

## Fuerzas Armadas y orden público: el Acuerdo Ministerial 179 desde una perspectiva histórica latinoamericana y nacional

Sabrina Candela Cerrada<sup>1</sup>  
Josué Daniel Rea<sup>2</sup>

### Resumen

En el presente artículo se realizará, mediante un método de investigación cualitativa de tipo bibliográfico<sup>3</sup>, un análisis cronológico general del rol que han tenido las fuerzas armadas en los estados latinoamericanos y específicamente en Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, hasta nuestros días. Con este mismo enfoque, se revisará una postura crítica sobre el desarrollo de la Doctrina de la Seguridad Nacional, utilizada como justificación teórica para dar respuesta a las amenazas contemporáneas con la intromisión de las Fuerzas Armadas en asuntos de orden interno de los Estados, mediante el ejercicio de roles tradicionalmente correspondientes a la Policía, que serán especificados a lo largo del texto. En correspondencia con esta realidad, se presentará un estudio normativo del Acuerdo Ministerial 179, por el cual, se regula el uso de la fuerza por parte de los cuerpos militares dentro de varios contextos, incluyendo cuestiones de orden público; este análisis tendrá como objetivo evidenciar las falencias del Acuerdo al momento de adecuarse a los estándares internacionales; así mismo, se pondrá de manifiesto su deficiente escala de uso racional de la fuerza, lo cual, genera una potencial vulneración de derechos. Por último, se presentará al lector una propuesta plausible para establecer una nueva escala de uso racional de la fuerza, que guarde concordancia con el paradigma de los derechos humanos.

### Palabras clave

Fuerzas Armadas, orden público, uso racional de la fuerza, seguridad territorial, doctrina de la seguridad nacional, derechos humanos.

### Abstract

This paper presents a bibliographic type based qualitative research regarding a general chronological analysis of the role that the Armed Forces have played in the Latin American States and specifically in Ecuador, from the return to democracy in 1979, to the current days. With this same approach, a critical stance about the development of the Doctrine of National Security will be reviewed, which is used as a theoretical justification to respond to contemporary threats with the meddling of the Armed Forces in internal matters of States by exercising roles traditionally corresponding to the Police. In accordance with this reality, a normative study of the Ministerial Agreement 179 will be also presented, regulating the use of force by military bodies within several contexts, including matters of public policy; this analysis will aim to highlight the lack of the Agreement when comparing to international standards. Additionally, the analysis will also highlight the poor scale of rational use of force, leading to a potential infringement of rights. Finally, a plausible proposal to establish a new scale of rational use of force according to the human rights paradigm will be presented.

### Keywords

Armed Forces, public order, rational use of force, territorial security, national security doctrine, human rights.

1. Estudiante de la Carrera de Derecho, en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca. [sabrina.candela@ucuenca.edu.ec](mailto:sabrina.candela@ucuenca.edu.ec)

2. Egresado de la Carrera de Derecho, en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca. [josue.rea@ucuenca.edu.ec](mailto:josue.rea@ucuenca.edu.ec)

3. Se trata de un estudio con bases teóricas destinadas al análisis de una realidad específica a través del contacto con el conocimiento acumulado en textos acerca del tema a investigar. Carece del planteamiento de un trabajo de campo o de constatación experimental. Para el logro de los objetivos investigativos se recurre a consulta, recopilación y detección de fuentes documentales (Ander- Egg, 2011).

### Introducción

La definición de los campos de acción de las Fuerzas Armadas en el contexto del Estado de Derecho, ha constituido un debate amplio en la palestra jurídica. La configuración del papel de las instituciones castrenses se ha concretado, a lo largo de la historia, en una esfera jurídica de atribuciones cada vez más amplias y abstractas, donde los Estados han logrado justificar la intromisión de militares en campos de seguridad interna y orden público, haciendo caso omiso a la naturaleza propia de estos cuerpos coercitivos. Esta práctica se agudizó en Latinoamérica desde el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional, que abrió el terreno nacional para la presencia de las Fuerzas Armadas, en respuesta a las catalogadas amenazas de origen económico, social y político. Actualmente, en América Latina este postulado se ha mimetizado tras el discurso de las 'nuevas amenazas', permitiendo la intromisión de las Fuerzas Armadas en cuestiones de orden público y otros asuntos internos; todo esto ha resultado en varios escenarios de violación a los derechos humanos por parte de agentes militares, resultado de su actuar violento y represivo en varios países del Cono Sur.

