

Proyecto "RELACIONES CIVIL - MILITARES" PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FUNDACIÓN: DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA

LA RECONVERSION DE LAS FUERZAS ARMADAS

Desde comienzos de los noventa, en medio de lo que entonces se llamó "el fin de la Guerra Fría", se empezó a hablar de la "reconversión" de las Fuerzas Armadas en América latina, y en la Europa del Este. El término se refería básicamente al proceso mediante el cual se esperaba que los ejércitos que se habían desarrollado bajo los principios de la Seguridad Nacional, del "enemigo interno" y en algunos casos bajo de la guerra civil, como en Centroamérica, se reconciliaran con sus ciudadanías, enrumbándose hacia el Estado de Derecho y por tanto hacia su subordinación al poder civil, acatando la constitucionalidad democrática. Coincidentemente, en Europa del Este el proceso tuvo idéntico significado.

Esto supuso un esfuerzo por integrar las políticas de seguridad, defensa y militar dentro de la administración pública. Aliviado el peso de la Guerra fría los ejércitos de Occidente se modernizaron rápidamente; redujeron su tamaño; se profesionalizaron cambiando arcaicos sistemas legales y de educación. Orientaron sus objetivos hacia la paz. Todo ello bajo una nueva legislación impulsada por las dirigencias políticas y con el protagonismo de los parlamentos de los respectivos países. También los ejércitos de Europa oriental que durante la época del autoritarismo se acostumbraron a obedecer al poder político se adaptaron bien a las nuevas circunstancias.

Salvo contados casos, no ocurrió lo mismo con las Fuerzas Armadas de América del Sur que resintieron de resignar poderes largamente detentados. Pero en los últimos años se han multiplicado esfuerzos y experiencias exitosas. No se puede negar el enorme avance de las FF.AA. chilenas. Durante los noventa, el Congreso argentino produjo las leyes de Seguridad interna y Defensa Nacional. Casi todos los países tienen ministros civiles de la Defensa y cuentan con comisiones especializadas en defensa y seguridad.

En el Ecuador, los militares entendieron la modernización como la elaboración del "Libro Blanco de la Defensa" (2002). Pero el verdadero proceso puede estar comenzando recién. En el Congreso Nacional se encuentran en curso algunos proyectos: un proyecto de reforma constitucional, que incluye al sector defensa y seguridad, impulsado por la Comisión de Asuntos Constitucionales. Los proyectos de "Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas" y de "Reformas a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas", presentados por el Diputado Ramiro

CONTENIDO

EDITORIAL

LA RECONVERSIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS
PAG.1

INTEGRACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN UN ORDEN DEMOCRÁTICO Y JURÍDICO ESTATAL
Torsten Stein
PAG.2

EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA; OBJETIVOS, AMENAZAS Y MISIONES
Bertha García
PAG.3

HACIA UNA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN MILITAR
Juan Pablo Aguilar A.
PAG.4

ACTUALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN MILITAR EN URUGUAY.
Félix Besio
PAG. 7

ECOS DEL PROYECTO "DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA"
PAG.9

EL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONAL
Entrevista a Manuel Vivanco Riofrío
PAG.9

ACTIVIDAD LEGISLATIVA
PAG.11

LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
PAG.11

OPINIÓN PÚBLICA
PAG.12

Rivera, Vicepresidente del Congreso. La Ley de Acceso a la Información Pública, auspiciada por la Asociación de Periódicos y varias organizaciones civiles, ha sido aprobada generando inmensas expectativas.

En estos tiempos de “guerra preventiva” el mundo parece dar marcha atrás en el camino hacia la democratización de la fuerza. Pero la nefasta experiencia de la Guerra Fría debe

impulsarnos a no repetirla. Poner a las Fuerzas Armadas bajo el ordenamiento jurídico democrático, recolocar la responsabilidad de la política sobre la conducción de los temas de defensa y seguridad es una urgente necesidad. En definitiva son los ciudadanos, como contribuyentes, los que deciden qué tipo de organizaciones de fuerza legítima quieren tener y en qué quieren gastar.

INTEGRACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN UN ORDEN DEMOCRATICO Y JURIDICO ESTATAL

*Torsten Stein **

Las Fuerzas Armadas Alemanas han ocupado dos veces en este siglo sus países vecinos y han llevado a cabo una guerra agresiva más allá de sus fronteras. Por estas razones muchos dirán que los alemanes no somos aptos para dar buenos consejos sobre las Fuerzas Armadas. Sin embargo, luego de importantes procesos de reestructuración, después de la Segunda Guerra Mundial, quiero presentarles una imagen de lo que actualmente son las Fuerzas Armadas de la República Federal de Alemania y su bien lograda integración en el orden democrático y jurídico estatal.

Las nuevas Fuerzas Armadas alemanas – que fueron creadas en 1956– pudieron aprender de las experiencias del pasado y convertirse en una fuerza armada completamente integrada al Estado. Eso no fue una tarea fácil para los miembros de las nuevas Fuerzas Armadas alemanas. Con mucha naturalidad y discreción el ejército alemán occidental de la República Federal de Alemania, contribuyó con su ejemplo para que después de la unificación se volvieran a integrar las Fuerzas Armadas Populares alemanas orientales, las cuales en un régimen no democrático, se habían formado como un poder especial del Estado.

La situación real de las Fuerzas Armadas en el Estado

Las Fuerzas Armadas son una parte esencial en la organización del Estado, pero no son un poder del Estado. Su administración está inscrita bajo el poder Ejecutivo, con ciertas características diferentes del personal civil en la distribución funcional estatal. Toda la organización estatal es creada y jurídicamente concebida con una perspectiva que engloba la normalidad; sin embargo, la función de las Fuerzas Armadas está prevista para los casos excepcionales de la vida estatal. Durante el estado de normalidad estatal deben ser justas y cumplir con su función, por medio del desarrollo de métodos de planificación, organización y educación, que fueron creados para un caso excepcional. La función básica clásica de las

Fuerzas Armadas se presentará sólo en un caso irregular, el cual nadie quiere y que se trata de evitar por medio de negociaciones políticas. Mientras mejor se logra evitar ese caso excepcional, tanto mejor y más evidente será el dilema de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas despliegan poder a través del simple hecho de existir, pero ese poder debe ser controlado, hasta donde sea posible, por medio del ordenamiento legal.

Las funciones principales de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de un país sirven para garantizar la integridad territorial de la nación y para restablecerla en caso de violación, así como para defender y proteger el orden estatal de su país y a sus ciudadanos de cualquier agresión del exterior. La medida de la integración de las Fuerzas Armadas en un orden democrático con respecto a la perspectiva de la función defensora de la nación, se considera importante cuando se plantea quién decide sobre la paz o la guerra, ¿las Fuerzas Armadas o la dirigencia política del Estado? Probablemente también juega un papel importante si el Estado respeta dentro del derecho internacional público - la prohibición del uso de la fuerza, y resuelve los desacuerdos con otros Estados a través de medios pacíficos. Por ejemplo: el caso de un territorio ambicionado por varios Estados. Es un hecho histórico que los Estados - cuando la completa dirigencia estatal ha estado en manos de la milicia – se deciden en estados de excepción a favor de la fuerza.

