

## LA REFORMA MILITAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MILITARES

A fines de octubre, los militares presentaron al Congreso su nuevo Proyecto de "Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas". La prensa recogió el hecho de la visita personal que hiciera el titular de la defensa a la Comisión de Asuntos Constitucionales. El acto fue precedido de algunos tanteos de la cúpula militar al Congreso: una corta serie de reuniones con los diputados de la Comisión de lo Civil y Penal en la que se planteó la necesidad de analizar conjuntamente aspectos del estatuto constitucional de FFAA, así como los varios proyectos de reforma que descanan en el Congreso con autoría de diversos diputados sobre temas como unidad jurisdiccional, conscripción, y Ley Orgánica de FFAA, sobre la cual ya existe el proyecto del diputado Ramiro Rivera desde marzo del año pasado. El intento de reflexión conjunta fracasó y se dejó entrever que los militares ya tenían sus propias propuestas de reforma, elaboradas por los asesores jurídicos de las fuerzas (Marina, Aviación y Terrestre) lo que no quiere decir precisamente por el Ministerio de Defensa Nacional. Dadas las cosas, pocas ganas tenían de tomar en cuenta los proyectos "civiles".

El tema cobró vigor con el cambio de titular del Ministerio de Defensa. El nuevo Ministro sorpresivamente organizó un conjunto de Seminarios no solo para posicionar la propuesta militar de Ley Orgánica, sino también para hacer una segunda edición del Libro Blanco de la Defensa (la primera salió a la luz el 15 de octubre de 2003, luego de tres meses de deliberaciones). Ninguno de los seminarios públicos analizó los aspectos claves incluidos en el Proyecto Militar de Ley Orgánica. Pero pese a que los temas giraron en torno a tópicos generales, los participantes civiles no dejaron de apuntar la necesidad de que los militares se sometieran a la autoridad civil.

El contraste entre el discurso verbal, utilizado a través de la prensa por el Ministro de Defensa (en el que se ofrece una reforma profunda) y el sentido jurídico y político de los textos incluidos en los documentos de la "reforma" (que revelan más un intento de mantener las cosas, aprovechando la candidez de los ecuatorianos en estos temas), hacen necesario un análisis sistemático de esos textos.

El Boletín DSD, ofrecerá a sus lectores, de hoy en adelante, esas reflexiones centradas en los conceptos de subordinación a la autoridad política, organización del mando militar, seguridad y defensa.

\* Bertha García Gallegos.

## CONTENIDO

EDITORIAL LA REFORMA MILITAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MILITARES	PAG. 1
LA RELACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA CON LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA. <i>Luis Antonio Arzube</i>	PAG. 2
SEGUNDO ANIVERSARIO DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA.	PAG. 3
¿CUÁL ES EL SENTIDO DE LA SUBORDINACIÓN AL ORDEN CIVIL EN LAS PROPUESTAS DE AUTOREFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS?	PAG. 6
PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA REFORMA DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD. <i>Entrevista a María Paula Romo. Movimiento "Ruptura de los 25"</i>	PAG. 7
ECOS DE LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA.	PAG. 8
EL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS TEMAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA.	PAG. 9
CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA. Septiembre Octubre 2005.	PAG. 9
PRESUPUESTO DE DEFENSA 2006.	PAG. 12

# LA RELACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA CON LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

*Luis Antonio Arzube Arzube\**

## *La Fuerza Pública en la Historia*

El poder de un Estado, desde los tiempos de la historia antigua hasta ahora, se ha apoyado en la fuerza pública. El cesarismo de los emperadores romanos se apoyó en las legiones vencedoras en los campos de batalla contra los enemigos de Roma. Los tiempos sucesivos mantuvieron la hegemonía de la Fuerza Pública como un centro de poder de última instancia, aunque en los países europeos lo compartieron con el Clero, encontrando las dos potestades un centro de gravedad que les permitió prolongar su influencia durante un milenio. El proceso emancipador de Hispanoamérica determinó cierto grado de hegemonía a los ejércitos triunfadores sobre el poder civil. El Ecuador tampoco se ha librado de ello desde los comienzos como república en 1830. La Constitución de 1978 fue aprobada por Referéndum, mientras estaba en el poder un Consejo Supremo de Gobierno, que aprovechó para imprimir ciertos caracteres de la relación FFAA con al Autoridad Civil.

## *Autonomía de las FF.AA*

La Constitución de 1978, vigente desde el 10 de agosto de 1979, ha recibido cinco enmiendas que han originado cinco codificaciones, siendo la última la vigente desde 1998. La línea maestra que yo percibo en la relación FFAA-Constitución, es la autonomía de las FFAA respecto de la autoridad civil. Para demostrar la autonomía, la Fuerza Pública se ha organizado bajo el texto de las Ley Orgánica de las FFAA, publicada en edición reservada, lo que implica que el ciudadano no la puede adquirir como adquiere otras leyes publicadas en el Registro Oficial.

La Ley Orgánica en mención ha conformado el ascenso de los oficiales inferiores y superiores, atribuyéndolo a los organismos de sus propios mandos, sin que intervengan los miembros del Congreso Nacional, como antes ocurría. Solamente los miembros del Alto Mando de las Fuerza Terrestre, Naval y Aérea, pueden ser puestos en disponibilidad por orden del Presidente de la República. Los mandos subalternos escapan a la potestad de la sociedad civil.

La Policía integra la Fuerza Pública, con autonomía en su administración, subordinada a las FFAA en caso de declaratoria de Estado de Emergencia en todo el país o parte del territorio. Se rige por la Ley Orgánica de la Policía Nacional, publicada en el registro oficial el 24 de julio de 1998; en edición no reservada. El Comandante General de la Policía es su Representante Judicial y Extrajudicial, según el literal G del Art. 18. La Ley atribuye a la Policía la categoría de entidad de sector público con personería. El Ministro es quien expide los acuerdos de los ascensos, bajas y más movimientos de la Policía, según el Art. 13 de dicha Ley. La aprobación del Ejecutivo al presupuesto de la Policía Nacional es publicada en el registro oficial de edición reservada.

## *Autogestión Empresarial de las FF.AA*

La autonomía de las FFAA también comprende la gestión de actividades productivas como bananeras, camaroneras, industria textil para uniformes, industria de explosivos, municiones,

industria de calzado, acciones en el Hotel Marriot, acciones en el Banco Rumiñahui y un conjunto de 21 empresas manejadas por Holding DINE. Hay unidades sueltas como el Cuerpo de Ingenieros del Ejército que participa en los concursos de obras públicas; el servicio de los hospitales militares y navales existentes en varias ciudades del nuestro país y otras unidades debidamente organizadas que son auxiliares de las FFAA. A esta lista añado: Instituto Geográfico Militar, Instituto Oceanográfico de la Armada, los colegios militares, el Instituto de Altos Estudios Nacionales, Liceos Navales, Escuela de la Armada Naval, Escuela de la Aviación. También hay una empresa para talleres y reparación de servicio aéreo. Las empresas del Holding DINE son objeto de un tratamiento especial por razones de estado o secretos de estado. La Armada cuenta por lo menos con 3 empresas: FLOPEC, TRANNAVE y Astilleros Navales de Guayaquil.

## *Delegados de las FF.AA. en Instituciones del Estado*

La presencia de los delegados de las FFAA en diversas instituciones públicas, se la considera como parte de la estrategia de la información que debe disponer las FFAA para planes de emergencia, y por ello participan en diversos directorios de Petroecuador y filiales, del Consejo Nacional de Correos y de las Telecomunicaciones, del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, de los Institutos de Electrificación, de Aviación Civil, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión y de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores.

