

**ARMADA DEL ECUADOR  
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL  
Guayaquil**

-0-



**LECTURAS RECOMENDADAS**

**LOS MILITARES EN LA SEGURIDAD INTERNA: REALIDAD Y DESAFÍOS  
PARA ECUADOR  
GRUPO DE TRABAJO EN SEGURIDAD REGIONAL (GTSR) – ECUADOR,  
RESDAL ECUADOR**

**Lectura Recomendada por:**

TCRN de EM Byron Guerrón  
Asesor del Ejército Ecuatoriano en la  
Academia de Guerra Naval

2021

**“Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador” de  
Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR) – Ecuador**

*Byron Guerrón Valdiviezo*

*Teniente Coronel de E.M*

*Asesor del Ejército Ecuatoriano en la Academia de Guerra Naval*

El Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR) – Ecuador es un grupo de personas que pertenecen al Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich-Ebert-Stiftung<sup>1</sup> (FES), el cual busca contribuir al debate y construcción de propuestas para atender los problemas de seguridad en América Latina, en el que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas.

“Militares policializados o policías militarizados. Este parece ser el dilema en la región latinoamericana como respuesta de los Estados ante el galopante incremento de la criminalidad y violencia objetiva...” (Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR) - Ecuador , 2013) permitiéndonos establecer que el empleo de FF.AA. en la región desde ese entonces ya estaba orientado a la seguridad interna, sin embargo, al realizar una aproximación a las políticas de seguridad ciudadana en América Latina manifiesta que surgen interrogantes, entre otras: “La institucionalidad del Estado de Derecho y la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos, a la par de la modernización y fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas”, “La reducción del perfil institucional de las Fuerzas Armadas por el cumplimiento de tareas policiales orientadas a mitigar la sensación de inseguridad ciudadana”, “El tipo de marco teórico y metodológico apropiado que debería plantearse para nuevas redefiniciones respecto de los conceptos de seguridad y defensa, a la luz del mantenimiento de la identidad de las Fuerzas Armadas y del tratamiento y orientación de las misiones y planeación operativa en momentos de paz” lo que genera varias dudas de que si el empleo es adecuado y legal o no; asimismo, detalla cuál es la política de seguridad ciudadana en el Ecuador y sus herramientas funcionales.

Este artículo fue desarrollado en mayo del 2013 y pese a que hayan pasado varios años desde su publicación, resulta muy interesante observar, cuál es la perspectiva que tiene este grupo de pensadores civiles respecto a la participación de Fuerzas Armadas

---

<sup>1</sup> FES: Organización alemana representada en más de 100 países del mundo, comprometida con los valores de la democracia y la justicia social, desde su llegada a Ecuador en 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos.

(FF.AA.) en la seguridad interna, de igual manera, el analizar las conclusiones y recomendaciones presentadas nos permitirá construir nuestra propia concepción respecto al empleo actual y futuro de FF.AA.

### **Bibliografía**

Grupo de trabajo en Seguridad Regional - Ecuador. (2013). *Los militares en la seguridad interna: Realidad y desafíos para Ecuador*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). [https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/ecuador---%e2%80%9d-clos-militares-en-la-seguridad-interna--realidad-y-desaf%c3%ados-para-ecuador%e2%80%9d.-gtsr\)-ecuador.-fes-ildis.-mayo-2013,-p.5..pdf](https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/ecuador---%e2%80%9d-clos-militares-en-la-seguridad-interna--realidad-y-desaf%c3%ados-para-ecuador%e2%80%9d.-gtsr)-ecuador.-fes-ildis.-mayo-2013,-p.5..pdf)

Descargo: Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión de la Academia de Guerra Naval o la Armada del Ecuador

## Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador

**Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR) -  
Ecuador  
MAYO 2013**

- En los últimos años la presencia de militares en las calles, enfrentando amenazas emergentes a la seguridad ciudadana ha planteado a la región y, en particular al Ecuador, interrogantes en torno a diversos componentes institucionales, legales, políticos e incluso a los mismos modelos de análisis. Se esperaría que las respuestas permitan comprender un fenómeno que por su complejidad ha adquirido peso en el debate académico de los especialistas en el tema.
- El nuevo paradigma de seguridad integral, que busca legitimar una visión nueva de la seguridad, cuyo epicentro es el ser humano y sus derechos, se va configurando en el país desde la orientación estratégica del Plan Nacional de Seguridad Integral y, en particular de la Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad de 2011, que evidencian un panorama difuso en las orientaciones que se han desarrollado en materia de seguridad ciudadana.
- Ello está generando diversos niveles de interlocución entre actores sociales y expectativas de la ciudadanía y los líderes de opinión, a la par que sitúa al país frente a nuevos desafíos en seguridad que trascienden las lógicas del Estado-nación hacia una visión transnacional de las amenazas, y que exigen mecanismos institucionales eficaces para enfrentarlos.
- Este documento es fruto de la reflexión en el marco del conversatorio “El desafío para la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en la cooperación para la mejora de la seguridad ciudadana en el Ecuador”, organizado en 2012 por Fes Ecuador - Ildis. Muestra algunos ejes de discusión propuestos por diversas instituciones, académicos e investigadores, sobre si es conveniente o no que las Fuerzas Armadas se involucren en tareas de seguridad interna y ciudadana.