Actualmente, en Ecuador se generó el Acuerdo Ministerial 179 del Ministerio de Defensa Nacional, el cual, amplía los campos de acción de las Fuerzas Armadas, lo que propicia un escenario donde, prácticamente, se les da luz blanca para trasgredir estándares internacionales de protección y garantía de derechos humanos; para llegar a esta conclusión analizaremos los principales desarrollos del sistema de derechos humanos, principalmente, los casos más relevantes presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ante esta preocupación, tenemos como objetivo, presentar una propuesta de escala de uso racional de la fuerza, que permita vislumbrar los estándares básicos que deben ser considerados a la hora de limitar la actuación de los militares en el ejercicio de sus potestades reconocidas, en observancia y apego al respeto de los derechos. A fin de llegar a este resultado, se llevará a cabo un estudio bibliográfico de carácter histórico, jurídico y político, desde una perspectiva tanto nacional como latinoamericana.

### Las Fuerzas Armadas en América Latina: una visión inicial

América Latina, desde la conformación de sus Estados independientes, ha visto a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) inmiscuidas en las agendas políticas, sociales y económicas. Basta con remitirse a las referencias históricas más someras del continente para darse cuenta que, a lo largo del desarrollo de nuestros Estados, las FF.AA. Latinoamericanas, han participado ampliamente en misiones relacionadas con la asistencia social y el ejercicio de la soberanía territorial. El fundamento de esta práctica es la noción de que las FF.AA. se organizaron con anterioridad al poder de la nación y que, por lo tanto, son garantes del Estado.

Si se retrocede un poco más aún en la historia, se divisará que en Latinoamérica, la noción de 'orden' dentro de la realidad social fue conseguida, desde la conquista, de la manera más rápida y eficiente: por la fuerza. En correspondencia con este antecedente, las ideas de estabilidad y orden social se han asociado, desde entonces, a la acción de los militares. A este hecho, se suma que los ejércitos constituyeron una de las primeras estructuras de los nacientes Estados en erigirse con autonomía; debido a esto, ya desde aquel momento fundacional, las FF.AA. desempeñaron un fuerte papel en la construcción política estatal latinoamericana (Kruijt, 2012).

Bajo este escenario, los militares se han arrogado la titularidad de garantes de los valores nacionales y se han identificado como el medio prevalente para la imposición legítima de la voluntad de los poderes públicos. Incluso, se han pretendido erigirse como los guardianes del control del orden social y la paz al interior del Estado y también han pretendido posicionarse como los actores responsables de proyectar y proteger la estrategia nacional de sus países en el ámbito internacional; instituyéndose como mayores representantes de la soberanía. Además de esto, las FF.AA. se han asentado como un fuerte complemento en la ejecución de las políticas públicas al interior de los países en la región. Así, los Estados quedaron sofocados entre su impotencia para satisfacer las demandas sociales y los problemas derivados de su dependencia a las instituciones castrenses, titulares de crecientes prerrogativas (Saint-Pierre, 2008).

Debido a lo expuesto, nuestros Estados han fracasado en su facultad de imponer el poder cívico-político sobre los medios de coerción instaurados con anterioridad, principalmente, los cuerpos militares. Como resultado de esto, se han visto obligados a decidir entre "la democracia o la gobernabilidad; cuando se decidió que era necesario lograr un régimen democrático pleno, los gobiernos civiles se vieron obligados a pactar con el sector castrense: prerrogativas a cambio de

la ausencia de obstáculos para gobernar” (CELS, 2008, p. 79). Como resultado de esto, las FF.AA. han terminado por tener gran influencia en sectores no tradicionales, tales como el desarrollo, la seguridad interna y el orden público. Todo esto a pesar de que la naturaleza de estas se centra en el ámbito de defensa de la soberanía y la integridad territorial del Estado.

