



## **EDITORIAL: MILITARISMO CIVIL; LA DEBILIDAD ENDÉMICA DE LA POLÍTICA ECUATORIANA**

**Bertha García Gallegos.\***

En este número del Boletín DSD-PUCE presentamos tres reflexiones de especial interés, que tocan problemas de fondo sobre los fenómenos de la inseguridad en general y que enmarcan ahora mismo la grave situación del Ecuador que, en el último año, alcanzó los niveles más inquietantes de toda la historia. Efectivamente, el Operativo Metástasis retrata de cuerpo entero hasta que punto el crimen organizado se ha tomado el conjunto de las instituciones del Estado, todos sus resquicios jurídicos y políticos. Y cómo ha impactado en un tejido social que ha perdido la fuerza de los valores y sentidos de la convivencia social.

En realidad, el operativo también pone al descubierto los grandes errores de las estrategias de Seguridad de los últimos gobiernos, incluyendo al actual que, si bien acaba de comenzar, ya levanta serias sospechas sobre su falta de objetivos político-estratégicos al respecto. Mientras se

han ocupado de atacar los síntomas del gran problema -que es la toma del Estado por el crimen organizado de alto nivel- constituida por la violencia que produce y se replica infamemente en territorios y comunidades largamente desatendidas por el Estado, no han puesto sus ojos en los verdaderos canales institucionales por donde se nutre el enorme capital circulante del narcotráfico y sus negocios conexos favorecidos por la corrupción campante.

¿Cómo es que se abrieron los espacios políticos para que delincuentes de tal envergadura alcancen posiciones en la Asamblea, en los partidos y movimientos políticos, a partir de las necesidades incesantes de conseguir fondos para sus campañas? ¿Cómo es que no se depuran sus cuadros y se registran sus patrimonios antes de inscribirlos como candidatos y al finalizar sus encargos? ¿Cómo es que llegan a los niveles administrativos de la alta burocracia, personas desaprensivas que solo tienen el mérito de haber sido parientes o amigos de la infancia de los presidentes de turno? ¿Cómo es que estos sujetos alcanzan los puestos más altos de las magistraturas, arrastrando viejas y tinterillas clientelas? ¿Qué pasa con las aduanas, los puertos, sus administraciones y operadores? ¿Por qué no se registran las compañías fraudulentas; las inversiones; ¿las contrataciones del Estado, en las superintendencias o en los organismos correspondientes? ¿Qué hace la UAFE? ¿Por

\* Doctora y Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Maestra en Sociología Rural por CLACSO-CEPES, Asunción-Paraguay. Profesora Emérita de La Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Premio Alfred Stephan, LASA, 2022, Sección Seguridad Pública, Defensa y Democracia. Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa, PUCE.

01 Editorial  
MILITARISMO  
CIVIL; LA  
DEBILIDAD  
ENDÉMICA DE  
LA POLÍTICA  
ECUATORIANA  
Bertha García Gallegos

03 COMENTARIOS  
JURIDICOS Y  
POLITICOS SOBRE  
EL PROYECTO DE  
LEY ORGÁNICA  
DE SEGURIDAD  
INTEGRAL Y  
FORTALECIMIENTO  
DE LA FUERZA  
PUBLICA Y SOBRE  
EL VIGENTE  
DECRETO NUM.  
755 DE 2003 QUE  
REGULA EL USO  
LEGITIMO DE LA  
FUERZA  
José Manuel Ugarte

08 EMERGENCIA DEL  
MILITARISMO  
CIVIL; EROSION  
DEMOCRATICA EN  
AMERICA LATINA  
Marcos Robledo  
Hoecker

14 EL MICROTRÁFICO  
DE DROGAS  
UN CONCEPTO  
GEOPOLÍTICO  
Carolina Duque

18 CRONOLOGÍA  
JULIO-DICIEMBRE  
2023

qué no existe una inteligencia financiera y eficaz?

Son solo algunas de las preguntas que se pueden hacer. Hay otra que engloba a estas y muchas más: ¿Por qué en el Ecuador, único país de América Latina que tiene constitucionalizado el concepto de Seguridad Integral, el Sistema de Gestión de la Seguridad, esto, es el conjunto de prácticas que materializan ese contenido tan avanzado del derecho internacional y humanitario, no es sino un conjunto de pedazos sueltos, de piezas de lego, que no logran comunicarse entre sí y por tanto, no producen las sinergias necesarias para funcionar, desde los comandos políticos, los operadores intermedios, los impactos en la población y grupos sociales que constituyen el soporte de todas las violencias.

El artículo de José Manuel Ugarte, reflexiona sobre los aspectos políticos y jurídicos de las propuestas de reforma a la Constitución y a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, durante el último gobierno; un conjunto de retrocesos jurídicos, de avances poco consistentes, de parches y de miradas a los árboles sin tener una visión del Bosque. Ahora mismo, en estos días, vemos cómo el nuevo gobierno del Presidente Noboa, ha destrozado la institucionalidad de la Seguridad Interior, fusionando el ministerio del Interior en el ministerio de Gobierno; delegando la Secretaría de Seguridad que es la sede del Consejo de Seguridad, en manos de su secretario de gobierno. De un solo tajo se rebaja al mínimo la estatura política y Jurídica, la autoridad de la administración de la Seguridad Integral.

Estas reflexiones embonan con el artículo de Marcos Robledo, investigador chileno que aborda el tema del “militarismo civil”, la cultura largamente sostenida y arraigada en las mentalidades políticas, especialmente civiles en nuestros países, partidos, movimientos políticos, líderes de todas las nomenclaturas, para dejar en manos de los estamentos militares las responsabilidades de la Seguridad. No

se puede negar la existencia de fuertes lobbies de las organizaciones militares en servicio pasivo encargadas de legitimar esas tendencias, pero el problema está en la falta de voluntad o el miedo que tienen estos líderes para asumir la responsabilidad de los temas de la Seguridad y la Defensa, de desarrollar los objetivos político estratégicos que les corresponde a ellos como políticos. Eso no pueden hacerlo los estamentos militares, que tienen que desarrollar la forma, el método para alcanzar los objetivos políticos planteados por las autoridades que vienen del voto popular.

Es así como en nuestro país, en cada coyuntura crítica, sea el episodio de Mataje, en donde fallecieron tres periodistas ecuatorianos, sea la de las matanzas internas en las cárceles, o los ataques de sicarios a las poblaciones; los respectivos gobiernos, de Moreno y Lasso, no tardaron en sacar al frente a los generales formados en las doctrinas de la guerra fría, en su equívoco concepto de “seguridad interna” incompatible con los avances jurídicos del Estado de derecho, para ponerlos a dirigir las instituciones de Seguridad, en una época distinta. Sin desconocer su papel y sus innovaciones en la guerra del Cenepa, se debe tomar en cuenta las diferencias. Fueron eficaces en el desempeño de su papel en la Defensa; no lo han sido en la seguridad interior. Basta con recordar los excesos que quedaron manifiestos en la Comisión de la Verdad. Como fuerzas de apoyo a las fuerzas policiales, se necesitan estructuras militares más flexibles, no solo adaptadas a los nuevos desafíos sino con capacidades de innovación. Una de ellas es la de las operaciones Inter agenciales con la Policía y otras agencias del Estado que deben ser diseñadas minuciosamente según un estudio minucioso cada problemática de Seguridad para aplicar las capacidades de cada agencia. En su lugar, se insiste en las viejas prácticas de los comandos de contrainsurgencia y en la tendencia a “liderar” por sobre la Policía sin más ni más.

La innovación militar en el Ecuador esta rezagada en sus aspectos doctrinarios y organizativos. A pesar de tener universidades de alto nivel, no se han actualizado los contenidos de su formación académica. Padecen de endogamia; sus profesores son los mismos formados en las mentalidades de las doctrinas de la Seguridad Nacional de la guerra fría. No se han adaptado a la doctrina del Estado de derecho que es la Seguridad Integral y ordenado sus procedimientos conforme a esa filosofía y principios. ¿Cómo se trata a los reclutas? Bien haría el ministro de Defensa en supervisar esas prácticas.

A esto se suma la tendencia por asumir los estilos y las tecnologías del Estado de Israel, sin considerar las características netamente pragmáticas de su visión estratégica que bien pueden estar equivocadas, al aplicar su concepto de resolución de crisis en plazos cortos e intensos de uso de la fuerza orientadas a sofocar a sus oponentes. Cualquier victoria que se alcance por esta vía será “pírrica”, puesto que al fin del día su situación será mucho más precaria en términos geopolíticos en su región y no alcanzará la estabilidad y la paz que puede asegurar su propia supervivencia. Al contrario, la destrucción será mayor que lo obtenido. Un ejemplo poco aplicable a la situación de la crisis ecuatoriana y a los valores constitucionales. Se diría que se trata de aplicar las experticias tecnológicas tan avanzadas, pero ninguna tecnología está desprovista de valores.

Por último, el artículo de Carolina Duque ilustra lo desviado y contraproducente de las políticas de seguridad que ponen el acento en la represión en uno solo de los lados del problema del microtráfico, sin considerar el andamiaje criminal completo que está en las altas esferas institucionales en el que se sustenta todo el negocio del narcotráfico y sus derivados. Esta reflexión puede aplicarse también a las otras problemáticas que hemos considerado en esta presentación.

Quito, 5 de enero de 2024

# COMENTARIOS JURIDICOS Y POLITICOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD INTEGRAL Y FORTALECIMIENTO DE LA FUERZA PUBLICA Y SOBRE EL VIGENTE DECRETO NUM. 755 DE 2003 QUE REGULA EL USO LEGITIMO DE LA FUERZA

José Manuel Ugarte.\*

## 1. UN PROYECTO CONTRADICTORIO Y POCO EFICAZ EL DE LA LEY ORGANICA DE SEGURIDAD INTEGRAL; UNA TENTATIVA MÁS DE MILITARIZAR LA SEGURIDAD INTERIOR

El Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública puesto a consideración de la Asamblea Nacional de Ecuador el 25 de enero de 2022 por el Gobierno que encabezara Guillermo Lasso constituyó una tentativa de encarar la problemática del auge del delito organizado, cuyo núcleo está constituido por el narcotráfico -tanto el narcomenudeo, como el contrabando de exportación fundamentalmente de cocaína, mayoritariamente proveniente de Colombia y en cantidades crecientes- y su impacto en materia de violencia, proveniente tanto de las organizaciones criminales de narcomenudeo, como de una represión crecientemente militarizada.

