

# DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD INTEGRAL A PARTIR DE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES EN ECUADOR (2015)



## RAÚL CADENA PALACIOS

- Magister en Relaciones Internacionales, UASB – Quito
- Doctor en Jurisprudencia UCE, Abogado de los tribunales y juzgados de la República – UCE
- Licenciado en Ciencias Pública y Sociales de la UCE
- Profesor de la Carrera de Seguridad Pública del ITSPN.



## RODRIGO REINOSO AVECILLAS

- Magister en Gestión Pública por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
- Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología por FLACSO – Ecuador
- Licenciado en Ciencias de la Educación especialidad Filosofía y Pedagogía por la Universidad Politécnica Salesiana
- Investigador y consultor en políticas educativas en Ecuador
- Actualmente, Coordinador de la Carrera de Seguridad Pública del ITSPN

## RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar la problematización de la complementariedad de Fuerzas Armadas en la seguridad integral, a propósito de las enmiendas constitucionales promulgadas en Ecuador el 21 de diciembre de 2015. Este proceso de enmiendas constitucionales está atravesado por visiones divergentes acerca del Estado y de la seguridad que se materializa en las tensiones de los diversos actores políticos por la institucionalidad de Fuerzas Armadas en la garantía de los derechos de la ciudadanía. El artículo pretende demostrar que el debate entre oficialistas y opositores está marcado por una visión de que la seguridad es un bien público que se irradia exclusivamente desde el Estado, y se olvida que la seguridad también se construye desde la sociedad.

**Palabras claves:** Seguridad, seguridad integral, enmienda constitucional, Fuerzas Armadas, Ecuador.

## ABSTRACT

The aim of this article is to analyze struggles of Armed Forces and its complementary about integral safety, on purpose of the constitutional reforms performed in Ecuador on December 21st 2015. These constitutional reform process is crossed by divergent visions about the State and the safety that is objectified on strains from many politician actors by the institution of the Armed Forces about the legal guarantee of the citizen's rights. This article pretends showing that the discussion between government-supporters and opponents trend by a vision, the safety as a public property given by the State, and it forgives that the security is built from the society too.

**Key words:** security, integral security, constitutional amendment, Armed Forces, Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

La constitucionalización del rol complementario de Fuerzas Armadas en la seguridad integral en Ecuador ha provocado un gran debate en torno a su misión fundamental. Desde un orden jurídico, el presente documento aborda en un primer apartado, el proceso de constitucionalización de la nueva misión de los agentes militares ecuatorianos, desde la presentación de la iniciativa legislativa, los debates parlamentarios, hasta el pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional.

En un segundo apartado se analizan los enfoques teóricos sobre el Estado; verbigracia, la teoría socio-céntrica que sostiene un determinismo del ámbito económico sobre la figura estatal; una segunda teoría, la del “estado-céntrico” cuyo postulado sostiene que el Estado es el principal actor del diseño y formulación de políticas públicas; y finalmente la teoría “relacional” cuyo objeto es identificar los vínculos entre el Estado y la Sociedad. A propósito de esta última visión, el presente ensayo analiza el concepto actual de la seguridad integral cuya dimensión comprende algunos componentes como la seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad ambiental, seguridad personal.

Finalmente, se estudian las posturas teóricas, políticas y discursivas sobre la seguridad dentro del debate llevado a cabo en la Corte Constitucional previo a la aprobación de las enmiendas constitucionales. Para este efecto, se identifican dos posturas políticas, los oficialistas y los actores opositores quienes debaten sobre la conceptualización de la seguridad integral y sobre la complementariedad de las Fuerzas Armadas en ese ámbito.

## DESARROLLO

### Cronología del proceso de enmiendas constitucionales en Ecuador.

Al tenor de lo prescrito en el Art. 441 de la Norma Fundamental, corresponde a la Asamblea Nacional, enmendar “...uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Es-

tado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...” En este sentido, con fecha 25 de junio de 2014, 88 asambleístas presentaron ante la Presidenta de la Asamblea Nacional<sup>1</sup> el proyecto normativo constitucional contenido en 17 artículos, una disposición transitoria y una disposición final y que para el caso que nos ocupa está consagrada en el Art. 6 del citado proyecto, el cual textualmente señala. [...En el artículo 158, sustitúyase el segundo inciso por el siguiente: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad nacional y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado”].

