

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 229

*Angostura,
30-S y la
(re)militarización
de la seguridad
interna en Ecuador*

Sebastián Vallejo



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR

Ecuador

25 años



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Angostura, el 30-S y la (re)militarización
de la seguridad interna en Ecuador

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 229

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Sebastián Vallejo

Angostura, el 30-S y la (re)militarización de la seguridad interna en Ecuador



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

25 años



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2018

Angostura, el 30-S y la (re)militarización de la seguridad interna en Ecuador

Sebastián Vallejo



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Corporación Editora Nacional
Quito, abril de 2018

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Armado:

Juan A. Manangón

Impresión:

Fausto Reinoso Ediciones,

Av. Rumipamba E1-35 y 10 de Agosto, ofc. 103, Quito

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:
978-9978-19-854-4

ISBN Corporación Editora Nacional:
978-9978-84-997-2

Derechos de autor: 053413

Tiraje: 300 ejemplares

Título original: *Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna*
Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales,
con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, 2014
Autor: *Sebastián Vallejo Vera* (correo e.: *vallejo086@gmail.com*)
Tutor: *César Montúfar Mancheno*
Código bibliográfico del Centro de Información: *T-1429*

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Índice

Introducción / 11

Capítulo I

El rol de las Fuerzas Armadas en el Estado: (Des)militarización en América Latina / 15

Elementos de análisis / 16

Elementos de la militarización de la seguridad interna / 19

Debates sobre seguridad y doctrina de seguridad en América Latina / 24

La Doctrina de Seguridad Nacional y el alineamiento ecuatoriano / 28

Conclusiones / 33

Capítulo II

Fase 1: Angostura y la Ley de Seguridad Pública y del Estado / 35

Angostura y el estado de las Fuerzas Armadas del Ecuador / 35

La Ley de Seguridad Pública y del Estado y la desmilitarización / 42

Conclusión / 45

Capítulo III

Fase 2: 30-S y el Plan Nacional de Seguridad Integral / 47

El estado de la Policía Nacional y las revueltas del 30-S / 47

El retorno a la militarización / 51

Conclusiones / 58

Conclusiones / 61

Adenda / 65

Lista de referencias / 67

Anexos / 72

A Diana, por todo, absolutamente todo.

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por la oportunidad de continuar mis estudios en calidad de becario.

A los docentes que constantemente impulsaron el rigor académico y una búsqueda insaciable por el conocimiento, la crítica constante y el cuestionamiento incesante.

Un agradecimiento especial a mi director de tesis, César Montúfar Mancheno, quien me apoyó más allá de estas páginas.

También agradezco a Sandra Avilés por toda su ayuda.

Mi mayor agradecimiento a Diana Paredes, Raúl Vallejo, Alina Vera y Sandra Carrillo.

Introducción

Desde 2006 ha existido un profundo proceso de reestructuración del aparato estatal, jurídico, político e institucional en Ecuador. Legalizado y legitimado por la Asamblea Constituyente y la posterior *Constitución* de 2008 (en adelante, *CRE*), este proceso ha buscado la reformulación del paradigma político tradicional bajo la retórica del *Socialismo del siglo XXI*. Estos nueve 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 tanto interna como externa –parte de este sistema complejo–, ha contado con una serie de agravantes, desde la alineación con políticas extranjeras hasta su influencia en la política interna. A estas limitaciones, se añade un campo limitado de investigación académica que busca abordar estos problemas, muchas veces desmotivada 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 Ecuador entramos en la dinámica que buscaba institucionalizar el concepto de la defensa en el ámbito estatal, tanto interna, como externamente, desprovista completamente de controles estatales, así como de una efectiva subordinación al Estado. Este legado ha producido unas Fuerzas Armadas (en adelante, FF.AA.) políticamente activas, autónomas y en gran parte autofinanciadas, dentro de un aparato estatal desprovisto de las capacidades necesarias para asumir el rol que necesariamente limitaría estas actividades.

Es desde la ausencia del Estado que se militariza la seguridad interna. Se crean las condiciones necesarias para que, tanto las FF.AA. como ciertas facciones de la Policía Nacional (en adelante, PN), 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 FF.AA. han tenido dentro de la política nacional.

Esta investigación pretende determinar cómo el ataque en Angostura y las revueltas del 30 de septiembre de 2010, (en adelante, 30-S), influyeron en la

militarización de las políticas de seguridad interna, al igual que la modificación de los mecanismos que llevaron a esta nueva militarización desde el poder civil. También 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 a través de la reestructuración del servicio de inteligencia y la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (en adelante, *LSPE*);
2. Fase 2: Las revueltas policiales del 30-S y la remilitarización a través de Plan Nacional de Seguridad Integral (en adelante, *PNSI*), el cambio de mando (de civil a militar) de la SENAIN, decretos presidenciales, reformas legales y el *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana* (en adelante, *COESC*).

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 FF.AA. en el que se da el ataque de Angostura. A partir de esto, analizar las variantes que introdujo la *LSPE*, como consecuencia del ataque de Angostura, al concepto y política de seguridad, anteriormente concebidas desde el paradigma de la Doctrina de 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 desde el poder civil a las FF.AA. en cuanto a 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 PN, dejando un vacío dentro de la seguridad interna, para ser llenado por las FF.AA.

Esta investigación está planteada, metodológicamente, desde el análisis histórico de los acontecimientos a partir del ataque en Angostura hasta los últimos debates, tanto sobre las reformas a la *LSPE*, como sobre una posible reforma a la *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, a través del *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana* y *Orden Público*.¹ Este análisis estará complementado por una perspectiva teórica y política del rol de las FF.AA. en el Estado. A partir de esto se podrá entender, de mejor manera, las diferentes aristas

1. Se incluye un comentario final sobre la aprobación de las reformas a la *LSPE* en mayo de 2014 y sobre la enmienda constitucional aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2015, pero que fueron ingresadas al *Registro Oficial* (en adelante, *RO*), después del término de esta investigación.

que componen el problema. Como núcleo bibliográfico se utiliza el acercamiento teórico a varios autores que delinear las funciones y los roles de las FF.AA. en una democracia moderna, y el rol que han tenido las FF.AA. en América Latina. Estos conceptos se 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 Vélez, *La seguridad perversa e Inteligencia estratégica y prospectiva*, así como publicaciones de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), entre estas 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 Miño.² Finalmente se analizarán los documentos oficiales publicados que están relacionados con los temas de FF.AA. y seguridad interna. Entre estos están: el PNSI, la *LSPE*, la Reforma a la *LSPE*, 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 capítulo I aborda la clasificación del rol y las funciones de las Fuerza Armadas en el Estado, al igual que delinea la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional en la militarización de la política de seguridad interna. El capítulo II analiza las consecuencias de los ataques en Angostura y como estos desnudaron el estado de las FF.AA. Esta realización fue acompañada por la promulgación de la *LSPE*, desde donde se dieron pasos importantes para la desmilitarización de la seguridad interna. El III y último capítulo hace un recuento del 30-S y cómo este terminó de revelar el estado de la PN. Después de este incidente se publica el PNSI, 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 las diferentes esferas estatales y va tomando espacios civiles. No se pretende calificar a las FF.AA. como institución. Las FF.AA. responden a la superestructura en la que

2. El estudio realizado 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 dónde se gestionaron los cambios en las políticas públicas.

se desenvuelven. Son una institución necesaria dentro de la construcción del Estado moderno, pero que a su vez están debidamente delimitadas dentro de 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 FF.AA. 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 FF.AA. frente al Gobierno. Explicar la relación que debe existir entre las FF.AA., el Gobierno y la sociedad civil; y cómo, dentro de la desmilitarización, se llega a crear instituciones que garantizan la supremacía civil. Mostrar, en definitiva, cómo el rol y la presencia de las FF.AA. deben de estar explícitamente alejados de la sociedad civil y subordinados 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, asimismo, se detallará la manera en que esta doctrina influyó a 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 institucionalización estatal del concepto de defensa que se han empleado para aplicar programas *militarizantes* y cómo, desde las FF.AA., se ha institucionalizado su presencia, a manera de voto dirimente,³ para «garantizar» la democracia y el

3. «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

ordenamiento constitucional. También servirá como preámbulo para entender ciertas preconcepciones que hay dentro de las FF.AA. 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-S. Además del contexto, determinaremos cómo estos episodios influyeron en el proceso de desmilitarización y posterior remilitarización de la seguridad interna.

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 FF.AA. Para otros, es la utilización de las FF.AA. en tareas no tradicionales, como el desarrollo. Otros llaman militarización al uso de las FF.AA. 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, 22-6).

Dentro de un régimen auténticamente democrático, las FF.AA. tienen unas funciones de «defensa», o su equivalente, delimitadas geográficamente, de las fronteras hacia el exterior. Hay un claro control civil sobre las FF.AA., definido como «el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles» (Diamint 2008, 96).

En la evolución histórica de las FF.AA., 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, etcétera.

militares actuaron y retiraron el apoyo al gobernante y lo embarcaron bajo su custodia fuera del país» (Ayala Mora 2011, 60).

Pare efectos de esta investigación, se han utilizado 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 FF.AA. al control civil. Los elementos para la militarización de la seguridad interna son los siguientes:

1. Participación de las FF.AA. en funciones de la seguridad interna.
2. Debilidad institucional de los organismos civiles.
3. Autonomía económica y en la toma de decisiones de la FF.AA. frente al Gobierno.
4. Participación de las FF.AA. dentro de organismos civiles de defensa.
5. Legitimidad de las FF.AA. frente a la ciudadanía.

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

1. Participación de las FF.AA., únicamente, en funciones de seguridad externa.
2. Fortaleza institucional de los organismos civiles.
3. Dependencia económica y en la toma de decisiones de las FF.AA. frente al Gobierno.
4. Participación de civiles dentro de organismos civiles de defensa.
5. Legitimidad del Gobierno, por encima de las FF.AA., 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 la desmilitarización del Estado, son los institucionales.⁴ Son los primeros pasos que moldean 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.

4. Tanto Wulf (2004) como Anderlini, Pampell y Kays (2006), 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, basada 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, relacionada con el rol de la sociedad civil como veedores de las políticas de seguridad.

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 del *establishment*. Y, con el tiempo, las fuerzas políticas civiles tradicionales, las élites políticas tradicionales, o bien no tienen la capacidad político electoral para cambiar este *establishment*, o bien no tienen la voluntad política. Se han acomodado o se han beneficiado del *statu quo*. En definitiva, las élites gobernantes no iniciarán 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, exista un posicionamiento político frente a la ciudadanía, donde el jefe de Gobierno tenga una legitimación en su mandato por sobre el de las fuerzas militares.

Para esto, es necesario que existan mayores niveles de participación del Estado (formación bruta de capital fijo a partir de la inversión estatal) y legitimación de la autoridad civil (altos grados aceptación ciudadana del presidente).⁵ *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 de la República comparados con los niveles de aceptación de las FF.AA., además de un análisis coyuntural de la situación política.

La primera es una evaluación comparativa con los años anteriores. Según Rojas (2008) la falta de presencia del Gobierno permitió el posicionamiento de las FF.AA. como institución legítima frente a la ciudadanía. La presencia 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. La formación bruta de capital a partir de la inversión estatal comprende los desembolsos en concepto de adiciones a los activos fijos de la economía.

5. La operacionalización de estos dos conceptos –participación del Estado y legitimación de la autoridad civil– es parcial e incompleta. La participación del Estado trasciende la inversión en infraestructura, por ejemplo, e implica un real diálogo entre el gobernante y el ciudadano en la construcción de políticas públicas. En parte, es necesario también un reconocimiento de la ciudadanía a la presencia y autoridad de ese Estado. La legitimación de la autoridad civil no es únicamente el alto grado de aceptación ciudadana hacia el Presidente de la República. Los grados de aceptación son la representación de una coyuntura y de una empatía personal con la persona, y no necesariamente con el cargo. Sin embargo, y para efectos de esta investigación, ambas variables son un primer paso para establecer ciertas condiciones que serán reforzadas en el estudio de caso. Queda abierta la posibilidad para, en una futura investigación, ampliar y mejorar estas variables, al igual que la metodología de investigación.

