolaridad, se habían superada a partir de la caída del muro de Berlín (o ya desde antes con el declive de la URSS). La posibilidad de mayores canales de cooperación, al igual que de escenario de paz, llevó a los Estados Unidos a buscar que las relaciones internacionales se definan a través de las Medidas de Fomento de la Confianza (Benítez, Celi y Diamint 2009). Se dio importancia al desarme y el control de armamentos, y a los mecanismos subregionales de cooperación en seguridad internacional.

Los ataques del 11 de septiembre, llevaron a un vuelco en los conceptos de defensa manejados desde los Estados Unidos, hacia la contención del avance del terrorismo. Al igual que en otras épocas, las directrices fueron adoptadas por los organismos de defensa en América Latina. Se dejó de lado la cooperación, para regresar a una visión realista de las relaciones internacionales. Esto también determinó la expansión del armamentismo y militarismo. Y esto, como consecuencia, llevó a una nueva ola de militarización, pero esta vez sin los militares

controlando el Estado. Es decir, una militarización conducida por gobiernos democráticamente electos.

A partir de esto, se crearon nuevos debates alrededor de la intervención de la seguridad interior en el ámbito de la defensa o la superposición entre cuestiones de defensa y seguridad. También hubo un momento crucial en la construcción de la seguridad regional. Se incorporaron temas como el terrorismo dentro de las amenazas regionales y, eventualmente, temas de narcotráfico como factores preponderantes dentro de temas de seguridad nacional. En la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, se expresó “la preocupación por la creciente militarización de América Latina y por la continua participación de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior y en tareas de desarrollo socioeconómico que desvirtúan el papel militar y de la defensa”. El regreso al paradigma de una participación activa de las fuerzas militares en temas de carácter interno.

Dentro de la subregión andina, las fragmentaciones políticas entre los países, han llevado a dejar de lado los intentos por una seguridad cooperativa hacia una seguridad que prioriza lo nacional. Los Estados Unidos han promovido una regionalización del concepto detrás del conflicto Colombiano, un concepto que da prioridad a la dimensión militar del conflicto. El tema que ha a travesado la región es el “narcoterrorismo”, y esto ha influido en la manera que se han manejado las políticas de seguridad. De la securitización de agenda de seguridad, el enfoque altamente militarizado como solución a los problemas de seguridad, en el Ecuador, nacieron de una postura de consenso y conformidad con este enfoque norteamericano. La relación entre Ecuador y Estados Unidos, caracterizada por la asimetría, llevaron a un enfoque de seguridad que daba prioridad al tema de drogas, y por donde se logró mantener militarizada a la seguridad interna (Bonilla, U.S. Andean Policy, the Colombian Conflict, and Security in Ecuador 2006). El debate, tanto en Ecuador, como en otros países de América Latina que han tenido, y que aún mantienen estas relaciones asimétricas, ha sido en

torno a la capacidad de “independizar” las políticas de seguridad interna. Una de las maneras para hacer aquello era, precisamente, a través de la desmilitarización de la seguridad interna, desde la cual se ha generado un efecto distorsionador de los escenarios sociales y políticos, como consecuencias de “convertir un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional”.

“Para la mayoría de Estados latinoamericanos el procesamiento de la política exterior estadounidense es reactivo, y éste ha sido el caso de los países andinos. Es decir, la agenda normalmente se construye alrededor de los intereses, las iniciativas y las políticas de la parte más fuerte de la relación, quedando como estrategias locales la posibilidad de vincular temas que permitan ganar espacios en ámbitos distintos de interés latinoamericano”. (Boniila 2004, 152)

A esto se combina una tendencia más reciente sobre las reformas al sector seguridad (SSR – por sus siglas en inglés). La seguridad y la paz vista como un bien público (Mendez 1999). Partiendo de que tanto el individuo y la sociedad se benefician de un aumento en la seguridad, la reforma al sector seguridad implica un control democrático y civil sobre las fuerzas de seguridad. Por lo tanto, el público debe ser parte de este proceso. Lo que significa, como núcleo de la reforma al sector seguridad, desarrollar un sistema civil eficiente de control y la creación de instituciones capaces de brindar seguridad (Wulf 2004). Todo esto, sin embargo, bajo un marco internacional de cooperación (Sedra 2010), con todas las dificultades que esto conlleva. Si bien los principios básicos del concepto de SSR incluyen temas como supremacía civil sobre las fuerzas militares y un proceso de desmilitarización, la idea de la necesidad de un cooperador externo para su implementación, son contrarias a los nuevos conceptos de soberanía que se manejaron desde la nueva Constitución del 2008, donde se priorizó la acción centralizada del gobierno para llevar adelante una serie de cambios institucionales.

El proceso de desmilitarización de la seguridad interna en el Ecuador, por lo tanto, se enmarca en esta respuesta al paradigma de seguridad nacional securitizado, donde las fuerzas militares abarcaban el amplio espectro de áreas bajo el marco de “seguridad nacional”. Angostura, como se verá más adelante, sirvió como el escenario propicio para poder iniciar una serie de pasos que desafíen este paradigma, con reformas paralelas a las nuevas tendencias del SSR, pero centralizando todas las acciones al poder del ejecutivo. Esta centralización de las operaciones hizo que los primeros pasos hacia una desmilitarización efectiva, reformas institucionales y la desmilitarización del acercamiento a conflictos internos, sea superficial.

4. Doctrina de Seguridad Nacional y el alineamiento ecuatoriano

Este proceso de militarización de la seguridad interna, y del Estado en general, se dio dentro de un contexto histórico más amplio. El legado de la Doctrina de Seguridad Nacional fortaleció estas relaciones antidemocráticas de las fuerzas militares con los gobiernos de América Latina, y particularmente con los gobiernos ecuatorianos. Si bien la militarización en el Ecuador es un proceso que se viene dando desde la Independencia, y que no pudo romper la incrustación de las Fuerzas Armadas dentro del aparato político civil a través de su historia¹², para motivos de esta investigación, se toma como partida la Doctrina de Seguridad Nacional por ser el evento histórico que mejor explica la militarización de la seguridad interna de las últimas tres décadas.

a. La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina

El concepto de Seguridad Nacional se consolida a partir de la Guerra Fría con el Acta de Seguridad Nacional de 1947, como respuesta de los Estados Unidos al avance del comunismo y la fragilidad del capitalismo después de la Segunda Guerra Mundial. La

¹² “Los militares se dedicaron a sus tareas castrenses pero al mismo tiempo se constituyeron en actores de primera línea en los conflictos de poder entre los sectores dominantes del naciente país; absorbieron la mayoría de los recursos presupuestarios, y ejercieron varias funciones políticas, hasta el más alto nivel, entre ellas la Presidencia de la República”. (Ayala Mora, Ecuador del Siglo XIX: Estado Nacional, Ejército Iglesia y Municipio 2011, 72)

Seguridad Nacional incluía la protección del modelo económico a través de la intervención, como contestación a la necesidad de recursos, energía y mercados. América Latina, una región que cumplía con todos los requisitos anteriores, fue el campo natural para la expansión hegemónica de la Seguridad Nacional a partir del intervencionismo y la confrontación armada en todos los países que pudieran representar una amenaza para los intereses de los Estados Unidos; es decir, todos.

La naturaleza antidemocrática de un mecanismo que abiertamente atenta contra la soberanía de los Estados, podía ser conjugada únicamente a través de una institución cuya injerencia política y autonomía sean, por naturaleza, antidemocráticas. En América Latina, fue a través de las Fuerzas Armadas y la Doctrina de la Seguridad Nacional, que cambió al enemigo externo por el interno¹³, y buscó el control militar del Estado para lograrlo.

La Doctrina de la Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la Doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región. (Buitrago 2003, 75)

Fue a partir de esta Doctrina, que justificó el nuevo militarismo, que surgió una oleada de dictaduras militares en América Latina, muchas financiadas, precisamente, por los Estados Unidos.

“Tal vez lo más importante para resaltar de este modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional es el núcleo del que parte: la intervención de los militares como corporación en campos de la política ajenos a su actividad profesional”. (Leal Buitrago 2002, 15) Era la búsqueda de las fuerzas militares por ocupar las instituciones estatales para ejercer una visión

¹³ Si bien el enemigo seguía siendo el comunismo internacional, representado por Cuba en la región, este enemigo fue materializado dentro del Estado a partir de los “agentes comunistas”: las guerrillas, los grupos subversivos, gremios, asociaciones, partidos, en fin, cualquier colectivo o individuo que cuestione la propia doctrina, al capitalismo, o cualquier de sus manifestaciones.

determinada del funcionamiento estatal, basada en una defensa de los valores y tradiciones de la “civilización occidental”, amenazados por el comunismo. Un movimiento caracterizado por el intervencionismo militar en la vida pública justificado por una visión ideológica de la “salvación nacional”. Dicho esto, no en todos los países de América Latina se desarrolló la Doctrina de igual manera. Fuera de Argentina, Brasil y Chile, de donde nace la Doctrina, cada país la adoptó de manera fragmentada y adaptada a las necesidades y contextos políticos de cada Estado.

La institucionalización de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina comienza en 1945 cuando los países del continente firmaron el Acta de Chapultepec, donde se contemplaba la defensa colectiva; y en 1946, con el “Plan Truman”, donde se propone la unificación militar. Ambos como antesala la Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en 1947. El bloque militar latinoamericano se integró, de esta manera, al liderazgo estratégico de los Estados Unidos. A partir de una serie de programas de ayuda y la Ley de Defensa Mutua, la instrucción militar de las Fuerzas Armadas latinoamericanas sirvió como mecanismo de transferencia de la concepción de la seguridad nacional.

La formulación de esta Doctrina para poder ser institucionalizada, nace especialmente en Argentina y Brasil, y posteriormente en Chile. Ecuador y Perú luego adaptarían estas versiones hacia un modelo más desarrollista¹⁴. La Doctrina sirvió para justificar la toma del control gubernamental de las instituciones militares en Brasil¹⁵, Argentina¹⁶, Chile¹⁷, Uruguay¹⁸, Perú¹⁹ y Ecuador.

¹⁴ En el caso Ecuatoriano, se hará en un explicación más detenida en otra sección de la tesis.

¹⁵ El golpe militar de 1964 contra Joao Goulart se basó en la Doctrina de Seguridad Nacional.

¹⁶ La Doctrina sirvió para derrocar tanto al gobierno radical en 1966 como al peronista en 1976.

¹⁷ Legitimó el golpe militar contra Salvador Allende en 1973.

¹⁸ El golpe militar en 1973 encontró sus razones en la Doctrina.

¹⁹ Hubo una variación desarrollista a la Doctrina por parte del Centro de Altos Estudios Militares con el cual se legitimó el fracasado golpe de 1962 y el de 1968.

El triunfo de la Revolución Cubana provocó una oleada desarrollista dentro de América Latina liderada, en el plano económico, por la CEPAL. Fue un campo de batalla ideológico que sirvió de motivo para crear y consolidar una fuerza contrainsurgente militar, amparada, precisamente, en la Doctrina de la Seguridad Nacional, legitimada por esta nueva amenaza interna. Desde los Estados Unidos había una visión simplificada de los problemas de América Latina, enfocados en la presencia comunista y posteriormente en la pobreza. Sin embargo, se mantuvo siempre la referencia anticomunista como detonante para limitar gobiernos o políticas públicas de izquierda. Desde el inicio se planteó la necesidad del militarismo para contener estos avances (Buitrago 2003, 78-80). Las consecuencias de esta política fueron palpables: dictaduras militares en la mayoría de países latinoamericanos, políticas de seguridad represivas y una presencia determinante que se mantiene hasta hoy, como se analizará más adelante.

La conclusión principal que puede sacarse sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina es que ésta fue, ante todo, un planteamiento ideológico y político que responde a una racionalidad mecánica y ante todo militar, que fue ejecutada por medio de golpes de Estado. Sus consecuencias han sido profundas y duraderas. (Buitrago 2003, 85)

El fin de la Guerra Fría, un cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia el poder blando (y nuevos mecanismos de intervención) y el retorno a la democracia después de largas dictaduras, llevó a una tendencia por la reinserción civil al gobierno, lo que no significó una desmilitarización de los Estados. La eliminación de la amenaza soviética no significó el fin de la Doctrina de Seguridad Nacional; simplemente se determinaron nuevas amenazas: narcotráfico, terrorismo, corrupción, medioambiente, economía y otros problemas sociales de orden transnacional.

“El desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue funcional a la política norteamericana hacia América Latina, ya que su planteamiento esquemático concordaba con

el simplismo con el que los Estados Unidos abordaban los problemas sociales de la región” (Leal Buitrago 2002, 9). La visión de los Estados Unidos se basaba en la percepción de inestabilidad en América Latina, causada principalmente por el comunismo, visto también como la principal amenaza a la seguridad. En los años sesenta se añadió la pobreza²⁰ como un factor adicional de inestabilidad ligado, todavía, al comunismo. A finales de los años sesenta, ante el fracaso de la creación de un sistema militar interamericano (planteado en el TIAR), las Fuerzas Armadas se dedicaron exclusivamente a los asuntos internos de cada uno de los países. En los años ochenta, antes la crisis del modelo desarrollista latinoamericano y el fin de la tutela militar de los Estados Unidos, inició un proceso de desmilitarización de los gobiernos como parte de un proceso de redemocratización en la región. Si bien con el fin de Guerra Fría y el fin de las dictaduras²¹ los elementos más visibles de la Doctrina de Seguridad Nacional desaparecieron, se mantuvo “ciertas ideología doctrinaria en las instituciones castrenses latinoamericanas, con distintos énfasis nacionales” (Leal Buitrago 2002, 8-12).

El ataque del 11 de Septiembre a las Torres Gemelas generó una nueva posición de defensa de los Estados Unidos frente a las amenazas internacionales a partir de la Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy, NSS) del 2002 y posteriormente modificado en el 2006, donde nace el concepto del *preemptive attack*, o el ataque anticipado a la posibilidad de una amenaza externa. La agenda se enfocaba en la alianzas estratégicas para la “Lucha contra el terrorismo” como un mecanismo de democratizar los Estados gobernados por tiranías, legitimando, de esta manera tan general y etérea, cualquier nuevo tipo de intervención. Adicional al terrorismo, el narcotráfico proveniente de América Latina fue considerado como un peligro para la salud y seguridad de los Estados Unidos. A partir de esto, se buscó trabajar con instituciones regionales (Organización de Estados Americanos) y, cuando estás o los

²⁰ Bajo la presidencia de Kennedy se crearon la Alianza para el Progreso (contra la pobreza) y las Fuerzas Especiales del Ejército y Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública (agencia de contrainsurgencia)

²¹ Y con esto, también la revelación de las violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas.

propios Estados no tenían las competencias necesarias para combatir el problema, los Estados Unidos intervendrían a través de recursos y asistencia técnica (The White House 2006).

b. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Ecuador

En el Ecuador, la Doctrina de Seguridad Nacional fue fortalecida por una serie de grupos políticos comunistas que tomaron peso en la escena política. La Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana (URJE), por ejemplo, participó “muy activamente, en el derrocamiento del presidente Velasco Ibarra y en su reemplazo por el Dr. Carlos Julio Arosemena, a quien apoyó fervorosamente” (Moncayo 1995, 163). Una Junta Militar, auspiciada por los Estados Unidos, fue quien depuso al Presidente Arosemena y tomó el poder en 1963. En este sentido, la visión político-militar de las Fuerzas Armadas se alineó con el resto de la postura en América Latina, encontrando en el comunismo el enemigo interno a vencer. Y a su vez, reafirmando su como “deber” de las Fuerzas Armadas, el involucramiento en cuestiones de seguridad interna. Apoyado por el financiamiento exterior, que le permitió prepararse y aprovisionarse de mejor manera, en relación a la Policía Nacional.

También existió la clara consigna de involucrarse en asuntos de política interior, mejor reflejada en la Constitución de 1979 y la Ley de Seguridad Nacional del mismo año, analizados en el Capítulo 2. Los remanentes se vieron en el Constitución de 1998 y los Libros Blancos de la Defensa Ecuatoriana publicado en el 2002 y 2006. A diferencia de la visión militar del cono sur, la Dictaduras tuvieron un corte progresista y desarrollista en política económica (Moncayo 1995, 168). Si bien hubo grupos insurgentes de oposición, el modelo de operación careció la brutalidad de otros países latinoamericanos. Sin embargo, desde 1963, incluyendo el periodo democrático, hasta 1979, las Fuerzas Armadas crearon, no solo la base institucional y legal para mantenerse ligadas a la política interna, sino también para generar altos grados de independencia, esto último fortalecido por financiamiento internacional, como se explica en el tercer capítulo.

