

## EL PODER EJECUTIVO FRENTE A LAS FUERZAS ARMADAS

Frecuentemente los diarios del país traen noticias como la siguiente: "Presidente de la República se reúne a puerta cerrada con el Alto Mando Militar", y se deja entrever que lo tratado a puerta cerrada concierne a decisiones serias de política económica, internacional, etc. Otras veces los uniformados acuden, con Ministro de Defensa a la cabeza, a acosar al Presidente con pedidos que implican gastos extrapresupuestarios. También ocurren, ¡cómo no! aquellas visitas conminatorias, para expresar la "preocupación de los altos mandos", ante la conducta de algún sector político o persona del entorno presidencial. Recordemos lo que ocurrió en CIESPAL el 20 de abril del año pasado y su posterior desenlace en el Ministerio de Defensa: solo, el Presidente, con los Altos Mandos, fuera del alcance de la prensa o de la mirada de los ciudadanos.

¿Es esto normal en el Estado de Derecho? ¿Podrían los ecuatorianos figurarse tamaña cosa en países como Alemania o España? ¡sin duda que no! Pero en el Ecuador los Presidentes de la República, con escasas excepciones, ven esta conducta como normal. La anulación del poder presidencial por parte del poder militar ha sido una constante en la historia ecuatoriana y se ha cumplido vía golpes del estado, sustitución del poder presidencial por algún "encargado", o directamente, por vía de secuestro virtual, que no es otra cosa que los condicionamientos que le ponen al Presidente "para darle su apoyo", y sobre todo por la falta de normativas que institucionalice el acceso a quien ostenta el poder ejecutivo, inscritas debidamente en el Estatuto de la Administración Pública.

En países con larga tradición militarista como el nuestro, el Presidente mantiene espacios muy estrechos de autoridad sobre fuerzas militares acentuadamente autónomas. Las Constituciones Latinoamericanas en las dos últimas décadas han sobredimensionado al poder ejecutivo en desmedro de los otros poderes. Las decisiones y responsabilidades del poder ejecutivo, no compartidas con el legislativo, han debilitado la autoridad de las dos. Esto es mucho más severo en el caso de la de-

## CONTENIDO

### EDITORIAL

EL PODER EJECUTIVO FRENTE A LAS  
FUERZAS ARMADAS

PAG. 1

### LOS PODERES DEL ESTADO FRENTE A LOS TEMAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

José Alvear Icaza

PAG. 2

### EJECUTIVO DÉBIL FRENTE A LA ESTRUCTURA MILITAR

Juan Pablo Aguilar

PAG. 3

### ¿CUAL ES EL SENTIDO DE LA SUBORDINACIÓN AL ORDEN CIVIL EN LAS PROPUESTAS DE AUTORREFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS? (SEGUNDA PARTE)

Bertha García Gallegos

PAG. 5

### PROPUESTAS DE PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS PARA LA REFORMA DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD: MOVIMIENTO RENOVACIÓN DE LA IZQUIERDA.

Entrevista a Jorge Rodríguez

PAG. 6

### CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA

PAG. 8

### PRESUPUESTO DE DEFENSA COMPARADO AMÉRICA LATINA - 2005

PAG. 12

fensa por la existencia de la estructura militar de la que hemos hablado y porque los militares suelen presionar al mandatario para que sus asuntos no sean conocidos por los parlamentos ni por el público, poniendo frenos, a través de ministerios de defensa con escaso desarrollo institucional y nula autoridad frente a los militares activos.

El proceso de modernización del Estado ecuatoriano en los años 80 y 90 del s. XX ni siquiera tomaron en cuenta el ámbito de la administración pública que representa al sector defensa. En la Constitución de 1967, se intentó dar más atribuciones al Presidente, pero no se corrigió las deficiencias legales producto de la mezcla de marcos normativos diferentes. Paradójicamente a la intención de aumentar su poder, el sobredimensionamiento

de las facultades del Ejecutivo y el oscuro marco legal en el que se mueve, han concurrido no sólo a la inseguridad jurídica, con sus efectos concomitantes (discrecionalidad, lentitud administrativa, corrupción) sino sobre todo al debilitamiento político del gobernante, disminuyendo la posibilidad de conducción de sus propios espacios de acción.

Quizá esto explica que el Presidente haya acogido en estos días el Proyecto de Auto Reforma Militar, sin siquiera haberlo puesto a consideración, ni estudiarlo debidamente. ¿Para qué entonces, ostenta la calidad de colegislador?

*\* Bertha García Gallegos.*

## LOS PODERES DEL ESTADO FRENTE A LOS TEMAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

**José Alvear Icaza\***

Hay dos conceptos esenciales sobre los cuales se puede hablar largamente: "Obedientes y no Deliberantes", "subordinados al poder civil". Estos dos conceptos que pueden ser motivo de una conferencia magistral, se destruyen cuando en la Constitución, entre las funciones de las FFAA, se incluye aquella de "ser garantes del orden constitucional". La historia nos da la razón de esta destrucción de la autoridad política. Nuestra vida republicana se ha caracterizado por una crónica inestabilidad política, constitucional, donde el papel del militar ha sido fundamental: unas veces rompiendo el orden constitucional; otras apoyando la ruptura del orden constitucional; y otras veces más tratando de componer el desastre constitucional. Es decir, las FFAA en el Ecuador han sido o han desempeñado un papel importante en nuestra precaria democracia, a tal punto que en la dictadura militar de las décadas de los años 70 hasta comienzos de los 80, hicimos un *bypass* para regresar al orden constitucional. Porque la dictadura militar juzgó que no era conveniente convocar a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. Al contrario, organizó, dos comisiones jurídicas para hacerlo. En el fondo no se quería que hubiera un proceso de juzgamiento de la sociedad contra quienes rompieron el orden constitucional, en el año 1972.

Pero en los 25 años de democracia que tenemos no hemos corregido absolutamente nada, porque quienes hemos ido al Congreso Nacional o quienes han desempeñado puestos de decisión en el Poder Ejecutivo, no han visto a las FFAA como la institución que debe respetar y hacer respetar la integridad del Estado, sino que la han visto como la institución que le puede garantizar (en muchas ocasiones) al poder político su permanencia en el Ecuador.

Hemos vivido y caminado día a día, durante los últimos 40 años, afrontando un problema grave, el conflicto territorial con el Perú, que se supera en 1995 (Guerra del Cenepa) gracias al excelente (entonces) profesionalismo de las FFAA. Hemos estado sujetos, con novelaría, a una serie de corrientes sociales. Muchas veces los sectores universitarios y civiles decían "tractores sí, tanques no". Pienso que esto era y es una equivocación: creer que el tractor puede arar si no hay la garantía de

que un tanque de guerra esté cuidando que la soberanía nacional no sea herida. Pero esta convicción, ¿Obligaba a qué? Obligaba al profesionalismo de las FFAA que ciertamente se dio en el País en 1995.

Pero han que pensar que también esta situación obligó al político a ceder en el control del desarrollo y la influencia de las FFAA en el contexto público ecuatoriano. Actualmente sí da votos al político que habla de limitar el presupuesto de las FFAA. Y cuando se habla de limitar el presupuesto de las FFAA hay que pensar en se pone en riesgo la soberanía nacional. Por eso se llegó a otorgar a las Fuerzas Armadas incluso una capacidad de autogestión. Pero, con esa medida, la autogestión, lo que realmente se logró, fue que las Fuerzas Armadas se constituyan en otro poder más, dentro del Estado ecuatoriano. Entonces el poder militar ya no solamente garantiza el interés del Estado, sino que participan del desarrollo social y económico del país, y eso ya le da derecho a opinar, a actuar y a tener influencia. En definitiva, el carácter de defensores de la institucionalidad constitucional cambia por el papel de tutores de la democracia ecuatoriana. Y esto ha pasado. Aquí se ha roto el orden constitucional.

El 8 de diciembre de 2004, cuando el Congreso rompe la Constitución para allanarse a las medidas del presidente Gutiérrez, de reformar por decreto, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral, empiezan a pronunciarse los militares: Entonces ¿Qué somos? Nos hemos convertido, dice el uniforme, en tutores de la democracia ecuatoriana. Ese tutelaje está lamentablemente entronizado en el marco legal que les hemos dado nosotros, los políticos. Porque la posición de ser "parte activa del desarrollo social y económico del país" es tan diferente al verdadero papel de las FFAA en un Estado. Pero, está en nuestra Constitución. Esa es la realidad. Estos diálogos son buenos porque debemos volver a los conceptos del deber ser, y tenemos que ir entonces a una verdadera reforma constitucional.