## *Servicios de Inteligencia*

Los riesgos de una eventual agresión armada pueden ser previstos por miembros de las FFAA entrenados en los servicios de inteligencia, tanto para espionaje como contraespionaje, por medio de los cuales los gobiernos de un país puede conocer las intenciones bélicas en su contra. Uniendo todos estos cabos sueltos sobre conflictos bélicos, la Inteligencia Militar, con la adquisición de armamentos, llega a la inesperada conclusión de que las actividades del Servicio de Inteligencia Militar son secretas. De ahí que el secretismo haya sido extendido al presupuesto de las FFAA manejado por el Ministerio de Defensa Nacional y por la Junta del Gasto Reservado de la Defensa Nacional, ahora llamada Junta de Defensa Nacional.

## *Ministerio de Defensa Nacional*

Dentro de este contexto, el Presidente de la República nombra a su Ministro de Defensa Nacional, quien ha resultado ser en los últimos 26 años de vigencia de la actual Constitución (cinco veces codificada), un oficial general de las FFAA en servicio activo; requisito cuyo fundamento no lo he encontrado en el texto de la Constitución, ni en el régimen Jurídico de la Función Administrativas, ni en una versión de la Ley Orgánica de las FFAA. Curiosamente, el Ministro de defensa se comporta más bien como un vocero del Comando Conjunto de las FFAA antes que como un subordinado del Presidente de la República, aún cuando prepara proyectos de acuerdos administrativos por orden del Presidente de la República.

Dentro de la Ley de Seguridad Nacional ha sido constituido el Organismo llamado Consejo de Seguridad Nacional

(COSENA), que funciona en el Ministerio de Defensa Nacional, en Quito. En contraste, la Policía Nacional está mejor articulada al Ministerio de Gobierno, que las FFAA al Ministerio de Defensa. Se observa mayor dependencia de la Policía Nacional a la autoridad civil, representada por el Ministro de Gobierno y menor es la dependencia de las FFAA respecto al Ministro de Defensa.

### **Las FFAA como Garantes del Ordenamiento Jurídico**

Reunidas las piezas de este rompecabezas, asoma la figura de las FFAA como garante del ordenamiento jurídico, según el Art. 183 de la Constitución. Para el vocabulario común, garante es quien debe asumir la obligación contraída por el deudor principal; pero como no se trata de deuda alguna sino de la garantía de la institucionalidad jurídica, entonces cabe remitirse al significado que le da el Derecho Internacional Público, según el cual el Estado Garante es aquel que asume el papel de mediador en una controversia internacional entre dos o más países, tratando de impedir choques bélicos entre ellos. Esta experiencia la tuvo el Ecuador a raíz del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 celebrado con el Perú, en el que contamos con cuatro países garantes: Argentina, Brasil, Chile y los EEUU. *Mutatis Mutandis* el papel de garante que asume las FFAA, sería semejante al rol de los Estados garantes de un proceso de paz, mediadores imparciales, pero superiores a los Estados en conflicto.

Si unimos estas piezas sueltas del rompecabezas —autonomía de las FFAA, el secreto de sus leyes, el secreto del presupuesto, secreto de su gestión empresarial, garante del ordenamiento jurídico—, casi vamos viendo la figura de un verdadero árbitro que se alza ante nuestros ojos.

### **La Obediencia Debida**

El Art. 185 de la Constitución caracteriza a la Fuerza Pública como obediente y no deliberante, por lo que sus autoridades serán responsables por las órdenes que impartan y en consecuencia, la obediencia de órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten por la violación de los derechos garantizados por la Constitución; Estas normas no han sido insertadas en las Leyes Orgánicas de las FFAA y de la Policía Nacional; ni en el Código Penal Militar ni en el Código Penal Policial. Las citadas disposiciones de la Constitución son imperativas y de efecto inmediato para que las cumplan los Jueces Militares y Policiales, como también la norma consignada en el numeral 5 del Art. 24 de la Constitución por la cual la

diligencia Judicial, Procesal o Administrativa en que se someta una persona a interrogatorio, deberá contar necesariamente con la asistencia de un abogado. Es verdad que la mayoría de los jueces civiles no ha puesto en práctica esta norma constitucional hasta que recientemente la Comisión de Legislación la incorporó en el Art. 127 del Código de Procedimiento Civil.

### **Conclusiones**

Las Fuerzas Armadas no se ha incardinado en la Constitución ecuatoriana hasta ahora vigente como una entidad responsable de la defensa de los intereses territoriales, marítimos, aéreos y de la seguridad interior del Estado ecuatoriano; pero ha asumido el papel de garante que ha derivado en el papel de mediador y después en el papel de árbitro de los conflictos políticos nuestros, habidos en los últimos tres períodos presidenciales.

El secretismo de las FFAA no encaja en la tecnología actual de información. FFAA de cualquier país pueden ser vigiladas mediante un satélite espía que puede obtener datos claros y precisos sobre los campamentos, aeropuertos, fábricas de armas y municiones, defensas antiaéreas, que suelen ser divulgadas y publicadas en revistas especializadas para consumo de los proveedores. Mientras tanto las FFAA tratan de ocultar dicha información. La hipótesis de guerra internacional ha sido descartada para los países pequeños como el nuestro, en aplicación de los principios y transferencia de soberanía efectuada por los estados miembros del Consejo de Seguridad, mediante la Carta de las Naciones Unidas, situación a la que las FFAA deben ajustarse.

La obediencia debida establecida en la Constitución, recogida en el Código Penal Militar como la figura de representación con la que el subalterno puede apelar la orden superior; a pesar de que se encuentra en el Código Penal Militar, no ha sido puesta en práctica. En consecuencia, el principio constitucional sobre la obediencia debida debe ser reproducido tanto en la Ley Orgánica de las FFAA como en la Ley Orgánica de la Policía Nacional y ampliada en los respectivos códigos penales de ambas fuerzas.

*\* Dr. En Jurisprudencia. Abogado. Ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia. Este artículo es un Resumen de su Conferencia sobre el mismo tema sustentada en el SEMINARIO INTERNACIONAL "DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA DEMOCRACIA", en Quito, jueves 27 de octubre de 2005*

## **CUMPLIMOS EL SEGUNDO ANIVERSARIO DEL BOLETÍN DEMOCRACIA SEGURIDAD Y DEFENSA (DSD)**

Con este número conmemoramos el Segundo Aniversario del Boletín Democracia Seguridad y Defensa. La ocasión es propicia para recordar las actividades del Proyecto Relaciones Civil-Militares de la PUCE y la Fundación "Democracia Seguridad y Defensa" entre Junio de 2003 y Octubre de 2005, realizadas con el apoyo de organizaciones e instituciones como la NED, Fundación Konrad Adenauer y el Congreso Nacional.

**Junio 9 y 10, 2003.**

**FORO: GESTIÓN LEGISLATIVA DE LOS TEMAS DE DEFENSA NACIONAL.** Guillermo Landázuri, Presidente del

Congreso Nacional inauguró los Foros "Orden Jurídico, Defensa, Seguridad y Democracia". Invitados internacionales fueron: Gustavo Suárez Pertierra, ex Ministro de Defensa de España; Louis Goodman, Decano de School of International Service de la American University.

**SEMINARIO "ORDEN JURÍDICO, DEFENSA SEGURIDAD Y DEMOCRACIA".** Temas tratados:

➤ "La Transición Democrática en la Constitución y las Leyes Ecuatorianas"

➤ *"La Perspectiva Democrática de la Seguridad: Debates sobre Defensa Nacional, Seguridad Ciudadana; Defensa Civil".*

➤ *"Ciudadanía y Fuerzas Armadas: Los Derechos Humanos desde y hacia las Fuerzas Armadas".*

➤ *"Unidad Jurisdiccional y Legislación Militar".*

#### **Septiembre 2 y 3, 2003.**

**SEMINARIO TALLER "ESTADO CONSTITUCIONAL Y FUERZAS ARMADAS"**. Contó con la presencia de los Presidentes de Comisiones de defensa de los Congresos de España, Argentina y Perú: Diputados Jordi Marsal, Jorge Villaverde y Luis Iberico, respectivamente. El Presidente del Congreso ecuatoriano y los legisladores los recibieron en una sesión especial, el 2 de septiembre. Los temas incluidos fueron:

➤ *"Experiencias Constitucionales en la gestión Democrática de la Defensa y Seguridad en Iberoamérica".*

➤ *"Hacia un Modelo de Gestión Legislativa en Defensa y Seguridad".*

**FORO TALLER "GESTIÓN PARLAMENTARIA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA"**. Diputados, académicos, juristas y militares contribuyeron con ponencias. Invitados especiales: Vicealmirante (r) Jorge García, de la Armada de Argentina, Jaime Garreta (actual Viceministro de Defensa de Argentina) Gustavo Sibilla, Director del Proyecto latinoamericano de Análisis de Presupuesto militar de RESDAL. Los eventos tuvieron lugar en el Auditorio I. Dela Torre II PUCE.

