

HORIZONTES JURÍDICO-ESTRATÉGICOS

NÚMERO 01-2024, FEBRERO 2024

ECUADOR EN CRISIS: ¿QUÉ DEBE APRENDER MÉXICO?

TEMA

Los días 8 y 9 de enero de 2024, el presidente constitucional de la República de Ecuador, Daniel Noboa Azín, declaró «estado de excepción» en atención a dos causales: 1) «grave conmoción interna», y 2) «conflicto armado interno», mediante la expedición de los Decretos Ejecutivos 110 y 111, respectivamente.

De forma genérica, el ejecutivo ecuatoriano motivó ambos Decretos en función al incremento de la violencia criminal en todo el territorio nacional, principalmente, en los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, ejercida por grupos de la delincuencia organizada, trasnacional e interna.

Este número analiza esos decretos como instrumento de Seguridad Nacional en su vertiente de seguridad interior.

SINTESIS

- Las condiciones objetivas de inseguridad motivadas por la acción de las organizaciones delictivas en Ecuador implicaron la perturbación grave del orden público y la paz social, lo que a su vez generó una considerable alarma social. Razón por la cual, el Ejecutivo emitió la declaratoria de estado de excepción en la que establece medidas necesarias para restablecer el orden público y garantizar a la población los derechos a una cultura de paz y a la seguridad integral, incluyendo los derechos de las personas privadas de su libertad. Dicha declaratoria tiene una vigencia de 60 días y concluirá el 08 de marzo de 2024.
- Ecuador tomó esa decisión con fundamento en su orden constitucional y en instrumentos jurídicos y doctrinarios de carácter regional e internacional, para imprimir legalidad a tales medidas excepcionales. Ello es una muestra no sólo

de su soberanía nacional sino del ejercicio del poder nacional al interior de sus fronteras.

- El uso de la fuerza por parte del Estado encuentra legitimidad en la medida que se ejerce para «proteger los derechos, libertades y garantías ciudadanas y precautelar el derecho a la seguridad integral de sus habitantes».
- La caracterización del estado de «grave conmoción interna» lo hace con base en criterios de la Corte de Constitucionalidad de Ecuador cuyos elementos centrales son: estabilidad institucional, seguridad y convivencia normal de la ciudadanía.
- Las condiciones objetivas de inseguridad motivadas por la acción de las organizaciones delictivas en Ecuador implican un caso de «nueva guerra».
- La postura estratégica y legal de Ecuador frente a los grupos del crimen organizado transnacional que controlan su territorio y amenazan a su población como «centro de gravedad», se cimenta precisamente en su reconocimiento como «organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes».
- La beligerancia coloca a las organizaciones delictivas identificadas en los Decretos 110 y 111 en situación jurídica de «enemigo», pero a sus integrantes los protege el Derecho Internacional Humanitario.
- Ecuador, pueblo y gobierno, se organizan para recuperar la paz positiva en su territorio con base en su derecho interno y en abundantes fuentes jurídicas regionales e internacionales. ¿Por qué es importante para México estudiar este caso? Porque Ecuador tiene claro que es inútil e inmoral negociar con un enemigo.

ANÁLISIS

La publicación de ambos decretos es, sin duda, expresión de la autodeterminación de Ecuador como Estado soberano. Todas las fuentes de información y análisis serias reconocen circunstancias objetivas de inseguridad ciudadana derivadas de las acciones de las organizaciones delictivas. Entonces los decretos deben analizarse en ese contexto: el reconocimiento gubernamental de una situación «extraordinaria» que pone en peligro el orden público (seguridad pública) e incluso la gobernabilidad democrática (seguridad interior). Son decretos para recuperar la «paz positiva» (estado ordinario) hoy perdida.

I. Decreto 110 del 8 de enero de 2024

Dicha decisión política fundamental sustenta el «estado de excepción» en los artículos 3.8 (derecho subjetivo a una cultura de paz y seguridad integral), 66 (derecho a la integridad personal, derecho a la inviolabilidad de la vida, derecho a una vida libre de violencia en los ámbitos público y privado), 158 (las fuerzas armadas y las policías son instituciones de protección de derechos y libertades), de la Constitución de la República de Ecuador en vigor desde 2008.

