

¿Pueden las Fuerzas Armadas intervenir en el crimen organizado transnacional?

Can Military Forces intervene in transnational organized crime?

NATHALY HERNÁNDEZ ALVEAR*

MILENA GONZÁLEZ GARZÓN**

VALERY DOMÉNICA SANDOVAL VALLEJO***

Recibido / Received: 01/07/2022

Aceptado / Accepted: 11/09/2022

DOI: <https://doi.org/10.18272/ulr.v9i2.2753>

Citación:

Hernández Alvear N., González Garzón M., Sandoval Vallejo V. «¿Pueden las fuerzas armadas intervenir en el crimen organizado transnacional?». *USFQ Law Review*, Vol 9, no 2, octubre de 2022, pp. 19 - 39, doi: 10.18272/ulr.v9i2.2753

* Universidad San Francisco de Quito USFQ, casilla postal 17-1200-841, Quito 170901, Pichincha, Ecuador ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4726-9109> Correo electrónico: nathaly2011hernandez@gmail.com

** Universidad San Francisco de Quito USFQ, casilla postal 17-1200-841, Quito 170901, Pichincha, Ecuador ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6341-3932> Correo electrónico: similenag@hotmail.com

*** Universidad San Francisco de Quito USFQ, casilla postal 17-1200-841, Quito 170901, Pichincha, Ecuador ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2887-3156> Correo electrónico: vsandovalv@estud.usfq.edu.ec

RESUMEN

La existencia del crimen organizado transnacional produjo altos índices de criminalidad en la sociedad ecuatoriana, haciendo ineficiente el actuar de la Policía. Por este motivo, se analiza la posibilidad de la intervención militar para combatir esta amenaza, a través de la recopilación de información y un análisis jurídico de los hechos. Con base en ello, se ha podido concluir que sí existe la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervengan, ya sea de forma excepcional por los altos índices de criminalidad cuando estos afecten el orden interno, o de forma plena en cumplimiento de su misión constitucional siempre y cuando exista amenaza a la soberanía. Sin necesidad de una reforma constitucional existen posibilidades de combatir de manera integral el crimen organizado.

PALABRAS CLAVE

Fuerzas Armadas; crimen organizado; seguridad integral; Policía Nacional; seguridad interna

ABSTRACT

The existence of transnational organized crime has produced high crime rates in Ecuadorian society, making the Police performance inefficient. Therefore, we analyze the possibility of military intervention to combat this threat. Through the collection of information and a legal analysis of the facts, the resulting conclusions lead to the possibility of intervention of the Armed Forces; exceptionally, due to high crime rates when these affect internal order, or fully, in compliance with their constitutional mission as long as there is a threat to sovereignty. In conclusion, there are possibilities to comprehensively combat organized crime without the need for a constitutional reform.

KEYWORDS

Military Forces; organized crime; comprehensive security; National Police; internal security

1. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, desde el 1 de enero hasta el 25 de abril de 2022, se han registrado 1.241 homicidios intencionales cometidos dentro del territorio nacional. Dicha cifra equivale al 90% de la cantidad anual tabulada en el 2020 y el 49% del 2021.¹ Esto demuestra que existe un peligro latente que crece cada año y transgrede a ciudadanos inocentes, ya que han dejado de ser crímenes comunes y se han convertido en atentados de organizaciones criminales estructuradas con alto nivel de inteligencia y armamento, las cuales han afectado no solamente a la seguridad nacional sino también a la gobernabilidad.

Por esta razón, en el transcurso del año 2022 se han cometido actos inéditos de violencia tales como la explosión en el barrio de Cristo de Consuelo, ligado a un conflicto de venta y consumo de drogas²; asesinatos a funcionarios del sistema judicial³; cadáveres colgados en el puente de Durán, en el que se evoca un conflicto entre bandas delictivas⁴; motines y asesinatos dentro de los centros de rehabilitación⁵, entre otros. Este oleaje de violencia ha sido resultado de una paupérrima intervención de la fuerza policial, conjunto a una normativa jurídica limitante que impide la actuación integral de las instituciones de seguridad. Pero, ¿cómo el Ecuador puede solucionarlo? Esta es una interrogante que ha sido debatida en otros países y comentada por órganos internacionales de derechos humanos.

Por lo expuesto, en este artículo en primera instancia se analizará la evolución del crimen organizado dentro del Ecuador y posteriormente se discutirá la factibilidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna como respuesta a las olas de violencia. De esta manera, se arribará a una solución para la desarticulación del crimen organizado transnacional, considerando el marco jurídico ecuatoriano que permite la cooperación entre la fuerza militar y la Policía Nacional.

2. CRIMEN ORGANIZADO Y SU EVOLUCIÓN EN LA TRANSACCIONALIDAD

El crimen organizado puede definirse como la unión de un grupo de personas que, por medio de actividades delictivas constantes, buscan una utilidad

1 Decreto Ejecutivo 411, Presidencia de la República [Declaratoria de estado de excepción, causal, motivación, ámbito territorial y período de duración], de 29 de abril de 2022.

2 GK, "Explosiones en Ecuador: un recuento cronológico", GK, 18 de agosto de 2022, <https://gk.city/2022/08/18/explosiones-en-ecuador-recuento-cronologico/>

3 GK, "Estos son los jueces y fiscales asesinados en Ecuador en 2022", GK, 25 de agosto de 2022, <https://gk.city/2022/08/25/estos-son-jueces-fiscales-asesinados-ecuador-2022/>

4 Liz Briceño Pazmiño, "Aparecen dos hombres colgados del puente de Durán", GK, 14 de febrero de 2022, <https://gk.city/2022/02/14/hombres-colgados-puente-duran/>

5 Redacción BBC News Mundo, "Ecuador: más de 40 muertos tras un nuevo motín carcelario", *BBC News*, 9 de mayo de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61326507>

económica.⁶ Los elementos que diferencian al crimen organizado de otro tipo de agrupaciones ilícitas son la existencia de una organización estructurada y flexible, el cometimiento de una actividad delictiva, y el objetivo de generar un rédito económico de esa actividad criminal.⁷

Por un lado, la existencia de una organización estructurada hace referencia a una agrupación de personas que, por medio de la división de trabajo, tiene como finalidad la ejecución de un delito que por su complejidad no puede ser realizado por una sola persona. Por otro lado, la flexibilidad presupone que estas organizaciones pueden ser estructuradas y definidas de diferentes formas pues no se centran en una sola conceptualización. Además, pueden ser cambiantes de acuerdo a su adaptabilidad para seguir delinquir, ya sea para cometer el mismo delito indefinidamente u otros delitos.⁸

