

EDITORIAL:

LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES; NUEVAS LECTURAS ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Bertha García Gallegos*

La teoría y métodos de las Relaciones Civil-Militares no solo son un ámbito importante, sino que incluso puede bien decirse que elemento fundante de la Ciencia Política moderna. Las diversas interpretaciones (clásicas y contemporáneas) relativas a este campo de estudios conceden un valor esencial al análisis del poder. Los fenómenos históricos constitutivos de la concentración del poder que llevaron a la aparición del Estado como eje de organización política por excelencia, y sus progresivas transformaciones a través del tiempo, demuestran las múltiples opciones y arreglos para la organización de fuerzas –grupos especializados– orientados a la protección del grupo social contra los peligros “de afuera” y favorecer la existencia de un orden hacia adentro, necesarios para la permanencia del grupo en mención.

Ya contemporáneamente, para Max Weber, el poder que implica el uso de la fuerza por el Estado debe ser “legitimado” por los ciudadanos, puesto que, de otra manera, no será eficiente. En la sociedad actual, integrada por individuos cada vez más conscientes de sus derechos y dispuestos a reclamarlos, no basta con que esa legitimidad sea cuantitativa –los votos– sino que debe ser moral. En este sentido, la democracia se fortalece y acrecienta cuando la voluntad de los ciudadanos a acatar leyes y disposiciones –en este caso relativas al uso y manejo legítimo de la fuerza– ocurre bajo el convencimiento de que, por su idoneidad moral y profesionalismo, tales fuerzas van a garantizar el bien público de la defensa sin

atropellar los derechos incrementales de las personas a la libertad, la igualdad y la oportunidad de visualizar razonablemente un futuro adecuado de convivencia social y realización personal dentro del territorio del Estado.

De modo que la existencia de unas fuerzas armadas permanentes dentro de un Estado no tendría por qué percibirse como una amenaza para los ciudadanos. Mientras persistan los Estados Nacionales en el concierto internacional, existirán probablemente Fuerzas Armadas para la Defensa –disuasión o base de negociación– con respecto a cualquier entidad externa, que sea considerada potencialmente amenazante.

No obstante, el lograr que la relación fuerzas armadas-ciudadanos, sea percibida como necesaria y beneficiosa por éstos, exige un esfuerzo explícito de la autoridad política, para demostrar que existen canales institucionalizados de conducción de los asuntos militares y de defensa, exentos de particularismos o criterios de corto plazo. Puesto que lo económico prima en el mundo actual, y son los ciudadanos los que pagan los impuestos, la asignación de recursos desmedidos para la defensa sin justificaciones convincentes –léase análisis detallados de las necesidades para cada época y situación– será tarde o temprano un factor de desbalance en la relación, además de un factor desequilibrante de la sociedad entera.

Lo dicho encierra supuestos teóricos fundamentales sobre la naturaleza del Estado y de la Sociedad, así como también presupuestos básicos de go-

bernanza. Pero la realidad es que no todos los Estados y los gobernantes proceden con arreglo a estos principios. Pese a los avances realizados en los últimos años, América Latina ha sido y continúa siendo un ejemplo de mala gobernabilidad de las Relaciones Civil-Militares. Políticos o aspirantes a políticos, partidos y organizaciones políticas, no han interiorizado suficientemente la necesidad de prepararse también para conducir equilibradamente estos asuntos y darles la prioridad necesaria.

En este número del Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, abordamos la cuestión a través de dos artículos académicos que actualizan en forma significativa el debate sobre aspectos cruciales de la conducción democrática de la Defensa y de las Fuerzas Armadas para favorecer las buenas relaciones Civil-Militares. Entre otros temas se señala la construcción de formas confiables e institucionalizadas de relacionamiento entre la autoridad política y la organización militar; el establecimiento de criterios razonables de asignación de misiones y dotación de recursos; el mantenimiento y cultivo de los valores más universalistas de la profesión militar. David Pion Berlin presenta un modelo de cuatro variables para medir la eficiencia y eficacia de la autoridad civil en estos aspectos; Manuel Ugarte analiza uno de los casos emblemáticos de reciente institucionalización de las relaciones Civil-Militares en Sudamérica.

*Bertha García Gallegos. Dra. en Ciencias Sociales/ Socióloga. Profesora principal Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa.

CONTENIDO

■ Editorial
Las relaciones civil-militares;
nuevas lecturas acerca de la
responsabilidad política.

Bertha García
pág. 1

La organización de defensa y
relaciones civiles-militares en
América Latina.

David Pion-Berlin
pág. 2

¿Qué tipo de diseño
institucional favorece
la conducción política de la
defensa?; una mirada
latinoamericana.

José Manuel Ugarte
pág. 5

■ Reportaje:
Balance de la política de
seguridad ciudadana
durante el gobierno de
alianza país, 2009 – 2012.

Cristina Chuquimarca
pág. 8

■ Cronología:
Marzo - junio
del 2013

pág. 12

LA ORGANIZACIÓN DE DEFENSA Y RELACIONES CIVILES-MILITARES EN AMÉRICA LATINA

David Pion-Berlin*

Introducción

Todos los países latinoamericanos tienen sistemas organizados de defensa, pero se conoce muy poco acerca de ellos. En un momento en que los investigadores están poniendo tantos aspectos del Estado bajo el escrutinio más cercano -gestión de la economía, la ingeniería electoral, la reforma judicial, la responsabilidad y la representación democrática, por nombrar unos pocos- se ha prestado mucha menor atención a la defensa.

En una región donde las Fuerzas Armadas ejercieron una fuerte influencia política, ha habido un esfuerzo concertado en las últimas décadas para reducir este perfil, y redirigir su atención hacia las misiones relacionadas a seguridad y defensa que cumplan los objetivos de la política de los gobiernos democráticos. Los gobiernos saben que si los militares van a cumplir la política encomendada deben ser objeto de un control institucionalizado civil¹. Que el control civil es necesario para contener a los militares en la política y fortalecer la democracia es una afirmación que no es específica de América Latina, ha sido ampliamente aceptada y, de hecho, se ha incorporado en la definición de la democracia misma.

No es suficiente ejercer influencia a corto plazo sobre los militares para obtener alguna ventaja temporal. Los gobiernos necesitan una relación estructurada de largo plazo que induzca estabilidad y relaciones de mutuo apoyo entre los funcionarios políticos y militares. Para ello, necesitan un conjunto de organizacio-

nes fuertes, bien dotadas de personal, y dirigidas por civiles, para diseñar, asesorar y gestionar las políticas de defensa, así como para ejercer la supervisión sobre las operaciones militares.

Si tales son los objetivos, la mayoría de países no han alcanzado a cumplirlos.

Este artículo identifica cuatro guías para la construcción de un sector de defensa deseable: el incremento de la presencia civil, el fortalecimiento de los ministerios de defensa a través de la capacitación de sus integrantes, la reducción de la autoridad vertical militar, y la división del poder militar. Cada uno de estos principios revela una dimensión importante para el diseño organizacional. Combinados, constituyen elementos de una estructura de defensa ideal-típica que puede servir como una herramienta para evaluar qué tan bien los países latinoamericanos han diseñado su esfera de la defensa con vistas a incrementar la supremacía civil.

Organización de defensa, relaciones civiles-militares y control civil.

El control civil tiene que ver con el poder, pero las instituciones dan forma a las relaciones de poder. Thomas Bruneau y Richard Goetze Jr., destacan que uno de los propósitos principales de los ministerios de defensa es "estructurar las relaciones de poder entre los líderes civiles elegidos democráticamente y el comando de las fuerzas armadas" y, además, el de asignar racionalmente los deberes entre los funcionarios civiles y militares².

Descubrir la mejor manera de organizar las instituciones de defensa es esencial para la gestión de los asuntos militares. Al igual que los politólogos han estudiado durante mucho tiempo el diseño de las instituciones democráticas para inducir una mayor competencia, participación, representación y rendición de cuentas, así también los expertos sobre civiles y militares deben dedicar la misma atención al diseño de las organizaciones de defensa si se pretende mejorar el control civil. Pero, ¿qué podría hacerse para lograr una organización de defensa más conveniente? ¿Qué principios de diseño se deben seguir?