## Introducción

Militares policializados o policías militarizados? Este parece ser el dilema en la región latinoamericana como respuesta de los Estados ante el galopante incremento de la criminalidad y violencia objetiva (delincuencia común, violencia civil y crimen organizado) sumada a la violencia subjetiva, fundada en el temor, producto de la desconfianza ante el accionar institucional. A ella se adiciona la sensación de impunidad frente a la criminalidad y la creciente percepción de inseguridad.

Tras un evidente fracaso del enfoque y aplicación de políticas de seguridad pública,—particularmente por el incremento de la violencia no tradicional—, se ha buscado dar respuesta a las demandas de la población, que entre otros elementos abogan por el aumento de penas, el aumento de encarcelamientos, disminución de la edad de imputabilidad penal, a lo que se suman paralelamente las demandas por un mayor control policial.

De otro lado, se evidencia una diversidad en las respuestas públicas implementadas para confrontar dicha problemática, entre las que se destaca una orientación a consolidar acciones integrales y articuladas, que desde una visión sistémica garanticen objetivamente la paz pública y la disminución del temor y miedo social a la victimización desde dos enfoques: uno preventivo y otro de represión del delito con reformas penales, administrativas.

Por tanto, el eje de la discusión se centra no solo en aspectos doctrinarios, sino operativos y procedimentales, que permitan desde las diversas esferas de la sociedad —académicos, investigadores, actores de la sociedad civil, cuerpos militares y policiales, especialistas en temas de seguridad, líderes de opinión, autoridades— dejar planteadas algunas líneas de discusión y aporte a un debate que ha sensibilizado las agendas públicas de los diversos actores regionales.

## Una aproximación a las políticas de seguridad ciudadana en América Latina

Hace más de una década se incluye en el debate de las agendas públicas de América Latina el concepto de seguridad ciudadana, al hacer referencia a la lucha contra la violencia y la delincuencia que afecta a los ciudadanos. Dicha visión, a diferencia de la denominada seguridad pública, que se centra en los servicios monopolísticos del Estado y sus diferentes instituciones encargadas de garantizarla (Policía, Tribunales), incluye un direccionamiento

de la discusión a las amenazas de orden público, social y político por la agudización del crimen callejero y de la percepción de inseguridad frente al delito.

Lo cierto es que el término seguridad ciudadana ha sido matizado con diversas nociones; no existe un consenso de sus alcances y conceptualización, pero lo que sí es una constante es que alude, de un lado, a la condición específica de un grupo de seres humanos/ciudadanos unida a la condición objetiva y subjetiva de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia; y de otro, a políticas públicas orientadas a eliminar amenazas a la seguridad o encaminadas a la protección de los ciudadanos frente a ellas. Asimismo, se refiere a la acción integrada que realiza un Estado en colaboración con la ciudadanía, destinada a la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización de las vías y espacios públicos.

En este sentido, como sostiene Fernando Carrión, “[...] mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura” (Carrión, 2002).

El reto es lograr niveles de seguridad para evitar la perpetración de hechos violentos o delictivos, que evidencien la participación de nuevos actores sociales como instituciones locales y estatales, las organizaciones barriales, los grupos de vecinos y la sociedad civil en general, destacándose que la seguridad ciudadana corresponde a las acciones de los ciudadanos, aún cuando muchas de estas acciones, rebasen los propios marcos estatales (iniciativas propias) sobrepasando también los agentes de control social.

El aumento considerable en la capacidad de las fuerzas de seguridad (especialmente Policía) en la región, palpable no solamente en el incremento de número de efectivos, sino en el aumento de presupuestos y en el incremento de herramientas altamente tecnificadas y de dispositivos que garanticen el control y la administración de territorios y poblaciones, parece estar siendo rebasado por los problemas de delincuencia y criminalidad transnacional. Por ende, se exigen nuevos marcos doctrinarios y operativos ante el espacio difuso y modos fragmentados de actuación de las nuevas amenazas y actores transnacionales. Uno de tales modos constituye el apoyo militar a la seguridad interna y a la ciudadana.