En principio, para que una organización pueda ser denominada criminal, debe tener como finalidad la ejecución de delitos o de actividades ilícitas, es decir que su propósito sea la práctica de actividades que forman parte de una cadena que tiene como fin delinquir. Sin embargo, la característica que marca una diferencia importante dentro de la determinación de una organización criminal es la motivación de un rédito económico por el cometimiento de estos delitos. En otras palabras, que la práctica de estas actividades ilícitas les signifique una recompensa y con ello se fundamente su permanente actuar.⁹

En sentido abstracto, y guardando la distancia entre estas dos entidades, se podría equiparar a las organizaciones criminales con una empresa, ya que esta también busca producir utilidades por medio de una actividad comercial. En esta comparación, es necesario tomar en cuenta que la primera es una organización totalmente ilegal y la segunda es una entidad económica legítima. En el caso de las organizaciones criminales su objeto gira en torno a actividades prohibidas por la ley pues tienen un mercado criminal ilícito como lo es el tráfico de órganos, la trata de personas, el narcotráfico, el tráfico de armas, etc.¹⁰

De la misma manera, se puede determinar que los factores que en algún punto llevaron a las compañías a internacionalizarse, son los mismos que ayudaron a las organizaciones criminales a expandir sus fronteras. Así pues, se encuentra la globalización, la comunicación celular, la efectividad del sistema del transporte y el internet como agentes que han permitido que este tipo de

6 The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado 2021 (Ginebra: GI-TOC, 2021), 143, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/global-ocindex-report-spanish.pdf>.

7 Julio Rivera Clavería, *El Crimen Organizado* (Guatemala: Instituto de estudios en seguridad, 2011), 9-10.

8 The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado 2021 (Ginebra: GI-TOC, 2021), 143, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/global-ocindex-report-spanish.pdf>.

9 Ibid.

10 Ibid., 144-145.

organizaciones puedan tener una división de trabajo efectiva sin necesidad de encontrarse cerca e incluso estando dispersas en varios países.¹¹

En fin, se puede concluir que las organizaciones criminales son agrupaciones estructuradas y estables que, por medio de la ejecución de delitos, buscan un beneficio económico y, gracias a la conectividad del mundo actual, han podido expandir sus fronteras y radicarse en varios espacios territoriales sin perder su efectividad.

2.1. ASENTAMIENTO DE ORGANIZACIONES CRIMINALES EN EL ECUADOR

El estudio del índice global de crimen organizado del 2021, realizado por Global Initiative Against Organized Crime, afirma que la existencia del crimen organizado transnacional es una realidad, y que este se desarrolla mucho más rápido que las políticas públicas que lo enfrentan o que al menos tratan de hacerlo.

Dentro del mencionado estudio se determina que América es:

...el único continente donde los mercados más generalizados son las drogas. El comercio de cocaína fue identificado como el mercado ilícito más prolífico del continente, con un promedio continental de 7,41,¹² la puntuación promedio más alta de cualquier continente en cualquiera de los 10 mercados criminales.¹³

Es tan radical el dominio de esta actividad ilícita, que incluso se podría hablar de un monopolio de producción de cocaína, por lo que no existe suficiente oportunidad de desarrollo de otros mercados ilícitos dentro de la región. Si bien este estudio no señala con claridad quiénes son los actores de estas actividades delictivas, sí puede medir de forma abstracta la participación de grupos que influyen dentro de este mercado. Los resultados arrojaron que un índice de 5,46 les corresponde a los grupos organizados, seguidos por los grupos mafiosos con un índice de 5,40, que a su vez son financiados por grupos extranjeros, especialmente colombianos y mexicanos, que tienen un índice de 5,24¹⁴.

Es así que en la actualidad, dentro del Ecuador se ha determinado la presencia de cárteles de narcotráfico mexicano tales como Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Zetas, Familia Michoacana, Cartel del Golfo, entre otros¹⁵; cuyo

11 Fernando Bermejo Marcos, *La globalización del crimen organizado* (San Sebastián: EGUSKILORE, 2010). 103-104.

12 El rango de evaluación de los índices va del 0 al 10, siendo el 10 la puntuación más alta.

13 The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. *Índice global de crimen organizado 2021* (Ginebra: GI-TOC, 2021), 74, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/global-ocindex-report-spanish.pdf>.

14 *Ibid.*

15 La Hora, "Seis bandas se disputan el control de las cárceles", *La Hora Ecuador*, 30 de septiembre de 2021, www.lahora.com.ec/pais/carceles-control-bandas-narcotrafico-ecuador-muertes/

principal objetivo es controlar los puertos marítimos para el transporte de sustancias sujetas a fiscalización. Por tal razón, estos grupos delictivos han incorporado en su organización a bandas nacionales como Choneros, Los largartos, Pipos, Tiguerones y Chone Killers¹⁶. Así mismo, dentro del Ecuador se presume la confabulación de mafias tales como la albanesa, china e italiana, cuyo eje principal no solamente es el narcotráfico, sino el turismo sexual, sicariato y el tráfico de órganos¹⁷.

El asentamiento de estas organizaciones criminales ha permitido que paulatinamente aumente la violencia dentro del país. Durante el año 2022 se han producido asesinatos a jueces y fiscales, explosiones, y motines dentro de los centros de rehabilitación. Estos hechos han mostrado la incapacidad de los efectivos policiales para erradicar y controlar el asentamiento de los grupos criminales, a pesar de que en el Ecuador hay “51.310 policías”¹⁸, que se encuentran principalmente distribuidos en 13 provincias con cifras de “2,8 hasta 5 uniformados por cada 1000 ciudadanos”¹⁹, superando la cantidad sugerida por la ONU, cuyos rangos son “2,9 servidores policiales por cada 1000 habitantes”²⁰. En atención a tales datos, la interrogante que surge es ¿qué cualidad poseen los entes policiales ecuatorianos?

En respuesta a la pregunta planteada anteriormente, conviene subrayar que desde el 2018 hasta el 2022 “1.898 policías ecuatorianos fueron apresados por haber cometido contravenciones o delitos tipificados en el Código Integral Penal”²¹. Sin embargo, el “63% de estos policías volvieron a la fuerza”²². En el Ecuador, los agentes policiales al momento de ser reclutados cumplen con requisitos físicos, educativos y antecedentes judiciales intachables. No obstante, al ingresar a la Fuerza se encuentran sumidos en un ente corrupto, que se compromete a mantener sus cargos a pesar de haber cometido delitos penales; dejando de lado las normas que deben cumplir y los ciudadanos que deben proteger.