Antes de la enmienda, el inciso segundo del Artículo 158 rezaba lo siguiente: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”.

Presentada la iniciativa y al amparo de lo previsto en el Art. 443 de la Constitución, le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la admisibilidad y procedibilidad del proyecto normativo en cuestión; es así, que el tribunal en audiencia de 18 de septiembre de 2014, mediante la comparecencia de terceros y *amicus curiae* -voz latina que significa “amigos del tribunal” pero que evidentemente son ajenos a la litis y que pretenden nutrir con sus opiniones al momento del fallo, como es el caso por ejemplo de actores políticos, académicos, ciudadanos comunes, entre otros-) y luego de escuchar las argumentaciones, fundamentó su dictamen manifestando en la parte pertinente y en el caso en cuestión, que “(...) Con la propuesta de modificación más bien se afianza un esfuerzo conjunto para garantizar un objetivo constitucionalmente reconocido como es la seguridad, lo cual, lejos de ir en detrimento, fortalece la consecución del objetivo estatal de brindar seguridad integral a sus ciudadanos a través de un medio como es la incorporación de miembros de una institución pública como son las Fuerzas Armadas para lograr ese objetivo” -Gaceta Constitucional No.009; 2014: 33-34-. El análisis

<sup>1</sup> La iniciativa de enmienda constitucional, según el numeral 2 del Art. 441 de la Constitución, requiere de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, en este caso han sido 88 los asambleístas que han presentado la iniciativa de un total de 137 legisladores.

parte de la visión integral de la seguridad ciudadana y desde el enfoque sistémico de los Derechos Humanos que busca la protección estatal para todas y todos los habitantes de la República, mediante el otorgamiento de un rol complementario y de apoyo a la Policía Nacional en asuntos de necesidad puntual. Por lo tanto, “la propuesta remitida por los asambleístas no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no restringe derechos o garantías constitucionales y tampoco modifica el proceso de reforma de la Constitución de la República (...)” -Gaceta Constitucional No.009; 2014: 35- en tal virtud, la Corte Constitucional con fecha 31 de octubre de 2014 declaró la procedibilidad del proyecto normativo constitucional; es decir, el poder legislativo quedó facultado para sustanciar el proceso de enmiendas constitucionales.

Una vez receptado el dictamen de control constitucional, la Asamblea Nacional, a través del Consejo de Administración Legislativa (CAL) procedió, con fecha 06 de noviembre de 2014, a crear la Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la solicitud de Enmienda Constitucional, la misma que estuvo integrada por 11 asambleístas principales. Concluido el plazo de treinta días, la referida Comisión, con fecha 28 de noviembre de 2014, emitió Informe para Primer Debate ante la Presidenta de la Asamblea Nacional, en el mismo, se contiene la ratificación del texto de las propuestas de enmiendas constitucionales. Conforme el citado Art. 441 de la Constitución, este tipo de proyectos deberán tramitarse en dos debates, siendo el segundo, en los treinta días siguientes al año de efectuado el primer debate; es así, que el 24 de noviembre de 2015, se puso en conocimiento de la Presidenta de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional el mismo que fuera aprobado el 23 de noviembre de 2015.

Dicho texto normativo es presentado al pleno de la Asamblea para su votación; de tal manera que mediante sesión No.360 de 03 de diciembre de 2015, con 109 le-

gisladores presentes, se aprobó la Solicitud de Enmienda Constitucional con 100 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención<sup>2</sup>. Total de ausencias, 28. Inmediatamente en la misma Sesión se procedió a la reconsideración de la votación de aprobación de la Solicitud de Enmienda Constitucional, con 109 legisladores presentes, 100 votos en contra de la reconsideración, 9 abstenciones. Total de ausencias, 28.

El siguiente y penúltimo paso en este proceso de enmiendas constitucionales, le correspondió una vez más a la Corte Constitucional, órgano que mediante auto verificación de cumplimiento con relación al texto de enmiendas constitucionales, con fecha 16 de diciembre de 2015, en la parte pertinente señaló expresamente lo siguiente: “(...) la reforma se realizó por enmienda constitucional por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto de enmienda fue tramitado en dos debates; el primer debate el 01 de diciembre de 2014 y el segundo debate, el 03 de diciembre de 2015. Esto es, el segundo debate se realizó en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. Finalmente, la reforma se aprobó con 100 votos a favor, es decir, con el respaldo de más de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional” acotó además que: “(...) la Asamblea Nacional cumplió integralmente lo dispuesto por el Pleno de la Corte Constitucional en el dictamen No. 001-14-DRC-CC, relacionado con el artículo 158 de la Constitución, en atención a lo dispuesto en el artículo 441 numeral 2 de la misma Norma Suprema” -Registro Oficial, 2015: 12-.