En otras palabras, cualquier inversión pública en infraestructura. 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 (De la Torre 2013), no han logrado cuantificar ese liderazgo con relación a las otras instituciones del Estado. Para motivos de este estudio, se han utilizados los niveles de confianza en el Gobierno comparados con los niveles de confianza en las FF.AA.⁶ Adicionalmente, se utilizan los niveles de aprobación de la gestión del presidente como otra variable de control.

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 existir una separación física y geográfica de las FF.AA. con la sociedad civil. Si la función fundamental de las FF.AA. es la seguridad externa, físicamente deben estar en las fronteras, alejados de los civiles (Tilly 1992). 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, característica fundamental del Estado weberiano. 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 al personal de las FF.AA., es que su formación y visión es, precisamente, militar. Los objetivos de la sociedad civil y de las FF.AA. no son fundamentalmente distintos o necesariamente contrapuestos, sin embargo los modos para lograr estos objetivos, sí lo son,⁷ Las bases jerár-

6. Mucho da 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.
7. «[S]ería 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 1967, 47).

quicas dentro de las cuales las FF.AA. están formadas, son incompatibles dentro de una democracia. No significa que la FF.AA. sean incompatibles con la democracia o que no pueda existir una relación positiva con la sociedad civil. Como se mencionó anteriormente, las FF.AA. deben existir en un espacio delimitado, con funciones determinadas, subordinadas, necesariamente, al Gobierno.

Por su parte, las FF.AA. buscan mantener una posición favorable dentro de las instituciones civiles. En su análisis de América Latina, McSherry lo define como *Embedded National Security Apparatuses*, en que los propios militares son los que están encargados, tanto de Ministerios de Defensa, como del Consejo 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 aquello que los regula. Esto les ha permitido tener una posición por encima de la ley.⁸ 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 la participación, o no participación, de las FF.AA. dentro de la seguridad interna.

Para un control efectivo de las fuerzas militares es necesario que exista una clara línea de mando, caracterizada por la supremacía civil. Una línea de mando borrosa o inexistente, genera dentro de las FF.AA. grados de autonomía en la toma de decisiones y una falta de transparencia en sus operaciones. Esto, a su vez, permite la participación de las fuerzas militares en cuestiones del Gobierno, influyendo en la creación de políticas públicas, incluidas aquellas relacionadas con referentes a la seguridad interna. Esta autonomía también puede ser un producto de la capacidad de autofinanciamiento relativo.⁹ A menos que las FF.AA. sean capaces de generar recursos a cambio de bienes o servicios, el autofinanciamiento responde a un financiamiento externo. Cuando las fuerzas militares son financiadas por entidades externas, su lealtad es con las entidades externas, que buscan determinados objetivos, frecuentemente no alineados con los intereses del Estado en cuestión. Mientras esos objetivos se cumplen, las FF.AA. están en libertad de actuar de manera independiente dentro de su Estado. Unas fuerzas militares financiadas desde el Gobierno central, responden a este Gobierno y a sus objetivos. De igual manera, se legitima las instrucciones

8. Esto se hace más evidentes en los casos de impunidad que se han dado a las cúpulas de las FF.AA. en América Latina después de las dictaduras, un tema que es más profundamente explorado por McSherry (1992).
9. Según 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.

dadas desde el mando del ministerio o institución rectora de las fuerzas militares. Dicho mando debe ser civil.

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 reinserción política de las élites militares en la toma de decisiones dentro del Gobierno, es reclutando al cuerpo de oficiales desde fuera de las clases dominantes y, a su vez, procurando que tenga reducidos recursos para cuestiones no-militares (Tilly 1992, 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 fuerte¹⁰ (Rojas 2008, 37) para la aplicación efectiva de una subordinación de las FF.AA.

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 2012, 31). Solo a partir de esta rutinización es posible ejercer una política pública de defensa y de seguridad interna que subordine a las FF.AA., 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 exista en los roles y las relaciones entre la sociedad civil y las FF.AA., más armonioso será el juego democrático.

Según Bowman (1996), 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.

El alto grado de participación de las FF.AA., es indicador de una posición favorable que les permite, como institución, conseguir suficientes recur-

10. 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 1992, 218).

sos para alimentar, entrenar y vestir a los soldados, además de la capacidad de cabildeo por parte de las FF.AA. 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 integral 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 FF.AA. en temas de seguridad interna. Cuando las FF.AA. pierden esa calidad, cuando pierden ese apoyo ciudadano y hay un fuerte mando civil en el liderazgo político (caracterizado por un apoyo ciudadano), se abre la posibilidad de desmilitarizar la seguridad interna, o por lo menos cambiar las reglas institucionales (Dammert y Bailey 2007, 14). Esto no significa necesariamente que las FF.AA. no participen de la seguridad interna. La falta de eficiencia de la PN no se puede suplir con cambios institucionales. Al igual que la desmilitarización, es un proceso. Sin embargo, si no se puede lograr que las FF.AA. no participen de la seguridad interna, entonces es importante, no solo que esté claramente definido el rol de las FF.AA. en la seguridad interna, pero también que este rol esté definido democráticamente desde el Gobierno. Y, además, como una medida preventiva dentro de un período en el que se busca potencializar el rol de la PN.

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.

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 se*,¹¹ pero sí 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 FF.AA., 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 FF.AA. se conviertan, por su acceso a los recursos y su capacidad de toma de decisiones, en actores 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 FF.AA. Los objetivos de las instituciones civiles de seguridad son, desde su concepción, diferentes a los objetivos de las FF.AA. La PN, por ejemplo, está entrenada para contener y retener, a través de un acercamiento más defensivo frente a la comunidad. Las FF.AA. están entrenadas para matar. De igual manera, la relación con la ciudadanía de la PN es, o debería ser, cercana y de colaboración. Las FF.AA. 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 FF.AA., más aun con una fuerza que ha extendido tanto sus operaciones dentro del Estado, hay una atmósfera que sugiere un golpe de Estado. Los costos contemporáneos de un golpe de Estado son altos, pero no siempre serán lo suficientemente altos para evitarlo.¹² Y no siempre

11. «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 FF.AA., u ocupación por una fuerza militar extranjera» (Tilly 1992, 211).

12. Por ejemplo, en el caso de Venezuela en 2002.

los intentos de desestabilización tienen que ser abiertamente insinuados. Luego está toda la conceptualización del uso de la fuerza. La Policía, a pesar de todo, es una fuerza comunitaria. Son agentes cuya interacción con civiles es cotidiana: buena, mala, limitada, honesta o corrupta. Es lo que es. Pero lo es, junto a la comunidad. Servir y proteger. Las FF.AA., no; las FF.AA. tienen como espacio geográfico natural las fronteras, listas para disparar primero, y recoger los cuerpos después. Es el combate contra el enemigo. Cuando las FF.AA. participan de la seguridad interna, el ciudadano se convierte en el enemigo.

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 los años 1970 y 1980 que terminaron con los Gobiernos civiles de las décadas de 1980 y 1990. A pesar de incidentes antidemocráticos aislados, a breves rasgos parecería que el enfoque de seguridad ha llamado a un regreso de los militares a los cuarteles. Mucha de la literatura se ha enfocado en las transiciones del Gobierno militar al democrático (O'Donnell y Schmitter 2013), y la consolidación democrática (Becker 1999; Boeninger 1997; Linz y Stepan 1996; Valenzuela 1990).

Las definiciones schumpeterianas sobre democracia no se adaptan al contexto latinoamericano. De igual manera, las concepciones de la formación del Estado de Tilly no respondían a la realidad del continente. Schmitter y Karl propusieron 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» (Schmitter y Karl 1991, 114).

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 transición¹³ tenían un elemento común: «en ningún lugar de América Latina la transición a un Gobierno civil electo elimino los principales impedi-

13. 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).

mentos constitucionales, jurídicos y políticos para consolidar las democracias civiles-constitucionales» (Loveman 1994, 116).

La posición de Karl, compartida por otros académicos que investigaron el tema a finales de la década de 1980 y al principio de 1990, percibía al balance entre las fuerzas militares y las 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 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 2006; Desch 1998; Pion-Berlin 2008).

Según Cruz y Diamint (1998):

Los Estados democráticos, como cualquier otro, dependen del poder coercitivo organizado. Por lo tanto, hay una necesidad inevitable para que las FF.AA. Están previstas con la suficiente autonomía para poder cumplir efectivamente con su deber. Al mismo tiempo, las democracias son democracias en parte porque las FF.AA. 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 (115).

Según Hunter, los intereses militares en las nuevas democracias incluían la preservación institucional y mantener las prerrogativas institucionales que realizaban tu 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 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 FF.AA. las llevó a una preparación más consistente con tareas para tiempos de

paz (Bustamante 1999). 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 período 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 FF.AA. Por lo tanto, el papel que habían tomado las FF.AA. fue determinante 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.

En la década de los 90, este período fue seguido por un escenario en el que las tensiones entre Oriente y Occidente, o las tensiones de la bipolaridad, se habían superado 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 escenarios de paz, llevó a los Estados Unidos de América (en adelante, EUA) a buscar que las relaciones internacionales se definan a través de las «Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en las Américas» (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 de 2001 llevaron a un vuelco en los conceptos de defensa manejados desde los EUA, 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, pero con Estados implícitamente militarizados, como parte de ese legado de las décadas pasadas.

A partir de esto, se crearon nuevos debates alrededor de la intervención de la seguridad interna 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 las discusiones sobre 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 FF.AA. en misiones de seguridad interior y en tareas de desarrollo socioeconómico que desvirtúan el papel militar y de la defensa». Era 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 EUA 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 atravesado la región es el «narcoterrorismo», y esto ha influido en la manera que se han manejado las políticas de seguridad. Desde la institucionalización en el ámbito estatal de la agenda de seguridad, el enfoque altamente militarizado como solución a los problemas de seguridad, en Ecuador, nació de una postura de consenso y conformidad con este enfoque norteamericano. La relación entre Ecuador y EUA, caracterizada por la asimetría, llevó a un enfoque de seguridad que daba prioridad al tema de drogas, y por donde se logró mantener militarizada a la seguridad interna (Bonilla 2006). El debate que se ha mantenido, tanto en Ecuador, como en otros países de América Latina, y que aún mantienen 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 (Bonilla 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 (Méndez 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 *CRE*, 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 desafien este paradigma, con reformas paralelas a las nuevas tendencias del SSR, pero centralizando todas las acciones en el poder del Ejecutivo. Esta centralización de las operaciones hizo que los primeros pasos hacia una desmilitarización efectiva –las reformas institucionales y la desmilitarización del acercamiento a conflictos internos–, sean, *a posteriori*, superficiales.

LA 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 Ecuador es un proceso que se viene dando desde la Independencia, y que no pudo romper la incrustación de las FF.AA. dentro del aparato político civil a través de su historia,¹⁴ 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.

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 EUA al avance del comunismo y la fragilidad del capitalismo después de la Segunda Guerra Mundial. La seguridad nacional incluía la protección del modelo económico a través de la intervención, como contestación a la necesidad de recursos, energía y mercados.

14. «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 2011a, 72).

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 EUA; 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 FF.AA. y la «Doctrina de la Seguridad Nacional», que cambió al enemigo externo por el interno,¹⁵ 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 Leal 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 EUA.

«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» (Buitrago Leal 2002, 15). Era la búsqueda de las fuerzas militares por ocupar las instituciones estatales para ejercer una visión 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 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 estratégi-

15. 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.

co de los EUA. A partir de una serie de programas de ayuda y la *Ley de Defensa Mutua*, la instrucción militar de las FF.AA. latinoamericanas sirvió como mecanismo de transferencia de la concepción de la seguridad nacional.