¿El problema está en el elemento humano que conforma el poder civil? Sí señores. Ahí también está el problema. Pero, como no podemos vivir de las lamentaciones, sino de los hechos, la única forma de cambiar el status es ir a la reforma constitucio-

nal. Sustituir el concepto de Seguridad Nacional, como responsabilidad de las FFAA, por el concepto de Defensa Nacional. Pero, eso significa algo que tiene que estar muy claro: la Defensa Nacional significa FFAA vigorosas; la Seguridad significa Policía Nacional vigorosa; significa presupuestos de acuerdo a las necesidades de las FFAA o de la Policía. No se puede hablar de Defensa Nacional con FFAA desactualizadas técnicamente. No se puede hablar de una seguridad interna con una Policía que no está técnicamente equipada. Entonces aquí tiene que haber un cambio de verdad. ¿Vamos a cambiar el concepto de Seguridad Nacional a Defensa Nacional para encasillar a las FFAA en su real obligación y sus verdaderas atribuciones? Sí, pero debemos respetar las necesidades logísticas de la institución.

Es inevitable una profunda reforma política en este país. Una reforma que no la puede hacer un Congreso ilegítimo; que no puede surgir de un discurso insincero de quien está en el poder actualmente. Pero las FFAA deben tener conciencia de algo: si vivimos en un régimen de hecho a partir del 20 de abril de este año o del 8 de diciembre del año pasado, el convocar

una Asamblea Constituyente por quien está encargado por el poder, es posible, porque estamos al margen de la Constitución, vivimos un caos constitucional en el cual alguien ejerce el poder. Pero si queremos justificar la presencia de quien está ahí, de que su poder no está en la conspiración sino en la Constitución, entonces el camino es pedir una consulta popular; no simplemente con la fraselología "Asamblea Constitucional o Asamblea Constituyente" —porque las dos significan lo mismo— y sin agenda ese ejercicio no es más que un salto al vacío. La consulta popular al pueblo ecuatoriano tiene que ir con preguntas concretas, para evitar lo que sucedió en el 97 (cuando la Asamblea que reformó la Constitución en actual vigencia), para evitar los pescadores de revueltos; y para evitar que el país siga siendo un caos constitucional como ahora"

*\* Jurista Guayaquileño; Dr. en Jurisprudencia; Constitucionalista y profesor universitario (Universidad Católica Santiago de Guayaquil). Intervención en el Panel "Desafíos institucionales de los poderes del estado frente a los temas de defensa y seguridad", Seminario Internacional "DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA DEMOCRACIA" Quito, jueves 27 de octubre de 2005, PUCE.*

## EJECUTIVO DÉBIL FRENTE A LA ESTRUCTURA MILITAR

**Juan Pablo Aguilar\***

En nuestro país tenemos la costumbre de ubicar un problema como la culpa de alguien y tratar de encontrar al responsable. Así, cuando hablamos de la necesidad de una reforma militar y de que la estructura o la organización de la fuerza pública en el país están mal concebida, no buscamos cuál es la mejor forma de reestructurarla sino quien es el culpable y acabamos convirtiendo el tema en una disputa personal entre unos y otros.

Lo primero que habría que aclarar en este tema es que no nos encontramos frente a un asunto que haya sido concebido maliciosamente por alguien. La forma en la que se estructuran las FFAA en el país y las deficiencias que pueda tener esta estructura constitucional y legal, no es el fruto de una maquiavélica conspiración militar. Esa forma de organizar el poder militar es una forma que deviene del desarrollo histórico ecuatoriano y en ese desarrollo histórico ecuatoriano han intervenido tanto los militares como, también y fundamentalmente, los civiles.

Por tanto, sería mejor que ese tema se abordase entendiendo las razones por las que la institución militar es como es.

Yo pensaría que lo que ocurre se debe a que el Estado ecuatoriano, primero, no es un Estado de Derecho en estricto sentido y, segundo, no ha logrado consolidar un verdadero proyecto nacional. Desde su origen, la República del Ecuador se construyó a partir de las ideas del liberalismo del Siglo XVIII, de los conceptos de estado de derecho y derechos fundamentales, pero esto se quedó siempre en el papel. Lo que hicimos fue montar unas constituciones de papel sobre una estructura social y una estructura jurídica que no cambió; frente a las declaraciones constitucionales, seguimos aplicando las mismas leyes y, más que eso, las mismas formas de actuación que estuvieron vigentes en la época de la Colonia. Uno de los primeros

debates que existieron a nivel del Consejo de Ministros de la República de la Gran Colombia por ejemplo, tenía que ver con si las comunicaciones de la Corte Suprema a los Intendentes debían ser firmadas por el Presidente de la Corte Suprema o por el Secretario; ese era un asunto fundamental en una sociedad dividida jerárquicamente, pero no debiera serlo en una sociedad democrática. Lo grave es que, en mucho, seguimos repitiendo esos temas.

Una de las bases fundamentales del Estado de Derecho es la posibilidad de que los ciudadanos reclamen por los abusos que, entienden, el Estado ha cometido contra ellos; en países de tradición jurídica europeo continental, como el nuestro, esto debería realizarse a través de un sistema inventado en Francia: la jurisdicción contencioso administrativa. Pues bien, el Ecuador se fundó como República en 1830 y su jurisdicción contencioso administrativa recién se estableció en 1906; esto quiere decir que las mismas personas, los mismos ciudadanos no han entendido la necesidad de defenderse frente el Estado, sino que entienden que el Estado es un patrón al que hay que obedecer.

Ésta es una muestra clara de que seguimos con la misma mentalidad colonial de hace 200 años y, por eso, persisten realidades como el corporativismo.

Si no tenemos un Estado de Derecho, la mejor forma de que los ciudadanos defiendan sus intereses es integrarse en grupos corporativos. El grupo corporativo es la única posibilidad de garantizar la defensa de mis intereses. ¿Por qué?, porque no confío que una Corte Suprema (cuando la haya) pueda darme razón en lo que tengo; no confío en los jueces; no confío en la Policía; no confío en ninguna institución del Estado. Porque estoy convencido que lo único que funciona son las palancas y las relaciones.

Esta visión corporativista es la que impregna a las FFAA, pero a diferencia de otras corporaciones que giran alrededor de proyectos particulares para satisfacer sus exclusivos intereses, las FFAA ecuatorianas sí se han planteado un proyecto nacional (equivocado, bien concebido, mal concebido, no viene al caso por lo pronto), pero proyecto nacional que se ha sostenido a través del corporativismo.

Hasta la Guerra de 1941 con el Perú, las FFAA eran casi una dependencia del Partido Liberal. Ser Presidente de la República sin ser miembro del Partido Liberal era una garantía de Golpe de Estado; las FFAA, constituidas fundamentalmente y modernizadas por el gobierno de Eloy Alfaro, se debían al Partido Liberal.

La crisis posterior a la Guerra del 41 refuerza la idea de constituir unas FFAA verdaderamente profesionales y separadas de los conflictos políticos; eso es lo que se construye a través de toda la legislación militar, desde entonces, con el decidido impulso de los militares y la aceptación tácita de los civiles; como que todos, con la frustración de la Guerra del 41, aceptamos que había que mantener al poder militar como un poder independiente; pensamos que los militares eran los únicos que podían resolver el conflicto con el Perú.

El problema limítrofe se convirtió en la única política nacional del país pero, además, a partir de allí los civiles nos resignamos a delegar una serie de poderes en la función militar.

La legislación ha preservado esa institucionalidad militar, aislándola de la política, dotándola de autonomía y convirtiendo en la práctica a las FFAA en el juez último de los problemas y conflictos políticos que se presenten. ¿Plan maquiviático de los militares? No, proceso histórico en el que tanto civiles como militares hemos tenido mucho que decir y que hacer.

¿Cuál es la pieza maestra de esta forma de organización? A mi entender, el Comando Conjunto de las FFAA (COMACO).

La legislación vigente establece al COMACO como una especie de tapón que permite aislar a las FFAA del influjo civil. En cualquier Estado de Derecho la correa de transmisión que permite que el poder civil gobierne a las FFAA es el Ministerio de Defensa. En el Ecuador el Ministerio de Defensa es un ministerio decorativo; quien verdaderamente ejerce autoridad sobre FFAA es el jefe del COMACO.