Desde una perspectiva sucinta, se puede decir que las relaciones de poder establecidas entre los cuerpos militares y los gobiernos a lo largo de la historia del Cono Sur han llevado a la confusión de los roles de las FF. AA., dándole espacios de actuación que deberían corresponder a otros cuerpos de seguridad y coerción, como la policía. Se ha ignorado que los cuerpos militares encuentran su naturaleza en la defensa nacional, mientras la policía debería ocuparse de la seguridad interna. Lo ciertamente preocupante de esta realidad se pone de manifiesto al afirmar que:

(...) el aprovechamiento de la dialéctica entre el déficit de control civil y el recurrente desvío de misiones puede conducir a que nuevamente los militares aumenten sus prerrogativas y amplíen sus islas de autonomía, hasta formar un inmenso archipiélago donde la democracia está condenada a naufragar (Saint-Pierre, 2008, p. 19).

### Las Fuerzas Armadas y su intromisión en asuntos internos: fundamentos

A lo largo de la configuración monopólica de la violencia y la coerción legítima por parte de los Estados, la más fuerte de las justificaciones ideológicas para la intromisión de las FF.AA. en esferas de acción ajenas a su naturaleza, encuentra lugar dentro de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional<sup>4</sup> (DSN). La esencia de dicha Doctrina es condensada por Ayala (2014), al afirmar que “en nombre de la seguridad nacional se justificaron las más sangrientas dictaduras militares y se establecieron normas que institucionalizaron la represión en América Latina” (p.73).

La DSN abrió formalmente las puertas para la intervención militar en los asuntos internos, al incluir dentro de sus postulados la configuración de un amplio espectro de amenazas al orden y la paz nacional que, ante la imposibilidad de ubicarse en escenarios de conflictos bélicos externos, migraron hacia la localización de enemigos internos en cada país, cuya neutralización requería de la intervención militar. Como señala Velásquez (2002) las perturbaciones a la seguridad interna de los Estados planteadas por la DSN se referían, principalmente, a conflictos sociales, los que podían ser de carácter estructural, ideológico, personal y estatal (p.14). Con el objetivo del análisis que nos corresponde, nos referiremos a las amenazas de tipo estructural, que estaban conformadas por huelgas, manifestaciones públicas, protestas y exigencias de participación popular en asuntos políticos. El planteamiento de estos nuevos riesgos permitió a los cuerpos militares asumir el control de la política y la seguridad nacional.

No en vano, la DSN produjo una práctica militarista naturalmente antidemocrática; las instituciones castrenses afianzaron aún más su rol de entidades de imposición coercitiva, proyectándose como “un superpoder entronizado en el Estado burgués, erigiéndose en factor decisivo de la política del régimen con pretensiones de controlar, mediante una metodología de guerra, toda la vida nacional” (Velásquez, 2002, p.16). Con los procesos de retorno a la democracia, la DSN encontró reemplazo en la creciente inclinación por interconectar y superponer las agendas de seguridad internas con las de defensa nacional, dentro del discurso de las ‘nuevas amenazas’<sup>5</sup>. Esto abre cada vez más la puerta a la intromisión militar en el campo de la coerción nacional, desde una visión que ignora y soslaya cada vez más la rigidez que plantean las diferencias entre las FF.AA. y la Policía, en aspectos relacionados al entrenamiento, armamento y la doctrina de estas instituciones, a explicarse:

4. La Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), surgida en el contexto de la Guerra Fría, esbozó que el mundo estaba dividido en dos posturas antagónicas, el occidente capitalista y el oriente comunista; esta contraposición político-ideológica se manifestaba, especialmente, en los países latinoamericanos, continuos blancos de ataques por parte de grupos subversivos internos aliados del comunismo.

5. Al respecto, véase la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada en la Conferencia Especial sobre seguridad de la OEA, 2003.

**Tabla 1.**

*Caracterización de la Naturaleza de las FF. AA. y la Policía*

FF. AA.	Policía
Formadas para la defensa nacional.	Formadas para la seguridad y orden internos.
Se enfrenta a un enemigo externo.	Se enfrenta a civiles.
Entrenamiento, capacitación y armas diseñadas para aniquilar al enemigo.	Entrenamiento, capacitación y armas diseñadas para disuadir y/o reprimir la delincuencia y retomar el orden público.
Su inteligencia está destinada a mantener actualizada la información sobre la situación, posición y movimiento del enemigo	Su inteligencia está destinada a recolectar pacientemente las pruebas para llevar al delincuente ante la justicia.

Fuente: Moloeznik (2007); Centro de Estudios Legales y Sociales (2008).