2.2. EVOLUCIÓN DEL ECUADOR DENTRO DE LA NARCOACTIVIDAD

Dentro de los países andinos Ecuador era una nación con ausencia de cultivos ilícitos, pero en los años ochenta, debido a la posición geográfica que tiene,

16 La Hora, “Mafias, un escalón más peligroso que los cárteles de droga, operan en Ecuador”, *La Hora Ecuador*, 25 de enero de 2022, www.lahora.com.ec/pais/mafias-muertes-violentas-presencia-ecuador/

17 El telégrafo, “Ministro del Interior asegura que hay mafias internacionales en el Ecuador”, *El Telégrafo*, 18 de mayo de 2022, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/ministro-interior-mafia-crimen-organizado-ecuador>

18 Bolívar, Velasco. En cuatro provincias del Ecuador hace falta un mayor número de policías. *El Comercio*, 24 de marzo de 2022, párr. 13, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/provincias-ecuador-falta-policias-violencia-crimen.html>

19 Ibid.

20 Daniel Schuster Rodríguez. ¿Como se gobierna la seguridad desde el ámbito local?, (Costa Rica:2017), 55, <http://repo.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/6447/1/41000.pdf>

21 Alina Manrique. “Delitos policiales: la ineficacia depuración en Ecuador”, *GK*, 25 de julio de 2022, párr. 7, <https://gk.city/2022/07/25/delitos-policia-depuracion-corrupcion/>

22 Ibid, párr. 7.

al encontrarse rodeado de países como Perú siendo el mayor productor de cocaína, y Colombia como el mayor exportador de esta, el Ecuador se involucró de manera muy significativa en tareas de tránsito y apoyo logístico. Claro que su intervención en el narcotráfico no se terminó ahí. Años después, comenzó el cultivo de coca en la zona oriental del país, específicamente en las provincias de Napo y Sucumbíos, las cuales fueron descubiertas por la policía ecuatoriana dos años más tarde, quienes destruyeron las áreas de cultivo y desmantelaron al primer laboratorio de fabricación de precursores químicos²³.

Posteriormente, en 1989 se descubrieron evidencias del renacimiento de cultivos en el Oriente, Esmeraldas, Quito y Santo Domingo de los Colorados. Estas continuaban siendo plantaciones marginales que no presionaban al Estado, sino que respondían a mercados externos y no a una producción interna influenciada por la frontera colombiana. No obstante, con el pasar del tiempo la insuficiencia de recursos estatales para el control de plantaciones ilícitas desencadenó en el aumento de la producción de coca, así como en el aumento de tráfico de precursores ya que varias veces se realizaban importaciones mayores a lo requerido por la industria. Sin embargo, como esta acción no era considerada delito, era imposible detener a los gestores²⁴, así que en los años noventa la Procuraduría General del Estado presentó un proyecto de reformas a la ley que:

[...]contemplaba la ampliación de las penas de reclusión mayor extraordinaria, la extradición de nacionales involucrados en el tráfico de drogas, la ‘regulación del hábeas corpus’ y la penalización de algunas actividades antes no consideradas como ilegales, tales como el tráfico de precursores y el narcolavado.²⁵

No obstante, la reforma realizada tuvo grandes críticas ya que atacaba de manera directa a las actividades de los pequeños traficantes y consumidores, pero no a los verdaderos implicados, quienes eran organizaciones criminales que crecían con el tiempo.

Más adelante, en los años 2018 y 2019, el Ecuador se vio vulnerado por la presencia de la delincuencia organizada, la cual afectaba la paz de la nación con atentados tales como un coche bomba en San Lorenzo, la detonación de una antena en la parroquia Viche, la destrucción de un patrullero en Alto Tambo y el secuestro y asesinato de periodistas en Mataje²⁶. Estos actos son evidencia del gran índice de criminalidad que con el pasar de los años no ha cambiado.

23 Alexei Páez, “La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico”, en *La Economía Política del Narcotráfico: El Caso Ecuatoriano*, ed. Bruce Bagley, Adrián Bonilla, y Alexei Páez (Quito: FLACSO-Sede Ecuador, 1991), 144.

24 *Ibid.*, 147.

25 *Ibid.*, 154.

26 Renato Rivera Rhon y Carlos Bravo Grijalva, “Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 14, no. 28 (Septiembre 2020): 21, <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/187/233>.

Las organizaciones criminales continúan haciendo uso de la violencia como mecanismo de defensa para llevar a cabo el narcotráfico y mantener el control de organizaciones rivales que realizan las mismas acciones.

2.3. IMPORTANCIA DEL ECUADOR EN LA NARCOACTIVIDAD

Durante los últimos años Ecuador se ha convertido en un país muy codiciable para el crimen organizado transnacional debido a que se han expandido en la región organizaciones dedicadas al narcotráfico, con la implementación de un nuevo modelo de reestructuración. Esto se explica porque las rutas comenzaron a tener una nueva fuente de origen que no solo iniciaba en Colombia para llegar a su destino sino también en el Ecuador, facilitando así el cultivo y el tránsito de la mercancía ilícita.

Además se han creado varios pasos fronterizos no autorizados que contribuyen a la logística del transporte de sustancias sujetas a fiscalización, ya que no solo coadyuvan a evitar el control de las autoridades en el narcotráfico, sino también para el cometimiento de otros ilícitos como el tráfico de hidrocarburos o armamentos. Asimismo, un factor importante es la moneda en curso dentro del Ecuador, el dólar americano. Esto permite que la mercancía tenga un mayor precio en el mercado, que a la vez es fundamental para el lavado de activos al permitir la adquisición de bienes con estabilidad monetaria, que debido a su gran circulación hace al dólar norteamericano más cotizado y con menor devaluación frente al peso colombiano.

Por último, el Ecuador es considerado un punto estratégico por la presencia de controles débiles, ya que es evidente que en el marco del crimen organizado transnacional, existe poca intervención de las Fuerzas Armadas (en adelante, F.F.A.A.), empezando por una normativa que restringe su participación, es decir, solo actúa cuando es necesario hacerlo. La falta de preparación para afrontar la realidad actual y la deficiencia en materia de tecnología, permite que las sustancias ilícitas no sean retenidas y lleguen a su destino sin inconveniente alguno.

Así pues, tal como menciona la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, todas estas condiciones favorables contribuyen a que se lleve a cabo el efecto dominó, en el que se realiza la migración de la materia prima a sus alrededores más próximos, en este caso implica la expansión de la hoja de coca de la frontera de Perú y Colombia a Ecuador.²⁷

²⁷ Ibid.,13.

2.4. LEGISLACIÓN APLICABLE EN EL ECUADOR CON RELACIÓN AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

En la normativa ecuatoriana, existen pocas disposiciones que hacen referencia al crimen organizado transnacional. Se puede interpretar que esta legislación busca tener un concepto más amplio que incluya a más tipos de organizaciones criminales, por lo que el crimen organizado es entendido como una especie de delincuencia organizada.

Por ende, el Ecuador tiene en ciertos temas una normativa llena de vacíos que ocasionan incertidumbre, es por ello que, en apelación a la seguridad jurídica, algunos doctrinarios como Boister y Zúñiga²⁸ establecen un concepto claro y concreto de crimen organizado transnacional. No obstante, si se optara por conceptualizarlo, sería un verdadero reto en el que se debería tratar de abarcar todo crimen que pueda darse en el futuro para no dejarlo en la impunidad. De esta manera, es razonable no limitarse estrictamente a una definición única, porque con ello se estaría excluyendo a ciertos delitos similares que emergen de manera constante a medida que la tecnología avanza, por lo que se tendría que elaborar una normativa que se adapte a la realidad actual y que evolucione con el tiempo.