En el año 2002 se publica el Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana, donde se planteaban los lineamientos generales del nuevo rol de las Fuerzas Armadas que, en términos generales, coincidían con la National Security Strategy (NSS).

En la actualidad la política de defensa debe atender a problemas de seguridad en campos tan sensibles para el interés común de los Estados como el equilibrio medioambiental, el desarrollo sustentable, las tendencias y movimientos demográficos, la energía y los recursos no renovables, la extensión de los conflictos regionales y la dimensión internacional de la guerra, así como el uso equitativo de conocimiento, la información y las comunicaciones. Esta amplia gama de aspectos de seguridad abarca un conjunto de temas no exclusivamente bélicos, en la definición de las agendas de seguridad y defensa. (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador 2002, 64)

La principal diferencia, sin embargo, la distingue Pablo Medina, cuando dice que mientras la Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos militariza aspectos internacionales, esta es diseñada desde el Ejecutivo, es decir, desde el poder civil. El Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana está diseñado por las Fuerzas Armadas y se enfoca, como se cita anteriormente, en aspectos de seguridad multidimensional, cuyo mayor contenido está enfocado en la seguridad interna. Una posterior actualización del Libro Blanco determinaría a los Estados Unidos como un factor condicionante del escenario estratégico y haría alusión directa a la política de seguridad norteamericana y al Plan Colombia (Medina 2007, 69-70).

5. Conclusiones

El estado de la democracia es frágil en países poco institucionalizados como los latinoamericanos. La débil conducción civil ha permitido que las Fuerzas Armadas mantengan altos grados de autonomía frente al Estado. Resulta preocupante pensar que, en muchos casos, los militares siguen teniendo el voto dirimente frente la continuación de la democracia. A pesar

de que ya no exista una participación tan evidente dentro de la formación gubernamental, la idiosincrasia de la Doctrina de Seguridad Nacional sigue siendo parte de las Fuerzas Armadas, y cada cierto tiempo se manifiesta. La garantía de la democracia no puede estar en manos de las Fuerzas Armadas. Si bien los días de las dictaduras militares parecen estar lejos, las construcciones sociales que permitieron estos regímenes se han mantenido.

La percepción de las amenazas de seguridad son las que determinan tanto las prioridades de la política de seguridad, como el mecanismo para abordarlas. Dentro de esta construcción, la percepción de estas amenazas son “ampliadas por un actor significativo: los medios de comunicación escrita” (Rivera, *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador. 1998 - 2006* 2012, 45). Sin embargo, la “incompetencia de las Universidades como articuladoras de un análisis racional y de producción de ideas que alimenten las perspectivas de los demás sectores” (Diamint, *La institucionalidad democrática de la defensa* 2012, 32) sobre las cuestiones críticas de la seguridad, han limitado la generación del debate, por lo que es indispensable generar discusiones en torno al desarrollo de este tema. Un Estado verdaderamente democrático es donde hay una completa subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, donde hay una clara definición y dedicación a sus fines de defensa, y el estudio de estas relaciones significan un paso más hacia la construcción de democracias más sólidas.

En el caso ecuatoriano, desde el 2006 ha existido un profundo proceso de reestructuración al aparato estatal, jurídico, político e institucional. Legalizado y legitimado por la Asamblea Constituyente y la posterior Constitución de 2008, este proceso ha buscado la reformulación del paradigma político tradicional bajo la retórica del Socialismo del Siglo XXI. Los últimos siete años han estado marcados por una serie de reformas que han pasado por el escrutinio público, descubriendo, en el camino, a opositores y defensores, encargados de encarnar el debate en las diferentes esferas sociales y políticas. Un debate, sin embargo, que ha

escapado del embate mediático y cuyo estudio ha sido poco difundido dentro de la investigación académica, es el de la militarización de la política de seguridad interna, especialmente luego de dos eventos que desnudaron el estado tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional: el ataque en Angostura del 2008 y las revueltas policiales del 30 de septiembre del 2010, respectivamente.

Los conceptos que se delinearón en este capítulo son fundamentales para poder estudiar la evolución de las políticas de seguridad interna en el Ecuador, tomando en cuenta los parámetros teóricos que determinan las funciones y los objetivos de las Fuerzas Armadas. Servirán para establecer el grado en que se ha buscado desmilitarizar las políticas de seguridad interna como respuesta al ataque en Angostura, y un vuelco en la política de Estado hacia una nueva militarización cuando fueran las propias Fuerzas Armadas quienes tuvieron el voto dirimente en las revueltas policías del 30 de septiembre del 2010.

CAPÍTULO II: FASE 1: ANGOSTURA Y LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO

Los problemas de militarización de la seguridad interna que han plagado el continente, también han afectado al Ecuador. Si bien nuestras dictaduras no tuvieron la visceralidad de las del cono sur, y tampoco hemos sufrido de un serio problema de guerrilla y grupos armados como en Colombia y Perú, si tuvimos la conformación de una fuerza militar delineada por los conceptos de Doctrina de la Seguridad Nacional. A diferencia de otros países, la relación de la sociedad civil con las Fuerzas Armadas ecuatoriana ha sido de confianza. Hasta el 2008, según Latinbarómetro, las Fuerzas Armadas eran la institución que gozaba de más confianza en el Ecuador, junto con la Iglesia. Por otra parte, la Fuerzas Armadas mantuvieron un voto dirimente dentro de las décadas de inestabilidad política, como protectores de las Constitución y el orden constitucional. La falta de un conflicto externo, luego de la paz con el Perú, y una decantación por la democracia, permitieron que las Fuerzas Armadas mantuvieran su estatus dentro de la estructura del Estado.

En este capítulo haremos una revisión al estado en el que llegaron las Fuerzas Armadas antes de los ataques en Angostura. Se analizará los elementos más significativos de la militarización de la seguridad interna en el Ecuador y sus repercusiones. A partir de este análisis, se examinará los pasos que se tomaron para desmilitarizar la seguridad interna y los avances legislativos y en políticas públicas que se dieron antes de la insurrección del 30 de septiembre del 2010.

1. Angostura y el estado de las Fuerzas Armadas del Ecuador

Para el 2008 las Fuerzas Armadas en el Ecuador habían pasado por una serie de transiciones constitucionales que buscaban reforzar su estructura y su dinámica, al mismo tiempo que se procuró cambiar el enfoque, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. Los visos más tangibles de la Doctrina de la Seguridad Nacional eran para entonces

vagos recuerdos de dictaduras y “taurazos”. El poder que habían logrado acumular, al igual que las prerrogativas, se manifestaban cada vez que existía la necesidad de encontrar un “juez” dispuesto a decidir sobre el futuro constitucional del país, mediante el apoyo al gobierno de turno o a los manifestantes que buscaban el derrocamiento. Fueron los encargados de avalar el sucesor de los presidentes salientes, ya sea apoyando al vicepresidente, o deslegitimando el mismo para determinar una solución alternativa (sea el presidente del Congreso o un triunvirato).

La Comisión de la Verdad Ecuador, creada para investigar las violaciones a los Derechos Humanos en el período 1984-2008 cometidos por elementos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros organismos del Estado, expuso, en cierta medida, el estado de las Fuerzas Armadas y su concepción “autoritaria y autosuficiente” en sus funciones (Rivera, Inteligencia estratégica y prospectivas 2011, 63). Se comprobó un “problema estructural del ejercicio del poder y de la formación de los (...) militares, cuya actuación se dio al margen de la legislación nacional e internacional, con una actitud desafiante de suficiencia e impunidad que ha alimentado el prestigio de los grupos de élite en las instituciones del orden” (Rivera, Inteligencia estratégica y prospectivas 2011, 63). En general, todos aquellos elementos que ponen en riesgo, según Tilly, a la institucionalidad democrática de un Estado: autosuficiencia e desregulación de las Fuerzas Armadas.

Si bien no existía, por parte de las Fuerzas Armadas, una abierta política intervencionista en asuntos de política o seguridad interna, las Fuerzas Armadas mantuvieron la abierta predisposición, como el eje idiosincrático, de ser los defensores del orden constitucional²². Mentalidad derivada de la Doctrina de las Seguridad Nacional. Tal era el grado de convencimiento de que, efectivamente, la actividad política era parte de las funciones

²² Según el Artículo 183 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, las Fuerzas Armadas “tendrán como misión fundamental (...) la garantía del ordenamiento jurídico (del Estado)”. Es decir, deben defender aquello a lo que están sujetos.

de las Fuerzas Armadas, en las revueltas de enero del 2000, en contra del entonces presidente Jamil Mahuad, el triunvirato formado por el ex coronel Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas y Carlos Solórzano, tuvo su corta duración precisamente por la falta de apoyo de las Fuerzas Armadas, quienes llamaron a la continuación del orden constitucional. El propio coronel Gutiérrez entraría en la carrera presidencial del 2002, dos años después de haber pertenecido a la “Junta de Salvación Nacional”. Todo esto como resultado de la construcción de una serie de amenazas, desde el Estado, que fueron combatidas de las Fuerzas Armadas y permeadas a la ciudadanía, donde se aceptó tácitamente el modus operandi de los militares y que, además, veían este accionar de manera positiva²³.

La política institucional que guiaba el accionar de las Fuerzas Armadas, explicada en el capítulo anterior, fue actualizándose a medida que la propia Doctrina de Seguridad Nacional en los Estados Unidos variaba, y la percepción de inseguridad se enfocaba en otras amenazas globales: terrorismo, narcotráfico, etc. La tendencia por modernizar las diferentes Fuerzas Armadas del continente, nació, en parte, por ciertos procesos de desmilitarización iniciados en algunos países, en especial aquellos del cono sur, y en otra parte, por alinearse a la nueva corriente doctrinal americana. Parte de este cambio, fue la creación de Libros Blancos; manuales de visión y misión de las Fuerzas Armadas. El primer Libro Blanco de la Defensa Nacional del Ecuador fue publicado en el 2002 y en el 2006, el entonces presidente Alfredo Palacio, ordenó una actualización del contenido político e institucional del Libro Blanco.

A pesar de esto, no hubo más que un intento de rectificar la posición histórica de las Fuerzas Armadas, adaptada a las amenazas actuales y a la coyuntura política. Evidenciado esto, desde los actores involucrados en la redacción del Libro, las propias Fuerzas Armadas, que estaban desintegradas de cualquier política de Estado, por falta de interés, por falta de política

²³ Según el Latinbarómetro, el promedio de confianza en las Fuerzas Armadas en América Latina, entre 1996 y 2007, se han mantenido por encima de otras instituciones democráticas (Partidos políticos, sistema judicial, Congreso, etc.). En el 2007 se situaba esta confianza en un 51%. En el caso ecuatoriano, para el 2010, incluso después de los ataques en Angostura, la confianza se mantenía en un 53%. (Ver Anexo1).

y por falta de Estado. En el único instrumento de planificación estatal en temas de defensa, son las Fuerzas Armadas las que decidieron su ámbito de acción, sus prioridades, las amenazas y el tratamiento de las mismas.

Conceptualmente, según el Libro Blanco, las Fuerzas Armadas destacan la subordinación de la institución militar al poder político (Ministerio de Defensa del Ecuador 2006, 5). Se adoptaron nociones de alcance multidimensional en la seguridad hemisférica, relacionando a la sociedad civil con las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa del Ecuador 2006, 11). El Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos sirvió como base para mantener militarizada la seguridad interna, enmarcado en las nuevas amenazas globales, definidas en primera instancia por los el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que incluían narcotráfico, tráfico de armas, violencia e inseguridad (Ministerio de Defensa del Ecuador 2006, 26). Tanto así, que ante una reducción sustantiva de la posibilidad de una guerra interestatal, se reafirma el aumento del riesgo de conflictos internos como un espacio para el accionar de las Fuerzas Armadas.

Los factores multidimensionales son expresados en los siguientes términos:

Entre los factores que inciden en la seguridad, sin ser definidos como amenazas, reconocemos aquellos que se derivan de los desequilibrios y asimetrías económicas, las tensiones sociales y las crisis políticas e institucionales, en tanto generen situaciones de inestabilidad al Estado y la sociedad en su conjunto; los riesgo de desastres naturales y otras preocupaciones y desafíos, como la pobreza, pandemias, deterioro ambiental y tráfico de personas. (Ministerio de Defensa del Ecuador 2006, 42)

Ahora bien, estos son sin duda factores que influyen en los temas de seguridad. Sin embargo, no son factores que deben ser abordados por las Fuerzas Armadas. El Libro Blanco, bajo su línea doctrinal, establece como una prioridad de las Fuerzas Armadas atender estos

factores, manteniendo su campo de acción tan general que permite un accionar discrecional. Como se explicará más adelante, los factores se mantendrán con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, sin embargo, cambiarán las instituciones encargadas de su ejecución.

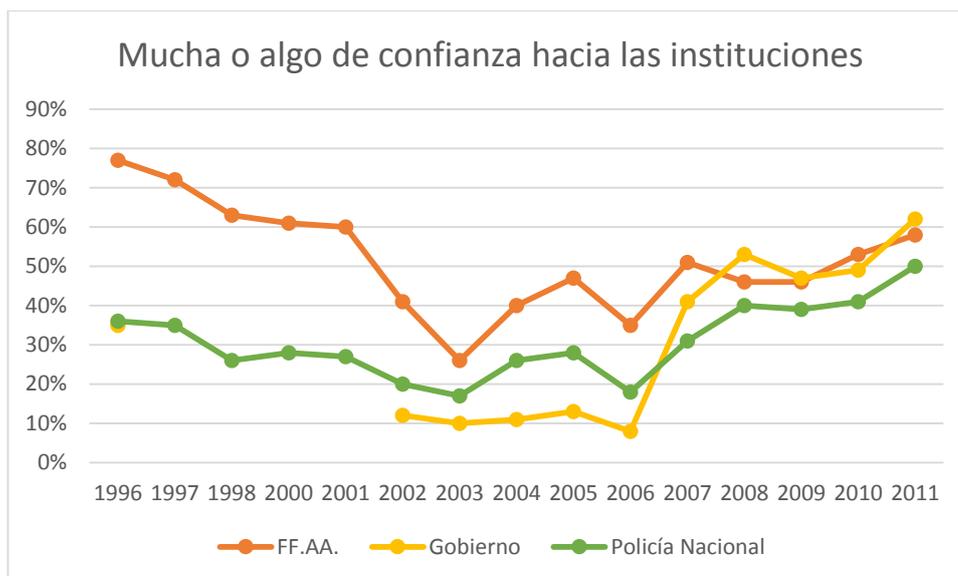
En general, mantienen la postura mencionada en el capítulo anterior. Buscan defender algo a lo que ellos mismos están sujetos, como la Constitución. Se perfilan como una fuerza de apoyo a la Policía Nacional, cuando las amenazas sobrepasan su capacidad de respuesta. Se menciona cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, pero no se define “cooperación”. Se determina, eso sí, los campos donde existirá esta cooperación: “prevención mediante el control de armas (...) y en operativos especiales que sean solicitados y planificados conjuntamente” (Ministerio de Defensa del Ecuador 2006, 47). Más aún, “en situaciones extremas de grave conmoción interna” las Fuerzas Armadas tenían la potestad y la línea institucional para actuar. Lo que en las últimas dos décadas de inestabilidad política, significó que el voto dirimente para elegir el enfoque democrático en el país recayó sobre la interpretación constitucional de las Fuerzas Armadas.

Adicional, se mantiene una postura “neutral” ante el conflicto colombiano, postura que será cuestionada más adelante. También, organizacional y jerárquicamente, no existía una subordinación efectiva al ejecutivo, menos en cuestiones de inteligencia, como se detalla posteriormente.

Es importante entender y explicitar el estado en el que llegan las Fuerzas Armadas a los ataques de Angostura. La manera en que institucionalmente se manejaban las Fuerzas Armadas y la percepción interna del “deber ser” de las propias Fuerzas Armadas, entendiéndose, a ellas mismas, como actores activos dentro del desenvolvimiento de la política interna. La percepción positiva que tenía la ciudadanía sobre las Fuerzas Armadas, en relación a otros servidores públicos y estamentos estatales, apoya esta noción. Estuvieron presentes en todas las movilizaciones políticas o golpes de Estados, y la efectividad de estas dependió, en gran

medida, de la postura que tomó las Fuerzas Armadas. Pero más allá de estos incidentes aislados, no existía evidencia sustantiva del real manejo dentro de las Fuerzas Armadas. Es decir, las Fuerzas Armadas, institucionalmente, decantaron siempre por la democracia. No por eso, esa decisión debe quedar en las manos de las propias Fuerzas Armadas. O concentrarse en cualquier otro poder público.