Basta revisar las normas: ¿Quién emite informes previos sobre varios contratos que se consideran de seguridad nacional, el Ministro de Defensa?, no, el COMACO. ¿Quién interviene administrativamente en varios cuerpos colegiados de instituciones del Estado desde los correos hasta Petroecuador, el Ministro de Defensa?, no, el Jefe del COMACO. Muchos temas de la organización administrativa de las FFAA terminan y se deciden en el COMACO.

Concuerdo con Fernando Bustamante en que éste no es un tema que se pueda solucionar sólo reformando la legislación militar. ¿Qué sacamos si los poderes del Comando Conjunto se transfieren al Ministerio de Defensa y si el Ministerio está en manos de poderes civiles como los que hemos soportado últimamente? ¿Qué garantía existe para la institución militar?

¿Qué podemos exigirle a las FFAA si frente a su proyecto, a las ideas que tienen acerca del país –buenas, malas, lo que sea– lo único que podemos exhibir nosotros es lo que estamos exhibiendo estos días: un país sin Corte Suprema, un país que no sabe si quiere una Asamblea, no sabe para qué la quiere, no sabe qué reformas hay que establecer? Es, entonces, un juego de doble vía.

Pero sí creo que hay cosas que hay que tomar en cuenta. Primero, que un momento como el actual no es de los mejores para plantearse una reforma de algo tan importante como las FFAA. Hay que discutirla, hay que tener reuniones como esta, pero pretender aprovechar momentos de confusión como el actual para pasar una ley y aprobar lo que a más convenga a un grupo determinado sería lo peor que puede pasar.

Este es un tema de tal importancia que debe resolverse en momentos de tranquilidad, con el debido tiempo y con el debido sosiego. Por eso me preocupa que el proyecto que ha presentado las FFAA al Congreso Nacional se apruebe tal como está; porque lejos de modificar sustancialmente temas como los que he mencionado y lejos de someter a la Constitución Política las normas de la legislación militar, lo que se hace es poner un pequeño barniz sobre el tema, pretender que se está haciendo un cambio y en realidad dejar las cosas como están y, en algunos casos, peor de cómo están.

Dejar las cosas como están ¿En dónde? En el tema al que se refirió el doctor Albán: la Función Judicial Militar. Hay una serie de aspectos en el proyecto de ley sobre los que podríamos discutir, pero lo que sí creo que es indiscutible es que los jueces militares deben ser jueces y deben depender de la Función Judicial. No puede ser, como dice este proyecto presentado por las FFAA al Congreso Nacional, que los jueces militares sean militares en servicio activo, porque eso perjudica a los propios militares. Ellos van a ser juzgado por personas sometidas a la jerarquía militar; van a ser juzgados no por jueces imparciales sino por sus superiores. ¿Dónde quedan los derechos de los miembros de las FFAA?

Y hay otro tema en el que las cosas quedarán absolutamente peor. El Ministerio de Defensa Nacional es el "organismo político administrativo de las FFAA". Esto es una cosa absolutamente absurda. Es algo que rompe toda la teoría del Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional de los últimos 200 años. Constitucionalmente y teóricamente, los ministerios son órganos del Presidente de la República. Pensar en un ministerio como órgano de las FFAA es subordinar al Ministerio a las FFAA; es pensar que el Presidente debe esperar lo que dicen las FFAA para poder dar disposiciones a su ministro; es eliminar, en la práctica, el Ministerio de Defensa.

Sinceramente espero que este sea un simple error de quien redactó el proyecto y que no haya una pretensión de estructurar de manera distinta a la naturaleza a la que corresponde, las relaciones entre las FFAA y el poder civil.

\* *Doctor en Jurisprudencia; profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Este es un resumen de su intervención en el Panel: "Desafíos institucionales de los poderes del Estado frente a los temas de Defensa y Seguridad, SEMINARIO INTERNACIONAL "DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA DEMOCRACIA" Quito, jueves 27 de octubre de 2005.PUCE.*

# ¿CUÁL ES EL SENTIDO DE LA SUBORDINACIÓN AL ORDEN CIVIL EN LAS PROPUESTAS DE AUTORREFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS? (SEGUNDA PARTE)

*Bertha García Gallegos.\**

Siguiendo con el análisis del Título Tercero de la propuesta de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, versión de la propia institución, en este artículo se tratan aspectos controversiales contenidos en los capítulos III, IV, VI y VII.

**1. En el artículo correspondiente del Boletín 13**, habíamos hablado de las atribuciones que el Proyecto militar otorga al **"Comando Conjunto"**. Estas son tan amplias que penetran en todos los espacios de la administración pública con una amplia connotación tutelar de la misma. Pero es curioso notar que estas atribuciones le han sido dadas (por las dictaduras que fueron las que construyeron este modelo de fuerzas armadas) en tanto cuerpo colegiado. El **"Jefe del Comando Conjunto"** (Art. 22, del Capítulo III) tiene tareas estrictamente militares; pero el **Organismo Comando Conjunto** es el que tiene las atribuciones amplias que hemos mencionado en campos no militares. Esto quiere decir que no hay efectivamente una cabeza militar visible de esta Organización, que son las Fuerzas Armadas. Al contrario, lo que tenemos por delante es un organismo burocrático corporativo (al mejor estilo de las dictaduras) donde la función del mando sólo es efectiva para las tareas militares, pero no para las administrativas vinculadas a los intereses que tienen las FFAA en campos civiles diversos. Entonces tenemos que la autoridad de la corporación está diluida en muchas cabezas (los comandantes de las fuerzas que forman parte del Comando Conjunto) dando lugar a que se forme un esquema de poder muy complejo del cual difícilmente saldrá una orden militar eficaz para las tareas de defensa, y sí en cambio toda suerte de controversias entre los mandos, que terminan por pulverizar las líneas de mando.

En efecto, si consideramos que el "Organismo Comando Conjunto", está integrado por "el Comando" a su vez integrado por El Jefe del Comando Conjunto; el Comandante General de la Fuerza Terrestre, el Comandante General de la Aviación y el Comandante General de la Fuerza Naval (Art. 20) más los órganos operativos; órganos de Planeamiento y Asesoramiento; y, los órganos Técnico - Administrativos (Art. 19). Y si consideramos, sobre todo que los intereses que se mueven en el "Organismo Comando Conjunto" son prioritariamente intereses económicos y de poder político (dejando al margen los profesionales y militares), podremos entender fácilmente la pugna de poderes, la desarticulación en los pronunciamientos y en la consecución de objetivos que ocurren frecuentemente en el seno de las Fuerzas Armadas y sobre todo en momentos críticos de la vida política nacional. Es que el "monstruo de las mil cabezas" que es el Comando Conjunto, no se maneja por criterios de mando ciertamente, sino por criterios de poder, criterios ajenos, en todo caso, a los de una organización militar de un Estado, conformando espacios de privilegio ajenos al espíritu de la institución.

**2. El esquema de los tres ejércitos desvinculados entre sí.** Esta situación tiene otras consecuencias aún más graves que tienen que ver con la materia del **Capítulo IV que trata de las tres Fuerzas, Terrestre, Naval y Aérea**. Estas tres fuerzas cada una por su lado, repiten toda la estructura burocrática del

modelo de Comando Conjunto. En la realidad son las fuerzas las que mantienen el poder en esta organización y se superponen al poder de mando del Jefe del Comando Conjunto, por cierto mucho más a la del Ministro y peor aún a la autoridad electa. Las Fuerzas se manejan en este esquema como ejércitos aparte. Cada uno tiene sus propios órganos de planeamiento, control, operativos, técnico administrativos, de desarrollo y de formación y perfeccionamiento.

Con esta visión es imposible que el Ecuador tenga unas fuerzas armadas realmente modernas, profesionales y eficientemente funcionales al propósito de la Defensa Nacional: obedientes y no deliberantes con respecto a la autoridad política; con unidad de mando y con óptima administración de los recursos. Por cierto, el "esquema de los tres ejércitos" es oneroso en términos de manejo presupuestario. Los ejércitos modernos son cada vez más pequeños, multifuncionales y multioperativos. Deberían serlo mucho más en el caso de países que, como el Ecuador, no tiene relativamente problemas de seguridad externa tan graves que ameriten el uso de la fuerza militar para conjurarlos, y donde los medios económicos deben ser orientados a la atención de una amplia población pobre y desprotegida. Muchos autores se refieren a modelos como este, de ejércitos obesos y burocráticos, como los "modelos de ejército no combatiente", que no desarrollan instrumentos ágiles de organización porque no tienen justamente "la mentalidad combatiente". Son ejércitos de ocupación territorial que requieren de grandes emplazamiento a nivel territorial, al interior del Estado, no ciertamente en las áreas que les corresponde, que son las fronteras.