\* José Manuel Ugarte es doctor en Derecho y profesor en la Universidad de Buenos Aires y en otras universidades e institutos universitarios. Email: manuguart@gmail.com

Conforme fue referido por la entonces ministra de Gobierno, Alexandra Vela, cuando remitió el Proyecto a la Asamblea Nacional, la iniciativa tiene los siguientes ejes fundamentales: uso progresivo de la fuerza; cooperación entre las fuerzas del orden: Policía y Fuerzas Armadas; asegurar mecanismos de defensa para servidores policiales cuando son sujetos a investigaciones; reformas al Código Integral Penal (COIP) para solucionar los vacíos existentes que impiden realizar el trabajo de la fuerza pública; y, por último, el combate del hacinamiento en cárceles y normas para la administración de los centros de privación de libertad<sup>1</sup>.

Entre los aspectos fundamentales del Proyecto, encontramos el relativo al propósito de regular la aplicación de la fuerza por parte de los órganos del Estado y particularmente aquellos que integran la denominada fuerza pública, concepto que pretende incluir a la Policía Nacional, a las Fuerzas Armadas, y al Cuerpo de Vigilancia y Seguridad Penitenciaria, y por otra parte, la proyectada creación de un Consejo destinado a nuclear a distintos actores con incidencia en la política criminal, con la finalidad de consensuar dicha política y otorgarle una perspectiva

multidisciplinaria y multiagencial, acorde con la naturaleza multicausal del delito y particularmente del delito organizado.

Creemos por nuestra parte que una de las características más importantes -pero no más positivas- del Proyecto, es el esfuerzo en asimilar e igualar -en lo relativo al desempeño en materia de seguridad pública- las características de las tres muy disímiles instituciones agrupadas bajo el ambiguo rótulo de *Fuerza Pública*, cuales son la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Vigilancia y Seguridad Penitenciaria, esfuerzo que ha sido constante por parte de los gobiernos ecuatorianos de Lenin Moreno y de Guillermo Lasso, en forma paralela al progresivo involucramiento que ambos han dispuesto de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

## 2. UNA EQUIVALENCIA IMPOSIBLE

Consideramos útil en primer lugar detenernos en este concepto de *Fuerza Pública*. Dicho concepto no existe en la Constitución actual de la República del Ecuador, que se refiere exclusivamente a las Fuerzas Armadas, a las que asigna...*como misión fundamental la defensa de la*

*soberanía y la integridad territorial...* (art. 158) y a la Policía Nacional, a quien encomienda *...atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional...* (art. 163).

Más diversas aún son las características del Cuerpo de Vigilancia y Seguridad Penitenciaria, que es una Entidad Complementaria de Seguridad de la Función Ejecutiva, conforme al art. 2 inc. a) del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. El art. 265 del antes referido Código, establece con relación a sus funciones y responsabilidades, que *... es la entidad especializada responsable de precautelar, mantener, controlar, restablecer el orden y brindar seguridad en el interior de los centros de privación de libertad; y, de la seguridad, custodia, vigilancia, traslado a las diligencias judiciales de las personas privadas de libertad y unidades de aseguramiento transitorio...* entre otros aspectos.

Si bien, como se destaca en el proyecto, tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional son *“instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”* (art. 158, Constitución de la República del Ecuador, o CRE) lo cierto es que tales instituciones realizan dicha protección en el marco de sus respectivas misiones, que son, por cierto, muy diferentes, como son también muy diversas las amenazas que deben enfrentar.

Las Fuerzas Armadas están concebidas, planificadas, preparadas, adiestradas y equipadas para la guerra, que supone

enfrentar a otra organización militar que invade y ataca al país propio. Por esa razón, las Fuerzas Armadas reciben el equipamiento de mayor poder destructivo que el Estado puede proporcionarles; su adiestramiento les requiere la producción de la máxima violencia para poder enfrentar una violencia análoga en defensa de su país; su doctrina enfatiza el logro del objetivo militar cualquiera sea el costo propio y ajeno (no, obviamente, violencia inútil) dado que cuando deben actuar, la propia existencia del Estado y la vida de la población están en juego.

Por el contrario, las instituciones policiales, como la Policía Nacional del Ecuador, tienen la función de prevenir el delito, y cuando, pese a sus esfuerzos, éste se produce, investigarlo, individualizar a sus autores, detenerlos, haciendo uso de la mínima violencia imprescindible, para someterlos a la acción de la justicia, preservando hasta el límite de lo posible la vida y la integridad física de aquéllos, y obtener pruebas válidas para el proceso penal. Por ello, no contarán, a diferencia de las Fuerzas Armadas, con artillería, aviones de combate, tanques, buques de combate, submarinos, etc. Su formación incluye conocimientos de derecho procesal penal y derecho penal de fondo.

Como hemos señalado hace más de tres décadas (pero con absoluta actualidad) *...en el interior del propio Estado, la seguridad interior tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la ley; en él, la ley dirige y limita la fuerza. Hacia el exterior, no existe monopolio de la fuerza: la ley*

*carece de un efectivo orden coactivo a su servicio.*

*Por ello, cuando un Estado procura asegurar el cumplimiento de las leyes en su interior, busca someter a quien la violare al juzgamiento del Tribunal competente, para la aplicación de la pena. Actividad sustancialmente diversa de la que ejercita cuando empleando todas sus fuerzas físicas y morales, lucha por su supervivencia contra la agresión de un Estado externo. Todos los matices que existen entre una y otra actividad no alcanzan a disimular su diferencia esencial...*

*...En el debate habido en el Congreso norteamericano sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones auxiliares en la lucha contra el narcotráfico, el entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Frank Carlucci, aseveró con agudeza: ‘Nuestro personal (militar) no está entrenado para leer los derechos mientras que la policía explica a una persona antes de detenerla. Está entrenado para disparar a matar...’<sup>2</sup>*

El equívoco concepto *Fuerza Pública* procede en Ecuador, en realidad, de la Constitución Política de 1979, sancionada por el Gobierno de las Fuerzas Armadas con el propósito de institucionalizar el país, y que sin perjuicio de reconocer plenamente derechos civiles y políticos y establecer las bases para un sistema democrático, contiene en diversos aspectos (V. Sección IV Consejo Nacional de Desarrollo, y muy especialmente Sección VI Fuerza Pública) también contiene conceptos propios de las doctrinas de seguridad nacional que rigieran en Latinoamérica durante la Guerra Fría. En la referida

Constitución, bajo la denominación de Fuerza Pública, se persiguió, como también hoy se procura en el Proyecto en análisis, minimizar las diferencias entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, sin perjuicio de asignar a la última, el carácter de fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas (art. 136 *in fine*), desnaturalizando el rol de la Policía y minimizando la importancia de su misión.

Cabe recordar, además, que el año 1979 fue el correspondiente al dictado de la Ley de Seguridad Nacional N° 275/79, verdadero compendio de la Doctrina de Seguridad Nacional, constitutiva de un real mecanismo de influencia militar en el gobierno, que habría de perdurar hasta la sanción en 2009 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, un año después de la sanción de la Constitución de 2008.

**En definitiva, este verdadero retorno al pasado no parece tener otra finalidad que la de restaurar la vigencia de estos conceptos, propios del rol tutelar y arbitral de las Fuerzas Armadas en la sociedad y en la política ecuatorianas** que existiera durante la vigencia de Constitución de 1979 y la Ley de Seguridad Nacional, época en la cual si bien las Fuerzas Armadas se retiraron formalmente del ejercicio del gobierno dictatorial que desempeñaron hasta ese momento, se aseguraron el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia- con la contribución de las estructuras y conceptos de la Ley de Seguridad Nacional- y una amplia injerencia en el funcionamiento del Estado que dicha ley garantizaba.

**Entre las consecuencias del empleo permanente de las Fuerzas Armadas**

**en seguridad interior -además del incremento del poder de dichas Fuerzas ante el gobierno- se encuentran el incremento de la violencia**, materializado en el crecimiento del número de homicidios. Países que se han caracterizado por este empleo permanente, como son los casos de Venezuela, Honduras, México y de Colombia, habitualmente encabezan los porcentajes anuales de homicidios de la región entre los Estados latinoamericanos no insulares. Así, en 2022, Venezuela (40.4/100.000), Honduras 35.8, Colombia, 26.8, México, 25.2. La importante novedad fue que en 2022 –última estadística publicada- por primera vez Ecuador superó a México, con 25,9.<sup>3</sup>

No creemos que esta característica –reiterada anualmente- sea casual, y creemos que sin perjuicio de otros importantes factores, como la violencia de las organizaciones criminales, las características del accionar de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, función para la que no fueron concebidas ni se encuentran adecuadamente preparadas, y que suele reflejarse en la actuación con excesiva violencia, contribuyen decisivamente a ello.

No parece pues casual, por ello, que otra de las funciones de este Proyecto esté constituida, conforme surge de su artículo 1, por *...regular el uso de la fuerza por parte del Estado y los agentes que conforman la fuerza pública...*

### **3. UNA REGULACIÓN INADECUADA**

No obstante, más que procurar solucionar el problema, la regulación propuesta en el Proyecto parece en

diversos aspectos contribuir a su agravamiento.

Ello así, no sólo porque la tentativa de igualar a los efectos del desempeño de las funciones de seguridad pública las características de las tres instituciones señaladas no hace desaparecer las sustanciales diferencias existentes entre la doctrina, la formación, el adiestramiento, y el equipamiento de aquéllas -las que inexorablemente se pondrán de manifiesto cuando sea necesario actuar- sino también porque se incluyen disposiciones que inevitablemente habrán de dificultar investigaciones sobre previsible excesos, investigaciones invariablemente dificultosas en Latinoamérica cuando de las Fuerzas Armadas se trata.

