

¿HABRÁ COHERENCIA EN EL MANEJO DE POLÍTICAS SOBRE FUERZA PÚBLICA Y SEGURIDAD?

En este período destacan dos temas de fundamental importancia para el país. Por una parte, preocupan las respuestas que algunos sectores políticos y gobiernos locales están aplicando, o pretenden hacerlo, al problema de la inseguridad urbana. Por otro, hay expectativa por los resultados de las discusiones organizadas por los militares para producir un nuevo Libro Blanco de la Defensa y una nueva versión de los proyectos de Ley de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a lo primero, es evidente que el aumento de la delincuencia y criminalidad en el país es un problema serio. Algunos alcaldes han hecho de éste un eje importante de sus actividades. El Congreso ha debatido en estas semanas un proyecto de ley, erróneamente calificado como Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, destinado a conformar un sistema de "Consejos de Seguridad Ciudadana"; una suerte de burocracia paralela a la estatal que, de legitimarse, contribuirá a multiplicar los errores jurídicos y el enredo institucional que ya existe.

Pocas de esas respuestas, en la desesperación o liviandad con las que están elaboradas, reconocen que las instituciones responsables de la Seguridad Pública y Ciudadana, de acuerdo con la Constitución, son la Policía y el Sistema Judicial Penal. No tienen atribuciones semejantes los Municipios, Consejos Provinciales o Fuerzas Armadas. Todos los esfuerzos deberían estar orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones a las que corresponde la competencia en este asunto.

No es ninguna solución acudir solamente a medidas punitivas, a proyectos burocráticos y, peor aun, a ciertas iniciativas como la de organizar "policías locales" al servicio de administraciones políticas de turno. En cambio, sí será positivo visualizar proyectos preventivos que doten a la población más necesitada de servicios públicos de calidad, aumentando su autoestima y disminuyendo su frustración;

CONTENIDO

EDITORIAL

¿HABRÁ COHERENCIA EN EL MANEJO DE POLÍTICAS SOBRE FUERZA PÚBLICA Y SEGURIDAD?

PAG. 1

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO MILITAR

Ernesto Albán Gómez

PAG. 2

¡FALSA SOLUCIÓN PARA LA INSEGURIDAD CIUDADANA! A PROPÓSITO DE LEY EN TRÁMITE LEGISLATIVO

Juan Pablo Aguilar A

PAG. 4

OPINIÓN LEGISLATIVA SOBRE LA REFORMA MILITAR

Entrevista al Diputado Ramiro Rivera

PAG. 5

OBSERVATORIO DE LA REFORMA MILITAR

*Entrevista al Ministro de Defensa
Oswaldo Jarrín*

PAG. 8

ECOS DEL CONGRESO

PAG. 11

CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA

PAG. 12

UNA ESTRUCTURA MILITAR SOBREDIMENSIONADA, IMPUESTA SOBRE EL GOBIERNO CIVIL

PAG. 15

instalar centros de rehabilitación social dignos de la condición humana, dotar a los jóvenes de oportunidades de trabajo, recreación sana, educación y apoyo permanente.

En cuanto al tema de los nuevos textos del Libro Blanco y Proyectos de Ley Orgánica y de Personal de las Fuerzas Armadas: recordemos que en meses pasados ya se hizo un intento semejante. Los textos presentados no tienen ningun-

na novedad con respecto a las viejas ideas que se quieren mantener a ultranza para perpetuar unas Fuerzas Armadas costosas, burocráticas y carentes de eficacia. Este observatorio seguirá el tema con interés y rigurosidad.

** Bertha García Gallegos.*
(Directora de la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa)

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO MILITAR

Ernesto Albán Gómez*

I. Para desarrollar este tema medular de la administración de justicia en el ámbito militar en el Ecuador, hay que examinar primeramente los principios fundamentales que deben regir esta actividad en un Estado Democrático y de Derecho. **¿Cuáles son esos principios?**

1. **Los órganos que administran justicia deben ser independientes.** En doble sentido: interno y externo. Frente a los otros órganos de poder público, pero también frente a los otros órganos de la propia Función Judicial. Claro que las decisiones judiciales son impugnables ante otros órganos pero esto no implica ni subordinación ni jerarquía de unos frente a otros.
2. **Los órganos que administran justicia deben formar parte de la Función Judicial.** Este principio lo consagra nuestra Constitución cuando establece la Unidad Jurisdiccional. El poder público de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, está en manos exclusivamente de los órganos que pertenecen a la Función Judicial.
3. **El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia:** debe ejercerse y aplicarse con las garantías del debido proceso. En la Constitución ecuatoriana están específicamente señaladas en el amplio e importante artículo 23.
4. **La sustanciación de los procesos.** Deberá seguirse mediante el sistema oral y con la aplicación de los principios dispositivos de concentración y de inmediación.
5. **Garantía de la carrera judicial.** La administración de justicia debe darse por jueces profesionales que ingresarán a la Función Judicial mediante un concurso de oposición y méritos, y que permanecen en la Función Judicial mientras no sean separados.
6. **El Ministerio Público es único, indivisible e independiente** y su función es investigar el material

penal y acusar cuando haya fundamentos para hacerlo.

II. **¿Frente a los principios señalados, qué ocurre actualmente en la administración de justicia en el ámbito militar en el Ecuador?**

Las leyes militares de nuestro país son sumamente antiguas. El Código Penal Militar es de 1921, modificado en 1961, pero con principios, regulaciones y disposiciones que pertenecen claramente a épocas ya superadas en el pensamiento penal. El Código de Procedimiento Penal Militar de 1923, igualmente recoge un sistema procesal absolutamente arcaico y por lo tanto superado por las nuevas tendencias procesales, especialmente en el campo penal. Si bien fue codificado en 1961, sus principios, su texto original es de 1923. La Ley Orgánica del Servicio de Justicia de las FFAA es de 1938; también codificada en 1961, pero con principios que se mantienen desde ese año. Quizás en algún caso se produce alguna reforma que más bien podríamos llamar un retroceso dentro de la administración de justicia.

¿Quiénes administran justicia en las FFAA? Todos los órganos que establece la ley correspondiente —la Ley Orgánica de Servicio de Justicia de las FFAA desde la Corte de Justicia Militar hasta los jueces de instrucción— están vinculados directamente a las propias FFAA: la Corte de Justicia Militar se integra por oficiales generales de las FFAA en servicio pasivo unos, en activo otros, designados por decreto ejecutivo a pedido del Ministerio de Defensa.

Todos los demás órganos de administración de justicia, son ejercidos por oficiales en servicio activo: los Consejos de Guerra; los Comandantes de Zona ejercen justicia en ciertos casos; Los Jueces de Instrucción. Es decir, toda la estructura del Servicio de Justicia de las FFAA no responde al principio de independencia, que señalábamos como fundamental, sobre el cual debe estructurarse la administración de justicia en un Estado Democrático.

Tampoco se cumple la Unidad Jurisdiccional, pese a que la Constitución de 1998 estableció peren-

toriamente la obligación de hacer las reformas correspondientes para que la administración de Justicia Militar pase a la Función Judicial. De tal manera que encontramos esta primera y fundamental situación que impide que la administración de justicia en el ámbito militar responda a los principios de un Estado Democrático.

¿El Sistema Procesal cumple con las garantías y principios generales que debe tener el proceso?

El modelo del Código Procesal Militar en el Ecuador responde a un sistema inquisitivo, modelo que imperó en nuestro Sistema Procesal Común hasta la expedición del actual Código de Procedimiento Penal. En un procedimiento penal inquisitivo es el juez el que investiga; él tiene a su cargo la tarea de establecer las evidencias que finalmente podrán sustentar la acusación y la condena correspondiente. Este sistema inquisitivo ha sido superado ya por muchas sociedades. En el Código Procesal Ecuatoriano Común ha sido reemplazado por el sistema acusatorio, en el cual el juez ya no realiza la tarea de investigación; ésta corresponde a otro órgano de la Función Pública que es el Ministerio Público, a través de los fiscales, y son ellos los encargados, por mandato constitucional, de realizar las investigaciones y de fundamentar la acusación.

En el modelo inquisitorial, arcaico, durante la etapa investigativa se recopilan las pruebas que luego van a servir en el plenario para establecer la responsabilidad de los acusados. Esta fórmula es totalmente contraria a los principios que establece la Constitución respecto a las garantías del debido proceso. No se garantiza la inmediación, esto es, el contacto de los jueces con los acusados, con los testigos, con los peritos, con todos los que hacen el drama procesal y que son los que permitirán una solución adecuada. Tampoco se reconoce el derecho de las partes procesales a contradecir a las pruebas, porque éstas no han sido actuadas precisamente ante un tribunal. Por tanto, el sistema inquisitorio aplicado en el ámbito militar no garantiza el cumplimiento de esa básica exigencia de la Constitución en un sistema democrático en cualquier sociedad, que es el debido proceso para las personas que están siendo juzgadas.