A pesar de no haber normativa ecuatoriana suficiente que permita tener un panorama claro en este tema, en lo que respecta a la existente, se pueden identificar algunas disposiciones. En cuanto al Código Orgánico Integral Penal (en adelante, COIP), su artículo 496 se refiere a las investigaciones que se deben llevar a cabo de forma conjunta con otros países, en consideración de normativas de asistencia penal internacional²⁹. También está el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público cuyo artículo 61 numeral 11 prescribe que una de las funciones que ejerce la Policía Nacional, es la prevención e investigación de la delincuencia organizada transnacional.³⁰ Además, en el ámbito de la inteligencia, la ley de Seguridad Pública de Estado crea al Sistema Nacional de Inteligencia (en adelante SIN), que tiene como ente rector al Centro de Inteligencia Estratégica (en adelante C.I.E.S.), ejerciendo la potestad de identificar estructuras, impactos en la seguridad, su colaboración con el sistema de justicia criminal, y operaciones internacionales del crimen organizado transnacional.³¹ Dentro del Sistema de Inteligencia

28 Neil Boister, "Transnational Criminal Law?" (European Journal of International Law, 2003), 954, citado en Rosa Angélica Sornoza Castro, "Delincuencia organizada transnacional y su incidencia en las relaciones internacionales", *593 Digital Publisher CEIT 7*, no. 1-1. (febrero 2022): 558, doi.org/10.33386/593dp.2022.1-1.994.

Laura Zúñiga Rodríguez, *El concepto de criminalidad organizada transnacional: Problemas y propuestas*. (Nuevo Foro Penal, 2016), 95, citado en Rosa Angélica Sornoza Castro, "Delincuencia organizada transnacional y su incidencia en las relaciones internacionales", *593 Digital Publisher CEIT 7*, no. 1-1. (febrero 2022): 555, doi.org/10.33386/593dp.2022.1-1.994.

29 Artículo 496, Código Orgánico Integral Pena [COIP]. R.O 180, 10 de febrero de 2014.

30 Artículo 61, Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público [COESCOP]. R.O. Suplemento 19, 21 de junio de 2017.

31 Artículo 9, Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. R.O. Suplemento.290, 30 de septiembre de 2010.

Nacional se encuentra un subsistema de Inteligencia Militar del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que les permite cooperar en actividades de inteligencia militar con respecto a ámbitos relacionados a su competencia.³²

3. FUERZAS ARMADAS Y SU MARCO LEGAL

Las Fuerzas Armadas son una institución que se encuentra dentro de la estructura de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que la Policía Nacional. Si bien las dos son instituciones de defensa, cada una tiene una misión constitucional que las diferencia. Las F.F.A.A. defienden la soberanía y la integridad territorial, con lo cual cooperan al desarrollo y seguridad integral del Estado; mientras que la Policía Nacional es responsable de la protección interna y el orden público, actuando en pro de las necesidades de la ciudadanía. Por ende, las F.F.A.A. tienen un ámbito de competencia centrado en la defensa nacional, mientras que la Policía Nacional ostenta competencia en los temas de seguridad ciudadana como la delincuencia común.

Además, en virtud de la racionalidad del medio empleado en el uso de la fuerza, cada una de las entidades cuenta con un armamento acorde a sus funciones empleadas. Esto se puede evidenciar en el artículo 16 del Reglamento sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios; en el que se prescribe que las armas de fuego restringidas a la Policía Nacional son las carabinas de repetición, revólveres hasta el calibre 38, gases de empleo de la Policía Nacional, subametralladoras y pistolas semiautomáticas de hasta calibre 9mm³³. En cambio, en el mismo cuerpo normativo, en el artículo 15 se especifica que las armas apropiadas para las F.F.A.A, son los cañones, tanques de guerra, granadas de mano, lanzagranadas, bombas de aviación³⁴, entre otras más que puedan ser de uso para la guerra y proteger la integridad territorial. Por tanto, frente a la diferenciación y con base en la normativa antes detallada, se ha recomendado que exista una defensa proporcional al uso de la fuerza, en función de respetar cada una de sus competencias y evitar un exceso en el medio empleado.

Incluso la Corte IDH, en el caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, en la sentencia de 24 de octubre de 2012, evidenció que en el supuesto tráfico de estupefacientes, el Estado no realizó un operativo acorde a la situación sino demostrando una falta de capacitación y organización, provocando la muerte de varias personas. Por lo tanto, la Corte recomienda a los agentes estatales realizar una evaluación considerando que el uso de la fuerza debe estar en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y

³² Artículo 7, Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010.

³³ Artículo 16, Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. R.O 32, 27 de marzo de 1997.

³⁴ Artículo 15, Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, 1997.

proporcionalidad. En este sentido siguiendo los principios básicos del uso de la fuerza, el Estado debería emplearla cuando exista un objetivo legítimo que no pueda ser protegido por otro medio menos dañoso, empleándola de manera proporcional a la recibida³⁵.

En Ecuador, la seguridad ciudadana, así como la soberanía, son considerados bienes jurídicos protegidos por la Constitución³⁶ que, en ocasiones como las guerras, robos que atentan contra la vida y amotinamientos penitenciarios, solo pueden ser protegidos por medio del uso de la fuerza. Esta fuerza empleada por el Estado debe ser proporcional al nivel de resistencia o agresión recibida. Actualmente el nivel de agresión por parte de las organizaciones criminales asentadas en Ecuador puede llegar a ser incluso más alto que el de respuesta empleado por la fuerza legítima del Estado, en este caso ejercida por la Policía Nacional. Un ejemplo de ello se ve reflejado en la noticia de 3 de septiembre del 2022 publicada por el periódico Primicias, donde se registra la requisita de fusiles y artefactos explosivos de uso militar dentro de la penitenciaría del litoral³⁷, sin contar con que anteriormente se han llegado a encontrar hasta motosierras³⁸. Es claro que la fuerza con la que está respondiendo el Estado, no es proporcional sino de menor nivel a la fuerza de agresión de las organizaciones criminales, lo que resulta ineficiente para la tutela de los bienes jurídicos protegidos.