Entonces, resulta claro el riesgo que genera la aplicación de una lógica sincretista que pretenda armonizar los roles de estos cuerpos coercitivos, cuyo campo de acción, a fin de proteger el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, debería mantenerse diferenciado. Al analizar la tabla, es fácil dar cuenta que fusionar las actividades de las FF.AA. y la Policía puede provocar que los agentes militares den respuestas inadecuadas y peligrosas a riesgos de carácter interno. Bajo la aplicación desproporcional de la fuerza, es fácil que los agentes castrenses cometan graves violaciones a los derechos humanos, mientras se desenvuelven en tareas de seguridad nacional y orden público. Ahora bien, ¿cómo se han coordinado estos roles en el Ecuador, desde el retorno a la democracia?

### Las Fuerzas Armadas en el Ecuador y su rol constitucional - legal a partir de 1979

Entendido el progreso de los roles de las instituciones castrenses en los Estados latinoamericanos y cómo su influencia ha llevado a estos últimos a delegarles más prerrogativas, cabe hacer un recuento histórico del contexto ecuatoriano. La primera institución militar en surgir fue el Ejército (ahora Fuerza Terrestre del Comando Conjunto de las FF.AA.); la Dirección de Comunicación Social del Ejército (s.f.) acota que a partir del 10 de agosto de 1809, día de su nacimiento, este ha tenido el papel de edificar un Ecuador democrático y soberano. Esto se reflejaría a la par en nuestro marco jurídico, en normas como: “El destino de la fuerza armada es defender la independencia de la Patria, sostener sus leyes y mantener el orden público” (Constitución, 1830, art. 51)

Este papel de las FF.AA. no varió en los dieciséis textos constitucionales que rigieron en nuestro territorio hasta 1979; durante todo este período histórico, los militares jugaron roles directamente involucrados en el desenvolvimiento político y democrático. Es así que, influenciados directamente por los postulados de la DSN, el cuerpo militar llegó a establecer, disolver y formar parte de gobiernos. Todo este fenómeno tuvo su culmen con la última dictadura militar que gobernó del 76 al 79, con cada rama de las Fuerzas Armadas (Marina, Fuerzas Aéreas y Ejército), ocupando un lugar en el gobierno.

Esto hizo que a partir de 1979 sea urgente limitar el rol de las FF. AA., por lo que el texto constitucional introdujo el concepto de fuerza pública como el estándar para referirse tanto a las FF.AA. como a la Policía Nacional. Esto daba a estas dos instituciones las mismas finalidades, siendo que el texto constitucional de ese entonces, dictaba que “La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico” (Constitución, 1979, art. 128).

Este mismo texto distinguía claramente que las cuestiones de orden interno le competían, de manera exclusiva, a la Policía Nacional (art. 136), mas no deja de ser curioso que se haya otorgado a toda la Fuerza Pública la garantía del ordenamiento jurídico; interpretamos que fue intención del legislador empezar a desligar a las FF.AA. del control de orden interno, quedando como un intento infructífero. Para el mismo año, mediante ley, se desarrolló el papel individual de las FF.AA. en garantía del ordenamiento jurídico; además, les permitió colaborar en aspectos concernientes a la seguridad interna y mantenimiento del orden público (Ley de Seguridad Nacional, 1979, arts. 38-39).

Más tarde, la nueva Carta Magna del 98 determinaría que no sería la Fuerza Pública en su totalidad la garante del ordenamiento jurídico, sino que pasaría a ser misión exclusiva de las FF.AA. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, art. 183), dejando intacta la confusión de

roles y fortaleciendo su influencia. La Constitución ahora vigente decidió limitar el papel de las FF.AA. y diferenciarlo del asignado a la Policía Nacional; el texto manda que estas “tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 158), dejando la protección interna y mantenimiento del orden público como función privativa de la Policía Nacional. No obstante, este artículo no ha tenido un desarrollo adecuado, pasando por un penoso proceso de enmienda<sup>6</sup> y siendo contrariado por la normativa infraconstitucional.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado permite la colaboración de las FF.AA. en labores de orden público, previa declaratoria de estado de excepción y disposición presidencial (2009, art. 35). En 2014, se agregó un artículo innumerado a esta misma Ley, añadiendo que para precautelar el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las FF.AA. pueden apoyar en las operaciones que le competan a la Policía. Esto saltándose el requisito del estado de excepción y nuevamente confundiendo los roles de la policía con los del cuerpo militar (Ley de Seguridad Pública y del Estado, art. innumerado al art. 11).