#### **Octubre 29, 2003.**

**SEMINARIO "GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL PRESUPUESTO Y GASTO MILITAR"**. Los temas abordados fueron:

➤ *"El papel del Congreso en la Gestión Democrática del Gasto Militar".*

➤ *"Análisis del Presupuesto de Defensa en Ecuador".*

➤ *"Metodología de formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto de Defensa".*

#### **Noviembre 4 al 6, 2003.**

En Buenos Aires, Argentina se realizó el **SEMINARIO TALLER "LA ACCION PARLAMENTARIA EN LA DEFENSA NACIONAL"**. Participaron como delegados de la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, del Ecuador: Fernando Bustamante, subdirector del Proyecto Administración de la Defensa, e Inés Cevallos, miembro de nuestro staff. El diputado Luis Fernando Torres, Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional, participó como invitado especial. En el Seminario se discutió el papel de las Comisiones Parlamentarias de Defensa dentro del marco referencial de la conducción política de los asuntos militares y de defensa. El tema se analizó desde distintos puntos: normas jurídicas, estructuras de las comisiones parlamentarias, funciones de las comisiones, relación Comisión / poder Ejecutivo y percepción de la relevancia de la acción parlamentaria.

#### **Noviembre 26, 2003.**

**SEMINARIO TALLER DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS EJECUTADOS** por el Proyecto durante el 2003. Se discutieron las perspectivas de acción para el 2004. Participaron los miembros del grupo directivo y consultivo del Proyecto: Bertha García, Fernando Bustamante, Edgar Terán, Francisco Rhon, José Gallardo, Juan Bernardo León, Alejandro Ponce, y la Secretaria técnica, Inés Cevallos. Como invitado, participó el Dr. Ciro Alegría Bayona, de la Universidad Católica del Perú, quien disertó sobre aspectos de la reforma militar en ese país.

#### **Noviembre 27, 2003.**

**CONVERSATORIO SOBRE EL TEMA UNIDAD JURISDICCIONAL Y LEGISLACIÓN MILITAR**. El evento fue convocado por la Vicepresidencia del Congreso y el Programa Relaciones Civil-Militares-PUCE. Maria Helena Nájera (Asesora legislativa) y Alejandro Ponce (USFQ) presentaron diagnósticos de los problemas, a la luz de la Constitución vigente. Uno de los puntos críticos se enmarcó en el tema de Unidad Jurisdiccional. Conferencista invitado fue Ciro Alegría Bayona (Universidad Católica del Perú) Su exposición versó sobre las consecuencias para la democracia de la ausencia del control civil sobre las FFAA. Comentaristas fueron: diputado Luis Fernando Torres (Asuntos Constitucionales del Congreso); Alexandra Vela (CORDES) Gral. (r) José Gallardo, ex Ministro de Defensa; Cml. (r) Luis Hernández, Fernando Bustamante y Juan Manuel Fuertes (Presidente de la Democracia Popular).

#### **Marzo 29, 2004.**

**SEMINARIO "FUERZAS ARMADAS Y ESTADO DE DERECHO"**, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer. Auditorio I de la Torre II de la Universidad Católica. Conferencia magistral: 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).

#### **Abril 15, 2004.**

**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**, liderada por la Comisión de Asuntos Constitucionales, bajo la presidencia del diputado Luis Fernando Torres. La Directora de la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, Bertha García Gallegos, coordinó el Grupo de Trabajo y participó en la presentación de los primeros resultados del grupo número 4 (Fuerza Pública, Defensa y Seguridad), 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.

#### **Mayo 20, 2004.**

**SEMINARIO "LEGISLACIÓN MILITAR Y ESTADO DE DERECHO"**. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Auspiciantes: Vicepresidencia y Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, PUCE y la Fundación Konrad Adenauer. Participaron: el Diputado Ramiro Rivera M. (Vicepresidente del H. Congreso Nacional), Bertha García Gallegos (PUCE), Fernando Bustamante (USFQ), Juan Pablo Aguilar (Asesor Parlamentario), como expositores principales. Iván Castro Patiño (Decano de la Facultad de Jurisprudencia (UCSG) fue otro expositor. Comentarista fue José Alvear Icaza.

**Un Seminario Similar se realizó en la Federación de Cámaras del Comercio de Manta, el 4 de junio.** Además de los expositores principales se contó con la participación de José Risco (Director Ejecutivo de la Federación de Cámaras de Comercio de Manabí) y José Elías Sánchez (editorialista del diario La Hora) estuvo a cargo de los comentarios.

**Junio 10, 2004.**

**SEMINARIO TALLER DE DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS PRESENTADO POR EL DIPUTADO RAMIRO RIVERA,** Vicepresidente del Congreso, quien hizo una exposición de los aspectos relevantes del Proyecto de Ley. Bertha García Gallegos (PUCE) analizó aspectos teóricos y organizacionales referidos al tema del Ministerio Civil de Defensa. Fernando Bustamante (USFQ) y Juan Pablo Aguilar (Asesor Parlamentario) disertaron sobre las relaciones entre el Parlamento y las Fuerzas Armadas en el Estado de Derecho. Edgar Terán Terán (Fundación Hacia la Seguridad Jurídica Imperio de la Ley) realizó los comentarios al Proyecto y a las Ponencias.

**Octubre 27, 2004.**

**CONFERENCIA REGIONAL "SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: DESAFÍO PARA LA DEMOCRACIA".** Organización: Fundación DSD y el ILDIS.

**Septiembre 24, 2004.**

**SEMINARIO "INSTITUCIONALIDAD MILITAR Y PRESUPUESTO DE DEFENSA".** Auspiciado por la Vicepresidencia del Congreso Nacional, la Fundación Hacia la Seguridad-Imperio de la Ley y la Fundación Konrad Adenauer. Participaron: Torstein Stein (Alemania), el Ministro de Economía Mauricio Yépez, Alfredo Arízaga, ex ministro de Economía y Finanzas; Pablo Lucio Paredes, ex presidente del CONAM y Blasco Peñaherrera, ex vicepresidente de la República.