Continúa la fundamentación con los artículos 8, 21, 26, 29, 31 y 32 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, pero en particular en su pasaje que señala que el «uso excepcional» de la fuerza es... «para proteger los derechos, libertades y garantías ciudadanas y precautelar el derecho a la seguridad integral de sus habitantes». Este concepto es cardinal para distinguirlo de violencia, que siempre es ilegítima y como herramienta de promoción de intereses privados.

Cita también el Dictamen 3-19-EE/19 de la Corte Constitucional de Ecuador que señala parámetros para identificar una situación que configure la causal de «grave conmoción interna». El criterio de la Corte señala «En primer lugar, a conmoción interna implica la real ocurrencia de eventos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social».

El decreto bajo estudio encuentra motivación en el informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF que presenta el Comandante General de la Policía Nacional al presidente de la República y describe el estado de grave conmoción y alarma social que los medios serios detallan. Cita el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para recordar que la Corte de Constitucionalidad debe verificar el cumplimiento de 5 requisitos formales que un decreto como el que se comenta debe satisfacer, que tienen que ver con los ámbitos territorial, y temporal del decreto, su fundamento constitucional, los hechos que los justifican y las notificaciones que deben cumplirse para su entrada en vigor. El numeral 121 impone a esa corte la verificación de cuatro requisitos materiales, a saber: que los hechos motivantes hayan o estén ocurriendo realmente; que su contenido sea el de una agresión, un conflicto armado internacional o interno, una conmoción interna grave, una calamidad pública, o un desastre natural; que tal situación no pueda ser superada a través del régimen constitucional ordinario; y que la declaratoria se ajuste a los límites geográficos y temporales que marca la constitución.

El estado excepción decretado en Ecuador tiene vigencia de 60 días. Implica la limitación de los siguientes derechos constitucionales:

Libertad de tránsito: Prohíbe la circulación de las personas todos los días desde las 23:00 a las 05:00 horas, con las siguientes excepciones: servicios de salud públicos y privados, seguridad privada, atención de emergencias, personas del sector exportador, de la cadena logística, del transporte de carga, trabajadores de compañías que operen durante la noche, personas que se dirigen desde o a aeropuertos, abogados, periodistas, servicios públicos y sectores estratégicos, personas en ejercicio de actividades económicas que abastezcan una cadena productiva, entre otros.

Es razonable que las fuerzas del orden, militares y policiales cuenten con esta ventaja táctica frente a los delincuentes organizados, ya que facilita su rastreo, ubicación y aprensión.

Libertad de reunión: La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan autorizadas para desarticular reuniones en espacios públicos, limitar aglomeraciones, tanto en el territorio nacional como en centros penitenciarios.

Esta medida, delicada por sus posibles implicaciones políticas, tiene sentido para otorgar una ventaja legítima a las fuerzas del orden en escenarios de motín o reuniones armadas.

Inviolabilidad de domicilio: La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan autorizadas a realizar inspecciones y requisas con la finalidad de hallar escondites, almacenamiento de armas y/o explosivos y desarticular amenazas actuales o futuras.

La Corte de Constitucionalidad, que verificará el empleo de esta delicada medida deberá ejercer un criterio muy estricto para evitar o en su caso enmendar, abusos que puedan cometerse. Recuérdese que el ejercicio de todas estas medidas de excepción conlleva, en un Estado Democrático de Derecho, el deber de rendición de cuentas y la posibilidad de fincar responsabilidad administrativa o penal en caso de abuso.

Inviolabilidad de correspondencia: La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan autorizadas a revisar toda carta, mensaje, comunicación o misiva enviada a personas privadas de libertad.