Se han derivado estos principios a partir de la revisión de los análisis académicos y de los casos empíricos principalmente de América Latina y España, con referencias ocasionales a los EE.UU. El caso español es importante porque funcionarios de defensa de América Latina absorbieron algunas lecciones valiosas sobre los esfuerzos exitosos de reforma desarrollados allí.

Aumento de la presencia civil: Cualquier sistema de organización que no fortalece la posición y el control de los funcionarios democráticamente electos y de sus representantes civiles ha fallado en una de sus principales tareas. Esto significa concretamente tener un presidente civil electo y personal no uniformado en puestos claves de liderazgo a lo largo de la cadena de mando y también en las relaciones de asesoramiento y supervisión. El propósito de las instituciones de defensa es el de preparar a las fuerzas armadas para servir a los

objetivos de la política del gobierno, y no al revés. Todo esto implica tener una masa crítica de personal civil bien entrenado dentro de las instituciones de defensa. La "civilización" del sector de la defensa ha resultado decisiva en una serie de esfuerzos exitosos de reformas todavía en curso en Chile, Argentina, Perú y Brasil. La mayor proporción de civiles ocupando puestos clave dentro del Ministerio de Defensa durante el período de la reforma en España fue vital para establecer la supremacía civil allí.

Potenciar el Ministerio de Defensa: El Ministerio de Defensa (MD) es el vínculo organizacional entre el gobierno democrático y los militares que permite a los políticos traducir las preferencias políticas en órdenes militares. Es importante que el ministerio asuma las competencias claves relacionadas con la defensa y que no las delegue en los comandantes militares. Estas incluyen las responsabilidades fundamentales en la organización de las fuerzas de defensa, y en la preparación de objetivos de la defensa, planes, estrategias e incluso doctrinas. Esto no siempre ha sido cierto en América Latina, donde muchos países asignan al Ministerio de Defensa tareas administrativas, dejando las principales decisiones estratégicas y operativas en manos del alto mando militar. Esquivando al MD de esta manera, los países dejan excesivamente al juicio militar cuestiones políticamente decisivas.

J. Samuel Fitch ha escrito que la institucionalización del control civil democrático en América Latina requiere un marco que debería incluir la adecuada organización y dotación de personal de un MD dirigido por civiles.³ Los analistas de Brasil coinciden en que la fundación, en 1999, del Ministerio de De-

fensa de la nación fue crítica para distribuir más racionalmente los recursos y el poder entre las tres fuerzas armadas. En Argentina, la histórica Ley de 1988 de Defensa Nacional facultó al MD para asumir todas las funciones de defensa que no están reservadas para el presidente. Según la opinión general esa disposición ha sido fundamental para fortalecer el control civil allí. El fortalecimiento del MD también fue importante para el tremendo éxito de la reforma de la defensa española en la década de 1980. Sin embargo, la mayoría de los países de América Latina tienen un largo camino por recorrer antes de que sus MD puedan cumplir sus funciones de manera competente.

La reducción de la autoridad militar de mando vertical: Es importante crear una distancia organizacional entre el personal militar y los civiles que se encuentran en los pináculos del poder político. Eso significa asegurar que las unidades militares en la línea de mando sean colocadas en la parte baja de la escalera, separadas del Presidente por los organismos civiles de la defensa.

Douglas Porch ha comentado sobre los peligros de la preferencia del presidente Colombiano Álvaro Uribe por convocar directamente a su alto mando. Al hacerlo, él ha pasado por alto al MD y por tanto lo ha debilitado, ha socavado la cadena de mando y ha obstaculizado los esfuerzos por fortalecer las relaciones institucionales de la defensa.⁴ Por el contrario, Brasil se benefició de sus reformas de 1999 que privó a los generales de sus rangos ministeriales, degradándolos a Jefes de Estado Mayor, y pasando el poder a un MD dirigido por civiles. En Argentina, el presidente Alfonsín (1983-1989) rebajó la jerarquía de los jefes de las fuerzas armadas de Comandan-

tes a Jefes de Estado Mayor, obligándolos a depender del MD y relegándolos a funciones principalmente administrativas dentro de sus fuerzas. Esto fue clave para reafirmar el control civil⁵.

Mantener el poder militar dividido: El presidente, su ministro de defensa civil, y sus funcionarios y asesores necesitan compartir la misma opinión con respecto a la política de defensa y ser capaces de transmitir ideas, principios y orientaciones de política al unísono. Por el contrario, una excesiva centralización de la estructura de poder militar tiende a suprimir las opiniones disidentes dentro del Estado Mayor, privando al Presidente y su Ministro de Defensa de un menú más rico de opciones. Los peligros del poder militar unificado dentro de la cadena de mando han sido regularmente evidentes en Ecuador, donde los militares del Comando Conjunto a menudo han deliberado en secreto para tomar medidas contra el Presidente Constitucional, con la tropa acompañándolos. Eso ocurrió antes del golpe cívico-militar contra el presidente Jamil Mahuad en enero de 2000, y nuevamente en abril de 2005, cuando la cúpula militar se negó a hacer cumplir el estado de emergencia decretado por el Presidente, para reprimir protestas en la calle. Esto socavó fatalmente su poder, facilitando una votación en el Congreso para removerlo de su cargo.

Idealmente, los ministros de defensa deben contar con un Estado Mayor militar como un órgano consultivo responsable ante ellos. Asesores militares de este tipo pueden proporcionar al ministro una perspectiva más amplia y menos individual y particular, y pueden colaborar con él en el diseño e implementación de las misiones de defensa. Mientras que a menudo esto se pro-

duce con la cadena de mando única, en las cadenas de mando dobles ya analizadas, el Estado Mayor militar -donde existe- sirve a un jefe militar, no al MD. Ese diseño sólo destaca cuán marginado ha quedado el Ministerio de Defensa de las funciones vitales que requieren el beneficio del asesoramiento militar organizado.

La mitad de los países tienen un estado mayor, estado mayor conjunto, o un funcionario de alto rango a lo largo de la cadena de mando con los ministerios de defensa limitados a las funciones principalmente administrativas y técnicas. Por razones ya expuestas, las estructuras militares unificadas no deben estar en posiciones de mando y control. En teoría, la peor formulación es la que tiene una doble cadena de comando que disminuye la importancia del MD y al mismo tiempo que amplía el poder militar institucional en la forma de un estado mayor o de un mando militar. Ecuador, Honduras y Nicaragua poseen ese modelo. Bolivia, Colombia, Paraguay, adoptaron el modelo de tener un comandante supremo en lo alto de la segunda cadena aunque esto es también indeseable. En suma, el 63 por ciento de los países de América Latina tienen un esquema de organización que no se aproxima a la estructura ideal-típica. Ministerios de Defensa que son dirigidos por personal militar o se degradan a funciones administrativas, y unidades militares (comandos, el personal) que están situadas en lo alto de la cadena de mando y a quienes son ortogadas tareas claves de planificación estratégica y funciones operativas, constituyen características preocupantes de estos diseños.

Conclusión:

El propósito de este artículo ha sido el de proponer un método para el análisis de las organiza-

ciones de defensa en América Latina. Los principios rectores – con cuya importancia han acordado numerosos investigadores han contribuido a generar un modelo de defensa ideal-típico contra el que han sido comparadas las estructuras de defensa de América Latina. El beneficio de este ejercicio es dar a los investigadores algunos puntos de referencia para evaluar cómo las élites de América Latina, han hecho para inducir una mayor cooperación militar y la subordinación a través de la ingeniería institucional.

De hecho, la organización de defensa sigue siendo relevante para la comprensión de las relaciones civiles-militares en América Latina. Pero, ¿hasta qué punto es tan relevante? Una forma de evaluar esto es examinar los incentivos que los militares tienen para canalizar sus demandas a través de los corredores institucionales que hemos analizado. En la época contemporánea, los militares latinoamericanos deben ser, tal vez, estratégicamente más cuidadosos con la forma en que ejercen su poder. Los militares no pueden tan fácilmente desatender a las instituciones democráticas sin incurrir en pérdidas de peso y en reputación⁴. Con el fin de la Guerra Fría, los militares deben justificar no sólo su presupuesto, sino a veces, su propia existencia.