**3. Siguiendo con la consideración del Título III, llegamos a los Capítulos V que hablan de los "Órganos reguladores de la situación militar y profesional.** Y aquí nos encontramos con verdaderos "rezagos de las dictaduras o de los ejércitos de guerra fría". ¿Quiénes califican a los oficiales en sus diferentes niveles? Toda una estructura fantasmagórica presidida por el CONSEJO SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS", esto es, por todo el peso de la burocracia antes nombrada. Haciendo un poco de historia, durante la dictadura de los años 70 se configuró el Consejo Supremo como un organismo de equilibrio de poder de las fuerzas (en ese tiempo no se manejaba el concepto de Comando Conjunto). Rodríguez Lara se declaró Jefe Supremo (porque ya era el Comandante del Ejército) y para poder disponer de toda la estructura militar a su mando, creó el "Consejo Supremo". En 1976 este mismo Consejo Supremo substituyó a Rodríguez Lara por la "Junta Militar". La dictadura militar en su conjunto (1976- 1979) adoptó la forma de "Consejo Supremo de FFAA", donde el Almirante Poveda no fue Jefe del Gobierno, sino el "miembro más antiguo del Consejo Supremo", diferenciándose "el gobierno militar" con respecto al "Consejo Supremo de las FFAA".

Todo el Capítulo V está plagado de disposiciones incompatibles con el Estado de Derecho, pues otorgan a los "Tribunales de Honor" (Consejo de Generales y Almirantes; Consejos de Oficiales Superiores; Consejos de Oficiales Subalternos; Consejo de persona de tropa de cada Fuerza) la autoridad para de-

terminar si los oficiales o personal de tropa "han cumplido con los requisitos establecidos en la Ley y reglamento pertinentes".

Para quien no sepa qué son los "Tribunales de Honor", les diremos que son tribunales que juzgan a sus pares (dentro de un esquema de fueros incompatibles con la administración moderna y racional). El sistema no permite una evaluación objetiva que debe partir de una Ley de Personal en donde deben constar claramente todos los requisitos y los sistemas de calificación de los oficiales de carrera. Estos tribunales han sido prohibidos por la legislación universal moderna para efectos de la regulación de la carrera en el ámbito civil. España acaba de prohibirlos para la Carrera Militar y así como él, muchos otros estados que se manejan dentro del esquema del Estado de Derecho.

Hay que considerar que la carrera militar puede perfectamente prestarse (dada la competencia que se da por ser selectiva y jerarquizada y por la violencia física empleada para la instrucción militar) para un sistema de subjetividades que funciona la mayoría de las veces como una "cadena de oprobios", donde aquel que sufrió por orden de un inmediato superior, podrá desquitar en su momento los vejámenes recibidos, con un inferior. Toda esa suma de rencores y competencias, no siempre leales, llegarán a estar representados en el Tribunal de Honor, en donde el oficial pasa a ser calificado, la mayoría de las veces de modo subjetivo. En el Estado de Derecho, el oficial de carrera es un funcionario del Estado, con los derechos civiles que le corresponden. Se requieren sistemas de calificación objetiva, conocidas siempre por el oficial, registradas rigurosamente, en función de un sistema de méritos y no de antigüedades que se prestan a la subjetividad.

**4. El Problema de los reglamentos.** El proyecto militar dice que el Ministro de Defensa. (Art. 16); debe emitir los reglamentos: pero la Constitución o (Art. 171, numeral 5) ordena que el Reglamento de aplicación de la Ley es potestad exclusiva del Presidente de la República. En las Fuerzas Armadas ecuatorianas se da el caso, contrario a la Constitución, que todos los reglamentos, incluyendo el Orgánico de Fuerzas Armadas, han sido expedidos por el Ministro de Defensa. Llegándose al caso de que entre 1995 y 2005 se han tenido por lo menos once reglamentos de ascensos y calificaciones, elaborados ad-hoc para cada promoción, de modo que el sistema refleja una amplia gama de ilegalidades, punto de partida de sendos reclamos en los últimos años.

**5. Los órganos de Justicia Militar.** En el Capítulo VII en cuatro artículos (del 63 al 68) se desarrolla la pretensión militar de tener un sistema propio (una sala especializada en materia militar; Corte Nacional de Justicia Militar; Tribunales Penales Militares y Juzgados Penales Militares. Más aún, se reclama la categoría de **militares en servicio activo** para los integrantes de estos tribunales. Consideramos que reclamar beneficios especiales en materia del ordenamiento de la justicia en el ámbito militar, es atentatorio con el mandato constitucional (1998) y la disposición vigésimo sexta que ordena la aplicación de la Unidad Jurisdiccional en todo el territorio del Estado, bajo los ordenamientos de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de la Judicatura. El plazo para cumplir este mandato feneció el 10 de agosto de 2002.

\* Socióloga. Profesora de la Facultad de Ciencias Humanas de la PUCE. Directora de "Democracia, Seguridad y Defensa".

## PROPUESTAS DE PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS PARA LA REFORMA DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD: MOVIMIENTO RENOVACIÓN DE LA IZQUIERDA

### Entrevista a Jorge Rodríguez\*

El Boletín DSD como espacio de discusión sobre Seguridad y Defensa, incorpora las posiciones de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas con respecto a esta temática, manifestadas en documentos oficiales o entrevistas a dirigentes.

**Bertha García: ¿Cómo se identifica el "Movimiento Renovación de la Izquierda"?**

**Jorge Rodríguez:** Como un grupo de intelectuales y no intelectuales que cuestionan la falta de creatividad de los latinoamericanos. Desde los años sesenta, en que la CEPAL parió un modelo de desarrollo específico, los economistas, antropólogos, sociólogos, latinoamericanos no hemos sido capaces de establecer una línea de acción alternativa, fundamentalmente en la economía y en la política. Desde entonces se nos ha endosado doctrinas aprendidas en universidades norteamericanas. Los politólogos del neoliberalismo impusieron en definitiva una política norteamericana, hasta el hecho de que se llegó a decir que el Banco Central tiene que desaparecer en cada país de América Latina, dedicándose únicamente a controlar, a través de una computadora, la emisión de dinero.

**BG: El Ecuador vivió sendas dictaduras entre los años sesenta y setenta. Veo que en el Movimiento Renovación de la Izquierda intervienen algunos militares que tuvieron algún papel en esas dictaduras. ¿Cuál es la razón por la que ellos se identifican con este Movimiento?**

**JR:** Nuestra convocatoria es a quienes tienen conceptos de libertad, cambio, creatividad. Creemos en la renovación, no solamente hablar del pasado. Lastimosamente los tecnócratas, los economistas hemos sido únicamente "pasólogos". ¿Cómo hacemos para hablar de futuro? ¿Cómo creamos un nuevo modelo que sustituya en lo político y en lo económico a lo que tenemos actualmente? En ese sentido, no necesariamente marxista, es que aquí hablamos de Izquierda. En el Movimiento también están personas que tienen un criterio "universal" a la que no se le puede encasillar en la izquierda, en el centro o en la derecha. La unidad del movimiento está dada por ese sentido de cambio y de libertad que anhelamos. Creemos que en el Ecuador no hay libertad, porque estamos sojuzgados por un poder civil y por un poder militar. Pero el poder civil es dueño del poder militar (eso es un criterio personal, no del grupo). Básicamente, cinco grupos económicos (dos en Guayaquil, dos en Quito y uno en Cuenca) han comprado partidos políticos que son los que mantienen el orden constituido hasta la presente fecha.

**BG: ¿En qué sentido los grupos económicos serían "dueños" del poder militar o de la política que ellos siguen? ¿Usted cree que hay un control de los grupos económicos o de los partidos políticos tradicionales sobre lo que hacen los militares?**

**JR:** Yo creo que hasta cierto punto hay un complejo de inferioridad por parte de los militares. La carrera militar se convierte en una carrera de mediocridad, porque en la medida en que para poder ascender a un grado superior uno tiene que "ver, oír y callar"; si uno abre la boca uno no tiene oportunidad de subir. Resulta que quienes se sienten cerca del poder se ven también obnubilados por ese poder. Ese es un poder económico; un poder político al que no estaban demasiado cerca en los primeros grados. Obnubilados, hasta cierto punto se convierten en tontos útiles para aquellos. Hay pocas veces en que verdaderos líderes militares surgen en contraposición de lo que dicen sus jefes.