Así, el establecimiento, ante investigaciones posteriores al uso de la fuerza, de la presunción que dicho uso fue legal, proporcional y progresivo (art. 8), cuando las circunstancias en que sucedieron los hechos podrían indicar lo contrario, no facilita precisamente tales investigaciones. No pareciera conveniente, si se quiere averiguar la verdad, partir de otra presunción diversa a la de inocencia propia del proceso penal. **También resulta equívoco establecer que “la mera investigación no acarreará sanciones mientras no exista sentencia ejecutoriada”** por cuanto si bien ciertamente no puede haber pena sin sentencia ejecutoriada, sí puede ser necesario adoptar en la investigación medidas cautelares como la separación preventiva del servicio o incluso la prisión preventiva ante semiplena prueba y riesgo de fuga o de acciones que perjudiquen la investigación.

**El propósito de variar la misión constitucional de las Fuerzas Armadas se evidencia en el proyectado artículo 11, en el cual se pretende assimilar a la misión constitucional de las Fuerzas Armadas de defender la soberanía e integridad territorial del Estado –obviamente ante agresiones de naturaleza militar- la disminución de la capacidad del Estado para ejercer sus atribuciones resultante de la actividad de organizaciones criminales, típica situación de seguridad interior, competencia de la Policía Nacional y, entendemos, de la inteligencia criminal y de la inteligencia financiera, entre otros instrumentos entre los que no se cuentan las Fuerzas Armadas. Esta situación ninguna relación tiene con la misión constitucional de las Fuerzas Armadas de defensa de la soberanía e integridad territorial.**

**Otro aspecto susceptible de crítica es el proyectado artículo 14, a través del cual se procura la creación por vía legislativa de un “estado de emergencia del Sistema de Seguridad Pública y del Estado” diverso al estado de excepción previsto en el artículo 164 de la Constitución del país.**

Por esta vía se persigue la posibilidad de emplear a las Fuerzas Armadas tal como se prevé para el auténtico estado de excepción en el art. 165 inciso 6 de la Constitución, sin que se configuren las situaciones para las cuales el art. 164 de la Constitución prevé la declaración del estado de excepción, y sin cumplirse las formalidades ni producirse las consecuencias jurídicas propias del estado de excepción constitucional.

En definitiva, constituye otra forma más de procurar el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, contraviniendo las disposiciones constitucionales relativas a la misión de estas instituciones.

Frente a las indicadas características del Proyecto, resulta importante destacar la sentencia dictada por la Corte Constitucional de Ecuador el 5 de mayo de 2021 en el caso No. 33-20-IN/21 y acumulados, donde con sólidos fundamentos jurídicos, se declaró inconstitucional por la forma, el Acuerdo Ministerial No. 179 del Ministerio de Defensa que contenía el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas”, publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 610 de 29 de mayo de 2020, por haberse incursionado por la vía de una resolución ministerial en una materia con repercusión en los derechos a la vida e integridad física y reservada por lo tanto a ley orgánica, quedando por lo tanto dicho reglamento fuera del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Además, en dicha oportunidad se declaró asimismo inconstitucional por el fondo, el artículo sin número posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, a través del cual se facultaba a las Fuerzas Armadas a apoyar de forma complementaria las operaciones de la Policía Nacional en materia de protección interna, mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, norma que ha quedado asimismo excluida del orden jurídico ecuatoriano.

Ello así, por cuanto el rol asignado a las Fuerzas Armadas en el referido artículo excedía el establecido en la Constitución de la República, señalando elocuentemente al respecto la Corte Constitucional en la sentencia referida, que *... al ser instituciones con una naturaleza jurídica totalmente diferente y que tienen misiones distintas, cuando la CRE y la ley establecen que las FFAA, tendrán un rol complementario a la Policía Nacional en casos específicos, excepcionales y especiales; sus acciones estarán limitadas y acotadas exclusivamente a su rol complementario - en estados de excepción y de conformidad con lo prescrito en la CRE...*

Cabe recordar aquí además que las modificaciones introducidas en la enmienda constitucional de 2015 al rol de las Fuerzas Armadas en cuanto a *...complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley...* fueron declaradas inconstitucionales por la forma, por sentencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador N.º 018-18-SIN-CC en las acciones públicas de inconstitucionalidad N.º 0102-15-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN, desapareciendo en consecuencia tales modificaciones del orden jurídico ecuatoriano.

Consiguientemente, hoy las Fuerzas Armadas del Ecuador carecen constitucionalmente de roles en seguridad pública, salvo en estado de excepción, y, como ha señalado la Corte Constitucional citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sólo *...de manera temporal, extraordinaria, coordinada y complementaria...*<sup>4</sup>

#### 4. EL DECRETO NUM. 755 DE 2003: UNA REGULACIÓN MUY SUPERIOR

Preciso es señalar, por otra parte, que, en Ecuador, la regulación del uso legítimo de la fuerza que, del modo inadecuado ya señalado, se procuraba realizar en el Proyecto, fue encarada por la Ley s./n. *Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza*<sup>5</sup> reglamentada por el Decreto N° 755 de 2003, cuerpo normativo a nuestro criterio claramente superior al Proyecto que nos ocupa, en todos los aspectos relativos a la regulación del uso legítimo de la fuerza pública.

**En primer lugar, la referida ley no establece el equívoco concepto de “fuerza pública” antes señalado, ni pretende igual o asimilar a las Fuerzas Armadas al Cuerpo de Vigilancia y Seguridad Penitenciaria y a la Policía Nacional, en cuanto a su empleo en seguridad pública.**

Por el contrario, la ley limita el uso legítimo de la fuerza en el control del orden público, la protección interna y la seguridad ciudadana por parte de las Fuerzas Armadas, estableciendo que en tales situaciones, dicho uso tendrá carácter excepcional, complementario, y mediando declaratoria de estado de excepción (art. 21). Aún para tales casos se incluyen disposiciones que establecen tal uso como último recurso, o bien cuando se ejerza violencia contra el personal policial o militar, o se le formulen amenazas por parte de personas armadas, o cuando se hubieren ignorado las advertencias formuladas por personal policial o militar, y como última alternativa para proteger la vida y la integridad

física del personal policial o militar o de terceras personas.

No se contempla el empleo de las Fuerzas Armadas en materia de uso excepcional de la fuerza en reuniones, manifestaciones o protestas sociales pacíficas, reservado a la Policía Nacional (arts. 23 a 25 inclusive).

Se limita el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en centros de privación de libertad, estableciéndose que dicho uso requiere declaración de estado de excepción por parte del Presidente de la República, debiendo tener carácter excepcional, temporal, subsidiario y exclusivamente en graves alteraciones del orden ante amenazas a la vida y a la integridad física y sexual de las personas detenidas, visitantes, empleados, etc.

**En definitiva, la regulación del uso de la fuerza en la ley orgánica señalada es notablemente más adecuada que la que pretendía realizarse a través del último Proyecto.**

Resta considerar los aspectos contenidos en el Proyecto, el relativo a la constitución de un *Consejo Nacional de Política Criminal* como órgano asesor del *Sistema de Seguridad Pública y del Estado*, integrado por el **Ministro de Gobierno como Presidente, el ente rector en materia de derechos humanos, la Fiscalía General del Estado, la Corte Nacional de Justicia, la Defensoría del Pueblo, el Comandante General de la Policía Nacional, el ente rector en materia carcelaria, la Aduana, la Unidad de Análisis Financiero, un delegado del Presidente de la República, y la Secretaría Nacional de Inteligencia,**

**con la finalidad de producir información y presentar conceptos destinados a integrarse en un Plan de Política Criminal.**

**Parece plausible esta propuesta, siendo adecuada la integración del órgano.**

#### CONCLUSIONES. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE DIVERSO

Durante las gestiones de los Presidentes Lenin Moreno y Guillermo Lasso, Ecuador ha encarado la amenaza representada por el delito organizado de una manera crecientemente caracterizada por el recurso a las Fuerzas Armadas, con un evidente fracaso en cuanto a evitar el auge del narcotráfico, pero con el resultado representado por el incremento de la violencia en el país, materializado en el fuerte incremento de los homicidios, incluidas masacres en las cárceles.

**Se ha pretendido sustituir una política criminal y penitenciaria eficaz con el omnipresente recurso a un medio eminentemente no idóneo para prevenir y enfrentar el delito: las Fuerzas Armadas.**

Se simplifica además el problema a enfrentar. Suponer que el núcleo del problema son las organizaciones de narcomenudeo, por su visibilidad y su violencia, equivale a querer curar los síntomas, ignorando la enfermedad.

**El verdadero problema es el creciente flujo de cocaína que ingresa por la frontera norte de Ecuador para salir por sus puertos, fundamentalmente Guayaquil -Terminal Portuario, Contecon- Posorja, Puerto Bolívar, Manta y Esmeraldas.**

El mayor destinatario es Europa, fundamentalmente Amberes, Rotterdam y Algeciras-Valencia, todos puertos favoritos de la 'Ndrangheta (no exclusivamente) de su componente la Santa, que abre puertas, y de su socia menor pero muy activa, la mafia albanesa. Ambas están presentes en Ecuador, más visiblemente la última. **Mientras la poderosa corriente de cocaína salga de Colombia -cuya producción está lejos de disminuir- hacia Ecuador, y continúe saliendo por sus puertos, la actividad de narcomenudeo, fabricación de cocaína, lavado de activos, etc. alimentará a las más visibles y violentas organizaciones que se dedican al rubro. Se captura mucha droga en Ecuador, pero mucha más sale hacia sus destinos. El desafío**

**es concluir con la ruta, impedir la entrada de la droga en Ecuador, y negarle el uso de sus puertos.**

**Para eso, más que tanques, cañones y aviones, se necesita inteligencia criminal, conocimiento profundo del delito, inteligencia financiera -conocer las rutas del dinero- buenas capacidades de radar y de vigilancia fronteriza, incluyendo drones, control de rutas y caminos, buena, vigilante y tecnológicamente dotada Aduana, buena policía marítima y portuaria. Si ese desafío se gana, todo realmente mejorará.**

Notas

1 Alexandra Vela (entonces Ministra de Gobierno de Ecuador), declaraciones formuladas a la prensa en oportunidad de remitir a la Asamblea Nacional el Proyecto

de Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública, Ministerio de Gobierno, Quito, 25 de enero de 2022, obtenido en <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ley-organica-seguridad-integral-fortalecimiento-fuerza-publica-ministra-vela-asamblea-nacional/> (acc. 20 de noviembre de 2023).