**Noviembre 24 y 25, 2004.**

**SEMINARIO INTERNACIONAL "POLÍTICAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN DEMOCRACIA PARA EL SIGLO XXI".** Participaron expertos internacionales: Torsten Stein (Alemania), Hal Klepak (Canadá), Leticia Salomón (Argentina), Raúl Benítez Manaut (México), Hugo Palma y Ciro Alegria (Perú); Gustavo Suárez Pertierra, del Instituto General Gutiérrez Mellado, de Madrid, España. Expositores nacionales fueron: Vladimiro Álvarez Grau, ex Ministro de Gobierno; Gral. Inspector Jorge Poveda, Comandante de la Policía Nacional; Fernando Bustamante (USFQ), Ramón Rodríguez, Congreso Nacional; Juan Carlos Andrade, Universidad Andina Simón Bolívar; Gaitán Villavicencio, Universidad de Guayaquil; Gral. Marco Cuvero, Jefe de Estado Mayor de la Policía Nacional; Arturo Donoso, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El enfoque integral de la seguridad dentro del cual se introdujo la discusión conceptual y doctrinaria de la defensa y de la seguridad pública y ciudadana, contribuyó a entender los problemas que resultan de tergiversar la racionalidad y naturaleza de las instituciones y de las políticas públicas. Se incluyeron temas como:

- *"Procesos de Gestión de las Políticas de Defensa y Seguridad en Democracias Estables".*
- *"Doctrinas y Gestión Democrática de la Seguridad Ciudadana y Política Policial en el Estado de Derecho".*

- *"Doctrinas y Procesos Institucionales de Gestión y Administración Democrática de la Defensa y la Política Militar"*
- *"La Militarización de la Política Criminológica en América Latina"*
- *"Estructuras de Seguridad en el Estado de Derecho: Los Sistemas de Inteligencia, Información y Justicia: Experiencias y Desafíos"*

**Marzo 30, 2005.**

**SEMINARIO "INSTITUCIÓN POLICIAL Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN".** Conjuntamente con la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional. El seminario fue inaugurado por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Paco Moncayo, el Comandante General de la Policía Nacional Gral. Jorge Poveda. En las mesas de trabajo intervinieron expertos extranjeros: Alejo Vargas, de la Universidad nacional de Colombia; Marcelo Fabián Sain, Director de la Policía Aeroportuaria de Buenos Aires, Argentina; Loreta Tellería, de la Universidad Nacional de Bolivia, William Baker de Emergence Group. Sus reflexiones permitieron ampliar la discusión con los expositores nacionales: la Fiscal Julia Elena Vásquez, Juan Pablo Aguilar y Arturo Donoso catedráticos de la PUCE, Carlos Arrobo, analista jurídico. Se abordaron temas como:

- *Doctrina y Función policial en el Estado de Derecho.*
- *Reflexiones y Perspectivas sobre la relación entre el Sistema Penal y el Sistema policía en el Estado de Derecho.*
- *Cambios Organizacionales para una Policía Operativa y eficaz en la Seguridad Pública y Ciudadana, frente a los desafíos de la Globalización.*

#### **TALLERES DE APOYO A LA POLICIA NACIONAL**

Con el objeto de reflexionar y sistematizar temas de la doctrina policial en el Estado de Derecho, el Proyecto y la Fundación realizaron, entre febrero y junio de 2005, con el apoyo de la KAS seis Talleres de discusión con la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional. Participaron también en la elaboración de un borrador de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

#### **INVESTIGACIONES Y PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA**

Entre 2002 hasta el presente, el Proyecto Relaciones Civil Militares de la PUCE mantiene el Proyecto de investigación "Administración de la Defensa en el Ecuador", analizando los temas: Parlamento y Defensa; Ministerio de Defensa; Estructuras de la defensa y Legislación militar. Se consiguió un financiamiento de la NED (*National Endowments for Democracy*) para los años 2002 y 2003.

El auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, ha publicado dos libros que recopilan las discusiones y aportes de los Seminarios Internacionales realizados el 24 de septiembre y entre el 24 y 25 de noviembre de 2004. Los libros: **"LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEFENSA EN EL ECUADOR"** y **"GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA Y DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ESTADO DE DERECHO"**.

Además, el Proyecto y la Fundación DSD ha mantenido la publicación del **BOLETÍN BIMENSUAL DEMOCRACIA SEGURIDAD Y DEFENSA**, que incluye sistemáticamente *abstracts* de las ponencias de los seminarios, análisis de coyuntura, en-

trevistas y un observatorio de las relaciones Sociedad Estado y Fuerza Pública. Datos de sondeo de opinión sobre temas de defensa y seguridad, Presupuesto y Gasto militar.

## ¿CUÁL ES EL SENTIDO DE LA SUBORDINACIÓN AL ORDEN CIVIL EN LAS PROPUESTAS DE AUTOREFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS?

**Bertha García Gallegos\***

Tal como anuncia nuestro Editorial, a partir de este número el "Boletín Democracia, Seguridad y Defensa" analizará los documentos de reforma de la institución, propuestos por las cúpulas militares. Iniciaremos con el proyecto de Ley Orgánica entregado al Congreso a fines del mes de Octubre, que contiene siete títulos:

1. De la Finalidad y Alcance de la Ley.
2. Del Presidente de la República.
3. Del Organismo Fuerzas Armadas.
4. Del Personal de las Fuerzas Armadas.
5. De la Fuerza Auxiliar de los Organismos de Seguridad.
6. De la Circunscripción Territorial.
7. Disposiciones Generales y Transitorias.

Es necesario que conozcamos cuál es el pensamiento militar sobre su propia ubicación en el Estado. En este Boletín analizaremos los puntos clave de los tres primeros, dejando los demás títulos para ser considerados en el próximo número.

### **TÍTULO 1. De La Finalidad y Alcance de la Ley**

En el capítulo único se establecen las misiones de las fuerzas armadas, incluyendo las cuestionadas por la opinión pública, como aquellas de "garantizar el ordenamiento jurídico del Estado". "colaborar con el desarrollo social y económico del país"; "participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional".

**Análisis:** No hay ninguna reforma con respecto a la situación anterior. Tampoco, existe una intención de modernizar o profesionalizar a la institución. El modelo sigue siendo de fuerzas armadas "polivalentes", no profesionales, no "concernidas a su misión esencial" que no es otra sino la defensa.

### **TÍTULO 2. Del Presidente de la República**

El Presidente de la República es la "máxima autoridad de las Fuerzas Armadas; pero el Art. 4 dice que deberá delegar la "dirección política de la guerra", "el mando y conducción estratégica"; "así como la jurisdicción territorial de acuerdo a los planes militares", al Jefe del Comando Conjunto. El Art. 5 corrobora esa delegación disponiendo que "el Presidente, a través del Comando Conjunto delegará la conducción de las operaciones militares a los comandantes de las zonas de defensa, quienes tendrán mando y jurisdicción en las mismas".

**Análisis:** Estas disposiciones atentan flagrantemente contra el Estado de Derecho, al mantener conceptos propios de los estados de excepción. Encierra peligrosas interpretaciones que contradicen la esencia de la autoridad política. En el marco del moderno Estado de derecho, la autoridad política **no puede ser delegada**; todas las instituciones del Estado de derecho y sus disposiciones jurídicas son válidas para tiempos de guerra y tiempos de paz. De modo que la Dirección Política de la guerra, la conducción estratégica y las jurisdicciones territoriales tienen que permanecer bajo las disposiciones constitucionales y las autoridades elegidas. Fuerzas Armadas, profesionales también en caso de guerra tienen que mantenerse obedientes y no deliberantes. El papel de los estados mayores el asesorar a autoridad política sobre la dirección estratégica a seguir y ejecutar las disposiciones de mando y despliegue de las tropas, organizar la logística, entre otras cosas. La autoridad política puede tomar decisiones, respecto de las respuestas a las amenazas, posibles adversarios o aliados, con una amplitud mucho mayor que la de la simple recurrencia al uso de la fuerza.

La Constitución de la República de 1998 dice que el Presidente "podrá" delegar la dirección estratégica de la guerra; pero no contempla esta posibilidad como obligación. El Proyecto militar afecta a la Constitución en tanto asume un significado conminatorio.

### **TÍTULO 3. "Del Organismo Fuerzas Armadas"**

Contiene cinco capítulos con disposiciones polémicas.

**El Capítulo 1. habla de la conformación de las FFAA.** Se colocan en el mismo nivel jerárquico al Ministerio de Defensa; al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; las Fuerzas; los Consejos de Generales, de oficiales Superiores y Subalternos. Se incluyen dentro del Organismo Fuerzas Armadas, los órganos de Justicia Militar y "entidades dependientes" (como las empresas militares). El Ministro de Defensa queda con igual jerarquía que el Jefe del Comando Conjunto.