Finalmente, el texto de las enmiendas constitucionales, es publicado en el Registro Oficial No. 653 del lunes 21 de diciembre de 2015.

### **Constitucionalización de Fuerzas Armadas en América Latina.**

El caso colombiano.- Al revisar la Constitución Política de la República de Colombia, el Capítulo VII, Arts. 216 al Art. 223, refiere al rol de la Fuerza Pública, entendiéndose dentro de ésta, a fuerzas militares y policía nacional.

<sup>2</sup>La abstención correspondió al Asambleísta Fernando Bustamante Ponce del bloque oficialista -AP- lo que implicó que el 27 de enero de 2016 presente su renuncia a la Presidencia de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral del Parlamento Nacional y su posterior desafiliación a dicha tienda política.

<p><b>Art. 217</b></p>	<p>“La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”. (...)</p>
<p><b>Art. 218</b></p>	<p>“La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (...)</p>

De las normas constitucionales citadas, se debe entender que la Policía Nacional colombiana, es “(...) parte de la Fuerza Pública, junto con las Fuerzas Armadas, por lo que depende como éstas del Ministerio de Defensa (...) La Policía Nacional realiza tanto operativos policiales individuales como en conjunto con las Fuerzas Militares y en unidades mixtas” -Nueva Mayoría; 2014:30-, por su lado Fuerzas Armadas tienen la “(...) misión de mantener la integridad del territorio nacional y actuar en caso de conmoción interior, una vez sobrepasada la policía. Incluso la Ley de Seguridad y Defensa

Nacional, organiza la acción conjunta de la Policía Nacional y de las FFAA para mantener el orden público” -Nueva Mayoría; 2014:31-. La política de seguridad colombiana está encaminada al trabajo integrado de todas las instituciones estatales para el mantenimiento de la paz y seguridad de sus habitantes.

El caso peruano.- La Constitución Política del Perú, define la Seguridad y la Defensa Nacional en el Capítulo XII de los Arts. 163 al Art. 175 como un asunto integral y permanente de Defensa Nacional

<p><b>Art. 165</b></p>	<p>“Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución”.</p>
<p><b>Art. 166</b></p>	<p>“La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.</p>

El control del orden interno según la Constitución peruana, le corresponde a la Policía Nacional; sin embargo, Fuerzas Armadas asumen este control en caso de emergencia y por disposición del Presidente de la República. El país del sur ha diseñado una política pública de seguridad ciudadana, dentro de la cual se ha creado un “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018” y con el cual se pretende enfrentar la violencia y el delito. Dentro de estos lineamientos, se pretende fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana -SINASEC- integrado por instituciones como la misma Policía Nacional, Ministerio Público, Ministerio de la

Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Educación, de Salud, entre otros. Es importante resaltar que Fuerzas Armadas no están consagradas dentro de este accionar, pues al parecer su intervención es de carácter excepcional, como se mencionó más arriba; sin embargo, “(...) FFAA con la Policía Nacional operan coordinadamente para recuperar el territorio bajo control narcoterrorista, así como combatir el narcotráfico. Además, las FFAA se han sumado en los últimos años a la lucha contra la minería ilegal en labores de interdicción, destrucción de maquinarias y desalojo de las zonas donde se extrae material” -Nueva Mayoría; 2014:41-.



El caso venezolano.- La seguridad de la Nación está normada por el Título VII del Capítulo I al IV, del artículo 322 al artículo 332 de la Constitución. Es importante señalar que la Ley Suprema, consagra

principios sobre los cuales se construye la seguridad venezolana. (Independencia, democracia, igualdad, paz, justicia, conservación ambiental y afirmación de derechos humanos).

<b>Art. 328</b>	"La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley". (...).
<b>Art. 332</b>	"El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará: 1.- Un cuerpo uniformado de policía nacional. 2.- Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas. 3.- Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter. 4.- Una organización de protección civil y administración de desastres.  Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna" (...)