Por otra parte, en esta estructura del proceso penal en el ámbito militar, el papel de la Fiscalía tampoco responde ni a las normas constitucionales ni a las exigencias que los fiscales deben cumplir. ¿Por qué? Por que los fiscales son oficiales en servicio activo. Es decir, la Fiscalía no es independiente, pertenece a un cuerpo orgánico, jerarquizado, tan estrictamente jerarquizado, es obvio que debe ser así, como son las FFAA.

Estas observaciones nos permiten vislumbrar que efectivamente la administración de justicia en el ámbito militar está contrariando los principios básicos esta-

blecidos en la Constitución; no solamente los expresamente señalados, como son por ejemplo el que la Unidad Jurisdiccional debía haber sido ya verificada, sino inclusive en aquellos otros principios que pertenecen más a la ciencia jurídica del derecho procesal y del derecho orgánico procesal y del derecho procesal penal particularmente.

III. Una reforma sustancial del sistema de administración de justicia en el ámbito militar es absolutamente necesario.

No solamente para cumplir lo que señala la Constitución del principio de la Unidad Jurisdiccional, sino también para cumplir todos los otros principios que establece la Constitución de una manera obligatoria y directa. El propiciar estas reformas, el señalar estas necesidades urgentes para actualizar la legislación, no implica desconocer el fuero que pueden y deben tener las personas pertenecientes a la Fuerza Pública. La Unidad Jurisdiccional puede más bien ser una manera más adecuada de garantizar el fuero, pero ¿De qué manera? A través de jueces especializados. Creo yo que lo fundamental es tener jueces especializados, profesionales, pero pertenecientes e integrados a la Función Judicial, y con todas las características y garantía propias de la Función Judicial. Es decir, carrera judicial garantizada para quienes ejercen el servicio de justicia en este ámbito.

Por supuesto, en la Constitución el fuero existe cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito profesional. ¿Cuál es el ámbito profesional en el cual se pueden producir estas infracciones de carácter militar, sometidas por lo tanto a esta justicia especializada y en las cuales el fuero actúa? Entiendo que para ese tema es muy importante la revisión del Código Penal Militar. Este Código ya decía, es muy antiguo (1921). Hay muchas cosas que han ocurrido en el mundo del derecho penal en estos años, desde que se expidió este Código. El Código Penal Militar mantiene todavía aquella vieja calificación de infracciones entre crímenes y delitos. Los Códigos modernos las han eliminado totalmente. El propio Código Penal ecuatoriano dictado en 1938 (no tan nuevo) tampoco lo contiene. Es necesario establecer con absoluta precisión cuáles son las infracciones que corresponden estrictamente al ámbito profesional de los militares. Esta precisión no se ha incluido en las diversas interpretaciones que los militares han hecho de las normas del Código Penal Militar con miras a extender el fuero a situaciones ajenas al propio ejercicio profesional, como ha ocurrido con las reformas (interpretaciones) que se hicieron en 1976.

La manera adecuada de garantizar una justicia independiente y objetiva, el debido proceso, es unificando el procedimiento penal, **un sólo procedimiento penal para todos los casos**, para todas las situaciones que se planteen ante la justicia penal en cualquiera de sus ámbitos especializados. Y por supuesto, también

creo que **debe actuar una sola Fiscalía, un solo Ministerio Público**. Tampoco tiene razón, más aún la propia Constitución lo dice expresamente, que **el Ministerio Público es único e indivisible**. Hay que aplicar a conciencia este principio, esta norma que establece la Constitución.

Yo bien entiendo que los momentos actuales que vive el país son muy complejos para hablar de reformas constitucionales y de reformas legales. La propia administración de justicia ha padecido a fines de 2004 y a comienzos de 2005 una suerte de huracán que ha

derribado todas las estructuras y las ha colocado en una situación absolutamente lastimosa. Sin duda este es el panorama que actualmente vive el país. Pero quizás precisamente en esas circunstancias debemos ser capaces de reflexionar mejor sobre estos otros temas que tienen que ver con la estructura del Estado. A lo mejor, de esta crisis que vive el Ecuador sale unas nuevas normas constitucionales; pero estoy seguro que estas normas que he señalado, estos principios deben mantenerse y consolidarse para fortalecer un Estado Democrático.

** Jurista. Director de Corporación MYL. Profesor Universitario.
Ex Juez de la Corte Suprema de Justicia.*

¡FALSA SOLUCIÓN PARA LA INSEGURIDAD CIUDADANA! A PROPÓSITO DE LEY EN TRÁMITE LEGISLATIVO

Juan Pablo Aguilar A.

Expresiones como: "las leyes no son la solución" o "lo que faltan no son leyes, sino la voluntad de aplicarlas", se han convertido en lugares comunes. Sin embargo, estas frases miles de veces repetidas no pasan de ser un discurso que no se compadece con los hechos. Cada vez que un problema empieza a preocupar a la colectividad, no encontramos más respuesta que **preparar** un proyecto de ley a cuya vigencia asignamos poderes mágicos. **A veces**, la reforma legal es necesaria para el logro de determinados objetivos, en otros no, pero en ningún caso la publicación de un texto legal en el Registro Oficial se convierte, por sí sola, en el origen de un mundo nuevo.

Las leyes son simples herramientas y, como tales, no aseguran más que posibilidades que, para concretarse, requieren **la voluntad humana para** darles el uso adecuado. En caso contrario, la ley vigente tendrá las mismas virtudes transformadoras que un serrucho guardado en la caja de herramientas o que un destornillador utilizado como martillo.

En estos días el Congreso ecuatoriano se prepara para tratar, en segundo debate, un proyecto de "Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana", buen ejemplo de una forma de legislar que parte de las percepciones y piensa en los efectos, sin preocuparse de entender los problemas e identificar las soluciones. Esto salta a la vista apenas iniciamos la lectura del primer párrafo de la exposición de motivos: "La violencia en el Ecuador, en la última década —dice—, se ha incrementado significativamente en todas sus formas, de manera especial, aquélla que proviene del fenómeno delincriminal. Este hecho ha generado niveles de inseguridad social, que ha llegado a la población ecuatoriana y se destaca como uno de los problemas principales de la vida y convivencia social".

¿Cuáles son las cifras del incremento significativo? ¿Cuáles son las características de ese incremento? ¿Se ha producido en todo el país o en lugares específicos? ¿Qué queremos decir con todas sus formas? ¿Es cierto que en el país existen "todas las formas" de violencia? Es evidente la falta de sustentos **teóricos y técnicos** que permitan conocer los hechos, entender el fenómeno y plantear los correctivos. Se parte, simplemente, de "percepciones", como expresamente lo reconoce la exposición de motivos. Una exposición de motivos debe ser algo más que un muestrario de lugares comunes y verdades a medias; lamentablemente, el documento que comentamos es un simple ejercicio de retórica que nada dice sobre los temas de fondo. Y, evidentemente, el proyecto de ley guarda perfecta armonía —en cuanto a sus errores— con la exposición de motivos.

Aparte de las típicas declaraciones de principios de los primeros artículos, el peso fundamental del proyecto se pone en la organización de una estructura burocrática (a la que se denomina "Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Ecuador"), conformada por un Consejo Nacional, con su correspondiente Secretaría Técnica, y no se cuántos consejos provinciales, cantonales y parroquiales, amén de las organizaciones barriales que la ciudadanía decida conformar. Obviamente, cada consejo **estará** conformado por ministros, representantes de gobiernos seccionales y de la ciudadanía, cuerpos colegiados de once miembros en el caso del Consejo Nacional y ocho miembros en el de los Consejos Provinciales. Evidentemente, se trata de construir una institucionalidad paralela a la Policía Nacional que, dicho sea de paso, salvo algunas menciones que incluyen la participación de un delegado policial en los consejos, es la gran ausente del proyecto de ley. Esto motiva, para empezar, dos observaciones: una de carácter legal y otra de conveniencia.

La primera tiene que ver con la evidente inconstitucionalidad del proyecto. En efecto, establecer las políticas generales del Estado y mantener el Orden y la Seguridad Pública

son competencias que los números 3 y 16 del artículo 171 de la Constitución Política, asignan al Presidente de la República; estas competencias, dice el artículo 183, se ejercen a través de la Policía Nacional, cuya "misión fundamental" es "garantizar la seguridad y el orden públicos". Es claro, entonces, que el orden y la seguridad son temas que, por mandato constitucional, están en manos del Presidente de la República y de la Policía Nacional, lo que convierte en inconstitucional cualquier pretensión de asignar esas actividades a Instituciones Públicas distintas de las constitucionalmente establecidas.