El contexto descrito en el capítulo anterior es ratificado por estado de las Fuerzas Armadas antes de los ataques de Angostura. Existía una abierta participación de las Fuerzas Armadas dentro de la seguridad interna, definida tanto desde un nivel regional, como en un nivel institucional. Como parte de la Doctrina de la Seguridad Nacional definían como elementos de riesgo el narcotráfico y la inseguridad, y eran las Fuerzas Armadas las que se encargaron de abordar ese tema. Adicionalmente, tenían autonomía en la toma de decisiones. Tanto en las Constituciones que vinieron después de las Dictaduras, como en los posteriores Libros Blancos, fueron las mismas Fuerzas Armadas las encargadas de escribir las leyes y parámetros que las regularían. De igual manera, la autonomía económica fue comprobada después de los ataques de Angostura, a partir del informe de la *Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos*. Por otra parte, históricamente, hasta el gobierno del Presidente Rafael Correa, un civil nunca ocupó el Ministerio de Defensa, y los Consejos de Seguridad Nacional fueron ampliamente compuestos por elementos de las Fuerzas Armadas, y era desde donde se dictaban las políticas de seguridad interna. Para completar los elementos que caracterizaron la militarización, la confianza de la ciudadanía hacia las Fuerzas Armadas siempre estuvo por encima de la confianza a la Policía Nacional y el gobierno, legitimando, en muchas ocasiones, sus acciones. Como se puede ver en el gráfico, hasta el 2006, la confianza hacia las Fuerzas Armadas es muy superior a la del gobierno y a la de la Policía Nacional.



Fuente: LatinBarometro

Elaboración: Propia

Para el 1 de marzo del 2008 estaba en plenas funciones las Asamblea Constituyente, que incluyó, en su versión final, una serie de artículos que limitaban este rol de las Fuerzas Armadas. El propósito de esta investigación no es determinar la causalidad entre los ataques de Angostura y su efecto en la Constitución del 2008, sin embargo, el contexto servirá para apreciar la manera en que la nueva política estatal estaba reflejada en la Constitución y poder entender otros aspectos, como temas de inteligencia y de desmilitarización.

En la Constitución del 2008²⁴, como preámbulo a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, existía ya un enfoque de Derechos Humanos que priorizaba una política preventiva. Se

²⁴ La Constitución de 1979 no diferenciaba entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, ambas definidas como parte de la Fuerza Pública (Art. 126). A diferencia de la Constitución vigente, no hay una limitación explícita del campo de acción de ambas entidades. De igual manera, se considera parte de la seguridad nacional el desarrollo social y económico, y determina que esta Fuerza Pública debe prestar su colaboración para garantizarla (Art. 128). No existe ningún tipo de subordinación a la autoridad civil más que a la Nación (noción militarista), a pesar del reconocimiento del Presidente de la República como la máxima autoridad; autoridad que puede ser delegada (Art. 127). Se considera, además, como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional (Art. 136), opuesto a lo que propone el Plan Nacional de Seguridad Integral. En general, la Constitución de 1979 mantiene el carácter supraestatales, condición que se procura disimular bajo un manto de democracia lírica.

En la Constitución de 1998, ya existe una limitación del campo de acción de la Fuerzas Armadas dentro de la “conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico” (Art. 183). A diferencia de la Constitución actual, siguen las Fuerzas Armadas siendo las defensoras de aquello a lo que están sujetas. Al igual que en la Constitución de 1979, la Policía Nacional se constituye como una fuerza auxiliar a las Fuerzas Armadas y ambas tienen como función colaborar en el

delimitaron las funciones de las Fuerzas Armadas, bosquejando una línea dedicada que podía reflejar la desconfianza generada a partir de los ataques de Angostura y los informes de la *Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos*. Creada el 15 de mayo del 2008, esta Comisión fue la primera en determinar, como versión oficial, una serie de irregularidades en los servicios de Inteligencia del Estado ecuatoriano, entre estos, “una campaña de ocultamiento de información orquestada por organismos de Inteligencia extranjeros” (Rivera, Inteligencia estratégica y prospectivas 2011, 60). La situación de la Inteligencia ecuatoriana, como parte de las Fuerzas Armadas, detallada por la Comisión, estaría lista después de terminada la Constitución, pero esta refleja, en cierta medida, las preocupaciones que existían en torno a las Fuerzas Armadas. La real conexión causal entre los ataques de Angostura y su influencia sobre la Constitución del 2008 es tema para otra tesis.

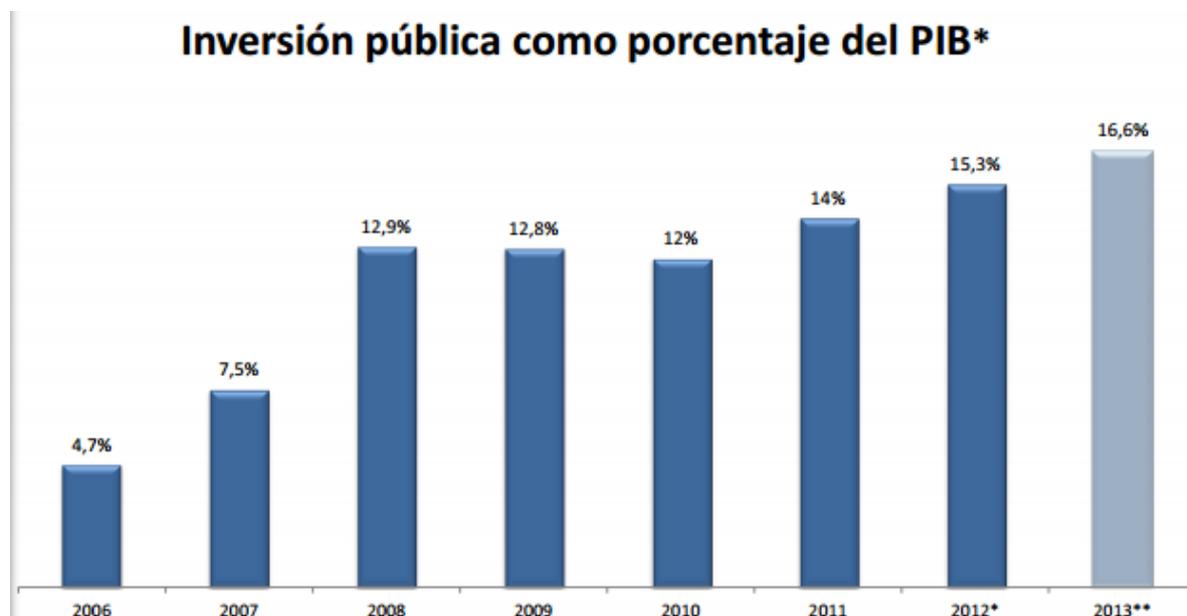
El contexto político, sin embargo, cambia. A diferencia de otros procesos políticos, el gobierno del presidente Correa llega como un outsider²⁵ sin vinculaciones abiertas a las élites políticas tradicionales. Llega como un actor fuera del establishment²⁶. Adicional a esto, revalorizó la presencia de la autoridad civil a través de inversión pública. En el 2007 la inversión fue del 7,5% del PIB, en relación al 4,7% del 2006. Para el 2008 la inversión subió al 12.9% del PIB. Finalmente, el discurso que venía desde el gobierno no buscaba una reforma política, proponía una revolución, un “proyecto de vida común, un acuerdo social amplio”. Socialmente, esta tesis fue legitimidad a través de la amplia victoria que tuvo la propuesta de una asamblea constituyente. Se había creado el ambiente necesario para que un gobierno, con voluntad política para hacerlo, inicie un proceso de desmilitarización de la seguridad interna,

desarrollo social y económico del país. El resto de los artículos que hacen referencia a las Fuerzas Públicas son similares a los de la Constitución de 1979, si no en redacción, si en el espíritu doctrinario.

²⁵ Este punto está más ampliamente definido por Carlos de la Torre et al. (2009, 2013).

²⁶ En este sentido, ningún otro presidente llegó en esta calidad de outsider a partir de retorno a la democracia en 1979.

como parte de un proceso más amplio de desmilitarización. El primer paso fue nombrar como Ministra de Defensa a Guadalupe Larriva, la primera ministra civil en la historia del Ministerio de Defensa.



Fuente: Banco Central del Ecuador

Sin embargo, la legitimación de las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía se mantenía vigente. El ataque en Angostura y los cuestionamientos a las Fuerzas Armadas en su rol en Angostura permitieron que se den los primeros pasos institucionales. Una vez revelado los informes de la *Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos*, se pudo constatar el estado real de las Fuerzas Armadas que, además, crearon un ligero deterioro en la percepción que se tenía de la institución, y permitió que el gobierno actúe para generar una serie de cambios que buscaban iniciar un proceso de desmilitarización de la seguridad interna. También generó, posiblemente, desde las Fuerzas Armadas, una indefensión ante un fracaso institucional tan grande, tanto por permitir su participación en los ataques de Angostura, como el resto de elementos que fueron revelados posteriormente. Una coyuntura histórica que no se daba desde Arroyo del Río.

Determinado el estado de las Fuerzas Armadas, y creado el marco legal para modificarlas²⁷, además de la inercia política que el gobierno tomó después de aprobada la Constitución del 2008, inicia un proceso de desmilitarización de la seguridad interna. Como lo explica el experto en seguridad interna Lautaro Ojeda, cambios institucionales como estos no se efectivizan únicamente a través de las leyes. Existe, continúa, todo un proceso institucional y de políticas públicas que debe acompañar para cambiar la idiosincrasia histórica de las Fuerzas Armadas. Pero hubo, por lo menos, la voluntad política inicial por hacerlo.

2. La Ley de Seguridad Pública y del Estado y la desmilitarización

Los intentos de desmilitarización se dieron institucionalmente. La *Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos* y, posteriormente, la *Comisión de la Verdad Ecuador*, revelaron graves irregularidades en los sistemas de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. La inteligencia de las Fuerzas Armadas carecía de una capacitación profesional de sus integrantes, tenían una “excesiva discrecionalidad de los órganos de inteligencia operativa de cada Fuerza, respecto a la dirección de inteligencia conjunta”, debilidades presupuestarias y tecnológicas y “débiles mecanismos de rendición de cuentas al poder político sobre las actividades de los organismos de inteligencia” (Comisión para la investigación de los servicios militares y policiales ecuatorianos 2008). Sobre el caso Angostura, la Comisión detalla:

En el caso del bombardeo en Angostura se develaron graves problemas de tardanza en la entrega oportuna, ocultamiento, análisis de información relevante y difusión a los mandos de inteligencia, operativos y políticos,

²⁷ En el artículo 158 de la Sección tercera (Fuerzas Armadas y Policía Nacional), se dan las primeras delimitaciones del campo de acción de las Fuerzas Armadas: “Las Fuerzas Armadas tiene 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 las Policía Nacional”. Adicional, en el artículo 159: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución”; artículo 162: “Las Fuerzas Armadas solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional (...)”.

además se evidenció fuga de información en varios momentos del proceso de investigación. Estos problemas podrían haber sido provocados por una inadecuada evaluación de la importancia de los indicios o de la información obtenida; *pero sugiere también la posibilidad de bloqueo deliberado de información relevante, lo cual se traduce en inoportunidad y desinformación en el nivel político.* (Comisión para la investigación de los servicios militares y policiales ecuatorianos 2008)

Por otra parte, los servicios de inteligencia de la Policía Nacional evidenciaban otros problemas estructurales. El más grave, sin duda, era el financiamiento de las dependencias especiales, especialmente las relacionadas con el narcotráfico. La Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) recibía “en donaciones de EE.UU., la cantidad de US\$2.556.000 anuales para todos los procesos de orden administrativos, logísticos, de inteligencia y operativos” (Comisión para la investigación de los servicios militares y policiales ecuatorianos 2008).

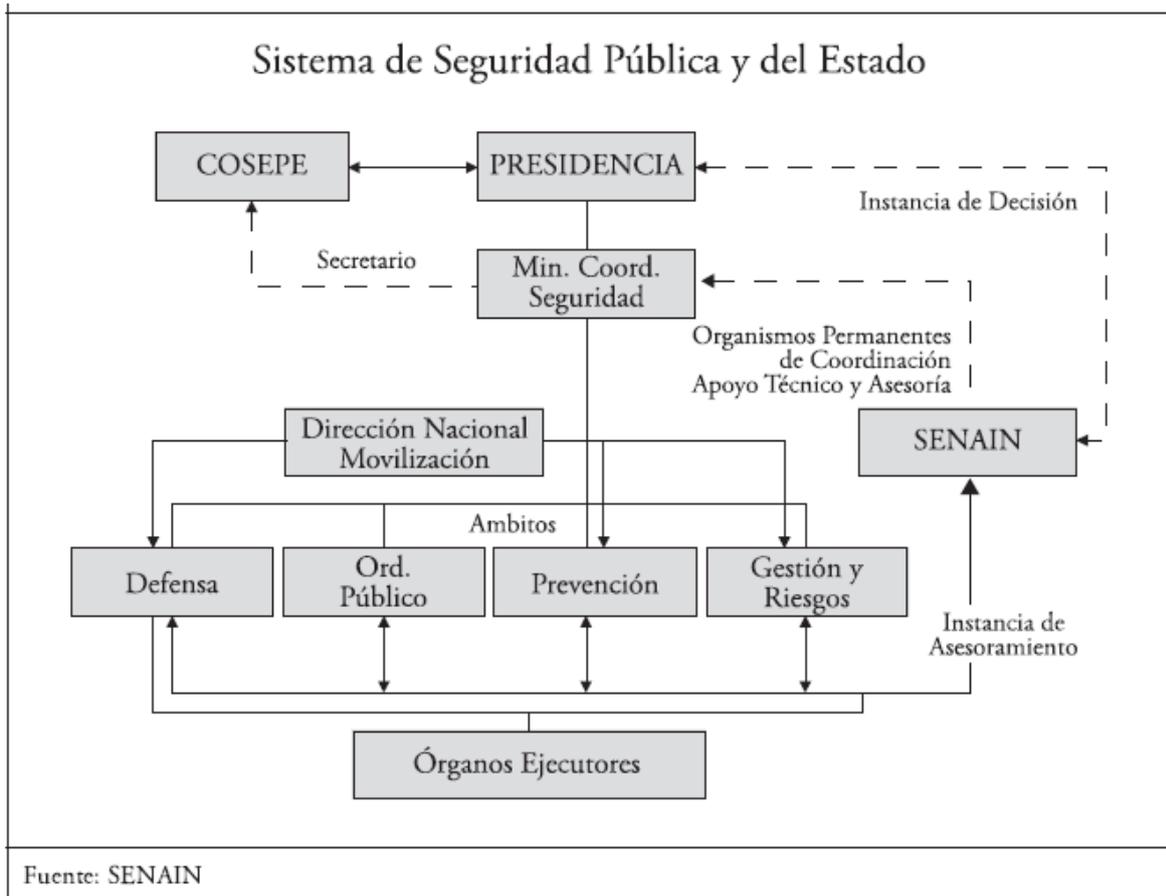
Estos dos elementos destacaban un profundo problema estructural dentro de las Fuerzas Armadas y, en parte, dentro de la Policía Nacional. Una de las mayores complicaciones dentro de la militarización de los Estados son los altos grados de autonomía de las Fuerzas Armadas. Una inteligencia desarticulada del poder político, financiada por gobiernos extranjeros y que responde a los intereses extranjeros (como fue en el caso de Angostura), son limitantes para la desmilitarización del Estado. Un primer paso para esta desmilitarización era una reestructuración de los servicios de Inteligencia.

En junio de 2008 se reemplaza la Dirección Nacional de Inteligencia por la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y es puesta, por primera vez, bajo el mando civil del Arquitecto Francisco Jijón. El 28 de septiembre se publica en el Registro Oficial la Ley de Seguridad Pública y del Estado donde se detallan los lineamientos de la SENAIN. El Art. 13 niega la posibilidad para que el titular de la Secretaría sea un miembro activo de las Fuerzas

Armadas o de la Policía Nacional. El Plan Nacional de Inteligencia se subyuga a la aprobación del Presidente de la República (Art. 15, lit. a) al igual que toda la información es filtrada por el Ejecutivo (Art. 15, lit. d,e). Fue una manera de establecer los parámetros para crear una estructura civil dentro de la institución militar y crear un sistema de veeduría civil, desde el gobierno, para solucionar los problemas que se evidenciaron a partir de las Comisiones.