2 José Manuel Ugarte, "Seguridad Interior", Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990, pp. 17, 18 y 19.

3 *Insight Crime*, 8 de febrero de 2023, Washington D.C., Homicidios, obtenido en [insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/#:~:text=Los%20cálculos%20de%20InSight%20Crime,de%207%2C4%20por%20100.000](https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/#:~:text=Los%20cálculos%20de%20InSight%20Crime,de%207%2C4%20por%20100.000) (acceso 22-11-2023).

4 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia del 5 de mayo de 2021, CASO No. 33-20-IN y acumulados.

5 Tercer Suplemento del Registro Oficial No.131, 22 de Agosto 2022.

## EMERGENCIA DEL MILITARISMO CIVIL; EROSION DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA

Marcos Robledo Hoecker \*

### INTRODUCCION

El presente trabajo examina las consecuencias de la prolongada militarización de la seguridad pública y de la sostenida expansión de los roles y prerrogativas de las fuerzas armadas en América Latina, y propone que la región ha ingresado en una etapa de creciente militarismo civil. Enfrentadas a una crisis de seguridad pública y a Estados débiles, las élites políticas de la mayor parte de las democracias latinoamericanas han optado por la militarización del policiamiento debido a la mejor aprobación de las

fuerzas armadas, a pesar de su escaso —y a veces contraproducente— impacto en la seguridad pública. Se trata de una estrategia política para obtener o mantener el poder a partir de la naturalización de la militarización. La crisis democrática global ha producido un incremento de los regímenes iliberales o híbridos, y autoritarios (Diamond, Plattner y Walker, 2016)

Para legitimar estas misiones no tradicionales, los gobiernos democráti-

\* Marcos Robledo. Politólogo, profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile Graduado en la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, California. [marcos-robledo@gobierno.uchile.cl](mailto:marcos-robledo@gobierno.uchile.cl). Entre 1998 y 2005 fue jefe del Comité Asesor de la ministra de Defensa Nacional de Chile. Entre 2006 y 2010, fue asesor de Política Exterior y Defensa de la presidenta. Bachelet. La versión mas amplia de este artículo se puede encontrar en DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT74>



cos han militarizado el discurso de seguridad que naturaliza el uso de la fuerza militar, lo que, a medio y largo plazo, puede conducir a la militarización material y a la erosión del control civil y la calidad democrática (Kuehn y Levy, 2020). De esa manera, la crisis democrática y la crisis de la gobernanza global están estrechamente asociadas en su origen, pero también se retroalimentan, lo que introduce incentivos reales para la “militarización material” de las democracias. A ello se agrega la militarización que origina la nueva competencia estratégica, y que se refleja no solo en la guerra en Ucrania, sino en el incremento del gasto militar global (SIPRI, 2022b).

Los procesos de militarización no son nuevos en América Latina. Estados Unidos ha desempeñado un papel importante en ese proceso, **al promover** tempranamente el involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas en su política de guerra contra las drogas, posteriormente ampliada a la lucha antiterrorista y, más recientemente, al crimen organizado (Isacson, 2021). Aunque el proceso en cada país es distinto en extensión y profundidad, tiene un alcance indiscutidamente regional. La militarización se observa en potencias medianas especialmente influyentes en la región —como Brasil) y México; en Estados con índices de criminalidad y conflicto interno especialmente altos —como los de América Central Colombia y Venezuela—, pero también en países con índices más bajos y donde antes no se observaba esa tendencia, como en Chile (y, en menor grado, Argentina y Uruguay).

La militarización ha sido promovida tanto por gobiernos de derecha como de izquierda, y ya sea en regímenes democráticos, liberales o híbridos (Haití, Honduras), o autoritarios (Nicaragua, Venezuela) (Diamint, 2022).

La profundidad y amplitud de la militarización regional ha abierto un debate acerca de si afecta o no a la democracia. El hecho de que los procesos de militarización estén dirigidos por civiles los hace especialmente problemáticos, tanto por razones normativas como por la traumática experiencia histórica latinoamericana de violaciones masivas a los derechos humanos perpetradas por militares.

Cuatro años antes de la elección del militar retirado Jair Bolsonaro como presidente de Brasil en 2019, Rut Diamint advertía la emergencia de una nueva forma de militarismo en la que el manejo de la seguridad interna podría dar a los militares una presencia abrumadora en los asuntos políticos, y se preguntaba si era necesaria una nueva teoría sobre relaciones civiles militares (Diamint, 2015: 166). Desde entonces, la preocupación se ha incrementado. Por esa razón, identificar cómo y cuándo ocurre ese proceso constituye un punto clave en la agenda de investigación sobre securitización y militarismo (Tickner, 2016: 75).

Este trabajo intenta contribuir a ese desafío, examinando mediante qué procesos las democracias latinoamericanas están promoviendo un proceso de militarización y de militarismo civil, y, especialmente, su impacto en la democracia.

## 1. MARCO CONCEPTUAL

Se recurre a un marco conceptual que considera el análisis de los procesos de militarización, basado en dos tipos de variables (el régimen político y el tipo de poder coercitivo) que producen tipos ideales (en su sentido weberiano) de gobernanza del policiamiento y de la defensa. En el primer tipo de variables, se considera el tipo de régimen político (democrático, híbrido, y autoritario o totalitario). En un régimen democrático se espera que exista un control popular sobre la toma de decisiones públicas y los tomadores de decisiones, e igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control. Estos sistemas descansan en cinco atributos: gobierno representativo, derechos fundamentales, controles sobre el gobierno, administración imparcial y participación. El rendimiento del régimen político puede ser alto, medio o bajo (Internacional IDEA, 2020a).

Los regímenes híbridos pueden ser definidos como el fruto de la combinación de elementos de autoritarismo con democracia. A menudo adoptan las características formales de la democracia (al tiempo que permiten poca competencia real por el poder), con un débil respeto por los derechos políticos y civiles básicos. Los regímenes autoritarios, similares a los híbridos, no celebran elecciones competitivas, y las libertades civiles tienden a ser sistemáticamente restringidas. No suele haber una separación clara de poderes y el poder judicial tiende a ser controlado por el ejecutivo. Además, por lo general,

los partidos políticos de oposición tienen prohibido operar libremente, y los medios de comunicación están sistemáticamente restringidos, al igual que las voces críticas dentro de la sociedad civil (International IDEA, 2020a: 2-3, 6-8).

En el segundo tipo de variables (tipo de poder coercitivo), se emplea la conceptualización que distingue entre ámbitos de ejercicio del poder

coercitivo del Estado (Tilly, 1992). El ejercicio del monopolio de la fuerza ha conducido al desarrollo de distintas instituciones profesionales, altamente especializadas para ejercer la coerción legítima internacional (defensa) o al interior del Estado (sistema persecutor, policial, judicial y penal). Cada una de esas funciones se ejerce mediante marcos normativos y códigos deontológicos diferentes. Preparar una institución para un

tipo de actividad y emplearla para otra para la que no está preparada desprofesionaliza a las instituciones, ya sean militares (Huntington, 1995) o policiales. Asimismo, frente a aquellos casos en que emergen actores globales o transnacionales no estatales y fenómenos “intermésticos”, los Estados continúan guiándose por la distinción jurídico-normativa de lo interno/externo.

**CUADRO 1. Tipos de gobernabilidad del policiamiento y de la defensa**

Tipo de coerción	Tipo de régimen político <sup>3</sup>		
	Democrático	Híbrido	Autoritario
Interior	Policiamiento democrático	Policiamiento y defensa híbrida	Policiamiento y defensa autoritaria
Exterior	Gobernabilidad democrática de la defensa		

Fuente: Elaboración propia.

### Policiamiento democrático

El policiamiento democrático se refiere a la existencia de una gobernanza efectivamente democrática. Se desarrolla en el contexto de un sistema político en el que las autoridades deben ejercer el control político y consolidar los discursos, instituciones y prácticas políticas democráticas. En ese escenario, el policiamiento se desarrolla en Estados con altos grados de legitimidad; ello deriva tanto del contexto social en que se desenvuelven la sociedad y la policía, como de la relación particular de la sociedad con las instituciones policiales (Bradford, Jonathan y Hough, 2014). En el primer caso, la relación de la

sociedad con el policiamiento descansa principalmente en una adecuada percepción procedural de justicia y, en menor grado, en una percepción de efectividad, entendida como una condición necesaria pero no suficiente. En el segundo caso —junto a la justicia y la eficacia de la actuación policial—, el policiamiento es entendido como un espacio social estructurado hacia un conjunto específico de fines en el cual distintos actores ocupan posiciones y roles. Y aquí la legitimidad descansa en la percepción societal sobre la fortaleza de su control, que opera en las comunidades. En consecuencia, la legitimidad de la policía será más alta cuanto más fuerte sea la legitimidad del orden social, tanto a

nivel macro como micro (Bradford, Jonathan y Hough, 2014: 559-560). En ese marco, el policiamiento democrático da importancia a las políticas de prevención del delito.

### Gobernabilidad democrática de la defensa.

La gobernabilidad democrática de la defensa debe reunir los atributos de una relación civil militar democrática. En este escenario, la tarea de los actores políticos consiste en: 1) desarrollar instituciones políticas de defensa capaces de ejercer una gobernanza eficaz y eficiente (Bruneau, 2013), y 2) desarrollar fuerzas armadas democráticas, es decir, profesionales, expertas en el monopolio del uso de la fuerza militar, normativa y actitudinalmente subordinadas a la

autoridad democrática, que limitan su papel a uno militar, y que no tienen como objetivo institucional expandirlo hacia áreas no militares (Linz y Stepan, 1996)

## 2. DEMOCRACIA, POLICIAMIENTO AUTORITARIO Y CRISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

La erosión democrática del policiamiento y de defensa es, desde esa perspectiva, parte de un proceso de deterioro democrático, en el que los liderazgos civiles militaristas pueden transitar desde un régimen democrático hacia uno híbrido, o autoritario, mediante el empleo ilegítimo y antidemocrático de la violencia policial y militar.

Este proceso de remilitarización ocurre, bajo condiciones históricas distintas a las de la Guerra Fría. Las democracias latinoamericanas han generado una crisis de seguridad ciudadana sin precedentes en la región, asociada tanto a la débil estatalidad como a la decreciente calidad democrática. En el primer caso, la débil estatalidad ha recreado el policiamiento autoritario que ha reproducido las violencias históricas, y en el mismo proceso ha sido ineficaz para evitar el incremento de los problemas de seguridad; por su parte, el déficit democrático ha impedido las reformas para desarrollar instituciones coercitivas eficaces (Dammert, 2022).