**BG: ¿Cuál ha sido el efecto de la acción de estos líderes? ¿Podría usted identificar algunos y ver qué es lo que han hecho ellos en beneficio de un cambio, de acuerdo a lo postulado por el Movimiento?**

**JR:** Fundamentalmente el militar en los años setenta que estuvo presente en la vida política. Los militares que pretenden un cambio no han estado presentes en la década de los ochenta, noventa ni en el 2000. ¿A quienes identifico? A la dictadura de Rodríguez Lara cuando actuó de manera nacionalista en lo que se refiere a la contratación petrolera. En los años ochenta ya no vemos nada. Vemos más bien a militares más profesionales, más dedicados a las cuestiones de la guerra. Les aplaudimos luego de la Guerra del Cenepa. Después hemos vivido una payasada con un individuo, Gutiérrez, que debe ser catalogado como traidor, porque usando un discurso de izquierda llegó al poder, para pasarse enseguida a la derecha.

**BG: El mundo ha cambiado y estamos redefiniendo muchos conceptos: la política, el Estado, las instituciones. A las fuerzas armadas habría que analizarlas desde este punto de vista. Evidentemente ya no son –ya no pueden ser– las que eran hasta el fin del conflicto con el Perú. ¿Qué papel asignan ahora, dentro de sus esquemas positivos, a las FFAA?**

**JR:** Fui uno de los tres civiles que hicieron la Dirección de Industrias del Ejército (DINE), cuando pensamos en que FFAA podía utilizar sus recursos, ociosos muchas veces, en un proceso de desarrollo. En la década de los setenta, creamos la DINE, dentro de un concepto filosófico-económico para dedicar la parte de recursos que se desperdiciaban, a la producción y a la creación de empleo dentro de un esquema de sustitución de importaciones. En la década de los noventa fui profesor en la Academia de Guerra. He estado algunos años en vinculación directa con FFAA. He vivido dentro de FFAA; he estado con FFAA y eso podría dar un criterio distinto. Yo veo gente buena, gente honesta adentro.

Respecto al cambio, creo que FFAA tiene que existir de forma obligatoria, pero FFAA con un cambio de 180 grados; fundamentalmente en determinado tipo de funciones, colaborando en la seguridad externa. Pero también creo que deben ser un instrumento de desarrollo. No podemos tener sesenta, cuarenta mil hombres como mano de obra, cruzados de brazos jugando voley.

**BG: ¿DINE fue una idea de los militares o civiles la transmitieron a los militares?**

**JR:** Fue una idea de los militares, surgida de ejemplos que se dieron, no sólo en América Latina sino en el mundo, dentro de una visión que establecía un sistema de seguridad para el aprovisionamiento interno, la autosatisfacción de determinados productos. Caso contrario, en una guerra no se tendría el acceso directo a ese tipo de equipos.

**BG: Creo que estamos hablando de ideas que surgieron luego de la 2da. Guerra Mundial. Durante las dictaduras se creó el Consejo de Seguridad Nacional y se estableció un esquema de organización del Estado en cuatro grandes frentes, donde el frente militar era uno de los grandes ejes. En la Constitución ha quedado plasmada esa visión militar y tutelar del Estado, donde el tutor tiene atribuciones incluso más allá de las misiones militares. Una de ellas es abiertamente política, aquella de ser "garantes del ordenamiento jurídico del Estado".**

**JR:** Pero esa misión no la han puesto los militares. Esa atribución la utilizan los políticos a efectos de tener un instrumento de fuerza para mantener su poder. Entonces, hay que pensar en quién es el que manda: ¿Los militares o los que realmente aquellos que generan este tipo de leyes? ¿Quién hizo la Constitución? Por supuesto, no los militares; la hicieron grupos de civiles, monitoreados por militares evidentemente, pero responsables ellos, los civiles, de haber logrado una fórmula para convertir a los militares en juez y parte, en la defensa de una Constitución que beneficia exclusivamente a los grupos económicos.

**BG: El otro punto controversial de la Constitución es que las pone a dedicarse al "desarrollo y económico y social del país", y tener empresas militares.**

**JR:** Empresas no generadas por los propios militares, que es lo importante. Esto respondía a la situación de inseguridad de América Latina. El inversionista internacional en los años setenta, ochenta y noventa no tenía acceso al seguro de riesgo político; por tanto buscaba un seguro en cada uno de los países, y el seguro que Ecuador daba al inversionista extranjero eran los militares. Había lluvia de ofertas de inversores externos por hacerles socios a los militares, porque ellos les servían, no sólo como garantes de la seguridad interna sino como garantes de la inversión extranjera.

**BG: ¿Qué pasó en los años ochenta y noventa con este esquema que implicaba a los militares con la garantía de seguridad para la inversión extranjera?**

**JR:** El crecimiento de los años setenta en el Ecuador ocurrió por la producción petrolera e hizo que realmente tengamos un excedente de recursos y el consecuente desarrollismo. En los años ochenta comenzó el periodo de crisis de la deuda externa. Con este problema de la deuda, la inversión extranjera empezó a vincularse casi exclusivamente con los sectores de alto rendimiento financiero, fundamentalmente el sector primario de la economía, minero y petrolero. Desde entonces ya no eran los políticos los que tocaban las puertas de los cuarteles, sino los inversionistas extranjeros. Aproximadamente 19 empresas se hicieron en los años setenta; en los años ochenta los capitales ingresan fundamentalmente al sector minero y camaronero, que también tiene una vinculación de tipo estratégico por crear una franja con el Perú en ese entonces.

**BG: ¿Como movimiento, han plateado alguna reforma legal con respecto a las FFAA?**

**JR:** No somos un grupo que pretende hacer modificaciones en las disposiciones legales. Lo que queremos es la unidad de la izquierda. La función nuestra es mantener un foro para que los distintos sectores de izquierda no sigan creándose distintos

monstruos, mientras la derecha sigue fortalecida. La función nuestra es preguntarnos cómo hacemos para hablar un sólo idioma; para romper las barreras que existen entre uno y otro partido de izquierda.

*\* Economista Jorge Rodríguez, Representante del Movimiento Renovación de la Izquierda. Entrevista realizada por Bertha García Gallegos,*

## CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA

### RESUMEN DE LOS TEMAS SOBRESALIENTES EN EL AÑO 2005

El Observatorio de Relaciones Civil-Militares y Fuerza Pública constituye parte importante del trabajo que realiza la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa. El Observatorio ha sido útil para dar seguimiento a los acontecimientos en torno a temas que competen a las instituciones de la Fuerza Pública. También para generar una discusión permanente sobre los cambios indispensables que es preciso encarar, dentro de este sector, para apoyar a la democracia y al Estado de Derecho. En el resumen del período enero-diciembre de 2005 resaltan tres temas fundamentales.

#### 1. CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO Y CRISIS INSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En este año colapsó la presidencia de Lucio Gutiérrez, coronel de las FFAA, cabeza de la insurrección militar del 21 de enero de 2000. Desde el inicio de su gobierno (15 de enero de 2003) se evidenció su tendencia a involucrar a las FFAA en tareas políticas. 18 generales fueron removidos por el Presidente para colocar a los oficiales más adeptos en los altos mandos. Se colocaron militares activos en puestos de la función pública generando actos de corrupción (El Comercio 23/04/05). El acoplamiento de la Cúpula Militar al esquema del Gobierno duró 27 meses y provocó el descontento de los mandos medios.

La crisis se inició con la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que llevó a Guillermo Castro Dáger, partidario del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), a la presidencia (Hoy 08/12/04). El 31 de marzo de 2005 Castro dictó la nulidad de los juicios contra Abdalá Bucaram (líder del PRE), Gustavo Noboa y Alberto Dahik, hecho que provocó la indignación general. El movimiento de los "forajidos" surgió desde la sociedad civil luego del frustrado intento político de dirigir el descontento social. Las presiones sociales provocaron que el Presidente cese la CSJ y declare en emergencia a la ciudad de Quito (El Comercio 15/04/05). Este último anuncio aumentó la reacción civil y mostró en los altos mandos militares serias contradicciones (El Comercio 16/04/05) (Hoy 20/04/05).

