

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

---

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación ..... 7-10

## Investigación

---

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas  
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) ..... 13-24

*Facundo Salles Kobilanski*

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? ..... 25-40

*José Rocabado Sánchez*

Seguridad democrática y militarización en Colombia:  
más allá del conflicto armado ..... 41-56

*Aurora Moreno Torres*

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad ..... 57-70

*Patricio Haro Ayerve*

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 ..... 71-82

*Edgardo Amaya Cobar*

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:  
el Triángulo Norte ..... 83-96

*Liza Zúñiga Collado*

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:  
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. .... 97-109

*Emilse Calderón Grosso*

## Artículo

---

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México . . . . . 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparativo

---

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades  
de seguridad en las Américas. . . . . 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Entrevista

---

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”  
Entrevista con Marcos Moloeznik. . . . . 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseña

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. . . . . 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México. . . . . 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. . . . . 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Política editorial.** . . . . . 161-163

# URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

<b>Presentation</b> . . . . .	7-10
<b>Research</b>	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012) . . . . .	13-24
<i>Facundo Salles Kobilanski</i>	
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military? . . . . .	25-40
<i>José Rocabado Sánchez</i>	
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict . . . . .	41-56
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
Ecuador: among security and unconstitutionality . . . . .	57-70
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012. . . . .	71-82
<i>Edgardo Amaya Cobar</i>	
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle. . . . .	83-96
<i>Liza Zúñiga Collado</i>	
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America . . . . .	97-109
<i>Emilse Calderón Grosso</i>	

## Article

---

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico ..... 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparative section

---

- The involvement of the military in security activities  
in the Americas ..... 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Interview

---

- “The militarization of public security: a regional trend”  
Interview with Marcos Moloeznik ..... 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Book reviews

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. .... 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México..... 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. .... 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Editorial policy** ..... 161-163

# Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad

Patricio Haro Ayerve<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2012.*

*Fecha de aceptación y versión final: 22 de noviembre de 2012.*

## Resumen

El presente trabajo analiza cómo la situación de inseguridad generada por el tráfico de estupefacientes y el crimen organizado a nivel regional afecta el caso particular del Ecuador, y examina hasta qué punto esta problemática debe ser enfrentada como un tema de seguridad interna o seguridad nacional. En este marco, tomando como referencia las consecuencias de la “guerra contra los carteles del narcotráfico” que se ha desencadenado en México, este artículo profundiza sobre la pertinencia y la legalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

**Palabras clave:** inseguridad, narcotráfico, Fuerzas Armadas, Policía, drogas, amenaza.

## Abstract

This paper analyzes how the insecurity generated by drug trafficking and organized crime at the regional level affects the particular case of Ecuador, examining how this problem should be addressed as a question of internal, or national, security. In the Ecuadorian context, with reference to the consequences of the “war against drug cartels” presently unleashed in Mexico, this article deepens reflection on the pertinence and the legality of the armed forces’ participation in the fight against delinquency as well as organized crime.

**Keywords:** insecurity, narcotic trafficking, Armed Forces, Police, drugs, menace.

---

1 Coronel del Ejército ecuatoriano en servicio pasivo, estudiante del Doctorado de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador.

La guerra es un fenómeno social tan antiguo como el ser humano; los nómadas atacaban los reductos sedentarios con el propósito de tomar los pastos para su ganado y a la vez a sus mujeres y animales, la defensa se hizo una necesidad, la seguridad una norma y el desarrollo de las armas una consecuencia de las primeras acciones de violencia que desencadenaron en la actividad más perversa de la humanidad: la guerra.

Algunos estudiosos de este fenómeno social, como Od Barrot, consideran que “la idea de la guerra es “la única innata” en el ser humano” (Bouthoul, 1971: 39), por lo que la experiencia la han vivido todos los pueblos que siempre han estado cerca de ella. La historia de la humanidad nos recrea acciones de conquista, arreglos de disputas y solución de controversias sobre la fuerza de las armas, que no han permitido que el mundo vea un período de paz mayor a los cien días.

Estudios etnológicos y antropológicos consideran que la guerra siempre estuvo presente en la humanidad y que ella se presentó de acuerdo con su tipo de organización social y política, y para enfrentarla se establecieron los ejércitos, por lo tanto, estos tuvieron y tienen una tarea específica para alcanzar los objetivos de conquista o defensa que se pretendían.<sup>2</sup> La historia de la humanidad es una historia de guerras, no de paz, que sería, según los idealistas, la condición que debió existir en las relaciones entre los pueblos.<sup>3</sup>

2 “Las causas de la guerra siguen siendo las mismas: la antropofagia, el botín, la venganza, los fines religiosos, las conquistas territoriales” (Bouthoul, 1971: 71).

3 Por ejemplo, los romanos con la imposición de la fuerza conquistaron el mundo y lo dominaron por casi quinientos años, y como ellos, la conquista dio origen a imperios como el persa, el asirio, el otomano, el turco y el mongol, entre otros. Así, la expansión de los imperios en la Edad Me-

El establecimiento de los Estados nación a partir de la paz de Westfalia –que llegó después de la guerra de los treinta años y que buscó un primer acuerdo para alcanzar una paz duradera– dio origen a ideales como la iniciativa del

abate de Saint-Pierre, quien propuso en 1713 su “Proyecto de paz perpetua” (...), una paz jurídicamente construida y subordinada a la autoridad de un “senado de la paz” o la de 1762, de Rousseau, que propugnó la reforma de los Estados para dotarlos de estructuras políticas inclinadas a la paz, pero apoyando un poder fuerte capaz de asegurar una paz intraeuropea (Philippe, 2008: 397).