América Latina se caracteriza por un modo de dominación basado en un conjunto diverso, pero estructurado, de violencias ejercidas desde los

Estados a partir de la dominación colonial. Tras las independencias, las élites oligárquicas crearon nuevos Estados, pero mantuvieron la división internacional del trabajo entre centro y periferia, y reprodujeron al interior de los nuevos Estados independientes el mismo sistema de dominación, basado —entre otros elementos— en la jerarquización étnico-racial y patriarcal. Los Estados latinoamericanos desarrollaron algunos rasgos de los Estados europeos, pero también presentaron características específicas. Entre estas, un orden dotado de baja legitimidad, sustentado en la naturalización y en la invisibilización de altos niveles de violencia societal y estatal, incluida la violencia política y social, pero también la violencia patriarcal y racial (Walsh, 2007).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la violencia de Estado entró a la etapa de la Guerra Fría, y la crisis del desarrollismo y de los Estados de seguridad nacional condujo al periodo autoritario, en el que las fuerzas armadas ejercieron labores de violencia especialmente política, además de policial (Rouquié, 1989). El resultado fue la construcción de una concepción militarizada de seguridad pública y del policiamiento en América Latina, promovida por regímenes tanto civiles como militares.

A medida que se desarrolló la construcción de las instituciones democráticas nacionales durante el siglo XX, los patrones de coerción en muchas democracias latinoamericanas se caracterizaron por el uso extralegal generalizado de la

fuerza letal, la aplicación arbitraria y discriminatoria de la ley, la corrupción y la depredación desenfrenadas, y la rendición de cuentas externa débil o inexistente (González, 2021). Los regímenes autoritarios desarrollaron posteriormente sistemas de terror en una escala nunca vista anteriormente, pero incluso ese tipo de acciones fueron la consecuencia de procesos más largos de formación del Estado y de policiamiento autoritario durante el siglo XX.

El fracaso de las reformas policiales y la persistencia de modos autoritarios de coerción en las democracias es, pues, el resultado del cálculo estratégico de distintos actores, en el marco de una lógica estrictamente democrática. Por tanto, si bien los periodos anteriores de dictadura dieron luz a muchas estructuras y prácticas coercitivas autoritarias que se prolongan actualmente en las fuerzas policiales, estas se han reproducido y renovado a través de la política democrática ordinaria.

En la etapa más reciente se observa la expansión de roles funcionales no militares hacia nuevos ámbitos. Los gobiernos civiles de todo el continente asignaron a las fuerzas armadas un despliegue masivo en el escenario del coronavirus. De entre todos los roles funcionales asignados a las fuerzas armadas en la etapa de democratización, el de la militarización de la seguridad pública ha sido el de mayor relevancia y también el más controvertido. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido durante el periodo autoritario, Pion-Berlin y Acácio han señalado que el aumento de roles no militares de las fuerzas armadas en el periodo

democrático no es un retorno al pasado. No responde al ejercicio de la autonomía institucional, sino al llamado de los líderes civiles.

El balance funcional de la militarización de la seguridad pública es, sin embargo, negativo. A pesar de que en algunos Estados el crimen organizado constituye una amenaza que supera las capacidades de las policías locales y la militarización del orden público se ha prolongado durante tres décadas, esta ha sido ineficaz y ha fracasado. Entre otros indicadores, las tasas de homicidios en la región continúan siendo las más altas en términos comparados, la droga continúa disponible, incluso a precios más bajos que tres décadas atrás (UNODC, 2022), y el crimen organizado se ha expandido desde el narcotráfico a nuevos ámbitos, en países importantes como México o Brasil suscitando crecientemente el cuestionamiento hacia dichas políticas de militarización, especialmente contra el narcotráfico (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2021).

En el caso de los roles militares policiales, se ha subrayado tradicionalmente el interés corporativo de las fuerzas armadas en aumentar su influencia y presupuesto, pero las decisiones de las instituciones parecen ser más complejas. En el caso de los roles policiales asociados al control del orden público y la represión de la protesta social, la región presenta conductas militares informadas por la autoprotección institucional y personal, más que por objetivos de orden político.

Una consecuencia adicional de la militarización prolongada de la seguridad pública en la democracia ha sido la relegitimación y naturalización —bajo un escenario posautoritario— de la excepción. La teoría original del “estado de excepción” se basa en la excepcionalidad constitucional, como una limitación extraordinaria para preservar el Estado y garantizar la continuidad de los derechos. Pero tanto desde una perspectiva internacional (Agamben, 2014) como regional, la experiencia empírica es problemática.

En el caso latinoamericano, el legado colonial condujo al desarrollo de una excepción constitucional que constitucionalizó un orden pretoriano sobre el que se construyó el sistema político formal a partir del siglo XIX y comienzos del XX (Loveman, 2001). Goizueta señala que esa excepción no ha sido invocada en la región para proteger los derechos humanos, sino para que estos puedan ser violados mediante desviaciones de la doctrina constitucional (Goizueta Vertiz, 1997: 187, 188). En el periodo posautoritario, la militarización se ha justificado como una medida temporal (Sampó y Alda Mejías, 2019), y en numerosos países ha terminado siendo invocada a pesar de que las normas no lo permitían. En otros casos, como en Chile, la frecuencia de su empleo ha sido creciente (Heiss, 2021) o ha terminado por normalizarse constitucionalmente. Las constituciones de los Estados latinoamericanos contemplan el empleo de las fuerzas armadas en

tareas no militares—especialmente policiales— en situaciones de excepcionalidad, pero en muchos casos también lo contemplan en situaciones de normalidad. De ese modo, lo temporal ha devenido permanente (Aguilar, 2018)

### **CONCLUSIONES: MILITARIZACIÓN Y MILITARISMO CIVIL COMO UN PROCESO DE EROSIÓN DEMOCRÁTICA**

La región experimenta una “segunda ola” de ampliación de prerrogativas militares. El aumento de las funciones de las fuerzas armadas hacia roles policiales ha ocurrido en potencias regionales como México o Brasil, pero también en América Central, en la zona andina y, más recientemente, en países del Cono Sur. Desde 2020, la expansión de roles militares hacia ámbitos no militares se ha reforzado por la pandemia, que ha incorporado roles sanitarios y relegitimados roles productivos.

El principal activador del proceso de militarización ha sido la crisis de la seguridad pública y, dentro de esta, la aparente “incapacidad” de las democracias para llevar adelante procesos de reforma del Estado y, en particular, de las policías. La crisis de la seguridad pública es el resultado tanto de procesos societales más amplios en el contexto de neoliberalización — como el aumento de la violencia criminal—, como de la persistencia de culturas políticas que han naturalizado el militarismo y del policiamiento heredado de un pasado tanto autoritario como

liberal. La crisis ha conducido tanto a una deslegitimación de las policías como a una legitimación de la violencia ilegítima del Estado.

Sin embargo, enfrentadas a ciudadanías que demandan populismo punitivo —y debido a la buena opinión que reciben las fuerzas armadas—, las élites políticas de la mayor parte de las democracias latinoamericanas han decidido estratégicamente optar por la militarización del policiamiento, evitando así además la confrontación con cuerpos policiales autónomos y resistentes a la reforma, aunque desprestigiados. Este proceso se ha mantenido a pesar de su escaso, y a veces contraproducente, impacto en la resolución de la crisis de seguridad pública latinoamericana. Dicha decisión por una militarización del policiamiento autoritario como proyecto político se denomina “militarismo civil”. Se trata de una opción política cuyo propósito es la obtención o el mantenimiento del poder, y se construye a partir de la naturalización de la militarización. Por lo tanto, no es el resultado de un “fracaso” de la capacidad de los Estados para proveer el bien público de la seguridad pública. El militarismo civil ha emergido como el resultado del funcionamiento de la lógica democrática latino-americana.

A diferencia de los procesos en los que la militarización de la política (militarismo) se promovió por civiles y por militares durante los regímenes autoritarios —por medio de la expansión de sus prerrogativas hacia áreas no militares—, en el periodo posautoritario el militarismo lo promueven actores civiles y está

erosionando las democracias, lo que puede constituir un preludeo y un camino por el cual los países de la región transiten hacia nuevas regresiones democráticas.

#### BIBLIOGRAFÍA:

(Aguilar, 2018; AGUILAR, J. (2018): “El rol del Ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”, en L. CASTRO y R. LÓPEZ SALAZAR: Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo, Buenos Aires, CLACSO.

(Bradford, Jonathan y Hough, 2014): “Police Legitimacy in Action: Lessons for Theory and Policy”, en M. REISING y R. KANE: The Oxford Handbook of Police and Policing, Oxford, Oxford University Press, pp

(Diamint, Rut (2015): “Un nuevo militarismo en América Latina”, Journal of Democracy— (2022): “Democracias fragilizadas y militares multipropósito”, en R. MARTÍNEZ: El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-america-latina-del-siglo-xxi>.

(Diamond, Plattner y Walker, (2016) Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

DAMMERT, L. (2022): “Avances y limitaciones de la reforma policial en América Latina”, Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/elpapel-de-las-fuerzas->

(Huntington, 1995; El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares, Buenos Aires, GEL. IISS (2020).

(Internacional IDEA, 2020a) Methodology. The Global State of Democracy Indices 2020. Estocolmo (diciembre). Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/sites/default/files/gsod-methodologynovember-2020.pdf>.

(Kuehn y Levy (2020): Material and Discursive Militarisation in Democracies, Hamburgo, GIGA (diciembre). Disponible en: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/material-and-discursive-militarisation-in-democracies>.

SIPRI (2022a): Environment of Peace: Security in a New Era of Risk, SIPRI (mayo). Doi: <https://doi.org/10.55163/LCLS7037>. — (2022b): SIPRI Military Expenditure Database 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Linz y Stepan (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.

Goizueta Vertiz (1997): “Los estados de excepción en América Latina: los controles desde el derecho internacional”, Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas (98),. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4295>.

ROUQUIÉ, A. (1989): The Military and the State in Latin America, Berkeley, University of California Press.