Una segunda función principal de las Fuerzas Armadas puede ser un último elemento de seguridad en contra de intentos internos de golpe, que pueden amenazar la existencia del Estado. Una Constitución concreta puede señalar esta segunda función de las Fuerzas Armadas con mayor o menor hincapié. En el caso ideal, su misión interna debería estar prevista en la Constitución, sólo en última instancia. Adicionalmente, aún cuando no está prescrito expresamente en la Constitución, debería quedar sentado como principio general inapelable: no

deben ser las propias Fuerzas Armadas las que decidan su misión interna como último medio para asegurar la existencia del Estado. Esta decisión debería ser tomada sólo por la dirigencia política del Estado. Las Fuerzas Armadas son un instrumento de la dirigencia estatal, no un actor que actúa independientemente. Tampoco las Fuerzas Armadas deben considerarse como garante independiente de la Constitución o del orden estatal, en caso de que el Estado incurra en un conflicto que todavía no pueda representar una amenaza existencial. Las Fuerzas Armadas y sus dirigentes militares generalmente no están instruidos para ello y no deben ser quienes asuman decisiones que influyan en la vida política de un Estado..

Probablemente, a veces resulte atractivo e incluso razonable pedir ayuda a las Fuerzas Armadas, para resolver los problemas internos del Estado, es decir, problemas que no tienen nada que ver con las funciones básicas de las Fuerzas Armadas. La dirigencia estatal que decide hacerlo, debe estar consciente de los riesgos en que incurre, ya que en adelante las Fuerzas Armadas llamadas a funciones ajenas a su incumbencia, pueden llegar a considerarse aún sin haber sido llamadas, como

EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA; OBJETIVOS, AMENAZAS Y MISIONES.

*Bertha García Gallegos**.

Entre julio y octubre de 2002 las Fuerzas Armadas elaboraron el Libro Blanco de la Defensa. En tiempo récord en relación a la mayoría de los países que lo tienen, el Libro estuvo listo para su presentación, el 15 de noviembre de 2002, por el Presidente Gustavo Noboa. En la ceremonia inaugural se dedicó el primer ejemplar al ex dictador General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976).

El proceso incluyó hechos controversiales: un magnífico seminario en Quito, con la participación de los mejores especialistas del mundo en los temas de defensa. Sendos seminarios en Cuenca y Guayaquil. Ausencia casi total de legisladores y políticos. Las ponencias de los especialistas no fueron publicadas. Una comisión de coroneles redactó la versión final. El hecho fue asumido por las Fuerzas Armadas como un gran esfuerzo de modernización. En este artículo comentamos algunos de los temas incluidos en el Libro Blanco: los objetivos de defensa; su relación con el escenario estratégico del país y las tareas concomitantes para las Fuerzas Armadas.

En el prólogo del Libro Blanco, se señalan como objetivos de la defensa nacional los siguientes: “ejercer un control efectivo del espacio territorial para salvaguardar la integridad y soberanía del Estado; proteger la vida de la población y los recursos; garantizar el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano a través de la preservación del estado de derecho y de las instituciones democráticas; fortalecer la conciencia nacional y la participación ciudadana para cumplir con las tareas de la defensa y contribuir a la paz y a la seguridad mundial, a través de acciones como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la Organización de Naciones Unidas”. (Pág. 3).

Poco más o poco menos, la Constitución vigente, a la que no

las únicas resolutoras de problemas en el país, así como pensar en solucionar problemas que no están dentro de sus obligaciones.

A lo largo de mi exposición he tratado de mostrarles, cómo están situadas jurídicamente todas estas piezas de rompecabezas en la República Federal de Alemania. Esto no debe ocurrir de la misma forma y con la misma intensidad en todas partes. En este sentido, el nuevo comienzo de las Fuerzas Armadas en el año 1956 fue una oportunidad especial. No obstante, con este rompecabezas se ha logrado integrar a las Fuerzas Armadas en el orden democrático del Estado. Y yo, como oficial de reserva que sirve periódicamente en estas Fuerzas Armadas, puedo asegurar que unas Fuerzas Armadas integradas en esta forma al orden del Estado, puede ser una Fuerza Armada eficiente, con aptitud funcional y contundente.

**(Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Saarland. Extracto de la Conferencia dictada en Marzo 29 de 2004. PUCE.*

se hace ninguna alusión en todo el Libro (la de 1978, emitida durante la dictadura militar y reformada en 1998) en su artículo 183 dice: “Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico”. En el Art. 183 la Constitución, incluye una misión que ha sido considerada como producto tanto de la presión de las Fuerzas Armadas sobre los constitucionalistas, como de la poca versación de estos en temas militares. “La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país”.

En el Ecuador los ambiguos mandatos constitucionales fueron interpretados por los militares y florecieron en “nuevas misiones” o misiones no militares para las Fuerzas Armadas. La más conspicua de ellas, la de la participación en el “desarrollo social y económico” sostiene en la actualidad un complejo de negocios en los más diversos campos del desarrollo empresarial. Su existencia es el principal escollo para el proceso de profesionalización militar, al haber dado lugar a un cúmulo de intereses corporativos, tan arraigados que son difíciles de superar en beneficio de una visión más institucional. El Libro Blanco incluye como una nueva misión para las Fuerzas Armadas, la de la participación en las “operaciones de paz” bajo el mandato de las Naciones Unidas. Esta misión no está contemplada en la Constitución actual y las posibles actividades relacionadas requerirían de todo un marco de política exterior, así como de la autorización del Congreso Nacional, pues implicarían la movilización de recursos de defensa del país.

En la Pág. 58, en el capítulo dedicado al Escenario Político Estratégico, el Libro Blanco señala “las misiones adicionales”: “apoyo al desarrollo, lucha contra el narcotráfico y actividades ilícitas conexas”, además de las que provendrán de las

consecuencias que tendrá “la expansión del conflicto colombiano hacia el Ecuador”, tales como el “Incremento de las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico y al crimen organizado”; “Aumento de refugiados colombianos y desplazados de las provincias fronterizas”; “Daños ambientales como producto de las fumigaciones en la frontera sur colombiana”; “Posibilidad de que actores armados ilegales operen en territorio ecuatoriano”. Además, “las Fuerzas Armadas continuarán con sus misiones de apoyo al desarrollo nacional, para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, en especial de las áreas marginales” (L.B. Pág. 58). No podemos dejar de observar que aquí se mezclan tareas que corresponderían a las Fuerzas Armadas, con otras que corresponden a la Policía y a instituciones públicas y sociales.