Cabe entonces resaltar, como sostienen Dammert y Bailey (2005), las tendencias presentes en la región como respuesta a la problemática descrita y que gravitan en tor-



no principalmente a tres orientaciones claves: 1) los procesos de reforma policial; 2) los procesos de privatización de la seguridad y; finalmente, 3) la participación de las Fuerzas Armadas en el patrullaje urbano. Y es en especial el último de estos aspectos, sin desvincularse de los dos primeros, el que guiará el enfoque de este documento.

Existen otros elementos que deben ser analizados de manera concomitante. A toda vista urge la descentralización de la gestión de amenazas (neutralización, control, enfrentamiento), a través, precisamente, de estructuras públicas descentralizadas con la participación directa en las decisiones de temas de seguridad de diversos actores sociales con objetivos comunes (gestión inter-agencial) y con el consiguiente protagonismo del tejido social (Dammert, 2011).

En este mismo sentido, es ilustrativo lo que sostiene Andreina Torres respecto de la necesidad de implantar modelos de seguridad con una visión más integral que incluyan no solo la prevención y el control, sino la mayor participación ciudadana: “[...] las políticas de seguridad se presentan como una crítica a modelos represivos de control y como respuesta a los procesos de privatización de la seguridad planteándose entonces modelos ‘más integrales’ que incluyen medidas de prevención y control [...]” (Torres, 2010).

La región está obligada a considerar las políticas de seguridad como un producto de las exigencias ciudadanas para las reformas institucionales que se dan en medio de una combinación de factores tales como la exigencia de la seguridad como un bien público, el deterioro de la imagen de la Policía (por su paulatina desinstitucionalización y falta de credibilidad), el aumento de la seguridad privada y la agudización de la brecha de inequidad social.

## Surgen interrogantes

La estrategia de la inclusión de las Fuerzas Armadas como actor adicional en apoyo al control de la seguridad interna desde el supuesto de que ellas cuentan con un mayor respaldo, credibilidad y confianza por parte de la población, va ganando terreno. Ello sin dejar de lado la posibilidad de situar a la Policía en un rol secundario a la hora de confrontar las amenazas provenientes de los delitos conexos de la delincuencia transnacional, todo lo cual conlleva problemas de entrenamiento, equipamiento, marcos normativos, legales y procedimentales específicos.

Esta particular reorientación para el manejo de la seguridad interna, cuyo balance está a la mano por las experiencias de los últimos veinte años en países como Argentina, Brasil, México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Paraguay y Colombia, no es antojadiza sino que se incluye en varios de los acuerdos internacionales como puede verse en los documentos de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Tegucigalpa, abril de 2005) y la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004).

Todos estos aspectos trazan la cancha y ponen al descubierto un sinnúmero de interrogantes respecto de los riesgos que implica lograr un eficaz mantenimiento del orden público con fusiles. Se mencionan algunos de ellos a continuación:

- La calidad de subordinación de los aparatos de fuerza militar al poder civil, como parte del proceso de desmilitarización y paz en la región y las nuevas necesidades de las defensas con base en los nuevos roles y misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas.
- La institucionalidad del Estado de Derecho y la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos, a la par de la modernización y fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas.
- La reducción del perfil institucional de las Fuerzas Armadas por el cumplimiento de tareas policiales orientadas a mitigar la sensación de inseguridad ciudadana.
- El tipo de marco teórico y metodológico apropiado que debería plantearse para nuevas redefiniciones respecto de los conceptos de seguridad y defensa, a la luz del mantenimiento de la identidad de las Fuerzas Armadas y del tratamiento y orientación de las misiones y planeación operativa en momentos de paz.
- Los niveles de desconfianza ciudadana en la Policía y un control democrático efectivo de ella, y su contrapeso en la imagen de ‘protección’ que genera en la ciudadanía el patrullaje militar interno.



## Política de seguridad ciudadana en Ecuador. Militares como actores aliados en la seguridad interna

Vientos de cambio soplan sobre la doctrina y práctica de la seguridad en Ecuador. Sin duda, la orientación del paradigma de la seguridad integral, consagrado en la Constitución de Montecristi de 2008, cuya arquitectura y proceso de institucionalización se despliegan en el Plan de Seguridad Integral y el marco legal correspondiente (Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009), y en concomitancia con las ocho agendas<sup>1</sup> sectoriales, orienta la gestión de los Ministerios y Secretarías miembros del sector seguridad. Entre ellas resalta la Agenda de Seguridad Ciudadana, elaborada por el Ministerio del Interior, en la cual se concibe a la seguridad ciudadana como una política de Estado y un componente fundamental de la seguridad integral.