Dentro de las relaciones de mando, según el Manual de Organización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, antes de la SENAIN, la Dirección de Inteligencia dependía “directamente de la Jefatura del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas” (Comando Conjunto de las FFAA 2003, 86). La jerarquía en el manejo de información no estaba subrogada al mando civil. La reestructuración de la Inteligencia, crea una subrogación jerárquica al poder civil, tanto a través del Ministerio de Coordinación de la Seguridad como de la Presidencia, creando una relación directa con ambas instituciones (Figura 1).

De igual manera, el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, dirigido por otro civil, Gustavo Larrea, lanza la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, desde donde se establecen los parámetros para una nueva política de seguridad. Además de definir la seguridad como un asunto multidimensional, abordando el tema transversalmente desde las diferentes instituciones del gobierno, también define conceptualmente ciertas nociones de seguridad. Claramente define los roles de las Fuerzas Armadas dentro de la seguridad externa y reconoce la necesidad de inversión en la Policía Nacional para solucionar los problemas que afectan la seguridad interna (Ministerio de Seguridad Interna y Externa 2008).



En la misma Ley de Seguridad Pública y del Estado²⁸ (LSPE) se recogen una serie de artículos que buscaban introducir el mando civil a la institución militar además de limitar la autonomía de las Fuerzas Armadas y claramente determinar sus funciones evitando, en el proceso, posibles intromisiones en asuntos de seguridad interna; buscando desligarlos de cualquier privilegio *suprademocrático* que caracterizó a nuestras Fuerzas Armadas, y de lo que se habló anteriormente. El Consejo de Seguridad Pública y del Estado se conforma por 10

²⁸ La Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) reemplaza la Ley de Seguridad Nacional (LSN) publicada en 1979. La LSN fue desarrollada directamente desde las Fuerzas Armadas y, evidentemente, responden a esa visión militarizada de la Seguridad Nacional. A pesar de los cambios constitucionales, esta ley seguiría vigente hasta el 2009, año en que se publica la LSPE. Dentro de la Ley de Seguridad Nacional el Consejo de Seguridad Nacional, equivalente al nuevo Consejo de Seguridad Pública y del Estado, tenía una mayor concentración de representantes de las Fuerzas Armadas. Este Consejo, y no un Ministerio, era el encargado de determinar los Objetivos Nacionales Permanentes, noción que nos es definida con exactitud, pero que abarca de manera transversal las diferentes áreas del sector público. En general, las Fuerzas Armadas tienen presencia en todos los ámbitos del Estado, tanto externo como interno (Sección 3: De los Frentes de Acción de Seguridad Nacional), y son las propias Fuerzas Armadas las encargadas de planificar y dirigir la política militar (Art. 35), función que es delegada a la autoridad civil en la LSPE. La Policía Nacional, los Cuerpos de Bomberos y la Cruz Roja Ecuatoriana, son determinados como organismos básicos de Defensa Civil y está dirigida por un oficial de las Fuerzas Armadas (Art. 88) y las Fuerzas Armadas se convierten en organismo de apoyo de la Defensa Civil (Art. 93).

miembros de las diferentes ramas del Estado, de los cuales hay un representante de las Fuerzas Armadas y uno de la Policía Nacional (Art. 6). También designa al Ministerio de Coordinación de Seguridad como la entidad responsable por la “elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado” (Art. 9), un cambio sustancial con relación a su equivalente, el anterior Libro Blanco. Así mismo, la preparación del Plan Nacional de Seguridad Integral está desarrollado, in extenso, por representantes civiles de la sociedad (Art. 10).

El artículo 11 de la LSPE establece un marco determinante en la definición de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Establece al Ministerio de Defensa como rector de la defensa y soberanía del Estado, y a las Fuerzas Armadas como su ejecutor, modificando la anterior prerrogativa que se adjudicaban las propias Fuerzas Armadas como defensores de la Constitución. El mismo artículo determina al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos como rector del orden público y a la Policía Nacional como su ejecutor, y su ámbito de acción son las “situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado”. Hay una delimitación explícita de las funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, funciones excluyentes y alineadas a la desmilitarización de la seguridad interna. Finalmente, se caracteriza a las Fuerzas Armadas de “naturaleza no deliberante” (Art. 44)

En una entrevista, el entonces Ministro de Defensa, Javier Ponce, durante la socialización del proyecto de Ley de Seguridad Pública y del Estado, dijo que se trataba de “un intento por superar una ley que fue inspirada por la guerra fría (...) y que tiene un elemento fundamental: desmilitarizar el concepto de la seguridad”. Agregó que también se busca desmilitarizar la conformación del Consejo de Seguridad Nacional y que la nueva entidad rectora de la política de seguridad “estará más bajo la influencia del Ejecutivo, de manera que concrete las políticas que el Ejecutivo tenga en materia de seguridad” (s/n, Ministro de Defensa: Se busca desmilitarizar concepto de Seguridad en Ecuador 2009). También insistirá en que “las

Fuerzas Armadas se acoplarán a la Ley de Seguridad y no intervendrán en el control del orden público” (s/n, Ecuador: FF.AA. se acoplará a Ley de Seguridad y no intervendrá en el control del orden público 2009).

Esto, en definitiva, es un quiebre, casi una respuesta, a la Doctrina de Seguridad Nacional. Se cambia el nombre, el enfoque militarizado del concepto de nación, por un enfoque comunitario del concepto de lo público. Se desliga completamente a las instituciones de la seguridad, Policía Nacional y Fuerzas Armadas, de cargos públicos (Art. 44), marcando claramente el terreno donde pueden participar estas instituciones. Se determina, a grandes rasgos, la seguridad interna, y se la encarga a la Policía Nacional, y la seguridad externa, y se la encarga a las Fuerzas Armadas, evitando una superposición de las funciones de cada una de estas. Eso refleja un cambio drástico de la visión que proponía la Doctrina de la Seguridad Nacional, donde la actuación de las Fuerzas Armadas era extensiva dentro de la seguridad interna, según las nociones de inseguridad que se manejaban en las diferentes épocas.

Pero el cambio que sintetiza esa ruptura con la Doctrina de la Seguridad Nacional es la búsqueda por devolver el mando de las instituciones de seguridad interna a la sociedad civil. Que los directivos de los organismos que velan por la seguridad sean civiles, para que sea efectiva la supremacía civil de la cual se habla en el primer capítulo, como elemento fundamental para lograr una verdadera consolidación democrática en todos los estamentos del gobierno. Se pone a la coordinación de la inteligencia bajo mando civil (Art. 15), al igual que la coordinación de los ministerios relacionados con la seguridad (Art.11). Se prohíbe, principalmente, la participación de elementos activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional dentro de la dirección de los organismos de seguridad. Y hay una toma efectiva de estos espacios. Son civiles los que entran a ocupar la dirección de las instituciones de seguridad.

De igual manera, hasta el 2006 la inversión en defensa con relación al PIB se mantenía en el 3.6%. Para el 2008 esa inversión bajó al 2.8% del PIB²⁹. La inversión en defensa se aproximaría a los viejos porcentajes únicamente a partir del 2010 y a causa de una mezcla de eventos: el proceso de remilitarización (a ser abordado en el capítulo siguiente) y el hecho de que el Estado asume presupuesto completo de las Fuerzas Armadas (cuyo financiamiento antes provenía del exterior).

3. Conclusión

Estos fueron los primeros pasos que se dieron para la desmilitarización de la seguridad interna. La desmilitarización es un proceso que necesita tiempo para reconstruir los paradigmas de la seguridad y el comportamiento de los agentes dentro de las instituciones. Cambiar la percepción que se tiene de los objetivos y los campos que abarcan las funciones. Al igual que en el resto de América del Sur, las Fuerzas Armadas estuvieron fuertemente marcadas por la doctrina de seguridad nacional. Hasta el 2006, a pesar de modernizaciones superficiales, las Fuerzas Armadas mantenían el mismo acercamiento hacia los temas de seguridad interna y el concepto mismo de democracia. Su acercamiento multidimensional, definido desde adentro de las propias Fuerzas Armadas, se enfocaba en aspectos de seguridad interna, y le conferían una calidad supraestatal donde, además de estar sujetos a la Constitución, eran garantes de la misma.

Desde el retorno a la democracia, las Fuerzas Armadas han dejado de ser una institución políticamente activa frente a la sociedad. Se ha mantenido como un juez del proceso democrático en las décadas de inestabilidad política que caracterizaron el panorama nacional. Su voto siempre ha decantado por la democracia. La paz con el Perú y la disminución su rol activo en la participación de las nuevas amenazas globales, mantuvieron a las Fuerzas Armadas vista de manera positiva desde la sociedad civil. Las Comisiones que investigaron la situación

²⁹ Según datos de la RESDAL.

de las Fuerzas Armadas revelaron su real estado, y síntomas adicionales de independencia presupuestaria y falta de rendición de cuentas.

Bajo ese esquema se redacta una nueva Constitución que recoge una serie de conceptos enfocados hacia una desmilitarización de la seguridad interna. Con este marco constitucional, se inicia el Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa donde se detectan los mayores problemas dentro de la construcción de las Fuerzas Armadas. La Ley de Seguridad Pública y del Estado creará el marco legal para esta reestructuración de las Fuerzas Armadas.

A través de esto, se buscó cambiar la relación de mando en los sistemas de inteligencia. Se los subyugó al poder civil y dentro de la jerarquía estatal, responden directamente al Ejecutivo. De esta manera se logró eliminar el financiamiento independiente (y extranjero), crear una mejor rendición de cuenta, coordinar las funciones de la inteligencia y transparentar el proceso. De igual manera, se delimitó el campo de acción de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, al igual que sus funciones. De la misma forma, se buscó poner un mando civil en las cabezas de los ministerios. En términos general, la coyuntura política permitió que se diera al ambiente necesario para que Angostura sirva como un detonante para develar una serie de irregularidades en las Fuerzas Armadas, consecuencia, en parte, de esa influencia de la doctrina de la seguridad nacional. Fue una microreproducción de los efectos que las dictaduras en el cono sur tuvieron para la desmilitarización de esos países.

CAPÍTULO III: FASE 2: 30-S Y EL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD

INTEGRAL

Con la nueva Constitución y fustigado por los ataques en Angostura, hubo una propuesta importante para iniciar un proceso de desmilitarización la seguridad interna. Una serie de elementos que buscaron sentar las bases para reformar la política de seguridad, definiendo claramente las funciones de las Fuerzas Armadas y limitando los nichos de independencia y financiamiento externo. A esto se sumó cambios institucionales que le devolvían el mando a civiles, y creaban una cadena de mando clara, que respondía a este nuevo mando civil.

De igual manera, al establecer las funciones de las Fuerzas Armadas hacia la seguridad externa y las funciones de la Policía Nacional hacia la seguridad interna, se creaba un marco legal que debía ser complementado con mejoras institucionales o nuevas instituciones que suplan los vacíos que dejaban las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la Policía Nacional tenía sus propios problemas, comenzando por una institucionalidad altamente militarizada, una inteligencia autónoma y financiada desde el extranjero, y frágil cohesión, evidenciada en el 30 de septiembre del 2010.

Fue precisamente la insurrección policial el 30 de septiembre lo que generó un punto de quiebre en la desmilitarización de la seguridad interna. Se mantuvieron las nuevas aproximaciones a la seguridad, desmilitarizadas en su concepto, pero de cuya ejecución continuó siendo parte las Fuerzas Armadas. A esto se sumó una nueva visión más comunitaria de las Policía Nacional que no se complementaba a las funciones previas de la institución, sino que reducía su campo de acción.

1. El estado de la Policía Nacional y las revueltas del 30-S

Los cambios que se introdujeron a los servicios de seguridad interna tuvieron una serie de obstáculos que concluyeron con eventuales enmiendas a la Ley de Seguridad Pública y del

Estado e incluso, más adelante, con una serie de cambios introducidos desde el Ejecutivo que contradijeron las primeras aproximaciones por desmilitarizar la seguridad.

Dentro del proceso que buscaba cambiar el paradigma de la seguridad interna en el Ecuador, se buscó la reestructuración de la Policía Nacional, manifestado de manera institucional en el Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI. Previo a esto, la Policía Nacional gozaba de bajos niveles de aceptación dentro de la sociedad ecuatoriana, ligando siempre su actividad con actos de corrupción y abuso de poder, cuando no con abierta extorsión y violación de los derechos humanos.

La historia desde 1979 de la Policía Nacional está plagada de irregularidades y abuso institucional, muchas veces utilizado como un organismo a disposición de los gobierno como mecanismo de represión. La efectiva separación de los campos de funcionamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son elementos que jurídicamente responden a una visión relativamente moderna de la seguridad interna. La Constitución de 1979 todavía consideraba como primordial la defensa de la seguridad nacional, y no hacía una distinción efectiva entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional (ambas consideradas Fuerzas Públicas), lo que decantaba a favor de las Fuerzas Armadas.

La Policía Nacional tendría relevancia con la creación de los Servicios de Investigación Criminal (SIC), una instancia utilizada como herramienta antsubversiva en el gobierno de León Febres-Cordero. A partir de entonces, la Policía Nacional quedó marcada por problemas internos que se manifestaban en su eficiencia, en el grado de confianza y en la percepción corrupción³⁰.

Así mismo, la conformación de los servicios de inteligencia de la Policía Nacional tuvo una formación paralela a los servicios de inteligencia militar. Ambas compartían las

³⁰ Ver Anexo 2

características de autonomía que generaron, en el caso de la Policía Nacional, que una institución civil se convierta en un organismo paraestatal, “autofinanciado” y poco transparente. Eso significó una cadena de mandos que no respondían a las autoridades civiles-gubernamentales y que tampoco estaban dispuestas a coordinar acciones con otras ramas de la inteligencia, principalmente con la de las Fuerzas Armadas³¹. La inclinación policial fue, en este sentido, moldeada por la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para ejemplo, “hasta la actualidad, (la policía) mantiene la palabra ‘frente’ para definir el ámbito de acción en el que trabaja” (Rivera, La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas 2011, 52).

El ataque en Angostura puso al descubierto el estado de las Fuerzas Armadas. La Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales reveló, en parte, también el estado de la Policía Nacional. Antes de esto, la información que se tenía sobre la policía era poco visible y su acceso restringido. Además, permaneció con “deudas históricas relacionadas con la violación de los Derechos Humanos” (Rivera y Barreiro, Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política 2011, 36). La Comisión determinó que el financiamiento de las dependencias especiales dentro de la Policía Nacional provenían del gobierno de los Estados Unidos y que, adicional a esto, se crearon varias dependencias policiales especiales *ad hoc* alineadas directamente a la agenda de seguridad estadounidense (Comisión para la investigación de los servicios militares y policiales ecuatorianos 2008). Esto, como consecuencia de una magra participación del gobierno en la dotación de los recursos básicos indispensables para tener una institución policial moderadamente eficiente. La Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) recibía donaciones, bajo el carácter de cooperación, de los Estados Unidos por \$2.556.000 anuales, lo que le

³¹ Existieron otros motivos para esta falta de coordinación. Según Rivera (2011), la Doctrina de Seguridad Nacional “sirvió de argumento, excusa o pretexto para la preservación de prácticas corporativas militares que coparon las instituciones de Inteligencia mediante redes clientelares; y, se la empleó para limitar el acceso de elementos policiales al sistema de información y análisis” (Rivera, La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas 2011, 51).

permitía tener un grado de completa autonomía, tanto operativa como al momento de recibir recursos. El informe también encontró indicios sobre posibles operaciones de la policía colombiana en territorio ecuatoriano. La conclusión del informe fue la siguiente:

La UIES y la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) tienen poco o ningún control de parte de los organismos políticos gubernamentales, ni rinden cuentas a ellos, sobre los recursos recibidos del exterior; tampoco existen evaluaciones sistemáticas ni adecuado monitoreo de organismos gubernamentales independientes sobre los resultados de las operaciones realizadas con estos recursos.

Con la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado, otro resultado de los ataques de Angostura, inició un proceso más intensivo por lograr una desmilitarización de la seguridad interna. Eso implicaba eliminar las funciones de las Fuerzas Armadas que estén relacionadas con su involucramiento dentro de la seguridad interna. Elemento que creó un vacío, que fue llenado con una Policía Nacional que se buscó transformar y modernizar para adaptarla a los nuevos paradigmas de seguridad que se estaban empleando.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado, además de delimitar las funciones de las Fuerzas Armadas, sirvió para establecer el nuevo marco de la Policía Nacional. Bajo esta ley, la “protección interna, el mantenimiento y control del orden público (...) corresponden a la Policía Nacional su ejecución” (Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009). Dentro de estas funciones se incluía la lucha contra las “situaciones de violencia, delincuencia común y *crimen organizado*”. Al igual que con las Fuerzas Armadas, la participación de la Policía Nacional dentro de organismos civiles fue limitada, como respuesta a la posición “militarizada” de la Policía.