Sumergido casi totalmente en la Doctrina de la Seguridad Nacional, el Libro Blanco padece de otro grave mal: el no definir con claridad los conceptos de Seguridad y Defensa, en un nuevo marco, el Estado de Derecho; ni distinguir sus diversas connotaciones. Esto trae como consecuencias distorsiones en la apreciación de los escenarios estratégicos. Así, en la Pág. 63 y s.s. se dice: “La política de defensa debe atender a problemas de la seguridad en campos tan sensibles para el interés común de los estados como el equilibrio medioambiental, el desarrollo sustentable, las tendencias y movimientos demográficos, la energía y los recursos no renovables, la extensión de los conflictos regionales y la dimensión internacional de la guerra, así como el uso equitativo del conocimiento, la información y las comunicaciones”. “Es indispensable consolidar la relación entre seguridad y desarrollo” (Pág. 69). Ante ello nos preguntamos ¿No se supone acaso que la defensa tiene que ver con las medidas que toma el Estado de Derecho para hacer

frente a amenazas externas cuya naturaleza, requiere del uso de las fuerza militar para resolverlas”?

En la Pág. 77: se mencionan como “amenazas al Estado” de las que tienen que ocuparse la Defensa:

Amenazas externas: Las amenazas convencionales externas; Efectos del Conflicto interno de Colombia (especialmente los que se relacionan con el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural y acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y crimen organizado en el área). Narcotráfico y crimen organizado en el área; Terrorismo internacional Inequidad en el comercio internacional Proliferación de armas de destrucción masiva; Deterioro el medio ambiente.

Amenazas internas: Pobreza y deterioro del nivel de vida, Corrupción Migración descontrolada, Conflictos de gobernabilidad. Deterioro del ambiente. Efectos de las catástrofes naturales. “Conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas”.

Al examinar el análisis de las “amenazas” a la seguridad externa del estado, tal como están descritas en el Libro Blanco de la Defensa, uno no puede dejar de preocuparse, pues entre las “amenazas externas” se incluyen muchas que no tienen que ver con la defensa, en sentido estricto, ni con la responsabilidad militar. Tienen que ver mas bien con la seguridad interior y con las misiones de la Policía. Ni qué decir de las “amenazas internas” frente a las cuales no cabe proclamar misiones militares. Hay pues, una preocupante confusión de roles en la perspectiva de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

HACIA UNA REFORMA DE LA LEGISLACION MILITAR

*Juan Pablo Aguilar A. **

Herencia de las dictaduras militares de los años setenta, la legislación militar ecuatoriana se basa en conceptos y estructuras surgidos a la sombra de la doctrina de la seguridad nacional, que resultan inadecuados y generalmente contrarios a los que deben ser propios de un estado de derecho y de un orden social democrático.

Pero sería una equivocación pensar que lo único que existe en este caso es la demora para actualizar un cuerpo normativo preconstitucional. El hecho de que leyes como la orgánica de las fuerzas armadas, o la que regula el servicio militar obligatorio, hayan sido promulgadas al inicio de la década del noventa, muestra que no solo heredamos un conjunto de normas sino, sobre todo, una forma de entender el papel de los militares en la sociedad ecuatoriana, que sin duda se vio alimentada por el conflicto mantenido con el Perú hasta 1998.

El resultado ha sido una inercia legislativa que parte de

considerar como intocables los temas militares, sacándolos del campo de los asuntos sometidos a debate, y reservando su manejo a especialistas surgidos, obviamente, del seno de la institución militar.

Las leyes de las fuerzas armadas se han desarrollado al margen del ordenamiento jurídico y unos pocos ejemplos bastan para demostrarlo: los tribunales militares se mantienen pese al principio constitucional de unidad jurisdiccional; la organización del Ministerio de Defensa no se compadece con las normas constitucionales sobre la materia; existen disposiciones diariamente aplicadas, pese a su abierta inconstitucionalidad, como la que establece la necesidad de contar con un permiso militar para salir del país; el personal de las fuerzas armadas ha sido convertido en un grupo de ecuatorianos marginado de derechos como el del debido proceso, el de petición o el de información.

Pasar del estado de seguridad nacional al estado de derecho es una exigencia ineludible del orden constitucional y un requisito básico para consolidar las instituciones democráticas.

Presupuesto fundamental de este tránsito a la democracia es una legislación que impida el tutelaje de las fuerzas armadas sobre el poder civil y las convierta en un cuerpo profesional sometido a la ciudadanía, a través de sus órganos representativos, y circunscrito al ejercicio de sus tareas específicas.

Obviamente, el cambio jurídico de nada sirve si no está acompañado por un cambio en las mentalidades, pero sin duda resulta indispensable para generar los instrumentos nuevos que hagan posible una construcción social distinta, que asegure la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y cree estructuras institucionales que la hagan posible, que garantice el respeto y la defensa de los derechos del personal militar y que adecúe el papel de la institución armada a los retos surgidos de las nuevas realidades nacionales e internacionales.

El logro de estos objetivos exige cambios profundos en tres ámbitos: la estructura de las fuerzas armadas y su relación con el poder civil, la profesionalización de las fuerzas armadas y, finalmente, la carrera profesional de sus miembros.

Estructura de las fuerzas armadas y su relación con el poder civil

En un estado de derecho, las fuerzas armadas se someten al poder civil a través de un Ministerio de Defensa dotado de las competencias necesarias para dirigir las y organizarlas.

En el caso ecuatoriano, ese vínculo entre el poder civil y las fuerzas militares ha desaparecido en la práctica a través de la sustitución del Ministerio de Defensa (representante del poder civil), por un órgano estrictamente militar, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Creado en 1972 por la dictadura de Rodríguez Lara, el Comando Conjunto fue concebido como un órgano de planificación que permitiera el trabajo en común de las tres ramas de las fuerzas armadas. Para ello, se le asignaron las tareas de realizar estudios y elaborar decisiones estratégicas relacionadas con la planificación de la seguridad nacional; asesorar en materia militar al Ministro de Defensa, al Consejo de Seguridad y al Presidente de la República; intervenir, por orden del Presidente, en la preparación y ejecución de operaciones militares combinadas; y aprobar la planificación estratégica militar del Estado Mayor Conjunto.

Con el paso del tiempo, a estas labores de planificación se sumaron otras de orden estrictamente administrativo: emisión de informes previos para contratos, control de actividades que se considera relacionadas con la seguridad nacional (uso de armas, labores cartográficas), autorización para construir determinadas obras, participación en cuerpos colegiados (Consejos de Electrificación, Telecomunicaciones, Radio y Televisión; Directorio de Correos; Directorio de PETROECUADOR, Consejo de Tránsito), etc.