Desde la sociedad civil se presionó a los militares a asumir posiciones políticas (el alcalde de Quito, Paco Moncayo –Hoy 07/04/05– y el líder del Partido Social Cristiano, León Febres Cordero –El Comercio 08/04/05– hicieron estas demandas) El Ministro de Defensa, Nelson Herrera, aseguró que "las FFAA estarán al margen son respetuosas de las decisiones de los tres poderes del Estado" (Hoy 03/04/05).

Los cuerpos de Inteligencia del Ejército (es usual que en este país ocurran estas cosas) hicieron escenarios posibles del desenlace de la crisis, avizorando la caída de Gutiérrez, que se produjo el 20 de abril luego de que el Congreso declarara la inmediata cesación de funciones del Presidente Gutiérrez por "abandono del cargo". El Vicepresidente Alfredo Palacio asumió la Presidencia, según lo dispone el Art. 168 de la Constitución (El Comercio 21/04/05).

Fuentes de Inteligencia Militar indicaron que la tarde del 22 de abril, al menos 12 oficiales se reunieron en la Brigada BI-13 para debatir el destino de los acontecimientos (El Comercio 26/05/05). Para ello se trazaron tres opciones:

- a) El establecimiento de una dictadura civil, descartada porque no encontraron el ciudadano idóneo para ejercer ese cargo.
- b) La toma del poder por parte del Alto Mando, fórmula inviable por la cercanía de los militares al régimen de Gutiérrez y por su enfrentamiento con la gente de Quito.
- c) El respaldo a Gutiérrez con la condición de que deshaga la Corte Suprema (que él mismo constituyó) y exilie a Abdalá Bucaram (Expreso de Guayaquil 27/06/05).

Se conoció un documento firmado por la Cúpula Militar –el Jefe del Comando Conjunto, Víctor Rosero, y los Comandantes de Marina, Ejército y Aviación, Renán Sánchez, Luis Aguas y Luis Ayala– donde se señala que "prometen mantener la unidad de mando del Comando Conjunto y no enfrentar las FFAA con el pueblo". Este documento, a todas luces irregular, fue incluso notariado y ha quedado como evidencia del concepto que los militares tienen de falta de subordinación al poder civil (Hoy 02/06/05).

La crítica a la Fuerza Pública fue muy dura (sigue existiendo en el país una gran ambivalencia sobre el debido comportamiento de las fuerzas armadas en el quehacer político: unos incitan a los militares a asumir posiciones para suprimir al régimen político; luego de los acontecimientos, se vuelcan a criticar a los militares). El Ministerio Público inició la investigación sobre los hechos del 20 de abril, por la desprotección al Presidente Alfredo Palacio por parte de la Policía y las FFAA, en el acto de proclamación de la sucesión presidencial organizado por el Congreso, en medio de un caos social que amenazó las vidas de los asistentes. A pesar del llamado del Presidente Palacio a las cúpulas la Fuerza Pública, los uniformados no llegaron sino cuatro horas más tarde (Expreso de Guayaquil 05/05/05).

Los acontecimientos descritos condujeron a una relación tirante entre la institución armada y el nuevo gobierno. El Ministro de Defensa, Solón Espinosa, se empeñó en la investigación de

los acontecimientos y por iniciar cambios institucionales. Las cúpulas mantenían que estos cambios debían estar dirigidos "por los propios militares sin ingerencia de la sociedad". Con esta premisa se acercaron al Presidente y se inició una serie de "reuniones a puerta cerrada". Se supone que en la primera reunión se sentaron las bases legales para una reestructuración de FFAA (El Comercio 08/09/05). El hermetismo de esta reunión evidencia que existen temas delicados que desde la política deben ser tratados para que las FFAA no caigan nuevamente en los artilugios del poder.

### Criterios de la sociedad civil

Los hechos de abril develaron un secreto a voces: que los militares han abandonado sus constitucionales propósitos para introducirse en los espacios reservados al orden civil. Así han acrecentado un poder que ya no es sólo militar sino económico y social (Hoy 31/05/05). La historia ecuatoriana, desde 1997, ha entrado en un círculo vicioso, donde los impasses producidos por los civiles han buscado solución en los militares, demostrando una gran irresponsabilidad de los políticos que ha afectado gravemente a la democracia. Resulta claro que, mientras más activo es el papel arbitral de las FFAA más irresponsables son los políticos. La imagen de que los militares son la única institución seria del país y columna vertebral del Estado, ha sido creada desde la propia irresponsabilidad de los civiles (Hoy 21/06/05). Sólo después del comunicado de FFAA de retirar el apoyo al gobierno de Gutiérrez, ocurrió el pronunciamiento del Congreso, dejando vacante el cargo presidencial (Hoy 03/05/05). Pero a las Fuerzas Armadas no les corresponde la decisión de "quitarle el apoyo al Presidente". ¿Se puede imaginar el absurdo de una democracia donde se elige a los gobernantes en las urnas pero son los militares quienes deciden al final la permanencia de esa autoridad? (Hoy 01/06/05). Ante esta problemática, la atención nuevamente se volvió al proceso que la institución militar inició para su reestructuración interna.

## 2. REESTRUCTURACIÓN DE FFAA

La consecuencia inmediata de los hechos de abril, de la intromisión de las fuerzas armadas y del elevado grado de represión policial a las manifestaciones civiles, fue la salida de los siete generales más antiguos de la cúpula de la Fuerza Pública (tres de la Policía y cuatro de las FFAA) (El Comercio 23/04/05). En este contexto, el Ministro de Defensa Solón Espinosa, anunció un Plan de Modernización de las FFAA que contemplaba:

1. Actualización del marco legal;
2. Recuperación de la capacidad operativa;
3. Fortalecimientos del Sistema de Seguridad Social de FFAA;
4. Transparencia y justificación del gasto militar;
5. Reforma Administrativa;
6. Recuperación de la imagen institucional;
7. Incremento de las operaciones de paz en el marco de la ONU (Hoy 11/06/05).

Un primer diagnóstico realizado por el Ministro señaló un fraccionamiento interno provocado por la participación de los militares en las crisis políticas desde 1997 (Hoy 18/06/05).

No obstante, el proyecto de auto-reestructuración tuvo un revés cuando el Ministro de Economía, Mauricio Yépez, señaló que el proceso tiene que ir aparejado sobre una reorganización económica interna y que cualquier cambio en el ámbito militar debería sumarse a la reorganización del sector público, optimizando recursos y mejorando la eficiencia de las fuerzas armadas. (Expreso de Guayaquil 24/03/05). Al interior del Congreso se discutió reformar el Art. 183 de la Constitución —donde se establece que los militares son los "garantes del ordenamiento jurídico"— y endurecer las sanciones para los militares que rompan el orden constituido (El Comercio 08/06/05).

A fines de agosto, Espinosa renunció a pedido del Presidente. Entre las razones se citaron el no haber previsto los problemas de insubordinación civil en las provincias orientales de Sucumbios y Orellana, la inseguridad en los oleoductos petroleros producto de la ineficiente aplicación del Estado de Emergencia en la zona y no haber desestructurado las células gutierristas al interior de FFAA (Hoy 20/08/05). El nuevo Ministro de Defensa, Gral. (r) Oswaldo Jarrín, inició su labor acercándose al Congreso Nacional para platear las posibles reformas internas.

Los criterios señalados por el Ministro para impulsar la reforma institucional y despolitizar a las FFAA se centran en:

1. Fomentar en los cuerpos militares el respeto a la Constitución y las leyes;
2. Fortalecimiento en valores y cultura democrática en el sistema educativo;
3. Liderazgo de firmeza en el mando militar (Expreso de Guayaquil 05/09/05).

Con esto se buscaba que los militares no participen en la administración pública y política, considerada causa para el desprestigio institucional (Hoy 08/09/05). Se realizaron, entre los meses de octubre y noviembre, seminarios internacionales para analizar tres ejes: El Marco Legal de las FFAA; Reformas a la Legislación Militar y Propuestas de Reforma a la Ley Orgánica y a la Ley de Personal (El Comercio 18/10/05). La premisa: la necesidad de separar la estrategia militar de las funciones políticas del Ministerio de Defensa; regular la carrera militar que ha sido tan cuestionada por su subjetivismo, con arreglo a parámetros objetivos, respeto a la unidad jurisdiccional, terminar con el secretismo informativo y optar por la transparencia (El Comercio 22/09/05).