Otro espacio será adecuado para un análisis más detallado. **Por lo pronto** conviene indicar que a esta inconstitucionalidad de orden general, **el proyecto suma otros particulares: se considerar "orgánica" a una ley que no cumple con los requisitos constitucionales para serlo. Se plantea la posibilidad de que el Ejecutivo vigile los procesos judiciales, cuando ninguna Función del Estado puede intervenir en los asuntos de la Función Judicial** (lo dice el artículo 199 de la Constitución). **Establece** una extraña relación entre la Policía Nacional y las compañías de seguridad privada, en la que parece que la primera se subordina a las segundas.

Pero aún si siguiéramos la costumbre nacional de considerar a la Constitución como papel mojado, conviene preguntarse sobre la conveniencia de crear un Sistema de Seguri-

dad paralelo al que, basado en la Policía Nacional, establece la norma fundamental. Nos hemos caracterizado, en los últimos años, por afrontar los problemas institucionales, no reformando, fortaleciendo o eliminando las instituciones defectuosas, sino creando a su lado nuevas estructuras que lo único que consiguen es incrementar el gasto público, la ineficiencia administrativa y la confusión ciudadana. Ejemplos sobran: la Comisión Anticorrupción **no acaba de encajar** en el sistema de control; **las inmensas estructuras** concejiles establecidas en el caso de la salud o de la niñez y la adolescencia **¿funcionan en realidad? O ¿se han convertido en factor de confusión administrativa y en carga adicional para nuestros pesados aparatos burocráticos?**

Es como si pensáramos que lo único correcto es botar el niño junto con el agua sucia de la bañera. Si algo funciona mal, no nos preocupamos por arreglarlo; lo ignoramos, dejamos que siga funcionando y creamos otra estructura que, no lo dudo, también funcionará mal. **Todo a costa de complicaciones burocráticas** que torpedean la eficiencia e **incrementan el** gasto público. Si el problema de la inseguridad ciudadana es tan complejo, no cabe que la solución pueda ser tan simple como crear estructuras burocráticas o sistemas represivos que **no atacan** las verdaderas causas del fenómeno. Claro que es más fácil dictar una ley o crear una institución pública. **Ésta, sin embargo, es una actitud irresponsable.**

** Doctor en Jurisprudencia. Profesor de la PUCE. Consultor en temas jurídico administrativos.*

OPINIÓN LEGISLATIVA SOBRE LA REFORMA MILITAR

Entrevista al Diputado Ramiro Rivera, realizada por Guillaume Bosch,* Miércoles 21/03/2006.

*** ¿Porque las FFAA tienen un papel tan importante en este país?**

RR. En la historia de América Latina, en especial Ecuador, la constante es la presencia de la institución militar como catalizador de los procesos políticos y de los conflictos. La Independencia de países como Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador fue liderada por la generación de Bolívar y sus ejércitos. Una buena parte de los presidentes ecuatorianos han sido militares. Nuestra historia está llena de inestabilidades, en donde hay un rol preeminente de caudillismo y caciquismo. Yo sostengo que en la historia ecuatoriana, no se logró nunca, tampoco ahora, vertebrar un sistema de partidos políticos. El componente de la política ecuatoriana es de altísima personalización. Acabamos de tener un Presidente Coronel que ganó las elecciones después de haber dado un Golpe de Estado y tenemos un Alcalde de la capital, ex-general, y prefectos ex-coroneles. Es decir, como la institución militar es la única cohesionada y jerarquizada en la

continuidad de la historia, en un mundo caótico, de ahí salieron los liderazgos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la relación entre FFAA y sociedad democrática o Estado de Derecho en el Ecuador, responde a un esquema predemocrático. Por ejemplo, todavía tenemos la Ley de Seguridad Nacional que emergió en América Latina en los años 60 como reacción anticomunista. Todavía las FFAA dicen ser garantes del Orden Constitucional, cuando la verdadera garantía constitucional es la de las instituciones del Orden Jurídico democrático.

*** ¿Eso se debe a la debilidad de esas mismas instituciones y, en general, del Estado?**

RR. Por supuesto, y hasta ahora podríamos decir que, en última instancia, quienes terminan por dirimir un conflicto de ingobernabilidad, son los militares. Hay una suerte de mutua y reciproca instrumentalización entre militares y cuerpo político civil. Yo no veo a un presidente europeo dando una conferencia de prensa y detrás la Cúpula Militar lista para quitarle el poder en caso de crisis. En el Ecuador y en América Latina es muy frecuente. Entonces se dan varios elementos que

es necesario anotar. En el siglo XIX y al comienzo del XX, entrar a la carrera militar era sinónimo de gloria. Una buena parte de las FFAA provenían de sectores sociales altos o aristocráticos. Hoy reclutan solamente a los pobres. En un país pobre, cuando el servicio militar obligatorio implica un año de comida y de vestido, los indigentes se presentan. Las estadísticas mencionan que un 40% de los jóvenes que ingresan al servicio militar obligatorio son analfabetos. Otro punto es que las FFAA siempre estuvieron politizadas. Y quizás el caso ecuatoriano es el único en el que las FFAA en vez de ser controladas y subordinadas por el poder civil, lo controlan los propios militares. Cuando sale la cúpula militar y dice que el Presidente "fulano de tal" no tiene su respaldo; ese Presidente cayó.

* **¿El problema también no viene del hecho de que en este país, las FFAA se encargan de garantizar el orden interno? ¿Es que no existe una verdadera Policía?**

RR. Este es el círculo vicioso. Cuando los militares han incurrido en la política, no ha sido solo por su iniciativa. Son sectores conflictivos de la sociedad política, que los empujan. Cuando recrudece un problema de delincuencia común, es la autoridad civil, la que exige la intervención de las FFAA, cuando todos los ecuatorianos sabemos que las FFAA están para preservar la Seguridad Nacional sobre una eventual agresión externa. En el marco constitucional ecuatoriano se dice que, cuando se produce lo que se denomina un estado de conmoción interna, el ejecutivo tiene la oportunidad de declarar el estado de emergencia y entonces hacer intervenir las FFAA. En este caso solamente, pero aún en este caso siguen sin hacer nada por el temor a la impopularidad. Porque dicen que son FFAA, que se pertenecen al pueblo. Y porque la ideología de la Seguridad Nacional, les vendió la idea de que ellos no son los gendarmes. A más de gendarmes, son la esencia de la Patria. Entonces eso hace que se consideren por encima de todos los conflictos.

* **Por eso, en su reforma, usted habla de la subordinación total de las Fuerzas Armadas. Pero ¿cómo se puede lograr esto sin un poder central fuerte?**

RR. La viabilidad de la reforma es bien conflictiva. Nadie se ha atrevido en las últimas décadas a plantear este tipo de reformas. Es como si alguien en Colombia formulara una iniciativa contra el narcotráfico. Además, el deterioro de las FFAA ha sido por los casos de corrupción, por la impunidad, por la ausencia de controles. Hay una institución que se llama H. Junta de Defensa Nacional; leyes reservadas, reglamentos reservados, adquisiciones reservadas, sin licitaciones, sin nada. Cuando el Congreso tenía un representante en la H. Junta, los diputados se peleaban por estar en ella. No para controlarla, sino por que accedían a los dividendos de la corrupción. Pero me da la im-

presión que hoy al interior de las FFAA, ya esta existiendo un sector que ve como obvia la necesidad de una reforma.

* **¿Cómo se define la reforma militar que usted ha presentado?**

RR. En lo esencial pretende que el militar en activo no sea distraído de su ejercicio profesional con actividades que corresponden al mundo civil. Porque en Ecuador se creía hasta hace poco tiempo que, dado que la sociedad transpira corrupción, las únicas instituciones que tenían credibilidad eran la Iglesia, los medios de comunicación y los militares. Al presidente Gustavo Noboa Bejarano, se le ocurrió poner de jefe de las aduanas a un sacerdote. Luego se descubrió que el sacerdote armó una red de corrupción. Desde 1979 los gobiernos creían que en funciones delicadas debían poner al frente a un militar porque, supuestamente, simbolizaba honestidad. Pero desde allí se fueron degradando, incursionando en temas que no competían a su carrera profesional. El gobierno que más los ha degradado ha sido el del Coronel Gutiérrez, quien descabeza toda una generación de generales hasta que los compañeros de su promoción (1962) estén en posibilidad de ocupar todos los mandos. Además los colocó en aduanas, empresas eléctricas y de telecomunicaciones, además de empresas de petróleo. Eso generó conflictos al interior de las FFAA porque coroneles que ganaban 1000 dólares en sus tareas militares, veían que compañeros ganaban cinco millones en seis meses por concepto de actividades ilícitas.