Todo esto quiere decir que el proceso democrático sí ha tenido un efecto moderador sobre las fuerzas armadas, otrora persistentemente agresivas. En la medida en que los soldados estén convencidos de que deben perseguir sus intereses dentro de los corredores institucionales del Estado, entonces las reglas y relaciones que rigen la conducta tendrán mayor poder explicativo.

La relación entre civiles y militares, en todas sus dimensiones

múltiples, se extiende mucho más allá de los confines de las organizaciones de defensa centradas en el Estado. Hay otros sitios donde los políticos y los soldados interactúan, y los resultados de esos encuentros pueden alterar la ecuación de poder democrático. Y luego está el ambiente político más amplio que tiene una influencia, quizás intangible, sobre esas relaciones. ¿Qué peso causal relativo se asigna a una organización de defensa? ¿Cómo sabemos si y cuando el diseño de organización tiene un impacto decisivo sobre las relaciones civiles - militares? Si bien estas son preguntas importantes, encontrar respuestas convincentes es una tarea enorme y, necesariamente, se encuentra más allá del alcance de este artículo.

*David Pion-Berlin, Político. Actualmente profesor de la Universidad de California Riverside. Reconocido por sus investigaciones sobre relaciones civiles-militares, defensa, seguridad, represión política y derechos humanos. Entre sus publicaciones están: *Broken Promises? The Argentine Crisis and Argentine Democracy*, co-edited with Edward Epstein (Lexington Press, 2006); *Transforming Latin America: The International and Domestic Origins of Change. Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (University of North Carolina Press, 2001); *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. Este Artículo del Boletín DSD es una condensación de su ponencia "La Organización de la Defensa y relaciones civiles - militares en América Latina" en David, Pion Berlin Comp. *Organización de la Defensa y control civil de las Fuerzas Armadas*; Baudino Ediciones, 2013.

1 La importancia de lograr el control civil institucionalizado ha sido argumentada persuasivamente por Felipe Agüero. *Soldados, civiles y democracia: España post-franquista en perspectiva comparada* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995); J. Samuel Fitch, *Las Fuerzas Armadas y la democracia en América Latina* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998); Harold Trinkunas, *Construyendo control civil de las fuerzas armadas en Venezuela: una perspectiva comparada* (Chapel Hill: Universidad de Carolina del Norte, 2005).

2 Thomas C. Bruneau y Richard B. Goetze, Jr. "Los Ministerios de Defensa y el control democrático", en *¿Quién custodia a los guardianes y cómo?: Relaciones civiles-militares democráticas* eds. Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson (Austin, TX: Universidad de Texas Press, 2006), p. 78.

3 J. Samuel Fitch, *Las fuerzas armadas y la democracia*, p. 41.

4 Ver Douglas Porch, "Preservar la autonomía en las relaciones por el conflicto civil-militar en Colombia", en *La política global de reforma de la defensa*, eds. Thomas Bruneau y Trinkunas Harold, (Nueva York, Nueva York: Palgrave MacMillan, 2008), p. 136.

5 Pion-Berlin, A través de corredores de poder, 158.

6 Wendy Hunter, "Razón, cultura, o la estructura? evaluación dinámica civil-militar en Brasil" en Pion-Berlin, ed. *Las relaciones cívico-militares en América Latina*, 36-58.

¿QUÉ TIPO DE DISEÑO INSTITUCIONAL FAVORECE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA?; UNA MIRADA LATINOAMERICANA

José Manuel Ugarte*

I. ¿Qué habremos de examinar?

¿Qué tipo de organización de la defensa favorece la conducción política de la defensa y el control civil sobre fuerzas armadas? ¿Existe un modelo ideal de organización de la defensa que favorece tal control? ¿De qué hablamos, cuando nos referimos a la conducción política de la defensa o, dicho de otro modo, el gobierno político de la defensa? ¿Qué tipo de organización de la defensa responde a tal modelo ideal?

Estas interrogantes, provocadas por el incisivo artículo de David Pion-Berlin (desarrollado en páginas anteriores) quien ha planteado este debate, ponen el acento en un aspecto que para la organización de la defensa en Latinoamérica resulta novedoso. El examen de las estructuras organizativas de la defensa en Latinoamérica, desde el prisma de las relaciones civiles militares, resulta de interés no sólo por el ángulo desde el que es efectuado –la medida en que tales estructuras facilitan el gobierno democrático sobre las fuerzas armadas– sino porque el examen no se agota en los ministerios de defensa; también comprende las estructuras fundamentales de comando, planeamiento y control de las fuerzas armadas y su relación con las estructuras de conducción y control civil.

La expresión control civil en relación a las fuerzas armadas, ha sido siempre, como lo reconoce Samuel Huntington, de muy difícil

definición. El destacado autor procuró de todos modos caracterizarlo, señalando que... "Presumiblemente, el control civil tiene algo que ver con el poder relativo de grupos civiles y militares. Presumiblemente también, el control civil es alcanzado en la medida en la cual el poder de los grupos militares es reducido". Consecuencia de esto es la materialización de la conducción política de la defensa, como objetivo a ser logrado a través de la organización de la defensa, concepto que comprende tanto las estructuras de defensa, como las normas que las establecen y que las rigen, incluyendo también el aspecto muy importante, de las competencias de los órganos que integran la defensa, entre ellos, las fuerzas armadas.

Las decisiones fundamentales en materia de defensa son aquellas referidas a las amenazas y los riesgos a ser tenidos en cuenta para el planeamiento de defensa y el planeamiento militar; a las facultades que habrá de poseer el Ministerio de Defensa; al diseño de las fuerzas armadas, y particularmente si tal diseño tendrá las capacidades militares consideradas necesarias, determinadas por el poder político. También comprenden la determinación de los medios materiales necesarios –fundamentalmente, armamento y equipos militares– y de cómo se habrán de obtener (dado que la cuestión relativa al país al cual habrá de comprarse armamento, tecnología, o asistencia técnica, tiene consecuencias importantes en la política exterior

del Estado, dada la dependencia que generan tales adquisiciones (repuestos, mantenimiento y servicio técnico, adiestramiento del personal, upgrading del material, etc). Como bien se ha aprendido en los países latinoamericanos, el tipo de armamento que se adquiere corresponde a qué tipo de operaciones las fuerzas armadas habrán realmente de emprender.

Constituyen también parte esencial de las decisiones de la defensa; qué características habrán de tener la doctrina y adiestramiento de las fuerzas armadas; qué características habrá de tener la educación para la defensa y la educación militar, particularmente qué valores habrán de inculcarse a los oficiales, soldados, etc.

2. La plurifuncionalidad y otras peculiaridades de las fuerzas armadas latinoamericanas.

Tradicionalmente en Latinoamérica, las fuerzas armadas han tenido funciones de suma amplitud. La asignación de misiones ajenas al ámbito de la defensa –especialmente en seguridad interior– se acentuó durante la Guerra Fría. Aún en la actualidad, subsisten casos en los cuales las fuerzas armadas desempeñan funciones relativas a la seguridad interior, y otras, empresariales que compiten con el sector privado. Frecuentemente la misión de las fuerzas armadas latinoamericanas incluye la protección del ordenamiento constitucional, la garantía de la ley y el orden, el

logro de los objetivos nacionales, del bienestar de los habitantes del país, la consecución del desarrollo nacional; en definitiva, aspectos que suponen la participación e intervención de las fuerzas armadas en aspectos muy alejados de la defensa. De allí que en Latinoamérica el concepto de defensa tiene una amplitud equivalente al de seguridad y éste, a su vez, comprende no sólo la seguridad externa y la interna, sino también, a través del desarrollo, buena parte de la política externa e interna del Estado.

Otro aspecto que cabe destacar de las fuerzas armadas latinoamericanas es el relativo a las limitaciones en materia de accionar militar conjunto. Se trata de un aspecto derivado del involucramiento político de las fuerzas armadas y de su dedicación durante el conflicto Este-Oeste a funciones de gobierno, contrainsurgencia o seguridad interior – circunstancias que determinaban una actuación autosuficiente y reciprocamente independiente, en la que cada Fuerza solía disputar sectores de poder –tales circunstancias se manifestaron en la figura, en cada una de las tres fuerzas armadas– del Comandante de Fuerza, que, a diferencia de los países de mayor desarrollo en materia militar, aúna a las facultades de gobierno y organización de las fuerzas armadas, las relativas a la conducción operativa en tiempo de paz, y en algunos casos, de guerra.