Posiblemente la Constitución Venezolana, junto con la del Ecuador -enmiendas constitucionales de 21 de diciembre de 2015- sean las que constitucionalizan de manera expresa el rol complementario de Fuerzas Armadas en la tarea de Seguridad Integral junto con la Policía Nacional.

#### **Enfoques del Estado y la sociedad**

Dentro de este proceso jurídico, nos preguntamos ¿Cómo entender la presencia de Fuerzas Armadas como agente complementario en las políticas de seguridad integral en Ecuador? En Ecuador la transformación constitucional de Fuerzas Armadas puede insertarse en un debate sobre la relación del Estado, el gobierno y sus instituciones con la sociedad en general. Este debate no es nuevo, sino entraña relaciones problemáticas entre los actores estatales y actores sociales, las instituciones y los paradigmas que lo configuran. Esta relación entre el Estado y la sociedad, pueden ser analizadas siguiendo los debates de la ciencia política en general, pero principalmente los debates sobre la seguridad.

Desde la ciencia política podemos visualizar principalmente tres grandes macro enfoques

sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Una primera interpretación considera que el Estado es un lugar pasivo, un instrumento de las clases capitalistas, y un aparato destinado a reproducir las lógicas de funcionamiento impuestas por el capitalismo. Entonces, en esta visión existe un determinismo del ámbito económico sobre la estructura política y en nuestro caso sobre los cuerpos de seguridad y sobre los enfoques de la misma. En América Latina esta visión teórica se evidenció en las dictaduras y en el militarismo de los años ochenta principalmente en los países del Cono Sur, donde los aparatos de la seguridad han servido principalmente a los actores políticos y a los actores con gran riqueza -Pearce, 2013: xiv-.

Otra interpretación viene desde una mirada estado-céntrica, que argumenta la importancia de considerar a los Estados como actores autónomos que influyen en la construcción de las políticas. En otras palabras, los estudios determinan que la influencia de los actores estatales en la sociedad no está dada únicamente por su papel de actores sino por las pautas estables y recurrentes que permiten cierta articulación y configuración del proce-

so de generación y desarrollo de las políticas de seguridad. El Estado moderno fusionó en su formación el poder político y el poder militar, pero esta fusión no destruyó la monopolización formal de los medios del poder militar, sino que esta autonomía se trasladó en organizaciones formales estatales -Mann, 1997: 71-. Esta perspectiva estado-céntrica se encuentra directamente relacionada con el paradigma realista del análisis de las relaciones internacionales. El realismo ha inspirado las políticas de seguridad de los últimos 70 años a nivel mundial -Abello y Pearce, 2007: 7-.

Los realistas se centraron en analizar al Estado como sujeto unitario y racional y su problemática de estudio fue la seguridad nacional, traducida en buscar los requisitos de supervivencia del Estado en un medio hostil, en que la amenaza es contante y la respuesta es principalmente militar -Barbé, 1995: 62-. En efecto, el objeto de la seguridad según el realismo es la integridad territorial del Estado, ya que esta garantizará la conservación de los intereses de la nación. Se entiende la seguridad como la ausencia de amenazas para el Estado, tanto internas como externas y los medios utilizados para este fin fueron principalmente militares -Dávila, 2015: 8-. En este contexto, el poder militar se instituyó y se encarnó dentro del Estado como una organización autónoma de la sociedad.

En Ecuador, la presencia militar ha estado vinculada con la construcción de un Estado que responda a los intereses de la nación, a través de políticas de inclusión como la reforma agraria y la seguridad social, que fueron continuamente bloqueadas por las élites políticas y económicas -North, 2006: 93-. En otras palabras, las Fuerzas Armadas fueron fundamentales en el proceso de construcción del Estado-nación ecuatoriano, principalmente por su aporte a la soberanía, al fortalecimiento de la centralización estatal y una apuesta al desarrollo nacional<sup>3</sup>.

Finalmente, como una forma de imbricar las perspectivas anteriores, el enfoque relacional, propone considerar a las políticas públicas como acuerdos establecidos entre el Estado y

la sociedad y no como simples conquistas de los actores sociales, sino que se desarrollan en escenarios oficiales que estructuran una dinámica específica en el diseño e instrumentación de las mismas.