Lo que se ha conseguido a través de ello es debilitar al Ministerio de Defensa y establecer un cuerpo intermedio (conformado por los cuatro oficiales generales de mayor jerarquía), que cumple funciones, si no de tapón, al menos de cedazo entre la institución militar y el poder civil, y permite un desarrollo

autónomo de las fuerzas armadas, desligado de las autoridades elegidas. El poder efectivo sobre las fuerzas armadas no lo tienen ni el Presidente de la República ni el Ministro de Defensa, sino el Comando Conjunto; es más, a partir de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1990, incluso se personalizó este poder al crear el cargo de Jefe del Comando Conjunto.

Frente a esto surge la ineludible necesidad de fortalecer el Ministerio de Defensa, devolviéndole las atribuciones administrativas y de control que le corresponden y devolviendo al Comando Conjunto su papel de órgano de planeamiento estratégico, y a las tres ramas de las fuerzas armadas el de instrumentos operativos de las políticas de defensa dictadas desde el poder civil.

Una nueva estructura de las fuerzas armadas debe contemplar, como máxima autoridad de las mismas, a un Presidente de la República facultado para dirigir la defensa nacional a través de un Consejo de Seguridad Nacional, responsable de aprobar las políticas de defensa y los planes estratégicos. Estas políticas y planes deben ejecutarse bajo la dirección de un Ministro de Defensa que tenga a su cargo el manejo administrativo y de personal de las fuerzas armadas y las represente ante los demás órganos del Estado.

El Comando Conjunto debería desaparecer como tal y ser sustituido por un Estado Mayor Conjunto de Planeamiento Estratégico, conformado por los tres oficiales generales de mayor jerarquía, uno por cada rama, y encargado de planificar y preparar la conducción estratégica de las operaciones militares, asesorar al Ministro en las políticas militares y de guerra y plantear las soluciones que pueden darse a los problemas de la defensa nacional.

A las tres ramas de las fuerzas armadas se les reserva el papel de ejecutoras de las políticas de defensa bajo la dirección del Ministro y el comando operativo de el oficial general que ocupe el segundo lugar en la jerarquía. El desarrollo de operaciones militares exigirá, indudablemente, niveles adecuados de coordinación entre los comandantes de cada una de las ramas, para asegurar capacidad de operación conjuntas y combinadas.

Esta nueva estructura debe estar acompañada por el establecimiento de un efectivo control legislativo sobre las actividades de la defensa, para lo cual se propone la creación de una Comisión Permanente del Congreso Nacional que, aparte de las funciones de control propias de la legislatura, tenga a su cargo temas como el presupuesto militar y el respeto a los derechos del personal de las fuerzas armadas.

Finalmente, el principio de unidad jurisdiccional exige terminar con la que se ha denominado Función Judicial de las Fuerzas Armadas. Para ello, y dado el fuero especial que establece la Constitución Política de la República, se deben crear tribunales distritales de la fuerza pública, integrados a la Función Judicial y responsables de los asuntos sometidos a ese fuero; el tratamiento que debe darse a estos tribunales es el mismo que a los de similar jerarquía que existen dentro de nuestro ordenamiento jurídicos (tribunales contencioso

administrativos y fiscales, por ejemplo) y, evidentemente, debe existir la posibilidad de que frente a sus sentencias se plantee el recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

La reforma en este campo no estaría completa si no se revisa la legislación penal militar y se la reduce a la regulación de delitos estrictamente militares, esto es, relacionados con la actividad profesional de los miembros de las fuerzas armadas, excluyendo la posibilidad de que se sometan al fuero de la fuerza pública delitos de orden común, o que se califique como delitos militares a los cometidos por civiles. Adicionalmente, el procedimiento para juzgar delitos militares no tiene por qué ser distinto del que se establece para los demás delitos, por lo que no es necesario mantener un Código de Procedimiento Penal distinto para los miembros de las fuerzas armadas, debiendo estos últimos ser juzgados conforme las reglas del procedimiento penal común.

Profesionalización de las fuerzas armadas

Las fuerzas armadas existen para cumplir un papel específico: defender al Estado y su soberanía y, en casos específicos, apoyar a los cuerpos encargados de asegurar la seguridad interna. Hablar de fuerzas armadas profesionales es, por eso, hablar de fuerzas armadas concentradas en las funciones que son su razón de ser, sin asumir tareas y cometidos que son responsabilidad de otros órganos del Estado.

Y es en este tema en el que descubrimos, a nivel constitucional, la persistencia de una ideología acerca de las fuerzas armadas que les asigna el papel de gendarmes de la constitucionalidad o de tutores de la sociedad: misión fundamental de las fuerzas armadas, dice el segundo inciso del artículo 183 de la Constitución, es garantizar el ordenamiento jurídico de la República.

Derogar esta disposición, que convierte a los militares en árbitros de la política, es fundamental para garantizar la subordinación de las instituciones armadas al poder civil. La garantía del ordenamiento jurídico no es responsabilidad de un organismo o persona en particular; las instituciones democráticas descansan en el conjunto de las instituciones del Estado y su única garantía es el respeto que demuestran por ellas el conjunto de los ciudadanos y los órganos que los representan. En otras palabras, la institucionalidad democrática encuentra en sí misma su garantía y no requiere gendarmes ni protectores para existir como tal; todo lo contrario, una democracia con tutores, deja de ser tal.

En el tema de la profesionalización, al tema anterior se suma otro cuya definición resulta fundamental: la participación de las fuerzas armadas en actividades económicas y sociales.

La existencia de empresas militares tiene su origen en las dictaduras de los años setenta y, desde entonces, su participación en la economía se ha diversificado enormemente. En la actualidad, la Dirección de Industrias del Ejército es líder de un grupo empresarial propietario de empresas de comercialización, agroindustria, construcción y manufactura; participa, además, como accionista, en la propiedad de un hotel, un banco, una inmobiliaria, fábricas de vehículos y sanitarios, empresas mineras, una floricultora y una camaronera.

Actividades como éstas desvían a las fuerzas armadas de sus misiones fundamentales, desprofesionalizan a la institución y a sus miembros (la dirección de empresas sustituye al comando de unidades profesionales) y se convierte en fuente de relaciones clientelares que llevan a partidizar las instituciones armadas. Varios ejemplos de los resultados de estos procesos los hemos visto recientemente.

Justificar estas actividades empresariales, y otras de orden social que realizan las fuerzas armadas, con la idea de que es necesario que las instituciones armadas se vinculen con el pueblo, es no entender los principios básicos de un estado de derecho. En una sociedad democrática, la vinculación de las fuerzas armadas con los ciudadanos se da a través de los órganos constitucionalmente establecido y de las autoridades legítimamente elegidas; no de manera directa, como si se tratara de un Estado paralelo, con una base económica autónoma y servicios propios. Con esto queremos decir que si las fuerzas armadas pueden aportar en determinadas tareas del Estado (alfabetización, salud, forestación, etc.), deben hacerlo sometiéndose a las directivas y políticas emanadas de los órganos competentes del poder civil. Y la actividad empresarial, si es necesaria, debe atender a campos directamente vinculados con las labores propias de las fuerzas armadas (armas, explosivos, uniformes, equipos de campaña, etc.).