Aún solo las facultades de conducción operativa en tiempo de paz tienen relevancia cuando se trata de fuerzas armadas raramente involucradas en conflictos bélicos externos y con misiones amplias. Muchas veces las facultades del comandante de fuerza se han extendido a cosas como la administración de empresas y

establecimientos no militares que, en varios países, han dependido de las fuerzas armadas. Sobre estos comandantes, la autoridad del ministro de defensa y aún del presidente ha sido muy limitada.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas armadas de países desarrollados en materia militar –presididas habitualmente por un Jefe de Estado Mayor– no tienen funciones operativas por sí, limitándose a reclutar, adiestrar, organizar y brindar el apoyo logístico a los comandos estratégicos operacionales conjuntos o específicos, cuyos comandantes son quienes poseen realmente las facultades operativas en el modelo de accionar conjunto –bajo el mando del Presidente y del Secretario de Defensa.

3. Un ejemplo interesante: el cambio producido en Chile, con la sanción del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Respecto de la República de Chile, merece señalarse el significativo cambio producido como consecuencia de la sanción de la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. En la situación anterior, el Ministerio de Defensa chileno constituía un órgano con funciones limitadas y una estructura insuficiente para la formulación de políticas sustantivas en materia de Defensa, puesto que en ellas, tenían competencia diversos Consejos, con predominante o significativa presencia de las Fuerzas Armadas. Entre ellos cabe citar al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), establecido en los artículos 95 y 96 de la Constitución chilena de 1980 cuya composición, mayoritariamente militar y sus amplias funciones en el texto constitucional originario, fue modificada en reformas posteriores.

También estaba el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CO-SUSENA), cuya competencia incluía todos los aspectos fundamentales de la política de defensa. Este tenía una composición predominantemente militar. Aspectos fundamentales de la política de defensa debían ser considerados allí, hallándose cuatro oficiales militares frente al Presidente de la República, al mismo nivel que el Ministro de Defensa; y al Consejo Superior de Defensa Nacional. Lejos de constituir un mero órgano de asesoramiento, este órgano –que ponía al presidente en el mismo nivel de decisión que un jefe militar– podía adoptar decisiones en los fundamentales aspectos como la adquisición de medios materiales e inversiones en materia de defensa.

La Junta de Comandantes en Jefe, constituida por los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas, y, por ello, expresión del accionar individual de las Fuerzas Armadas, constituía el más alto órgano asesor del Ministerio de Defensa en aquellos aspectos de interés común a las Fuerzas, con exclusión del Estado Mayor de la Defensa Nacional, reducido al rol de órgano de trabajo y de coordinación del Ministerio de Defensa, pero también, simultáneamente, del ya referido Consejo y de la Junta de Comandantes en Jefe.

Todo ello implicaba la existencia de toda una estructura de diversos planos de decisión de carácter militar complejo, enfrentados al ministro de la Defensa y al mismo Presidente como si de una barrera militar se tratara. Como puede advertirse, el Ministerio contaba con muy limitadas facultades, orientadas fundamentalmente a los aspectos administrativos, debiendo compartir responsabilidades en los aspectos de la política de defensa

y en los aspectos operacionales con las Fuerzas Armadas, a través de los diversos órganos colegiados a que se ha hecho mención.

Pero la sanción de la Ley N° 20.424 del 2010 -Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional- tras cinco años de análisis y debates en el Congreso chileno, inició el cambio democrático y constituyó una innovación importante en relación al esquema señalado. En efecto; el artículo 1° (la autoridad del Presidente de la República...en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes) estableció que, "a los...efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes..."

El aludido artículo asignó al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, ratificando la dependencia de dichas fuerzas respecto del Ministerio de Defensa, y disponiendo que en caso de crisis internacional que afectare la seguridad exterior y en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas entregando al Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados.

Tras ratificar en el artículo 2° la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa Nacional, el artículo 3° le concede el carácter de órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las

funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional. Se le encomienda la propuesta y la evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, así como el estudio, la propuesta y la evaluación de las políticas y normas aplicables a los órganos integrantes del sector Defensa. Quedan en el Ministerio el control relativo al cumplimiento de todas las disposiciones, el estudio de las necesidades financieras y presupuestarias, la propuesta del anteproyecto de presupuesto anual, y la asignación, la administración y el control del uso de los recursos asignados a los organismos de la Defensa.

Luego de las reformas, nos encontramos con un robusto Ministerio, con facultades fundamentales tanto para la formulación y evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones de defensa y militar, como para la fiscalización de actividades, de formulación de la propuesta presupuestaria, e incluso supervisión en materia de inversión de los recursos.

El artículo 5°, asignó especialmente al Ministro, otras funciones. Entre ellas, la facultad de aprobar la planificación secundaria, es decir, la planificación estratégica militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto. No se trata aquí de un ministerio administrativo, ausente en las cuestiones estratégicas y operativas. Sus facultades de conducción y supervisión, aunque con distinta intensidad, están presentes en todos los planos, inclusive el relativo a los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra.

Como expresión de los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas, persistió no obstante la Junta de Comandantes en Jefe,

a la que el artículo 10 definió como "... el órgano consultor del Ministro de Defensa Nacional en materias comunes de las Fuerzas Armadas relativas al desarrollo y empleo de los medios militares..." Tales materias topan aspectos importantes como la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional, la doctrina y reglamentación conjunta, así como sobre la creación o activación de comandos, fuerzas u otros órganos de maniobra, reparticiones o unidades de naturaleza conjunta, la asignación de medios terrestres, navales, aéreos o conjuntos a las operaciones que se lleven a cabo en situaciones de guerra exterior o crisis internacional que afecte la seguridad exterior, la asignación de medios a misiones de paz, y adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas de material de guerra.

Pero se advertirá que la opinión de la Junta debe ser requerida fundamentalmente sobre materias operacionales, y, por sobre todo, no es vinculante. Como innovación significativa, la Junta debe ser convocada y presidida por el Ministro de Defensa.

En efecto; la Ley creó un órgano sustantivo de elaboración de políticas de defensa, la Subsecretaría de Defensa, a la cual el artículo 15 asignó, entre otras atribuciones, la de sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización periódica, de efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro sobre la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior. La Subsecretaría debe sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planifica-

ción secundaria con la coordinación de la acción internacional de los organismos de la defensa, las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo las relativas a los sistemas de armas y otros equipos.

Como puede advertirse, nos encontramos ante el núcleo duro de la política de defensa, y el único interrogante que cabe formularse es el relativo a la posibilidad real de una única Subsecretaría de ejercer tan importantes funciones. De todos modos, es dable suponer que un selecto y capacitado núcleo de funcionarios –no faltan, por cierto, en Chile, estudiosos y académicos en temas de defensa– puede llegar a lograr que aquellas sean desempeñadas con acierto. Para ello, también parece una decisión legislativa acertada, la de establecer la dependencia de la Academia Na-

cional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) a la Subsecretaría.

La Ley fortalece significativamente al Estado Mayor Conjunto –antes llamado Comando Conjunto– a quien se encomiendan ahora –con la aprobación del Ministro– el desempeño de las funciones propias del accionar conjunto, destacándose la elaboración de la planificación secundaria, la doctrina conjunta, el entrenamiento conjunto, los proyectos de adquisición e inversión conjuntos. Incrementa la importancia de este órgano, la circunstancia de depender de él la Dirección de Inteligencia de Defensa, organismo de inteligencia militar conjunto de nivel estratégico militar, como también las importantes funciones operacionales que le son asignadas en la ley.

¿Quién toma las decisiones en materia de Defensa en Chile? Mientras con anterioridad a la sanción de la ley N° 20.424 resultaba evidente que aquellas eran adoptadas en su mayoría por las Fuerzas Armadas, preciso es hoy concluir ante la magnitud del cambio representado por la aludida ley, que pasarán a ser adoptadas por el poder político, quien tiene recursos legales y una estructura que le permitirá hacerlo, en la medida en que concurren la voluntad política y los recursos humanos y materiales necesarios, con los que se deberá contar en los órganos ahora creados por la ley.