La formulación de esta Doctrina y su institucionalización nacieron en Argentina y Brasil y, posteriormente, en Chile. Ecuador y Perú luego adaptarían estas versiones hacia un modelo más desarrollista. La Doctrina sirvió para justificar la toma del control gubernamental de las instituciones militares en Brasil,¹⁶ Argentina,¹⁷ Chile,¹⁸ Uruguay,¹⁹ Perú²⁰ y Ecuador.

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 Seguridad Nacional, legitimada por esta nueva amenaza interna. Desde los EUA 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 Leal 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 esta 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 Leal 2003, 85).

El fin de la Guerra Fría, un cambio en la política exterior de EUA hacia el poder blando (y nuevos mecanismos de intervención) y el retorno a la democracia después de largas dictaduras, llevó a una tendencia de 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 esque-

16. El golpe militar de 1964 contra Joao Goulart se basó en la Doctrina de Seguridad Nacional.
17. La Doctrina sirvió para derrocar tanto al Gobierno radical en 1966 como al peronista en 1976.
18. Legitimó el golpe militar contra Salvador Allende en 1973.
19. El golpe militar en 1973 encontró sus razones en la Doctrina.
20. 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.

mático concordaba con el simplismo con el que los EUA abordaban los problemas sociales de la región» (Buitrago Leal 2002, 9). La visión de los EUA 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 60 se añadió la pobreza²¹ como un factor adicional de inestabilidad ligado, todavía, al comunismo. A finales de los años 60, ante el fracaso de la creación de un sistema militar interamericano (planteado en el TIAR), las FF.AA. se dedicaron exclusivamente a los asuntos internos de cada uno de los países. En los años 80, ante la crisis del modelo desarrollista latinoamericano y el fin de la tutela militar de los EUA, 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 dictaduras²² los elementos más visibles de la Doctrina de Seguridad Nacional desaparecieron, se mantuvieron «ciertas ideología doctrinaria en las instituciones castrenses latinoamericanas, con distintos énfasis nacionales» (Buitrago Leal 2002, 8-12).

El ataque del 11 de septiembre a las Torres Gemelas generó una nueva posición de defensa de los EUA frente a las amenazas internacionales a partir de la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*, NSS) de 2002 y, modificada en 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 EUA. A partir de esto, se buscó trabajar con instituciones regionales como la Organización de Estados Americanos y, cuando estas, o los propios Estados, no tenían las competencias necesarias para combatir el problema, los EUA intervendrían a través de recursos y asistencia técnica (Bush 2002).

La Doctrina de Seguridad Nacional en Ecuador

En Ecuador, la Doctrina de Seguridad Nacional fue fortalecida para combatir a una serie de grupos comunistas que tomaron peso en la escena política. La Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana (URJE), por ejemplo, par-

21. 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).

22. Y con esto, también la revelación de las violaciones a los derechos humanos por parte de las FF.AA.

ticipó «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 EUA, fue quien depuso al presidente Arosemena y tomó el poder en 1963. En este sentido, la visión político-militar de las FF.AA. se alineó con el resto de posturas en América Latina, encontrando en el comunismo el enemigo interno a vencer. Y a su vez, reafirmando como «deber» de las FF.AA. el involucramiento en cuestiones de seguridad interna. Apoyado esto por el financiamiento exterior, que le permitió prepararse y aprovisionarse de mejor manera con relación a la PN.

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 II. Los remanentes se vieron en el *Constitución* de 1998 y los *libros blancos de la defensa ecuatoriana* publicados en 2002 y 2006. A diferencia de la visión militar del Cono Sur, las 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 de la brutalidad de otros países latinoamericanos. Sin embargo, desde 1963, incluyendo el período democrático, hasta 1979, las FF.AA. 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 capítulo III.

En el año 2002 se publica el *Libro blanco de la defensa ecuatoriana*, donde se planteaban los lineamientos generales del nuevo rol de las FF.AA. que, en términos generales, coincidían con la 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 del Ecuador –en adelante, MDNE– 2002, 64).

La principal diferencia, sin embargo, la distingue Pablo Medina, cuando dice que, mientras la Estrategia de Seguridad de los EUA 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 FF.AA. 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 EUA como un factor

condicionante del escenario estratégico y haría alusión directa a la política de seguridad norteamericana y al Plan Colombia (Medina Pérez 2007, 67-70).

CONCLUSIONES

El estado de la democracia es frágil en países poco institucionalizados como los latinoamericanos. La débil conducción civil ha permitido que las FF.AA. mantengan altos grados de autonomía frente al Estado. Resulta preocupante pensar que, en muchos casos, los militares siguen teniendo el voto dirimente frente a 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 FF.AA., y cada cierto tiempo se manifiesta. La garantía de la democracia no puede estar en manos de las FF.AA. Si bien los días de las dictaduras militares parecen estar lejos, las construcciones estatales 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 Vélez 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 2012, 62) 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 FF.AA. 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 2006 ha existido un profundo proceso de reestructuración al aparato estatal, jurídico, político e institucional. Legalizado y legitimado por la Asamblea Constituyente y la CRE, 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 FF.AA. como de la PN: el ataque en Angostura de 2008 y las revueltas policiales del 30-S, respectivamente.

Los conceptos que se delinearon 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 FF.AA. 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 FF.AA. quienes tuvieron el voto dirimente en las revueltas policiales del 30-S.

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, sí tuvimos la conformación de una fuerza militar delineada por los conceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional. A diferencia de otros países, la relación de la sociedad civil con las FF.AA. ecuatorianas, ha sido de confianza. Hasta 2008, según *Latinbarómetro*, las FF.AA. eran la institución que gozaba de más confianza en el Ecuador, junto con la Iglesia. Por otra parte, las FF.AA. mantuvieron un voto dirimente dentro de las décadas de inestabilidad política, como protectores de la *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 FF.AA. mantuvieran su estatus dentro de la estructura del Estado.

En este capítulo haremos una revisión del estado en el que se encontraban las FF.AA. 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-S.

ANGOSTURA Y EL ESTADO DE LAS FF.AA. DEL ECUADOR

Para 2008 las FF.AA. en Ecuador habían pasado por una serie de transformaciones constitucionales que buscaban reforzar su estructura y su dinámica, al mismo tiempo que se procuró cambiar el enfoque, tanto de las FF.AA. como de la PN. Los visos más tangibles de la Doctrina de 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 al mismo para determinar una solución alternativa (ya 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 FF.AA., PN y otros organismos del Estado, expuso, en cierta medida, el estado de las FF.AA. y su concepción «autoritaria y autosuficiente» en sus funciones (Rivera Vélez 2011a, 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 Vélez 2011a, 65). En general, todos aquellos elementos que ponen en riesgo, según Tilly (1992), a la institucionalidad democrática de un Estado: autosuficiencia e desregulación de las FF.AA.

Si bien, por parte de las FF.AA., no existía una abierta política intervencionista en asuntos de política o seguridad interna, las FF.AA. mantuvieron la abierta predisposición, como el eje idiosincrático, de ser los defensores del orden constitucional.²³ Mentalidad derivada de la Doctrina de Seguridad Nacional. Tal era el grado de convencimiento de que, efectivamente, la actividad política era parte de las funciones de las FF.AA., en las revueltas de enero de 2000, en contra del entonces presidente Jamil Mahuad, el triunvirato formado por el excoronel Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas y Carlos Solórzano, tuvo su corta duración precisamente por la falta de apoyo de las FF.AA., quienes llamaron a la continuación del orden constitucional. El propio coronel Gutiérrez entraría en la carrera presidencial de 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 FF.AA. y permeadas a la ciudadanía, donde se aceptó tácitamente el *modus operandi* de los militares y que, además, veían este accionar de manera positiva.²⁴

La política institucional que guiaba el accionar de las FF.AA., explicada en el capítulo anterior, fue actualizándose a medida que la propia Doctrina

23. Según el art. 183 de la *Constitución Política de la República del Ecuador* de 1998, las FF.AA. «tendrán como misión fundamental [...] la garantía del ordenamiento jurídico (del Estado)». Es decir, deben defender aquello a lo que están sujetos.

24. Según el *Latinbarómetro*, el promedio de confianza en las FF.AA. en América Latina, entre 1996 y 2007, se ha mantenido por encima de otras instituciones democráticas (partidos políticos, sistema judicial, Congreso, etcétera.). En 2007 se situaba esta confianza en un 51%. En el caso ecuatoriano, para 2010, incluso después de los ataques en Angostura, la confianza se mantenía en un 53%.

de Seguridad Nacional en los EUA, variaba, y la percepción de inseguridad se enfocaba en otras amenazas globales: terrorismo, narcotráfico, etcétera. La tendencia por modernizar las diferentes FF.AA. 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 FF.AA. El primer *Libro blanco de la defensa nacional del Ecuador* fue publicado en 2002 y, en 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 FF.AA., adaptada a las amenazas actuales y a la coyuntura política. Evidenciado esto desde los actores involucrados en la redacción del libro, las propias FF.AA., que estaban desintegradas de cualquier política de Estado, por falta de interés, por falta de política y por falta de Estado. En el único instrumento de planificación estatal en temas de defensa, son las FF.AA. las que decidieron su ámbito de acción, sus prioridades, las amenazas y el tratamiento de las mismas.

Conceptualmente, según el *Libro blanco*, las FF.AA. destacan la subordinación de la institución militar al poder político (MDNE 2006, 5). Se adoptaron nociones de alcance multidimensional en la seguridad hemisférica, relacionando a la sociedad civil con las FF.AA. (11). El *Plan Andino de Cooperación para la lucha contras 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 el Departamento de Seguridad Nacional de los EUA, e incluían narcotráfico, tráfico de armas, violencia e inseguridad (MDNE 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 FF.AA. 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 riesgos de desastres naturales y otras preocupaciones y desafíos, como la pobreza, pandemias, deterioro ambiental y tráfico de personas (MDNE 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 FF.AA. El *Libro blanco*, bajo su línea doctrinal, establece como una prioridad de las FF.AA. 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 *LSPE*, sin embargo, cambiarán las instituciones encargadas de su ejecución.

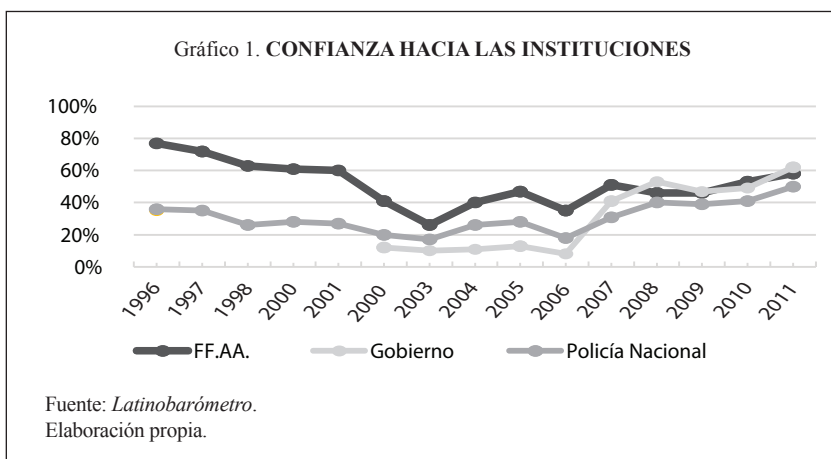
En general, mantienen la postura mencionada en el capítulo anterior. Buscan defender algo a lo que ellos mismos están sujetos, como la *Constitución*. Se perfilan como una fuerza de apoyo a la PN, cuando las amenazas sobrepasan su capacidad de respuesta. Se menciona cooperación entre las FF.AA. y la PN, 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» (MDNE 2006, 47). Más aún, «en situaciones extremas de grave conmoción interna» las FF.AA. 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 FF.AA.