En este punto, vale llamar la atención sobre la necesidad de que la actividad empresarial de las fuerzas armadas responda a un criterio único y a una planificación conjunta. Esto porque en la actualidad, cada fuerza posee su propia división empresarial (Dirección de Industrias del Ejército, Astilleros Navales Ecuatorianos y Dirección de Industria Aeronáutica) y eso no contribuye a la creación de capacidades operativas conjuntas y combinadas. Las empresas de las fuerzas armadas deben someterse a una dirección única, una Dirección de Industrias de las Fuerzas Armadas, que tenga bajo su responsabilidad tanto a las direcciones especializadas de cada una de las fuerzas, como a empresas especializados (TRANNAVE, TAME).

Pero la profesionalización de las fuerzas armadas no abarca solo a la institución como tal, sino que incluye a sus integrantes. Impedir que los militares en servicio activo presten servicio en instituciones públicas o privadas es concentrarlos en las realizaciones de las tareas que eligieron libremente: las propias de su profesión. En la actualidad, el artículo 196 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas prohíbe a “los militares en servicio activo desempeñar cargos, empleos o funciones públicas, ajenas a su actividad profesional militar”, pero establece la posibilidad de hacerlo si se cuenta con la autorización del Comando Conjunto o del Ministerio de Defensa. La prohibición debe mantenerse, pero es necesario eliminar la excepción que abre una puerta, tal vez justificable en las dictaduras militares, pero completamente inaceptable en la actualidad.

La carrera profesional

Tres temas deben ser abordados en una reforma de la legislación vigente en materia de carrera profesional militar: la duración de la carrera, la sustitución del concepto de

superioridad basado en la antigüedad por otro que tenga en cuenta el mérito profesional y el establecimiento de un sistema de ascensos transparente, basados en criterios objetivos.

En la actualidad, la carrera militar termina a los sesenta y cinco años. Así, quedan fuera del servicio profesionales capacitados, que todavía pueden dar importantes contribuciones al país, y la ocupación de los militares luego del retiro se convierte en un problema (de ahí la creación de empresas militares para solventarlo), cuya única solución pasa por mantenerlos en al institución. Prolongar la carrera militar hasta los setenta años, extendiendo también el tiempo de permanencia en los grados, resulta por ello imprescindible.

En relación con la superioridad militar, ésta se basa actualmente en la antigüedad, esto es, el tiempo de permanencia en la institución. Las capacidades profesionales de un militar, sin embargo, si bien pueden tener relación con su experiencia en el tiempo, están más vinculadas con habilidades y destrezas profesionales que dependen de otros factores. La superioridad militar, por eso, debe tener en cuenta, en primer lugar, esas capacidades profesionales (reflejadas en las calificaciones obtenidas en el curso de la carrera), antes que el tiempo de permanencia en el servicio.

ACTUALIZACION DE LA LEGISLACION MILITAR EN URUGUAY.

*Félix Besio**

En el Uruguay, el tema de la Defensa Nacional y sus definiciones básicas siempre se ha mantenido en un bajo nivel de debate. Solo en los dos últimos años se han generado nuevos proyectos de ley y nuevas reflexiones al respecto.

Entre 1973 y 1985, los gobiernos de facto emprendieron reformas a las Fuerzas Armadas. En ese período se aprobó la Ley Orgánica de las FFAA N° 14.157 (1), promulgada a principios de 1974, y las leyes orgánicas de cada Fuerza y/o modificativas de éstas. Es así que dentro del marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional difundida en la época, se realiza la definición conceptual de las propias Fuerzas Armadas como tales, la Misión de las mismas, se define qué es la Seguridad Nacional y qué es la Defensa Nacional. Consecuentemente se establecen, dentro de ese marco, las estructuras institucionales de la defensa: el Consejo de Seguridad Nacional, el Estado Mayor Conjunto y la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Ya en 1985, con el retorno a la institucionalidad democrática, el electo Parlamento Nacional aprueba la ley 15.808 (2), que modifica aspectos de la Ley de 1974, entre ellos, la dependencia jerárquica de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; se derogan explícitamente, y sin redefinición alguna, 12 artículos de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas promulgada en el gobierno de facto. Entre los artículos derogados constan algunos que contenían las definiciones institucionales sobre Defensa Nacional y Seguridad Nacional. Por último, se eliminan el Consejo de Seguridad Nacional y las

Finalmente, el respeto que como ciudadanos merecen los miembros de la institución militar, hace indispensable contar con un sistema de calificaciones que asegure la prevalencia del mérito profesional sobre factores como la animadversión personal o la amistad con los superiores. Debe establecerse un sistema de calificaciones basado en criterios objetivos, relacionados con la vida profesional y no con la personal del militar. Las reglas de juego deben ser conocidas por todos y la calificación debe ser pública y estar al alcance de los interesados; éstos deben estar en posibilidad de conocer las razones que fundamentan la calificación, oponerse a ésta e, inclusive, plantear recursos ante las instancias administrativas y judiciales competentes, si consideran que sus derechos están siendo afectados.

Las fuerzas armadas tiene condiciones particulares de obediencia y subordinación, pero eso ni quita a sus integrantes la calidad de ciudadanos con derechos, ni convierte a la institución en organismo aislado de la institucionalidad democrática. Las reformas que se han propuesto buscan, precisamente, integrar a las fuerzas armadas al estado de derecho, eliminando para ello los elementos autoritarios que mantiene una institucionalidad surgida de las dictaduras militares.

** Doctor en Jurisprudencia. Consultor Parlamentario. Profesor PUCE. Miembro de Democracia, Seguridad y Defensa.*

Juntas de Oficiales Generales de cada Fuerza. Pero no se dan nuevos contenidos a los conceptos de seguridad nacional y defensa nacional. Durante los últimos 18 años, la ausencia de definiciones apropiadas a la institucionalidad democrática, ha dejado a las Fuerzas Armadas sin estructuras institucionales claras donde basar su gestión profesional.

En los últimos años, el Fondo Monetario Internacional(3) sugirió a Uruguay la reforma de los sistemas de seguridad social que aún no habían sido modificados, entre ellos el sistema de Retiros de las Fuerzas Armadas. En diciembre del año 2002 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento Nacional, un proyecto de Ley sobre "Reforma del Sistema de Previsión Social Militar" que fue devuelto por la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, en el entendido de que no era posible legislar sobre retiros militares como algo separado de toda la institucionalidad militar. En septiembre de 2003, el Ejecutivo remitió al Congreso el proyecto "Actualización de la Legislación Militar" que es materia de este comentario.