El primer proyecto que formulé fue el de la Ley de Personal, donde se prohibía a los militares en servicio activo desempeñar funciones ajenas a su naturaleza profesional. Ese proyecto fue aprobado por el Congreso. Gutiérrez la vetó porque, según dijo, los militares también eran ciudadanos y tenían la posibilidad de ser funcionarios en la administración pública. En virtud del veto total de Gutiérrez, pasaron 12 meses antes de que el Congreso aprobara la Ley que hoy está vigente como Ley de la República.

El segundo proyecto que he formulado es la Ley que establece la Unidad Jurisdiccional. Porque la tragedia del Ecuador en este momento es que si bien en los ordenamientos constitucionales, determinados funcionarios de nivel medio y alto tienen fuero, es decir un juez especial, un proceso especial; en el caso ecuatoriano, el fuero policial y el fuero militar determinaron la existencia de tribunales penales policiales y militares. ¡En los que paradójicamente, los jueces no eran ni siquiera abogados! ¡Eran mayores, coroneles! Hay varios casos de conflictos que han surgido como denuncias de los propios militares perseguidos. ¡Entonces estoy planteando que desaparezcan los tribunales penales policiales y militares para que pasen a ser parte

de la Función Judicial porque la Constitución así lo establece! ¡Ese es el segundo proyecto que ha generado muchas resistencias! ¡El actual Ministro de Defensa llega a sostener en un proyecto que presentó al Congreso, que los jueces militares deben ser Generales!

El tercer proyecto de ley se orienta a una reformulación total de la Ley Orgánica de las FFAA. En este momento, lamentablemente, el Ministerio de la Defensa no es sino una institución donde mandan, ordenan, dirigen, y determinan los militares. Al extremo que todos los Ministros de la Defensa desde 1979 hasta hoy han sido Generales en servicio pasivo. ¡No es el caso de Chile por ejemplo o de otros países! Mis proyectos han merecido una enorme resistencia de parte de los militares.

* **¿Por qué los militares en el Ecuador no tienen derecho al voto? Se supone que si lo tuvieran, no tendrían ninguna razón para interferir en la política del país.**

RR. Yo estoy de acuerdo que deben tener el derecho al voto pero no en el Ecuador, porque la democracia ecuatoriana no ha madurado. Sostengo que, como no tenemos unas Fuerzas Armadas profesionales, los cuarteles serán campos del clientelismo electoral. Yo sé que no es democrático porque el voto es igual, universal, es de todos. ¡Pero no es el momento, el Ecuador no ha madurado para eso! En la reforma a la Ley Orgánica estoy planteando que la carrera militar se extienda porque hay Generales que salen al retiro a los 50 años de edad. ¿Que hace un militar 25 años mas de su vida si su expectativa de vida es 75 años? ¡Crear empresas para dar ocupación a los militares retirados! ¡Entonces tenemos TAME que es ahora Transportes Aéreos Ecuatorianos, la flota naviera, unos bancos, hoteles, hosterías, haciendas, ganaderías y agrícolas! Y hay camiones con militares vendiendo comida con el nombre y el pretexto de la autogestión. ¡Ahí tenemos un problema de fondo que el Ecuador tiene que resolver! El país tiene que debatir el tema militar. ¡Pero los militares ponen como condición de que haya una comisión entre diputados y militares! ¡La Constitución no le asigna al militar esa tarea legislativa sino al legislador! Su insistencia en deliberar es una verdadera locura.

* **Otro punto controversial de la Constitución es aquella en que "las FFAA deben dedicarse al desarrollo económico y social del país". ¿Qué opina usted?**

RR. ¡Si, yo creo que esa disposición se constitucionalizó! Se legalizo porque, en los guarniciones, ¿Qué hacían los militares? Jugar cartas, jugar fútbol, hacer deporte, comer y dormir, por supuesto a más de entrenamiento físico. Y entonces las propias FFAA fueron creando

unidades de servicio social. Y eso les permitió a ellos establecer una política clientelar. Yo diría que esto nace desde los años 60, desde la Alianza para el Progreso y desde la Ley de Seguridad Nacional para evitar la organización del mundo indígena pobre y abandonado del poder civil por los guerrilleros. Entonces para evitar eso crearon servicio social, médicos, alimentos... etc. Pero eso, a su vez, les creó a ellos una relación muy fuerte con los grupos campesinos que es lo que determina o que influye en el golpe contra Mahuad, que es un Golpe Indígena-Militar. Y eso es otra disposición que, a mi juicio, no es buena para la Constitución porque eso es un rol del Estado y de las instancias civiles.

* **Eso hicieron los militares franceses durante la colonización de África en el siglo XIX: después de la conquista, un trabajo de desarrollo de la nueva región. Pero se justificaba porque eran los únicos representantes del poder en esta zona.**

RR. ¡Claro, es muy parecido! ¡Por ejemplo, vienen las navidades, las FFAA entregan juguetes a los niños pobres! Viene una catástrofe, no es el Ministro de Bienestar Social, sino el Coronel tal quien entrega raciones alimenticias a los pobres del sector inundado. Porque también la Constitución en los casos de conmoción o de catástrofe interna les permite la intervención. Pero yo diría su intervención es para mitigar el problema no para sustituir al Estado Social. En este caso es normal, que ayuden a la gente pero no para que le manden alimentos, ropa y hagan políticas sociales que debe hacer la institución social del Estado. Ese dispositivo constitucional también es ajeno a las naturalezas de las FFAA y por eso resumiría que en el Ecuador la relación entre el militar y el Estado corresponde a una sociedad predemocrática. ¡Ellos además aseguran la protección de las empresas y tienen empresas! Yo estoy diciendo que los militares no deben tener esas empresas, solamente empresas relacionadas con el tema de la Defensa. Y lo que pasa en las FFAA pasa en la Policía. La Policía Nacional tiene una empresa que es compañía mixta donde no hay licitaciones, donde no hay competencia. Y acaban de hacer una alianza con una empresa americana para montar a una empresa de gas lacrimógeno para exportar a los países conflictivos de América del Sur.

* **Independientemente del problema de la frontera norte, y de que se haya solucionado el conflicto con Perú, ¿Cuál es la posición de su partido sobre el alto presupuesto militar?**

RR. Los militares sostienen todo lo contrario. Una de las acciones positivas, que lideré, que hizo el Parlamento en el período anterior fue eliminar una ley que les garantizaba la participación en la regalías petroleras a más de los gastos reservados, y una parte del presupuesto militar era confidencial. Tú abrí la pro forma

presupuestaria, encontrabas el presupuesto del Ministerio de Finanzas pero no sabías que al otro lado en secreto, había otros noones oficiales. Entonces en términos presupuestarios, hemos avanzado lentamente a la transparentación. Y las FFAA se vieron ofendidas por el Congreso porque hicimos eso. ¿Sin embargo, quien enfrenta el problema? ¡Cuando Mahuad llegando a la Presidencia, se encontró con un primer decreto en donde él tenía que firmar un endeudamiento de más de 1000 millones de dólares para adquisición de material bélico! ¡Cuando la única opción para Ecuador era la paz con Perú! El diferente con Perú, fue el gran pretexto para ir incrementando el presupuesto militar sin control. Mahuad redujo el presupuesto a la mitad, eso les enfureció y le votaron a causa de la signatura de la paz con Perú también. Porque las tensiones en América Latina son un buen negocio para traficar con las armas y porque además tenemos un concepto de soberanía en el Ecuador que todavía esta encarnado en el pasado.

Tengo un proyecto de ley que espero que sea aprobado hoy o mañana donde en el comité de licitaciones de los militares, esta el Contralor General del Estado como juez y parte. ¡Porque él tiene que juzgar esas cuentas! Para ver si el Ecuador logra un poquito de institucionalidad. Porque mi hipótesis de trabajo es que Ecuador esta más cerca de Bolivia o de Haití, que de Chile o de Costa Rica. Eso es mi diagnostico.

- * **En su reforma usted no propone el fin del servicio obligatorio, pero ¿No se necesita una fuerza realmente profesionalizada y sobre todo muy especializada?**

RR. Las amenazas han cambiando y eso es el problema por supuesto. Hay un libro que hicieron los militares que se denomina el "Libro Blanco" pero es más literatura que realidades. Estoy señalando que el servicio obligatorio debe ser potestad del Presidente de la Republica. ¡Con FFAA profesionalizadas, no se debería necesitar! Estoy desarrollando yo, la Institución de la Objeción de Conciencia porque la Constitución te da esa garantía. Pero ahora no se admite, yo estoy planteando un esquema para que sea viable este derecho. Y segundo, hoy todos los jóvenes de 18 años tienen que inscribirse en el servicio militar obligatorio lo que cuesta al Ecuador de 100 a 150 millones de dólares. ¡Es una sobrevivencia de los más pobres! Entonces es algo absolutamente inútil y además seguimos con la concepción militarista de que el patriotismo pasa por ser militar cuando el patriotismo debe pasar por los valores cívicos de la República, del Estado de Derecho. ¡Se podría reemplazar por ejemplo por un servicio civil comunitario para hacer la reforestación de tal sector o cuidar los parques nacionales! ¡Pero eso no lo hacen! Por eso debemos dialogar para mejorar la calidad de la Democracia, para que ellos puedan construir una institución que se deba al Estado de Derecho y no a los políticos del turno. ¡El Ecuador no tiene instituciones, es más, el Ecuador no tiene Estado! Soy muy pesimista pero quiero ser objetivo. Este país va muy, muy mal.