Ahora bien, existe una excepción mediante la cual las Fuerzas Armadas pueden colaborar con la Policía Nacional y, por lo tanto, tratar temas de seguridad interna. Esta se da bajo supuesto de un estado de excepción. Así pues, se entiende que esta cooperación ocurre únicamente en casos excepcionales y dentro de un carácter urgente y necesario del territorio nacional. Inclusive, la Corte Constitucional en la sentencia No. 33-20-IN/21 ha determinado como requerimientos que esta cooperación tiene que ser: extraordinaria, subordinada, complementaria a las funciones de la PNE, regulada y fiscalizada³⁹. Además, las F.F.A.A en su rol de cooperación deberán emplear la fuerza de forma progresiva y proporcional a la resistencia empleada por el otro sujeto. Esta proporcionalidad no solo se debe evidenciar en el uso de la fuerza, sino también en la movilización del personal de las F.F.A.A. y debe ceñirse a los límites de lo expresado en el decreto de excepción tanto espacial como temporalmente.⁴⁰

35 Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, reparaciones y Costas, 24 de octubre de 2012, párr. 83-85.

36 Artículos 158 y 163, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

37 Redacción Primicias, "Policía incauta explosivos y más de 3.300 municiones en la Penitenciaría", *Primicias*, 3 de septiembre de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/policia-incauta-explosivos-municiones-penitenciaria-litoral/>

38 Oliver Pieper, "Matanza en las cárceles de Ecuador: una catástrofe anunciada", *DW Made for Minds*, 26 de febrero de 2021, <https://www.dw.com/es/matanza-en-las-c%C3%A1rceles-de-ecuador-una-cat%C3%A1strofe-anunciada/a-56719666>

39 Causa No. 33-20-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 05 mayo de 2021, párr. 97.

40 Dictamen No. 6-21-EE, voto salvado, Corte Constitucional del Ecuador, 03 noviembre de 2021, párr. 35.

El motivo de esta limitación a la cooperación de las instituciones de seguridad se da para garantizar un procedimiento adecuado en los distintos escenarios de conflicto. Tomando en cuenta que las F.F.A.A se capacitan para enfrentar a situaciones de guerra, mientras que la Policía Nacional se forma para combatir delincuencia interna y conflictos entre civiles. Si bien ambas instituciones gozan del uso legítimo de la fuerza, la intensidad y la modulación de la misma es diferente para cada institución. Por lo que las F.F.A.A. al no estar capacitadas para tratar las situaciones de conflicto interno y tener una formación más agresiva con respecto a empleo de la fuerza, podría generar vulneración de los derechos humanos de los ciudadanos.

3.1. FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMAS EN LA SEGURIDAD INTERNA

Actualmente, las Fuerzas Armadas se encuentran en desuso ya que el más reciente altercado bélico suscitado fue el del Alto Cenepa, en el año de 1995. Por otro lado, adquirieron competencia en el conflicto inter doméstico en la frontera colombo-ecuatoriana, la que envuelve crímenes de narcotráfico y grupos irregulares armados que van acaeciando desde el 2018, tras la celebración del Acuerdo de Paz en el año 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP.⁴¹

Sin lugar a duda, los temas de defensa en soberanía e integridad territorial llegan a ser poco presentes en la realidad ecuatoriana. Por lo que, dentro de ella, surgen propuestas de modificar las funciones de las Fuerzas Armadas para que tengan mayor participación dentro de la sociedad y ayuden a procurar la protección de los ciudadanos y el Estado ante nuevas problemáticas como son las organizaciones criminales transnacionales. Un ejemplo de esta iniciativa es el proyecto de ley de seguridad propuesto por el ejecutivo ante la Asamblea en enero del 2022, que si llegara a aprobarse ampliaría la competencia de las F.F.A.A para cooperar con la Policía Nacional en la declaratoria de estados de emergencia ⁴². Razón por la que dentro de este artículo se tratarán dos posturas. La primera de ellas motiva a que las Fuerzas Armadas controlen la seguridad interna junto con la Policía Nacional, y la segunda engloba la tesis de intervención excepcional de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna.

41 Fernando Conde y Marlo Orbe, “Grupos irregulares armados en el conflicto de la frontera colombo-ecuatoriana y su relación con el narcotráfico”, *Military Review* 75, no.2 (Segundo Trimestre 2020): 16, <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Conde-grupos-irregulares-armados-en-el-conflicto-de-la-frontera-colombo-ecuatoriana-y-su-relacion-con-el-narcotrafico-SPA-Q2-2020.pdf>.

42 Proyecto de ley orgánica de seguridad integral y fortalecimiento de la fuerza pública. Ingresado el 25 de enero del 2022 a la Asamblea Nacional.

3.1.1. INTERVENCIÓN PLENA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERNA

La injerencia de las F.F.A.A. dentro de la seguridad interna puede ser una alternativa a las olas de violencia internacionales que se han desarrollado durante estos años, ligadas al crimen común y organizado, que se ha convertido en tema de seguridad nacional, ya que se encuentran en peligro la sociedad, la gobernabilidad y la democracia. Esto implica que los Estados deban batallar con nuevos retos, razón por la que se permite la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, tal como lo han realizado Brasil, Guatemala, y México.⁴³

Esta postura ha sido fundamentada por la falta de capacidad y experticia de los cuerpos policiales, lo que permite que los militares con su capacidad de inteligencia y seguridad puedan actuar. Así mismo, el aumento de la corrupción en la Policía Nacional y la falta de credibilidad de los ciudadanos en la institución es menor que la que reciben las Fuerzas Armadas. De hecho en el Ecuador, según una encuesta realizada por CEDATOS, en noviembre de 2019, la confianza en las F.F.A.A. fue del 78,4%, cantidad superior a la de la Policía Nacional que era de 53,7%, lo que demuestra un latente descontento social que se incrementa por una carente actuación ante la ola de delitos.⁴⁴

Sin embargo, el hecho de que el poder militar actúe en conjunto con la policía es una solución cortoplacista impulsada por el poder ejecutivo ante la presión político-electoral al tratar de resolver las promesas de campaña de frenar a la inseguridad durante el período de mandato.⁴⁵ No obstante, esto no resuelve el problema que se ha generado durante años, ya que los resultados devendrían de políticas debidamente desarrolladas que batallen con la delincuencia y violencia de raíz, resultando en soluciones a largo plazo.

Además, la conjunción de estas dos instituciones implica que el poder militar se desprofesionaliza. Es decir, la superposición de funciones con la Policía Nacional y la militarización de la Fuerza Policial implicaría el uso de armas letales y la posible aplicación de la doctrina de combate militar en la que se permite derrotar al enemigo. Esto conlleva a la desprotección del ciudadano dado que se ve vulnerado por las propias instituciones de seguridad. Es así

43 Lucía Dammert y David Álvarez Veloso, "Fuerzas Armadas en seguridad pública ¿Solución o problema?", *Nueva Sociedad*, no.218. (noviembre/diciembre 2008): 3, https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Fuerzas_armadas_en_Seguridad_Publica_Sol.pdf

44 Ángel Polibio Córdova, "El Ecuador antes y después de octubre de 2019", en *La fuerza de la opinión pública: Ecuador en perspectiva*, ed. Colegio de México, DGEA de México; DANE de Colombia, PUCE de Ecuador, Banco Central del Ecuador, Universidades de Pittsburgh y Vanderbilt de Estados Unidos de América, y por Cedatos (Quito: CEDATOS, 2019), 403.