La paz de Westfalia dio lugar también a que los Estados nación instituyeran para su seguridad ejércitos que la garantizaran. No obstante, la expansión imperial no cesó y la presencia de imperios como el austro-húngaro y el Imperio prusiano, dieron origen a una nueva etapa de gran conflagración. La búsqueda de la grandeza y la restitución del gran Imperio alemán y del Tercer Reich, dio lugar a las más grandes conflagraciones mundiales de la historia, sin que existiera capacidad humana para impedirlo, por lo que “puede decirse que la guerra es la que ha dado vida a la historia” (Bouthoul, 1971: 14).

En el caso de América Latina, las naciones nacieron de la mano de los ejércitos libertarios, ellos permanecen como una institución vital para su sobrevivencia y como depositarios, en nombre del Estado, del monopolio de la fuerza y la violencia ya que “El Estado (...) reclama para sí el monopolio de la *violencia física legítima*” (Weber, 1972: 82); por lo que tienen

dia y Edad Moderna han sido artífices de la guerra y no de la paz.

la responsabilidad de garantizar la conservación de la soberanía y la integridad territorial de cada uno de ellos. En el caso del Ecuador, las Fuerzas Armadas se instituyeron con el Ejército libertario y, posteriormente, se institucionalizaron con la Revolución Alfariista como Ejército ecuatoriano y Marina de Guerra, para luego, en 1920, incorporar a la Fuerza Aérea, volviéndose una sola institución.

Por otro lado, para la seguridad interna de la ciudadanía, de sus bienes y propiedades, los Estados establecieron las guardias ciudadanas. Surgió así en el siglo XVII el concepto de Policía como “una forma de sociedad humana desde el momento en que algo semejante a un poder político una autoridad pública se ejerce sobre ella” (Garibaldi, 2008: 9). La Policía, según Garibaldi, fue creada para los siguientes objetivos: i) ocuparse del número de hombres y mujeres de la comunidad, por lo tanto, la Policía tenía como primer objetivo saber cuál era la población, sus edades y su residencia; ii) asegurar las necesidades de la vida de la comunidad, es decir, asegurar sus alimentos y supervisar su cultivo, comercialización y distribución; y iii) la salud de la comunidad (Garibaldi, 2008). Esto, con la finalidad de evitar epidemias, controlando las condiciones de higiene de los alimentos y de los lugares públicos, aislando personas con enfermedades contagiosas y vigilando el ambiente saludable de la ciudad. En este sentido, la Policía es por tradición, norma y costumbre, la institución de la sociedad que garantiza la convivencia armoniosa entre sus miembros, facilitando la convivencia a quienes amenazan la vida, la salud y la propiedad de la comunidad, razón por la cual los Estados han estructurado, organizado, equipado y capacitado sus instituciones policiales con este propósito. En el caso ecuatoriano, la Policía surgió como un

cuerpo ciudadano que evolucionó de acuerdo con los diferentes requerimientos de la población, pasando de supervigilantes, gendarmes y celadores, guardias nacionales y carabineros, a Policía nacional en 1938.

Todo este contexto introductorio que explica la razón de ser y la evolución de las fuerzas de seguridad de los Estados, permite abordar el objetivo central de este artículo, el cual analiza las consecuencias de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado en el Ecuador, determinando hasta qué punto esta intervención es beneficiosa para la seguridad de la ciudadanía y del Estado, tomando como referencia para el análisis la experiencia que ha tenido México en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Para esto, se parte de un estudio de los factores geopolíticos que afectan a la seguridad en el Ecuador, determinando las causas contribuyentes más importantes; posteriormente, se analiza la base legal que establece las misiones, la organización y el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía nacional del Ecuador; seguidamente, se aborda teóricamente algunos debates frente a la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna de los países, aterrizando en la realidad que experimenta el Ecuador en el contexto regional de combate al narcotráfico y al crimen organizado; para concluir con el planteamiento de que las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra esta problemática pero no a nivel interior, sino a través de un riguroso control de las fronteras ecuatorianas, con el propósito de contrarrestar las implicaciones internas de un delito de alcance regional.

## Ecuador: geopolítica y seguridad<sup>4</sup>

La situación geográfica relativa del Ecuador,<sup>5</sup> considerada así desde el estudio de la geopolítica y la condición geográfica esencial,<sup>6</sup> es un factor que posiciona al país en una situación ventajosa para la ubicación y establecimiento de los carteles de la droga, y para la producción y tráfico de cocaína en el territorio.<sup>7</sup> A esto se suma la dolarización que el país mantiene desde el año 2000, justo desde el momento en que el Estado colombiano enfrentaba, por medio del Plan Colombia, la producción de estupefacientes —especialmente de cocaína— dando guerra sin cuartel a los carteles que la producían. Esto ocasionó el desplazamiento del fenómeno del narcotráfico a territorio ecuatoriano con todos sus delitos conexos, lo cual constituye una de las causas del incremento de la inseguridad y la violencia en el país, problemática que sin duda se vio favorecida por la salida de la base aérea de los Estados Unidos para el control del narcotráfico en el año 2009 —denominada por la Fuerza Aérea norteamericana *Forward Operating Location* (FOL)—, la cual estuvo ubicada desde 1999 en la ciudad portuaria de Manta. De este modo, la puesta

en marcha del Plan Colombia, sumado a la implementación constitucional de la política de la “ciudadanía universal” en el Ecuador —la cual permite el ingreso a territorio ecuatoriano, sin necesidad de visa, a personas de todos los países del mundo— ha hecho de este país un territorio ideal para el desencadenamiento de actividades delictivas vinculadas al narcotráfico. Como lo sostiene la Comisión de Solvencia Moral e Independencia en su informe del ataque colombiano a Angostura:

La gran ofensiva de las fuerzas militares de Colombia en contra de las fuerzas insurgentes y la fumigación con glifosato a las grandes extensiones de hoja de coca, obligan al binomio establecido narcotráfico-guerrilla a cruzar los ríos San Miguel y Putumayo para establecerse en territorio ecuatoriano progresivamente. Así lo confirman los campamentos de insurgentes y laboratorios de refinamiento de coca encontrados por el Ejército ecuatoriano en nuestro territorio. Los sembríos de hoja de coca, así como los laboratorios, deben ser protegidos por una Fuerza Armada para garantizar su seguridad, por lo tanto, los campamentos encontrados en territorio ecuatoriano no son campamentos de descanso de fuerzas insurgentes sino asentamientos semipermanentes de fuerzas irregulares armadas (Comisión de Solvencia Moral e Independencia, 2008: 6).

La situación de inseguridad que se vive en la frontera colombo-ecuatoriana, que amenaza directamente a la población ecuatoriana que habita el sector, así como la integridad territorial y la soberanía ecuatorianas, ha obligado a las Fuerzas Armadas a cambiar el centro de gravedad de la defensa del territorio, desde la frontera con el Perú (que constituía una frontera “caliente” hasta el año 1998, en que se firmó un acuerdo de paz y se establecieron

4 El Ecuador posee un territorio de 270.670 kilómetros cuadrados, se encuentra ubicado en el hemisferio occidental al noreste de América del Sur y está atravesado por la línea equinoccial que le da su nombre. Limita al norte con Colombia, al sur y al este con Perú y al oeste con el océano Pacífico, su composición étnográfica está dada por el 77% de población mestiza de un total de 14'500.000, que mantienen un ingreso per cápita de 4.082 dólares al año y una tasa de pobreza del 19,24% (BCE, 2012).

5 Significa la ubicación y las relaciones que mantiene el país con los demás países del hemisferio y del mundo.

6 Es el mayor o menor contacto que tiene el territorio con el mar, lo que le da mayor o menor lejanía o cercanía relativa a los grandes centros de atracción mundial.

7 El Ecuador se encuentra ubicado a una distancia aproximada de mil kilómetros del canal de Panamá y a 3 mil kilómetros de México o los Estados Unidos.

los límites definitivos entre los dos países), a la frontera con Colombia. Esto porque, en parte, en los departamentos del Caquetá y del Putumayo pertenecientes al país del norte, el control territorial lo han ejercido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuyos socios narcotraficantes han utilizado las rutas desde el Putumayo hasta las ciudades portuarias ecuatorianas para el tráfico de precursores químicos, estupefacientes, y el retorno de armas ilegales.<sup>8</sup>

Es así que desde los inicios del nuevo siglo, la implementación del Plan Colombia en interrelación con el conjunto de fenómenos y

situaciones previamente descritas, ha desencadenado el incremento de acciones delictivas en el Ecuador, muchas de ellas anteriormente desconocidas, entre las que se puede mencionar: el secuestro exprés, los asaltos a vehículos blindados de transporte de dinero, los asaltos a mano armada y sobre todo el sicariato, los cuales son delitos de crimen organizado que están relacionados principalmente con el tráfico de estupefacientes, el tráfico de personas y el lavado de activos. Como evidencia el cuadro 1, son precisamente los delitos relacionados con esta actividad los que se han incrementado en el país:

Cuadro 1. Comportamiento de los principales delitos en el Ecuador, 2000-2009

Año	Robo/asalto personas	Homicidios	Plagio o secuestro personas	Robo domicilio	Robo motos	Robo/asalto carros
2000	13.132	1.829	166	14.041	949	7.030
2001	13.483	1.655	171	10.555	768	5.607
2002	10.633	1.914	295	13.261	791	4.866
2003	9.490	1.621	257	10.224	1.071	4.530
2004	10.253	1.949	203	10.434	1.374	4.793
2005	10.270	2.121	280	9.691	1.837	4.596
2006	11.427	2.388	423	10.885	2.292	4.785
2007	13.743	2.273	436	10.830	2.840	4.908
2008	14.162	2.607	595	11.222	3.658	5.900
2009	14.221	2.625	538	10.179	4.838	6.018
2010*	12.745	2.229	600	8.749	4.099	4.998

Fuente: Policía Judicial. Cuadro: Pontón, 2010: 16.

8 Esta información fue pública por las declaraciones del entonces Ministro de Defensa, Wellington Sandoval, quien afirmó en una entrevista en Radio Quito, el 12 de noviembre de 2007, que “El Ecuador no limita al norte con Colombia, sino con (la guerrilla) de las FARC o el Ejército de Liberación Nacional (ELN)” (*El Universo*, 13 de noviembre de 2007). Según Sandoval, Bogotá no mantiene un control efectivo de su territorio fronterizo, afirmación que fue ratificada días después por el Presidente de la República ecuatoriana, Rafael Correa, en una entrevista en la misma emisora quiteña.