En la exposición de motivos que hace el Poder Ejecutivo sobre su proyecto, se comenta la eliminación de la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto, por "obsoletos y carentes de competencias". Además, se menciona la creación de la Dirección Nacional de Política de Defensa, considerada de importancia relevante en el mundo de hoy, según se explica allí. En lo que respecta al funcionamiento de las Fuerzas Armadas, se prioriza el ascensos por méritos sobre la antigüedad, y la racionalización de los cuadros de efectivos,

para obtener una pirámide jerárquica más funcional.

SOBRE "DEFENSA NACIONAL", el proyecto de ley establece:

"Art. 1º. La Defensa Nacional es la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su desarrollo, de sus instituciones y de sus habitantes."

Se trata de una definición muy "totalizadora," más propia de una visión de "Seguridad Nacional", que de "Defensa Nacional". En la misma se disponen todos los recursos del Poder Nacional contra toda forma de agresión. Para acercarse aún más a una definición de Seguridad Nacional, tal vez bastaría simplemente mencionar la existencia de Objetivos Nacionales a ser logrados y mantenidos.

Pero en este concepto de Defensa Nacional no se hace ninguna diferencia entre agresiones de carácter externo y agresiones de carácter interno. Por ello, y como tampoco se define el término "agresión", nos encontramos con que tenemos que incluir aquí, sin ningún rigor, desde las agresiones a la integridad del territorio nacional, hasta una eventual lluvia ácida como agresión al medio ambiente, el contrabando organizado como agresión al modelo de desarrollo nacional, el ingreso al país de alimentos sin control sanitario como agresión a la salud de los habitantes del mismo, el crimen organizado nacional y transnacional como agresión a la seguridad ciudadana y al Estado de derecho, etc.

No obstante, el artículo 3º del proyecto establece que, en materia de Defensa Nacional, los órganos competentes son el Poder Ejecutivo, la Asamblea General (órgano resultante de la reunión de las dos cámaras legislativas), el Ministerio de Defensa Nacional y las tres Fuerzas Armadas. Es difícil visualizar el rol de estas instituciones dentro de una definición de Defensa Nacional tan amplia.

Avanzando en la lectura del proyecto de ley, las dificultades son mayores. El artículo 27º de este proyecto, dice:

"Art. 27º. Las Fuerzas Armadas constituyen el instrumento militar de la Defensa Nacional y como tales son preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar acciones militares tendientes a garantizar la seguridad externa del Estado."

Debido a la definición tan abarcativa del concepto de Defensa Nacional, no quedan determinados cuales serían los "instrumentos no militares", con los cuales se enfrentarán las agresiones – sean externas o internas – relacionadas con la Defensa Nacional. Es de recordarse que, de acuerdo al propio proyecto de ley, las Fuerzas Armadas sólo actuarán para "garantizar la seguridad externa del Estado".

SOBRE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. En su artículo 5º el Proyecto del Ejecutivo crea – como órgano del Ministerio de Defensa Nacional –, la Dirección Nacional de Política de Defensa. Los cometidos generales de esta Dirección Nacional están mencionados en el artículo 10º, y se refieren a que será un "órgano colaborador del Ministro en la preparación, planeamiento y dirección de la Política de Defensa". En el artículo 25º se establece que el grado que debe tener un militar en actividad, para ocupar el cargo de Director Nacional de Política de Defensa, será de General o Coronel, o sus equivalentes en Armada o Fuerza

Aérea.

ASCENSOS: PRIORIZACIÓN DE MÉRITOS SOBRE ANTIGÜEDAD. En la exposición de motivos, el proyecto de ley establece que se busca la priorización de los méritos, sobre la antigüedad. Hasta el momento aún existen en las Fuerzas Armadas uruguayas, sistemas de ascensos que privilegian la antigüedad antes que los méritos. Y eso es lo que se pretende cambiar con esta ley.

En la normativa vigente, los ascensos ocurren de manera proporcional a la cantidad de oficiales en condiciones de ascenso, y no se relacionan con las vacantes disponibles. Así, los sistemas de ascensos diferencian poco a los oficiales en función de sus méritos. A esto se le agrega la situación de la Armada y la Fuerza Aérea, donde no existe la posibilidad de disputar los ascensos a través de concursos de oposición, como sí existe en el Ejército Nacional.

En el proyecto, se tiende a disminuir la incidencia del factor "antigüedad" para la carrera militar, estableciéndose una serie de normas que determinan los ascensos sobre la base de vacantes reales y méritos, tendiendo a eliminar los sistemas de ascensos "fuera de cuadros" actualmente vigentes. Pero, hace falta todavía una propuesta que agilice el sistema de ascensos en el tiempo y no dificulte su aplicación efectiva.

Lo que sí está claro es que un efecto inmediato de la aprobación del proyecto de ley en cuestión, será el aumento de los tiempos mínimos de antigüedad computable para el ascenso, y las edades de retiro obligatorio. Para alcanzar el grado de Coronel o su equivalente en la Armada, el oficial deberá permanecer cuatro años más de servicio que con la actual normativa. También para ser retirado en forma obligatoria por alcanzar la edad máxima para cada grado, el militar deberá permanecer alrededor de tres años más en servicio. Hay que notar que cuando se dice aumento de años de servicio, también se dice aumento de años de cotización al sistema de retiros militares y disminución de años de goce de la pasividad militar. Pero el proyecto no contiene argumentación alguna sobre la conveniencia de tales medidas para la eficiencia del servicio en sí mismo, más allá de un tema estrictamente macro económico de nivel nacional.

Concluyendo, definiciones institucionales difíciles de operacionalizar y un aumento en la permanencia en actividad del personal militar por razones especialmente económicas, son los ejes que nos estaría mostrando este proyecto de ley de actualización de legislación militar, a estudio en el parlamento uruguayo.

** Licenciado en Ciencia Política, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Egresado del Centro de Altos Estudios Nacionales – Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay – en donde se desempeña, en la actualidad, como docente e investigador. Es oficial retirado de la Fuerza Aérea Uruguaya – con el grado de Mayor Aviador –, y Diplomado como Oficial de Estado Mayor Aéreo.*

NOTAS.

(1) <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley14157.htm>

(2) <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley15808.htm>

(3) Esta información puede leerse en:

<http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/03/index.htm>,

<http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/02/index.htm>

<http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/01/index.htm>

ECOS DEL PROYECTO “DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA”

Σ El 29 de marzo se realizó, en el Auditorio I de la Torre II de la Universidad Católica, el Seminario “Fuerzas Armadas y Estado de Derecho”, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer. El orador principal fue el Doctor Torsten Stein, Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Saarland, Alemania. Comentaristas fueron: Diputado Ramiro Rivera, Vicepresidente del Congreso y los juristas Fabián Corral, Decano de la Facultad de jurisprudencia Universidad San Francisco; Alejandro Ponce (USFQ); y Rafael Oyarte (PUCE).



Seminario “Fuerzas Armadas y Estado de Derecho” 29 marzo de 2004. Universidad Católica. Dr. Fabian Corral, Diputado Ramiro Rivera, Dr. Torsten Stein, Dr. Fernando Bustamante, Dra. Helga Rothfritz, Dr. Rafael Oyarte, Dr. Alejandro Ponce, Dra. Bertha García.