Las modificaciones en la estructura de la Policía Nacional serviría para complementar este proceso de desmilitarización y, a su vez, llenar el vacío físico que dejarían las Fuerzas

Armadas, una vez que sus funciones fueron redefinidas. Este empoderamiento de la Policía Nacional para tomar un rol más determinante y extendido dentro de la seguridad interna implicaba una extensa reforma institucional, además de las correspondientes reformas legales y salariales. Por eso, adicional a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se inició el proceso de modernización de la Policía Nacional, detallado en el Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI, publicado en enero del 2010.

Dentro de los cambios institucionales más significativos, está el nuevo enfoque que se pretendió dar a la Policía Nacional: el de policía comunitaria. Esta reformulación de la policía buscaba crear una institución que funcione más eficientemente desde el nivel local, conjuntamente con las comunidades; la antítesis de lo que representaba en el pasado la Policía Nacional. Este acercamiento buscaba generar mayores niveles de transparencia en la institución, además de revalorizar la labor del policía. La transformación tendría cuatro fases, cada una abordada desde una planificación alineada con el Plan Nacional del Buen Vivir y la Constitución. Los objetivos incluían mejorar los niveles de formación, fortalecer la capacidad operativa e institucionalizar un sistema de control para el control de la corrupción. (Policía Nacional 2010)

A esto se le sumó una reestructuración del cálculo de salarios percibidos. La reforma llegó en la Ley Orgánica de Servicio Público (publicada en Agosto del 2010), donde se reconoció a los agentes de la Policía Nacional (así como a los de las Fuerzas Armadas) dentro del Servicio Público. A través de esta Ley, se generaron escalas remunerativas establecidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, donde se hacía efectiva un alza salarial para los diferentes rangos, se reconocieron compensaciones en base particularidades de su trabajo, pero se eliminaron ciertos beneficios que recibían a manera de bonos y agasajos. Adicional, se ponía bajo rectoría del Ministerio de Educación las instituciones educativas que se encontraban

administradas por la Policía Nacional (y también de las Fuerzas Armadas) (Ley Orgánica del Servicio Público 2010).

A partir de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Servicio Público, se generó insatisfacción y malestar dentro de ciertas facciones de la Policía Nacional que se decían afectadas por las nuevas disposiciones legales. Este sería un punto de quiebre dentro de la corriente por desmilitarizar la seguridad interna.

Existe un profundo debate sobre la naturaleza de los eventos que sucedieron el 30 de septiembre del 2010, y de cómo catalogarlos. Tanto desde el Ejecutivo, como desde la OEA y las Naciones Unidas se aceptó como un intento de golpe de Estado lo ocurrido en el 30 de Septiembre. Sin embargo, existen varias lecturas a los acontecimientos, detalladas de mejor manera por Pablo Ospina (2011). El objetivo de esta tesis no es catalogar al 30 de Septiembre, pero sí analizar la manera en qué este evento fue determinante para la militarización de las políticas de seguridad interna.

Lo que evidentemente desnudó lo ocurrido en el 30 de Septiembre, fue la fragilidad institucional de la Policía Nacional. Además de una serie de fallas dentro de los nuevos servicios de inteligencia (Rivera, La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas 2011, 70-73), se evidenció una falta de alineamiento de un sector de la Policía Nacional con el proyecto político que buscaba modificar los paradigmas de la seguridad interna. Además de que se requirió, una vez más, de la intervención de las Fuerzas Armadas para solucionar el conflicto. Las secuelas del 30 de septiembre dejaron muertos y heridos (El saldo de un día trágico para el país 2010) y expusieron los recelos y la desconfianza que existía entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

El punto de quiebre dentro del proceso de desmilitarización, fue un evento puntual en el 30 de septiembre. El gobierno central invocó al arbitraje de las Fuerzas Armadas a su favor. Como se explicaba en los capítulos anteriores, los militares han sostenido o depuesto

presidentes en la última década. A pesar de que de la Constitución se eliminó la posibilidad de un arbitraje militar, fue el propio gobierno el que invoca este arbitraje militar. “Posiblemente lo creyeron necesario, pero no por ello deja de ser preocupante” (Ayala Mora, Insurrección policial y derechos humanos 2010, 60).

2. El retorno a la militarización

Lo que la Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales reveló sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia de la Policía Nacional, fueron complementados por la revuelta policial. Parte del discurso desde el Ejecutivo se basó en calificar al 30 de Septiembre como un intento de Golpe de Estado por parte de un sector de la Policía Nacional. El Presidente Rafael Correa manifestó que no habría concesiones ni enmiendas a la Ley de Servicio Público, aparente motivación de la sublevación (Correa 2011).

Uno de los primeros actos relacionados con la sublevación, más no necesariamente consecuencia de, fue el alza salarial a la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. De igual manera, se mantuvieron las bonificaciones derogadas por la Ley de Servicio Público hasta Diciembre. El Ejecutivo sostuvo que esta decisión fue acordada previo al 30 de Septiembre (Mena 2010). El comandante de la Policía Nacional renunció un día después de la revuelta (Agencia EFE 2010) y Patricio Franco fue designado para ser su reemplazo.

A partir de este momento iniciaron una serie de cambios que reestructuraron la política de seguridad interna. La primera área de análisis será el proceso de reforma institucional y legal cuyos documentos principales son el Plan Nacional de Seguridad Integral, como esquema reformativo tanto del aparato militar como de las nuevas funciones de la Policía Nacional, el Decreto Presidencial No. 632 y el Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana.

a. *Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*

El 7 de diciembre del 2010, desde presidencia se envía la Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado a la Asamblea Nacional. Los cambios propuestos son los siguientes:

1. Agregar al literal b) del Artículo 11 el siguiente inciso: “Las Fuerzas Armadas intervendrán, por disposición de la o el Presidente de la República y conforme a las condiciones establecidas en la presente Ley, en la *protección interna y el mantenimiento y control del orden público*, cuando por circunstancias de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito”.
2. Agregar a continuación del Artículo 23, el siguiente artículo: “Empleo de las Fuerzas Armadas para le prevención, control y restricción del delito.- Las o los Ministros del ramo mediante Acuerdo inter ministerial, *podrán disponer que las Fuerzas Armadas intervengan en acciones destinadas a la protección interna y mantenimiento y control del orden público*, que incluye control de armas, inteligencia anti delictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito”.

En la exposición de motivos para la Reforma a la Ley, se reconoce las limitaciones a la seguridad externa de las Fuerzas Armadas, se manifiestas también la deficiencia de la Policía Nacional para contener a la delincuencia, como consecuencia de la negligencia estatal por fortalecer a esta institución en década pasadas. Para solucionar este problema, se “hace precisa la intervención de las Fuerzas Armadas” (Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado 2010). La Ley concede excesiva discrecionalidad al Ejecutivo en el uso de las Fuerzas Armadas, además de utilizar a las Fuerzas Armadas para controlar el orden público, extralimitando las funciones detalladas en la propia Constitución. Los motivos aludidos por la Presidencia responden a una coyuntura real, sin embargo la solución que se contemplada es el

primer paso hacia una remilitarizar la seguridad interna del Estado, devolviendo a las Fuerzas Armadas a las funciones de las cuales se pretendió separarlas.

b. Decreto Presidencial No. 632, Decreto Ejecutivo No. 749 y el Plan Nacional de Seguridad Integral

El 17 de Enero del 2011 se expide el Decreto Presidencial No. 632. El artículo primero del Decreto le daba la representación legal de la Policía Nacional al Ministerio del Interior. Este primer paso busca devolver la Policía Nacional a la dirección civil y el artículo 2 limitaba las funciones de las Policía Nacional a las actividades operativas contempladas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional³². Esto le dio mayor discreción al Ejecutivo para poder especificar las funciones de la Policía Nacional, su organización y su alcance.

Adicionalmente, 28 de abril del 2011, se expide el Decreto Ejecutivo No. 749, por el cual se deroga el Acuerdo Interministerial 001. El Acuerdo Interministerial 001 asignaba el control y decomiso de las armas a la Policía Nacional. Como consecuencia del Decreto, la función regresó a manos de las Fuerzas Armadas (Bravo, Tres proyecto para dar un giro a la Policía y a las FF.AA. 2013).

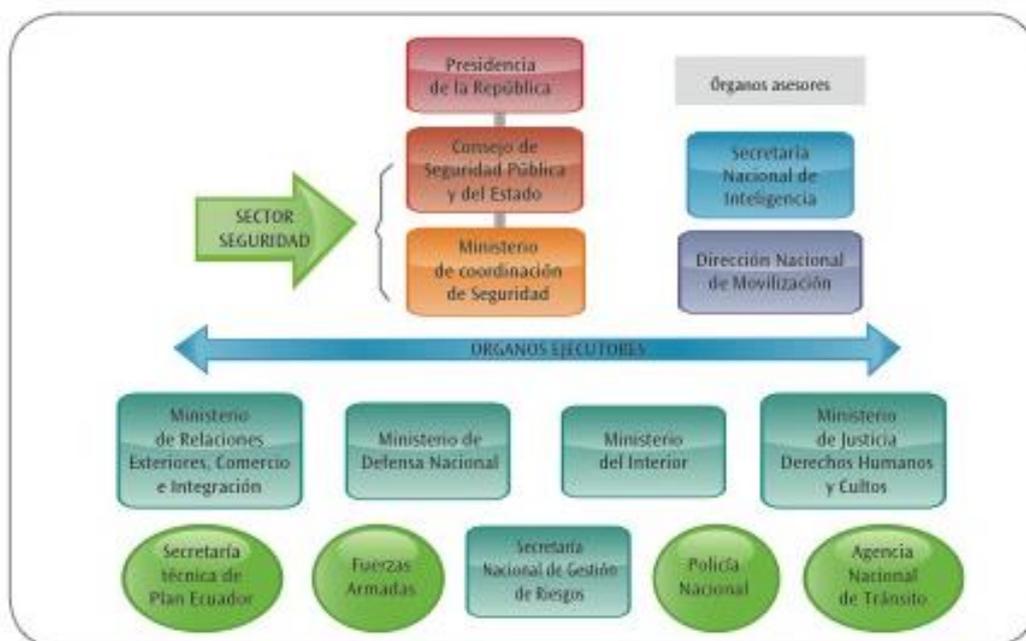
³² Art. 4: Son funciones específicas de la Policía Nacional:

- a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública;
- b) Prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la Ley, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional;
- c) Custodiar a los infractores o presuntos infractores; y, ponerlos a órdenes de las autoridades competentes dentro del plazo previsto por la Ley;
- d) Prevenir, participar en la investigación y control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicos, precursores químicos, enriquecimiento ilícito y testaferrismo en el país, coordinado con la Interpol y más organismos similares nacionales y extranjeros;
- e) Cooperar con la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales;
- f) Mantener la seguridad externa de los centros de rehabilitación social del país e interna en casos de emergencia a solicitud de la autoridad competente;
- g) Participar en la planificación, ejecutar y controlar las actividades del tránsito y transporte terrestres en las jurisdicciones que la Ley le autorice;
- h) Controlar el movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país;
- i) Cooperar en la protección del ecosistema;
- j) Colaborar al desarrollo social y económico del país;
- k) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del mejor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador; y,
- l) Las demás que determinen la Constitución Política de la República y las leyes.

En diciembre del 2011, se presenta el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI). El enfoque dogmático del PNSI desarrolla el concepto de Seguridad Humana, donde se “sitúa al ser humano como eje principal y transversal de la seguridad, incorporado a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva” (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 14). Para el cumplimiento de este plan, es el Ministerio de Coordinación de Seguridad quien asume el rol de entidad encargada de su aplicación.

En el Plan Nacional de Seguridad Integral también se asimila un concepto multidimensional de la seguridad, como una manera de parcialmente desmilitarizar el concepto de la seguridad. El mismo enfoque que se alinea a la nueva corriente de la Doctrina de Seguridad Nacional y que si bien desmilitariza el concepto de seguridad, es decir, elimina a la “defensa” como fin último de la seguridad, no termina de desmilitarizar en la práctica, como veremos más adelante. Se abarcan nuevas amenazas: narcotráfico, delincuencia transnacional organizada, terrorismo, inseguridad ciudadana, entre otras.

Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral (2011)

El Plan Nacional de Seguridad Integral identifica varias “nuevas amenazas”³³ que son parte del enfoque que se buscaba dar a esta nueva visión de seguridad interna. Sin embargo, el PNSI se limita a enumerar las amenazas, mas no a identificar los organismos encargados de combatir estas amenazas. Como se dijo antes, muchas de estas amenazas se alinearon a la revisión de la Doctrina de Seguridad Nacional, y, más allá de mencionar la necesidad de abordar estos temas transversalmente, es decir, desde diferentes ámbitos de la administración pública (salud, economía, seguridad, etc.), no se plantean acercamiento alternativos donde las Fuerzas Armadas no estén directamente involucradas. Tanto es así, que en el mismo PNSI, se utiliza una fotografía donde militares son los encargados de hacer controles de seguridad en la ciudad (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 46). El plan también enfatiza la manera en que las Fuerzas Armadas se han convertido en

Un importante *apoyo de la Policía Nacional en actividades de Seguridad Ciudadana*, ejerciendo - entre otros -, un mejor control sobre el porte y tenencia de armas (conducta prohibida en todo el territorio nacional), control y represión del contrabando de combustibles, en las actividades de minería ilegal, en la lucha contra el narcotráfico, el mantenimiento de la seguridad y el orden público, entre otros, que son considerados como amenazas a la Seguridad y que se desarrollan con mayor preeminencia en territorios fronterizos. (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 69)

³³ Según el Plan Nacional de Seguridad Integral:

- La extrema pobreza, la inequidad y la exclusión social.
- Los desastres naturales o provocados
- Los problemas del medio ambiente
- Las enfermedades infectocontagiosas
- Los conflictos de identidad: étnica, religiosa, cultural y regional
- El comercio y transporte de materiales peligrosos
- Los efectos negativos del conflicto colombiano
- La inseguridad ciudadana
- Las migraciones descontroladas
- La escasez de recursos
- La posibilidad de conflictos interestatales
- La delincuencia transnacional organizada
- La conspiración política para desestabilizar y/o derrocar al gobierno legítimo
- Delincuencia organizada transnacional

Si bien muchas de estas acciones resultan en una mayor seguridad, no significa que deba ser función de las Fuerzas Armadas responder a estas, incluso si se encuentran en territorio fronterizo. Y aunque la experiencia y el conocimiento obtenido durante las décadas que tuvieron esta labor encargada conviertan a las Fuerzas Armadas en la, probablemente, única institución apta para llevar a cabo estas acciones, tampoco se plantea, dentro del Plan Nacional de Seguridad Integral, o dentro de cualquier otro instrumento de planificación, una progresiva transición hacia organismos civiles.

Mientras el nuevo rol de las Fuerzas Armadas³⁴, en el Plan Nacional de Seguridad Integral, quedaba inconcluso, hay un adelanto sobre los nuevos roles que desempeñaría la Policía Nacional. Unos de los cambios más significativos es la reformulación del sentido de la Policía Nacional, de un cuerpo de acción, hacia uno preventivo, transformando las Unidades de Policía Comunitaria y las Unidades de Vigilancia Comunitaria en Unidades que trabajen directamente con las comunidades.