* José Manuel Ugarte es Doctor de la Universidad de Buenos Aires, abogado y especialista en Derecho Administrativo. Profesor de Seguridad Interior en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima (Prefectura Naval Argentina), de la Especialización en Gestión para la Defensa, Universidad Nacional de Tres de Febrero, de la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina.

REPORTAJE: BALANCE DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DURANTE EL GOBIERNO DE ALIANZA PAÍS, 2009 – 2012

Cristina Chuquimarca*

La seguridad ciudadana ha llegado a ser el principal interés de los ecuatorianos en los últimos años. En este reportaje se hace un balance de la acción del Estado en esta materia (a partir de las decisiones tomadas desde el Ejecutivo, el poder Legislativo y los cambios en el sistema Judicial – Penal) en el período 2009 – 2012.

FUNCIÓN EJECUTIVA:

Mediante decretos el Presidente Correa ha enfocado sus decisiones en tres aspectos: 1. Reformar la reglamentación sobre tenen-

cia y comercialización de armas; prevención, detección y erradicación de lavado de activos y financiamiento de delitos. 2. Crear nuevas instituciones como: el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, delegar nuevas funciones para el Ministerio del Interior y organizar un servicio integrado de seguridad para emergencias. 3. Declarar Estado de Excepción: en la Función Judicial en su conjunto; en los territorios de Quito, Guayaquil y Manta, por agresiones del crimen organizado (decreto publicado el 30/09/2009) 4. Incluir a las Fuer-

zas Armadas en las tareas de seguridad ciudadana, específicamente en el control de armas y combate al crimen organizado¹. Esta decisión fue corroborada en enero del 2013 al firmar los ministerios de Defensa e Interior un convenio interinstitucional para conformar el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana para ejecutar operativos integrados entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional².

(Cuadro No. 1)

DECRETOS EJECUTIVOS DE SEGURIDAD EMITIDOS EN EL PERÍODO 2009 – 2012

No. Decreto	Título	F. de emisión	No. Registro Oficial
1274	Reformas al reglamento a la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios.	22/08/2012	Registro Oficial No. 788 13/09/2012
1071	Reglamento general a la Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y financiamiento de delitos.	07/03/2012	Registro Oficial No. 666 21/03/2012
988	Créase el comité intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, y se regula su implementación como herramienta integradora servicios emergencia.	29/12/2011	Registro Oficial No. 618 13/01/2012
872	Declárase el estado de excepción en la Función Judicial.	05/09/2011	Reg. Of. Suplemento No. 531 09/09/2011
784	El Ministerio del Interior asumirá competencias unidad de ejecución especializada creada mediante decreto 1107 de 22 mayo 2008. (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana).	23/05/2011	Registro Oficial No. 464 07/06/2011
749	Se establece que Consejo Sectorial de Seguridad será el organismo de la Función Ejecutiva responsable de la coordinación, seguimiento y acciones vinculadas al control de armas de fuego.	28/04/2011	Reg. Of. Suplemento No. 442 06/05/2011
632	Reorganícese la Policía Nacional, disponiendo que la representación legal, judicial y extrajudicial, sea asumida por el Ministerio del Interior.	17/01/2011	Registro Oficial No. 372 27/01/2011
486	Expídesese reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.	24/09/2010	Reg. Of. Suplemento No. 290 30/09/2010
410	Cámbiese denominación ministerios de gobierno y policía; ministerio de justicia y derechos humanos y Ministerio de Coordinación de la Política.	30/06/2010	Registro Oficial No. 235 14/07/2010
82	Declárase por sesenta días, ante la agresión del crimen organizado, el estado de excepción, sin suspensión de derechos, en las ciudades de Guayaquil, Quito y Manta.	30/09/2009	Reg. Of. Suplemento No. 42 07/10/2009
1812	Se modifica art. 87 del reglamento para aplicación de la Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y se expiden reformas al reglamento general a la ley para reprimir lavado de activos.	26/06/2009	Registro Oficial No. 632 13/07/2009
1768	Se reorganiza la Dirección Nacional de Inteligencia a denominarse en adelante la Secretaría de Inteligencia, que se crea por este decreto.	08/06/2009	Registro Oficial No. 613 16/06/2009
1573	Expedir las siguientes reformas al reglamento a la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones explosivos y accesorios.	05/02/2009	Registro Oficial No. 529 16/02/2009

Fuente: Sistema de Información de decretos presidenciales, Ecuador. Elaborado por: Cristina Chuquimarca

FUNCIÓN LEGISLATIVA

Entre enero de 2009 y enero de 2011, la Asamblea Nacional ha expedido cinco leyes referentes a seguridad ciudadana: la Ley de seguridad pública y del Estado; la Ley reformativa al código penal y código de procedimiento penal; la Ley reformativa al código penal para

la eliminación del fuero policial y militar y; la Ley reformativa para reprimir el lavado de activos. En 2011 se aprobó la Ley orgánica reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial (ver cuadro 2). Finalizado el período legislativo de la Asamblea Nacional de 2011, quedaron pendientes de tratamiento algunos proyec-

tos de Ley que son mencionados en detalle en el cuadro No. 3. De ellos, el único que ha alcanzó la aprobación del pleno de la Asamblea es la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial y del Código de Procedimiento Penal.

(Cuadro No. 2)

NOMBRE DE LA LEY	DETALLE	F. DE PUBLICACIÓN EN R.O
Ley de seguridad pública y del Estado	Regula la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia; garantiza el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, (...) mediante un sistema de Seguridad Pública y del Estado.	28/09/2009
Ley Reformativa al código penal y código de procedimiento penal	Hace efectiva la lucha contra la delincuencia (...) reduce el monto para considerar como delito al robo y al hurto (...).	29/03/2010
Ley Reformativa al código penal para la tipificación de los delitos cometidos en el servicio militar y policial	Se eliminan los fueros penales Militar y Policial, en cumplimiento del principio de unidad jurisdiccional establecido en la Constitución. Por consiguiente, las infracciones (...) serán juzgadas por la justicia ordinaria, cumpliendo el principio que todos somos iguales ante la ley.	19/05/2010
Ley Reformativa a la ley para reprimir el lavado de activos	Permite detectar la propiedad, posesión, utilización, oferta, venta, corretaje, comercio interno o externo, transferencia gratuita u onerosa, conversión y tráfico de activos que fueren resultado o producto de delitos, o constituyen instrumentos de ellos, para la aplicación de las sanciones correspondientes.	30/12/2010
Ley orgánica reformativa al Código Orgánico de la función Judicial		01/11/2011

Fuente: Página web de la Asamblea Nacional del Ecuador, leyes aprobadas y publicadas en el Registro Oficial desde agosto del 2009. Elaborado por: Cristina Chuquimarca M.

FUNCIÓN JUDICIAL

El 26 de julio de 2011 se inició la reestructuración de la Función Judicial, con la conformación del Consejo de la Judicatura de Transición³, orientado a seis ejes estratégicos: **Talento Humano:** enfocado a la evaluación integral a todos los servidores de la Función Judicial y a la elección de jueces para la Corte Nacional de Justicia, Unidades Judiciales,

Cortes Provinciales, Tribunales Penales y Juzgados de primer nivel. **Modelos de gestión:** enfocado en la resolución, hasta mayo del 2012, del 69,43% de las causas represadas⁴, en la sanción de delitos flagrantes en un promedio de 30 días⁵ elevando el porcentaje de resolución de estos casos y en la modificación de la gestión institucional de los diferentes órganos judiciales. **Infraestructura**

civil: enfocado en crear nuevos espacios físicos o mejorar los ya existentes. **Infraestructura tecnológica:** enfocado en el equipamiento de computadores e Impresoras, equipos de comunicación y seguridad, licencia-miento, software base, etc. **Cooperación interinstitucional:** enfocado en realizar consultorías para el diseño de protocolos de atención en temas especiales

como: violencia contra la mujer y la familia, contravenciones, niñez y adolescencia y coordinación con veedurías nacionales e internacionales. **Gestión financiera:**

enfocado en la gestión del presupuesto del Estado asignado para los cambios contemplados y la ejecución de los mismos. Según la página web del Consejo de la Ju-

dicatura, hasta el 31 de mayo del 2012 se habían ejecutado un total de \$187'940.955,09 de \$325'439.914,84 presupuestados por el Estado ecuatoriano.⁶