SAMPÓ, C. y ALDA MEJÍAS, S. (2019): La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado, Madrid, Real Instituto Elcano (enero). Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-ante-elcrimen-organizado/#ver-estudio>.

Heiss, 2021 (2021): “Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente”, Política, 58(1), pp. 57-71. Doi: 10.5354/0719-5338.2020.61562.

Pion-Berlin y Acácio (2020): “The Return of the Latin American Military?”, Journal of Democracy, 31(4)

(Walsh, C. (2007): “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento ‘otro’ desde la diferencia colonial”, en S. CASTRO GÓMEZ y R. GROSFUGUEL: El giro decolonial: reflexiones para

una diversidad epistémica más allá del capitalismo global, Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.

TILLY, C. (1992): *Coercion, Capital, and European States, AD 990 1992*, Cambridge, Blackwell.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2021): Índice de percepción de la corrupción Disponible en: <https://>

[images.transparencycdn.org/images/CPI2021\\_Report\\_ES-web-2.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_ES-web-2.pdf).

UNODC (2022): Intentional homicide, UNODC. Disponible en: <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est>.

## EL MICROTRÁFICO DE DROGAS UN CONCEPTO GEOPOLÍTICO

Carolina Duque \*

### EL TÉRMINO

¿Cómo surge el concepto de microtráfico? ¿A qué factores sociales y políticos obedece la construcción del término? ¿Cuál es la geopolítica que guía su uso? si el microtráfico es un concepto construido que se ha instalado y asumido en los países como un concepto y dispositivo geopolítico del sistema internacional del control de drogas.

El término microtráfico, podría ser considerado un neologismo porque no se encuentra en los diccionarios y no tiene desarrollo gramatical. Asociado al comercio ilegal de drogas, la

\* Carolina Duque, abogada, magíster en derecho y especialista en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Docente maestría en cultura y droga de la Universidad de Caldas (Colombia), maestría en criminología y seguridad ciudadana del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia CELIV de la Universidad de Tres de Febrero (Argentina) donde también es investigadora. Coordinadora del Grupo de Trabajo violencias, gobiernos y democracia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Mentora del Fondo de Resiliencia de Global Initiative Against Transnational Crime para Honduras, Ecuador y Colombia e investigadora del Observatorio Argentino de Drogas.

red de neología española afirma que “la denominación de este delito no es generalizada en el mundo del habla hispana y su uso no se encuentra registrado en obras lexicográficas como el Diccionario de la Lengua Española ni se registran derivados como: “microtraficar, microtraficante como se denomina al proveedor ilegal de droga en dosis” (Gerdin, 2012, p. 1).

El anterior hallazgo es una paradoja por el uso diario de este término en el ámbito institucional, social y se encuentra en primer orden en la agenda de los problemas de drogas de los gobiernos.

El concepto de microtráfico se deduce de la reglamentación en los códigos penales de la cantidad de sustancia para el tráfico, venta, tenencia, porte (según el tipo penal del país), salvo que se demuestre que se tiene para consumo personal conforme a umbrales o dosis mínima si está reglamentada en el país. Sin embargo, es común leer los reportes de operativos policiales: “Sacamos un número de dosis del mercado”, en aras de proteger a la sociedad para que no ingrese al consumo de drogas y a la salud como bien público protegido en los ordenamientos penales.

Asimismo, el microtráfico surge de las directrices y operatividad policial en los países, también se denomina narcomenudeo. El concepto de narcomenudeo reglamentado en las leyes penales de México y Argentina con el fin de trasladar y asignar competencias a las policías de las provincias, en su definición comporta características muy similares a la del microtráfico. En Colombia, la Policía conforme a sus análisis de inteligencia ha utilizado el término narcomenudeo para caracterizar la fase de comercialización de la droga; diferencia al microtráfico por la distribución en pequeñas cantidades; sin embargo, en la práctica policial se utiliza el término microtráfico.

Se han creado, descentralizado y des-federalizado departamentos especializados para combatir el microtráfico o narcomenudeo y como respuesta al i) cambio de las modalidades del tráfico de drogas, ii) la apertura de mercados para el consumo interno, iii) nuevas estructuras criminales de reductos, recambios de la criminalidad organizada que ampliaron la participación, cooptaron grupos y personas que se ubican en los últimos eslabones de la cadena del macrotráfico, y iv) como mandato del sistema internacional del

control de drogas en penalizar toda actividad relacionada con las drogas.

## LAS CONSECUENCIAS PENALES

El argumento del microtráfico como concepto geopolítico, se sostiene a partir del enfoque de la geopolítica crítica de las drogas que trasciende la mirada clásica del problema de las drogas sobre territorios de producción, tránsito y consumo (Labrousse, 2011) para analizar la configuración de otros espacios de poder como la propia regulación que ha sustentado el paradigma punitivo durante décadas.

La geopolítica crítica es: “La investigación de cómo un conjunto particular de prácticas llega a ser dominante y excluye otro conjunto de prácticas. En donde el discurso convencional acepta las circunstancias actuales como dadas, naturalizadas, una teoría crítica se plantea preguntas sobre cómo han llegado a ser tal cual son” (Ó Tuathail, 1990, p. 28, Betancur, 2022). “La geopolítica puede, pues, referirse a una teoría o a una práctica; a un concepto o a una “realidad”, a una dimensión de la Política Internacional o a toda ella” (Ó Tuathail, 1996, p. 6).

La orientación geopolítica de las convenciones internacionales de drogas para su aplicación en los Estados -Lassd partes adoptarán las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias-. Según Thoumi establece que: “Esta prescripción no sólo es vaga sino lo que es más importante, evita tener que hacer frente a las cuestiones de cómo llevar a cabo la política. Un tema clave

en cualquier aplicación de política contemporánea en el mundo” (Thoumi, 2021, p. 446). Esta ambigüedad más la obligatoriedad que conmina a que se tomen todas las medidas necesarias para la lucha contra el flagelo de las drogas **hace parte del** enfoque punitivista de las convenciones porque es mejor asumir los costos del prohibicionismo que los de la adicción.

La exigencia sistemática de las convenciones y autoridades internacionales de estupefacientes a los Estados, para adoptar nuevos ordenamientos y tipos penales que incorporan las acciones derivadas de las dinámicas de las drogas, ha generado un **cierto** tipo de adicción normativa e institucional, **que algunos colegas** han llamado “Adicción Punitiva”- en la incorporación de minuciosos tipos penales. Asimismo, en la última década el microtráfico o narcomenudeo **ha promovido** reformas penales que **buscan** diferenciar las cantidades mínimas de venta, porte de las sustancias ilícitas, lo cual ha traído consecuencias graves que aún no se han podido dimensionar.

### *Cantidad vs dosis: entre el microtraficante y el consumidor*

Una de las consecuencias del concepto y reglamentación del microtráfico se observa en la práctica policial, en la práctica de regulación de los funcionarios del sistema penal que en muchos casos no diferencian la cantidad de la sustancia de la dosis para consumo. En algunos países se agrava la situación cuando no están reglamentados los umbrales para consumo y se resuelve con criterios personales o de la experiencia como

por ejemplo “aceitar” o definir si se considera microtraficante o consumidor depende de las condiciones sociales y económicas.

En Colombia, se hicieron reformas al Código Penal para reglamentar las penas de Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes de acuerdo con los umbrales establecidos para el consumo personal. La sanción penal no aplica cuando es para uso médico y científico del cannabis, siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho (Art. 376. C.P.C).

Por mandato de la Corte Constitucional de Colombia, desde el año de 1994 se despenalizó la dosis para el consumo personal porque “Era lesiva contra la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad” y le atribuye al Estado la responsabilidad de formar ciudadanos libres y responsables con su libertad (Magistrado Carlos Gaviria, Sent. 221/94). Colombia, conocido mundialmente como un país productor de drogas, en el año 2012 reconoció que era un país consumidor a través de la Ley 1566 de 2012 y a nivel jurisprudencial se considera al consumidor de sustancias psicoactivas como “Un sujeto de protección especial” (Duque, Niño, Min. Salud, 2013, p. 6).

Acatando el precedente constitucional, la Corte Suprema de Justicia consideró la no penalización de casos con cantidades que superen levemente los gramos de la dosis personal cuando se demuestra en personas con abuso y dependencia que necesitan mayores cantidades para consu-

mir por un tiempo, denominada dosis de aprovisionamiento (CSJ, Sentencias 33409/2014,41760/2016, 50512/2018).

La CSJ reiteró su jurisprudencia, “El hecho de asumir que -llevar consigo- se erige, por sí mismo, en delictuoso, desconoce de la exigencia subjetiva necesaria para complementar cómo efectivamente típica la conducta, lo que redundo, en términos casacionales, en la tergiversación o indebida interpretación de la norma sustancial” (CSJ, 2019). Es decir, no es suficiente el criterio de portar la cantidad para determinar que se incurre en delito.

Asimismo, la Corte estableció los siguientes criterios de interpretación jurisprudencial de la dosis de aprovisionamiento: i) se trate de una cantidad superior a la prevista en el literal j) del artículo 2 de la Ley 30 de 1986 (Dosis mínima), puede ser levemente superior o superior, dependiendo de las circunstancias del caso; ii) tenga como propósito y objetivo el consumo propio; y iii) que no se presenten evidencias que indiquen la intención de venta, suministro o distribución bajo cualquier título.

La Corte Suprema de Justicia instó a las autoridades policiales y fiscalías y sobre el llamado microtráfico:

“Acorde con las coyunturas actuales del fenómeno del narcotráfico y la mejor forma de combatirlo, estriba en llamar la atención respecto del foco de ataque, que no lo debe ser el consumidor o simple portador, sino el andamiaje

criminal que permite llevar hasta estos el estupefaciente, a la manera de entender que los organismos de policía e investigación han de sofisticar su tarea para que no se dilapiden esfuerzos y pueda permitirse, a través de una adecuada labor de inteligencia y seguimiento, desarticular las bandas criminales, incluyendo, desde luego, los encargados de atender el llamado microtráfico” (CSJ, 2019). {Subrayado fuera del texto}.