* *Guillaume Bosch (Licenciado en Historia de las RRll. Master en Historia Militar, Defensa y Políticas de seguridad, Universidad Paul Valery, Montpellier, Francia. Investigador invitado de la Fundación DSD)*

OBSERVATORIO DE LA REFORMA MILITAR

Entrevista al Ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, realizada por Guillaume Bosch*

- * **Como militar y Ministro de Defensa, ¿cómo juzga usted el estado actual de la FFAA ecuatorianas?**

M. Las FFAA se encuentran en este momento en un proceso de reestructuración y de transformación de la Defensa. Lo que significa que para el presente periodo administrativo del Presidente Palacio, se establecieron dos objetivos estratégicos en la agenda de la Defensa. El primer objetivo es el fortalecimiento de la institucionalidad y de la profesionalidad de las FFAA, y el segundo, sentar las bases para la reestructuración, las bases doctrinarias, legales para la transformación de la Defensa. Estos objetivos se han cumplido en un 70%. Hemos realizado la actualización del cuerpo legal, lo que corresponde a la Ley Orgánica de

la Defensa Nacional, una Ley de Personal, una Ley de Previsión Social, una Ley de Control de Espacios Acuáticos y una Ley General de Puertos. Estos cinco cuerpos legales han sido presentados al Ejecutivo para su aprobación y se han enviado al Congreso Nacional.

En el campo educativo, se ha establecido un plan de fortalecimiento de los valores profesionales y de la cultura democrática, con el propósito de mejorar la calidad humana y de evitar que se repitan incidentes de politización de los miembros de la institución, y lograr una mayor dedicación a su desempeño profesional y una consolidación y fortalecimiento de su perfil de valores profesionales. Esto forma parte del primer objetivo.

Para la reestructuración, era indispensable complementar a la parte legal, la política de Estado relacionada con la Defensa Nacional. El Ecuador tiene una política de Defensa Nacional desde el año 2002 y era necesario realizar una evaluación de cómo se ha venido cumpliendo. ¿Cuáles han sido los cambios en los escenarios estratégicos, en los objetivos estratégicos? En este sentido se han elaborado varios seminarios internacionales. Hemos realizado varios convenios con Ministerios de Defensa para recibir apoyo, intercambio profesional y apoyo directo en la Política de Defensa. Hemos hecho convenios con España, Chile, Argentina y han venido delegaciones. En esta semana tuvimos la presencia, por segunda ocasión, de una delegación de España. Y, por tercera ocasión, de una de Chile. Por cuanto España, acaba de tener una aprobación de su nueva Ley Orgánica y en este momento, está en un proceso de reestructuración de sus FFAA, por esta razón, vinieron a transmitirnos sus experiencias con un grupo de alto nivel que esta formando las FFAA del Ecuador para revisar esta reestructuración de las mismas.

* **He visto que hay un convenio previsto con Francia. ¿No?**

M. Con Francia tenemos un convenio en dos sentidos. Uno relacionado con el intercambio y entrenamiento militar para operaciones de selva con la legión extranjera que ya tiene varios años en el país. Realizamos intercambios con personal que se encuentra de otra mar como se llama en Francia, las tropas coloniales vienen a hacer entrenamiento de selva. De igual forma va nuestro personal a realizar entrenamiento de selva con tropas francesas. Otro, en proceso, es para actualizar los estudios y mejoramiento curricular del Instituto de Altos Estudios Nacionales con la Escuela de Altos Estudios de París. Nuestra intención es mejorar la calidad de los militares en su personalidad, valores, los currículos en cuanto a reforma educativa y luego en el campo operacional ver como las FFAA tanto de España como de Chile han tenido su reestructuración para aprovechar esas experiencias en el país.

* **¿Entonces usted es partidario de una verdadera profesionalización; lo que implica acabar con el servicio obligatorio?**

M. No, el servicio obligatorio se mantendrá. La profesionalización se refiere a una dedicación más absoluta a lo que corresponde a sus misiones como FFAA y tareas de Defensa y la misión constitucional de Defensa Nacional. A eso nos referimos como la profesionalización. El servicio militar obligatorio será reajustado, readecuado pero se mantiene. Nuestro país no tiene condiciones económicas para tener FFAA

100% de profesionales. Necesitamos el servicio militar obligatorio.

* **¿Y cuál es su opinión sobre la reforma propuesta por el Diputado Rivera?**

M. Es una muy buena propuesta que necesita mejorar en cuanto a las especificaciones técnicas de lo que significa preparación, entrenamiento y empleo militar. El principal actor de la reforma, de la transformación de la Defensa son las FFAA. La función esencial de la sociedad, de la Nación ecuatoriana, del resto de las instituciones, es de participar en los lineamientos de cómo tiene que reestructurar las FFAA, porque es la demanda social la que establece los requerimientos de sus instituciones. Es la población la que debe indicar como debe desempeñarse una institución, cuáles son sus tareas, sus misiones. Es una imposición social pero eso no excluye al principal actor que es la institución militar. En ninguna parte del mundo se les excluye a los militares de su propia transformación. Esto lo esta haciendo España, lo esta haciendo Chile, lo hizo ya Argentina y los tres modelos son nuestro referente para aprovechar esas experiencias.

* **El Diputado Rivera habla de la subordinación de las FFAA al Estado de Derecho. Pero la misma Constitución dice que los militares son garantes del ordenamiento jurídico del Estado. ¿Qué le parece?**

M. ¡Así es! Cuando hablamos del ordenamiento jurídico no quiere decir que se mal interprete el hecho de que los militares, por error le quiten el apoyo al Presidente en una situación de crisis profunda. Eso no es una misión constitucional de FFAA. Eso es una distorsión, una mala interpretación política sobre la institución militar. Cuando la Constitución dice "garantes del ordenamiento jurídico", no esta diciendo que las FFAA son dueñas del ordenamiento jurídico del país. Lo que dice es que, junto con las otras instituciones, deben garantizar el ordenamiento jurídico. El Ministerio Público es el responsable del ordenamiento jurídico. La Constitución, las Leyes de la República y los convenios internacionales son el sustento, son la materia objetiva del ordenamiento jurídico.

¿Y quién garantiza que se cumplan esas leyes, esos convenios internacionales, la vigencia de la ley? Por norma, en todos los países, son las FFAA la fuerza pública, la que garantiza que se cumpla. Entonces malinterpretar que las FFAA son dueñas de la democracia, es un error tendencioso que acusa las FFAA en función de ciertos líderes militares que sumidos en una gran crisis política, de anarquía interna, optan por ciertos medios y se considera que eso es una responsabilidad de la Constitución.

* **Durante las destituciones de los tres presidentes (Bucarám, Mahuad y Gutiérrez), ¿las FFAA tuvieron un rol importante?**

M. ¡Como tuvieron todos! ¿Quién va tener un rol importante en una crisis interna de convulsión y anarquía que existió en el país? Entonces la única institución que queda con cierto nivel de estructuración jerárquica es la que tiene que participar para evitar la desinstitucionalización y la descomposición total del Estado. No ha sido por iniciativa de las FFAA o por un problema institucional que se ha generado esta crisis política interna. Su origen es en la propia vida política del país y en esa anarquía lo único que queda en pie era una institución para salvar al resto de las instituciones, fortalecer y retornar en alguna medida sin que haya un derramamiento de sangre innecesario.

* **¿Qué le parece el hecho de que el Ministro de Defensa sea casi siempre un militar?**

M. ¡Las ambiciones de ser Ministro de Defensa no están en ser hombre, mujer, civil o militar! Está en la capacidad, en el liderazgo y en la forma de poder conducir a una institución y a un país de tan difícil administración, de confusión de diversos problemas de orden político, de orden militar, de orden económico, de orden internacional. Cuando por primera vez vino la señora Michelle Bachelet, fue por invitación del Subsecretario de Defensa que fui yo en esa época. Cuando estuve de Director Ejecutivo del Libro Blanco, y como teníamos como una gran experiencia anterior, el Libro Blanco de Chile en la política de Defensa Nacional, la invité. Precisamente quería demostrar que para ser Ministro de Defensa hay que ser como la señora Bachelet, graduado en estudios de seguridad con postgrados en defensa y seguridad, con solvencia y sin odios interinstitucionales; con un criterio de país y con una gran reflexión política y militar integral. Si tuviéramos personajes de esa naturaleza, como Martha Lucía Ramírez de Colombia, como Vivianne Blanlot actualmente en Chile. Esas son las personas que deben asumir la dirección de la Defensa. Entonces el estereotipo y el vicio intelectual que se está formando en el país, de que los militares son golpistas, de que no se sujetan al poder civil, de que son dueños del Ministerio de Defensa, son complejos que no han sido todavía superados eficientemente.