(Cuadro No. 3)

SITUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS A LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR EN EL PERÍODO 2009 - 2012							
Fecha de presentación	Proyecto presentado	Calificación del CAL	1er. debate	2do. debate	Aprobación del pleno	Pronunciamiento del Ejecutivo	Texto definitivo
25/10/2012	Ley Orgánica Reformatoria a la ley contra la violencia de género hacia las mujeres	-----	-----	-----	-----	-----	-----
07/08/2012	Reformas al Código Orgánico de la Función Judicial	-----	-----	-----	-----	-----	-----
19/07/2012	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial y del Código de Procedimiento Penal	✓	✓	✓	✓	-----	-----
05/07/2012	Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial	✓	✓	-----	-----	-----	-----
24/05/2012	Ley de Reparación a Miembros de la Policía Nacional, Víctimas de la Violencia, Fallecidos en Actos de Servicio y con Discapacidad que Devienen de Actos de Servicio	-----	-----	-----	-----	-----	-----
05/10/2011	Ley de creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	✓	-----	-----	-----	-----	-----
30/09/2011	Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana	✓	-----	-----	-----	-----	-----
08/09/2011	Ley de Seguridad Ciudadana	✓	-----	-----	-----	-----	-----
27/07/2010	Ley Reformatoria al Código de Policía Marítima	✓	✓	-----	-----	-----	-----
24/06/2010	Ley Reformatoria a la ley de Extranjería	✓	✓	✓	-----	-----	-----

Fuente: Página web Asamblea Nacional del Ecuador. Cuadro elaborado con información sobre el estado de los trámites de las leyes de seguridad en la Asamblea Nacional.

ALGUNAS CIFRAS SOBRE DELITOS Y PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD

Si bien las reformas en marcha demuestran que la seguridad ciudadana es un tema de prioridad para el gobierno, las cifras delincuenciales y las percepciones de inseguridad de los ciudadanos siguen generando cuestionamientos a las políticas implementadas. De acuerdo a los datos del Latinobarómetro 2012, el 33% de los encuestados afirman que el problema más importante en el Ecuador es la delincuencia y la inseguridad pública⁷. Sobre victimización, se muestra que el 32% de la población afirma haber sido víctima de un delito (porcentaje cercano a la media de la región). La tasa de homicidios en Ecuador -según el Global Report on Homicides- es de 18.2, tasa comparable con la de México que fue de 18.1 aunque el nivel de victimización en México es el más alto de la región (42%). Llama la atención el elevado porcentaje de delitos con violencia

que los encuestados afirman haber sufrido, Ecuador presenta el más alto porcentaje de toda América Latina con un 56% de delitos perpetrados con violencia⁸ a pesar de que los encuestados consideran que aún es un país bastante pacífico⁹. En general, los datos confirman el hecho de que la inseguridad en América Latina se está convirtiendo en la principal preocupación de los ciudadanos, incluso por encima del problema de la pobreza, tal es el caso del Ecuador, donde el 84% de las personas encuestadas piensan que la inseguridad ha aumentado en los últimos doce meses¹⁰, como bien lo señala el informe 2012 del Latinobarómetro, *"cabe recordar que las percepciones, verdaderas o falsas se transforman en realidades y determinan el comportamiento de las personas. Conducir a la 'Opinión Pública' es por ende una tarea de los actores sociales y políticos quizá la más relevante para la gobernabilidad y la consolidación de la democracia"*¹¹.

*Cristina Chuquimarca. Estudiante de la carrera de Sociología con mención en Desarrollo. Investigadora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa-PUCE.

1 Diario La Hora, "Rafael Correa pidió apoyo a las FFAA para combatir la delincuencia (...)", 25/04/2012.

<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101319872#.UbfwTOc0Tvc>

2 Noticias Ministerio de Defensa. "Se firmó convenio para fortalecer la seguridad ciudadana".

23/01/2013. [http://www.defensa.gob.ec/se-firmo-convenio-para-fortalecer-la-seguridad-ciudadana/3Registro oficial No. 617. Instructivo para celebrar contratos de servicios ocasionales, contrato de trabajo y contratos civiles de servicios. 12nero 2012. Pág. 28](http://www.defensa.gob.ec/se-firmo-convenio-para-fortalecer-la-seguridad-ciudadana/3Registro%20oficial%20No.%20617.%20Instructivo%20para%20celebrar%20contratos%20de%20servicios%20ocasionales,%20contrato%20de%20trabajo%20y%20contratos%20civiles%20de%20servicios.%2012nero%202012.%20Pág.%2028) <http://www.lexis.com.ec/WebTools/eSilec-Pro/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=D247C6D2FC9D780A61253A4CB3695D53A9C4DE29&type=RO>.

4 Programa de reestructuración del Consejo de la Judicatura. Eje: modelo de gestión. <http://pichincha.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/component/content/article/38-institucion/234-depuracion-de-causas>.

5 Diario El Telégrafo. "Consejo de la Judicatura de transición evacuó el 80% de causas represadas y cambió el Sistema Judicial" 24/01/2013.

6 Dato publicado en la página web del Consejo de la Judicatura Ecuador. Para mayor información revisar:

<http://pichincha.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/gestion-financiera-equitativa>

<http://pichincha.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion.html>

7 Corporación Latinobarómetro. La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina. 2012 Pág. 5.

8 Ibid. Pág. 27.

9 Ibid. Pág. 13

10 Ibid. Pág. 37

11 Corporación Latinobarómetro. La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina. 2012. Pág. 7.

CRONOLOGÍA MARZO - JUNIO DEL 2013

SEGURIDAD CIUDADANA

Miles de mujeres ecuatorianas son víctimas de trata de personas: 5.200 mujeres fueron víctimas de trata con fines de explotación sexual. De esa cifra, el 60% fueron niñas y adolescentes. Sin embargo, el mal es mayor porque existe un subregistro de casos sin denunciar. Según declaraciones de la presidenta de Acdemocracia, Rocío Rosero, "la prostitución tiene un anclaje enorme ya que es un negocio mundial y Ecuador es un país de origen, de tránsito pero también de consumo interno". *Diario La Hora*. 22/03/2013. **Aumentarán los controles en las fronteras y aeropuertos para combatir el tráfico de personas:** Con el objetivo

de establecer un nivel de "cero tolerancia contra el tráfico de personas", se aumentarán los controles de seguridad en los pasos fronterizos, los aeropuertos internacionales de Quito y Guayaquil y cualquier lugar donde se detecte este delito. El Viceministro de Seguridad Interna, Javier Córdova, destacó el papel que desempeña la Unidad contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, dependiente del Ministerio del Interior, departamento que tiene a su cargo desde hace unos meses el servicio migratorio ecuatoriano. *Diario El Universo*. 17/05/2013.

El porte de armas será permitido tras una prueba psicológica: Las

unidades de salud de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Aviación), realizarán una evaluación psicológica para determinar si una persona natural o jurídica puede ser autorizada para portar armas de fuego. Actualmente, en el país existen 111.000 personas autorizadas para usar armas. *Diario La Hora*. 29/03/2013.

El presupuesto del Estado aprobado para el 2013 prevé un gasto mayor en inteligencia y seguridad: para financiar algunos ítems que van a implicar una mayor atención durante el 2013 para las estrategias del régimen, el presupuesto del Estado profundizará la asignación de gastos en

Inteligencia y contrainteligencia, servicio de seguridad y vigilancia, donde el gasto crecerá un 300% respecto del 2012 (de USD 5 a 22 millones) y de 121% (de USD 33 a 73 millones). *Diario El Comercio*. 06/06/2013.

TERRORISMO Y SEGURIDAD DEL ESTADO

Ex jefe de Inteligencia es demandado por la Policía y el Ministerio del Interior: El Ministro del Interior José Serrano junto a la Cúpula Policial, presentaron ante la Fiscalía General una demanda penal en contra del Coronel del Ejército y ex jefe de Inteligencia Mario Pazmiño, por injurias calumniosas y atentado contra la seguridad interna del Estado. Serrano dijo que Pazmiño, en una entrevista radial lo acusó a él y al alto Mando Policial de tener vínculos con el narcotráfico. *Diario El Universo*. 22/05/2013.