### Opiniones de la Prensa frente a Propuesta de Reestructuración Militar

Nuestra democracia es frágil, de pobres y tutelada (Expreso de Guayaquil 14/09/05). No se puede negar que el rol de las fuerzas armadas ha condicionado los procesos democráticos del país, ya que la decisión de los militares ha determinado el futuro presidencial en estos 25 años desde el retorno de la democracia (1979). Por tanto, el debate acerca de su rol en tiempos de paz y su relación con la sociedad civil es fundamental (El Comercio 18/10/05).

La profesionalización de las FFAA pasa por adecuarse a la Constitución y las misiones que esta les asigna, y por la separación de la institución militar de las actividades productivas que no están vinculadas a la Defensa (El Comercio 14/06/05). El proceso debe contemplar que el panorama de las fuerzas armadas en el mundo ha cambiado radicalmente con la finalización de las hipótesis de guerra entre Estados; hoy los ejércitos

están cada vez más integrados por elementos jurídicos democráticos y por su sujeción profesional a los modernos conceptos de Defensa. Hay que pensar en la necesidad de cambiar el actual sistema de defensa, reformándolo totalmente porque todavía responde a la época de la Guerra Fría y al escenario del conflicto fronterizo Ecuador-Perú, que terminó con el Acuerdo de Paz en 1998 (El Comercio 14/06/05). La estructura militar está construida para responder a conflictos entre Estados y no para afrontar nuevos problemas de defensa.

Se debe iniciar un proceso de discusión estratégico política que las coloque jurídicamente dentro del Estado, con sus funciones específicas, en relación con los recursos existentes y las capacidades de operación militar (Hoy 19/06/05). Por esta razón, las reformas deben adoptar mecanismos para contrarrestar las nuevas amenazas; estas necesariamente tienen que estar articuladas a un análisis presupuestario y a la reforma del marco legal (Hoy 12/07/05).

Pero el proceso, tal como se ha desarrollado promete nuevas desilusiones. El Ministro cree que las reformas deben ser en los valores, subjetivos únicamente. El propio presidente Palacio, ha dicho en un discurso una idea peligrosa para la democracia: "que los militares se constituyan en los 'custodios de la voluntad democrática'" (Expreso de Guayaquil 28/10/05). En tanto que la sociedad civil ha sido relegada a espectador pasivo en este proceso (Hoy 19/06/05). Los proyectos de ley que el Ministro de Defensa ha hecho circular (no han sido ingresados debidamente al Congreso) sólo repiten los viejos errores, las viejas concepciones; el fantasma de la dictadura militar sigue vivo y los militares quieren hacer creer a la sociedad que van a cambiar. Esto no ocurrirá hasta que la sociedad civil misma determine la función y el destino de la institución.

### 3. FRONTERA NORTE, ECUADOR-COLOMBIA

Se acordó un convenio con EEUU que fortalece dos aspectos básicos:

1. Aumentar el control en el tráfico de personas (migración ilegal), por considerarlo vinculado con el narcotráfico (esto justificó la interdicción de barcos estadounidenses a embarcaciones ecuatorianas en aguas territoriales, lo que provocó el reclamo de varios organismos de Derechos Humanos, sin recibir respuesta concreta de la Cancillería).
2. Establecer el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para proveer seguridad en áreas vulnerables al narcotráfico y otras actividades delictivas en la frontera y las costas (El Comercio 31/03/05).

El desempeño de tareas policiales en la frontera por parte de las FFAA, es una peligrosa y clara evidencia de la injerencia externa en la seguridad interna del país.

#### Control del Tráfico de Personas

El fortalecimiento de controles fronterizos y el aumento del número de efectivos en la zona son las constantes en las acciones militares:

- La Brigada de Selva N-19 Napo cuenta con 700 miembros del Ejército (El Comercio 18/03/05). Se creó la Fuerza de Acción Inmediata (FAI), un grupo de élite llamado "Águilas Negras" (su función es netamente represiva) (El Comercio 20/03/05).

- Se han movilizado tres mil efectivos hacia la frontera como parte del proceso de reorganización y efectividad de sus medios (proceso de planificación en el que colaboran facilitadores del Colegio de Defensa de los EEUU), con el fin de ajustarse a los nuevos escenarios expuestos en el Libro Blanco de la Defensa elaborado hace dos años (Expreso de Guayaquil 23/03/05).
- La Fuerza Aérea Ecuatoriana construirá una base para instalar un sistema de radar, en el sector de Zapallo (Esmeraldas), como medida para mantener el control del espacio aéreo y para mejorar las operaciones conjuntas entre el Ejército y la Marina (Expreso de Guayaquil 07/06/05).
- Las declaraciones de Raúl Reyes, jefe de las FARC, de que sí existía un campamento en territorio ecuatoriano (Expreso de Guayaquil 11/10/05) generó que FFAA aumente el número de efectivos. Esta nueva movilización completó 11.500 efectivos en la zona (Hoy 03/10/05) (Hoy 26/10/05).

La militarización de la zona fronteriza se ha hecho mucho más evidente desde el inicio del Plan Patriota (El Comercio 27/06/05). Para encuadrar la cooperación militar, se elaboró la "Cartilla de Seguridad" donde se establece los procedimientos que el Ejército ecuatoriano y el colombiano deben aplicar:

1. Seguridad para las unidades de los dos Ejércitos acantonadas en la zona;
2. Procedimiento para la identificación de naves o embarcaciones militares y policiales;
3. Coordinación de las operaciones de las aeronaves desde los centros de comando y control de las fuerzas aéreas de ambos países;
4. Instructivo para las fuerzas policiales de las dos naciones;
5. Procedimientos para las comunicaciones y otros sistemas (implementación de una frecuencia de radio secreta denominada "Ecored") (Expreso de Guayaquil 06/07/05).

Esto implica el mejoramiento de los canales de información militar, respetando la soberanía de cada país. Se descartó la petición de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso colombiano de formar fuerzas conjuntas en la frontera para enfrentar a las FARC (Expreso de Guayaquil 30/06/05), que fue rechazada también por la Federación de Comunidades de la Frontera (Fercofes) de Ecuador (Tufiño, Río San Miguel, San Lorenzo) (Hoy 30/06/05).

No obstante, la movilización militar ha provocado tensiones en las relaciones bilaterales. El ataque a Teteyé, ocurrido el 25 de junio, planificado y coordinado por el Frente 48 de las FARC, al Ejército colombiano, introdujo un nuevo elemento de tensión colombo-ecuatoriano cuando autoridades de ese país dijeron que la agresión se inició en territorio ecuatoriano. Las posiciones de los dos países en la negociación se han radicalizado, puesto que con el cambio de gobierno en Ecuador, la postura de no intervención se ha consolidado.

#### La Provisión de Seguridad en Áreas Vulnerables al Narcotráfico y otras Actividades Delictivas en la Frontera, Acción Coordinada con el Comando Sur

El problema presupuestario es el pretexto que ha llevado a las FFAA a adoptar mecanismos sugeridos por EEUU. El condicionamiento financiero es la mejor vía para conseguir esta inclina-

ción en la estrategia militar (Hoy 05/07/05). Luego de que disminuyó la cooperación financiera de EEUU (14 millones de dólares que retiró ante la negativa del país de dar inmunidad a sus soldados) (El Comercio 30/06/05), otro argumento que justificó el pedido de aumento presupuestario, fue la supuesta presencia en Ecuador de un grupo guerrillero vinculado a las fuerzas colombianas, denominado "Fuerza de Liberación Ecuador" (Expreso de Guayaquil 10/08/05).

Este tipo de arreglos entre el Comando Sur y los militares ecuatorianos en la frontera es una señal inequívoca de un creciente involucramiento del país en la agenda de seguridad de EEUU y Colombia (Expreso de Guayaquil 23/03/05). Esto ocurre sin que la sociedad ecuatoriana lo sepa y sin siquiera pasar por una discusión o toma de conocimiento en la Comisión de Defensa del Congreso. El Jefe del Comando Conjunto de los EEUU y ex asesor militar de Bush, general Richard Myers reiteró la necesidad de que todos los países del continente unan esfuerzos ante la expansión de la amenaza regional de las FARC (El Comercio 10/04/05) (Hoy 12/04/05). En la misma línea se pronunció el Jefe del Comando Sur, Bantz Craddock (El Comercio 21/06/05).