* **Pero en Europa y sobre todo en Francia, tenemos la visión de que el Ministro de Defensa es el representante del Presidente ante las FFAA. Por eso debe ser un civil, por supuesto con una especialización en Defensa y Seguridad.**

M. Eso es un concepto errado que se tiene acerca de nuestro país. El que sea Ministro de Defensa militar no quiere decir que es el representante corporativo, sin-

dical o de elección de los militares. Es el representante del Gobierno y el actual Ministro de Defensa ha demostrado que es un representante del gobierno y ha marcado la distancia correspondiente de lo que es política, Gobierno e institución militar. Entonces, esas falsas conjeturas y esa imagen errada que se tiene en el país sobre el Ministro de Defensa o sobre la forma de pensar de los militares, no es auténtica.

* **Otro punto controversial de la Constitución es el de la dedicación de los militares al "desarrollo económico y social del país". ¿Qué papel tienen las empresas? ¿Las acciones humanitarias con los indígenas?, etc.**

M. Hay que pensar lo que es en las FFAA, el apoyo a la comunidad y lo que es apoyo al desarrollo con las empresas militares. Una de las razones de Estado es el contacto con la población, porque no somos indolentes, ni un país del primer mundo. Yo no veo a Francia haciendo tareas comunitarias en las diferentes ciudades o regiones ni en ningún país. Nosotros quisiéramos tener esas condiciones como la tiene Francia, España o Alemania, pero no somos estos países y nuestra realidad es absolutamente diferente. Ninguna de las instituciones de este país puede sentirse con criterio del primer mundo, ni con mentalidad auténtica. No podemos ser indolentes con una población que puede estar frente al cuartel sin recibir ayuda de los militares. Eso generaría una división nacional mayor a la que ya tiene nuestro país. En cuanto a las empresas militares, yo también participo que no existan. Pero hay que ver ¿Qué FFAA en otros países aportan a su propio presupuesto con el trabajo de la institución? El 20% de nuestro presupuesto, cubrimos nosotros mismos. Es decir de los 120 millones de dólares que recibimos del presupuesto del Estado, el 20% es generado por la misma institución. Entonces, si tenemos una responsabilidad de Estado y queremos separar en forma absoluta las actividades específicamente militares, de otras que no corresponden a la institución militar, hay que asumir las responsabilidades del Gasto de la Defensa. Y hay que asumir el costo de la soberanía. De lo contrario, deberíamos desechar el apoyo que tenemos de EEUU y las asistencias que tenemos de otros países, para poder tener una cierta independencia en la administración y en la gestión de la Defensa. Es fácil decir que no exista participación, pero cuando se recortan las regalías del petróleo, y durante más de cinco años, unos 300 millones de dólares no han ingresado a la repotenciación, mantenimiento, mejoramiento del sistema de Defensa, se debe hacer un estudio comparativo de lo que significa eso y las acciones que se toman.

* **¿Entonces eso justificaría el presupuesto de las FFAA, que es uno de lo más altos, en porcentaje del PIB, de América Latina?**

M. ¡Los presupuestos de la Defensa están en correspondencia no de los países si no de lo que tiene que cumplir! No solamente estamos hablando comparativamente con Costa Rica o no podemos compararnos con otros países en función de cómo manejan su sistema de Defensa y la independencia que tienen. Yo le pregunto cuál de los países de Sur América tienen las diversas situaciones de Seguridad y Defensa que cumplir como la tiene el Ecuador. ¡Ningún país de América Latina tiene al mismo tiempo tan cantidad de problemas relacionados con Defensa y Seguridad como lo tiene el Ecuador! A excepción de Colombia que es una guerra interna, pero es interna y es único. Es de inmensa magnitud pero es único. El Ecuador tiene problemas en todos lados.

* **Parece que en este país son los militares que se encargan también de la seguridad interna. ¿Qué opina usted de esa situación?**

M. Ni la Constitución, ni la voluntad, ni el sentido profesional de los militares es ser policías. ¡Nuestra máxima aspiración es ser buenos militares! Por consiguiente no aspiramos a ser buenos policías y eso es otro de los errores conjeturas que se tiene sobre nuestro país. Pero asimismo, cuando hay problemas tan graves como la posibilidad de que una nave transporte veinte toneladas de droga, las FFAA no pueden decir que dan toda la facultad a que EEUU detenga, transporte, ejerza justicia y realice todas las operaciones de contra narcóticos por el Ecuador. O a su vez, hay que dotar a la Policía Nacional de buques, de aviones, y de todos los recursos para que cumpla con su misión. Entonces hay que diferenciar lo que es responsabilidad de un Estado frente a los problemas de su seguridad, y otra cosa es que se piense que los militares tenemos como sueños ser buenos policías.

* *Guillaume Bosch (Licenciado en Historia de las RRH. Master en Historia Militar, Defensa y Políticas de seguridad, Universidad Paul Valéry, Montpellier, Francia. Investigador invitado de la Fundación DSD)*

ECOS DEL CONGRESO

Proyecto	Código	Fecha de Presentación	Auspiciante	Partido	Estado del Protecto
Reformatoria a la Ley de Personal de las FFAA desempeñar cargos públicos	25-262	03/10/2004	RIVERA MOLINA RAMIRO	DP-UDC	Publicación 09/16/05
Orgánica de las FFAA	25-270	03/24/2004	RIVERA MOLINA RAMIRO	DP-UDC	Distribución 03/25/04
REFORMATORIA A LA LEY DE LAS FURZAS ARMADAS	26-613	03/16/2005	CAJILEMA SALGUERO CARLOS XAVIER ERAZO REASCO RAFAEL WASHINGTON VILLACIS MALDONADO LUIS ALFREDO	MPD	Primer Debate 05/03/06
De la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana	26-656	05/03/2005	VIZCAINO ANDRADE LUIS FELIPE	MITD	Primer Debate 04/18/06 Pasa a Segundo Debate
De la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana	26-860	09/14/2005	GARCES DÁVILA MYRIAM DEL CARMEN	ID	Primer Debate 04/18/06 Pasa a Segundo Debate
REFORMATORIA A LA LEY DE LAS FURZAS ARMADAS	27-1017	01/31/2006	AGUIRRE RIOFRÍO MIREYA SOLEDAD	DP	Distribución 02/02/06
Reformatoria al artículo 405 del Código Penal (Tipifica los delitos contra la Seguridad Ciudadana en los escenarios deportivos)	27-1125	05/02/2006	HARB VITERI ALFONSO	PSC	Distribución 05/05/06
De Personal de las Fuerzas Armadas	27-1143	05/06/2006	FUNCIÓN EJECUTIVA ORDINARIO		Distribución 05/19/06
Orgánica de las Fuerzas Armadas	27-1144	05/16/2006	FUNCIÓN EJECUTIVA ORDINARIO		Distribución 05/19/06

Fuente: Página Web Congreso Nacional del Ecuador: <http://www.congreso.gov.ec/index.asp>

CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA

RESUMEN DE LOS TEMAS SOBRESALIENTES EN MARZO ABRIL 2006

El Observatorio de Relaciones Civil-Militares y Fuerza Pública es parte importante del trabajo que realiza la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa. El Observatorio ha sido útil para dar seguimiento a los acontecimientos en torno a temas que competen a las instituciones de la Fuerza Pública. También para generar una discusión permanente sobre los cambios que son indispensables para la construcción permanente del Estado de Derecho. En el período marzo-abril de 2006 resaltan tres temas fundamentales.