CENTROS PENITENCIARIOS

Se construye nuevo Centro de Rehabilitación Social en provincia del Guayas: Durante una verificación de los trabajos, el presidente Correa dijo que el Estado ha invertido \$20.000 por cada recluso. El centro tendrá una capacidad para 3.400 personas y será entregado en abril del 2013. *Diario El Universo*. 13/03/2013.

Centros de Rehabilitación presentan deficiencias en su seguridad y están dominados por mafias que extorsionan a los internos: Prácticas como el pago de dinero a cambio de vivir en mejores condiciones siguen presentes en al menos cuatro de las siete cárceles con más personas privadas de la libertad del país. Internos del complejo hablan de la vulnerabilidad de la seguridad. Ellos dan cuenta del tráfico de armas en el interior de las cárceles. Al menos 45 reos se han fu-

gado de los centros de privación de libertad desde el 2010, en cárceles de diez ciudades. Esto sin contar a las 18 personas que se fugaron de la cárcel de máxima seguridad llamada "La Roca". *Diario El Universo*. 24/03/2013.

NARCOTRÁFICO, LAVADO DE ACTIVOS

La Policía ha incautado 19,2 toneladas de droga en lo que va del 2013: La Policía de Antinarcóticos ha decomisado de enero a mayo del 2013 un total de 19,2 toneladas de droga que iba a ser enviada al exterior o usada para el consumo interno a través de las redes de microtráfico. Para el Viceministro del Interior este incremento en las incautaciones se debe más a la efectividad de las operaciones antinarcóticas que se vienen desarrollando, que al aumento de la influencia de carteles de la droga en el país. *Diario El Universo*. 30/05/2013.

El microtráfico avanza de manera alarmante en el país: Investigaciones encubiertas de la Policía detectaron al menos 100 rutas que las mafias usan para ingresar droga a Ecuador desde Colombia y Perú. Según agentes, las estructuras de distribución de estos cargamentos ilegales tienen una base sólida en al menos 10 ciudades: Quito, Guayaquil, Manta, Machala, Cuenca, Ambato, Ibarra, Esmeraldas, Portoviejo y Riobamba. La Policía indica que los grandes grupos delictivos pagan a sus colaboradores en dinero, y en droga. Esos narcóticos son precisamente los que se distribuyen en las calles, inmediaciones de colegios y centros de diversión. *Diario El Comercio*. 17/04/2013. **La frontera sur con Perú es vulnerable al microtráfico:** En un estudio levantado en el 2012 por el Observatorio de Seguridad Ciudadana (OMSC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se asegura que

los pasos fronterizos de las provincias de El Oro y Loja son vulnerables al ingreso de droga destinada a la venta al menudeo en Quito y todo Ecuador. *Diario El Comercio*. 29/04/2013.

La Jefatura Nacional Antinarcóticos gestiona nuevos equipos para frenar el narcotráfico: El Viceministro del Interior, Javier Córdova, anunció que esta dependencia policial presentó un proyecto orientado a fortalecer el control del narcotráfico en los puertos y aeropuertos del país. Según Córdova, el plan es dotar a todas las terminales con escáneres y equipos sofisticados para el control del envío de droga al exterior. El proyecto fue calificado como ambicioso, pues su financiamiento bordea los 70 millones de dólares. *Diario El Universo*. 25/04/2013.

La Policía desmantela red vinculada al cartel de Sinaloa: El Ministerio del Interior informó que fueron capturados cuatro ciudadanos mexicanos y cuatro ecuatorianos con 300 mil dólares en efectivo y cerca de 500 kilos de droga. Los detenidos presuntamente serían miembros de una banda dedicada al narcotráfico con nexos con el Cartel de Sinaloa. *Diario Hoy*. 08/05/2013.

Buena parte de droga decomisada en Ecuador en 2012 y primeros meses del 2013 podría pertenecer al cartel de Sinaloa: Ecuador ha incautado unas 19,2 toneladas de droga y ha detenido a 1.703 personas por tenencia de estupefacientes en lo que va del 2013, según el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. En el 2012 el país confiscó unas 42 toneladas de alcaloides. Esto se suma a los cargamentos procedentes del país que han sido decomisados en el exterior que es al menos cinco veces más esa cantidad. Los millonarios embarques pertenecerían al cartel de Sinaloa, uno de los principales de México, de acuerdo con las propias autoridades. Otros operati-

vos también demuestran la influencia mexicana en Ecuador desde el 2010 con relación al narcotráfico: el hallazgo de un submarino, la detención de varias personas mexicanas y los accidentes en territorio del país de dos avionetas de la misma procedencia. *Diario La Hora*. 19/05/2013.

LAS FARC EN EL ECUADOR

Se detecta menos presencia de grupos irregulares colombianos en frontera norte:

El comandante general del Ejército, Gral. Jorge Peña, señaló que han detectado menor presencia de grupos irregulares colombianos en la zona fronteriza. Peña presume que esta reducción se debe a cambios de estrategias por parte de las FARC, inmersas ahora en negociaciones de paz con el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos. El general apuntó que alrededor de 7 000 soldados vigilan la zona fronteriza donde también hay casos de minería ilegal y tráfico de armas, entre otros. *Diario Hoy*. 14/03/2013.

Militares ecuatorianos repelen ataque de guerrilleros colombianos en la frontera:

Una patrulla de militares ecuatorianos, que vigilaba una zona fronteriza con Colombia, repelió el ataque de un grupo de guerrilleros de ese país que habían cruzado la frontera divisoria. Luego del incidente, la patrulla efectuó un rastreo por la zona y encontró armas, uniformes, pertrechos y dos bases de descanso para 20 personas. El Comando Conjunto indicó que las Fuerzas Armadas "continúan ejecutando permanentes operaciones de seguridad y control en las fronteras, a fin de evitar la infiltración de grupos ilegales armados (...)". *Diario La Hora*. 26/03/2013. **Presidente Rafael Correa advierte a grupos irregulares de Colombia:** El presidente instruyó a las Fuerzas Ar-

madas ecuatorianas para que respondan de manera contundente ante nuevos ataques. Esto a propósito de un incidente ocurrido en la zona fronteriza con Colombia, cuando un helicóptero de las Fuerzas Armadas fue atacado por grupos irregulares colombianos. Según el presidente Correa, el Ecuador cuenta con armamento suficiente y aeronaves militares para defenderse. *Diario El Universo*. 13/04/2013.

La Corte Nacional de Justicia realizó audiencia de extradición de Wilson Tapiero, supuesto jefe de finanzas de las FARC:

En mayo de 2012, el director designado de la Policía Nacional de Colombia, afirmó que las autoridades ecuatorianas detuvieron en su territorio a Wilson Tapiero Tique, identificado como jefe de finanzas del frente 48 de las FARC. Luego de un año, la Corte Nacional de Justicia realizó una audiencia para llevar a cabo su extradición, la misma que fue solicitada por las autoridades de Colombia. *Diario Hoy*. 20/05/2013.

FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

En la provincia de Tungurahua los militares se unirán a patrullajes policiales:

Desde el 18 de marzo del 2013 las Fuerzas Armadas realizan operativos combinados de seguridad con la Policía Nacional en la ciudad de Ambato y zonas periféricas. Para efectuar esta tarea, se realizó un plan de capacitación y entrenamiento a 100 efectivos militares por parte del personal del Grupo de Operaciones Especiales (GOE) de la Policía. A los militares en Tungurahua los acompañan 80 policías con la consigna de trabajar las 24 horas del día con base en la georreferenciación del delito. *Diario El Universo*. 10/03/2013. **En la provincia de El**

Oro empezaron operativos conjuntos entre la Policía y las Fuerzas Armadas:

Empezaron los operativos conjuntos entre miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la provincia de El Oro, ante la subida de los índices delincuenciales que se han registrado hasta abril del 2013. "Son 52 policías y 200 militares los que estarán resguardando la ciudad de Machala (...)", expresó el gobernador de El Oro tras reunirse con los jefes de las instituciones de control. *Diario El Universo*. 09/05/2013.