En México, en el año 2009, la Ley de Salud incorporó el Narcomenudeo como la venta de pequeñas cantidades de drogas ilícitas para que las entidades federativas se hicieran cargo de delitos por posesión, comercio y/o suministro, con los siguientes elementos para su aplicación: i) la concurrencia en la procuración e impartición de justicia en materia de narcomenudeo, ii) la distinción entre consumidores, “narcomenudistas” y traficantes mayoristas según la cantidad de drogas en posesión (Segob, 2009 en Zamudio, 2011, p. 3).

Esta Ley ha tenido críticas y discusiones porque se mantiene la discrecionalidad para el sometimiento a tratamiento de los consumidores y el envío a la cárcel de los consumidores con una cantidad mayor a la sustancia legal. Además, la Ley de Salud “Carece de un enfoque integral para atender la demanda y la oferta de drogas como un fenómeno cultural y de salud, tanto como uno criminal y de mercado” (Hernández, 2009, p. 3).

En Perú, mediante ley en el año 2002, se crearon las formas agravadas de la micro- comercialización y micro- producción de drogas con una imposición de penas de 2 a 8 años y establece unas circunstancias de atenuación punitiva cuando la droga en pequeñas cantidades se distribuye directamente a consumidores individuales. “De acuerdo con el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas CEDRO, más del 50% de las detenciones que se producen en el Perú por delitos de drogas corresponden a usuarios, siendo la mayoría consumidores de cannabis” (TNI, 2016).

En Chile, la reforma penal para la incorporación del tráfico en pequeñas cantidades en el año 2005 ha suscitado debates en el ámbito jurisprudencial y jurídico sobre la dificultad en establecer los criterios para diferenciar situaciones de consumo y tráfico, al igual que los casos de tráfico y microtráfico. La Corte Suprema de Justicia ha establecido entre los principales criterios: 1) la cantidad de droga incautada, 2) la pureza de la droga, 3) la forma de distribución de la droga y 4) la forma de ocultamiento de la droga al momento de la detención (Cisternas, 2009, p. 12).

Las consecuencias generadas por el microtráfico, derivadas del paradigma punitivo en “El uso del derecho penal sobre otras respuestas en el tema de drogas, ha implicado una política muy costosa con efectos nulos e, incluso, contraproducentes en términos de reducción en el abuso de drogas, protección a la salud pública o individual, reducción del



tamaño de los mercados ilegales o su contribución a la Seguridad” (Pérez, Chaparro, 2017, p. 69).

## REFLEXIONES

Desde el enfoque de la geopolítica crítica para el sistema internacional del control de drogas, lo importante es incorporar el concepto de microtráfico como ultima ratio de la penalización del uso de las drogas sin tener en cuenta las realidades de los países frente al consumo. En las cárceles aún se encuentran consumidores; no se tienen en cuenta los criterios judiciales de diferenciación en las prácticas institucionales. En los medios y en los reportes de capturas por microtráfico, **se observa** que en muchos casos son en los barrios y comunidades vulnerables donde la desigualdad social es un factor determinante para ingresar al delito. Gustavo Duncan en su libro *Más que plata o plomo* analiza cómo el microtráfico es el que hace circular el capital, el dinero en los barrios pobres.

El microtráfico es un producto de la economía del narcotráfico. A las mafias les conviene que se persiga a los microtraficantes, que se sigan engrosando las cárceles porque al día siguiente los reemplazan; mientras la rentabilidad se sigue lavando y ocultando de la agenda de persecución penal porque se prioriza el microtráfico y se focaliza en los territorios de alta vulnerabilidad. El microtráfico como concepto geopolítico se pone en la agenda de los gobiernos para seguir presentando como principal problema las drogas, dejando de lado las causas históricas, reales y estructurales de desigualdad social y violencia que inciden de manera determinante en la

participación en el microtráfico como opción de vida.

Por último, dejo esta cita del gran magistrado Carlos Gaviria de la Corte Constitucional de Colombia, ponente de una sentencia determinante sobre la despenalización de la dosis personal. Sin embargo, el gran mensaje del maestro Gaviria es que el problema de las drogas no son las drogas sino la falta de un pueblo educado.

“¿Qué puede hacer el Estado, si encuentra indeseable el consumo de narcóticos y estupefacientes y juzga deseable evitarlo, sin vulnerar la libertad de las personas? Cree la Corte que la única vía adecuada y compatible con los principios que el propio Estado se ha comprometido a respetar y a promover, consiste en brindar al conglomerado que constituye su pueblo, las posibilidades de educarse. Se trata de que cada persona elija su forma de vida responsablemente, y para lograr ese objetivo, es preciso remover el obstáculo mayor y definitivo: la ignorancia”. Carlos Gaviria Díaz, Magistrado de la Corte Constitucional de Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bergman, M. (2016). *Drogas, Narcotráfico y Poder en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Cisternas, L. (2009). *Del Microtráfico de Drogas y del Análisis Jurisprudencial de sus más Importantes Criterios Indiciarios*. Centro de Estudios IUS NOVUM. Librotecnia. Chile.
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Penguin Random House. Bogotá.
- Duque, C. (2015). *Diseño de las líneas de investigación que responden a las necesidades nacionales de políticas públicas en materia de drogas, crimen*

y violencia en Panamá. Proyecto SECOPA. Unión Europea. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC- ROPAN- Panamá. Banco Interamericano de Desarrollo- BID. Ciudad de Panamá.

- Duque, C. (2015). *Necesidad de nuevos abordajes en la investigación sobre drogas*. Consejo Latinoamericano de Ciencia Sociales- CLACSO. Buenos Aires.
- Duque, C., Niño, O. (2013). *El Consumo de sustancias psicoactivas un asunto de salud pública*. Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNDOC – Colombia. Bogotá.
- Foucault, M. (2007). *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Gerding, C. (2012). *Microtráfico: un macroproblema social*. Red de Neología del Español. Universitat Pompeu Fabra.
- Hernández, J., Zamudio, C. (2009). *México: Ley contra el narcomenudeo. Una apuesta dudosa*. Transnational Institute.
- Labrousse Alain. (2011). *Geopolítica de las drogas*. Editorial Marea SRL. Buenos Aires.
- O’Tuathail, G. y Agnew, J. *Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy*. *Political Geography*, vol. 11, 1992, pp. 190-204.
- O’Tuathail, G. *Thinking Critically about Geopolitics*, en Gearoid O’Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Londres, Routledge, 2006, pp. 1-14.
- Pérez, C., Chaparro, S. (2017). *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Documentos 41. CEDD, Dejusticia. Bogotá.
- Thoumi, F. (2021). *Elementos para una reinterpretación de las convenciones internacionales de drogas*. Siglo del hombre editores. Bogotá.
- Zamudio, C. (2011). *México y su Ley contra el narcomenudeo*. International Drug Policy Consortium (IDPC).

## CRONOLOGÍA JULIO-DICIEMBRE 2023 DE EVENTOS SOBRESALIENTES EN LOS TEMAS DE SEGURIDAD INTERIOR Y CRIMEN ORGANIZADO.

Daniel Cabrera Borja \*

**ECUADOR ERA UN PAÍS PACÍFICO. AHORA ES UN VIOLENTO CENTRO DEL NEGOCIO DE LA DROGA.** - 210 toneladas de droga incautadas en un solo año. 4500 asesinatos en 2022; todo un récord. Niños reclutados por pandillas. Cárceles como centros de delincuencia. Barrios consumidos por rencillas criminales. Todo este caos financiado por extranjeros poderosos con mucho dinero y bastante experiencia en el negocio mundial de la droga. The New York Times, 12 de julio de 2023. [Ecuador era un país pacífico. Ahora es un violento centro del negocio de la droga - The New York Times \(nytimes.com\)](#)

**QUIÉN FUE AGUSTÍN INTRIAGO, EL ALCALDE DE MANTA ASESINADO EN UN ATAQUE ARMADO** El asesinato del alcalde de Manta, Agustín Intriago Quijano causó mucha conmoción en el país.. En su carrera política, Intriago también se enfrentó durante su gestión. El ex-asambleísta Fernando Villavicencio presentó una lista de candidatos con supuestos vínculos con el narcotráfico ante la Fiscalía General del Estado, y entre ellos, acusó a Intriago de tener conexiones con Leandro Norero, ahora fallecido. Ecuavisa, 23 de julio de 2023. [Quién fue Agustín Intriago, el alcalde de Manta asesinado en un ataque armado \(ecuavisa.com\)](#)

**FERNANDO VILLAVICENCIO FUE ASESINADO EN UN MITIN POLÍTICO EN QUITO.** El candidato presidencial de Ecuador, Fernando Vi-

\* Sociólogo con mención en Desarrollo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Coordinador/ Investigador Programa Democracia, Seguridad y Defensa.

llavicencio, fue asesinado el 9 de agosto de 2023, en Quito. La muerte violenta del aspirante del Movimiento Construye ocurrió cuando finalizaba un mitin político. El político se dirigía a su vehículo estacionado en la Av. Gaspar de Villaroel, cerca de la intersección de la Av. Amazonas, cuando fue victimado en ese sector financiero y comercial del norte de Quito. El Comercio, 9 de agosto de 2023. [Fernando Villavicencio fue asesinado en un mitin político en Quito - El Comercio](#)

**SEGURIDAD: GASTO ESTATAL NO ALCANZA PARA ENFRENTAR LA PEOR CRISIS DE ECUADOR HASTA SEPTIEMBRE DE 2023** el Estado ha gastado USD 2.140 millones en seguridad, pero no es suficiente. Este gasto incluye el pago de salarios de policías, militares y equipamiento como armas, fusiles o chalecos. De esos rubros 1175,2 millones son destinados a los Asuntos Internos y 965,5 millones a la Defensa. Solamente se ha ejecutado el 54,8% de lo presupuestado para seguridad en 2023. Primicias, 4 de septiembre de 2023. [Seguridad: gasto estatal no alcanza para enfrentar la peor crisis de Ecuador \(primicias.ec\)](#)

**LA POLICÍA NACIONAL HACE UNOS 80.000 ARRESTOS AL AÑO, PERO LA POBLACIÓN CARCELARIA NO CRECE.** Según cifras oficiales del Ministerio del Interior, entre 2017 y 2023 se han ejecutado 87.038 detenciones anuales en el país, en promedio. Entre enero y julio de 2023, en cambio, hubo 44.626 detenidos. Aproximadamente 6.375 arrestos por mes, si esa cifra se mantiene el año podría cerrar con 76.502 capturados. Primicias, 18 de septiembre de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-arrestos-anual-poblacion-carcelaria/>