La actual Agenda de Seguridad Ciudadana (socializada oficialmente con el resto de agendas sectoriales el 14 de diciembre de 2011), asume un concepto relativamente reciente en el país: la seguridad ciudadana, que implica el conjunto de acciones concertadas y desarrolladas por las diferentes instituciones y actores sociales de cada localidad, con el objetivo de lograr una cultura basada en el respeto a los derechos fundamentales de las personas individuales, colectivos y grupos. En ella se recoge, asimismo, un diagnóstico de seguridad ciudadana que se limita a los siete delitos de mayor impacto y connotación social como son los homicidios, el robo a domicilios, el robo a locales comerciales, el robo a personas, el asalto en carreteras, y el robo de automóviles y motos.

El problema de la conceptualización de la seguridad ciudadana se ha redimensionado para comprender un entorno de mayor complejidad de lo que implica a nivel interno, desde una visión sistémica entre la seguridad integral y el ámbito de la justicia, y a partir de la cual se rebasa el enfoque coercitivo y se aboga por un enfoque preventivo en el manejo de la seguridad.

Precisamente, uno de los méritos del Plan Nacional de Seguridad Integral, es la aproximación que hace entre los instrumentos institucionales para prevenir el delito,

---

1. Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad; 2) Agenda Nacional de Inteligencia; 3) Agenda Política de la Defensa; 4) Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; 5) Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos; 6) Agenda de Plan Ecuador; 7) Estrategias de Seguridad Vial; 8) Agenda de Política Exterior para la Seguridad

y aquellos vinculados con la restitución de los derechos de los ciudadanos que han sido vulnerados.

Otro elemento que cabe señalar en el Plan es que las misiones de las Fuerzas Armadas y la Policía se presentan con mayor claridad: se anula el concepto de fuerza pública y se rompe, a su vez, con el concepto de auxiliaridad de la Policía respecto de las Fuerzas Armadas. La Policía se libera de ese tutelaje doctrinario de las Fuerzas Armadas, para construir su propia doctrina, en función de su misión fundamental, dirigida a garantizar la seguridad de los ciudadanos.

En este punto surge el cuestionamiento sobre la conveniencia o no de la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad ciudadana e interna frente al control del crimen organizado y delitos conexos, so pretexto de que la doctrina de seguridad ciudadana aboga por misiones claramente diferenciadas.

Es preciso mencionar que, tras la asonada policial de septiembre de 2010, la orientación de la seguridad en Ecuador se desplaza del frente externo a la seguridad interna. Este redireccionamiento obedece además a la priorización que el Gobierno del Presidente Rafael Correa da al establecimiento de un sistema interinstitucional para enfrentar el crimen organizado. “[...] el incremento de la delincuencia ha incidido en la destinación de contingentes de las Fuerzas Armadas a acciones de apoyo a la seguridad pública en operativos anti-delictivos en coordinación con la Policía. La decisión gubernamental busca enfrentar el deterioro de la seguridad pública que se ha agudizado durante los últimos años” (GTSR, 2012).

Muchas voces discordantes de diversos sectores de la sociedad han mostrado su preocupación frente a la disposición del Gobierno de incorporar a los militares para enfrentar la delincuencia. Con todo, se percibe como un criterio generalizado entre la población y los diversos actores del sector político y de opinión especializada en temas de seguridad, que el tema de la seguridad está pendiente, es decir que la mayoría de indicadores, registrados por el Ministerio Coordinador de Seguridad, no han mostrado una variación sustancial que dé cuenta de una mejora en la gestión de seguridad, a lo que se suma, un incremento de los índices de percepción de inseguridad. Todo ello con evidencia incluso de los datos proporcionados por encuestadoras oficialistas y no oficialistas dentro del país, como son, entre otras, Opinión Pública Ecuador, Cedatos, Perfiles de Opinión y Market.

La promulgación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), desde la consagración de una noción de seguridad con nuevo enfoque, se orienta a la articulación



del denominado Sistema de Seguridad Pública y del Estado, mediante líneas de acción sistemáticamente coordinadas entre los Ministerios ejecutores y las Secretarías de Estado que forman el sector seguridad, aglutinado por el Ministerio Coordinador de Seguridad (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011).

El deber ser esperado en materia de seguridad en el país tiene que ver con la definición y configuración de lineamientos claros, orientaciones político-estratégicas que den a luz a agendas de largo plazo y no coyunturales, para la Seguridad del Estado. “Para el manejo de la seguridad ciudadana, urge la consolidación de una política pública integral Estatal que, en consonancia con la existencia de un orden ciudadano democrático, elimine las amenazas de la violencia en la población y permita la convivencia pacífica, desde una óptica integradora y no excluyente” (Carrión, 2002). Es decir, se alude a políticas públicas diseñadas y articuladas en los ámbitos económicos, culturales, urbanos, sociales, de salud, educación y empleo.