En general, la visión del Plan Nacional de Seguridad Integral busca cambiar el acercamiento hacia los temas de seguridad, alineado a una corriente sudamericana, explicada en el primer capítulo, que busca de una manera u otra desmilitarizar el concepto de seguridad restando importancia al valor externo de la seguridad (la guerra o al defensa exterior). Para esto se adopta una visión multidimensional de la seguridad, es decir, entender a la seguridad desde los diferentes factores que influyen en la inseguridad: educación, salud, inequidad, etc. Existe una reformulación de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional, modificando sus funciones y su aproximación a los temas de seguridad. La Policía Nacional, por ejemplo, pasa a tener un

³⁴ Como se mencionó anteriormente, el artículo 158 de la Constitución define como misión fundamental de las Fuerzas Armadas la “defensa de la soberanía y la integridad territorial”; mientras que define como funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional, la “protección interna y el mantenimiento del orden público”. De igual manera, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional determina la misión de las Fuerzas Armadas hacia la conservación de la soberanía, pero todavía responde a un documento desarrollado dentro del marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional, previo al cambio de enfoque introducido por la Constitución, y se incluye la colaboración con el desarrollo social y económico del país. Mientras la gran reforma a la Policía Nacional vendría en el Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, las Fuerzas Armadas mantendrían su estatus quo.

carácter más comunitario. Sin embargo, en vez de que sus funciones sean ampliadas a lo comunitario, se enfatiza la “participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en Seguridad Interna” de las Fuerzas Armadas, además de delegarle funciones permanentes en control de armas, control de invasiones, control a las actividades de minería ilegal, entre otras (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 80).

c. Cambios de mando y militarización efectiva de la seguridad interna

Los procesos de desmilitarización son largos. Además de una profunda reforma legal e institucional, la desmilitarización requiere de un cambio cultural dentro de las cúpulas militares como administradores de la institución. A esto se debe sumar aproximaciones distintas a la formación militar y buscar eliminar los nichos de autofinanciación que pueda haber. La tradición militar y el enfoque securizador de las Fuerzas Armadas tiene una supraestructura institucional que moldea el aparato militar y define su acercamiento a la seguridad, tanto interna como externa. Cambiar esta supraestructura es un proceso. La militarización, por otro lado, cae dentro de la zona de confort de las Fuerzas Armadas. La supraestructura institucional se puede adaptar a los cambios técnicos e institucionales, especialmente cuando sus funciones son devueltas.

Los primeros cambios se dan dentro de los mandos de las instituciones de seguridad. Después de Angostura, se delegó al mando civil el control de las instituciones de seguridad. Sin embargo, a partir del 30 de septiembre del 2010, se realizan una serie de cambios que devuelven el control de estas instituciones a agentes militares. El cambio de los mandos civiles puede responder a una falta de confianza en las habilidades civiles frente a puestos sensibles donde la experiencia es un factor determinante. Cualquiera que sea el motivo, el efecto real fue devolver el mando de instituciones claves dentro de la seguridad, a agentes vinculados a las Fuerzas Armadas.

Institución	Al 30 de Septiembre del 2010	A partir del 30 de Septiembre del 2010
Secretaría Nacional de Inteligencia	Arquitecto Francisco Jijón	Vicealmirante (R) Homero Arellano (26/10/2010 – 16/12/2010) Vicealmirante Luis Yépez (17/12/2010 – 16/11/2011)
Ministerio Coordinador de la Seguridad	Fernando Bustamante Gustavo Larrea Miguel Carvajal	Vicealmirante (R) Homero Arellano (17/12/2010 – actualidad)

Tal como propone el plan, las Fuerzas Armadas se convierten en una fuerza de apoyo de la Policía Nacional. Participan activamente en las tareas descritas por el Plan Nacional de Seguridad Integral³⁵. El aumento en el presupuesto militar en el Ecuador es el reflejo de dos tendencias. Primero, la recuperación completa del financiamiento de las Fuerzas Armadas (los rubros que antes eran financiado por organismo internacionales son asumido por el Estado), la modernización del equipamiento y la estructura, y las reestructuración del escalafón salarial y el aumento de sueldos para los miembros de las Fuerzas Armadas. La segunda tendencia fue continuar con las actividades de apoyo a la Policía Nacional y su participación activa en seguridad interna (bajo el nuevo enfoque multidimensional). Las cifras son un indicativo referencial de la magnitud de este apoyo que, basado en lo expuesto en el primer capítulo, deberían ser ampliamente limitadas, preferiblemente nulas. Muchos de los recursos asignados a las Fuerzas Armadas terminan, de manera indirecta, destinados a temas de seguridad interna, cuando la institución destina sus actividades a la seguridad interna. *En general, las mayores funciones que cumplen actualmente las Fuerzas Armadas están relacionadas con la seguridad interna.*

³⁵ Ver Anexo 3 para una muestra de eventos “más importantes” realizados por las Fuerzas Armadas, como parte de la rendición de cuentas del 2013.

d. El Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana

El Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana (COESC) enviado desde la Presidencia el 30 de septiembre del 2011 y presenta la modificación más extensiva de la Policía Nacional. Desde que fue enviada a la Asamblea ha sufrido una serie de modificaciones, pero sin duda será determinante en la dirección doctrinaria tomada frente a la militarización de la seguridad interna. La propuesta inicial del Ejecutivo, sin embargo, muestra la intención de modificar institucionalmente a la Policía Nacional, dándole un carácter más comunitario. La manera en que se maneje este tema, es decir, si la reestructuración de la Policía Nacional supone una limitación de sus funciones hacia lo comunitario o si significa una ampliación de sus funciones a hacia lo comunitario, determinará que institución de la fuerza pública continuará supliendo los requerimientos de la seguridad interna.

El 15 de julio del 2013 entró en primer debate el Proyecto de Ley del COESC. Según el primer debate del proyecto de Ley, las variaciones propuestas a la Policía Nacional responde al agotamiento del “modelo policial militarizado (...) y con recaudación autónoma” cuya eficiencia para enfrentar los temas de seguridad interna ha sido limitada. Bajo esta premisa, el proceso de modernización de la Policía Nacional comprendería reformas que incluirían, entre otras, la conformación de un “organización de naturaleza civil, vinculada básicamente a los gobiernos locales y a la comunidad, en sus actividades” (Asamblea Nacional del Ecuador 2013).

El 26 de julio del 2013, en el Aniversario de la Armada del Ecuador, el presidente Rafael Correa dispuso los temores sobre convertir la Fuerzas Armadas en un Policía Militar y debilitar a la Policía Nacional mediante el COESC o la Reforma a la LSPE. Concluyó diciendo: “Lo que se busca con el nuevo Código (COESC) es mayor claridad legal para que las *Fuerzas Armadas puedan colaborar en la seguridad interna*” (F.F.A.A. fortalecerá seguridad interna 2013).

En general, las Fuerzas Armadas volvieron a su rol activo dentro de la seguridad interna. Mientras se mantuvo la dependencia económica de las Fuerzas Armadas al gobierno central, las cabezas de los organismos de defensa volvieron a manos militares. A esto se sumó la reestructuración de la Policía Nacional que sirvió, en definitiva, para *limitarla* a una función comunitaria (en vez de *ampliar* sus funciones a lo comunitario), para que sean las Fuerzas Armadas, una vez más, las que llenen esos vacíos dejados. Pero el punto que define este regreso al viejo paradigma de la militarización, fue la incapacidad del propio gobierno de sostener el proceso de desmilitarización, en el tipo de evento que, históricamente, a determinado a las Fuerzas Armadas como los defensores de la Constitución y el voto dirimente: el intento de golpe de Estado, o la sublevación policial, del 30 de septiembre del 2010. Llamar a las Fuerzas Armadas y no a la movilización social, aunque la movilización social haya estado presente, es lo que marcó la diferencia. Y sirvió, en última instancia, para reivindicar la legitimidad de las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía.

3. Conclusiones

Hay una clara línea doctrinaria que responde a un intento de desmilitarización de la seguridad interna. Hasta la sublevación policial del 30 de septiembre del 2010, se crearon una serie de reformas que buscaban reducir las funciones de las Fuerzas Armadas y modernizar a la Policía Nacional, para suplir los vacíos que se crearían. La Ley de Seguridad Pública y del Estado estableció el marco legal para la desmilitarización efectiva de la seguridad interna. Un proceso largo que nunca llegó a despegar.

El 30 de septiembre del 2010 fue un punto de quiebre dentro de este proceso. Como una consecuencia de la sublevación, posiblemente generada por la desconfianza hacia la Policía Nacional, se revirtió el proceso. Si bien se continuó con la desmilitarización dentro de la Policía Nacional, y se generaron cambios significativos que devolvieron el carácter civil a esta Policía (como el Decreto Presidencial No. 632), las Fuerzas Armadas permanecieron estáticas. El Plan

Nacional de Seguridad Integral redefinió el concepto de seguridad, dándole un carácter multidimensional y cambiando ese enfoque que limitaba la seguridad a un tema de violencia.

Este cambio no es un paso hacia la desmilitarización. La desmilitarización únicamente puede venir una vez que este nuevo acercamiento multidimensional esté complementado con instituciones civiles que busquen solucionarlo. Identificar nuevas amenazas dentro de la seguridad interna, únicamente para darle a las Fuerzas Armadas la responsabilidad para combatir las, es institucionalizar a la militarización desde el Estado. Dentro del Plan Nacional de Seguridad Integral se contempló, entre otras cosas, a las Fuerzas Armadas como una fuerza de apoyo de la Policía Nacional. Es decir, las Fuerzas Armadas continuaron como actor dentro de la seguridad interna. Como todo proceso, no se puede cortar la presencia de las Fuerzas Armadas en un espacio donde han actuado por tres décadas. Pero tampoco se contemplaba un escenario donde se redujera paulatinamente su presencia dentro de la seguridad interna.

El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana (COESC) propone inicialmente la desmilitarización de la Policía Nacional y, a la vez, darle un carácter comunitario. La fragmentación de la Policía Nacional no significa tácitamente que sus funciones serán asumidas por las Fuerzas Armadas. Hay muchos modelos institucionales de seguridad, donde hay varias instituciones civiles independientes encargadas de diferentes temas específicos relacionados a la seguridad. El gran inconveniente que genera el COESC es que al limitar las funciones de la Policía Nacional y darle un carácter más comunitario, se crea un vacío en la seguridad interna, que deberá ser correctamente abordado desde la misma Policía Nacional, y no delegado a las Fuerzas Armadas. De no ser así, las Fuerzas Armadas dejarán de ser fuerzas de apoyo para la Policía Nacional, y de facto, ganarán esos espacios internos que deberían ser atendidos por una institución civil, y que fueron mencionados antes: armas, narcotráfico, invasiones y minería ilegal, entre otros. No significa que inmediatamente estos

vacíos serán asumidos por las Fuerzas Armadas³⁶, pero sí que seguirán llenándolos.³⁷ De aprobarse la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (ya en segundo debate en la Asamblea Nacional), el rol activo de las Fuerzas Armadas dentro de la seguridad interna será institucionalizado.

El proceso de desmilitarización no es únicamente institucional. La reforma institucional, sin embargo, es un paso inicial importante para llevar adelante este proceso. En el Capítulo 2 se mencionaron los avances que se dieron en el tema, al igual que la presencia civil en la redacción de los textos que regulaban y limitaban las acciones de las Fuerzas Armadas. Lo que ocurre después del 30 de septiembre muestran como este proceso únicamente fue superficial. Mientras el poder civil puede buscar una reestructuración del poder militar, este proceso requiere de tiempo para que se vuelva parte de la estructura del Estado. Mientras el poder político ha asumido el rol de dictar la política de seguridad, también la direccionó hacia la militarización. Esta incongruencia puede ser explicada a partir de lo mencionado en el primer capítulo: la manera en que el poder militar está incrustado dentro del Estado y como aun el gobierno civil legitimado de cierta manera por el apoyo popular, inicialmente dispuesto a cambiar esta figura, termina por ser absorbido por una construcción más fuerte que los cambios institucionales.

³⁶ La inversión del Ministerio de Interior en la lucha contra las drogas es importante, al igual que los resultados logrado, pero hay una constante participación de las Fuerzas Armadas como fuerza de apoyo (ver Anexo 3).

³⁷ Ver Anexo 3 para más ejemplos.

CONCLUSIONES

Hay una militarización histórica en América Latina, producto de una conjunción de factores que la han dado una institucionalidad propia dentro de los esquemas estatales. Tanto nuestra debilidad democrática, como nuestra fragilidad institucionales fueron el escenario propicio para permitir la que se efectivice la Doctrina de la Seguridad Nacional. Mientras las muestras más evidentes de los efectos de la Doctrina de Seguridad Nacional son las múltiples dictaduras que han plagado el continente, hay varias reminiscencias de militarización engrandas en el funcionamiento del gobierno: desde el marco legal hasta el financiamiento.

La militarización genera una serie de limitaciones al proceso democrático. El establecimiento de instituciones paraestatales, sin una sujeción directa al mando civil y con autonomía en sus acciones, influyen en la toma de decisiones dentro del gobierno. Como fue señalado en el primer capítulo, hay una serie de características que fueron tomando las fuerzas militares en la formación del Estado y que limitaron sus funciones a la protección externa y de la soberanía. La sujeción al mando civil, dependencia presupuestaria, separación física con la sociedad y un enfoque plenamente exterior permite un desenvolvimiento adecuado de las instituciones democráticas, sin las presiones que puede nacer de un organismo con capacidades dirimentes.

Hay un tendencia latinoamericana que busca modificar el enfoque de seguridad, cambiando a la visión de defensa, por un acercamiento multidimensional de la seguridad, donde se tomaban en cuentas diferentes factores como generadores de inseguridad. En el Ecuador, como un movimiento coordinado con los otros países de UNASUR, se adoptó este enfoque multidimensional, y se hicieron las modificaciones necesarias para que las instituciones encargadas de la seguridad, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se alinearan a esta visión. Se buscó una mejor coordinación entre Ministerios, a la par que se delimitaban las

funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, la primera hacia el exterior, la segunda hacia el interior.

Este cambio fue recogido, en primera instancia, por la Constitución del 2008 y reforzado por la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Pero un catalizador que desnudó el estado de las Fuerzas Armadas y le dio mayor urgencia a la desmilitarización fue el ataque en Angostura. Las investigaciones que se dieron demostraron los altos grados de autonomía que tenían las Fuerzas Armadas, la falta de coordinación y sujeción al gobierno, además de su actuación frente a los ataques. Se sumó a la evidente intromisión de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna (en temas de narcotráfico y como actores dirimientes al momento de existir conmoción interna, entre otros) otra serie de elementos que mostraron el verdadero grado de militarización.

En este proceso de desmilitarización, ocurre la insurrección militar del 30 de septiembre del 2010. A partir de este evento, hubo un cambio en la manera que se estructuraban las modificaciones a la seguridad interna. El Plan Nacional de Seguridad Integral fue el primer documento de planificación que delineó cuáles serían las pautas para una nueva Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

Se le dio un enfoque comunitario a la Policía Nacional, que era la continuación de la propuesta de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Sin embargo, las líneas generales no contemplaban una ampliación de las funciones de la Policía Nacional. Es decir, no contemplaba una Policía Nacional capaz de asumir lo vacíos en seguridad que dejarían las Fuerzas Armadas, una vez que se haga efectiva su función externa. Lo que se contemplaba era unas Fuerzas Armadas que se constituían como fuerzas de apoyo de la Policía Nacional. Como propuesta inicial, responde seguramente a un proceso de transición necesario dentro de la seguridad interna. Los espacios que las Fuerzas Armadas históricamente han ocupado, siguen siendo espacios sensibles dentro de la seguridad interna y es necesario un proceso donde

paulatinamente son entregados a la Policía Nacional. A pesar de lo problemático que haya sido, la experticia de las Fuerzas Armadas en estos campos las ha vuelto efectivas, o más efectivas, que una Policía Nacional con serios problemas institucionales. Sin embargo, en el mismo Plan, las proyecciones para el 2013 no buscan una transición hacia la desmilitarización física de la seguridad interna, sino que las Fuerzas Armadas continúan como fuerzas de apoyo de la Policía Nacional.

A esto se suma cambios en la dirección de instituciones claves dentro de la seguridad. Primero, asume la dirección de la Secretaría Nacional de Inteligencia el Vicealmirante Luis Yépez, en reemplazo de Francisco Jijón. En un cargo que mantiene hasta la actualidad, el Vicealmirante Homero Arrellano asume la dirección del Ministerio Coordinador de Seguridad. Una vez más, es un agente militar el encargado de la seguridad interna. Más allá de su posible idoneidad y buena voluntad, el gran problema dar delegar esta función a personal de las Fuerzas Armadas es que su formación y visión es, precisamente militar. Los objetivos de la sociedad civil y de las Fuerzas Armadas, como se dice en el primer capítulo, son fundamentalmente distintos.

Y es el mismo problema que se genera al delegar las funciones de seguridad interna de la Policía Nacional a las Fuerzas Armadas. Los objetivos de la Policía Nacional son, desde su concepción, diferentes a los objetivos de las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional está entrenada para contener y retener, a través de un acercamiento más defensivo frente a la comunidad. Las Fuerzas Armadas están entrenadas para matar. De igual manera, la relación con la ciudadanía de la Policía Nacional es, o debería ser, cercana y de colaboración. Las Fuerzas Armadas protegen desde el conflicto. No hay necesidad de una relación cercana con la ciudadanía.