Adicionalmente, 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 FF.AA. a los ataques de Angostura. La manera en que institucionalmente se manejaban las FF.AA. y la percepción interna del «deber ser» de las propias FF.AA., entendiéndose, a ellas mismas, como actores activos dentro del desenvolvimiento de la política interna. La percepción positiva que tenía la ciudadanía sobre las FF.AA., en relación a otros servidores públicos y estamentos estatales, apoya esta noción. Estuvieron presentes en todas las movilizaciones políticas o golpes de Estado, y la efectividad de estos dependió, en gran medida, de la postura que tomaron las FF.AA. Pero más allá de estos incidentes aislados, no existía evidencia sustantiva del real manejo dentro de las FF.AA. Es decir, institucionalmente, estas optaron siempre por la democracia. No por eso, esa decisión debe quedar en las manos de las propias FF.AA. O concentrarse en cualquier otro poder público.

El contexto descrito en el capítulo anterior es ratificado por el estado de las FF.AA. antes de los ataques de Angostura. Existía una abierta participación de las FF.AA. dentro de la seguridad interna, definida tanto desde un ámbito regional, como institucional. Como parte de la Doctrina de Seguridad Nacional se definían como elementos de riesgo al narcotráfico y la inseguridad, y eran las FF.AA. 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 FF.AA. 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 Inves-

tigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos (en adelante, CISIMPE). 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 FF.AA., 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 FF.AA. siempre estuvo por encima de la confianza a la PN y al Gobierno, legitimando, en muchas ocasiones, sus acciones. Como se puede ver en el gráfico 1, hasta 2006, la confianza hacia las FF.AA. es muy superior a la del Gobierno y a la de la PN.



Para el 1 de marzo de 2008 estaba en plenas funciones la Asamblea Constituyente, que incluyó en la versión final de la nueva *Constitución*, una serie de artículos que limitaban este rol de las FF.AA. El propósito de esta investigación no es determinar la causalidad entre los ataques de Angostura y su efecto en la *CRE*, 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 *CRE*,²⁵ como preámbulo a la *LSPE*, existía ya un enfoque de derechos humanos que priorizaba una política preventiva. Se delimitaron las fun-

25. La *Constitución* de 1979 no diferenciaba entre la PN y las FF.AA., ambas definidas como parte de la Fuerza Pública (art. 126). A diferencia de la *CRE*, 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

ciones de las FF.AA., bosquejando una línea dedicada que podía reflejar la desconfianza generada a partir de los ataques de Angostura y los informes de la CISIMPE. Creada el 15 de mayo de 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 Vélez 2011, 60). La situación de la Inteligencia ecuatoriana, como parte de las FF.AA., detallada por la Comisión, estaría lista después de terminada la *Constitución*, pero esta última refleja, en cierta medida, las preocupaciones que existían en torno a las FF.AA. La real conexión causal entre los ataques de Angostura y su influencia sobre la *CRE* es tema para otra investigación.

El contexto político, sin embargo, cambia. A diferencia de otros procesos políticos, el Gobierno del presidente Correa llega como un *outsider*²⁶ sin vinculaciones abiertas a las élites políticas tradicionales. Llega como un actor fuera del *establishment*.²⁷ Sumado a esto, revalorizó la presencia de la autoridad civil a través de inversión pública (medida a través de la formación bruta de capital fijo). En 2007 la inversión estatal fue del 6,5% del PIB, en relación al 4,2% de 2006. En 2008 la inversión subió al 7,2% del PIB y, ya en 2009, alcanzó el 10,9% 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 legitimada 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

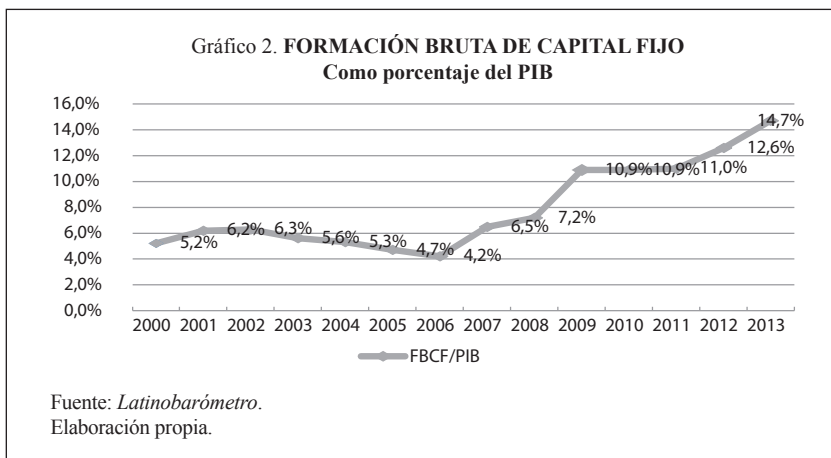
a la autoridad civil más que a la Nación (noción militarista), a pesar del reconocimiento del Presidente de la República como la máxima autoridad; autoridad que puede ser delegada (art. 127). Se considera, además, como fuerza auxiliar de las FF.AA. a la PN (art. 136), opuesto a lo que propone el Plan Nacional de Seguridad Integral. En general, la *Constitución* de 1979 mantiene el carácter castrense como consecuencia de una década de dictadura. Las FF.AA. se mantienen como veedores 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 FF.AA. 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 *CRE*, siguen las FF.AA. siendo las defensoras de aquello a lo que están sujetas. Al igual que en la *Constitución* de 1979, la PN se constituye como una fuerza auxiliar a las FF.AA. y ambas tienen como función colaborar en el 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, en el espíritu doctrinario.

26. Este punto está elaborado más ampliamente en De la Torre (2013).

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

interna, 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.



Sin embargo, la legitimación de las FF.AA. frente a la ciudadanía se mantenía vigente. El ataque en Angostura y los cuestionamientos a las FF.AA. por su rol en Angostura, permitieron que se den los primeros pasos institucionales. Una vez revelados los informes de la CISIMPE, se pudo constatar el estado real de las FF.AA. 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 FF.AA., 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 FF.AA. y creado el marco legal para modificarlas,²⁸ además de la inercia política que el Gobierno tomó después de aprobada la *CRE*, inicia un proceso de desmilitarización de la seguridad interna. Como lo

28. En el art. 158 de la Sección tercera (FF.AA. y PN) de la *CRE*, se dan las primeras delimitaciones del campo de acción de las FF.AA.: «Las FF.AA. 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». Adicionalmente, en el art. 159: «Las FF.AA. y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución»; art. 162: «Las FF.AA. solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional».

explica Lautaro Ojeda (2013), analista de seguridad pública, cambios institucionales como estos no se efectivizan únicamente a través de las leyes. Existió y continúa existiendo, todo un proceso institucional y de políticas públicas que debe acompañar para cambiar la idiosincrasia histórica de las FF.AA. Pero hubo, por lo menos, la voluntad política inicial por hacerlo.

LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO Y LA DESMILITARIZACIÓN

Los intentos de desmilitarización se dieron institucionalmente. La CISIMPE y, posteriormente, la Comisión de la Verdad Ecuador, revelaron graves irregularidades en los sistemas de inteligencia de las FF.AA. y la PN. La inteligencia de las FF.AA. 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» (CISIMPE 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, 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*²⁹ (CISIMPE 2008).

Por otra parte, los servicios de inteligencia de la PN evidenciaban otros problemas estructurales. El más grave, sin duda, era el financiamiento de las dependencias especiales, sobre todo 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» (CISMPE 2008).

Estos dos elementos destacaban un profundo problema estructural dentro de las FF.AA. y, en parte, dentro de la PN. Una de las mayores complicaciones de la militarización de los Estados son los altos grados de autonomía de las FF.AA. Una inteligencia desarticulada del poder político, financiada por Gobiernos ex-

29. Énfasis propio.

tranjeros 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, por primera vez, es puesta bajo el mando civil del arquitecto Francisco Jijón. El 28 de septiembre del mismo año, se publica la *LSPE* 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 FF.AA. o de la PN. El «Plan Nacional de Inteligencia» se somete 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 FF.AA. (en adelante, CCFFAA), antes de la SENAIN, la Dirección de Inteligencia dependía «directamente de la Jefatura del Estado Mayor del Comando Conjunto de las FF.AA.» (CCFFAA 2013, 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 (en adelante, MCSIE), dirigido por otro civil, Gustavo Larrea, presenta 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 establece los roles de las FF.AA. dentro de la seguridad externa y reconoce la necesidad de inversión en la PN para solucionar los problemas que afectan la seguridad interna (MCSIE 2008).

En la misma *LSPE*³⁰ se recogen una serie de artículos que buscaban introducir el mando civil a la institución militar además de limitar la autonomía

30. La *LSPE* reemplaza la *Ley de Seguridad Nacional (LSN)* publicada en 1979. La *LSN* fue desarrollada directamente desde las FF.AA. y, evidentemente, responden a esa visión militarizada de la Seguridad Nacional. A pesar de los cambios constitucionales, esta ley seguiría vigente hasta 2009, año en que se publica la *LSPE*. Dentro de la *LSN* el Consejo de Seguridad Nacional, equivalente al nuevo Consejo de Seguridad Pública y del Estado, tenía una mayor concentración de representantes de las Fuerzas Públicas. Este Consejo, y no un Ministerio, era el encargado de determinar los Objetivos Nacionales Permanentes, noción que nos es

de las FF.AA. y, claramente, determinar sus funciones evitando, en el proceso, posibles intromisiones en asuntos de seguridad interna; buscando desligarlos de cualquier privilegio *por encima del orden democrático* que caracterizó a nuestras FF.AA., y de lo que se habló anteriormente. El Consejo de Seguridad Pública y del Estado se conforma por 10 miembros de las diferentes ramas del Estado, de los cuales solo hay un representante de las FF.AA. y uno de la PN (art. 6). También designa al Ministerio de Coordinación de Seguridad como la entidad responsable de 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), una cambio sustancial con relación a su equivalente, el anterior *Libro blanco*. Asimismo, la preparación del PNSI está desarrollado, in extenso, por representantes civiles de la sociedad (art. 10).

El art. 11 de la *LSPE* establece un marco determinante en la definición de las FF.AA. y la PN. Establece al Ministerio de Defensa como rector de la defensa y soberanía del Estado, y a las FF.AA. como su ejecutor, modificando la anterior prerrogativa que se adjudicaban las propias FF.AA. como defensores de la *Constitución*. El mismo artículo determina al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos como rector del orden público y, a la PN, 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 FF.AA. y la PN, funciones excluyentes y alineadas a la desmilitarización de la seguridad interna. Finalmente, se caracteriza a las FF.AA. de «naturaleza no deliberante» (art. 44).

En una entrevista, al entonces Ministro de Defensa, Javier Ponce, durante la socialización del proyecto de *LSPE*, 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». También insistirá en que «las FF.AA. se acoplarán a la Ley de Seguridad y no intervendrán en el control del orden público» (*Ecuador Inmediato* 2009).

definida con exactitud, pero que abarca de manera transversal las diferentes áreas del sector público. En general, las FF.AA. 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 FF.AA. las encargadas de planificar y dirigir la política militar (art. 35), función que es delegada a la autoridad civil en la *LSPE*. La PN, los Cuerpos de Bomberos y la Cruz Roja Ecuatoriana, son determinados como organismos básicos de Defensa Civil y están dirigidas por un oficial de las FF.AA. (art. 88) y las FF.AA. se convierten en organismo de apoyo de la Defensa Civil (art. 93).

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, PN y FF.AA., de cargos públicos (art. 44), marcando claramente el terreno donde pueden participar estas instituciones. Se delimita, a grandes rasgos, la seguridad interna, y se la encarga a la PN; y también se delimita la seguridad externa, y se la encarga a las FF.AA., evitando una superposición de las funciones de cada una de estas. Eso refleja un cambio drástico de la visión que proponía la Doctrina de Seguridad Nacional, donde la actuación de las FF.AA. se extendía 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 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 FF.AA. y la PN 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 2006 la inversión en defensa con relación al PIB se mantenía en el 3,6%. Para 2008 esa inversión bajó al 2,8% del PIB.³¹ La inversión en defensa se aproximaría a los viejos porcentajes únicamente a partir de 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 el presupuesto completo de las FF.AA. (cuyo financiamiento antes provenía del exterior).