La agudización de la violencia relacionada con la criminalidad urbana y la configuración de las condiciones para la aparición de nuevas tipologías de delito han incidido de manera directa en la disposición del Gobierno del Presidente Correa a realizar maniobras conjuntas entre Policía y Fuerzas Armadas para el control de estas problemáticas. De hecho, la cooperación de efectivos militares en las labores policiales en seguridad interna empieza a desarrollarse desde septiembre de 2009, como en el denominado Operativo Relámpago.<sup>2</sup>

Según cifras oficiales de la Dirección de Operaciones de la Policía, referidas a la violencia criminal y civil<sup>3</sup> que afecta el orden público, se evidencian datos de 15,79 homicidios por cada cien mil habitantes, durante el 2011. De enero a julio del 2012 la incidencia de delitos de mayor connotación social (entre los siete considerados como más críticos), y que se ubican sobre el conteo de denuncias a nivel nacional es así: 15.389 robos a personas, es decir 44% del total de delitos denunciados durante ese periodo; 8.291 robos a domicilios, 24% del total;

2. El operativo se realizó en la Isla Trinitaria, al sur de Guayaquil, desde las 06:00 hasta las 12:00 y contó con 880 miembros de las Fuerzas Armadas, cuatro tanquetas militares, dos helicópteros, así como tres lanchas guardacostas, para controlar las embarcaciones en el estero. Al final del despliegue se logró detener a nueve presuntos delincuentes, decomisar un revólver de fabricación artesanal, tres cuchillos, un chaleco antibalas, 350 gramos de pasta de cocaína y 150 kilos de camarón robado” (Diario La Hora:2012)

3. De acuerdo a lo planteado por la Dirección de Operaciones de la Policía Nacional la violencia criminal es aquella que está organizada y la civil es aquella más esporádica.

3.689 robos de vehículos, 10%; 3.449 robos de motos, 10%; 2.878 robos a locales comerciales, 8%; 1.164 homicidios, 3%; y finalmente, 378 robos y asaltos en carretera (1%). Estas cifras han ido variando con una tendencia incremental. Son, además, muy similares a las presentadas por el Plan Nacional de Seguridad Integral. En su conjunto muestran que los problemas de seguridad ciudadana están tornándose críticos y demandan soluciones inmediatas sostenidas en una visión estratégica, que se concrete en acciones en diferentes niveles para brindar seguridad a la ciudadanía y garantizar el efectivo ejercicio público y privado de sus derechos y deberes; sin dejar de lado su función socializadora (legitimación del discurso de seguridad y apropiación social e institucional de su doctrina y orientaciones), que es la de proveer confianza a la sociedad y sus instituciones.

También se ha configurado, como parte de las amenazas, una criminalidad organizada nacional que tiene que ver con el microtráfico, el robo a clientes e instituciones del sistema financiero, la trata y explotación de personas, el secuestro, la denominada seguridad criminal (intimidación, extorsión y control territorial) y la prestación de seguridad criminal, que incluye servicios letales. También se ha establecido el crimen internacional, propiamente dicho, que tiene que ver con el narcotráfico y el tráfico de hidrocarburos y de armas, problemas que exigen para su tratamiento una visión sistémica.

## Los elementos clave para un debate

Se considera relevante situar de manera local el contexto ecuatoriano en el cual el debate de la militarización de la seguridad ciudadana cobra fuerza, los elementos que se ponen en juego, los beneficios institucionales de tal debate y sus riesgos (Pontón, 2007).

Este ejercicio implica repensar desde una postura coherente, cuáles prácticas, valores y lógicas del pasado heredó el gobierno actual y la orientación que desde el núcleo del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (2009-2013), el sostenimiento constitucional (también conceptual y doctrinario sobre seguridad), el nuevo paradigma de seguridad integral (con su marco legal y reglamento, Ley de Seguridad Pública y del Estado) y los Planes Rectores de la Seguridad que legitiman el modelo actual de seguridad del país (Plan Nacional de Seguridad Integral), se intenta consolidar como una arquitectura funcional que dé respuesta efectiva a la problemática.

De otro lado, cabe cuestionar la tarea de los medios de comunicación en medio de este debate, toda vez que



es una constante que la construcción de la agenda por parte de los medios (tanto de los públicos, como de los privados incautados y los privados propiamente dichos) y su orientación general en el tratamiento de temas de inseguridad han sido utilizadas, en muchos casos, para espectacularizar y banalizar contenidos, priorizando la necesidad de incrementar las audiencias y no de informar y orientar a la opinión ciudadana en la problemática de fondo referida a la inseguridad y la violencia, sus causas, efectos y relaciones sistémicas.