Nótese que esta medida excepcional, no es de aplicación universal en Ecuador lo que afectaría a los ciudadanos y extranjeros residentes. Se restringe únicamente a las personas privadas de su libertad, lo que otorga una ventaja táctica indispensable para desarticular las redes que permiten: a) el

autogobierno al interior de los recintos penitenciarios y b) el control de organizaciones delictivas implantadas en el territorio desde tales instalaciones.

Por tanto, el Decreto documenta la orden de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en todo el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial contra el crimen organizado, organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes.

En el caso concreto de México, para esta clase de casos es que el Ejecutivo Federal puede «disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente... para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación», según la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política previa declaración de estado de excepción en los términos del artículo 29 de la misma carta magna.

II. Decreto 111 del 9 de enero de 2024

Inicia con la evolución histórica del concepto de soberanía nacional y del *ius punendi*. Caracteriza a continuación la acción de las organizaciones delictivas como «actor no estatal beligerante, capaz de planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población, actos de violencia planificada e indiscriminados contra la población civil», lo cual hace las veces de motivación del decreto comentado.

Razona que el crimen organizado en Ecuador se ha transformado al grado de caracterizarla de «nueva guerra». Es decir, aquella que rebasa las concepciones teóricas de Clausewitz, ya que, en ellas se enfrentan milicias, paramilitares, ejércitos de señores de la guerra, bandas criminales, empresas privadas de seguridad y grupos tribales. Resalta que «aproximadamente la mitad de todos los conflictos armados se dan entre caudillos y milicias combate y no involucran a las fuerzas gubernamentales».

Fundamenta el decreto en estudio en diversos instrumentos jurídicos, entre ellos:

El artículo 3 común a las convenciones de Ginebra de 1949, ratificada por Ecuador en 1954 (hay ahí una errata en el documento oficial), que señala las acciones necesarias que corresponden a cada Estado en caso de conflicto armado no internacional, a saber:

- 1) Las personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el

color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

Este punto resulta central en la postura estratégica y legal de Ecuador frente a las organizaciones delictivas identificadas y que toman su territorio y población como «centro de gravedad». La beligerancia coloca a un sujeto colectivo, en este caso particular varios grupos delictivos, en situación jurídica de «enemigo» pero a sus integrantes los protege bajo los criterios del Derecho Internacional Humanitario. La beligerancia implica la ocupación efectiva, cierta y real de un territorio y la instigación de una situación de rebelión. Que el ejecutivo de Ecuador reconozca estos extremos, podría implicar pérdida de capital político porque esta clase de «decisiones políticas fundamentales» son duras para los enemigos y para la ciudadanía. Pero desde el punto de vista de la ciudadanía, no más duras que soportar la violencia criminal.

En las relaciones internacionales, es usual que un tercer Estado reconozca a un grupo armado como beligerante. Con ello asume la condición de «Estado neutral» para las dos fuerzas que están combatiendo. Pero el reconocimiento de la condición de beligerante puede ser realizado por el mismo gobierno contra el que se está combatiendo, que es el caso de Ecuador.

Claramente, durante un estado de conmoción social como el provocado por las organizaciones criminales, tomar prisioneros (integrantes de los grupos no estatales beligerantes) o asistir a los heridos civiles, se complica enormemente en la medida en que los integrantes de las organizaciones delictivas se confunden con la población civil, gozan de una base social o bien toman de escudo a la población civil. De ahí que estén justificadas las medidas excepcionales puntualizadas en el decreto 110 que se estudia líneas arriba.

El Decreto 111 cita también la definición de «conflicto armado» que usa la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), a saber: «todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un Gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio».

Para el caso de México, esa «cuota de víctimas» se rebasa con creces cada dos días según cifras oficiales; son evidentes los fenómenos de desplazamiento interno, autogobierno penitenciario, la intervención en procesos electorales, y la captura de instituciones públicas lo que trastoca la política interna en diversos aspectos. Es decir, no cabe duda de que México vive inmerso en un «conflicto armado» en desarrollo, según esos criterios.