Este enfoque permite entender que el objeto de referencia de la seguridad no se encuentra en la figura estatal unitaria, ni tampoco en los grupos capitalistas de la sociedad, sino en la preservación del ser humano y en las condiciones materiales necesarias para el desarrollo libre de sus capacidades. En este sentido, la seguridad de los individuos es responsabilidad del Estado, y aquella no deriva solamente de la integridad territorial sino también de la posibilidad de que los individuos tengan un acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada vida -Orozco, 2006: 168-. En este contexto, el concepto de la seguridad humana se fundamenta en la protección y el bienestar de los individuos, definida como “seguridad de amenazas crónicas como el hambre, enfermedades y represión. Y segundo, significa protección de alteraciones repentinas y perjudiciales a la vida diaria – sea en los hogares, en el trabajo o en las comunidades-” -United Nations Development Programme, 1994-. Este concepto aparece como el sustento de la seguridad integral que utiliza la Constitución del Ecuador.

### Definiendo a la seguridad integral

La seguridad integral tiene como base el concepto de la “seguridad humana” que fue acuñado por primera vez en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- en 1994.

La “seguridad humana” proyectó dos cambios fundamentales para la definición de los cuerpos de seguridad de los Estados, el pasar de un enfoque centrado en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población y de una seguridad centrada en los armamentos a la seguridad centrada en el desarrollo humano sostenible de la población -PNUD, 1994: 28-. En otras palabras, se transitó desde un concepto de la seguridad nacional<sup>4</sup> hacia el concepto globalizador de la *seguridad humana*.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo que en “la administración de Enríquez Gallo (1938-1939), quien ideológicamente era un liberal-socialista. Esa tendencia progresista se evidencia en varias leyes de beneficio social y en la adopción de una política soberana; entre las primeras figuran: “Ley de Cooperativas, Ley de Inquilinato y Casas Baratas, Ley de Educación Primaria y Secundaria, Ley de Educación Superior cuyo objetivo era la democratización de la “cultura universitaria”, la aprobación del Código de Trabajo el 5 de agosto de 1938” (López-Parra, 1997: 19).

<sup>4</sup> Véase, la variante de la Seguridad Nacional en Latinoamérica se denominó “la Doctrina de Seguridad Nacional que es una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, y se explica por la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares (Buitrago, 2003, pág. 75).

La seguridad humana por su parte, integra dos componentes principales de la seguridad reconocidos desde los inicios de las Naciones Unidas: La libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la necesidad. Las perspectivas de la seguridad se han dirigido principalmente a la libertad de los individuos respecto del miedo y en menor medida a la libertad respecto de la necesidad.

Esta nueva interpretación, amplía la lista de amenazas contra la seguridad humana que pueden agruparse en siete categorías: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política. En este ámbito, se destacó cuatro características básicas de la seguridad humana: universalidad, interdependencia de sus componentes, centrada en las personas y mejor garantizada mediante la prevención temprana.

Desde esta mirada la seguridad integral tiene como objeto atender “a las situaciones complejas de inseguridad mediante medidas colaborativas, sostenibles y reactivas que estén (i) centradas en las personas, que sean (ii) multisectoriales, (iii) integrales, (iv) específicas para cada contexto, y que estén (v) orientadas a la prevención” -Organización de Naciones Unidas, ONU, 2009: 13-.

Esta nueva perspectiva de la seguridad desafía a que las instituciones generen una vinculación constante con los actores sociales, y con medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudando a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promuevan los derechos humanos de todos los ciudadanos.

#### **Debate político en torno a la seguridad**

Desde una visión superficial se supondría que en el ámbito legislativo se toman decisiones alrededor de la seguridad integral como un énfasis estrictamente técnico, pero en realidad las decisiones son resultado de una actividad política, en la cual varios actores entran en conflicto, buscan alianzas, negocian y se movilizan -Valencia Escamilla, 2012: 13-.

En las enmiendas constitucionales de diciembre de 2015, se realizaron de igual forma alianzas, negociaciones, pero princi-

palmente movilizaciones de los legisladores para compartir los argumentos oficiales y de los de oposición. En este contexto, un buen escenario para identificar las posturas teóricas sobre la seguridad, es revisar el proceso de audiencia pública realizado por la “Corte Constitucional” y los informes desarrollados por la “Comisión Ocasional para el Tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional”, en especial el informe para segundo debate, que muestra una sistematización de los coloquios sobre las enmiendas constitucionales a nivel nacional.

En la audiencia pública promovida por la “Corte Constitucional” se diferencian claramente las posturas oficialistas y opositoras. En este escenario, participaron alrededor de 27 actores políticos, pero llama la atención que únicamente cinco actores abordaron el tema de las funciones complementarias de Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad.