Finalmente, no hay cómo dejar de lado en toda esta discusión:

La consolidación en el país de otros tipos de violencia, como la intrafamiliar y la de género.

Las implicaciones, efectos e impactos del conflicto colombiano y el actual proceso de paz, y la permeabilidad en las fronteras norte y sur.

La debilidad institucional y la desinversión en la seguridad interna (justicia, policía y rehabilitación social);

De acuerdo con el experto en seguridad, Dr. Daniel Pontón, para centrar el debate de la conveniencia o no del empleo de los militares en la seguridad interna es preciso sumar otras consideraciones tales como:

### En lo global

- La complejización en la geopolítica global del problema de narcotráfico y delincuencia organizada.
- La débil capacidad estratégica y de maniobra en la conducción civil de la seguridad interna en varios países, a la par de la elevada politización en el debate de la seguridad interna.

### En lo local

- El incremento de la percepción de la inseguridad sumado a los efectos-rebote en la opinión pública mediatizada de políticas tales como la de inmigración, garantismo (la seguridad como un derecho), la decisión sobre la Base de Manta, entre otras.
- La amplia inversión de recursos sin resultados visibles ni metodologías sistemáticas de evaluación y sin orientación prospectiva (ECU 911, Centros de Rehabilitación Social, Distritos y Circuitos).
- La poca cultura respecto del uso de servicios estatales por parte de los ciudadanos, paralelamente a la de-

bilidad funcional de la Policía y la Justicia, con prácticas institucionales resistentes al cambio; y la asistemática articulación interagencial, para el manejo de la seguridad ciudadana en los territorios.

## Herramientas funcionales para la seguridad ciudadana

El Decreto Ejecutivo No.433 del 21 de junio del 2007 da sustento legal a las actuaciones de las Fuerzas Armadas en operaciones para el logro de la seguridad interna. Se alinea con la Constitución de la República, la Ley de Derechos Humanos y la Ley de Derecho de Conflictos Armados, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y su Reglamento; la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (10 enero de 2007); entre otras.

Por su parte, el Plan de Seguridad Integral sostiene que “las Fuerzas Armadas asumen nuevos roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral para prevenir y enfrentar las nueva amenazas, mediante acciones concretas en apoyo a la Seguridad Interna y Orden Público” (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011: 38).

Además, para confrontar la problemática de narcotráfico, el Gobierno ha definido una política multisectorial, centrada en el control del tráfico ilícito y los delitos conexos. Así, a fines del 2010 se estableció una *Política Emergente contra la criminalidad* con cinco ejes de acción, que contempla en el Eje 1, correspondiente a la Fuerza Pública, las siguientes acciones para las Fuerzas Armadas:

1. Participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en seguridad interna, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público.
2. Control permanente de armas, municiones, explosivos y otros artículos relacionados.
3. Participación en el control de invasiones de tierra en apoyo a la Policía Nacional. Control a las actividades de minería ilegal.

Estas misiones representan nuevos márgenes de maniobra para la Fuerzas Armadas, además de las múltiples misiones subsidiarias que cumplen (son veintidós<sup>4</sup>) y que

4. Las misiones subsidiarias de las FFAA comprenden acciones como: planificación para el control de las instalaciones hidrocarburíferas a nivel nacional; planificación para el



ponen en juego otros factores, tales como su nuevo rol en la sociedad; los nuevos tipos de relación de las Fuerzas Armadas con la Secretaría Nacional de Inteligencia, el Ministerio Coordinador de Seguridad, la Policía Nacional, y las organizaciones de la sociedad civil, en el tablero político; los nuevos recursos asignados a ellas y el peso que adquirirán; la reconfiguración de fuerzas y relaciones con la Policía Nacional y su subordinación frente a la conducción civil.

Con respecto a este punto, según el experto en seguridad, Dr. Alejo Vargas, dado que la formación militar está centrada en la jerarquía, la disciplina, el uso de las armas y el espíritu de cuerpo, éstas tendrán que adaptarse a las nuevas misiones, porque bajo los preceptos de cadenas de mando, propias de la institución militar, el control civil se dificulta.

La implantación de un modelo orgánico-funcional para el control de la seguridad interna es prioritario y deberá trascender la visión coyuntural, para poder definir las posibles consecuencias y efectos de la reorientación de los roles de las Fuerzas Armadas en ámbitos que, al no ser exclusivamente militares, exigen incorporar miradas adaptativas en su estructura, planificación y operaciones, para evitar una indefinición funcional que sería un atentado grave contra su identidad.