**Análisis:** El Ministerio de Defensa Nacional no puede ser incluido en el "Organismo Fuerzas Armadas", puesto que aquel es un órgano de la Función Ejecutiva. El Ministro es el representante del Presidente ante las FFAA; no es el representante de las Fuerzas Armadas ante el Presidente. Participa de la autoridad política del Presidente ante la cual el organismo FFAA está en jerarquía inferior. Por otra parte, los órganos de justicia militar corresponden a la Función Judicial y no tienen por qué constar en una "Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas".

**El CAPÍTULO II, se refiere al Ministerio de Defensa Nacional.** Aquí encontramos serias arbitrariedades que afectan el concepto de autoridad política y de mando militar. Las con-

sideramos conjuntamente porque se intenta claramente opacar la figura del Ministerio de Defensa en función de resaltar el poder del Comando Conjunto sobre él. Evidentemente se atenta contra la autoridad política que proviene de la función ejecutiva. Como problema crucial anotamos el siguiente: el Art. 9. dice que "para el desempeño de sus funciones administrativas el Ministerio de Defensa contará con una serie de órganos y organismos que se detallan con sus funciones en los Art. Si-guientes (del 10 al 15).

**Análisis:** Se olvidaban los autores de esta Ley que es el estatuto de la administración pública el que determina la estructura de los ministerios. En todo caso, bien pudiera haber una Ley del Ministerio de Defensa que pertenecería al campo de la administración pública, dispuesto con criterios de autoridad política. Pero los mencionados artículos del proyecto de las cúpulas militares sobre este tema, aparecen como imposiciones de éstas sobre el ministro.

**El Art. 16.** Contiene las más polémicas disposiciones sobre el Ministro de Defensa, al anotar que entre sus funciones (numeral 13 en este proyecto) están las siguientes:

"Expedir los reglamentos internos de aplicación general de las Fuerzas Armadas"; **"Delegar su representación legal al Jefe del Comando Conjunto,"** Comandantes de fuerza y subsecretarios, **para firmar convenios, contratos y desarrollar actos administrativos** y los demás constantes en la Constitución Política de la República, Leyes y reglamentos pendientes."

**Análisis:** Esto lleva por una parte a la más completa subordinación del ministro de defensa al Comando Conjunto, mucho más grave cuanto que los reglamentos, incluso internos de una organización armada tienen que estar transparentemente ordenados en función de la subordinación al poder civil. La falta de transparencia puede llevar a arbitrariedades de todo tipo en la práctica de la vida militar. De hecho, sobre todo los **Reglamentos a la Ley Orgánica y a la Ley de Personal solo deben ser expedidos por el Presidente de la República.** En el Ecuador, desde 1995 se expiden estos reglamentos por el Ministro de defensa (un militar) de manera tan ligera (prácticamente un reglamento por cada promoción) que ha sido uno de los detonantes de la crisis actual en el plano de los ascensos militares.

En cuanto a la **delegación del Ministro al Comando Conjunto para la firma de contratos, convenios etc.** este asunto reviste una extrema gravedad, porque lleva prácticamente a anular el poder ejecutivo y la autoridad política; convirtiendo a las Fuerzas Armadas en un ente autónomo con capacidad de contratación en asuntos no solamente militares, sino civiles (dirección de empresas, personal, manejos financieros que evidentemente no incumben a la institución obediente y no liberante)

**CAPÍTULO III. Del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.** Es el capítulo central del Proyecto militar de Ley Orgánica, al cual se destina diez artículos. El Art. 18 que se refiere a las "atribuciones y deberes del Comando Conjunto" contiene 17 literales; de estos los más arbitrarios son: Art. 17 que asume al COMACO como el máximo organismo de "conducción estratégica de las operaciones militares"; el Art. 18, literal 'd' que habla de "Someter, a través del Ministro de defensa, a la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional, el planeamiento estratégico militar y la consideración de (varios) espacios geográficos nacionales". El Literal 'l' del artículo 18 va mucho más allá de los deberes militares, al incluir entre estos asuntos como: "estudiar y emitir informes técnicos militares", sobre los asuntos como: "Convenios internacionales de integración fronteriza y sus programas de ejecución; Convenios internacionales de carácter político-territorial; Proyectos de construcción de vías terrestres, puertos, aeropuertos y sistemas de comunicaciones; permisos y concesiones para exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, ubicación de refinerías y de instalaciones industriales de hidrocarburos y petroquímicos, trazado de conductos y gasoductos".

**Análisis:** Solo hemos mencionado las más polémicas notas de este capítulo, pero hay muchas más. **Creemos que aquí se consolida realmente el tutelaje militar sobre el sistema político, el gobierno y la sociedad.** En primer lugar, (Art. 17) al tratar de imponerse claramente sobre la autoridad política, que en el Estado de Derecho es la instancia que en la paz y en la guerra tiene la conducción estratégica del país, pues son los ciudadanos con su voluntad, aquellos que deben decidir cómo y en qué circunstancia usar las armas. En segundo lugar (Art. 18) proponiendo sobre las decisiones del Ministro (que es la autoridad delegada por la autoridad política) una estructura, el Consejo de Seguridad Nacional, que debería ser nada más un ente de asesoramiento. Por último, (literal 'l' del Art. 18) al proponer toda una estructura de decisiones sobre materias que solo conciernen a la acción gubernamental en espacios cruciales del desarrollo económico del país. **Claramente se mantiene las atribuciones que sólo tuvieron las dictaduras y que se consolidaron en este país como permanentes.**

No se concibe en el actual desarrollo de las instituciones militares en el mundo, una concepción como ésta de las atribuciones de un ente militar, que en estricto sentido debería ser reemplazado por un Estado Mayor Planificador Conjunto concernido solo en tareas militares. Toda atribución tiene como correlato una responsabilidad. **Si esas han sido las tareas que cumple el Comando Conjunto deberíamos investigar seriamente cuales han sido las consecuencias** en términos de poder que han tenido el ejercicio y la capacidad de decidir en último término, poniendo firma a contratos y convenios nacionales e internacionales, sobreponiéndose incluso a políticas como relaciones exteriores, comercio exterior, petrolera, minera etc. y a sus correspondientes ministerios.

## PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD: MOVIMIENTO RUPTURA DE LOS VEINTICINCO

*Entrevista a María Paula Romo Leorux\**

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.

**BG.** "El nombre de su movimiento es Ruptura de los 25 ¿Cómo se identifican y qué reivindican para el Ecuador?"

**MPR.** El nombre del Movimiento está relacionado con el hecho de que Ecuador cumplía 25 años de haber regresado al "régimen democrático" y de ser nosotros un grupo pequeño, organi-

zado, de jóvenes de diferentes sectores, de diferentes provincias. Nos preguntamos: ¿Qué tanto hemos alcanzado con esta democracia? ¿Qué cosas ha producido?. Luego de 25 años esta democracia no ha producido ni más bienestar, ni más equidad, ni menos pobreza. Mas bien estos 25 años han sido marcados por unas prácticas políticas que nosotros creemos hay que romper. Por eso era importante reivindicarnos como una organización con fines políticos, con prácticas políticas, con discursos políticos; auto definirnos como políticos. Es perverso el discurso que pretende separar u oponer lo ciudadano de lo político. Nuestro objetivo es practicar lo político como la posibilidad de incidir en la construcción de lo público. Ver cómo el debate de lo público puede convertirse en un proyecto nacional de presente y de futuro.

### **BG. ¿Qué piensa el movimiento sobre la relación de las FFAA con la democracia?**

**MPR.** Creemos que la democracia en América Latina, en el Ecuador sobre todo, necesita ser repensada y replanteada desde una realidad nuestra; unas instituciones que se correspondan con nuestra cultura. Es muy difícil construir instituciones democráticas con una cultura de la sumisión como ésta. Desde esta perspectiva, el tema de las FFAA es central pero no fue resuelto con la transición a la democracia desde 1979. Tampoco ha sido pensado durante estos 25 años. Tenemos una democracia casi tutelada. Cada vez que hay un conflicto las fuerzas políticas vuelven sus ojos hacia las FFAA.