CONCLUSIÓN

Al igual que en el resto de América del Sur, las FF.AA. estuvieron fuertemente marcadas por la Doctrina de Seguridad Nacional. Hasta 2006, a pesar de modernizaciones superficiales, las FF.AA. mantenían el mismo acercamiento hacia los temas de seguridad interna y el concepto mismo de democracia. Su

31. Según datos de la RESDAL.

acercamiento multidimensional, definido desde adentro de las propias FF.AA., 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. Pero 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, puesto que hay que cambiar la percepción que se tiene de los objetivos y los campos que abarcan las funciones.

Desde el retorno a la democracia, las FF.AA. 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 se ha decantado por la democracia. La paz con el Perú y la disminución de su rol activo en la participación de las nuevas amenazas globales, mantuvieron a las FF.AA. vista de manera positiva desde la sociedad civil. Las Comisiones que investigaron la situación de las FF.AA. 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 FF.AA. La *LSPE* creará el marco legal para esta reestructuración de las FF.AA.

A través de esto, se buscó cambiar la relación de mando en los sistemas de inteligencia. Se los sujetó 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 FF.AA. y de la PN, al igual que sus funciones. Se buscó también poner un mando civil en las cabezas de los ministerios. En términos generales, la coyuntura política permitió que se diera el ambiente necesario para que Angostura sirva como un detonante para develar una serie de irregularidades en las FF.AA., consecuencia, en parte, de esa influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional. Fue una microrreproducción 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 *CRE* y fustigada la política de seguridad debido a los ataques en Angostura, hubo una propuesta importante para iniciar un proceso de desmilitarización de la seguridad interna. Una serie de elementos que buscaron sentar las bases para reformar la política de seguridad, definiendo claramente las funciones de las FF.AA. y limitando los nichos de independencia y financiamiento externo. A esto se sumaron 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 FF.AA. hacia la seguridad externa y las funciones de la PN 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 FF.AA. Sin embargo, la PN 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-S.

Fue precisamente la insurrección policial el 30-S 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 FF.AA. A esto se sumó una nueva visión más comunitaria de las PN que no se complementaba a las funciones previas de la institución, sino que reducía su campo de acción.

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 *LSPE* 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 Ecuador, se buscó la reestructuración de la PN, plasmado, 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 PN 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 PN está plagada de irregularidades y abuso institucional, muchas veces utilizado como un organismo de represión a disposición de los Gobiernos. La efectiva separación de los campos de funcionamiento de las FF.AA. y la PN 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 FF.AA. y PN (ambas consideradas Fuerzas Públicas), lo que decantaba a favor de las FF.AA.

La PN tendría relevancia con la creación de los Servicios de Investigación Criminal (SIC), una instancia utilizada como herramienta antisubversiva en el Gobierno de León Febres-Cordero. A partir de entonces, la PN quedó marcada por problemas internos que se manifestaban en su ineficiencia, en el bajo grado de confianza y en la percepción de corrupción.

Asimismo, la conformación de los servicios de inteligencia de la PN tuvo una formación paralela a los servicios de inteligencia militar. Ambas compartían las características de autonomía que generaron, en el caso de la PN, 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 FF.AA.³² La inclinación policial fue, en este sentido, moldeada por la Doctrina de Seguridad Nacional. Para ejemplo, «hasta la actualidad, (la Policía) mantiene la palabra ‘frente’ para definir el ámbito de acción en el que trabaja» (Rivera Vélez 2011b, 52).

El ataque en Angostura puso al descubierto el estado de las FF.AA. La CISIMPE reveló, en parte, también el estado de la PN. 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

32. Existieron otros motivos para esta falta de coordinación. Según Rivera, 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 Vélez 2011b, 51).

derechos humanos» (Rivera y Barreiro 2011, 36). La Comisión determinó que el financiamiento de las dependencias especiales dentro de la PN provenían del Gobierno de los EUA y que, además, se crearon varias dependencias policiales especiales *ad hoc* alineadas directamente a la agenda de seguridad estadounidense (CISIMPE 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 de los EUA por US \$ 2.556.000 anuales, bajo el carácter de cooperación, lo que le 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 Antinarcoóticos (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 (CISIMPE 2008).

Con la nueva *LSPE*, 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 FF.AA. que estuvieran relacionadas con su involucramiento dentro de la seguridad interna. Elemento que creó un vacío, que fue llenado con una PN que se buscó transformar y modernizar para adaptarla a los nuevos paradigmas de seguridad que se estaban empleando.

La *LSPE*, además de delimitar las funciones de las FF.AA., sirvió para establecer el nuevo marco de la PN. Bajo esta ley, la «protección interna, el mantenimiento y control del orden público [...] corresponden a la Policía Nacional su ejecución». Dentro de estas funciones se incluía la lucha contra las «situaciones de violencia, delincuencia común y *crimen organizado*» (énfasis del autor). Al igual que con las FF.AA., la participación de la PN dentro de organismos civiles fue limitada, como respuesta a la posición «militarizada» de la Policía.

Las modificaciones en la estructura de la PN servirían para complementar este proceso de desmilitarización y, a su vez, llenar el vacío físico que dejarían las FF.AA., una vez que sus funciones fueron redefinidas. Este empoderamiento de la PN 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 *LSPE*, se inició el proceso de modernización de la PN, detallado en el Plan Estratégico

de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI, publicado en enero de 2010.

Dentro de los cambios institucionales más significativos, está el nuevo enfoque que se pretendió dar a la PN, 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 PN. 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 CRE. Los objetivos incluían mejorar los niveles de formación, fortalecer la capacidad operativa e institucionalizar un sistema de control para el control de la corrupción (PN 2010).

A esto se le sumó una reestructuración del cálculo de salarios percibidos. La reforma llegó en la *Ley Orgánica de Servicio Público* (en adelante, *LOSP*), publicada en agosto de 2010, donde se reconoció a los agentes de la PN (así como a los de las FF.AA.) dentro del servicio público. A través de esta ley, se generaron escalas remunerativas establecidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, donde se hizo efectiva un alza salarial para los diferentes rangos, se reconocieron compensaciones en base a particularidades de su trabajo, pero se eliminaron ciertos beneficios que recibían a manera de bonos y agasajos. También, se ponía bajo rectoría del Ministerio de Educación a las instituciones educativas que se encontraban administradas por la PN (y también de las FF.AA.).

A partir de las modificaciones introducidas por la *LOSP*, se generó insatisfacción y malestar dentro de ciertas facciones de la PN 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-S, 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-S. 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-S, 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-S, fue la fragilidad institucional de la PN. Además de una serie de fallas dentro de los nuevos servicios de inteligencia (Rivera Vélez 2011b, 70-3), se evidenció una falta de alineamiento de un sector de la PN 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 FF.AA. para solucionar el conflicto. Las se-

cuelas del 30-S dejaron muertos y heridos (*El Universo* 2010) y expusieron los recelos y la desconfianza que existía entre la PN y las FF.AA.

El punto de quiebre dentro del proceso de desmilitarización, fue un evento puntual en el 30-S. El Gobierno central invocó al arbitraje de las FF.AA. 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 en la *CRE* se eliminó la posibilidad de un arbitraje militar, fue el propio Gobierno el que hizo uso del arbitraje de los militares. «Posiblemente lo creyeron necesario, pero no por ello deja de ser preocupante» (Ayala Mora 2011b, 60).

EL RETORNO A LA MILITARIZACIÓN

Lo que la CISIMPE reveló sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia de la PN, fueron complementados por la revuelta policial. Parte del discurso desde el Ejecutivo se basó en calificar al 30-S como un intento de golpe de Estado por parte de un sector de la PN. El presidente Rafael Correa manifestó que no habría concesiones ni enmiendas a la *LOSP*, aparente motivación de la sublevación (Paz y Miño 2016).

Uno de los primeros actos relacionados con la sublevación, mas no necesariamente una consecuencia de ella, fue el alza salarial a la PN y las FF.AA. De igual manera, se mantuvieron las bonificaciones derogadas por la *LOSP* hasta diciembre. El Ejecutivo sostuvo que esta decisión fue acordada previo 30-S (Mena 2010). El comandante de la PN renunció un día después de la revuelta (*Semana* 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 PNSI, como esquema reformatorio tanto del aparato militar como de las nuevas funciones de la PN; el *Decreto Presidencial No. 632*; y el Proyecto de Ley del *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana*.

Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

El 7 de diciembre de 2010, desde la Presidencia de la República se envía a la Asamblea Nacional la *Ley Reformatoria a la LSPE*. Los cambios propuestos son los siguientes:

1. Al literal b) del art. 11, agregar el siguiente inciso:

Las FF.AA. 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. A continuación del art. 23, agregar el siguiente artículo:

Empleo de las FF.AA. para la prevención, control y restricción del delito.- Las o los Ministros del ramo mediante Acuerdo inter ministerial, *podrán disponer que las FF.AA. 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 delimitaciones a la seguridad externa de las FF.AA., se manifiestan también las deficiencias de la PN 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 FF.AA.» (*Ley Reformatoria a la LSPE* 2010). La *Ley* concede excesiva discrecionalidad al Ejecutivo en el uso de las FF.AA., además de utilizar a las FF.AA. para controlar el orden público, extralimitando las funciones detalladas en la propia *Constitución*. Los motivos aludidos por la Presidencia de la República, responden a una coyuntura real, sin embargo, la solución que se contemplada es el primer paso hacia una remilitarización de la seguridad interna del Estado, devolviendo a las FF.AA. las funciones de las cuales se pretendió separarlas.

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

El 17 de enero de 2011 se expide el *Decreto Presidencial No. 632*. El art. 1o. del *Decreto* le daba al Ministerio del Interior la representación legal de la PN. Este primer paso busca devolver la PN al mando civil y el art. 2, limitaba las funciones de la PN a las actividades operativas contempladas en el art. 4 de la *Ley Orgánica de la Policía Nacional*.³³ Esto le dio mayor discrecionalidad al Ejecutivo para poder especificar las funciones de la PN, su organización y su alcance.

33. «Artículo 4: Son funciones específicas de la PN:
a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública;

Adicionalmente, el 28 de abril de 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 PN. Como consecuencia del *Decreto*, la función regresó a manos de las FF.AA. (Bravo 2013).

En diciembre de 2011 se presenta el 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». Para el cumplimiento de este plan, es el Ministerio de Coordinación de Seguridad (MCS) quien asume el rol de entidad encargada de su aplicación (MCS 2011: 14).

En el PNSI 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.

- 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».

El PNSI identifica varias «nuevas amenazas»³⁴ 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, etcétera.), no se plantean acercamientos alternativos donde las FF.AA. no estén directamente involucradas. Tanto es así, que en el mismo PNSI, se utiliza una fotografía donde los militares son los encargados de hacer controles de seguridad en la ciudad (MCS 2011, 46). El plan también enfatiza la manera en que las FF.AA. 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 (MCS 2011, 69).

Si bien muchas de estas acciones resultan en una mayor seguridad, no significa que deba ser función de las FF.AA. responder a estas, incluso si se encuentren en territorio fronterizo. Y aunque la experiencia y el conocimiento obtenido durante las décadas que tuvieron esta labor encargada conviertan a las FF.AA. en la, probablemente, única institución apta para llevar a cabo estas acciones, tampoco se plantea, dentro del PNSI, o dentro de cualquier otro instrumento de planificación, una progresiva transición hacia el control de la seguridad interna por parte de organismos civiles, incluida la PN.

34. Según el PNSI:

- 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.