El sicariato, delito conocido en el Ecuador como el asesinato por encargo, es uno de los crímenes que más auge ha cobrado en la última década, ya que de una casi desconocida actividad delictiva, pasó a ser una de las más comunes con un incremento sostenido de la justicia por mano propia relacionada con el ajuste de cuentas, principalmente por razones vinculadas con el narcotráfico. No obstante,

este delito, al no estar tipificado, no permite tener estadísticas precisas del mismo. Según diario Hoy:

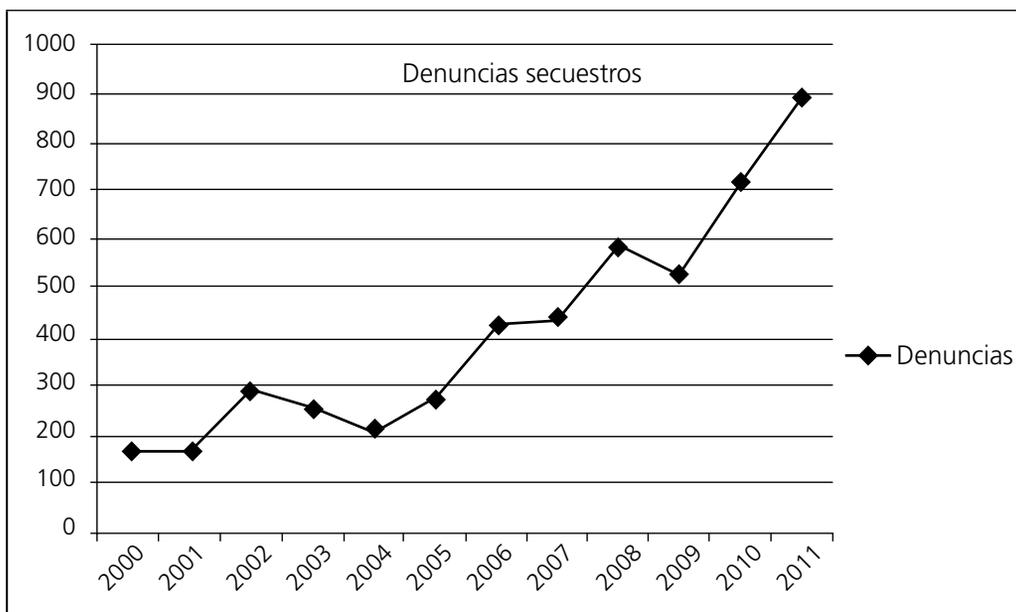
La presencia del sicariato en los últimos años se ha hecho evidente en nuestro país; datos proporcionados por la Policía Nacional revelaron a Ecuavisa que de los 2.345 asesinatos que ocurrieron en 2011, 1.052 fueron considerados “ajustes de cuentas”, de ellos 113 actuaron bajo la modalidad de presunto sicariato<sup>9</sup> (Hoy, 2010: 6A).

Otro delito que ha aumentado en gran medida en el Ecuador es el secuestro y el plagio de personas. En los últimos años, este se ha visto incrementado especialmente en las ciudades de la frontera norte del país. Asimismo, en

las principales ciudades, Quito y Guayaquil, existe una nueva modalidad de plagio de personas conocida como “secuestro exprés”,<sup>10</sup> la cual ha crecido significativamente en la última década, como se demuestra en el gráfico 1.

Ante este escenario, el Informe de Responsabilidad Social presentado por el Ejército ecuatoriano el 27 de febrero de 2012 –en la ceremonia militar por el día de esta institución y relevo de comandantes generales–, advirtió que: “el narcotráfico y el crimen organizado podrían desbordarse y que, de no tomar los “correctivos adecuados”, el Gobierno no podrá controlarlos después, efecto letal que podría ocurrir no a largo, sino a mediano o corto plazo” (El Comercio, 27 de febrero de 2012). Frente a esta advertencia hecha por el

Gráfico 1. Denuncias de secuestros en el Ecuador



Fuente: *Diario El Telégrafo*. Elaboración propia.

9 Las cifras del número de muertes violentas están disponibles en la página web del Sistema de Información para la Gobernabilidad (SIGOB). Disponible en: <http://cmi.sigob.gob.ec/MatrizIngreso.aspx?Prov=0>

10 Modalidad de delito en el que una persona es retenida por el tiempo suficiente para llegar a un cajero automático, en donde es obligada a sacar dinero para pagar su propio rescate.

Ejército ecuatoriano, el Presidente de la República, Rafael Correa, en ceremonia militar por la independencia del Ecuador el 24 de mayo de 2012, dispuso al jefe del Comando Conjunto que las Fuerzas Armadas participaran en la lucha antidelinquencial y en contra del crimen organizado.

La advertencia hecha por el Ejército tiene como uno de sus fundamentos la cantidad de droga aprehendida en los operativos militares y policiales. Durante el año 2009, se capturaron cerca de 70 toneladas de droga, casi el doble de la droga capturada en 2008, considerando que, y de acuerdo con las estadísticas de la *Drug Enforcement Administration* (DEA, por sus siglas en inglés), solo se captura el 20% de la droga que se trafica; por Ecuador estarían moviéndose por tierra, mar y aire hacia los mercados mundiales, una cantidad aproximada de 350 toneladas de cocaína al año (ver gráfico 2).