Esta normativa se encuentra vigente y basado en ella surge el Acuerdo Ministerial N. 179 del Ministerio de Defensa Nacional, por el cual, se expide el Reglamento de Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por Parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas<sup>7</sup> en el año 2020. Estando así las cosas, cabe preguntarse si este Reglamento se adecúa a la Constitución, los estándares internacionales de DD.HH. y si es correcto que los militares hagan uso de la fuerza en situaciones de control interno. De ser afirmativa la respuesta ¿cómo deberían hacerlo?

#### Uso de la fuerza según el Acuerdo Ministerial 179 versus los estándares de DDHH

El uso de la fuerza, acorde el Reglamento, se encuentra facultado en varios casos, de los cuales consideramos relevantes para el análisis los siguientes:

**Art. 7.-** A los miembros de las Fuerzas Armadas les está facultado el uso de la fuerza en los siguientes casos:

1. Ante reuniones, manifestaciones, disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, que deriven en grave conmoción interna o calamidad pública; previa declaratoria del estado de excepción que disponga el empleo de Fuerzas Armadas;
4. En operaciones de apoyo a otras instituciones del Estado;
6. Las demás establecidas en la Constitución y en la Ley (Acuerdo Ministerial N. 179, 2020),

Respecto al numeral cuarto, recordemos la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que permitió a las FF.AA. apoyar en el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, saltándose la declaratoria de estado de excepción. Este apartado insiste en esta transgresión, otorgando competencias policiales a la fuerza militar; lo que al no requerir la declaratoria de estado de excepción, provoca grave indeterminación jurídica cuando se podría asignar cualquier rol al cuerpo militar, bajo el supuesto de operaciones de apoyo. El numeral sexto remite a competencias establecidas constitucional o legalmente; no obstante, como observamos, la Constitución expresamente determina competencias a las FF.AA., por lo que no podría asignarse otras por vía legal. Sin embargo, dentro de nuestra praxis jurídica nos hemos habituado a que el tenor de la ley tenga mayor peso que la Carta Magna.

En cuanto al numeral primero, partimos de una realidad: la evidente militarización de la seguridad pública en la región. Acorde la Junta Interamericana de Defensa, citada en Diamint (2018), treinta y tres países de la región involucraban a sus FF. AA. en tareas policiales en 2012; a este número la autora suma los casos de Argentina y Cuba, por lo que actualmente toda América Latina y el Caribe tienen militares en tareas policiales; en este contexto regional, no han sido pocas las controversias surgidas por excesos militares, generalmente, fruto de que su preparación no es especializada en tareas de orden interno. Así, ha tenido especial relevancia la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) desarrollando estándares a observarse. Dentro del caso Retén de Catia la Corte (2006) mencionó que:

6. En 2014, la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, presentó una solicitud de enmienda constitucional que agregaba un nuevo rol a las Fuerzas Armadas: el apoyo complementario en la seguridad integral del Estado. Estas fueron aprobadas por el pleno de la Asamblea en 2015 y, en el año 2019, se declaró su inconstitucionalidad, dejando vigente el texto original.

7. En adelante el Reglamento.

(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales (párr. 78).

Esta línea argumental continuaría en Zambrano Vélez vs. Ecuador, acentuada en la utilización de FF.AA. dentro de estados de emergencia; la Corte IDH (2007) estima “absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común” (párr. 51). Además, señala que “la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia (...) y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común” (párr. 52).

Concluimos que los entes militares no gozan por naturaleza de una preparación para afrontar situaciones como reuniones, manifestaciones o disturbios internos; y, pese al estado de emergencia, el uso de la fuerza militar no está justificado *ipso iure* por la declaratoria, sino que debe adecuarse a una necesidad real, excepcional y debidamente reglada por los Estados. Esta reglamentación, específica para el cuerpo militar en actividad policial, ha sido una deuda pendiente del Estado ecuatoriano. En adición a esto, el Reglamento expedido para este efecto sufre de graves problemas: su regulación de la proporcionalidad como principio del actuar militar, el uso de la fuerza letal y la escala de uso racional de la fuerza que propone.