Balance de Operaciones de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana desde enero del 2013:

El decomiso de 177 armas de fuego, cerca de 32.600 explosivos y municiones, la detención de 111 personas en diversas circunstancias, la incautación de 24 mil dólares, 8 kilos de pasta de cocaína, 44 vehículos se destacan entre los resultados de las operaciones de seguridad ejecutados por los cinco comandos de operaciones de las FF.AA. desde enero del 2013. Según el Comando Conjunto, en las operaciones de seguridad en la frontera y en el apoyo de la seguridad en ciudades, pueblos y cantones han participado 39.000 uniformados de la institución. *Diario La Hora*. 31/03/2013.

POLICÍA NACIONAL

Alrededor de 15 policías han muerto en sus funciones desde el año 2004 y lo que va del 2013:

La mayoría de casos se dan por el trabajo de seguimiento a bandas de presuntos traficantes de drogas ilícitas. *Diario La Hora*. 19/03/2013. **Abusos policiales en contra de civiles no han sido tratados eficazmente:** La base de datos de la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU) señala que en el 2012, en el Ecuador se reportaron seis casos de homicidios presuntamente

perpetrados por policías. En el 2011 hubo 18 y en el 2010 se registraron 21. Un informe de Asuntos Internos de la Policía revela que desde 1998, 308 agentes que salieron por asociación ilícita, hurto de evidencias, posesión de narcóticos, mala conducta, acoso sexual a menores, etc., fueron reincorporados a través de recursos de amparo y acciones de protección. *Diario El Comercio*. 25/03/2013. **La Policía busca superar falencias en Derechos Humanos con un grupo de uniformados con capacidades especiales:** Cifras de la Comisión Ecueménica de Derechos Humanos indican que durante el 2012 hubo cerca de 200 denuncias, en las que se vinculó a miembros de la Policía en el cometimiento de diferentes tipos de violaciones a los derechos humanos. Para contrarrestar esta tendencia, la Coordinación de la Dirección de Educación de la Policía decidió que 26 gendarmes con algún grado de discapacidad física instruidos en derechos humanos, capaciten a 42 mil miembros de la Policía en esta misma temática. *Diario El Universo*. 07/04/2013.

MINISTERIO DE DEFENSA; GASTO MILITAR; ASCENSOS

El Comandante del Ejército aseguró que se está cumpliendo con la disposición del ministerio sobre el ascenso de tres coroneles: El comandante de esta Fuerza, Jorge Peña en declaraciones sobre el ascenso a generales de los tres coroneles de esta rama que no fueron promovidos por el Consejo de Generales del Ejército, aseguró que “se está cumpliendo” la disposición. Los oficiales no promovidos llevaron su caso al Consejo Supremo. Luego de que esa instancia los ascendiera a generales, hubo otra apelación y el tema pasó al Ministerio de Defensa. La titular

de esta Secretaría de Estado, María Fernanda Espinosa, indicó: “se ha pedido que se cumplan las propias regulaciones, la Ley de Personal, las instancias jerárquicas”. *Diario El Comercio*. 15/03/2013.

Radares chinos comprados por Ecuador en el 2010 no están funcionando, según Jefe del Comando Conjunto: El general Leonardo Barreiro, informó que los radares chinos comprados en \$60 millones no están funcionando. Por esta razón el control del espacio aéreo en diferentes lugares del país se cumple con los aviones Supertucano, para mantener el control del espacio. *Diario Hoy*. 17/04/2013. **Ecuador rechaza radares chinos y estudia ofertas de Francia, España e Italia:** El Gobierno de Ecuador anunció que rescindiré un contrato para adquirir radares de vigilancia área, de fabricación china, que ya se encuentran en el país pero que no funcionan por desperfectos de origen. Así lo declaró el presidente Rafael Correa y aclaró que estudia ofertas de Francia, España e Italia para adquirir nuevos radares. Manifestó que se van a ejecutar garantías y se “están estudiando ofertas para, en 18 meses tener (...) radares nuevos y un sistema de defensa aérea completo”. (EFE) *Diario Hoy*. 05/05/2013.

La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) plantea crear una universidad de las Fuerzas Armadas especializada en industria militar: Entre los proyectos que planifica la SENESCYT está la creación de la Universidad de las Fuerzas Armadas. Propuesta que fue planteada dentro de los debates para la actualización de la Agenda de la Política de Defensa y que ha recibido varias críticas debido entre otras cosas a que la visión geopolítica y geoestratégica en el mundo no es ir hacia un fortalecimiento de la

carrera armamentista y además, ello repercutiría en una situación económica “fuerte” para el país. *Diario La Hora*. 17/04/2013.

Un proyecto de ley busca que militares en servicio pasivo puedan laborar en el sector privado y público con todos sus beneficios: La idea del proyecto de Ley de régimen especial de Seguridad de las Fuerzas Armadas es permitir que a los militares en servicio pasivo que se incorporen al campo laboral privado no se les descuenta el 40% de las pensiones que reciben mensualmente. La propuesta se ha hecho porque “la mayoría de militares”, que en promedio se retiran con 45 y 55 años, “está en una edad que les permite física e intelectualmente, continuar con la vida productiva”. *Diario El Comercio*. 20/04/2013.

Fuerzas Armadas serán reestructuradas, según declaraciones de la Ministra de Defensa: María Fernanda Espinosa afirmó estar trabajando en una reestructuración de las Fuerzas Armadas para responder a las nuevas amenazas en el marco de un mundo globalizado. Esto incluye una reorganización de la distribución de las guarniciones militares. Espinosa también expresó que entre los retos están articular el rol de la defensa de la soberanía con la defensa de los derechos y garantías ciudadanas, participar en los temas de seguridad interna, combatir la minería ilegal, dar respuesta inmediata en desastres naturales y combatir el crimen internacional organizado. *Diario El Universo*. 24/05/2013.

RELACIONES ECUADOR – COLOMBIA

Ecuador y Colombia crean un fondo para impulsar el desarrollo en su frontera común: El dato fue anunciado tras la reunión de los cancilleres de ambos países celebrada en la ciudad de Manta.

Otro de los temas tratados fue el de los pasos fronterizos. La Ministra colombiana señaló que se ha revisado la situación de quince, de los cuales se han legalizado cuatro y se han bloqueado el resto. El objetivo de estas decisiones es acabar con el contrabando que se efectúa a través de pasos ilegales en la línea divisoria. *Diario El Universo*. 14/04/2013.

ECUADOR: RELACIONES INTERNACIONALES

Gobiernos de Ecuador y Uruguay firman un convenio en materia de seguridad: para fortalecer los lazos bilaterales de entendimiento y cooperación en temas

de seguridad, informó el Ministerio del Interior. El acuerdo contempla la colaboración técnica para la planificación estratégica y operativa de las actividades policiales en materia preventiva, de investigación, administrativa, legal, actividades de apoyo, intercambio de información y transferencia de experiencias y buenas prácticas policiales y civiles. *Diario El Universo*. 25/05/2013.

CREACIÓN DE ESCUELA SUDAMERICANA DE DEFENSA

Delegados militares delinean creación de Escuela Sudamericana de Defensa: Delegados militares de Ecuador, Argentina y

Brasil se reunieron en Quito para empezar a delinear la creación de este centro de formación en seguridad regional. La reunión obedece a un plan discutido en el Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y que busca crear un espacio académico en la materia que permita también profundizar la integración regional. La Escuela procurará "generar un pensamiento y doctrina comunes que respeten las particularidades y aliente las potencialidades de cada Estado miembro del Consejo Suramericano de Defensa", precisó el Ministerio ecuatoriano de Defensa. *Diario La Hora*. 07/05/2013.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**



Comité Editorial:

- Bertha García Gallegos
- Francisco Rhon Dávila
- Juan Pablo Aguilar
- Marco Romero Cevallos

Asesoramiento Internacional:

- Dr. Gustavo Suárez Perterra – UNED (España)
- Dr. Louis Goodman – American University (USA)
- Dra. Sonia Alda - Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – España

Investigadores:

- Cristina Chuquimarca Mosquera
- Susana Espinosa Soto
- Jorge David Segovia

Programa: Democracia, Seguridad y Defensa

Dirección: Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 9, oficina 901.

Teléfonos: (593-2) 299 1041 / (593-2) 299 1700 ext. 1474 / 1041

e-mail: bgarcia@puce.edu.ec

Correspondencia y solicitud de ejemplares: programa.dsd.puce@gmail.com