En este sentido, el General Oswaldo Jarrín, experto en seguridad, sostiene que la mejor cooperación que pueden realizar las Fuerzas Armadas en materia de seguridad, es mantener las fronteras seguras, por mar, tierra y aire; pues no tienen facultad legal ni entrenamiento ni equipamiento para combatir delitos y crímenes, ni para diferenciar la actuación en el control de la seguridad a nivel urbano y rural. Desde este punto de vista, las Fuerzas Armadas, en consecuencia, no pueden o no deben ser desnaturalizadas. (Marina, 2012).

---

control de combustible y gas mediante patrullajes a nivel nacional; apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo a través de actividades de búsqueda y rescate y apoyo logístico en diferentes eventos adversos como inundaciones, sequías, deslaves, erupciones volcánicas, incendios, etc.; control forestal y movilización de productos forestales y de especies de vida silvestre; control de armas, por nombrar algunas.

## Conclusiones

- Dado que la realidad social contemporánea es una sociedad cambiante, compleja y asimétrica en la dinámica de la relación global-local, las dinámicas y estrategias de seguridad generan importantes consecuencias para la Política Criminal, especialmente para aquella encaminada a dar soluciones en materia de seguridad ciudadana y, en este ámbito, las acciones cooperativas de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna parecen ser una de las posibles alternativas.
- Las políticas de seguridad ante el delito transnacional y el crimen organizado, consideradas como dispositivos prioritarios de estabilización y cohesión social, tienen que encontrar soluciones ante el desafío de construir mensajes de garantía y protección, razón por la cual, se intenta gestionar la inseguridad ciudadana con nuevos actores de fuerza como las Fuerzas Armadas.
- Los medios de comunicación que priorizan una semántica de la representación de la inseguridad, sin duda, contribuyen a generar una desproporción entre la entidad objetiva de los peligros y la sensación subjetiva en el imaginario de la población, todo lo cual genera un discurso estereotipado respecto de la inseguridad ciudadana.
- La seguridad ciudadana puede ser vista como un iceberg, en cuya parte superior aparecen los índices de criminalidad, la problemática que aparece en los medios de comunicación, la construcción discursiva respecto de la violencia. Pero es en la parte inferior y la más grande en donde aparecen problemáticas socio-criminales, político-penales, político-criminales y de precariedad institucional; y es precisamente en esta parte del iceberg donde realmente está el problema de la seguridad ciudadana que demanda estrategias que rebasen la visión simplista y coyuntural y tengan un diseño de largo plazo. Habrá que determinar en este sentido si es oportuna la colaboración de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana e interna.
- Se evidencia una preocupante incapacidad de respuesta del Estado ante el incremento del crimen organizado, a pesar de la cooperación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en Ecuador. Desde la perspectiva doctrinaria de la seguridad integral y la configuración de reformas legales y marcos normativos, priorizados por el actual Gobierno



desde el 2009, no se perciben evidencias reales de reducción en las tasas de violencia.

- La intención de utilizar a los militares en operativos para garantizar la seguridad interna es visibilizar la legitimación de autoridad del Estado y la credibilidad del actual Gobierno, en un ámbito en el que los resultados esperados son aún deficientes, porque el impacto en el control del crimen es reducido.
- Se corre el riesgo de que las Fuerzas Militares se contaminen de corrupción en la exposición permanente al crimen organizado y sus actos ilícitos conexos.
- La pérdida de identidad debido a la polifuncionalización de las Fuerzas Armadas es un riesgo inminente, dentro de un contexto de desmilitarización de la Policía (nueva misión constitucional), que conlleva una desprofesionalización progresiva hacia la mutación a otra institucionalidad: Guardia Civil o Gendarmería, que bien puede ser utilizada con criterios clientelares y/o político-coyunturales, en suma con respuestas inmediatistas contrarias a una orientación estratégica Estatal de largo plazo.
- Se espera que la nueva doctrina policial ecuatoriana, que defiende y promueve la dignidad humana, se enfoque en la acción preventiva que contribuya desde la gestión de la Reforma Policial a legitimar los esfuerzos interinstitucionales y de la comunidad para consolidar un sistema de seguridad integral que garantice tanto la seguridad de las personas y de su propiedad, como el orden público.
- No se puede prescindir de la represión, pero ésta no puede ser el principal componente para el combate al narcotráfico y la delincuencia transnacional. Lo fundamental debe ser la cultura de prevención mediante políticas integrales intermésticas.
- Finalmente, cabe preguntarse la correlación de responsabilidades frente a la violencia y la delincuencia, específicamente de factores estructurales asociados a ellas (como la agudización de la brecha entre riqueza y pobreza, el aumento de los índices de desempleo, y la mediatización de la violencia, entre otros), el margen de responsabilidad policial, militar, de la Fiscalía, de los jueces, de la Función Legislativa (Asamblea Nacional), de la Función Ejecutiva (Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión

Económica y Social), del Consejo Nacional de la Judicatura (Fiscalía General del Estado, Tribunales y Juzgados, Defensoría Pública), el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Concejo Municipal) y de la comunidad en su conjunto.