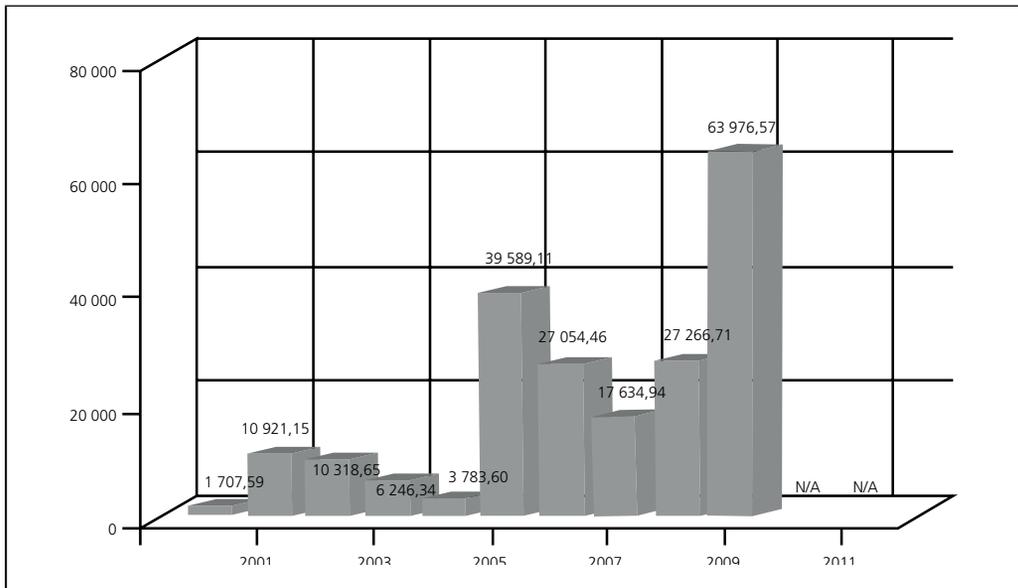
## Base legal, organización y entrenamiento

La Constitución Política del Ecuador establece:

Art. 158. Las Fuerzas Armadas y la Policía nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía nacional.

Expresamente la carta magna responsabiliza a la Policía nacional para la protección interna y el mantenimiento del orden público. Por la jerarquía de la ley, una disposición constitucional no puede ser derogada por un decreto presidencial, como se ha pretendido. Sin

Gráfico 2. Incautaciones de cocaína HCL (kg) en el Ecuador



Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (MEM / CICAD, 2011).

embargo, las Fuerzas Armadas ya están participando en el control antidelinquencial así como en otras actividades de orden interno en contra del mandato de la Constitución.<sup>11</sup> Ahora bien, pese a que las Fuerzas Armadas han participado en el control antidelinquencial en todos los gobiernos, esto se ha hecho siempre previo establecimiento de un decreto de emergencia y/o de estado de excepción, que de acuerdo con la ley, permite intervenir en esta actividad cuando la Policía haya sido superada por la delincuencia. No obstante, las acciones de las Fuerzas Armadas en esta actividad no han sido positivas por la falta de resultados concretos, produciendo, en algunos casos, violaciones a los derechos humanos.

El capítulo tercero de la Ley de Seguridad Pública y del Estado considera en el “artículo 11, literal a), “De la Defensa: (...) corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial”. Mientras que el literal b) del mismo artículo “Del orden público: (...) la Policía nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009). En este sentido, la base legal ecuatoriana no permite el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado ni operaciones antidelinquenciales; si bien es cierto, algunos países que son víctimas de estas

11 El control de armas era ejercido por las Fuerzas Armadas hasta el año 2008, responsabilidad que le fue entregada a la Policía nacional por el Gobierno en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución. Luego de la sublevación policial del 30 de septiembre de 2010, esta actividad la volvió a ejercer las Fuerzas Armadas, argumento para que ellas participen en actividades de control ciudadano en las calles de las ciudades y en las arterias viales del país.

problemáticas están utilizando a sus Fuerzas Armadas en la lucha contra estas problemáticas, con la aprobación inicial de la mayoría de la opinión ciudadana, esas operaciones se sustentan en una base legal que impide la violación de los derechos humanos, la represión y el irrespeto a los derechos de la ciudadanía. No obstante, el Ecuador no cuenta con esa base legal.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas tienen un entrenamiento específico, una organización para la guerra, un armamento y equipamiento letal y un espíritu altamente combativo, lo cual fue reforzado cuando salieron “victoriosas” en la guerra del Cenepa.<sup>12</sup> Los miembros del Ejército ecuatoriano sienten orgullo de pertenecer a un pueblo libre y soberano, lo que le da una tónica especial y un espíritu guerrero que difícilmente permitirá conducir operaciones de seguridad interna, sin que se produzcan efectos negativos que vayan más allá de lo permitido, mucho menos sin una capacitación adecuada y una reorganización profunda de sus unidades de combate.

Si bien el Gobierno, a través de los ministerios de Defensa y de Seguridad ha encontrado como solución a los problemas que pueden generar las Fuerzas Armadas en las calles, el empleo de la Policía militar en estas misiones, esta es también una especialidad de las Fuerzas Armadas que tiene entrenamiento para la guerra. La Policía militar cuenta con el mismo armamento de las fuerzas regulares del Ejército y su organización está dada para cumplir tareas de “disciplina, ley y orden” tanto en tiempo de paz como de guerra. Esta Policía da seguridad a los puestos de mando, protege las

12 La guerra del Cenepa se libró entre Ecuador y Perú en 1995, por una histórica disputa territorial. Con la victoria militar del Ecuador se selló la paz definitiva entre los dos países en 1998.