[cias.ec/noticias/seguridad/ecuador-arrestos-anual-poblacion-carcelaria/](https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-arrestos-anual-poblacion-carcelaria/)

**ECUADOR, EN EL "TOP 10" DE LOS PAÍSES CON MAYOR CRIMINALIDAD DEL MUNDO.** El Ecuador paso al top 10 de los países con mayor criminalidad del mundo según el Informe Global Contra el Crimen Organizado Transnacional (Gitoc) presentado el 16 de septiembre en Quito. La lista se encuentra encabezada por Myanmar, Colombia, México, Paraguay, República del Congo, Nigeria, Sudáfrica, Iraq, Afganistán y Líbano (que tienen un empate) y Ecuador. Primicias, 26 de septiembre de 2023. [Ecuador, en el 'top 10' de los países con mayor criminalidad del mundo \(primicias.ec\)](#)

**ENTRE CRISIS Y CAMBIOS CONSTANTES, EL FRENTE DE SEGURIDAD NO ENCONTRÓ RUMBO.-** El Gobierno de Guillermo Lasso en sus 29 meses en el poder, realizó 24 nombramientos en el Gabinete de Seguridad. Lasso ha tenido que lidiar con la peor crisis de la historia en temas de criminalidad y violencia. Las muertes dentro y fuera de las cárceles se dispararon. Pero los reiterados cambios de autoridades no han tenido éxito. Durante la continuidad de Luis Lara Jefe del Comando Conjunto y Juan Zapata Ministro del Interior, la crisis se ha agravado. El crimen organizado asesinó a Agustín Intriago, alcalde de Manta, y a Fernando Villavicencio, candidato a la presidencia de la República. Primicias, 12 de octubre de 2023. [Entre crisis y cambios constantes, el frente de seguridad no encontró rumbo \(primicias.ec\)](#)

**LA VIOLENCIA Y LA POBREZA DISPARAN LOS ASESINATOS EN GUAYAQUIL.-** Guayaquil suma 2041 muertes violentas en 2023. Los distritos Nueva Prosperina, Sur y Pascuales, donde más crecen los asesinatos, son también los de mayor pobreza: problemas de acceso a salud, educación, servicios o empleo. En Nueva Prosperina están los sectores con mayor pobreza multidimensional de la ciudad, por encima del 86%. La Balerio Estacio y Monte Sinaí registran entre el 98% y el 99% de pobreza. Primicias, 26 de noviembre de 2023. [La violencia y la pobreza disparan los asesinatos en Guayaquil \(primicias.ec\)](#)

**EL 2023 SE CONVIERTE EN EL AÑO MÁS VIOLENTO PARA LAS MUJERES EN ECUADOR.** Entre el 1 de enero y el 18 de noviembre de 2023, en Ecuador han ocurrido 513 delitos, entre femicidios y otras muertes violentas de mujeres. Esta cifra podría superar con casi 100 casos al año anterior. En el 2022 ocurrieron 423 casos y se lo consideró como el año más violento al casi duplicar la cifra del 2021. El Consejo de la Judicatura expone que 484 de los 513 casos relacionados con agresión a mujeres han sido procesados hasta noviembre de 2023. Ecuavisa, 25 de noviembre de 2023. [El 2023 se convierte en el año más violento para las mujeres en Ecuador \(ecuavisa.com\)](#)

**ASESINATOS DE POLICÍAS SE INCREMENTARON EN 203% EN 2023.-** Según la Policía Nacional esto respondería a una fase, de enfrentamiento directo, que iniciaron las bandas desde mediados de 2023 en distritos al noreste de Guayaquil -un laboratorio de violencia criminal-, que busca replegar a los policías a los grandes cuarteles. Solo en el Distrito Metropolitano de Guayaquil se registran en lo que va del año, 17 policías asesinados. Mientras que a escala nacional se registran 85 agentes asesinados. En 2022, en cambio, se habían reportado 28 agentes asesinados. La corrupción de uniformados los pone en la mira de los grupos de delincuencia organizada. Pri-

micias, 29 de noviembre de 2023. [Asesinatos de policías se incrementaron en un 203% en 2023 \(primicias.ec\)](#)

**INFORME OFICIAL: AGENTES ESTATALES TIENEN ALTO GRADO DE PARTICIPACIÓN EN EL TRÁFICO DE ARMAS.** El tráfico de armas es una de las principales causas del incremento de la violencia en Ecuador. Un informe oficial detalla que de cinco bandas delincuenciales vinculadas a este tipo de tráfico en 2020 pasaron a ocho en 2022. Las provincias más afectadas son El Oro, Esmeraldas, Guayas y Manabí. Según una reciente encuesta oficial aplicada por el gobierno anterior a 159 delegados, de 20 instituciones del país, el 54,41% consideró que existe una alta penetración de esas mafias dentro de las entidades públicas para cometer ese delito. Plan V, 4 de diciembre de 2023. [Informe oficial: agentes estatales tienen alto grado de participación en el tráfico de armas | Plan V](#)

**LAS DURAS DECLARACIONES DEL EMBAJADOR MICHAEL J. FITZPATRICK SOBRE LAVADO DE DINERO.** El embajador de Estados Unidos, Michael J. Fitzpatrick, hizo nuevas declaraciones en un evento por los 20 años de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que tuvo lugar en la Universidad de las Américas. Abordó la corrupción de la justicia, el lavado de dinero, las operaciones de testaferos y la infiltración de las mafias en equipos de fútbol y medios de comunicación. Al igual que en su declaración sobre los “Narcogenerales” no preciso nombres u organizaciones. Plan V, 7 de diciembre de 2023. [Las duras declaraciones del embajador Michael J. Fitzpatrick sobre lavado de dinero | Plan V](#)

**LA POLICÍA NACIONAL INCAUTÓ 206 TONELADAS DE DROGA EN ECUADOR, EN LO QUE VA DE 2023.** Según el informe de La Dirección de Investigación Antidrogas de la Policía Nacional se incautaron 206 toneladas

de narcóticos en 2023. Para ello se ejecutaron 8.541 operativos. Durante estas intervenciones fueron desarticuladas 82 organizaciones delictivas y se detuvieron a 10.843 personas. En 2023, los decomisos aumentaron en comparación con el 2022. El Telégrafo, 11 de diciembre de 2023. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/la-policia-incauto-206-toneladas-de-droga-en-ecuador-en-lo-que-va-de-2023>

**CASO METÁSTASIS: POLICÍAS, JUECES Y FISCALES AL SERVICIO DE LEANDRO NORERO.** La Fiscalía General del Estado destapó el contenido del caso Metástasis toda una estructura criminal compuesta por altos funcionarios del Estado, jueces, fiscales, policías y abogados que estaban al servicio del narcotraficante Leandro Norero. El operativo surge tras el asesinato de Leandro Norero en prisión; demuestra como el dinero del narcotráfico se infiltró en La Función Judicial Wilman. Terán actual presidente del Consejo de la Judicatura está entre los nombres que fueron declarados con prisión preventiva. Su participación se habría dado cuando era magistrado de la Corte Nacional de Justicia. Ecuavisa, 15 de diciembre de 2023. [Caso Metástasis: policías, jueces y fiscales al servicio de Leandro Norero \(ecuavisa.com\)](#)

**ECUADOR TOCA FONDO EN 2023 Y TERMINA COMO EL PAÍS MÁS VIOLENTO DE AMÉRICA LATINA.** - Ecuador terminará el año con una tasa de muertes violentas superior a los 40 por cada 100.000 habitantes, lo que lo ubica como el país más violento de América Latina. En Ecuador casi cada hora muere una persona por violencia criminal, con 497 muertes violentas en el año. Las masacres carcelarias, violencia en las ciudades y penetración del narcotráfico, son los sucesos sobresalientes. Primicias, 30 de diciembre de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-pais-mas-violento-america-latina/>

## NUEVA PUBLICACIÓN PROGRAMA DSD PUCE



El Programa Democracia, Seguridad y Defensa, es auspiciado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, por la Dirección de Investigación.

### ECONOMÍA Y POLÍTICA EN EL ECUADOR DE LOS SETENTA: EL COMIENZO DEL ESPEJISMO PETROLERO

**Bertha J. García Gallegos**  
Editora

**Augusto De la Torre Endara, Bertha J. García Gallegos,  
Jorge A. Hidrobo Estrada, José Vicente Zevallos López**  
Autores

#### Con los testimonios de actores relevantes:

GRAL. Guillermo Rodríguez Lara, CRNL. Rodolfo Proaño Tafur, CONTRALMIRANTE Raúl Sorroza, ALMIRANTE Sergio Vázquez, CRNL. Hernán Torres, CRNL. Francisco Larrea, GRAL. Richelieu Levoyer, ING. Pedro Aguayo Cubillo, ING. Jaime Morillo Battle, DR. Francisco Rosales Ramos, DR. Luis Ayora, DR. Carlos Estarellas Merino, LIC. Gonzalo Abad, DR. Octavio De la Torre, DR. Galo García Feraud, DR. Julio César Trujillo.

“El libro realiza un gran aporte al estudio de una de las décadas fundacionales del Ecuador del presente, los años setenta. Contiene análisis, información y testimonios no publicados antes; nuevos insumos para investigadores y público en general, en el campo del análisis macroeconómico, las políticas industrial y agrícola; y la sociología política aplicada al estudio de la transición democrática ecuatoriana. La segunda parte contiene transcripciones de entrevistas a 16 actores clave de la década, tanto militares como civiles”



#### Comité Editorial:

- Bertha García Gallegos (PUCE)
- Juan Pablo Aguilar (USFQ)
- Marco Romero Cevallos (UASB)
- David Arcentales (PUCE)
- Cristina Chuquimarca (PUCE)

#### Asesoramiento Internacional:

- Dr. Gustavo Suárez Pertierra - UNICEF - España
- Dr. Louis Goodman - American University (USA)

#### Investigador:

- Daniel Cabrera Borja

#### Programa Democracia, Seguridad y Defensa

Dirección: Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 12, oficina 3.

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

e-mail: bgarcia@puce.edu.ec

Este boletín forma parte de los proyectos de vinculación con la colectividad de la PUCE

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