Los ámbitos de debate dentro de la Corte Constitucional se circunscriben en dos elementos: La conceptualización de la seguridad integral y el debate sobre la complementariedad de Fuerzas Armadas.

Los actores opositores se centran en sustentar que ampliar el artículo 158, en el segundo inciso, donde se señala que “Las Fuerzas Armadas tiene como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley”, implica “cambiar la misión a las Fuerzas Armadas significa cambiar la estructura del Estado ecuatoriano” -Corte Constitucional, 2014: 7-. Y como expresa Montúfar la “ampliación de la misión de las Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad integral, y posibilita que las mismas intervengan en asuntos políticos, sociales, y para los cuales se requieren otra preparación y esta ampliación desnaturalizaría la misión de las Fuerzas Armadas” -Corte Constitucional, 2014: 8-.

Los argumentos se centran en la misión de Fuerzas Armadas, en los medios de la seguridad, y no tanto en la definición de la seguridad integral como un objetivo que el Estado debe garantizar a los ciudadanos y a los pueblos y nacionalidades. Además, consideran que la misión de las Fuerzas Armadas es unitaria, inamovible e impermeable en el camino de la preservación del *statu quo* de las instituciones estatales.

Por otro lado, las posturas oficialistas se direccionan en el papel de *actualizar* las funciones de las Fuerzas Armadas acorde a las necesidades contemporáneas de la seguridad -Corte Constitucional, 2014- y posicionan a la seguridad integral como una estrategia dirigida a la protección del ser humano, al que deben enfocarse las instituciones de protección de la seguridad -Corte Constitucional, 2014: 5-. Esta postura, problematiza teóricamente la misión tradicional de Fuerzas Armadas y el enfoque de seguridad. Los oficialistas enfatizan en la seguridad integral como un objetivo del Estado y las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos -Art. 158. CE-.

Sin embargo, tanto oficialistas como opositores centran sus argumentos en un enfoque estado-céntrico, considerando que la seguridad es un bien público que se genera desde arriba y se dirige a mantener la integridad territorial, la protección de los derechos de los ciudadanos y la eliminación de las amenazas tanto internas como externas, y muy poco se discute sobre la existencia de mecanismos adecuados para responder a los problemas sociales de seguridad desde la comunidad -Abello y Pearce, 2007: 5-, perspectiva desarrollada por la seguridad humana.

Por otro lado, el tema de la seguridad integral no es ampliamente abordado en la sistematización de las socializaciones de las enmiendas. Pero, posturas críticas a la propuesta oficialista de enmiendas se insertan en la definición de complementariedad de las Fuerzas Armadas. Según el diccionario de lengua española, la complementariedad “sirve para complementar una cosa, completándola o mejorándola” -Diccionario Manual de Lengua Española, 2007-. Se comprendería que las Fuerzas Armadas pueden complementar o perfeccionar la tarea de la Policía Nacional, pero se olvida que la doctrina, armamento y principios de ejecución que tienen las Fuerzas Armadas son totalmente distintos -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015: 28-. Las principales críticas se vinculan con el uso que puede hacer el Estado de las Fuerzas Armadas, y su rol en la seguridad integral generaría conflictos y confusiones durante la acción de las instituciones de protección, que se traduciría en que las Fuerzas Armadas asumen roles policiales, que en palabras de Donoso se traduce “el comienzo del fin del espíritu de combate es-

pecial de los soldados, marinos y pilotos; y la pérdida de identidad (...)” -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015: 14-.

Por otro lado, las posturas oficialistas argumentan que la complementariedad es entendida como la “suma de esfuerzos” -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015: 1-, la ejecución de “acciones en conjunto” -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015: 3-, y el trabajo articulado de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en la resolución de los problemas de seguridad interna y orden público -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015-.

Aparece dentro de las posturas ciudadanas que apoyan al oficialismo, que la complementariedad se traduce en un proceso de solidaridad y coordinación entre todas las instancias gubernamentales para garantizar la seguridad integral y se genera una complementariedad entre los tres niveles de inserción de las instituciones de protección, como la Policía Metropolitana, Policía Nacional y las Fuerzas Armadas -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015: 36-.