rutas de abastecimiento, materializa la “línea de rezagados”<sup>13</sup> y los centros de retención de prisioneros de guerra; por lo tanto, su entrenamiento, organización y empleo no se adapta a las tareas propias de la Policía nacional en misiones de seguridad interna.<sup>14</sup>

## Del análisis teórico a la experiencia

Con el final de la Guerra Fría y la solución de los conflictos interestatales en Latinoamérica, los Estados buscan nuevos roles para las Fuerzas Armadas y parece que los han encontrado: combatir a las “nuevas amenazas”, un “concepto de por sí amplio y confuso que incluye desde protestas sociales hasta el terrorismo internacional” (Chillier, 2008: 10). Se debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en democracia para alejarlas de la tentación de la participación en política, no obstante, si bien es cierto que el peligro de conflictos entre Estados está casi desvanecido, es necesario que a las Fuerzas Armadas se les presenten nuevos roles, entre los que se les ha asignado la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. En este escenario, el debate se manifiesta si las Fuerzas Armadas deben limitarse a cumplir sus funciones tradicionales, o si deben atender las necesidades de seguridad interna, especialmente.

La literatura existente al respecto (Pérez Liñán, 2004; Benítez, 2005; Pion-Berlin, 2008) determina que los roles de las Fuerzas Armadas en democracia son la defensa de la integridad y la soberanía nacional de sus

países; sin embargo, señalan que en algunos casos las Fuerzas Armadas no están dedicadas exclusivamente al cumplimiento de esas tareas porque participan también en otras asignadas por sus respectivos gobiernos. Esto, según Pion-Berlin (2008), significa una reducción importante de la “autonomía militar” y un avance trascendental en lo relacionado con la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido, pues “para lograr un control efectivo sobre los militares, y para que las democracias resistan, deben ser los civiles quienes decidan cuándo, dónde y cómo utilizar a las Fuerzas Armadas” (Pion-Berlin, 2008: 57).

No obstante, para Benítez (2005) la participación del poder militar en tareas de orden interno, consideradas como los nuevos roles, puede acarrear –además de las consecuencias ya mencionadas en términos de derechos humanos– secuelas que afecten directamente tanto a las mismas Fuerzas Armadas, a la sociedad en su conjunto, como al sistema democrático establecido, pues “cuando los militares se dedican a cumplir misiones al interior de las fronteras, sea para apoyar el proceso de modernización o para actuar en nombre del Estado en otros ámbitos, afecta la profesionalización militar, con el peligro de que ellas pueden terminar politizadas o realizando acciones no militares” (Benítez, 2005: 14). Siendo peligrosa, por lo tanto, la participación militar en cuestiones internas, ya que además de la intervención de las Fuerzas Armadas en estos roles “fortalece políticamente a los militares y podría eventualmente llevar al derrocamiento de los gobiernos democráticos” (Pion-Berlin, 2008: 55), lo cual amenaza seriamente al sistema democrático.

Posiciones disímiles se manifiestan frente a los “nuevos roles” que deben cumplir las Fuer-

13 La línea de rezagados es un accidente en el escenario bélico ubicado en la retaguardia propia, detrás de la cual no puede existir personal militar.

14 Para mayor información, consultar el manual de las funciones de personal del Ejército.

zas Armadas, como la presentada por Bartolomé (2009) cuando sostiene que “las amenazas internas de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia; las acciones de grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares; la delincuencia común organizada; el tráfico ilícito de drogas; la corrupción y la depredación ambiental” (Bartolomé, 2009: 21) deben ser combatidas por las Fuerzas Armadas, para lo cual es necesario establecer un ordenamiento jurídico que garantice su empleo y los derechos ciudadanos. Esta posición tiene una fuerte crítica por parte de Dammert (2007), quien considera que si las Fuerzas Armadas participan en estos campos “puede mezclarse, peligrosamente, con una concepción militarizada del nuevo “enemigo interno” que afecta directamente al Estado de derecho” (Dammert, 2007: 123).

Para Dammert, América Latina vivió ya y conoce de cerca la presencia del “enemigo interno” y cómo este fue combatido. En nombre de esa guerra no solo se violaron brutalmente los derechos humanos de los contrincantes, sino que el enfrentamiento de lo que era considerado una amenaza, dio lugar en América Latina a las más sanguinarias dictaduras militares de todos los tiempos, y al más sangriento enfrentamiento entre ciudadanos y ciudadanas de un mismo país; acontecimientos armados que la historia conoce como “la guerra sucia”. No obstante, se podría decir que en la actualidad los grupos radicales que promueven la violencia en los Estados ya están siendo considerados “enemigos internos”, como se vislumbra por ejemplo en América Central, donde “las maras son miradas como una amenaza nacional por lo que en muchos casos se ha involucrado a los militares en su detención” (Dammert, 2007: 122).

En efecto, México y América Central constituyen dos casos de estudio en el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, especialmente por los resultados y efectos que se han obtenido en esta intervención. La experiencia de México es particularmente relevante en el empleo de militares en la lucha contra el narcotráfico. Este país es un productor importante de drogas como la marihuana y la amapola desde la década de los años veinte del siglo pasado, cuando los campesinos de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua sustituyeron cultivos de alimentos por estas plantas sicotrópicas, motivados por la diferencia significativa de sus pobres utilidades, situación que fue aprovechada por mafias mexicanas para exportar droga (Hernández, 2010).