Esta intensión de la política estadounidense fue expuesta en la V Conferencia de Jefes de Comando Conjunto de las FFAA, donde se analizaron las amenazas a la seguridad regional y de las fronteras, y la posibilidad de viabilizar la implementación de mecanismos para garantizar la paz en la región. En la Declaración de Quito las FFAA se comprometieron al establecimiento y desarrollo de una "Zona de Paz Andina". Ello dentro de un Sistema de Seguridad Nacional y Regional cooperativa de responsabilidades compartidas planteada por los Estados Unidos (Expreso de Guayaquil 16/11/05). Sobre estos asuntos que tienen que ver con la soberanía nacional: ¿Qué dice el Congreso Ecuatoriano? ¡Nada! ¡Absolutamente nada! ¿Qué opina la Cancillería? Nada, tampoco.

### Relaciones Diplomáticas Ecuador-Colombia

Con el gobierno de Alfredo Palacio la postura ecuatoriana en el tema fronterizo asumió un fuerte sentido nacionalista. Antonio Parra, canciller en los primeros meses del régimen y el actual canciller Francisco Carrión retomaron y fortalecieron peticiones ecuatorianas en temas delicados como migración, fumigaciones y seguridad fronteriza.

**Fumigaciones:** se retomó la propuesta que las fumigaciones se realicen a 10 kilómetros de la frontera ecuatoriana, presentada por primer vez en 2002 (Hoy 17/05/05). Ecuador presentó un informe de Acción Ecológica y de organismos de derechos humanos elaborado en 2003, donde se afirma que el químico causa graves enfermedades a la piel y el daño en la estructura genética de pobladores de la frontera. La posibilidad de que Ecuador apele a organismos internacionales (ONU, OEA, OMS) fue descartada por su poca efectividad jurídica.

A pesar de la resistencia del Gobierno colombiano, que calificó de ilógica la pretensión de suspender la aspersión de glifosato en plena frontera (Expreso de Guayaquil 04/11/05), las negociaciones dieron resultados positivos. Los vicecancilleres anunciaron que Colombia suspendería temporalmente las fumigaciones en la frontera a partir de enero de 2006; el objetivo final es la suspensión permanente y definitiva (El Comercio 18/11/05).

**Migración y Refugiados:** El éxodo es permanente por la violencia en Colombia. Los datos demuestran un aumento en el flujo migratorio. Autoridades de Nueva Loja y de Carchi están preocupadas. En esta última provincia, sólo en julio 11 768 personas abandonaron sus viviendas. La infraestructura y la ayuda económica para enfrentar este problema son muy limitadas y no se ve una solución a corto plazo para la atención a los desplazados (El Comercio 22/08/05).

El aumento de la violencia generó la organización de Juntas de Seguridad en coordinación con las autoridades militares y policiales, con el fin de proteger a los ecuatorianos que están próximos a la frontera (El Comercio 02/08/05). Se ha señalado la necesidad de involucrar a la ACNUR para mejorar la situación de los refugiados en la frontera y coordinar acciones entre todas las instituciones del Estado que intervienen en esta problemática –Cancillería, FFAA, Policía–, respetando el Estado de Derecho y los derechos humanos de quienes están afectados (Hoy 16/11/05).

**Seguridad Fronteriza:** El tema de la Seguridad es el más complejo por no estar conceptualmente de acuerdo en las acciones a seguir (El Comercio 27/07/05). En las FFAA la principal preocupación es que Colombia establezca mayores controles fronterizos (fijos) e incrementa el número de efectivos comprometido adquirido por Colombia en la declaratoria de Esmeraldas y que no ha cumplido (Hoy 25/07/05). Colombia planeó patrullajes móviles en la frontera (El Comercio 31/08/05).

### La Sociedad Civil Frente al tema fronterizo

El endurecimiento de la posición diplomática ecuatoriana en el tema de la frontera y la transparencia en las negociaciones fue bien vista por la sociedad ecuatoriana. En Colombia, se dijo que la posición nacionalista del nuevo Gobierno ecuatoriano era exagerada y fue una postura que buscó alejarse de la planteada por su antecesor Gutiérrez, poco clara y enredada en suposiciones (El Comercio 06/07/05). Ecuador debe estructurar un esquema de cooperación política, militar, civil y comercial con Colombia y exigir enfáticamente que Colombia implemente medidas similares a las que nosotros utilizamos (El Comercio 04/07/05). Todas esas acciones deben ser concebidas en el Plan Binacional de Desarrollo (29/08/05 Expreso de Guayaquil). Lo importante de este proceso es que Ecuador ha recuperado una visión en su política exterior, pero debe hacer que su tesis de no intervención se haga efectiva insistiendo en la tesis de soberanía (Hoy 31/08/05). Esto se ha evidenciado en la declaración del ministro de defensa, Oswaldo Jarrín, donde se indicó que Ecuador no considera a las FARC como terroristas (El Comercio 02/09/05).

Pero la opinión pública considera que la política con el Gobierno colombiano debe estar a cargo de la Cancillería. La diplomacia debe tener un espectro más amplio para abordar los temas de las fumigaciones, los refugiados, la movilización de nuestra fuerza militar a la frontera, y no reducirse solamente a la "no intervención" (Expreso de Guayaquil 29/06/05). Una elemental respuesta de reciprocidad impone al gobierno colombiano esta actitud, la misma que ventajosamente se empieza a perfilar con la decisión acerca de las fumigaciones (Hoy 12/06/05).

**PRESUPUESTO DE DEFENSA COMPARADO  
AMÉRICA LATINA - 2005**

| PAÍS                 | PRESUPUESTO DE DEFENSA 2005 |                |       |
|----------------------|-----------------------------|----------------|-------|
|                      | Moneda Local                | US\$           | %PBI* |
| Argentina            | 5.049.988.557               | 1.715.309.645  | 1.13% |
| Bolivia              | 1.466.270.057               | 204.036.717    | 2.18% |
| Brasil               | 32.327.994.037              | 11.048.842.136 | 1.84% |
| Chile                | 2.019.073.885.834           | 3.312.530.808  | 3.54% |
| Colombia             | 8.197.730.294.974           | 3.118.804.941  | 3.28% |
| Ecuador**            | 1.095.934.898               | 1.095.934.898  | 3.67% |
| El Salvador          | 106.033.230                 | 106.033.230    | 0.67% |
| Guatemala            | 1.000.793.610               | 121.573.780    | 0.47% |
| Honduras             | 933.451.200                 | 51.093.259     | 0.69% |
| México               | 32.638.593.870              | 2.891.961.342  | 0.43% |
| Nicaragua            | 565.369.244                 | 35.643.193     | 0.80% |
| Paraguay             | 359.851.738.159             | 59.936.741     | 0.86% |
| Perú                 | 3.584.784.891               | 1.042.093.453  | 1.54% |
| República Dominicana | 7.835.390.000               | 195.887.268    | 1.01% |
| Uruguay              | 5.248.467.000               | 163.846.669    | 1.36% |
| Venezuela            | 3.357.314.321.318           | 1.780.597.674  | 1.66% |

**FUENTE:** <http://www.resdal.org/atlas/atlas-presupuesto.html>

\* El gasto en defensa promedio de América Latina en relación al PIB es de 1,40%

\*\* El gasto de Ecuador representa el 10,60 % del presupuesto nacional del estado. En su relación con el PIB resulta el más alto de América Latina, incluyendo Colombia que libra una guerra interna.

**CON EL AUSPICIO DE:**



**BOLETÍN DEMOCRACIA,  
SEGURIDAD Y DEFENSA**

**Comité Editorial**

Bertha García Gallegos  
Fernando Bustamante Ponce  
Francisco Rhon Dávila  
Juan Pablo Aguilar Andrade

**Asesoramiento Internacional**

Dr. Louis Goodman - American University (USA)  
Dr. Gustavo Suárez Pertierra - Real Instituto Elcano  
(España)

**Investigación**

José Castro Sotomayor

**Relaciones Públicas**

Inés Cevallos Breilh

**BOLETÍN DEMOCRACIA,  
SEGURIDAD Y DEFENSA**

Toda correspondencia, favor dirigir a:

Av. 12 de Octubre y Patria  
Universidad Católica. Torre 2, Piso 9, Oficina 901  
Teléfonos:  
(593-2) 299 1582 ext. 1124  
(593-2) 299 1700 ext. 1124

E-mail: [bgarcia@puce.edu.ec](mailto:bgarcia@puce.edu.ec)  
<http://www.dsdpuce.org>

Correspondencia y solicitud de ejemplares del boletín:  
[jrcastro@puce.edu.ec](mailto:jrcastro@puce.edu.ec)