El marco de imaginación de la complementariedad de Fuerzas Armadas, según los opositores se restringe en que los militares asumirían roles policiales dentro de la seguridad ciudadana, pero es importante recalcar que la enmienda constitucional señala que la complementariedad se dirige a la seguridad integral, y no exclusivamente a la Policía y tampoco busca competir con esta en las actividades de prevención, investigación e inteligencia. Pero, los oficialistas señalan que la complementariedad se traduce en suma de esfuerzos en una coordinación entre niveles descentralizados y desconcentrados que se vinculan dentro del Sistema y de los Órganos de Seguridad Pública. Como señalan los opositores y oficialistas las Fuerzas Armadas ya cumplen funciones complementarias en temas de desastres naturales y de control de narcotráfico -Asamblea Nacional del Ecuador, 2015: 67-.

Sin embargo, falta todavía la determinación de los alcances de la colaboración complementaria de las Fuerzas Armadas en los componentes de la Seguridad Integral, aunque en la práctica hay varias acciones que se dirigen al fortalecimiento de la seguridad humana.

#### **A manera de conclusión**

La enmienda constitucional que inserta a las Fuerzas Armadas como agente complemen-



tario en la seguridad integral en Ecuador, ha generado un gran debate a su alrededor que si bien es cierto no es nuevo, y pone de manifiesto una vez más la relación conflictiva del Estado y sus instituciones con la sociedad en general. Sin embargo, en la discusión entre oficialistas y opositores sobre la definición constitucional de la complementariedad de Fuerzas Armadas en la seguridad integral sigue centrada en un enfoque “estado-céntrico” o realista que considera a la seguridad como un bien público que se genera desde arriba y dirigido exclusivamente a la eliminación de amenazas y donde el Estado y las instituciones de protección ejercen roles preponderantes tanto en el diseño como en la ejecución de la intervención en materia de seguridad. Y muy poco se discute sobre la existencia de mecanismos adecuados para responder a los problemas sociales de seguridad desde la comunidad, que se evidencia en la escasa representatividad de la ciudadanía en asuntos de seguridad -Fundación Terranueva, 2015: 30-, a pesar de que la Ley de Seguridad Pública y del Estado establezca bajo el principio de complementariedad, la responsabilidad del Estado con la participación y veeduría ciudadana.

Desde el derecho constitucional la ampliación del rol de Fuerzas Armadas en la seguridad integral responde a los deberes y obligaciones estatales previstos en la norma constitucional para la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía. Sin embargo, este proceso de constitucionalización resultó políticamente viable en virtud de una mayoría absoluta dentro de la legislatura, que permitió mayor celeridad en el proceso de enmienda constitucional.

Los actores dentro del debate legislativo se posicionan tanto desde una orilla oficialista o desde una postura de oposición, y cuyos discursos son estrictamente políticos, que desdibujan la construcción de los alcances de la colaboración complementaria de Fuerzas Armadas en los componentes de la seguridad integral.

#### Fuentes de consulta

- Abello, Alexandra, y Pearce, Jenny. (2007). De una Policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Bradford: University of Bradford.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Sistematización de observaciones sesiones de socialización de las enmiendas constitucionales. Quito: Comisión Especializada ocasional para el tratamiento de la solicitud de la enmienda constitucional.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Quito: Asamblea Nacional.
- Barbé, Esther. (1995). Relaciones Internacionales. Madrid: Tecnos.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009). [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc\\_80f72d9e8fe1aadca-2592b4014120e5a9f256ac1.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_80f72d9e8fe1aadca-2592b4014120e5a9f256ac1.pdf) Acceso: 18 de enero de 2016.
- Constitución Política de Colombia. (1991). <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf> Acceso: 15 de enero de 2016
- Constitución Política del Perú. (1993). [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_per\\_const\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_per_const_sp.pdf) Acceso: 15 de enero de 2016.
- Corte Constitucional. (2014). Dictamen de la Corte Constitucional sobre la reforma constitucional planteada (31-10-2014). Quito: Gaceta Constitucional No. 9.
- Dávila, Luis. F. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. Obtenido de <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/40562-conceptos-y-enfoques-seguridad>
- Diccionario Manual de Lengua Española. (2007). Laurusse Editorial.
- Haro, Patricio. (2010). La Ley de Seguridad Nacional, útil herramienta política: Desde el retorno a la democracia 1979, hasta la publicación de las políticas de defensa 2003. Quito: Tesis de Maestría de Ciencias Políticas de FLACSO-Ecuador.
- Junta Interamericana de Defensa (2012). Pesquisa Sobre el Involucramiento de las Fuerzas Armadas del Continente Americano en Actividades de Seguridad Pública. [http://www.oas.org/dsp/documents/Informe\\_FA\\_Emp\\_Seg\\_Publica\\_JID\\_6-29-12.pdf](http://www.oas.org/dsp/documents/Informe_FA_Emp_Seg_Publica_JID_6-29-12.pdf) Acceso: 18 de enero de 2016.
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2014). <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=&fecha=&page=1> Acceso: 21 de enero de 2016.
- López-Parra, Fernando. (1997). Contrato de Gestión: Viabilidad de la Administración Pública en Ecuador. Rio Janeiro: Disertación de la Fundación Getulio Vargas.
- Mann, Michael. (1997). Las fuentes del poder social II: El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760 - 1914. México: Alianza.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). Plan Nacional de Seguridad Integral. Quito: Minsiterio Coordinador de Seguridad.

- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014). Plan de Seguridad Integral 2014 - 2017. Quito: El Telegrafo.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). Plan Nacional de Seguridad Integral. [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf) Acceso: 21 de enero de 2016.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa Para la Prosperidad. [http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL\\_INT\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf) Acceso: 20 de enero de 2016.
- Ministerio del Interior. (2015). Proyecto "Seguridad Ciudadana Solidaridad Ciudadana". <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/SEGURIDAD-CIUDADANA-SOLIDARIDAD-CIUDADANA.pdf> Acceso: 21 de enero de 2016.
- ----- (2014). Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana 2014 - 2017. Quito: Ministerio del Interior.
- ----- (2011). Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad. [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/02\\_Agenda\\_Nacional\\_de\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_y\\_Gobernabilidad\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/02_Agenda_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana_y_Gobernabilidad_baja.pdf) Acceso: 21 de enero de 2016.
- North, Lisa. (2006). Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil? *Iconos*, 85 - 95.
- Nueva Mayoría. (2014). Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Ciudadana Estudio Comparado en Europa y América del Sur. [http://nuevamayoria.com/images/stories/celaforum/1406\\_FFAA\\_COMPARADAS\\_UE\\_AMSUR.pdf](http://nuevamayoria.com/images/stories/celaforum/1406_FFAA_COMPARADAS_UE_AMSUR.pdf). Acceso: 18 de enero de 2016.
- Organización de Estados Americanos (2012). Informe Sobre Seguridad Ciudadana en las Américas. <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf> Acceso: 18 de enero de 2016.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2009). Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Washington: ONU.
- Orozco, Gabriel. (2006). El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 161 - 180.
- Pearce, Jenny. (2013). Prólogo. En *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático* (págs. xiv-xxvi). Antioquia: CLACSO.
- Perales, José (2008). Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares. <http://www.cpalsocial.org/documentos/110.pdf> Acceso: 21 de enero de 2016.
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. (2013) <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/2.-PLAN-NACIONAL-2013-2018.pdf> Acceso: 21 de enero de 2016.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. Quito: Fondo de Cultura Económica.
- Ramirez Gallegos, Franklin., y Minteguiga, Analia. (2007). El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo. *Osal*, 8(22)., 87 - 103.
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y Del Estado (2010). [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/reglamento\\_a\\_la\\_ley\\_de\\_seguridad\\_publica\\_y\\_del\\_estado.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/reglamento_a_la_ley_de_seguridad_publica_y_del_estado.pdf) Acceso: 25 de enero de 2016.
- Tortosa, J. M. (2003). *Violencias ocultas*. Quito: Abya Yala.
- United Nations Development Programme. (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Valencia Escamilla, Luis. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. . *CONFINES de relaciones internacionales y ciencia política*, 11 - 37.
- Registro Oficial. (2014). No. 009. 10 de noviembre de 2014. <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-28/DICTAMEN%20ENMIENDAS%20001-14-DRC-CC.pdf> Acceso: 16 de enero de 2016.
- ----- (2015). No. 651. 17 de diciembre de 2015. <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Votaciones%20Comisiones/Enmienda/AutoVerific-CC.pdf> Acceso: 16 de enero de 2016.
- ----- (2015). No. 653 de 21 de diciembre de 2015 <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Votaciones%20Comisiones/Enmienda/RO%20Enmiendas%20constitucionales.pdf> Acceso: 16 de enero de 2016.