1. FRONTERA NORTE, ECUADOR-COLOMBIA

Conflicto en El Carmelo

A la 01h00 del 6 de marzo, una fuerte detonación alertó a los pobladores de la parroquia El Carmelo, al nororiente de Carchi, fronterizo con el corregimiento colombiano de La Victoria, zona dominada por las FARC. Un contingente militar fue movilizado. Pobladores dicen que insurgentes descansan, se abastecen y hasta realizan actividades deportivas y culturales. (El Comercio 06/03/06)

80 militares, dos camiones Reo y dos jeeps Hummer ingresaron a la parroquia, para reforzar el patrullaje. También el ejército colombiano tomó medidas de control en La Victoria para impedir el ingreso de productos y gas desde El Carmelo. El coronel Juan Francisco Gavilanes, jefe del grupo de Caballería Yaguachi, unidad encargada de la zona, ha señalado que existen amenazas de un posible enfrentamiento. "Y lo que más nos preocupa es que lleguen desplazados. Los puntos más sensibles son: El Carmelo, y Santa Bárbara, y La Bonita en Sucumbíos". (El Comercio 08/03/06)

Incursoiones Aéreas y reacciones diplomáticas

Naves militares de Colombia volvieron a incursionar en territorio ecuatoriano, (Puerto Nuevo, noroeste del cantón Lago Agrio). Las naves (al parecer dos) sobrevolaron 5 kilómetros de frontera, atacando a guerrilleros acampados en el Teteyé colombiano. La incursión colombiana fue detectada por una patrulla militar del Batallón de Selva 56 Tungurahua. Inteligencia Militar señala que Puerto Nuevo es punto de abastecimiento de las FARC. (El Comercio 13/03/06)

El Ministro Jarrín, de Defensa, denunció la violación del territorio ecuatoriano: "No hubo una incursión, sino una violación del espacio aéreo, que está siendo investigada". El general Lesmez, Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), dijo que aviones co-

lombianos no violaron ningún espacio aéreo, solo protegían a los pobladores. Jarrín añadió que radares de Ecuador sí detectaron a los aviones colombianos. (El Comercio 14/03/06)

En los primeros días de marzo se registró una masiva presencia de la guerrilla de las FARC en Puerto Nuevo (norte de Sucumbíos, Ecuador) y en los corregimientos colombianos Teteyé, La Florida, Nueva Unión y Puerto Colombia. Se teme nuevas incursiones del ejército colombiano por la presencia de las FARC en la frontera común. (El Comercio 15/03/06)

La Cancillería ecuatoriana no descartó recurrir a la OEA y a la ONU para reclamar por eventual violación del espacio aéreo ecuatoriano. El Canciller Francisco Carrión, esperará resultados de la reunión que mantendrán militares de ambos países sobre el puente del río San Miguel. Si se confirma ingreso de aeronaves, y Bogotá no ofrece disculpa, enviará nota de protesta al gobierno colombiano. Enfatizó importancia del cumplimiento de la hoja de ruta fijada en diciembre pasado con la Canciller Carolina Barco. El general Ernesto González, Director de Inteligencia del Ejército ecuatoriano, presentó en la mencionada reunión, reportes de la estación de radar, con pruebas de la incursión. (*Expreso de Guayaquil* 15/03/06) Efectivamente, el 15 de marzo, el Ministro ecuatoriano de Defensa, Oswaldo Jarrín, confirmó, con pruebas basadas en radar; la incursión de las aeronaves colombianas sobre Ecuador, mientras se atacaba a irregulares de las FARC. (*Expreso de Guayaquil* 16/03/06)

Posiciones de los dos países

En entrevista con los medios, el Canciller Carrión destaca que lo que respalda la protesta a Colombia por la incursión colombiana en la zona de Puerto Nuevo, es la información del Ministerio de Defensa de Ecuador. Una posición opuesta se mantiene por parte de Colombia (no existió violación del espacio aéreo), por tanto, se debe procurar una estandarización de los puntos de referencia geográficos, que deben ser registrados por los radares. Se esperaría una disculpa colombiana y propone un mecanismo para evitar problemas de ese tipo en el futuro, procurando mantener una relación cordial. (El Comercio 19/03/06)

Un editorial del Diario El Tiempo de Bogotá, se refiere a la situación diciendo que no será la última, dado que es una zona "caliente" por historia entre los dos bandos. La presión militar del Plan Colombia ha empujado a las FARC hacia el otro lado de la frontera. La Cancillería de Colombia señaló que se dio por la falta de homologación de los radares, pero existen problemas mayores que revisar que es el narcotráfico, la guerrilla

y los paramilitares. Todos estos conflictos pueden ser una cortina de humo de lo que está sucediendo en los procesos electorales de los dos países. (El Comercio 22/03/06)

El 22 de marzo, Colombia denunció que aviones A-37 de la FAE sobrevolaron el espacio aéreo por dos horas el Municipio de San Miguel, en la frontera entre Putumayo y Ecuador. (ecuadorinmediato.com 23/03/06) La Canciller colombiana, señaló que no amerita excusas, pero que se deben homologar los radares que los hará la Combifron. El canciller (s) Ribadeneira de Ecuador, señaló que el tema debe ser arreglado por los militares y que la denuncia es negada por la FAE, ya que los vuelos fueron no autorizados. (Expreso de Guayaquil 24/03/06) Esta denuncia, motivó al encuentro de jefes militares en el Cenaf en Ecuador. El Director de Inteligencia colombiana Luis Ardila, presentó el video de comprobación de la incursión. La delegación ecuatoriana estuvo presidida por el Director de Inteligencia del Comando Conjunto de las FFAA, Gnral. Ernesto González, el cual señaló que se trataba de un video casero y que Colombia no ha presentado pruebas técnicas (El Comercio 25/03/06). El Ministro Oswaldo Jarrín, señaló que Colombia no presentó pruebas suficientes sobre las supuestas incursiones en comparecencia ante la Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional. El Gobierno colombiano insistió en la necesidad de sincronizar los radares del Ecuador. La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, señaló que los incidentes fueron provocados por el "desajuste" de las antenas de registro de ambos países, y acusó a las FARC por los altercados que han sucedido con Ecuador. (El Comercio 30/03/06)

Finalmente el Canciller Carrión confirmó el 22 de marzo ante el Consejo Permanente de la OEA, que el Ecuador se mantendrá al margen del conflicto colombiano. Precisó que la seguridad del Ecuador "se ve frecuentemente amenazada por la existencia de grupos irregulares armados al otro lado de la frontera", por lo cual se velará por la inviolabilidad del territorio, y se procurará por garantizar la soberanía e integridad territorial. (Expreso de Guayaquil 23/03/06)

2. SEGURIDAD CIUDADANA

En recientes meses se ha activado el debate acerca de la Seguridad Ciudadana, especialmente por la ola de hechos delictivos y de violencia suscitados en Guayaquil. El tema ha girado en torno a las posturas del Gobierno, Municipio de Guayaquil, la Función Judicial, además de las posturas civiles.

El Municipio de Guayaquil, la Policía Nacional y entidades privadas firmaron el 10 de marzo los estatutos de la creación de la Corporación para la Seguridad Ciudadana; conformada por: la Comisión de Tránsito

del Guayas, el Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, la Junta Cívica y miembros de la Cámara de Producción. El alcalde Nebot señaló que la Corporación apoyará a la Policía, pero no dependerá del Gobierno; se financiará con fondos del Cabildo, que entregará tres millones de dólares al año; tomará posesión de algunos bienes, que luego serán entregados a la Policía. Carlos Calahorrano, Jefe de Estado Mayor de la Policía, señaló que esta entidad tendrá facultades para generar políticas públicas y locales de seguridad, además se realizará una veeduría y hará labores de fiscalización de la acción de los uniformados. (El Comercio 11/03/06) Según reportes de la Policía, la violencia en Guayaquil aumentó en un 5% en el primer trimestre del año, comparado con el mismo período del año pasado. En cuanto al robo aumentó en 500%. Más grave fue el aumento de robos a domicilio, lo cual creció en 900% con respecto al mismo período (Hoy 05/04/06)

Además se realizó en Guayaquil un evento impulsado por el Alcalde, para tratar el tema de la inseguridad, contó con la presencia del Presidente. Además de pedir la destitución de los fiscales negligentes y pedir recursos para la Policía, el Alcalde exigió una política estatal de seguridad. (Hoy 11/04/06) La promesa de la cita fue la creación de la Subsecretaría de Seguridad, que servirá para el control de la delincuencia, afirmó el Presidente. Nebot también solicitó cambios en la Fiscalía y los jueces de la Corte Superior. Palacio prometió la entrega de 8.5 millones de dólares para seguridad, que puede incluir tres millones para financiar la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil. (El Comercio 11/04/06) La Policía anunció ocho cambios en la jefatura de sus unidades operativas, esto fue anunciado por Vico Hugo Cozar (Jefe del Comando Guayas No. 2), además señaló que "los cambios buscan fortalecer la parte operativa y administrativa de estas unidades". (El Comercio 12/04/06)

El Ministro de Gobierno Felipe Vega, el 17 de abril, envió un ultimátum a la Policía, si en 30 días no se reducen los índices delictivos, habrán cambios en las cúpulas de la Institución. En Guayaquil en inauguración de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) señaló que "El objetivo es conectar a la ciudadanía con la Policía", además que existirá un subsecretario y dos o tres directivos, pero la carga burocrática será poca. (Hoy 18/04/06) Entre los objetivos de la subsecretaría están: "promover las conductas sociales adecuadas (en la familia y en los planteles educativos) para disminuir la violencia, fortalecer la integración comunitaria, modernizar la gestión policial y mejorar los sistemas de acopio y análisis de violencia y los delitos". (Hoy 21/04/06) En una entrevista a Jaime Nebot se destaca que se debe sanear la justicia y "reorganizar totalmente" la Fiscalía. La seguridad privada señala que "para mí las compañías de seguridad no cumplieron la expectativa, pero ¿sería mejor que no existían?". La nueva subsecretaría debe contar con poco

personal, sino la burocracia será un impedimento. (Expreso de Guayaquil 24/04/06)