#### La proporcionalidad

El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley señala que la fuerza puede ser usada cuando sea estrictamente necesario y en la medida de su requerimiento (1979, art. 3); añade respecto de la proporcionalidad que la fuerza no puede ser usada en una medida que exceda límites contextuales como evitar un delito. Mayor desarrollo lo podemos encontrar a nivel interamericano; siendo que, en el caso Nadege Dorzema vs. República Dominicana la Corte (2012) definió tres principios para el uso de la fuerza por parte de los agentes estatales<sup>8</sup>. Respecto de la proporcionalidad menciona que “el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido” (párr. 85), concepto con el cual coincide la doctrina especializada al entender este principio como “la proporcionalidad entre la aplicación de las medidas de control y las resistencias que se pretende hacer cesar” (Mendieta et al., 2009, p. 264).

A breves rasgos, la proporcionalidad es la relación entre la fuerza a emplearse y la resistencia que encuentre el agente; la ‘resistencia’ es definida como “oposición física al mandato o requerimiento de la autoridad o sus agentes” (Real Academia Española, s.f.). En cambio, el Reglamento determina la proporcionalidad basado en la relación entre la gravedad de la amenaza y la fuerza empleada (2020, art. 6); ‘amenaza’ es entendida como “anuncio de un mal dirigido a otro, que puede realizarse de forma oral, escrita, o con actos, y con entidad suficiente para infundir miedo y temor” (Real Academia Española, s.f., Definición 1a). Así, podemos darnos cuenta que el Reglamento hace caso omiso de criterios vinculantes para el Estado<sup>9</sup>, al cambiar las figuras dentro de la definición. Una amenaza puede ser un acto oral, ante el cual no es necesario utilizar la fuerza, por eso en garantía de derechos se habla de la resistencia donde sí es proporcional considerar el uso de la fuerza.

#### Uso de la fuerza letal

En Montero Aranguren, la Corte (2006) manifiesta que el uso de la fuerza debe ser excepcional, debiendo planificarse y limitarse por las autoridades, procediendo su uso solo cuando se hayan agotado todos los medios que no involucren coerción (párr. 67). Posteriormente, en Zambrano Vélez añadió que:

(...) En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras (2007, párr. 85).

8. Además de la proporcionalidad, la Corte desarrolla los principios de legalidad y de absoluta necesidad. El primero, refiere a la obligación de estar regulado por ley; el segundo, como obligación de verificar la existencia de otros medios disponibles.

9. En la sentencia No. 11-18-CN/19, la Corte Constitucional al desarrollar el bloque de constitucionalidad introdujo la figura de la remisión a instrumentos internacionales. Así estableció como fuente vinculante de derecho para el Estado ecuatoriano a la jurisprudencia de la Corte IDH.



El uso excepcional de la fuerza se hace más restrictivo respecto de las armas de fuego. En los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se señala que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas” (1990, principio 9o). El mismo principio añade que el uso intencional de armas letales puede darse solo para proteger una vida; el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Heyns (2014), añade que este principio establece un mayor límite a las armas de fuego. Por ello, estas últimas deben considerarse siempre como letales o con gran probabilidad de serlo; de aquí se desprende que el uso letal de la fuerza solo procede para salvar una vida y jamás para proteger el orden público como en una manifestación, reunión o disturbio social (p. 13). Todas estas observaciones no se encuentran presentes dentro del Reglamento y se reflejan en la parte dirigida exclusivamente a servir de guía en las actividades militares.

**Escala de uso racional de la fuerza**

La escala racional del uso diferenciado de la fuerza contempla las acciones, reacciones y técnicas militares que serán observadas y ejercidas por el cuerpo militar. Dada la falta de adecuación del Reglamento a los parámetros internacionales, estamos frente a un escenario de grave indeterminación para el accionar militar por la deficiente descripción de las acciones a tomarse ante los distintos niveles de amenaza determinados. Esta impericia de los órganos reguladores causa que los agentes no cuenten con normas claras para, en situaciones de evidente estrés, tomar las decisiones racionales, adecuadas y proporcionales.