Mientras el nuevo rol de las FF.AA.³⁵ en el PNSI, quedaba inconcluso, hay un adelanto sobre los nuevos roles que desempeñaría la PN. Unos de los cambios más significativos es la reformulación del sentido de la PN 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 PNSI 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, etcétera. Existe una reformulación de las FF.AA. y de la PN, modificando sus funciones y su aproximación a los temas de seguridad. La PN, por ejemplo, pasa a tener un 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 FF.AA., además de delegarle funciones permanentes en control de armas, control de invasiones, control a las actividades de minería ilegal, entre otras (MCS 2011, 80).

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 securitizador de las FF.AA. tiene una superestructura institucional que moldea el aparato militar y define su acercamiento a la seguridad, tanto in-

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

terna como externa. Cambiar esta superestructura es un proceso. La militarización, por otro lado, cae dentro de la zona de confort de las FF.AA. La superestructura 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-S, 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 haya sido el motivo, el efecto real es que el mando de instituciones claves dentro de la seguridad fue devuelto a agentes vinculados a las FF.AA.

Institución	A1 30 de septiembre de 2010	A partir del 30 de septiembre de 2010
Secretaría Nacional de Inteligencia	Arq. 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 (17/12/2010-01/04/2014).

Tal como propone el plan, las FF.AA. se convierten en una fuerza de apoyo de la PN. Participan activamente en las tareas descritas por el PNSI. Esto se refleja en la variación en el presupuesto de defensa. El aumento en el presupuesto militar en Ecuador es el reflejo de dos tendencias. Primero, la recuperación completa del financiamiento de las FF.AA. (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 FF.AA. La segunda tendencia fue continuar con las actividades de apoyo a la PN 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 FF.AA. 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 FF.AA. están relacionadas con la seguridad interna.*

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

El Proyecto de Ley del *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana* (PLCOESC), enviado desde la presidencia el 30 de septiembre de 2011, presenta la modificación más extensiva de la PN. Desde que fue enviado 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 PN, dándole un carácter más comunitario. La manera en que se maneje este tema, es decir, si la reestructuración de la PN supone una *limitación* de sus funciones hacia lo comunitario o si significa una *ampliación* de sus funciones hacia lo comunitario, determinará qué institución de la fuerza pública continuará supliendo los requerimientos de la seguridad interna.

El 15 de julio de 2013 entró en primer debate el PLCOESC. Según el primer debate del proyecto, las variaciones propuestas a la PN, responden 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 PN comprendería reformas que incluirían, entre otras, la conformación de una «organización de naturaleza civil, vinculada básicamente a los Gobiernos locales y a la comunidad, en sus actividades» (Ecuador, Asamblea Nacional, «Informe para el primer debate del Proyecto del *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*» 2013).

El 26 de julio de 2013, en el aniversario de la Armada del Ecuador, el presidente Rafael Correa disipó los temores sobre convertir la FF.AA. en una Policía Militar y debilitar a la PN mediante el PLCOESC o la *Reforma a la LSPE*. Concluyó diciendo: «Lo que se busca con el nuevo Código (*COESC*) es mayor claridad legal para que las FF.AA. puedan colaborar en la seguridad interna» (*PP El Verdadero* 2013).

En general, las FF.AA. volvieron a su rol activo dentro de la seguridad interna. A pesar de que se mantuvo la dependencia económica de las FF.AA. al Gobierno central, las cabezas de los organismos de defensa volvieron a manos militares. A esto se sumó la reestructuración de la PN que sirvió, en definitiva, para *limitarla* a una función comunitaria (en vez de *ampliar* sus funciones a lo comunitario), para que sean las FF.AA., 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, ha determinado a las FF.AA. como los defensores de la *Constitución* y el voto dirimente: el intento de golpe

de Estado, o la sublevación policial, del 30-S. Llamar a las FF.AA. y no a la movilización social, aunque la movilización social haya estado presente, es lo que marcó la diferencia. Fue, a su vez, una decisión compleja, alimentada por una historia política cargada de golpes de Estado. Y sirvió, en última instancia, para reivindicar la legitimidad de las FF.AA. frente a la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Hay una clara línea doctrinaria que responde a un intento de desmilitarización de la seguridad interna. Hasta la sublevación policial del 30-S, se crearon una serie de reformas que buscaban reducir las funciones de las FF.AA. y modernizar a la PN, para suplir los vacíos que se crearían. La *LSPE* estableció el marco legal para la desmilitarización efectiva de la seguridad interna. Un proceso largo que nunca llegó a despegar.

El 30-S fue un punto de quiebre dentro de este proceso. Como una consecuencia de la sublevación, posiblemente generada por la desconfianza hacia la PN, se revirtió el proceso. Si bien se continuó con la desmilitarización de la PN, y se generaron cambios significativos que devolvieron el carácter civil a esta Policía (como el *Decreto Presidencial No. 632*), las FF.AA. permanecieron estáticas. El PNSI 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 FF.AA. la responsabilidad para combatir las, es institucionalizar a la militarización desde el mando civil. Dentro del PNSI se contempló, entre otras cosas, a las FF.AA. como una fuerza de apoyo de la PN. Es decir, las FF.AA. continuaron como actor dentro de la seguridad interna. Como todo proceso, no se puede cortar la presencia de las FF.AA. 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 *COESC* propone inicialmente la desmilitarización de la PN y, a la vez, darle un carácter comunitario. La fragmentación de la PN no significa tácitamente que sus funciones serán asumidas por las FF.AA. 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 PN y darle un carácter más comunitario, se crea un vacío en la seguridad interna, que deberá ser correctamente abordado desde la misma PN, y no delegado a las FF.AA. De no ser así, las FF.AA. dejarán de ser fuerzas de apoyo para la PN, 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 FF.AA.³⁶ pero sí que seguirán llenándolos. De aprobarse la *Ley Reformatoria de la LSPE* (ya en segundo debate en la Asamblea Nacional), el rol activo de las FF.AA. 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 II 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 FF.AA. Lo que ocurrió después del 30-S, muestra que este proceso fue superficial. Mientras el poder civil pueda buscar una reestructuración del poder militar, este proceso requiere de tiempo para que se vuelva parte de la estructura del Estado. El poder político ha asumido el rol de dictar la política de seguridad, pero 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 logrados, pero hay una constante participación de las FF.AA. como fuerza de apoyo.

Conclusiones

Hay una militarización histórica en América Latina, producto de una conjunción de factores que han dado una institucionalidad propia dentro de los esquemas estatales. Tanto nuestra debilidad democrática, como nuestras fragilidad institucionales fueron el escenario propicio para permitir que se efectivice la Doctrina de 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 engranadas 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 capítulo I, 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 dirimientes.

Ecuador tiene una militarización histórica del Estado y, principalmente, de la seguridad interna. El alineamiento a la Doctrina de Seguridad Nacional durante la dictadura de los 70 y su perpetuación dentro de la transición democrática en los 80, se manifestó, no solo dentro de la estructura estatal y las autoridades que dictaban las políticas públicas, sino también en su influencia durante las épocas de crisis democrática. Las FF.AA. se convirtieron en el voto dirimente al momento de decidir la sucesión presidencial cuando hubo golpes de estado o movilizaciones sociales que terminaron con la renuncia del presidente. Su influencia y participación dentro de la vida política permitió a las FF.AA. establecer los parámetros que delinearían la política pública de seguridad, tanto externa como interna, y los campos de acción de las FF.AA. En ese sentido, las FF.AA. fueron siempre una fuerza de apoyo de la PN, expandiendo el espacio de acción que deberían tener las FF.AA.: de la frontera hacia el exterior.

La llegada de Rafael Correa, la Asamblea Constituyente y el ataque en Angostura se conjugaron como el escenario propicio para iniciar un proceso de desmilitarización del Estado y de la seguridad interna. El respaldo popular y la voluntad política se unieron para establecer, desde la *CRE*, la nueva visión de seguridad que se buscaba emplear, devolviendo la supremacía civil en cuestiones de seguridad, separando claramente las funciones de las FF.AA. de las funciones de las PN. Con Angostura se crea la comisión que investigaría los sucesos que llevaron a los ataques, y además esclarecería el estado en el que se encontraban las FF.AA. Se descubrió, entre otras cosas, los mecanismos de autofinanciamiento, el funcionamiento interno, y una cadena de mando donde no existía ningún tipo de autoridad civil que oriente la política a la interna, y a quien el mando militar responda. Los primeros pasos, aunque superficiales aún, establecieron el marco legal y las políticas públicas que buscarían una eventual desmilitarización de la seguridad interna. Este marco legal fue, a su vez, refrendado por figuras civiles al mando de instituciones históricamente controladas por las FF.AA., comenzando por el Ministerio de Defensa.

El quiebre al proceso se dio el 30-S con las revueltas policiales. La posible desconfianza que se generó hacia la PN, llevó a que se abandonen los intentos por potenciar sus acciones dentro la seguridad interna. En vez de *ampliar* sus funciones y reformular su estructura para convertirla además en una policía comunitaria, se *redujeron* sus funciones a lo comunitario. El vacío institucional fue llenado por las FF.AA., por lo tanto, regresaron a ser partícipes activos de la seguridad interna como fuerza de apoyo de la PN. El PNSI y una serie de decretos modificaron el marco legal que construyó después de Angostura. Los puestos de autoridad de las instituciones de seguridad regresaron al mando de funcionarios militares (retirados, pero con formación militar), y la FF.AA. comenzaron a retornar a los espacios de la seguridad interna de los que fueron separadas. No pasaría mucho tiempo para que desde el Ejecutivo se refrende la función de las FF.AA. dentro de la seguridad interna.

Un estado militarizado crea el uso de la fuerza en el mecanismo primario para el control del orden y la estabilidad del Estado a través de una institución histórica y estructuralmente antidemocrática. Un Estado desde donde se limita el debate crítico y la contestación, cuando el organismo ejecutor del orden son las FF.AA. Los objetivos de la PN son, desde su concepción, diferentes a los objetivos de las FF.AA. La PN está entrenada para contener y retener, a través de un acercamiento más defensivo frente a la comunidad. Las FF.AA. están entrenadas para matar. De igual manera, la relación con la ciudadanía de la PN es, o debería ser, cercana y de colaboración. Las FF.AA. protegen desde el conflicto. No hay necesidad de una relación cercana con la ciudadanía.

En ese sentido, los intentos por desconcentrar el poder dentro de las instituciones de seguridad, como es la división de la PN, es un paso importante.

Pero estos intentos deben ampliarse a las otras instituciones, principalmente las FF.AA., 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 2008 muestran 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-S de detonante, la política del Estado fue reducir los espacios de acción de la PN a lo comunitario y los vacíos que dejó fueron llenados por las FF.AA. 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 FF.AA. 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.

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 FF.AA., al igual que el preámbulo creado por el PNSI, 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 FF.AA., 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 FF.AA. 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 EUA. Tampoco se pretende desvirtuar las bondades de una policía con un enfoque comunitario. El problema radica en los vacíos que deja la PN en la seguridad interna al ser reducida únicamente a una fuerza comunitaria. Vacío que no se ha llenado por nuevos organismos civiles o dependencias adscritas a la PN, sino por las FF.AA. Las declaraciones del presidente Rafael Correa lo

dicen claramente con relación a una reforma a la *LSPE*: «lo que se busca con el nuevo Código es mayor claridad legal para que las FF.AA. puedan colaborar en la seguridad interna» (*PP El Verdadero* 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 Ecuador. Las deficiencias históricas de las PN fueron, en parte, una razón para que las FF.AA. 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 PN sumado al enfoque comunitario. La reacción del Gobierno ante los eventos del 30-S fue producto de varios elementos. Puede que 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 PN después del 30-S. Tomando un giro hacia el pragmatismo, el Gobierno retomó la posición histórica frente a las FF.AA. Como se mencionó en el capítulo I, 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 FF.AA., por el momento, mantienen las mismas funciones. Intencionalmente 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, la estamos imponiendo nosotros mismos.