45 Lucía Dammert y John Bailey, "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", *Foreign Affairs en Español* 7, no.2 (Abril-junio 2007): 61, https://www.researchgate.net/profile/Lucia-Dammert/publication/320163869_Militarizacion_de_la_Seguridad_Publica_en_America_Latina/links/59d1c6c30f7e9b4fd7fa2dff/Militarizacion-de-la-Seguridad-Publica-en-America-Latina.pdf.

que, la CIDH indica que la seguridad ciudadana militarizada “ha resultado en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad”⁴⁶.

3.1.2. INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTROL DE LA SEGURIDAD INTERNA

Por el contrario, surge una segunda tesis que imposibilita la injerencia permanente de las F.F.A.A. en la seguridad interna, aún en el combate de crímenes y delitos surgidos por el actual aumento de olas de violencia. Esto fundamentado en funciones constitucionalmente establecidas que son diversas e insustituibles entre sí, y en el cumplimiento de derechos humanos. Se puede disponer a las F.F.A.A. complementar funciones de la Policía Nacional siempre y cuando esta actuación sea “temporal, extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”⁴⁷ tomando en consideración su funcionamiento, misión institucional y entrenamiento.

Es así que, con el afán de combatir la digresión del orden público, algunos Estados han dispuesto la cooperación de las F.F. A.A. y la Policía Nacional de manera “temporal, extraordinaria, coordinada y complementaria”⁴⁸ en la seguridad interna. De esta manera, en el derecho ecuatoriano se ha determinado la importancia de la motivación al momento de decretar un estado de excepción por grave conmoción interna enfocado en contrarrestar el alto índice de delincuencia. El dictamen No. 6-21-EE/21 recoge un voto salvado, en el que los jueces constitucionales Karla Andrade, Daniela Salazar y Francisco Ávila señalan que la alta actividad delictiva no justifica por sí sola la necesidad de un estado de excepción. Esta debe estar acompañada de un análisis acerca de la capacidad ordinaria de respuesta del Estado y del control de seguridad interna. Caso contrario, un decreto de estado de excepción tendría el fin de:

...diluir las distintas salvaguardas institucionales de nuestro sistema democrático, suspender o limitar los derechos constitucionales desproporcionada o arbitrariamente en su ejecución, y adoptar decisiones sobre asuntos trascendentales para el estado constitucionalmente sin deliberación⁴⁹

En otros Estados como Brasil, México y Guatemala⁵⁰ está autorizada la intervención militar de manera amplia y difusa, lo cual provoca la suspensión de garantías. Cabe resaltar que la mencionada interrupción debe ser una medida

46 CIDH, “Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México”, *Organización de los Estados Americanos*. Washington: OEA (octubre 2015): párr. 21 <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112a.asp> .

47 Causa No. 6-21-EE/21, Voto Salvado, Corte Constitucional del Ecuador, 01 diciembre de 2021, párr. 4.

48 Causa No. 33-20-IN/21, párr.97.

49 Causa No. 6-21-EE/21, Voto Salvado, párr. 4

50 Lucía Dammert y David Álvarez, “Fuerzas Armadas en seguridad pública ¿Solución o problema?,” *Nueva Sociedad*, no.218. (noviembre/diciembre 2008): 3, https://www.cascede.org/BibliotecaCasede/Fuerzas_armadas_en_Seguridad_Publica_Sol.pdf

excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia. Por consiguiente, el artículo 27, numeral 1 de la Convención Americana, dicta que la suspensión de garantías debe ser “en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”⁵¹. Pero la misma norma, en el numeral 2, no autoriza la suspensión de derechos como la vida, integridad personal, nacionalidad, el reconocimiento a la personalidad jurídica, entre otros.⁵²

De ahí que la fuerza policial es un eje de la seguridad ciudadana, es decir, es una institución de “prevención o represión del delito y la violencia”.⁵³ Este tipo de denominación surge con el fin de diferenciar la seguridad que existe en Estados democráticos con la de los regímenes autoritarios, dado que el sistema democrático y el estado de derechos garantiza la protección de derechos humanos; por lo que la autoridad gubernamental tiene la responsabilidad de implementar una política pública de seguridad ciudadana.

Al constituirse la Policía Nacional como un organismo necesario para la “vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población”⁵⁴, en el que debe existir un “despliegue territorial y funcional”⁵⁵ de las fuerzas policiales, puesto que esto permitirá la disuasión de la inseguridad en la que se distribuyan de mejor manera los recursos materiales y humanos, con el fin de que se prevengan, retraigan y erradiquen delitos. Caso contrario, la confianza que es otorgada por la población desaparece, porque consideran que la Policía Nacional no es capaz de solucionar delitos, dejándolos en la impunidad.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas poseen una propia estructura y jerarquía de mando, tienen la función de defensa nacional, ayuda humanitaria y control de disturbios internos. De hecho, la intervención de la F.F.A.A. en el ámbito civil debe ser limitado, puesto que la preparación militar está dirigida a “derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles”,⁵⁶ sumados al posible incremento de tensiones sociales y violaciones de derechos humanos, ya que la presencia militar puede contemplar como enemigos internos a ciudadanos comunes que, al pertenecer a un determinado estrato social, etnia o trabajo, pueden ser vulnerados. Así pues, la intervención de las Fuerzas Armadas no constituye un medio para enfrentar la criminalidad ordinaria, debido a que no es un peligro a la soberanía e integridad del Estado, pero sí debe ser un deber de la Policía Nacional.

51 Artículo 27, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969.

52 Id.

53 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 57.

54 Informe sobre Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr.294.

55 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009, párr. 81.

56 Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, reparaciones y Costas, 4 de julio de 2007, párr. 51.

En suma, la CIDH establece que la lucha contra el crimen debe tener procedimientos que permitan garantizar la seguridad pública y los derechos humanos. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que los Estados tienen la obligación de capacitar a los cuerpos armados y de seguridad sobre normas de protección de derechos humanos, los límites y el entrenamiento para elección de uso de armas de fuego. Debido a que puede existir un desbordamiento de violencia, en donde los delincuentes sean más “rápidos y crueles en sus operaciones”⁵⁷. También, es deber de los Estados determinar la intervención de las F.F.A.A. considerando a “qué tipo de delincuencia y grupos deben enfrentarse los militares”⁵⁸, ya que la CIDH ha permitido la acción de las fuerzas militares cuando existen actos de terrorismo y de grupos subversivos. No obstante, este actuar también debe ser legislado en el ordenamiento jurídico propio de cada Estado.

4. SEGURIDAD INTEGRAL

En el Ecuador, la Constitución del 2008 instituye el principio de Seguridad Integral como un deber primordial del Estado, ligado a la ideología de la administración gubernamental, liderada por el expresidente Rafael Correa.