Σ La Directora de Democracia, Seguridad y Defensa, Bertha García Gallegos, participa en el Proyecto de reforma Constitucional, liderada por la Comisión de Asuntos Constitucionales, bajo la presidencia del diputado Luis Fernando Torres. La presentación de los primeros resultados del grupo número 4 (Fuerza Pública, Defensa y Seguridad) se realizó el 15 de abril, en la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Una segunda presentación pública se realizó en Quito, Hotel Marriot, el 22 de ese mismo mes.



De izquierda a derecha:
Dra. Bertha García, Dr. Torstein Stein, Dra. Helga Rothfritz, Diputado Ramiro Rivera, Dr. Fabian Corral, Dr. Fernando Bustamante.

EL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Entrevista a Manuel Vivanco Riosfrío, realizada por José Castro S. **
(Extracto)*

José Castro: ¿Cuál fue la motivación principal para iniciar el proceso de reforma constitucional desde el Congreso?

Manuel Vivanco. Es evidente que en el país existe inconformidad con el tratamiento de algunos temas incluidos en la Constitución actual, a pesar de haber sido reformada recientemente (1998). Diversos grupos y organizaciones han señalado vacíos. Muchas leyes no están sujetas al control constitucional. Se habla de la “injusticia constitucional” (disposiciones dictadas en los tribunales, cortes y juzgados que no tienen referentes en la Constitución). Inquietudes semejantes ocurrían en el Congreso Nacional y en la Corte Suprema de Justicia. Esto se complementa con el hecho de que el actual Presidente de la República había ofrecido hacer una profunda reforma política. Ya en el poder, en varias ocasiones, Gutiérrez ha manifestado que tiene una propuesta de reforma constitucional.

Es decir, existía y existe una miríada de ideas sueltas, planteamientos desordenados, propuestas que, desde el punto de vista constitucional, no eran coherentes. Frente a esto la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional, cuyo objetivo es velar por la vigencia, la actualización y la ejecución de las normas constitucionales, decidió hacerse cargo de este proceso.

JC: ¿Cómo ha recibido la opinión pública esta iniciativa?

MV: Incluso entre muchos constitucionalistas existe la idea de que no es necesario reformar la Constitución porque las constituciones no arreglan la vida de un país, sino que es necesario que los seres humanos cambiemos, que las instituciones mejoren, y que las leyes sean precisas con el objeto poder gobernarlos bajo un concepto constitucional más claro, más justo.

Ponen como ejemplo que países donde hay una profunda democracia, como EEUU, en alrededor de 200 años no ha sido necesario reformar la Constitución sino sólo dos veces, y nosotros en los últimos años, me parece que la hemos reformado 18 veces. Ahora, eso no es tan cierto, lo que pasa es que la Constitución americana tiene otra estructura, y ellos no llaman enmiendas' a las reformas.

El planteamiento de la Comisión de Asuntos Constitucionales es que estas reformas deben ser habituales en un proceso de reforma constitucional, para arreglar los problemas más evidentes, corregir los vacíos más obvios, y avanzar gradualmente hasta tener instituciones más seguras y justas, en el largo plazo.

Con respeto a la organización, se estableció primero dos grandes columnas: Primero ¿qué grandes temas queremos topar? La Constitución aborda muchísimos asuntos, pero ¿cuáles serían los seis u ocho ejes fundamentales de la Constitución, a través de los cuales se podrían formar conceptos, criterios y planteamientos que luego pasen a ser articulados concretos? Consideramos ocho grandes temas:

1. Derechos Fundamentales, Valores Constitucionales y Educación;
2. Presidencialismo y Control;
3. Justicia y Control Constitucional;
4. Defensa y Seguridad;
5. Economía y Organismos de Control;
6. Desarrollo Legislativo de la Constitución;
7. Competitividad y Comercio Internacional;
8. Participación Democrática y Organización Electoral.

Sobre los integrantes de los grupos de trabajo nos preguntamos ¿cuáles son los actores, que conocen de esos temas a nivel nacional? Se invitó a las universidades, y muchos de sus profesores están formando parte de una u otra comisión, dependiendo de su especialización. También organismos como: Congreso Nacional, Presidencia de la República, Poder Ejecutivo; y Poder Judicial a través de tres representantes del Presidente de la Corte Suprema de Justicia; y otros organismos como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo. Más que a las Cámaras de la producción, invitamos al Consejo Consultivo de Competitividad, donde están los representantes de todos los organismos productivos, y otras organizaciones como Participación Ciudadana.

Ahora contamos con documentos de cada uno de los Grupos de Trabajo. El paso siguiente es pulir esos documentos, recogiendo otros criterios. En el mes de julio pretendemos publicar el libro: "Propuestas para la Reforma Constitucional del Ecuador". Dado que existe el "candado constitucional" hasta julio de 2004, desde agosto se podrá iniciar la discusión nacional.

JC. En esta ocasión, por primera vez en la historia del país, se ha incluido el tema de la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía)

MV: Yo creo que el tema que más claro está sobre el asunto, es que ellos son una institución fundamental de la vida nacional pero que debe manejarse en un marco estrictamente legal. Hay aspectos controversiales puestos en el debate. Uno de ellos es el voto de los militares. Muchos creemos que es correcto conceder el voto a los militares siempre y cuando esto no lleve a su politización. No se puede tener mítines en los cuarteles ni en los de la Policía ni en los de las FFAA. No se puede utilizar los elementos de organización, de fuerza, de estructura, para hacer proselitismo político. Otros temas esenciales planteados por el Grupo de Trabajo tienen que ver con la delimitación clara y precisa de las funciones de las fuerzas armadas en la defensa de la soberanía e integridad territorial del país; y de la Policía en el orden público interno. Las Fuerzas Armadas y la Policía son un bien público y por tanto están sujetas al control de las instituciones del estado democrático.

JC: Me supongo que también el Gobierno tiene una propuesta en este tema.

MV: El gobierno está participando parcialmente en los grupos –el Ministro de Gobierno ha estado en algunas reuniones – pero ellos tienen sus propios planteamientos, su otro documento. Conozco solamente algunas declaraciones generales del Presidente como el haber ofrecido en campaña el voto para los militares y para la Policía. La gran diferencia, es que las propuestas planteadas a nivel ejecutivo son generales que no contienen planteamientos políticos, filosóficos que permitan justificar esas ideas.

JC: ¿Considera usted que el haber incluido dentro de los temas de reforma constitucional los de las Fuerzas Armadas y Policía implica un avance?

MV: La forma cómo el Ecuador ha venido tratando ciertos temas es justamente no tratándolos. El hecho de producir y provocar un análisis del tema de la Fuerza Pública, de los militares, en un momento en que son una especie de cogobierno (por la presencia de oficiales en puestos administrativos del sector público) es una posición que demandaba alta valentía de parte de los proponentes, pero también de parte de aquellos que han aceptado la discusión a nivel nacional de estos temas.