Hay que redefinir cuáles son los mecanismos de subordinación de la fuerza pública al poder político y al poder civil, y también cuál es el posicionamiento de las FFAA en el Estado. Hay que superar prácticas que no son democráticas, que pueden ir desde el secretismo con el que se maneja, por ejemplo, la información sobre la seguridad nacional. En el Ecuador está todo por hacerse: reconstruir las instituciones, las prácticas, los reglamentos. La fuerza pública, en este caso más lo militares que la Policía, mantiene estructuras paralelas de poder que no responden al diseño del Estado de Derecho. Los temas van desde el secretismo, las asignaciones presupuestarias, hasta la participación en sectores empresariales y que pasan por los mecanismos de subordinación al poder civil. Hoy empezamos a ver problemas nuevos. Se habla de las tendencias o intereses para tercerizar o privatizar el monopolio de la fuerza. Una de las características de un Estado democrático es que tiene el monopolio legítimo de la fuerza.

### **BG. FFAA y la Policía, son instituciones jerárquicas ¿El comportamiento democrático que exigimos a los actores civiles puede ser aplicado a ellos?**

**MPR.** Hay debates interesantes. Por ejemplo sobre otorgar a los militares el derecho al voto. Ese es un tema que amerita un debate. Hay que iniciarlo en algún momento en el Ecuador. El hecho es que las democracias necesitan una participación lo más libre y limpia posible.

¿Qué tanto ejercicio democrático se puede tener cuando el actor en mención tiene armas en al mano? Esa es la pregunta. Si tiene la responsabilidad –porque yo creo que el manejo de las armas y de la fuerza es una responsabilidad y no un privilegio– también hay restricciones y renunciaciones que debe hacer la fuerza pública; de otro modo el poder ya no estará manejador por los mecanismos legítimos de la democracia, sino en la fuerza como ejercicio de la política. Por eso hay que definir con claridad cuál es el alcance de la participación de los miembros de la fuerza pública.

### **BG. ¿Han planteado puntos sobre reforma de la Fuerza Pública?**

**MPR.** Este es un tema que debe debatirse en una posible Constituyente. La Constitución del Ecuador ya dice que la fuerza pública no es deliberante, es obediente y está sometida al poder civil y al poder político. El principio constitucional está ahí, Habría otras cosas que desarrollar para que se cumplan esos preceptos. Yo plantearía principalmente tres puntos ya inscritos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: lograr en el manejo de presupuesto, en las decisiones, en la documentación. Un segundo tema es el de la Unidad Jurisdiccional, precepto obligatorio en la Constitución del 98. Se siguen conservando fueros que ni siquiera sirven como privilegios, sino que perjudican al debido proceso, a la legítima defensa, a la revisión judicial de los sujetos que hacen parte de la fuerza pública. Tercero, hay que definir el rol del Estado y el de las FFAA, en lo que tiene que ver con la empresa privada o con las empresas militares que funcionan como empresas públicas, ejemplo Cuerpo de ingenieros del Ejército. Esos mecanismos se crearon en un momento en el que todo el Estado estaba administrado por la Fuerza Armada (las dictaduras). Pero este es el momento para poner límites absolutamente claros.

\* Entrevista realizada por Bertha García, Directora de "Democracia, Seguridad y Defensa, a María Paula Romo, Abogada; Miembro del Movimiento Ruptura de los 25.

## **ECOS DE LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA**

**III SEMANA IBEROAMERICANA DEMOCRACIA Y SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA: LOS RETOS DE LA GOBERNABILIDAD.** Madrid, 12 al 14 de septiembre de 2005. Asistimos a este encuentro organizado por el Instituto General Gutiérrez Mellado, UNED, España. El objetivo fue contribuir al dialogo entre los mundos académico y militar de ambos lados del Atlántico, sobre temas de paz, seguridad y defensa Desde 2001, el Instituto GM-UNED ha creado un foro donde civiles y militares, universidades y centros de investigación, Ministerios de Defensa y expertos, intercambian análisis, opiniones y crite-

rios acerca de las cuestiones que ocupan a la comunidad iberoamericana en estas materias. Los temas tratados fueron: **Perspectivas en torno a una Política Exterior Latinoamericana** ("Planteamientos políticos y lineamientos en torno a una política exterior y de defensa regional". "Problema local, respuesta regional, cooperación internacional: la experiencia haitiana"). **Gobernabilidad y Consolidación Democrática** ("Fortaleza y limitaciones de la democracia en Iberoamérica". "Exigencias de una sociedad democrática: La defensa como una política pública"). **Desafíos y Amenazas a la Seguridad**

**Nacional e Internacional en Iberoamérica** ("Riesgos tradicionales y desafíos emergentes". "La respuesta latinoamericana ante las amenazas a la seguridad nacional e internacional") **Cooperación en Seguridad y Defensa UE-AL** ("La Seguridad compartida: ámbito hemisférico y subregional". "El proceso de modernización e integración español a la defensa europea"). Ponentes ecuatorianos fueron: Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador; Pablo Celi. Universidad Central. Ecuador y Bertha García Gallegos. Directora de la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa

**SEMINARIO INTERNACIONAL "DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA DEMOCRACIA"**. Quito, 27 de octubre de 2005. Este Seminario contó con la participación de Jesús del Olmo Pastor, de la UNED, España y Juan Ramón Quintana, ex asesor del Ministerio de Defensa, Bolivia. Expositores nacionales

fueron los constitucionalistas Guayaquileños Drs. Luis Antonio Arzube y José Alvear Icaza Además: Fernando Bustamante, USFQ; Ernesto Albán Gómez, Corporación MYL; Juan Pablo Aguilar, PUCE; General Carlos Calahorrano, Jefe de Estado Mayor de la Policía Nacional; Gaitán Villavicencio. Universidad Estatal de Guayaquil; General (r) Oswaldo Jarrín, Ministro de Defensa; Ramiro Rivera Molina, Vicepresidente Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional. Los temas tratados fueron:

- *Desafíos Institucionales de los Poderes del Estado Frente a los Temas de Defensa Nacional y Seguridad.*
- *Experiencias Democráticas en el Diseño Institucional de la Seguridad Pública y Policía en América Latina.*
- *Autoridad Política y las Reformas a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.*

## EL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS TEMAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

A fines de Octubre el Ministro de Defensa presentó un Proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas elaborado por la misma corporación militar. Según el ministro para "despolitizar a la institución y desvincular cada vez más a los militares de espacios políticos". Este sería un nuevo Proyecto presentado al Congreso Nacional, donde también reposa en la Comisión de Asuntos Constitucionales, desde 2004 el **Proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas** presentados por el diputado Ramiro Rivera (cuando era vicepresidente del Congreso) con el objetivo de reorganizar a las Fuerzas Armadas en función de los criterios del Estado de Derecho. Rivera también es el autor **Reforma a la Ley de Personal de las FFAA**, tramitado por la Comisión de lo Civil y Penal en 2004, y actualmente en vigencia. Esta Ley impide a los mili-

tares en servicio activo participar en la administración pública. **El Proyecto de Reforma a la Ley de Fuero Militar**, igualmente de Rivera (desde el 24 de marzo de 2004) pretende eliminar la autonomía de la Justicia Militar frente al Poder Judicial del Estado y se fundamenta en el criterio de Unidad Jurisdiccional, Art. 191 de la Constitución del Ecuador.

Rivera ha sido el único Diputado con proyectos legislativos, que ha logrado la aprobación de alguno, en el tema de FFAA, a través de Comisiones como Asuntos Constitucionales o De lo Civil. No obstante su importancia, el Congreso en general maneja un extremo quememeimportismo. ¿Qué hace la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa? ¡Absolutamente nada!

## CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA Septiembre - Octubre 2005

### 1. FUMIGACIONES Y REFUGIADOS

En reunión entre las Cancillerías de Ecuador y Colombia se acordó contratar un organismo internacional que verifique las consecuencias, sobre la salud humana, animales y medio ambiente, de las fumigaciones que realiza el vecino país en la frontera con Ecuador (Hoy 01/09/05). Frente a la postura colombiana, el Canciller Antonio Parra indicó que Ecuador acudiría a instancias internacionales para intentar que Colombia suspenda las fumigaciones en la frontera. (El Comercio 07/09/05). En la Corte Internacional de la Haya, Colombia debe aceptar la competencia de este organismo para dirimir el hecho, asunto complicado dada la fuerte defensa de las fumigaciones por parte de Uribe. La OEA ya se pronunció favorable a Colombia al señalar que las fumigaciones no son dañinas. Los argumentos ecuatorianos deben ser fuertemente fundamentados (El Comercio 08/09/05). Otra opción es acudir al Convenio de Protección Ecológica suscrito por Colombia y Ecuador, que obliga a los estados miembros a prevenir daños ecológicos, para plantear argumentos contra el uso dañino del

glifosato y los químicos en las fumigaciones (Expreso de Guayaquil 22/09/05).

### 2. RELEVO DE CANCELLERES Y EMBAJADORES

El nombramiento de los embajadores de Colombia y Ecuador, Carlos José Holguín y Ramiro Silva del Pozo respectivamente, responde a la necesidad de suavizar el radicalismo con el cual los Presidentes han mantenido las relaciones y discusiones en los temas fronterizos (El Comercio 06/09/05). Pero el reclamo del presidente Palacio en la Asamblea de la ONU, pidiendo la suspensión de las fumigaciones, cambio el matiz de las relaciones bilaterales (El Comercio 19/09/05), puesto que este pedido entra a la discusión y análisis del presidente de la Organización y las demás subsecretarías. La respuesta colombiana fue inmediata y señaló que las Cancillerías deberán trabajar para aclarar este tema tan delicado. Se anunció una visita del mandatario colombiano a Ecuador, pero no solamente para tratar el tema fronterizo sino también para tratar asuntos que

mantienen los gobiernos en el tema del TLC (El Comercio 20/09/05).

El reemplazo del Canciller Antonio Parra, por Francisco Carrión, es considerado por las organizaciones de Derechos Humanos y defensoras del medio ambiente, como un cambio que puede afectar la sólida postura que el gobierno ha tenido con relación a las fumigaciones (El Comercio 13/09/05).

### **3. POSICIÓN ECUATORIANA EN TEMA DE LAS FARC Y EL TERRORISMO**

El Ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, indicó que Ecuador no considera a las FARC como terroristas. Ese criterio es parte de la posición del país de no intervenir en el conflicto considerado cómo político interno, expuesto frente a los EEUU y a Colombia (El Comercio 02/09/05). Señaló que la estrategia militar de no intervención no variará y que el carácter defensivo del país tampoco. Los dos deben ir "en coherencia con la política exterior" (Expreso de Guayaquil 05/09/05). El Canciller Antonio Parra fortaleció esa postura, recordando que en 2003 la Canciller Nina Pacari planteó como una política de Estado (Hoy 08/09/05) el no involucrarnos en los temas de seguridad y militarismo manejados por Washington y Bogotá (El Comercio 06/09/05).

### **4. COOPERACIÓN INTER-INSTITUCIONAL EN EL TEMA DE LAS FARC**

El hallazgo de una base de grupos ilegales colombianos y la situación de los recursos hidrocarburíferos, ponen en alerta a los Ministros de Gobierno, Eduardo Molestina, de Defensa, Oswaldo Jarrín y de Energía, Iván Rodríguez, quienes junto con el Comandante del Ejército, Jorge Zurita, y el jefe de Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Manuel Zapater, mantuvieron una reunión reservada en la Brigada de Selva No.19 Napo. Se busca "consolidar la cooperación interinstitucional para los temas de seguridad" y verificar la ejecución de los planes de seguridad petrolera a cargo de la fuerza pública (El Comercio 01/10/05).

### **5. NUEVA MOVILIZACIÓN MILITAR HACIA LA FRONTERA**

Las declaraciones de Raúl Reyes, jefe de las FARC, de que sí existía un campamento en territorio ecuatoriano (Expreso de Guayaquil 11/10/05), sumado a los recientes ataques guerrilleros a poblados fronterizos, hizo que FFAA aumente el número de efectivos en los sectores de Tufiño, Río Carchi, y Aguas Hediondas (Hoy 26/10/05). Esta nueva movilización completa 11.500 efectivos en la zona (Hoy 03/10/05).

### **6. NUEVAMENTE LAS REUNIONES A PUERTA CERRADA ENTRE LA CÚPULA MILITAR Y EL PRESIDENTE**

Según vocero del Ejecutivo, las reuniones con las FFAA serán rutinarias, por la necesidad de acercamiento de la institución

militar, para tratar problemas nacionales. Los temas abordados en la primera reunión fueron seguridad nacional, institucionalidad y democracia. El tema del presupuesto (El Comercio 07/09/05). También se sentaron las bases legales de la reestructuración de FFAA (El Comercio 08/09/05). A raíz de esta comunión, las Fuerzas Armadas buscan en el Presidente un aliado para impulsar las reformas en su estructura, por eso quieren que el Ejecutivo envíe al Congreso las reformas a la Ley Orgánica de las FFAA que han preparado las mismas fuerzas (Expreso de Guayaquil 08/09/05).

### **7. PROCESO DE REFORMA DE LAS FF.AA**

Los tres criterios señalados por el Ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, para impulsar la reforma institucional y despolitizar a las FFAA son:

1. 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.

Señaló enfáticamente que el Ministro de Defensa es el único que dirige la Política de defensa y se relaciona con las demás políticas de estado. No existe otro representante institucional a nivel político. A nivel interno, los comandantes de Fuerza son responsables de su política de acción (Expreso de Guayaquil 05/09/05). Con la reforma se busca que los militares no participen en la administración pública y política, ya que se considera una de las causas para el desprestigio institucional (Hoy 08/09/05).

Una reforma integral que involucre a la sociedad civil y asegure el cumplimiento de la misión constitucional de los militares (Hoy 09/09/05). Con este criterio, el Ministerio de Defensa organizó el Seminario Internacional "Constitución y Fuerzas Armadas" (20 y 21 de octubre), para analizar tres ejes: el primero, el marco legal de las FFAA; el segundo con las reformas a la legislación militar y el tercero con las propuestas de reforma a la Ley Orgánica y a la Ley de Personal (El Comercio 18/10/05). Según el Ministro, el Seminario representó la posibilidad de participación de la sociedad civil en la discusión de la defensa y seguridad nacional y el rol de sus instituciones. Dentro de las reformas se espera crear una sala de la Corte Suprema especializada en materia militar; que la Fiscalía militar dependa del Ministerio Público y que el registro oficial sea responsabilidad del Jefe de Comando Conjunto, en coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional (El Comercio 20/10/05).

En las ponencias de los civiles y en las discusiones del Seminario se enfatizó en la necesidad de separar la estrategia militar de las funciones políticas del Ministerio de Defensa; regular la carrera militar que ha sido tan cuestionado por su subjetivismo, con arreglo a parámetros objetivos. En cuanto a la justicia militar, se reconoció que la propuesta respeta la unidad jurisdiccional. La iniciativa coincide con un serio intento de acabar con el secretismo informativo ya que la transparencia —en sus distintos órganos y manejo presupuestario— tiene beneficios incommensurables (El Comercio 22/09/05). La actualización del Libro Blanco se realizará en un nuevo seminario internacional el 10 y 11 de noviembre (El Comercio 27/10/05).