Cuando hay malestar dentro de las organizaciones civiles, existe un paro. Cuando hay malestar dentro de las Fuerzas Armadas, más aun con una fuerza que ha extendido tanto sus

operaciones dentro del Estado, hay una atmósfera que sugiere golpe de Estado. Los costos contemporáneos de un golpe de Estado son altos, pero no siempre serán lo suficientemente altos para evitarlo³⁸. Y no siempre los intentos de desestabilización tienen que ser abiertamente insinuados.

En ese sentido, los intentos por desconcentrar el poder dentro de las instituciones de seguridad, como es la división de la Policía Nacional, es un paso importante. Pero estos intentos deben ampliarse a las otras instituciones, principalmente las Fuerzas Armadas, donde basta con que sus funciones sean limitadas a las que por ley les corresponden. Lo que se está creando, según Lautaro Ojeda, es una serie de instituciones sin autonomía relativa ni los debidos pesos y contrapesos para garantizar su independencia: relación con las otras funciones del Estado y mecanismos de transparencia. Hay una concentración de las instituciones en el Ejecutivo, aupada, sin duda, por la realidad política coyuntural, pero que en el futuro, en otras realidades, se mantendrá.

La cronología en la que se dieron los acontecimientos desde el 2008 muestra un problema adicional. Después de los ataques en Angostura, el gobierno se organizó a partir de un enfoque que favorecía la desmilitarización. Una vez que se inició este proceso, y con el 30 de septiembre de detonante, la política del Estado fue reducir los espacios de acción de la Policía Nacional a lo comunitario y los vacíos que dejó fueron llenados por las Fuerzas Armadas. Esto significó que, en un sistema más institucionalizado y regulado, la militarización de la seguridad se da de facto, con una diferencia fundamental con la militarización de décadas anteriores: es ahora el mando civil, en este caso el Ejecutivo, quien tiene un alto grado discrecional sobre las funciones de las Fuerzas Armadas dentro de la política interna. Esto no quiere decir que esta capacidad haya sido abusada por el gobierno. Significa que existe aquella posibilidad; tanto en este, como en los gobiernos venideros.

³⁸ Por ejemplo, en el caso de Venezuela en el 2002

El hecho de que antes del Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana se haya modificado la Ley Orgánica de la Policía Nacional y no la de las Fuerzas Armadas, al igual que el preámbulo creado por el Plan Nacional de Seguridad Integral, muestran el enfoque que se le quiere dar a la seguridad interna. El problema de la militarización es que desvirtúa el proceso democrático sin importar quién esté al mando de las Fuerzas Armadas, ya sea un poder extranjero o nacional. Se genera un desajuste de poder dentro del Estado, entre sus instituciones y frente a la ciudadanía. Si bien no hay indicios sobre abuso o mala fe por parte del Ejecutivo al momento de utilizar a las Fuerzas Armadas como herramienta política, esto no significa que no los pueda haber.

La tesis no pretende desmerecer los avances que se han dado en temas de seguridad interna: unificación de salarios, profesionalización de los servicios, inclusión de la sociedad civil en temas de seguridad, uso de conocimiento técnico y científico en las tareas de seguridad, policía comunitaria, modernización en infraestructura, procesos, armamento, entre otros, así como una reestructuración de los servicios de inteligencia, previamente financiados por los Estados Unidos. Tampoco se pretende desvirtuar las bondades de una policía con un enfoque comunitario. El problema radica en los vacíos que deja la Policía Nacional en la seguridad interna al ser reducida únicamente a una fuerza comunitaria. Vacío que no es llenado por nuevos organismos civiles o dependencias adscritas a la Policía Nacional, sino por las Fuerzas Armadas. Las declaraciones del presidente Rafael Correa lo dicen claramente con relación a una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado: “lo que se busca con el nuevo Código es mayor claridad legal para que las Fuerzas Armadas puedan colaborar en la seguridad interna” (F.F.A.A. fortalecerá seguridad interna 2013). Se busca, en definitiva, institucionalizar una práctica que ya se está dando de facto.

A pesar de todas estas discusiones que se dan alrededor de la militarización, es importante no alejarse de la realidad y el estado de la inseguridad, o su percepción, en el

Ecuador. Las deficiencias históricas de la Policía Nacional fueron, en parte, una razón para que las Fuerzas Armadas asuman el rol dentro de la seguridad interna. El afán de desmilitarización no puede ir en contra de esta realidad. Dentro del proceso inicial de desmilitarización, se plantearon esquemas interesantes sobre el futuro rol de ambas instituciones. Había una visión explícita sobre la potencialización de la Policía Nacional sumado al enfoque comunitario. La reacción del gobierno ante los eventos del 30 de septiembre del 2010 fue producto de varios elementos. La movilización social no fue lo suficientemente significativa para disuadir a los policías amotinados. El gobierno regresó a los patrones que se habían utilizado antes en este tipo de situaciones. Como sugiere Ayala Mora, puede que lo hayan creído necesario, pero el hecho de creerlo implica una desconexión entre ese pensamiento y la voluntad de desmilitarizar. Por otra parte, los cambios que siguieron mostraron la profunda desconfianza que quedó desde el gobierno hacia la Policía Nacional después del 30 de septiembre. Tomando un giro hacia el pragmatismo, el gobierno retomó la posición histórica frente a las Fuerzas Armadas. Como se mencionó en el primer capítulo, las personas pasan, pero las instituciones tienen una gran capacidad para adaptarse. Y como hemos visto, la adaptación institucional es fácilmente lograda.

Existen una serie de cambios en la institución policial, mientras las Fuerzas Armadas, por el momento, mantienen las mismas funciones. Intencional o no, esta militarización por default es un regreso a los años de la Doctrina de Seguridad Nacional. La única diferencia es que esta vez, las estamos imponiendo nosotros mismos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE. 2010. «Comandante de la Policía de Ecuador renuncia.» *Semana*, 1 de Octubre.
- Aguilar, Ramiro. 2013. «"Esta ley licúa a la Policía Nacional".» *Diario Hoy*. (18 de Julio).
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2013. *Informe para Primer Debate del Proyecto de Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Informe, Quito: Asamblea Nacional Ecuador.
- Ayala Mora, Enrique. 2011. *Ecuador del Siglo XIX: Estado Nacional, Ejército Iglesia y Municipio*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, Enrique. 2010. «Insurrección policial y derechos humanos.» *Develando el desencanto* 55-60.
- Becker, David. 1999. «Latin America: Beyond "Democratic Consolidation".» *Journal of Democracy* 138-151.
- Benítez, Raúl, Pablo Celi, y Rut Diamint. 2009. «Los desafíos de la seguridad y la defensa en latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos.» En *Anuario 2009 de las Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, de Hans Mathieu y Paula Rodríguez, 1-14. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Boeninger, Edgardo. 1997. «Latin America's Multiple Challenges.» En *Consolidating the Third Wave*, de Larry Diamond, Marc Plattner y Hung-mao Tien. London: John Hopkins University Press.
- Boniila, Adrián. 2004. «Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos:» En *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, 151-172. Buenos Aires: CLACSO.
- Bonilla, Adrián. 2003. «Seguridad nacional en el Ecuador contemporáneo.» *XXIV Congreso de LASA*. Dallas: LASA.

- Bonilla, Adrián. 2006. «U.S. Andean Policy, the Colombian Conflict, and Security in Ecuador.» En *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, de Brian Loveman, 103-129. Rowman and Littlefield.
- Bowman, Kirk. 1996. «Taming the Tiger: Militarization and Democracy in Latin America.» *Journal of Peace Research* 289-308.
- Bravo, Diego. 2013. «Tres proyectos para dar un giro a la Policía y a las FF.AA.» *El Comercio*, 30 de Julio.
- . 2013. «Tres proyectos para dar un giro a la Policía Nacional.» *El Comercio*, 30 de Julio.
- Buitrago, Luis. 2003. «La Doctrina de la Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur.» *Revista de Estudios Sociales No15* 74-88.
- Comando Conjunto de las FFAA. 2003. *Manual de organización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*. Quito.
- Comisión para la investigación de los servicios militares y policiales ecuatorianos. 2008. «Informe de la comisión para la investigación de los servicios militares y policiales ecuatorianos.» Informe investigativo, Quito.
2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador.
1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.
1979. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito.
- Correa, Presidente Rafael, entrevista de Juan Paz y Miño. 2011. *30S: Entrevista al Presidente Rafael Correa* (10 de Febrero).
- Cruz, Consuelo, y Rut Diamint. 1998. «The New Military Autonomy in Latin America.» *Journal of Democracy* 115-127.

- Dammert, Lucía, y John Baily. 2007. «¿Militarización de la seguridad pública en América Latina.» *Foreign Affairs En Español* 61-70.
- Deare, Craig. 2008. «La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos.» *Foreign Affairs Latinoamérica* 22-34.
- Desch, Michael. 1998. «The Changing International Environment and Civil-Military Relations in Post-Cold War Southern Latin America.» En *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*, de Felipe Aguero y Jeffrey Stark, 323-343. Miami: NSCP of the University of Miami.
- Diamint, Rut. 2008. «La historia sin fin: El control civil de los militares en Argentina.» *Revista Nueva Sociedad* 95-112.
- Diamint, Rut. 2012. «La institucionalidad democrática de la defensa.» En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, de Marcela Donadio, 31-32. Buenos Aires: RESDAL.
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn, Juan Linz, y Seymour Martin. 1999. *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Donadio, Marcela. 2012. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
- El Comercio*. 2012. «Misión de la ONU califica al 30S como un intento de desestabilización.» 21 de 01.
- El Universo*. 2010. «El saldo de un día trágico para el país.» 29 de 10.
- García, Jacobo. 2010. «Insulza: "Hubo un intento de golpe de Estado en Ecuador".» *El Mundo*, 15 de Octubre.
- Hunter, Wendy. 1998. «Civil-Military Relations in Argentina, Brazil, and Chile.» En *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*, de Felipe Aguero y Jeffrey Stark, 299-322. Miami: NSCP of the University of Miami.

- Leal Buitrago, Francisco. 2002. *La Seguridad Nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Colombia: Alfaomega Grupo Editor.
2009. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Registro Oficial Suplemento 35.
2009. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito.
2010. *Ley Orgánica del Servicio Público*. Quito: Registro Oficial Suplemento 294.
2010. *Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Memorando No. PAN-FC-2010-.
- Linz, Juan. 1971. *Del autoritarismo a la democracia*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*. London: John Hopkins University Press.
- Loveman, Brian. 1999. *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Delaware: A Scholarly Resources.
- Mathieu, Hans, y Catalina Niño. 2012. *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogota: FES.
- . 2011. *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: FES.
- . 2010. *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: FES.
- McSherry, Patrice. 1992. «Military Power, Impunity and State.» *Canadian Journal of Political Science* 463-488.
- Medina, Pablo. 2007. *La asistencia militar estadounidense y la evolución de las Fuerzas Armadas y la política de defensa del Ecuador*. Tesis de Maestría, Quito: Repositorio UASB.
- Mena, Paúl. 2010. «Ecuador: gobierno sube sueldos de policías y militares.» *BBC* , 5 de Octubre.
- Mendez, Ruben. 1999. «Peace as a Global Public Good.» En *Global Public Goods*. , de Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, 382-416. Oxford: Oxford University Press.

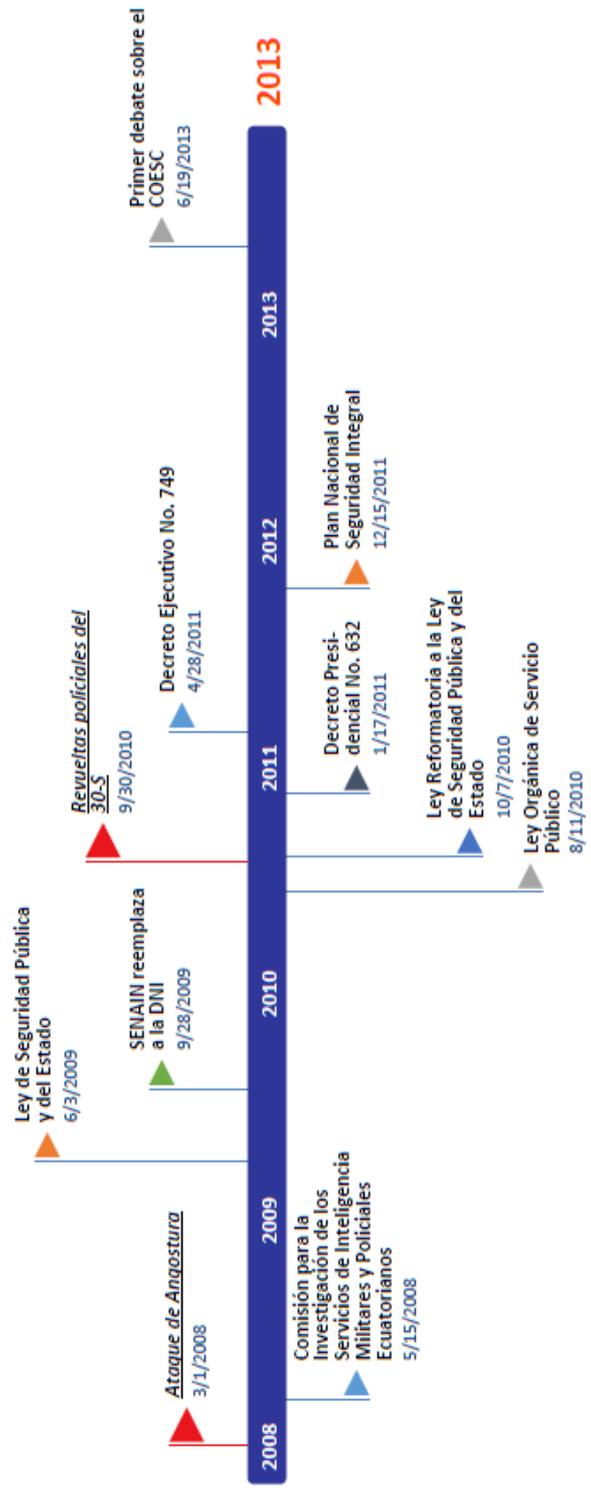
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2011. *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Miniterio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. 2011. «Plan Nacional de Seguridad Integral.» Quito.
- Ministerio de Defensa del Ecuador. 2006. *Libro Blanco de la Defensa del Ecuador 2006*. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. 2002. *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana*. Quito.
- Ministerio de Seguridad Interna y Externa. 2008. *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Agenda Naiconal , Quito: MSIE.
- Moncayo, Paco. 1995. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- O'Donnell, Guillermo. 1986. «Introduction of the Latin American Cases.» En *Transitions from Autheritarian Rule. Latin America*, de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. London: John Hopkins University Press.
- Ospina, Pablo. 2011. «Ecuador: ¿Intento de golpe o motín policial?» *Nueva Sociedad* #231 14-27.
- Pion-Berlin, David. 2008. «Defense Organization and Civil Military Relations in Latin America.» *Armed Forces and Society* 562-586.
- Pion-Berlin, David. 2008. «Militares y democracia en el nuevo siglo.» *Revista Nueva Sociedad* 50-64.
- Policía Nacional. 2010. *Plan Estratégico de modernización y transformación integral de la PN del Ecuador para el siglo XXI*. Quito: Policía Nacional.
- PP El Verdadero*. 2013. «F.F.A.A. fortalecerá seguridad interna.» 26 de Julio.
- Presidencia del Ecuador. 2011. «Decreto Presidencial No. 632.» Quito.
- Reliche, Andrés. 2013. «Comisión investigadora exige a expresidente Lucio Gutiérrez que explique vinculación de su partido con intento de golpe de 2010.» *Agencia de Noticias Andes*, 25 de Septiembre.

- Rivera, Fredy. 2011. *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: FLACSO.
- . 2011. *Inteligencia estratégica y prospectivas*. Quito: FLACSO.
- Rivera, Fredy. 2011. «La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas.» En *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, de Fredy Riera, 46-73. Quito: FLACSO.
- . 2012. *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador. 1998 - 2006*. Quito: FLACSO.
- Rivera, Fredy, y Katalina Barreiro. 2011. «Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política.» En *Inteligencia estratégica y Prospectivas*, de Fredy Rivea, 25-45. Quito : FLACSO.
- Rojas, Francisco. 2008. «El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad.» *Nueva Sociedad N. 213* 36-49.
- s/n. 2009. «Ministro de Defensa: Se busca desmilitarizar concepto de Seguridad en Ecuador.» *Ecuador Inmediato*, 8 de Junio.
- . 2009. «Ecuador: FF.AA. se acoplará a Ley de Seguridad y no intervendrá en el control del orden público.» *El Comercio*, 18 de Septiembre.
- Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. 1979. *Ley de Seguridad Nacional*. Quito.
- Sedra, Mark. 2010. «The Future of SSR.» En *The Future of SSR*, de Mark Sedra, 16-27. Ontario: CIGI.
- The White House. 2006. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington.
- Tickner, Arlene. 2008. «Los Estados y la securitización.» *Primer Congreso de Ciencias Políticas*. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States AD 900-1900*. Cambridge: Basil Blackwell.