**Asesor General de los Grupos de Reforma Constitucional*
*** Investigador de "Democracia, Seguridad y Defensa".*

ACTIVIDAD LEGISLATIVA

* El 10 de marzo el Diputado Ramiro Rivera (vicepresidente del Congreso) presentó el Proyecto de Reforma a la Ley de Personal de las FFAA. El 19 de ese mismo mes el Proyecto fue tramitado por la Comisión de lo Civil y Penal para su primer debate. Las reformas pretenden impedir que los miembros de las FF.AA ocupen cargos públicos.

* El proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de las FFAA fue presentado por el Diputado Ramiro Rivera el 24 de marzo. Este proyecto será analizado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional. La reforma tiene como objetivo reorganizar a las Fuerzas Armadas en función de los criterios del Estado de Derecho. Contiene disposiciones nuevas sobre el papel central del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Planificador de las FF.AA, y lineamientos para la estructuración de la carrera militar en base al mérito.

* También el 24 de marzo, fue presentada por el H. Ramiro Rivera la Reforma a la Ley de Fuero Militar que pretende eliminar la autonomía de la Justicia Militar frente al Poder Judicial civil, se fundamenta en el criterio de Unidad Jurisdiccional

estipulado como principio general de la Función Judicial en el Art. 191 de la Constitución del Ecuador. Su trámite está a cargo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional

* El 4 de mayo fue aprobada en segunda discusión la Ley Orgánica de Transparencia y Accesos a la Información Pública, promovida por la Asociación de Editores de Periódicos; apoyada por movimientos sociales y organizaciones civiles; promovida por la Contraloría de Estado, municipios y consejos provinciales. Los diputados Ramiro Rivera y Luis Almeida habían acogido este proyecto que se tramitó en la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional. La Ley fue aprobada por el Ejecutivo sin ninguna modificación el 10 de mayo. La ley contiene normas para el acceso a la información pública en general, incluyendo los temas de “Información Reservada”, seguridad y fuerzas armadas. Designa al COSENA (Consejo de Seguridad Nacional) como único organismo con facultades para calificar y desclasificar la información relativa a estas áreas.

LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

TITULO TERCERO

DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

Art. 17. De la Información Reservada.- No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos:

a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son:

- 1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales, bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado;
- 2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional;
- 3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y,
- 4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinado para fines de defensa nacional; y,

b) Las informaciones expresamente establecidas como reservada en las leyes vigentes.

Art. 18.- Protección a la Información Reservada.- La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Se

ampliará el período de reserva sobre cierta documentación, siempre y cuando permanezca y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación.

El Consejo de Seguridad Nacional, en los casos de reserva por motivos de seguridad nacional y los titulares de las instituciones públicas, serán responsables de clasificar y desclasificar la información de conformidad con esta Ley. La clasificación de reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información.

La información reservada que se haga pública antes del vencimiento del plazo de la reserva o de manera distinta a la prevista en el inciso anterior, podrá ocasionar responsabilidad civil, administrativa y/o penal según los casos, de la persona que por su función haya violado la reserva.

Las instituciones públicas elaborarán semestralmente por temas, un índice de los expedientes clasificados como reservados. En ningún caso el índice será considerado como información reservada. Este índice de información reservada detallará: fecha de resolución y período de vigencia de esta clasificación.

La información reservada en tema de seguridad nacional, sólo podrá ser desclasificada por el Consejo de Seguridad Nacional. La información clasificada como reservada por los titulares de las entidades e instituciones del sector público, podrá ser desclasificada en cualquier momento por el Congreso Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, en sesión reservada.

**Contenido textual tomado de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

OPINION PUBLICA

¿Cree usted que la administración militar ha mejorado el funcionamiento de las empresas públicas?

CUADRO Nº 1

	*T+V NO *			S-X*		N.S.E.			E...*				
	T+T+L	Qu-p-a	* de reb.	M	F	-/	C	*	1 -2*	25 -3*	35 -4*	-5 -6*	+ + 55
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
SI	21.4	4.42	34.4*	32.4*	15.3*	2.7*	27.43	24.17	24.17	4.25	34.54	5.22	12.47
NO	78.1*	48.4	45.4*	47.4*	44.4*	47.21	72.57	74.3	75.3	45.75	43.54	44.7	74.3

Cree usted que se debe conceder el voto a los militares?

CUADRO Nº 2

	*T+V NO *			S-X*		N.S.E.			E...*				
	T+T+L	Qu-p-a	* de reb.	M	F	-/	C	*	1 -2*	25 -3*	35 -4*	-5 -6*	+ + 55
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
SI	24.53	14.4	34.4	34.12	24.42	4.3	31.7*	24.4*	24.72	4.4	44.31	14.41	17.3*
NO	73.47	53.2	41.4*	43.4	74.5	41.37	44.21	75.4*	71.2	44.41	44.4*	44.4*	24.4*

Market: Investigación realizada durante los días 16 y 17 de mayo de 2004

Muestra: 640 entrevistas (Pichincha y Guayas)

Confianza: 95%

Margen de error: +/- 3%

Nuestra encuesta de opinión versó sobre dos preguntas: ¿Cree usted que la administración militar ha mejorado el funcionamiento de las empresas públicas? y ¿Cree usted que se debe conceder el voto a los militares?

Respecto a la primera, los resultados obtenidos por la encuestadora Market en mayo de 2004, en Pichincha y Guayas, reflejan una percepción negativa sobre la labor de los militares en las instituciones públicas, con un 78,16% de la opinión en contra, siendo la posición más radical en la provincia del Guayas (85,52%). Cabe resaltar la diferencia que se presenta en los resultados de un nivel socioeconómico alto (97,21% a favor, 2,79% en contra), efecto que se explica por la mayor cercanía y conocimiento de sus miembros de las actividades económicas en las que están involucrados los militares (ejemplo, aduanas).

Otro tema que generó reacciones diversas fue la posibilidad, planteada desde el Ejecutivo, de dar el voto a los militares. Nuevamente la tendencia en contra es notoria, 73,47% en contra frente a un 26,53% a favor. Guayas es la provincia que niega esta posibilidad con más fuerza. El punto de mayor polarización está en la población entre los 25 y 34 años (90,01% y 9,99%), tendencia que se explicaría por los acontecimientos que han menoscabado el prestigio e imagen de la institución militar.

BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD, 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 Perterra – Instituto Gutiérrez Mellado
(España)

Investigación

José Castro Sotomayor

Relaciones Públicas

BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD, 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

(503-2) 256 5627 ext. 1124

E-mail: bgarcia@puce.edu.ec

<http://www.dsdpuce.org>

Correspondencia y solicitud de ejemplares del boletín:

jrcastro@puce.edu.ec