## **8. OPINIONES DE LA PRENSA FRENTE A PROPUESTA DE REESTRUCTURACION MILITAR**

El creer que el repliegue de las fuerzas armadas a los cuarteles luego de la dictadura, en 1979, significó la extinción de su poder político y militar, o el fin de su deseo de controlar corporativamente al Estado, no es del todo real. Significó un repliegue táctico-estratégico bajo las reglas de juego militar. Este auto-engañó nos hace olvidar que nuestra democracia es frágil, y tutelada por ese poder y los intereses ocultos de una burocracia y un poder tras el poder (Expreso de Guayaquil 14/09/05). No se puede negar que su rol ha condicionado los procesos democráticos del país, ya que la decisión de las FFAA ha determinado el futuro presidencial (desde Bucaram, pasando por Mahuad, hasta el recientemente defenestrado Lucio Gutiérrez). Por tanto, el debate acerca de su rol en tiempos de paz y su relación con la sociedad civiles fundamental (El Comercio 18/10/05). La crónica crisis política del Ecuador, ha llevado a actores políticos a recurrir, aunque sea en el discurso, a los militares. Eso se evidencia en el llamado del Presidente Palacio a las FFAA para que sean los "custodios de la voluntad democrática". (Expreso de Guayaquil 28/10/05).

## **9. LAS FUERZAS ARMADAS REALIZAN SERVICIOS DE VIGILANCIA PRIVADA A LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS**

La seguridad del sector petrolero privado está en manos de los militares desde hace cuatro años, cuando fue suscrito un convenio entre el entonces Ministro de Defensa, Hugo Unda y 16 empresas. En el convenio que durará hasta el 2006, los uniformados tienen la obligación de patrullar carreteras y vías fluviales, establecer puestos fijos y retenes móviles y temporales y realizar vigilancia aérea. Además, deben poner al tanto a sus contratantes de las actividades que realizan y los planes a implementar, así como dictar normas de seguridad para evitar el sabotaje. En cambio las compañías deben dotar toda la logística para el desarrollo de estas actividades. La intervención militar se justifica, dice el actual Ministro de Defensa, porque la acción de los grupos delictivos es una seria amenaza para la industria. No obstante, el convenio macro puede variar según la relación entre cada compañía petrolera y el Ejército. Se conoce que el responsable de este tipo de relación es el Comando Conjunto de las FFAA (Expreso de Guayaquil 08/09/05).

## **10. RELACIONES ECUADOR - EEUU**

Las declaraciones del Ministro de Defensa de que Ecuador no está dentro del eje Bogotá-Washington, y tiene sus propios planes de defensa ejecutados con soberanía, puede interpre-

tarse como un cambio en la postura ecuatoriana con relación a EEUU (El Comercio 18/10/05). Se dijo que las relaciones entre las FFAA ecuatorianas y ese país son buenas a pesar de lo mencionado y de la negativa del gobierno de suscribir el artículo 98 del Tratado de Roma que da inmunidad a los ciudadanos estadounidenses en territorio extranjero. El Grupo Militar de USA ha asesorado a los militares en el proceso de reestructuración institucional y ha dado apoyo logístico. Pero reconocen que la ayuda disminuyó debido a las decisiones políticas del gobierno. (Expreso de Guayaquil 12/09/05). La nueva embajadora, Linda Jewel, asignó al Ecuador 32,9 millones de dólares de la USAID, repartidos en áreas como el fortalecimiento de los Gobiernos locales, reducción de la pobreza, desarrollo de la frontera sur, conservación de las Islas Galápagos, combate al narcotráfico, controlar las fronteras, el lavado de dinero y el coyoterismo (El Comercio 06/10/05).

## **11. SERVICIOS DE INTELIGENCIA. EXPERTOS NORTEAMERICANOS OPINAN SOBRE COOPERACIÓN FFAA - POLICÍA**

Richard Goetze, de la Fundación Aeroespacial, opina que Inteligencia debe reforzarse para mejorar el planeamiento estratégico combinado entre Policía y FFAA (Expreso de Guayaquil 12/09/05). El Ministro de Defensa Oswaldo Jarrín, señaló que el control en la frontera es efectivo y que los operativos de inteligencia al interior del territorio es responsabilidad de la Policía. Aclaró que hay una íntima colaboración entre las dos instituciones en el intercambio de información (Expreso de Guayaquil 28/09/05).

## **12. GRUPO SUBVERSIVO EN ECUADOR**

Análisis de Inteligencia determinan que desde el año 2001 está en formación el grupo subversivo (ELA) Ejército de Liberación Alfarista, formado por ex miembros de Alfaro Vive Carajo, Montoneros Patria Libre, y Sol Rojo (El Comercio 02/10/05). Según el Cnel. (r) Jorge Brito, el Presidente Palacio conocía de la existencia de estos grupos por un informe del ex ministro de defensa Solón Espinoza, el 8 de Agosto (El Comercio 07/10/05), Inteligencia afirmó que existen nexos con los grupos colombianos (FARC y ELN) y contactos en Venezuela (aunque no vinculados al gobierno de Hugo Chávez). La Embajada venezolana negó rotundamente cualquier vínculo (El Comercio 03/10/05). En reunión entre el Ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín y el Comandante de la Policía, José Vinuesa, se asignó el manejo del tema a la Policía, en tanto que se trata de un tema de seguridad interna, considerando al ELA como un grupo delincuencia (El Comercio 04/10/05), hay indicios de que los ELA se habrían infiltrado en las 19 paralizaciones que enfrentó el régimen, el mes pasado en la zona petrolera. (Expreso de Guayaquil 04/10/05).

# PRESUPUESTO DE DEFENSA 2006

Para el año 2006 el presupuesto para la Defensa Nacional, en comparación con el presupuesto general del Estado es menor al del año anterior ( 29 860 080.48 menos, es decir 1.11%). Pero hay que considerar que el Presupuesto para el 2006, en su conjunto, aumenta en proporción mucho mayor al aumento ocurrido en el Presupuesto de 2005, con respecto al de 2004 (589572947,06 detalles en Boletín No. 8).

Es significativo el aumento en el rubro destinado al Ministerio de Defensa y la disminución en el monto destinado a la Junta de Defensa. Curiosamente los otros rubros disminuyen considerablemente a excepción del dirigido al Puerto de Manta.

## PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL GASTO COMPARATIVO EN DEFENSA NACIONAL 2005-2006

PRESUPUESTO	2005	2006
<b>TOTAL</b>	<b>10,330,877,743.08</b>	<b>12,603,057,884.99</b>
<b>DEFENSA NACIONAL*</b>	<b>773,306,139.22</b>	<b>803,166,219.07</b>
<b>PORCENTAJE (%)</b>	<b>7,48</b>	<b>6,37</b>
<b>DESAGREGADO DEFENSA NACIONAL</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mnisterio de Defensa	590,173,431.33	627,778,513.94
Consejo de Seguridad Nacional-COSENSA	3,200,391.23	4,482,485.44
Hospital General de las FFAA N-1		21,343,894.82
Junta de Defensa Nacional	81,828,005.00	72,527,040.87
Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	12,707,726.72	11,374,280.00
Autoridad Portuaria de Esmeraldas	5,663,436.86	1,991,400.00
Autoridad Portuaria de Guayaquil	72,850,000.00	55,000,000.00
Autoridad Portuaria de Manta	6,883,168.08	8,248,604.00
Comisión Especial Interinstitucional del Proyecto Puerto de Tranferencia Internacional de carga del Ecuador en el Puerto de Manta		420,000.00

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

<http://minfinanzas.ec-gov.net>

\* No constan los rubros del aporte del Estado al Instituto de Seguridad Social (ISSFA), que según analistas duplica el presupuesto de Fuerzas Armadas

CON EL AUSPICIO DE:



### BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA

#### Comité Editorial

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

#### Aseoramiento 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) 256 5627 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)