Adenda

A finales de 2015, la Asamblea Nacional aprobó un paquete de enmiendas constitucionales. La cuarta enmienda constitucional aprobada cambió el 2o. inc. del art. 158, añadiendo a las funciones naturales de las FF.AA. («defensa de la soberanía e integridad nacional») el apoyo complementario en la «seguridad integral del Estado de conformidad con la ley». En este punto, ese agregado no era más que un eufemismo. Fue la venia constitucional para un proceso de remilitarización que se fue construyendo desde finales de 2010, a partir del momento en que se fue transformando, paulatinamente, a las FF.AA. en un cuerpo de seguridad interna.

Y, efectivamente, la FF.AA. son eso. Desde el término de esta investigación, se aprobaron las modificaciones a la *LSPE* en mayo de 2014. Es decir, que de «conformidad con la ley», como sugiere el texto constitucional, las FF.AA. pueden intervenir en la «protección interna, el mantenimiento y control del orden público y seguridad ciudadana», según la nueva *LSPE*. Esto fue el camino de refrendar legalmente lo que ya se venía esbozando desde el 11-S a través del Plan de Seguridad Integral, donde se contempla el uso de las FF.AA. como complementarias a la PN.

Es complejo evaluar los problemas que nacen de la ampliación de las facultades de las FF.AA. Principalmente porque compartimos frontera con uno de los mayores exportadores de drogas a nivel mundial, frontera que sentirá la presión de un proceso de paz, y a la cual es difícil controlar. La presencia del narcotráfico dentro del país podrá ser la justificación de apoyo de las FF.AA. a las labores de seguridad interna. Como hace algunos años lo fueron los comunistas. Como ahora lo son los terroristas.

La militarización no implica desconfianza hacia los individuos que representan a las FF.AA. Tampoco particular desconfianza a quienes los comandan. Es la desconfianza de la epistemología y estructura histórica de nuestras FF.AA. Las mismas FF.AA. que controlaban los servicios de inteligencia nacionales financiado por los EUA. Las mismas que, gracias a esos niveles de autonomía, filtraban la información a través de Colombia (la del Plan Colombia, esa «cooperación militar» con, ¡Oh sorpresa!, los EUA), por ejemplo, antes de

llegar al Ejecutivo. La que ahora podrá coordinar de manera fluida con esa oscura institución en la que se convirtió la SENAIN.³⁷

Luego está la conceptualización del uso de la fuerza. La policía, a pesar de todo, es una fuerza comunitaria. Son agentes cuya interacción con civiles es cotidiana: buena, mala, limitada, honesta o corrupta. Pero lo es, en cualquier escenario, junto a la comunidad. Por lo contrario, las FF.AA. tienen como espacio geográfico natural las fronteras, donde el adversario es un «enemigo», no un ciudadano. Relocalizar a las FF.AA. al espacio interno, a las ciudades, a las comunidades, etc., es reenfocar el adversario de la FF.AA. hacia el «ciudadano».

Esos son los alcances de la militarización de un Estado. Convertir al ciudadano en enemigo. La instrumentalización de la violencia a través de la FF.AA., no solo para evitar el narcotráfico, o el terrorismo, o el comunismo (o cualquier otra ficción), sino también para controlar las manifestaciones ciudadanas, las movilizaciones populares. Ejemplos como estos abundan. Desde vecinos de continente como Brasil y su policía militar entrando a las favelas, hasta potencias mundiales, como los EUA, y el abuso de los mecanismos anti-manifestaciones en las protestas de Ferguson en 2014 y las de Baltimore en 2015.

A esto se suman los espacios que comienzan a ganar las FF.AA. dentro de la sociedad civil. Los espacios que alguna vez, hace no mucho tiempo, las convertían en el voto dirimente de la continuación democrática. Los posibles escenarios son poco alentadores, pero no son nuevos. Las modificaciones legales recientes confirman las conclusiones de esta investigación que, esencialmente, todavía no han cambiado: 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 la estamos imponiendo nosotros mismos.

37. En julio de 2015, hackers subieron a la web 400gb de información sobre la empresa de ciber-espionaje Hacking Team. En su lista de clientes, todas instituciones gubernamentales, están países que recorren el amplio espectro entre dictadura y democracia: desde Sudán hasta Suiza. También consta la SENAIN. El récord de Hacking Team no es el mejor, comenzando por el hecho de vender este tipo de herramientas a países sancionados por la ONU (y negar que lo hace). Las herramientas son de ataque, y su naturaleza vuelve sospechoso su uso, especialmente cuando son utilizadas sin la debida fiscalización y autorización judicial. La SENAIN, por su parte, mandó un comunicado negando todo y finalizando con el comodín jurídico de cómo se reservan «el derecho legal de actuar en defensa de la seguridad nacional y del prestigio del Gobierno ecuatoriano», que es un paraguas para todo sin decir nada. Negar su relación contractual con Hacking Team fue un formalismo legal: los documentos demuestran que estaban trabajando a través de un intermediario. (Una investigación más amplia y con las referencias correspondientes puede ser accedida en el siguiente link: <<https://archive.org/details/Elladooscuro>>.)

Lista de referencias

- Anderlini Naraghi, Sanam, Camille Pampell Conaway y Lisa Kays. 2006. *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*. Londres: The Institute of Inclusive Security and International Alert.
- Ayala Mora, Enrique. 2011a. *Ecuador del siglo XIX: Estado nacional, ejército, iglesia y municipio*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN).
- . 2011b. «Insurrección policial y derechos humanos». En *Develando el desencanto: Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2010*, compilado por Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), 55-60. Quito: UASB-E-PADH. Consulta: 12 de julio de 2014. <<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2138>>.
- Becker, David G. 1999. «Latin America: Beyond «Democratic Consolidation»». *Journal of Democracy* 10(2): 138-51.
- Benítez, Raúl, Pablo Celi y Rut Diamint. 2009. «Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica». En *Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y El Caribe*, editado por Hans Mathieu y Catalina Miño, 1-14. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Boeninger, Edgardo. 1997. «Latin America's Multiple Challenges». En *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenge*, editado por Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien, 26-63. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bonilla, Adrián. 2003. «Seguridad nacional en el Ecuador contemporáneo». *El XXIV Congreso de LASA*. Consulta: 19 de marzo de 2013. <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/BonillaAdrian.pdf>>.
- . 2004. «Percepciones de la amenaza de seguridad nacional de los países andinos: Regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico». En *América Latina y el (des)orden global neoliberal: Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, compilado por José María Gómez, 151-72. Buenos Aires: CLACSO.
- . 2006. «US Andean Policy, the Colombian Conflict, and Security in Ecuador». En *Addicted to Failure: US Security Policy in Latin America and the Andean Region*, editado por Brian Loveman, 103-29. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Bowman, Kirk S. 1996. «Taming the Tiger: Militarization and Democracy in Latin America». *Journal of Peace Research* 33 (3): 289-308.
- Bravo, Diego. 2013. «Tres proyectos para dar un giro a la policía y a las FF.AA.». 30 de julio. Consulta: 12 de junio de 2014. <<http://www.ecuadorenvivo.com/politica/24-politica/2658-tres-proyectos-para-dar-un-giro-a-la-policia-y-a-las-ffaa-diario-el-comercio.html>>.

- Buitrago Leal, Francisco. 2002. *La seguridad nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la pos Guerra Fría*. Bogotá: Alfa Omega.
- . 2003. «La Doctrina de la Seguridad Nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur». *Revista de Estudios Sociales* 15, 74-87.
- Bush, George W. 2002. «The National Security Strategy of the United States of America». *DTIC Document*. Consulta: 7 de marzo de 2018. <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a406411.pdf>>.
- Bustamante, Fernando. 1999. «Las Fuerzas Armadas ecuatorianas y la coyuntura política social de fin de siglo». En *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Rut Diamint, 339-60. Buenos Aires: Nuevohacer.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA). 2013. «Manual de organización del Comando Conjunto de Las Fuerzas Armadas». Quito: CCFFAA.
- Cruz, Consuelo, y Rut C. Diamint. 1998. «The New Military Autonomy in Latin America». *Journal of Democracy* 9(4): 115-27.
- Dammert, Lucía, y John Bailey. 2007. «¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?». *Foreign Affairs en español* VII (2): 61-70.
- De la Torre, Carlos. 2013. *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*. Athens: Ohio University Center for International Studies.
- Deare, Craig A. 2008. «La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos». *Foreign Affairs Latinoamérica* VIII (3): 22-34.
- Desch, Michael C. 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*, editado por Felipe Agüero y Jeffrey Stark, 323-43. Miami: North-South Center Press.
- Diamint, Rut. 2008. «La historia sin fin: El control civil de los militares en Argentina». *Nueva Sociedad* 213: 95-111.
- . 2012. «La institucionalidad democrática de la defensa». En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y El Caribe*, editado por Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 31-2. Buenos Aires: RESDAL.
- EcuadorInmediato. 2009. «Ministro de Defensa: Se busca desmilitarizar concepto de seguridad Ecuador». *Ecuadorinmediato.com*. 6 de agosto. Consulta: 12 de junio de 2014. <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=106005>.
- El Comercio. 2009. «FF.AA. se acoplará a Ley de Seguridad». *El Comercio*. 18 septiembre. Consulta: 21 de septiembre de 2013. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/FF-aa-acoplar-ley-seguridad.html>>.
- . 2012. «Misión de la ONU califica al 30-S como un intento de desestabilización». *El Comercio*. 21 de enero. Consulta: 21 de septiembre de 2013. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/mision-de-onu-califica-al.html>>.
- El Universo. 2010. «El saldo de un día trágico para el país». *El Universo*. 30 de octubre. Consulta: 20 de septiembre de 2013. <<http://www.eluniverso.com/2010/10/30/1/1355/saldo-un-dia-tragico-pais.html>>.
- García, Jacobo. 2010. «Insulza: <Hubo un intento de golpe de Estado en Ecuador>». *El Mundo*. 15 de octubre. Consulta: 2 de diciembre de 2013. <<http://www.elmundo.es/america/2010/10/15/noticias/1287094217.html>>

- Hoy. 2013. «Ramiro Aguilar: Esta ley licúa a la Policía Nacional». *Hoy*. 18 de julio. Consulta: 3 de abril de 2018. <<http://www.ecuadorenvivo.com/politica/24-politica/2182-esta-ley-licua-a-la-policia-nacional-diario-hoy-de-quito.html>>.
- Hunter, Wendy. 1998. «Civil-Military Relations in Argentina, Brazil, and Chile: Present Trends, Future Prospects». En *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*, editado por Felipe Agüero y Jeffrey Stark, 299-322. Miami: North-South Center Press.
- Pazy Miño, Juan. 2016. *30-S: Entrevista al presidente Rafael Correa por Juan Pazy y Miño*. Consulta: 7 de marzo de 2018. <<https://www.youtube.com/watch?v=8XioHUzLMkE>>.
- Linz, Juan J. 1967. «Del autoritarismo a la democracia». *American Political Science Review* 61: 1002-9.
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University (JHU) Press.
- Loveman, Brian. 1994. ««Protected Democracies» and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36 (2): 105-89. DOI: <10.2307/166175>.
- . 2004. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington: Rowman & Littlefield Publishers.
- McSherry, J. Patrice. 1992. «Military Power, Impunity and State-Society Change in Latin America». *Canadian Journal of Political Science* 25 (3): 463-88.
- Medina Pérez, Pablo. 2007. «La asistencia militar estadounidense y la evolución de las Fuerzas Armadas y la política de defensa de Ecuador». Consulta: 14 de junio de 2013. <<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/780>>.
- Mena, Paúl. 2010. «Ecuador: Gobierno sube sueldos de policías y militares». *BBC*. 5 de octubre. Consulta: 2 de diciembre de 2013. <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101005_ecuador_crisis_correa_sueldos_policias_rg.shtml>.
- Méndez, Rubén P. 1999. «Peace as a Global Public Good». En *Global Public Goods*, editado por Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, 382-416. Nueva York: Oxford University Press.
- Moncayo, Paco. 1995. *Fuerzas Armadas y sociedad*. Quito: UASB-E / CEN.
- O'Donnell, Guillermo, y Philippe C. Schmitter. 2013. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: JHU Press.
- Ospina Peralta, Pablo. 2011. «Ecuador: ¿Intento de golpe o motín policial?». *Nueva Sociedad* 231: 14-27.
- Pion-Berlin, David. 2007. «Militares y democracia en el nuevo siglo: Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente». *Nueva Sociedad* 213: 50-63.
- . 2008. «Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America». *Armed Forces & Society* 35 (3): 562-86.
- PPEl Verdadero. 2013. «FF.AA. fortalecerán seguridad interna». *PPEl Verdadero*. 26 julio. Consulta: 12 de junio de 2014. <<http://www.ppelverdadero.com.ec/pp-al-dia/item/FF-aa-fortaleceran-seguridad-interna.html>>.
- Relinche, 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. Consulta: 12 de junio de 2014. <<http://www>>.