Si bien, a lo largo de este análisis, hemos insistido en que las FF. AA. no deberían ocuparse de cuestiones de orden interno, y que, además la Constitución lo prohíbe, la práctica tradicional de la región ha traspasado cualquier regulación y el Ecuador no es ajeno a esa realidad. Ante ese hecho, a más de señalar los errores de técnica legislativa del Reglamento, nos permitimos proponer una escala de uso racional de la fuerza que se adecúe a los estándares de derechos humanos, dando certidumbre a los agentes sobre su actuar, las técnicas que pueden utilizar y los niveles de resistencia ante los cuales deben responder. Para esta propuesta nos hemos servido del desarrollo de Mendieta et al. (2009) y las incorporamos a los incompletos preceptos contemplados dentro del Reglamento.

Tabla 2.  
Propuesta Escala de Uso Racional de la Fuerza

Escala racional del uso de la fuerza	Nivel de resistencia	Nivel de fuerza	Técnicas de control militar
<b>NIVEL 1</b>	<b>Complacencia</b> (Obediencia de las instrucciones del militar)	Presencia del militar. Instrucciones verbales.	Afirmación de autoridad con contacto visual.  Instrucciones verbales claras, precisas y respetuosas.
<b>NIVEL 2</b>	<b>Resistencia psicológica</b> (Resistencia a través de lenguaje corporal o uso de lenguaje intimidatorio)	Presencia impositiva del militar. Instrucciones verbales impositivas.	Incremento de la imagen del militar a través de posicionamiento táctico y cambio de actitud corporal.  Incremento en el tono de y fuerza de voz.
<b>NIVEL 3</b>	<b>Resistencia pasiva</b> (Desobediencia de las instrucciones del militar y/o mediante inacción impide la función del militar)	A lo anterior sumar tácticas suaves: Medidas de control de contacto. Uso de las manos vacías. Uso de armas intermedias.	Control mediante tácticas suaves con poca probabilidad de lesión.  Uso de armas intermedias con baja probabilidad de lesión, como objetos de impacto para manejo de articulaciones o agentes químicos irritantes.
<b>NIVEL 4</b>	<b>Resistencia defensiva</b> (Acciones con las cuales transgrede el control del militar)	Igual al nivel anterior.	Mismas técnicas del nivel anterior.

<b>NIVEL 5</b>	<b>Resistencia agresiva</b> (Acciones físicas arremetiendo contra los militares, pudiendo causar lesiones físicas)	A lo anterior sumar técnica dura: Uso de manos vacías. Uso de armas intermedias.	Uso de técnicas de golpeo, manejo de articulaciones y proyecciones que pueden causar lesiones físicas.  Uso de armas de impacto para golpear o inmovilizar al sujeto, puede causar lesiones físicas.
<b>NIVEL 6</b>	<b>Resistencia agresiva agravada</b> (Acciones que ponen en riesgo la vida del militar o de terceras personas)	A lo anterior sumar uso de la fuerza letal.	A las técnicas del nivel anterior sumar las siguientes consideraciones:  Para este nivel de control, el militar debe asegurarse que el agresor cuente con el medio, intención y oportunidad de provocarle la muerte a él o terceras personas.  El uso de armas letales es excepcional; queda prohibido apuntar a puntos vitales del cuerpo humano.

Fuente: Mendieta et al (2009, pp. 270-271); Acuerdo Ministerial 179 (2020, art. 8).

**Conclusiones**

A pesar de que nuestra carta constitucional, en su artículo 158, hace una clara diferenciación al señalar que las FF.AA. tienen como misión la defensa de la soberanía y la integridad territorial y que a la Policía Nacional le corresponde la protección interna y el mantenimiento del orden público, el Reglamento pone de manifiesto que no existe dentro del ordenamiento jurídico nacional una diáfana diferenciación de la naturaleza de cada cuerpo, lo cual, puede derivarse en graves vulneraciones de derechos. Con este contexto, resulta preocupante observar cómo, a pesar de los esfuerzos realizados desde el regreso al régimen democrático, aún se puede evidenciar un gran déficit en el control civil a las prerrogativas militares en asuntos de orden interno.

El Reglamento, a más de ignorar los estándares internacionales de derechos humanos en cuanto al uso de la fuerza, reafirma el rol histórico de las FF.AA. señalado en la parte inicial de este análisis. Así, debido a su estructuración y prerrogativas sin control, terminaron siendo respaldo de los factores reales y efectivos de poder representados por las élites nacionales; de esta manera, coadyuvan a preservar el estatus quo, las injusticias sociales y la represión de luchas populares a lo largo de la historia de América Latina.