## Recomendaciones

1. Es necesario evitar la politización en el manejo de la seguridad, involucrándola de manera sistémica con otros componentes y políticas de Estado (social, laboral, económica, entre otros), desde una visión transversal de la seguridad.
2. Se sugiere evaluar experiencias y resultados de otros países, para sistematizar lecciones aprendidas en cuanto a la utilización de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad ciudadana.
3. El empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interna y ciudadana debería ser visto como una alternativa tangencial y no como la solución en sí misma.
4. Los medios de comunicación deberían iniciar procesos de autocrítica y reorientar su tarea de investigación sistemática y rigurosa en temas de seguridad, y capacitarse para su manejo informativo y editorial. De esta forma se orientará a la opinión pública adecuadamente en la temática y se evitará aumentar el margen de la inseguridad subjetiva.
5. Es recomendable que las encuestadoras trabajen con criterio técnico para hacer un seguimiento de los temas de seguridad, con una visión orientadora y crítica que contribuya a formar un criterio no politizado de la seguridad por parte de la ciudadanía.
6. Hay que buscar mecanismos para que la sociedad en su conjunto se sensibilice y entienda las causas, efectos, impactos y funcionamiento sistémico de la seguridad ciudadana y contribuya mediante el ejercicio de su participación en el diseño y ejecución de políticas públicas eficaces.
7. Es preciso hacer un balance de indicadores y cifras comparativas del aumento o decremento de los índices de violencia y criminalidad desde el momento en que las Fuerzas Armadas comenzaron a intervenir en seguridad ciudadana, como un mecanismo de evaluación de resultados.



8. Se sugiere priorizar la Agenda de Seguridad como plan rector para la política pública y el funcionamiento de toda la nueva arquitectura institucional. Es decir, los niveles de coordinación y complementariedad entre las instancias gubernamentales y sus actores, el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.
9. Paralelamente, se recomienda la articulación del Marco Normativo y Legal y su alineamiento de procedimientos para la gestión de la seguridad. En este contexto, la Fiscalía debe cobrar un papel protagónico.

## Referencias

- Carrión, Fernando. 2002. “¿Seguridad Pública o Seguridad ciudadana?”. Ensayo académico. Quito. [http://www.flacso.org.ec/docs/fc\\_seguridad.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/fc_seguridad.pdf)
- Dammert, Lucía. 2011. “Desafíos para la seguridad ciudadana y la cohesión social”. Documento académico del II Diálogo Regional *Seguridad Ciudadana y Gobernanza Multinivel para la Cohesión Social Local*. San Salvador: 9 y 10 de junio. (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III).
- Dammert Lucia y John Bailey. 2005. “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y Desafíos para América Latina”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19 (1): 133-152.
- Dammert Lucia y Felipe Salazar. 2009. “¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina”. Flacso-Chile.
- Grupo de Trabajo en Seguridad Regional-Ecuador (GTSR). 2012. “El modelo de seguridad integral, en Agenda de Seguridad Regional 2012”. FES-Ildis.
- Marina, Sandra. 2012. “Las dimensiones de la seguridad”. Entrevista con el General Oswaldo Jarrín, actual Presidente del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador. Quito [http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional\\_news/2012/11/09/feature-ex-3661](http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/11/09/feature-ex-3661)
- Pontón C, Daniel. 2007. “El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad* (2): 37-56.
- Torres Angarita, Andreina. 2010. “Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza”. Ensayo académico. Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, julio.
- Tellería Escobar, Loreta. 2012. “Fuerzas Armadas. Seguridad Interna y democracia en Bolivia: Entre la indefinición estratégica y la criminalización social”. Este artículo es producto del Concurso para investigadores en América Latina y el Caribe- Programa de Becas CLACSO-ASDI, de promoción de investigación social 2003-2005. [http://www.flacso.org.ec/docs/fc\\_seguridad.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/fc_seguridad.pdf)Proyectos

## Documentos oficiales

- Plan Nacional de Seguridad Integral 2011
- Agenda Nacional de Seguridad ciudadana y gobernabilidad 2011



## **Autores**

**Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de Ecuador.**

### **Programa de Cooperación en Seguridad Regional**

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

[www.fes-seguridadregional.org](http://www.fes-seguridadregional.org)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.