- andes.info.ec/es/politica/comision-investigadora-exige-expresidente-lucio-gutierrez-explique-vinculacion-partido».
- Rivera Vélez, Fredy, coord. 2011a. *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (FLACSO-E) / SENAIN / AECID-OCE Ecuador.
- . 2011b. «La inteligencia ecuatoriana: Tradiciones, cambios y perspectivas». En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, coordinado por Fredy Rivera Vélez, 47-76. Quito: FLACSO-E / SENAIN / AECID-OCE Ecuador.
- . 2012. *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en Ecuador, 1998-2006*. Quito: FLACSO-E / Universidad Nacional de Cuyo.
- Rivera, Fredy, y Katalina Barreiro. 2011. «Inteligencia estratégica: Algo más que curiosidad mediática o (in)discrecionalidad política». En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, coordinado por Fredy Rivera Vélez, 25-45. Quito: FLACSO-E.
- Rojas, Francisco. 2008. «El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad». *Nueva Sociedad* 213: 43-5.
- Schmitter, Philippe C., y Terry Lynn Karl. 1991. «What Democracy Is... and Is Not». *Journal of Democracy* 2 (3): 75-88.
- Sedra, Mark, edit. 2010. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.
- Semana. 2010. «Comandante de la Policía de Ecuador renuncia». *Semana*. 1 de octubre. Consulta: 12 de junio de 2014. <<http://www.semana.com/mundo/articulo/comandante-policia-ecuador-renuncia/122700-3>>.
- Tilly, Charles. 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell.
- Trinkunas, Harold A. 2006. *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Valenzuela, Julio Samuel. 1990. *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies-University of Notre Dame.
- Wendt, Alexander, y Michael Barnett. 1993. «Dependent State Formation and Third World Militarization». *Review of International Studies* 19 (4): 321-47.
- Wulf, Herbert. 2004. «Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries». En *Security Sector Reform: Potential and Challenges for Conflict Transformation*, editado por Clem McCartney, Martina Fischer y Oliver Wils, 9-27. Berlín: The Berghof Center for Constructive Conflict Management.
- Zaverucha, Jorge. 2007. «La militarización de la seguridad pública en Brasil». *Nueva Sociedad* 213: 128-46.

Normativa

- Ecuador. Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial (RO)*, No. 449. (Quito), 28 de octubre.
- . Asamblea Nacional. Primera Comisión. 1979. *Constitución Política de la República del Ecuador. RO*, No. 800. (Quito), 27 de marzo.
- . Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador. RO*, No. 1. (Quito), 11 de agosto de 1998.

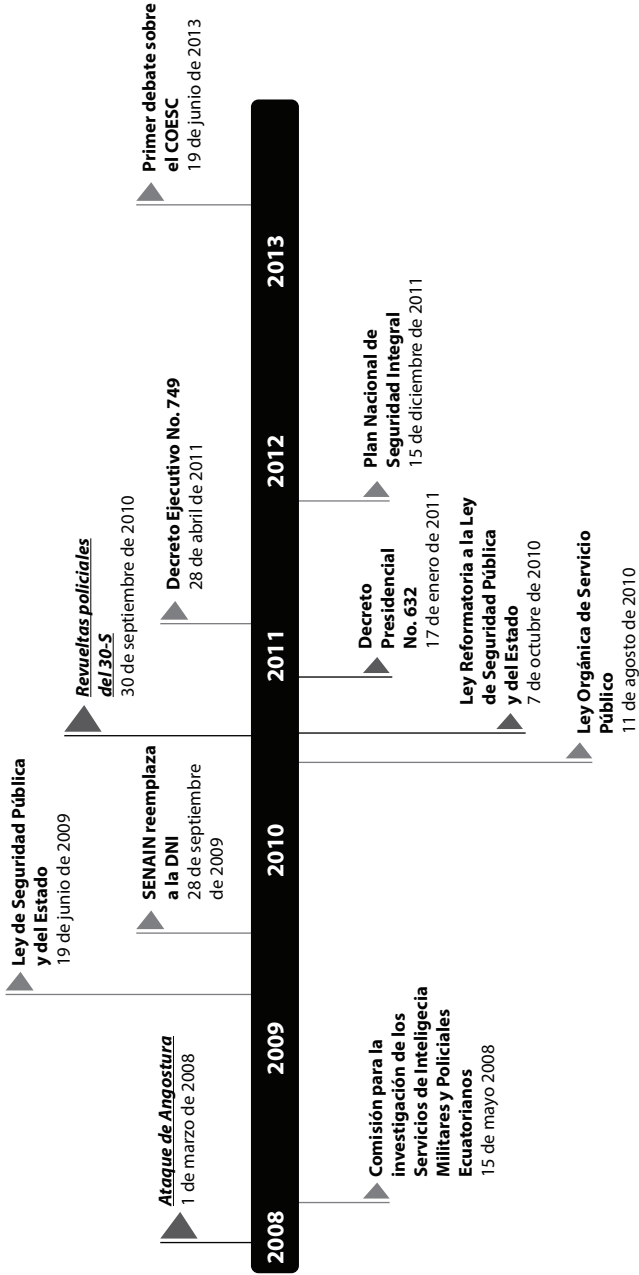
- . Asamblea Nacional del Ecuador. 2013. *Informe para primer debate del proyecto de Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. (Quito), Asamblea Nacional del Ecuador.
- . Asamblea Nacional del Ecuador 2009. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. RO, No. 35, *Suplemento (S)*. (Quito), 28 de septiembre de 2009.
- . Asamblea Nacional del Ecuador. 2010a. *Ley Orgánica de Servicio Público RO*, No. 294, S2. 6 de octubre de 2010.
- . Asamblea Nacional del Ecuador. 2010b. «Presentación del Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado». Memorando No. PAN-FC-2010. (Quito), 8 de diciembre.
- . Comando Conjunto de las FF.AA. 2013. *Manual de organización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*. Quito: CCFFAA.
- . Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos. 2008. *Informe de la Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos*. Quito: Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos.
- . Ministerio Coordinador de Seguridad. 2011. «Plan Nacional de Seguridad Integral». Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- . Ministerio de Defensa del Ecuador. 2002. *Libro blanco de la defensa del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador.
- . Ministerio de Defensa del Ecuador. 2006. *Libro blanco de la defensa del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa del Ecuador.
- . Ministerio de Seguridad Interna y Externa. 2008. «Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa». Quito: Ministerio de Seguridad Interna y Externa.
- . Policía Nacional. 2010. «Plan Estratégico de modernización y transformación integral de la Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI». Quito: Policía Nacional.
- . Presidencia de la República del Ecuador. 2011. *Decreto Presidencial No. 632*, 17 de enero (Quito), 17 de enero. Consulta: 3 de abril de 2018. <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Decreto-Ejecutivo-632-Decreto-Ejecutivo-con-el-que-la-Policia-Nacional-es-parte-del-Ministerio-del-Interior.pdf>>.
- . Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional. 1979. *Ley de Seguridad Nacional*. RO, No. 892, 9 de agosto.

Entrevista del autor

- Ojeda, Lautaro. 2013. Analista de seguridad pública. Quito, 12 de septiembre de 2013.

ANEXOS

1. Cronología de eventos de 2008 a 2013



Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Últimos títulos de la Serie Magíster

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 215** Santiago Estrella, MIRADAS A LA IDENTIDAD NACIONAL EN EL FILME QUÉ TAN LEJOS
- 216** José Chalco Salgado, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- 217** Juan Francisco Guerrero del Pozo, EL AGOTAMIENTO DE RECURSOS PREVIO A LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN ¿Un presupuesto material o procesal?
- 218** Julia Ortega, LOLITA: CRIATURA FANTASMÁTICA. La adaptación del libro de Vladimir Nabokov al cine.
- 219** Jorge Touma, EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO: Entre la eficacia judicial y el derecho a la autoinculpación
- 220** Hugo Palacios, ARTE EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE QUITO
- 221** Juan Carlos Mena Serrano, EL ARTE DEL CÓMIC EN ECUADOR
- 222** Saudia Levoyer, LOS HURACANES QUE ARRASARON EL SISTEMA DE INTELIGENCIA
- 223** Wilmer Miranda, LOS PARADIGMAS DE LA DISCAPACIDAD EN LAS POLÍTICAS ESTATALES Y EN EXPERIENCIAS CULTURALES
- 224** Elsa Guerra Rodríguez, LA MUJER COMO FIN EN SÍ MISMA: Desentrañando las implicancias del aborto clandestino en Ecuador
- 225** Andrés Salazar, LA AUTORÍA MEDIATA POR DOMINIO DE LA VOLUNTAD EN APARATOS DE PODER ORGANIZADOS: Comisión de la Verdad del Ecuador 2010
- 226** Andrés Madrid, EN BUSCA DE LA CHISPA EN LA PRADERA: El sujeto revolucionario en la intelectualidad orgánica de izquierda en Ecuador, 1975-1986
- 227** Edwar Vargas, UNA MIRADA CRÍTICA DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA
- 228** Roberto Lucero, LAS REDES ARTESANALES Y LA POLÍTICA PÚBLICA: Un encuentro complejo
- 229** Sebastián Vallejo, ANGOSTURA, EL 30-S Y LA (RE)MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNA EN ECUADOR

La militarización de la seguridad interna en Ecuador, al igual que en América Latina, ha sido una constante de las últimas décadas. Este libro tiene como objetivo analizar la evolución de la militarización de la seguridad interna en el país y la influencia que tuvieron el ataque a Angostura en 2008 y la sublevación policial, o intento de golpe de Estado, del 30 de septiembre de 2010. Un proceso contradictorio que se produjo en la búsqueda de un cambio en los paradigmas de la función de las Fuerzas Armadas dentro de la seguridad interna, pero que decantó en una militarización desde el mando civil. Esta investigación explora la transición de la militarización en Ecuador como legado de la Doctrina de la Seguridad Nacional, hacia una desmilitarización conceptual recogida en la Constitución de 2008, para terminar en la remilitarización de la seguridad interna después del 30 de septiembre de 2010. En esta transición se reacomodaron las directrices que delimitaban el accionar de las Fuerzas Armadas y se ubicaron sus labores en el ámbito que corresponde a la Policía Nacional. Este libro presenta una nueva aproximación y problematización de la militarización en Ecuador, un tema que merece ser profundizado si buscamos una democracia verdadera y estable.



Sebastián Vallejo (Guayaquil, 1986) es Licenciado en Ciencias Políticas (2012) por la Universidad de los Hemisferios; Magíster en Relaciones Internacionales, con mención en Negociación Internacional y Manejo de Conflictos (2014) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito; M.A. en Manejo de Elecciones y Campañas Políticas (2014) por la Universidad de Fordham, Nueva York; candidato doctoral en Ciencias Políticas por la Universidad de Maryland, College Park. Tiene una columna semanal en el diario público El Telégrafo.

ISBN: 978-9978-84-997-2



9789978849972