Posteriormente, en la década de los años ochenta, el Cartel de Medellín utilizaba el territorio mexicano, en contubernio con grupos ilegales de ese país, para introducir grandes cantidades de cocaína en los Estados Unidos. Como esta actividad era más rentable que el tráfico de marihuana y amapola, las mafias mexicanas la priorizaron a finales de la década de los años noventa, dando origen a siete carteles que recibían utilidades de entre el 35% y 50% del producto colombiano. La violencia por el control territorial generada por estos carteles se inició en esa época, y no hubo respuesta del Estado mexicano sino hasta el 11 de diciembre de 2006, fecha en la cual el Presidente Felipe Calderón envió 6.500 soldados a Michoacán para enfrentar esta problemática. Empezó así una narco-guerra en la que han participado más de 40 mil soldados y los carteles más violentos de México: el Cartel del Golfo –que cuenta con fuerzas que les proporcionan seguridad como el grupo Los Zetas, formado por militares

que desertaron de las fuerzas especiales del Ejército y la Marina-, y el Cartel de Sinaloa que actúa en varios países.

Según explica Moloeznik (2008), Los Zetas son “bandas de sicarios al servicio de los narcotraficantes, formadas por desertores de los grupos Aeromóvil y Anfibio de Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, antiguos integrantes de las fuerzas de élite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en los Estados Unidos” (Moloeznik, 2008: 167). La proximidad de México al mayor consumidor de droga en el mundo es una de las causas de esta guerra en la que participan sus Fuerzas Armadas con el apoyo mayoritario de la población. “La ampliación de sus funciones también recibe un amplio apoyo popular. Un porcentaje alto (45%) considera que las misiones prioritarias de las Fuerzas Armadas deberían ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico antes que la defensa de la soberanía (16%)” (Moloeznik, 2008: 163). Esta lucha contra el narcotráfico deja en México, según datos de la Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD), 43.153 muertos hasta el año 2011, es decir, una cifra diez veces mayor que la de los soldados caídos en combate en la Primera Guerra del Golfo.

En efecto y ante la disposición gubernamental, “los militares mexicanos han expandido sus funciones a la lucha contra el narcotráfico y otras cuestiones de seguridad interna, lo cual los expone a la corrupción y les impide desarrollar adecuadamente su misión fundamental de defensa nacional” (Moloeznik, 2008: 156). La afirmación de Moloeznik es ratificada con la detención, el encausamiento judicial y la condena a altos oficiales de las Fuerzas Armadas mexicanas y de la Policía por mantener relaciones con los carteles de tráfi-

co de drogas.<sup>15</sup> Según Gutiérrez, “la Policía y las Fuerzas Armadas en México son conocidas por estar contaminadas por los sobornos multimillonarios en dólares procedentes del negocio del narcotráfico transnacional” (Gutiérrez, 2001: 158), lo que constituye una consecuencia del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la guerra contra los carteles.

La experiencia de México descrita, es una constancia del nuevo giro que está tomando a nivel regional el papel de las Fuerzas Armadas en el período Posguerra Fría, donde el momento que una amenaza es considerada de seguridad nacional, se está justificando o buscando justificar el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentarla. Cabe mencionar que la noción de “nuevas amenazas” surgió en el contexto de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, promovidas por el Gobierno de los Estados Unidos después de la Guerra Fría y la implosión de la Unión Soviética. La primera conferencia de este tipo se realizó en 1995 en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, en la cual se acordaron seis puntos sobre seguridad y defensa:

En esta conferencia, atendiendo a los esquemas de la nueva estrategia de seguridad de los Estados Unidos, se consideran nuevos desafíos a la seguridad nacional a la que le definieron principios de Williamsburg, que no son otra cosa que la confirmación de los principios en los que se sustenta la nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos y que, según la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, son: 1. Reconocemos que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia. 2. Reconocemos que las

15 Un ejemplo es el caso del General del Ejército José Gutiérrez Rebolloque, que fue condenado a 40 años de prisión por delitos de narcotráfico.

fuerzas de seguridad militar desempeñan un papel vital en el apoyo y la defensa de los intereses legítimos de estos estados soberanos y democráticos. 3. Reafirmamos los compromisos contraídos por nuestros países en Managua y Miami en el sentido de que nuestras Fuerzas Armadas deberían estar subordinadas a una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales, y que deberían respetar los derechos humanos. 4. Promover la apertura en el debate de los asuntos de defensa. 5. Fijar como meta de nuestro hemisferio la solución de diferendos limítrofes pendientes y de otra índole mediante arreglos negociados. 6. Promover una mayor cooperación de defensa para responder a las necesidades de seguridad, incluido el narcoterrorismo (Haro, 2010: 47).

Estos principios, aprobados por todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), consideran como amenaza al narcoterrorismo y dejan abierta la posibilidad de calificar como tal cualquier actividad fuera de la ley. Por lo tanto, se está aprobando y legitimando la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcoterrorismo y el crimen organizado; es así que México consideró esta resolución y sus Fuerzas Armadas se encuentran empeñadas en combatir esta problemática.

## Conclusiones

Lo abordado en este artículo permite concluir los siguientes aspectos trascendentales:

El desplazamiento del narcotráfico hacia territorio ecuatoriano es evidente por la enorme cantidad de droga capturada con el trabajo policial y militar,<sup>16</sup> por lo que la vecindad

16 Se han descubierto ingenios de fabricación artesanal para la transportación de droga, como dos sumergibles en-

con uno de los países de mayor producción de cocaína del mundo coloca al Ecuador en una situación de inseguridad muy compleja.