La Seguridad Integral, dentro de la norma suprema ecuatoriana, no tiene una conceptualización explícita, por lo que tomando en consideración estudios doctrinarios y normas inferiores, se la define como “una lógica de acción proactiva y defensiva”⁵⁹ que trasciende al término Seguridad Nacional, pues incide en los “sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la Seguridad Interior”.⁶⁰ En este sentido, el Estado ecuatoriano desafía las amenazas tradicionales, contemporáneas y multidimensionales como la que representa la delincuencia organizada transnacional, cumple con el deber del buen vivir, garantizando una cultura de paz, seguridad humana, justicia, democracia y libre de corrupción.

Por otra parte, la Política de la Defensa del Ecuador, determina que la seguridad integral colige dos temas fundamentales: el primero, es la protección de los ciudadanos en el territorio nacional, es decir, la protección ciudadana, la cual está encargada a la Policía Nacional con apoyo de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, la defensa del Estado por parte de las F.F.A.A., en el que se

57 Bruno Pesantes Muirragui, *El Rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interna del Estado la falta de cumplimiento de los Estándares Internacionales por parte de Ecuador* (Quito:2015), 63, <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4806/1/122530.pdf>

58 Ibid.

59 Fundación Alternativas, “Introducción”, en *La Seguridad Integral: España 2020*, ed. Óscar Jaime Jiménez y Antonio Díaz Fernández (Madrid: Grupo Parlamentario,2020), 8.

60 Ibid.

ve envuelta la protección de zonas de seguridad, áreas protegidas y soberanía territorial.⁶¹

En virtud de lo anteriormente expuesto, este nuevo paradigma permite la cooperación de acciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional cuando surjan estados de excepción y para mantener el orden público por mandato del presidente de la República; siendo el Ministro del Interior encargado de dicha coordinación.⁶² Su actuar deberá respetar los derechos de los ciudadanos, evitará el excesivo abuso de la fuerza y se someterá al cumplimiento y competencias atribuidas por la Constitución y el poder Civil. Además, la Corte Constitucional del Ecuador determina que las F.F.A.A. al momento de coadyuvar a la fuerza policial, deben tener a su disposición “el equipamiento necesario y apropiado para ejercer tal función”⁶³.

Lamentablemente, el enfoque de seguridad integral provoca una “desmilitarización y debilitamiento doctrinario”⁶⁴, pues las Fuerzas Armadas y Policía Nacional tienen diversas funciones atribuidas constitucionalmente a las que la seguridad integral pretende abarcar. Aspectos como la seguridad interna, económica, ambiental, internacional, humana, entre otras. Así pues, las instituciones de seguridad no están totalmente capacitadas para resolver estos enfoques, razón por la que existe la necesidad de llamar a los “agentes de la sociedad ecuatoriana”⁶⁵, funciones del Estado y Ministerios para el cumplimiento de la seguridad integral, garantizando el orden público, dignidad humana, seguridad personal y de propiedad. Finalmente, el Ecuador tiene una deficiente educación y capacitación, lo que no garantiza que las F.F.A.A. y la misma Policía Nacional actúen en pro de los derechos ciudadanos.

ANÁLISIS

5. ¿PUEDEN LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL?

Para poder contestar esta pregunta es importante determinar las posibilidades que contempla la Constitución para la intervención de las Fuerzas Armadas. La primera radica en el cumplimiento de su misión institucional y la segunda, se da en forma de cooperación con la Policía Nacional. Cabe recalcar que, dentro de la primera hipótesis, las F.F.A.A actuarían de manera independiente

61 Ministerio de Defensa Nacional, “Fundamentos para la actualización de la política de defensa nacional”, en Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”, ed. Sandra Guerra. (Quito: Instituto Geográfico Militar, 2018), 19.

62 Artículo “Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional”, Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009.

63 Causa No. 33-20-IN/21, párr. 140.

64 Lester Cabrera, “La seguridad Integral en Ecuador: Una visión crítica del concepto a una década de su concepción”, *Revista UNISCI* no. 51, (octubre 2019): 413, <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-69>.

65 Pesantes, El Rol de las Fuerzas Armadas, 42.

debido a la amenaza de la soberanía o integridad territorial y la segunda se activa únicamente en períodos excepcionales, donde las F.F.A.A cooperan con la Policía Nacional para restablecer el orden interno. Por lo que, se puede concluir que existen dos maneras de intervención de las F.F.A.A.

Para determinar cuál de estas dos formas de intervención militar puede usarse en contra del crimen organizado transnacional, hay que analizar dos aspectos importantes: la amenaza a la soberanía y la potencialidad de dictaminar estados de excepción por altos índices de violencia; ambos factores causados por el crimen organizado transnacional. El primer punto de análisis servirá para determinar si existe la posibilidad de una actuación independiente, fundamentada en el cumplimiento de su misión institucional, y el segundo punto de análisis determinará si existe la posibilidad de intervenciones excepcionales para el control del orden interno.

5.1 FORMA DE INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL

En primer lugar, se analizó la postura de la intervención excepcional, en donde se plantea el actuar de las F.F.A.A en forma de cooperación a las labores de la Policía Nacional. Es pertinente recordar que la CIDH ha determinado que el alto índice de violencia proveniente del crimen organizado internacional no es causal suficiente para que las Fuerzas Armadas intervengan de manera independiente en el control de la seguridad interna. En consecuencia, dado que esta es una función constitucionalmente otorgada a la Policía Nacional por el hecho de su instrucción enfocada a la protección del ciudadano, la cual es distinta a la misión de defensa de la soberanía e integridad territorial de las F.F.A.A.

De esta manera, el Estado ecuatoriano ha aceptado la injerencia de las Fuerzas Armadas de manera extraordinaria dentro de un lapso específico, excepcional y con causales determinadas. Así pues, Ecuador ha elaborado normativa que se alinea a la tesis de seguridad integral, al orden jerárquico de aplicación de normas y a la prevalencia de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables a los establecidos en la Norma Suprema.⁶⁶ Esto con el fin de evitar la vulneración de garantías constitucionales.

Un claro ejemplo de la intervención insólita de las Fuerzas Armadas se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 411 con fecha 29 de abril de 2022. Este decreto tuvo como objetivo declarar Estado de Excepción de manera focalizada en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí; permitiendo la intervención coordinada de las FFAA y la Policía Nacional. De esta forma se logró

⁶⁶ Artículos 424 y 425, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

precautelar los derechos, y restablecer la paz y el orden público, que han sido vulnerados por el alto índice de inseguridad causado por la conversión de delincuencia común a crimen organizado transnacional, en el que la actuación policial fue insuficiente para mantener el orden público.