La democratización de la defensa y la seguridad nacional han sido tan vacilantes, que al día de hoy nos permiten visualizar nuevamente el planteamiento de la DSN en el Reglamento analizado. Mientras no se adecúe este último a los estándares de derechos humanos mencionados, cuestiones como huelgas, protestas y manifestaciones públicas pueden ser calificadas como amenazas a la seguridad interna; incluso, llegando a considerar legítimo el uso de la fuerza contra un acto verbal que no constituya resistencia alguna. Todo esto, en última instancia, contraría los derechos de libertad expresamente reconocidos en el texto constitucional. Entonces, nos preguntamos, ¿en qué condiciones encuentra fundamento tal retroceso?

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo Ministerial N. 179. (2020, 29 de mayo). *Ministerio de Defensa Nacional*. Registro Oficial Edición Especial No. 610. <https://bit.ly/2DFJNhi>
- Ander-Egg, E. (2011). *Aprender a Investigar: nociones básicas para la investigación social*. Córdoba: Brujas.
- Ayala, E. (2014). *Historia constitucional: estudios comparativos*. Corporación Editora Nacional.
- Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. (2006, 5 de julio). *Corte interamericana de derechos humanos*. <https://bit.ly/2DFxP7l>
- Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. (2012, 24 de octubre). *Corte interamericana de derechos humanos*. <https://bit.ly/3bCG9Bk>
- Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. (2007, 4 de julio). *Corte interamericana de derechos humanos*. <https://bit.ly/3jVrAMj>
- CELS. (2008). *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*. Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://bit.ly/32fl2lz>
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. (1979, 17 de diciembre). *Asamblea General de la ONU*. Resolución 34/169. <https://bit.ly/32aQcuj>
- Constitución de la República del Ecuador. (1979, 27 de marzo). *Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado*. Registro Oficial No. 800.
- Constitución del Ecuador. (2008, 20 de octubre). *Asamblea Constituyente*. Registro Oficial 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Constitución del Estado del Ecuador. (1830, 23 de septiembre). *Congreso Constituyente*. <https://bit.ly/33pvXZx>
- Constitución política de la República del Ecuador. (1998, 11 de agosto). *Asamblea Nacional Constituyente*. Registro Oficial 1.
- Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los custodios? *Democracia y uso de la fuerza en América Latina*. *Nueva Sociedad*, (278), 24-35. <https://bit.ly/2R6LYh5>
- Dirección de comunicación social del Ejército. (s.f.). *Reseña Histórica*. Ejército Ecuatoriano. Consultado el 03 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/35ksbDk>
- Heyns, C. (2014). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns. Consejo de Derechos Humanos. <https://bit.ly/2FegWRX>
- Kruijt, D. (2012). *Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy*. *Estudios sobre Seguridad y Defensa*, 7 (14), 94-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4781412>
- Ley de Seguridad Nacional. (1979, 20 de julio). *Congreso Supremo de Gobierno*. Registro Oficial No. 887.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009, 28 de septiembre). *Asamblea Nacional del Ecuador*. Suplemento del Registro Oficial No. 35.
- Mendieta, E., González, S., Buscaglia, E., Ventura, F., Zingerman, G. (2009). *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. <https://bit.ly/3bBRACg>
- Moloeznik, M. (2007). *Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México*. *El Cotidiano*, 22 (146), 99-107. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514612>
- Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. (1990, 07 de septiembre). *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. <https://bit.ly/3hfg1h4>
- Real Academia Española. Amenaza. *En el diccionario panhispánico del español jurídico dpej.rae.es*. Recuperado el 7 de septiembre de 2020 de <https://bit.ly/328x5RM>
- Real Academia Española. Resistencia. *En el diccionario panhispánico del español jurídico dpej.rae.es*. Recuperado el 7 de septiembre de 2020 de <https://bit.ly/3jSwr0C>
- Saint-Pierre, H. (2008). *Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de Seguridad y Desarrollo*. *Construyendo Roles Democracia y Fuerzas Armadas*, 15-19. <https://bit.ly/32fl2lz>
- Velásquez, É. (2002). *Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional*. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 9 (27), 11-39. <https://bit.ly/3k0s5EE>