- Trinkunas, Harold. 2005. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: A comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Valenzuela, Samuel. 1992. «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings.» En *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, de Scoot Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Wulf, Herbet. 2004. *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*. Berghof Research Center .
- Zaverucha, Jorge. 2008. «La militarización de la seguridad pública en Brasil.» *Revista Nueva Sociedad* 127-146.

ANEXOS

Anexo 1

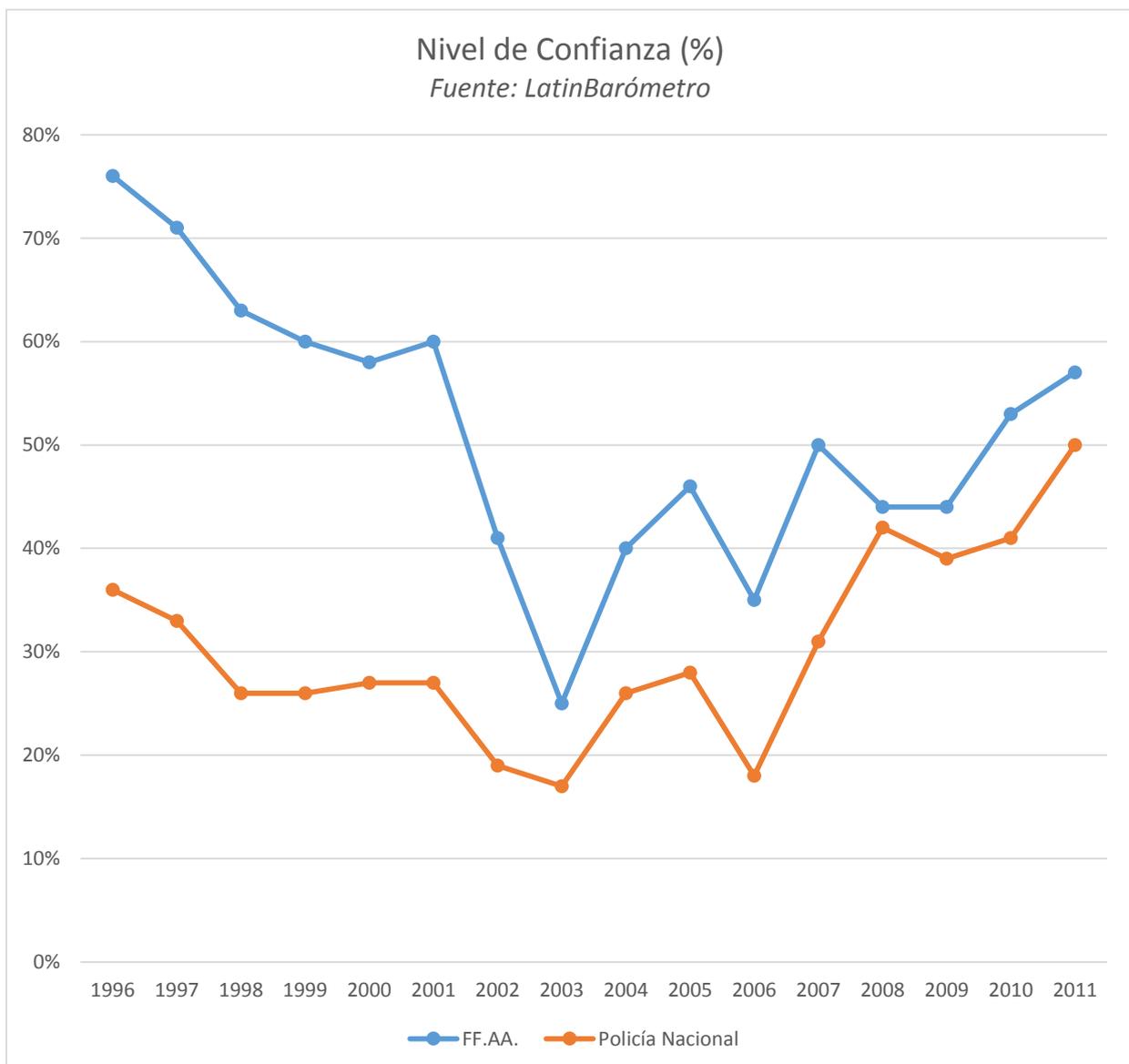


Anexo 2

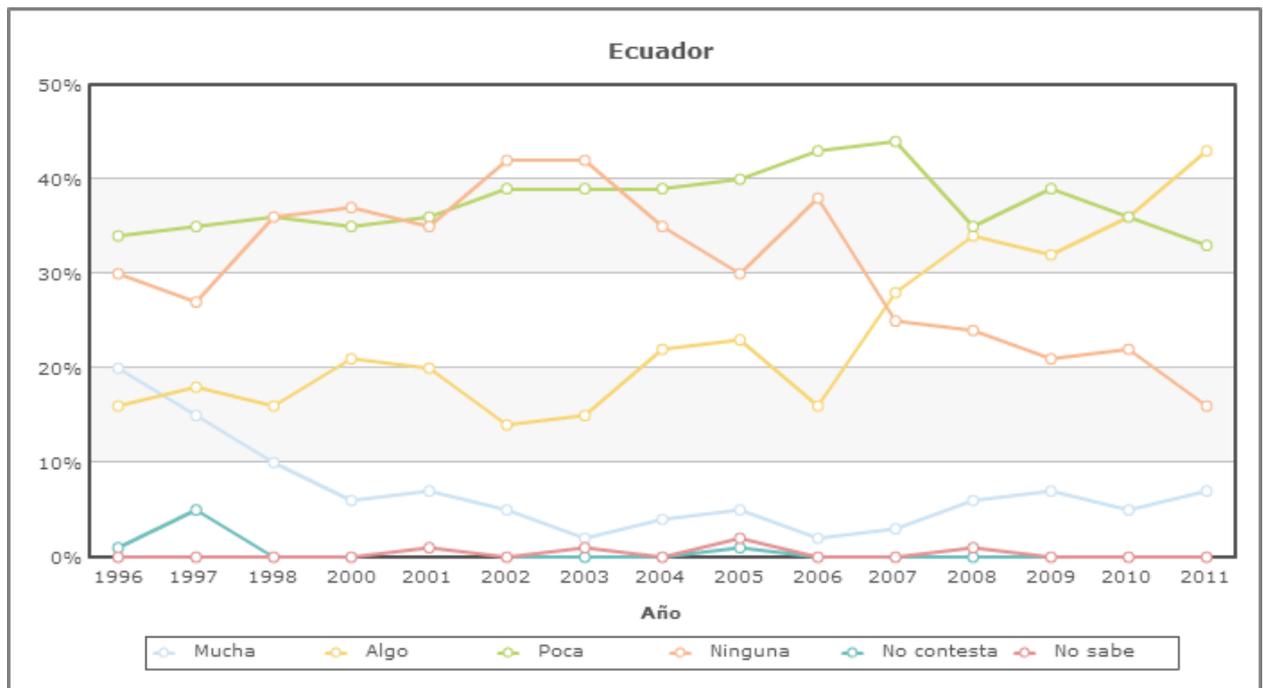
La siguiente pregunta fue realizada a N=1200, de 1996 a 2011:

Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...?. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?.

Los siguientes datos muestran la suma de las respuestas positivas (mucha y algo).

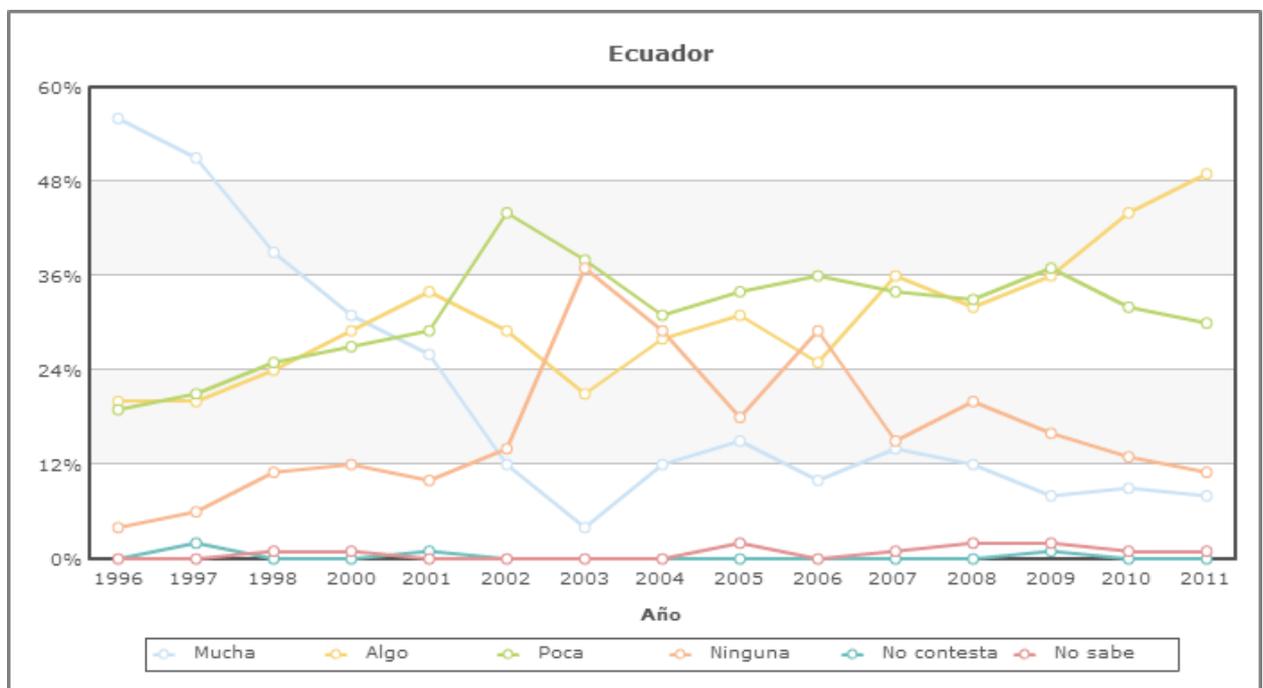


Los siguientes gráficos muestran los datos desagregados para la Policía Nacional:



Fuente: LatinBarómetro

Los siguientes gráficos muestran los datos desagregados para las Fuerzas Armadas:



Fuente: LatinBarómetro

Según datos propios de las Fuerzas Armadas, utilizados en la Rendición de Cuentas del 2013, la imagen institucional de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional para el 2013 es:

	Nivel	Nacional
Fuerzas Armadas	Credibilidad	86.95%
	Popularidad	87.04%
	Satisfacción	83.49%
Policía Nacional	Credibilidad	36.41%
	Popularidad	33.82%
	Satisfacción	33.88%

IMPORTANTES RESULTADOS DE LAS OPERACIONES REALIZADAS POR LAS FUERZAS ARMADAS | 2013

CONTROL DE ARMAS, MUNICIONES Y EXPLOSIVOS

CONCEPTO	CANTIDAD
Operaciones realizadas (patrullajes terrestres, aviones y aéreo, inspecciones vehiculares, control de armas, municiones, explosivos y pirócnico)	61.934
Personal empleado	21.214
Vehículos inspeccionados a nivel nacional	641.316
Armas de fuego decomisadas, incautadas y abandonadas	4.126
Municiónes decomisadas, incautadas y abandonadas (unidades)	389.771
Explosivos decomisados, incautados y abandonados (kg)	119.679
Tiros de dinamita (recargas) (unidades)	176.153
Decomiso o incautación de explosivos (kg)	5.990
Decomiso o incautación de mechas (metros)	121.971
Ritrato de amonio (kg)	16.901
Capas de mineras (unidades)	10.167
Cerdón detonante (metros)	10.026
Granadas de mano	45
Personas detenidas	391

SOBERANÍA ENERGÉTICA

CONCEPTO	CANTIDAD
Personal militar empleado	24.898
Patrullajes terrestres	6.332
Operaciones aéreas	9
Cilindros GLP decomisados	5.905
Combustible decomisado (diesel, gasolina artesanal y comercial) (galones)	202.515
Personas detenidas	116
Vehículos detenidos	117

CONTROL DE LA MINERÍA ILEGAL

CONCEPTO	CANTIDAD
Personal militar empleado	3.767
Patrullajes terrestres	200
Operaciones aéreas	4
Dragas decomisadas, incautadas o suspendidas	170
Retransmisoras incautadas, suspendidas, neutralizadas o intervenidas	102
Motores de draga decomisados (unidades)	64
Madera decomisada (unidades)	18.963
Cemento decomisado (kg)	32.250
Tractores suspendidos o incautados	4
Máquinas y equipos decomisados (chicotracas, bombas de succión de agua, compresores, generadores eléctricos, etc.)	99
Personas detenidas	59
Vehículos detenidos (unidades)	10

APOYO A LA POLICÍA NACIONAL EN EL CONTROL DEL MARCOTRAÍFICO

CONCEPTO	CANTIDAD
Personal militar empleado	1.760
Operaciones militares de control de narcotráfico	73
Droga incautada (kg)	5.477,58
Plantas de amapala destruidas (unidades)	1.332.452
Plantas de coca destruidas (unidades)	13.610
Personas detenidas	26

CONTROL DEL MAR Y ESPACIOS ACUÁTICOS

Mediante el empleo de 3.446 efectivos del Comando Operacional N° 2 "Marítimo" y la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos (DIRNEA), ejecutaron 20.075 operaciones marítimas y fluviales. Registraron a 71.767 embarcaciones. Detuvieron a 285 personas. Decomisaron 58 motores fuera de borda. Decomisaron 134 embarcaciones y 20 motores fuera de borda.

APOYO A LA SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS

3.019 efectivos de las Fuerzas Armadas participaron en: 16 operaciones de apoyo a la SNGR; 19 acciones de búsqueda y rescate; 11 incidencias forestales efectuando 130 descargas de agua con un volumen aproximado de 325.000 litros; 43 operaciones de ayuda humanitaria. Durante fenómenos naturales se emplearon 2.705 militares; en esas tareas se evacuó a 415 personas de 12 poblados en diferentes regiones del país.

MISIONES DE PAZ

Las Fuerzas Armadas del Ecuador colaboran actualmente con las Naciones Unidas en misiones de ayuda humanitaria en la república de Haití, con 66 miembros del XVII Contingente de Casaca Azul de "MILUSTAR" (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití). En diciembre del año anterior culminaron su participación 90 Ingenieros militares del contingente "MATHFC IV" (Misión de Apoyo a la Reconstrucción de Haití) y 54 miembros de la "MARCEC" (Misión de Apoyo a la Reconstrucción de Cuba), países gravemente afectados por desastres naturales. En el 2013, Fuerza de apoyo aéreo a 14 oficiales de las FF.AA., como observadores, 9 miembros de Staff en misiones de las Naciones Unidas en el continente africano: 2 oficiales en Costa de Marfil, 3 en Liberia, 4 en Sudán del Sur, 2 en Sudán Meridional y 3 en Darfur.

SEGURIDAD DURANTE EL PROCESO ELECTORAL

Durante el desarrollo del proceso electoral realizado en febrero de 2013, participó el personal de las tres Fuerzas: Terrestre, Maral y Aérea, ejecutando operaciones de control y seguridad del material electoral, juntas electorales y personas naturales y jurídicas involucradas en dicho proceso democrático.

Las Fuerzas Armadas ejecutaron un promedio diario de 243 operaciones terrestres, marítimas y aéreas para apoyar las acciones del Estado durante el año 2013. La Institución Armada se encuentra profesionalmente preparada y lista para colaborar con las instituciones del Estado y organismos internacionales, para enfrentar las amenazas actuales y colaborar durante las emergencias que pudieran presentarse en diferentes ámbitos de su accionar constitucional.

El cuadro 1 corresponde a parte de la rendición de cuentas de la Fuerzas Armadas del 2013. En él se detallan los resultados “más importantes” alcanzados en el 2013, según las propias Fuerzas Armadas. La mayoría de las actividades están relacionadas a la seguridad interna.

Cuadro 1. Elaboración: Fuerzas Armadas del Ecuador, Rendición de cuentas