Cabe destacar que, dentro de esta forma de participación, las F.F.A.A. están subordinadas a la Policía y complementan su labor, lo que las faculta a combatir tanto el crimen organizado internacional como la delincuencia común con el fin de restablecer el orden público, siempre y cuando así lo dispongan las directrices policiales y se encuentren bajo un estado de excepción.

5.2 FORMA DE INTERVENCIÓN AMPARADA EN SU MISIÓN CONSTITUCIONAL

El análisis de la intervención de las F.F.A.A. como una forma de cumplimiento de su misión institucional para combatir el crimen organizado internacional, depende de la magnitud de estos delitos en la sociedad. Si este tipo de delitos llegará a perturbar o a amenazar la soberanía, no habría ningún impedimento para que las F.F.A.A. intervengan de manera directa e independiente para combatirlos.

Para poder analizar si existe una verdadera amenaza a la soberanía, se comenzará por definirla. Cabanellas sostiene que soberanía es “El poder del estado que afirma su superioridad jurídica sobre cualquier otro poder, sin aceptar limitación ni subordinación que cercenen sus facultades ni su independencia dentro de su territorio o posesiones”.⁶⁷

Por ende, se entiende que la soberanía es un poder absoluto que viene del pueblo y se delega al Estado para que pueda ser ejercido dentro de su territorio, y goza de independencia de otros poderes similares. Con base en este poder es que el Estado está facultado a determinar un orden interno y hacerlo cumplir. A esto se lo denomina soberanía interna, y es por esta razón que los Estados gozan del monopolio de la fuerza.

Con anterioridad, se mencionó que existen precedentes internacionales que determinan que las organizaciones criminales, incluso las internacionales, de ninguna manera afectan a la soberanía, pero dentro de la realidad ecuatoriana se puede observar que las zonas geográficas donde se ha asentado el narcotráfico, carecen de soberanía interna. Es decir, dentro de estas áreas existe otro tipo de poder que está evitando el orden interno dispuesto por la legislación ecuatoriana, que incluso ha llegado al límite de ser incontrolable por la fuerza pública, convirtiéndose en una amenaza para la soberanía. En suma, puede

⁶⁷ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico elemental* (Buenos Aires: Heliasta, 2005), 297.

que este tipo de organizaciones no tengan como objetivo buscar poder, pero en la práctica lo han ido adquiriendo en el trascurso de su delinquir.

Una demostración de esta falta de control y de fiscalización se pudo presenciar en el mes de mayo del 2022, cuando las provincias de Manabí, Esmeraldas y Guayas se vieron sometidas a un estado de excepción por el desproporcionado aumento en el índice de criminalidad que registraban estas provincias. Sin lugar a duda, este es un hecho que permite analizar la complejidad de las organizaciones criminales internacionales y la insuficiencia del control Policial para poder combatir este problema. Puesto que esta es una amenaza que sobrepasa el umbral de la delincuencia común, atentando en realidad a la soberanía interna, razón por la cual la Policía Nacional no tiene la capacidad suficiente para enfrentarla.

Sin embargo, el riesgo de militarizar las calles y utilizar los efectivos de las F.F.A.A. puede ser contraproducente para la garantía de los derechos humanos. Además, esta hipótesis faculta a los militares a combatir únicamente el crimen organizado internacional, y en la práctica, determinar caso por caso el origen de un delito para poder actuar es ineficaz. Por lo que de ninguna manera los militares podrían combatir delitos comunes debido a la falta de certidumbre de su origen. Es por este motivo que de utilizarse esta hipótesis, las F.F.A.A. se encargarían únicamente de la investigación y desarticulación de este tipo de organizaciones, ya que de esta manera, existiría una actuación focalizada que garantice el cumplimiento de los derechos humanos.

6. CONCLUSIONES

En síntesis, dentro de la realidad ecuatoriana existen organizaciones criminales transnacionales que, debido a su generación de beneficios económicos, se han convertido en el motor financiero del crimen común. Además, a este factor se suma el alto índice de rivalidad entre organizaciones por tomar posesión del territorio ecuatoriano, ya que este es estratégico para su cadena de producción. La unión de estos factores provoca altos índices de violencia, que a largo plazo han sobrevenido en una parcial pérdida del control soberano para el mantenimiento del orden público dentro del territorio Nacional.

Si bien en teoría se ha determinado que este tipo de organizaciones criminales no causan una pérdida de soberanía. En la práctica, tanto las entidades estatales como la ciudadanía sienten la insuficiencia de control por parte de la Policía Nacional y a su sistema de inteligencia, llegando a tenerle más miedo a los criminales que a la Ley. Esto es un claro ejemplo de la pérdida de soberanía interna del Estado, ya que, dentro del territorio ecuatoriano, el poder soberano que dicta las normas y al cual se le ha conferido el monopolio de la fuerza para su efectivo cumplimiento ha perdido el control de las zonas

donde el narcotráfico se ha asentado. Es por lo que se considera que este tipo de organizaciones salen del tipo de delincuencia común, ya que debido a su estructura tienen el poder suficiente como para amenazar la soberanía de los lugares en los que se asienta.

En función de este razonamiento, se encuentra que el actuar de las Fuerzas Armadas en contra de estos grupos organizados internacionales es perfectamente válido, puesto que dentro de sus misiones constitucionales está la protección de la soberanía y la integridad territorial. Ahora bien, también cabe destacar la dificultad de discernir en el día a día qué delitos vienen de estas organizaciones y cuáles pertenecen al crimen común, lo que abriría una puerta a una actuación desmedida de las F.F.A.A. Es por eso que se propone que las Fuerzas Armadas puedan tener funciones de inteligencia en conjunto con el SIN y lograr el objetivo de desarticulación de estas bandas. De esta manera, la fuerza militar tendría competencia de actuar en contra de estas amenazas y permitiría que la actuación del Estado sea proporcional al nivel de amenaza que enfrentan. Además, cabe recalcar que bajo esta hipótesis no se requeriría de cooperación, porque las F.F.A.A. estarían actuando en función de su misión constitucional. Se debe enfatizar que ambas formas de intervención no son excluyentes, por lo que podrían ejecutarse a la par.

Esta solución puede ejecutarse a corto plazo y ayudaría a crear una respuesta integral al problema del crimen organizado transnacional, pero el país deberá replantear el tema de seguridad integral tomando en cuenta el contexto actual. En otras palabras, hoy en día, existen amenazas más fuertes, invasivas y menos detectables a primera vista, por lo que, a largo plazo, debería existir una reforma constitucional que permita la reorganización de las entidades que ostentan el monopolio de la fuerza. Donde tendrán que considerarse: i) aspectos orgánicos y estructurales del aparataje de seguridad, ii) Actualización de las misiones institucionales del sistema de seguridad del Estado para que puedan proporcionar una respuesta integral y efectiva al contexto actual, iii) y que además se formulen en un marco de protección de los derechos humanos y los principios básicos del uso progresivo de la fuerza.