Es una realidad también que los cárteles mexicanos se encuentran actuando en el país; el primer indicio de su presencia fue en octubre de 2007, cuando permaneció por varios días (en Quito y Esmeraldas) un avión mexicano con rastros de cocaína. Esto se ratificó en mayo de 2012 con el estrellamiento de una avioneta mexicana cargada con millones de dólares, en la aproximación hacia una pista clandestina ubicada en Pedernales, provincia de Manabí, una población costera cerca de la frontera norte del Ecuador; y con la captura de otra, con matrícula mexicana, en un hangar ubicado en la población de San Pablo, en la provincia de Santa Elena, en junio del mismo año.

Existe violencia narco-delictiva en el país, especialmente en las ciudades portuarias, la cual podría tomar el cariz de una narco-guerra si no se toman correctivos inmediatos. En este sentido, sería importante tomar en cuenta las recomendaciones del *Informe de responsabilidad social del Ejército ecuatoriano*, que plantea la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcoterrorismo, lucha perfectamente justificada por cuanto el narcoterrorismo atenta contra la integridad territorial, es decir, constituye una amenaza para la seguridad del Estado.

Finalmente, el planteamiento de este artículo es que, si bien las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra del narcoterrorismo, lo deben hacer únicamente controlando las fronteras terrestres, el mar territorial

contrados en las costas fronterizas con Colombia. Estos ingenios, que tenían una capacidad de transporte entre siete y 10 toneladas, fueron localizados y capturados por la Marina de Guerra ecuatoriana.

y el espacio aéreo, que son las zonas por las cuales se mueve la droga desde sus aéreas de producción –en Colombia, Perú o Ecuador– hacia los mercados internacionales, violando su soberanía e integridad territorial. En otras palabras, las Fuerzas Armadas del Ecuador no deben ser empleadas en el control de la delincuencia común en las calles de las ciudades debido a que, mientras están ocupadas en esas tareas, descuidan sus funciones específicas en el control de las fronteras del país. En el Ecuador, las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra del narcotráfico, pero no en las calles ni en los centros penitenciarios, sino controlando rigurosamente sus fronteras –por donde ingresa la pasta base de hoja de coca para ser procesada y refinada en el país–, así como el espacio aéreo y el mar territorial, acciones que estarían favoreciendo la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado sin caer en la inconstitucionalidad.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (BCE) (2012). *Reporte de pobreza, desigualdad y mercado laboral*. Quito: BCE. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaJun2012.pdf> (Consulta: noviembre de 2012).
- Bartolomé, Mariano (2009). “Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”. *Estudios Internacionales* 164. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Benítez, Raúl (2005). “Las relaciones civiles-militares en una democracia: relejendo a los clásicos”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, XIX, 1. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bouthoul, Gaston (1971). *El fenómeno de la guerra*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Chillier, Gastón (2008). “Introducción”. *Construyendo roles, democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Seminario Regional.
- Comisión de Solvencia Moral e Independencia (2008). “Informe del ataque colombiano a Angostura”. Quito: s/e.
- Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). “Informe de la comisión”. Río de Janeiro: s/e.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. Ciudadanía y violencias*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Garibaldi, Daniel (2008). *La seguridad interior y sus ausencias*. Buenos Aires: Alelep.com. Disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/89091.pdf> (Consulta: noviembre de 2012).
- Gutiérrez, Miguel (2001). *Informe mundial sobre corrupción 2001: América Central, el Caribe y México*. Transparencia Internacional.
- Haro, Patricio (2010). *La ley de seguridad nacional, útil herramienta política*. Tesis de maestría en Ciencia Política. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Hernández, Ana (2010). *La legislación de drogas en México y su impacto en la situación carcelaria y los derechos humanos*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia.

- México: FLACSO, sede México. Disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2849/1/01.%20La%20legislaci%C3%B3n%20de%20drogas%20en%20M%C3%A9xico...%20Ana%20Paula%20Hern%C3%A1ndez%20Pont%C3%B3n.pdf> (Consulta: noviembre de 2012).
- Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (MEM / CICAD) (2011). *Informe del progreso de control de drogas*. Washington: MEM / CICAD / OEA.
- Moloznik, Marcos Pablo (2008). “Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito”. *Nueva Sociedad* 213. Buenos Aires: FES, enero-febrero.
- Pérez Liñán, Aníbal (2004). “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”. *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: 281-298.
- Philippe, Charles (2008). *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*. Madrid: FRIDE.
- Pion-Berlin, David (2008). “Militares y democracia en el nuevo siglo”. *Nueva Sociedad* 213, enero-febrero: 50-63.
- Pontón, Daniel (2010). *Inmigración e inseguridad en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Seguridad del Ecuador, s/e.
- Santamaría, Gema (2007). “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 81: 101-123.
- Weber, Max (1972). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- ### Documentos legales
- Constitución Política del Ecuador, 2008. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009. Disponible en: [http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY\\_DE\\_SEGURIDAD\\_PUBLICA\\_Y\\_DEL\\_ESTADO.pdf](http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf)
- ### Fuentes primarias
- El Comercio*, 27 de febrero de 2012. [http://www.elcomercio.com/seguridad/Ejercito-narcotrafico-puede-desbordarse\\_0\\_653334725.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Ejercito-narcotrafico-puede-desbordarse_0_653334725.html)
- El Universo*, 13 de noviembre de 2013. <http://www.eluniverso.com/2007/11/13/0001/8/6DF7569755324C0C828D7AEB69E21ACC.html>
- Hoy*, 28 de marzo de 2010. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/violencia-las-estadisticas-no-reflejan-realidad-399726.html>