El decreto 111 cita también la Resolución RC.23/RES.1/01 tocante a la prevención, combate y eliminación del terrorismo, adoptada en la 23ª reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores. En ese foro se acordaron «medidas que aseguren que las autoridades competentes dedicadas a combatir los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 tengan la capacidad de cooperar e intercambiar información en los niveles nacional

e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno. Con ese fin, cada Estado Parte deberá establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo. Cada Estado Parte deberá informar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre la autoridad designada como su unidad de inteligencia financiera».

Privar a las organizaciones delictivas en general, y a las declaradas formalmente como «enemigos» en el caso de Ecuador, no solo implica ventajas estratégicas importantes para las fuerzas del orden, es también una obligación internacional consuetudinaria y convencional.

Finalmente, desde el punto de vista de la Constitución de la República de Ecuador fundamenta el Decreto 111 en los artículos 3.8, 17, 66, 83, 158, 164 y 393. Este último, preceptúa que el Estado «garantizará la seguridad humana través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones y delitos».

La expresión «acciones integradas» evoca la noción de estrategia, es decir la vinculación de fines, vías y medios a la consecución de un objetivo mayor, como la seguridad humana, para una organización humana, como un Estado. Ese fin es legítimo en la medida en que promueva bienes públicos, tales como: convivencia pacífica, cultura de paz, prevención de violencia y discriminación, y la promoción del Estado de Derecho.

Finalmente, puede concluirse que:

- a) Ecuador, pueblo y gobierno, se organizan para recuperar la paz positiva en su territorio con base en su derecho interno y en abundantes fuentes jurídicas regionales e internacionales.
- b) Ecuador muestra ejercer una estrategia en contra de esos grupos reconocidos como grupos terroristas y actores no estatales beligerantes con medidas excepcionales porque extraordinaria es la condición de inseguridad que percibe.
- c) Ecuador está claro en que es inútil e inmoral negociar con un enemigo.

Ligas de utilidad:

Ecuador (2008) Constitución de la República de Ecuador, consultado febrero 20 de 2024, disponible en: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX->

FAOC127389/#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20del%20Ecuador%20fue,%2C%202015%2C%202018%20y%202022.

Ecuador (2024) Decreto 110, consultado febrero 21 de 2024, disponible en: <https://static.poder360.com.br/2024/01/ecuador-decreto-estado-excecao-8-jan-2024.pdf>

Ecuador (2024) Decreto 111, consultado febrero 21 de 2024, disponible en: https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto_Ejecutivo_No._111_20240009145200_20240009145207.pdf

OEA (2001) Resolución RC.23/RES.1/01, consultado febrero 20 de 2024, disponible en: <https://www.oas.org/oaspage/crisis/rc.23e.htm>

ACNUR (2007) Conflictos Armados, consultado febrero 20 de 2024, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6694.pdf?view=1>

FORMA DE CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

VIGNETTES, MARIO (2024), «ECUADOR EN CRISIS: ¿QUÉ DEBE APRENDER MÉXICO?, HORIZONTES JURÍDICO-ESTRATÉGICOS, NÚMERO 01-2024, FEBRERO DE 2024, DISPONIBLE EN: [HTTPS://WWW.ADRECH.MX/](https://www.adrech.mx/)

«LA OPINIONES, INFORMACIÓN O PUNTOS DE VISTA EXPRESADOS EN ESTE DOCUMENTO SON LOS DE SU AUTOR Y NO NECESARIAMENTE REPRESENTAN LOS DE ADRECH. LA FINALIDAD DE ESTA SERIE ES DIFUNDIR LA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL Y SUS TEMAS CONEXOS AL PÚBLICO GENERAL. ES UN RECURSO DIGITAL DISPONIBLE PARA EL USO PRIVADO Y NO LUCRATIVO. QUEDA PROHIBIDO EDITAR, MODIFICAR O REDISTRIBUIR ESTE DOCUMENTO SIN LA AUTORIZACIÓN ESCRITA DEL AUTOR.»