Dentro de los propósitos que asume la Policía Nacional en esta ola de delincuencia en Guayaquil, donde se rescatan cinco puntos: los operativos delincuenciales serán mantenidos por los uniformados, además que las estadísticas se generarán diaria y no mensualmente. Nacerá la policía comunitaria, que nacerá de las brigadas barriales y de los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI). Además se incorpora las investigaciones de casos de los uniformados que conforme o colaboren con la delincuencia. (El Comercio 25/04/06)

Gustavo Zúñiga fue presentado como Presidente de la Corporación de Seguridad para Guayaquil, Roberto Ricaurte será el coordinador y vocero de la entidad. Además se enfocará en el mejoramiento de la seguridad privada, donde su personal debe contra con la aprobación de la Policía, Fuerzas Armadas y una empresa privada. (Expreso de Guayaquil 28/04/06)

Pronunciamientos Civiles

En cuanto a las posturas civiles por medio del trabajo editorial se destacan las posturas referentes a:

Existen tres problemas graves con el tema de la seguridad: el aumento de los delitos, de la percepción de la inseguridad y los sistemas institucionales: cárcel, Policía y Justicia. (Hoy 08/04/06). La principal tarea es que se la seguridad sea una real política del Estado, es decir que sean permanentes, así la mejor aliada deben ser los ciudadanos. Por lo sucedido en Guayaquil, la acción ha convocado a ciudadanos, justicia, entre otros, que es parte de la tarea de todos. (Hoy 12/04/06) Seguir en el debate del papel del Estado en la seguridad es ignorar los cambios que se han suscitado desde los ochenta: varias ciudades han implementado planes de seguridad y prevención, expuestas en citas como Barcelona (1987), Montreal (1989), París (1991) y Johannesburgo (1998). (Expreso de Guayaquil 12/04/06) La agudización de la delincuencia es otro síntoma de la crisis que vive el Ecuador, los análisis han llevado a conclusiones, como la alta inseguridad es debida a la pobreza, falta de empleo, auge del narcotráfico, alto niveles de corrupción y la debilidad de respuesta institucional. (Expreso de Guayaquil 14/04/06). Es obvio que las autoridades nacionales y locales estén preocupadas por el deterioro de la seguridad, y otro problema son las decisiones que puede tomar la gente en un ambiente de miedo. Los distintos organismos del Estado deben estar preocupados, todos por igual. Hay problemas claves como la institucionalidad de la Policía Nacional, problema carcelario y la administración de la justicia. El desembolso de dinero es importante, pero como política de seguridad no como presión política y además el pleno cumpli-

miento de los fiscales y los jueces de la Judicatura, en todos los casos y no cuando hay situaciones de sorpresa. (Hoy 16/04/06).

3. COMBATE ANTIDROGAS Y FUMIGACIONES

Según el informe la Junta de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU, señala que se redujeron las hectáreas cultivadas en Colombia, de 86 mil en 2003 a 80 mil en 2004, sin embargo, los cultivos se han desplazado principalmente a Colombia, Bolivia y Perú. En cuanto a los cultivos cercanos con Colombia en el Ecuador, señala que son esporádicos y limitados. (Hoy 01/03/2006). Los problemas que identifica el Departamento de Estado para el caso ecuatoriano son: debilidad de las instituciones públicas y el sistema financiero mal regulado, además de la falta de equipamiento de policías y militares para "lidiar con las presiones de los criminales internacionales". (Hoy 04/03/06) El Jefe del Comando Sur, Bantz Craddock, y algunos senadores demandaron que se reanude la ayuda militar a varios países de Latinoamérica (entre ellos Ecuador), interrumpida porque no han otorgado la inmunidad a los soldados estadounidenses. (Hoy 15/03/06)

Existe preocupación de Bogotá en cuanto a la visita de los miembros de la ONU sugiriendo que se realice el estudio del impacto de las aspersiones con glifosato, es bien vista por la Cancillería del Ecuador, al recibir la señal de dar poca importancia por parte de Bogotá por los resultados de la visita. Según los científicos de la ONU, existen razones suficientes para iniciar el estudio, en especial en salud y ambiente en el cordón fronterizo. La mayor preocupación que tiene Colombia, es que sí se realiza el estudio, deba acogerse a los resultados y resarcir al Ecuador por los daños. (El Comercio 09/03/06)

El Canciller Carrión mantuvo en Washington reuniones con alto funcionarios norteamericanos. Con el presidente del BID, Alberto Moreno, dialogaron acerca de la ayuda del Banco en los planes de cooperación y financiamiento en el país. Se reunió con el delegado para el Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional de EE.UU. Daniel Fisk, con quien habló acerca de narcotráfico y terrorismo. (Expreso de Guayaquil 22/03/06)

Una traducción extraoficial del informe del Jefe del Comando Sur, señala la visión del gobierno de EE.UU. sobre temas de Seguridad. La traducción del Centro Andino de Estudios Estratégicos, señala que el país es vulnerable por la amenaza de las FARC, en lo que incluye: tráfico ilícito, como de cocaína originaria de Colombia y Perú; así como precursores químicos para su producción; y que por ser el dólar norteamericano la moneda de Ecuador, el negocio se torna atractivo. Se destacan actividades como desminado y

ejercicios de entrenamiento médico. (Expreso de Guayaquil 29/03/06)

En la inauguración de una cita bilateral de Colombia y Ecuador, el primer país renovó su compromiso de continuar en 2006 con las fumigaciones manuales, pero sin descartar posible fumigaciones aéreas, las cuales rechaza Ecuador. El Vicecanciller ecuatoriano, Diego Ribadeneira, señaló que se deberían suspender las mismas, bajo la prueba que entregó la ONU, acerca de las enfermedades que se producen en la zona por dicha actividad. (El Comercio 25/04/06) El Vicecanciller de Colombia, Camilo Reyes, señaló que no se descarta llevar delante de nuevo las aspersiones aéreas en el área de frontera, y que han realizado un gran esfuerzo en dicha actividad a nivel de la erradicación manual. (Hoy 25/04/06)

El Canciller Carrión señaló que cuenta con un estudio que define en forma preliminar los parámetros para verificar los efectos sobre los seres humanos de las fumigaciones en la frontera con Ecuador. El informe fue elaborado por la ONU y la OPS. Enviará una copia a Colombia para que comience la labor de elaboración de los términos de referencia. De comprobarse que son dañinos, señaló que Colombia suspenderá las aspersiones aéreas para no afectar a sus pobladores y Ecuador tampoco quiere que suceda lo mismo con los suyos; de no suceder esto señaló que Ecuador "tiene una amplia gama de mecanismos para hacer valer sus derechos y proteger a sus ciudadanos y su territorio", y en adición dijo que el país "no quiere que la zona se vuelva un santuario donde se pueda cultivar coca". (El Comercio 29/04/06)

Reacciones ante el Informe del Departamento de Estado de los EEUU

El informe de 2005 del Departamento de Estado de los EEUU sobre Terrorismo, señala que Ecuador esta pagando el "abandono histórico" de su frontera con Colombia, convertido en área de influencia narco-terrorista por falta de empleo lícito. Las FARC y el ELN, recluta milicianos ecuatorianos, en un contexto de "reacción irregular" del Gobierno de Quito. Reconoce las actuaciones de Ecuador pese a las limitaciones de recursos y capacidades, pero "no ha destinado recursos suficientes para sus fuerzas de seguridad a fin de evitar de manera efectiva y consistente las incursiones fronterizas, y se ha rehusado a condenar a los grupos terroristas colombianos, alegando neutralidad en el conflicto colombiano". Señala que las FARC y el ELN tienen presencia hasta en "tres cuartas partes de las poblaciones fronterizas de Ecuador" y que sus narco-dólares "compran silencio y complacencia". Preocupa la presencia de grupos irregulares como el Grupo de Combatientes Populares (GCP). Finalmente, menciona informes de prensa ecuatorianos que señalan de que Venezuela ha proporcionado entrenamientos a izquierdistas radicales ecuatorianos del Ejército de Liberación Alfarista (ELA). (El Comercio 29/04/06)

El Gobierno del Ecuador rechazó las críticas del mencionado Informe. Se afirma que, el Ecuador está haciendo esfuerzos por mantener la seguridad y la vigilia de la frontera, desmantelando fuerzas irregulares y destruyendo lugares de descanso, con limitados recursos y escasa cooperación internacional. (El Comercio 30/04/06)

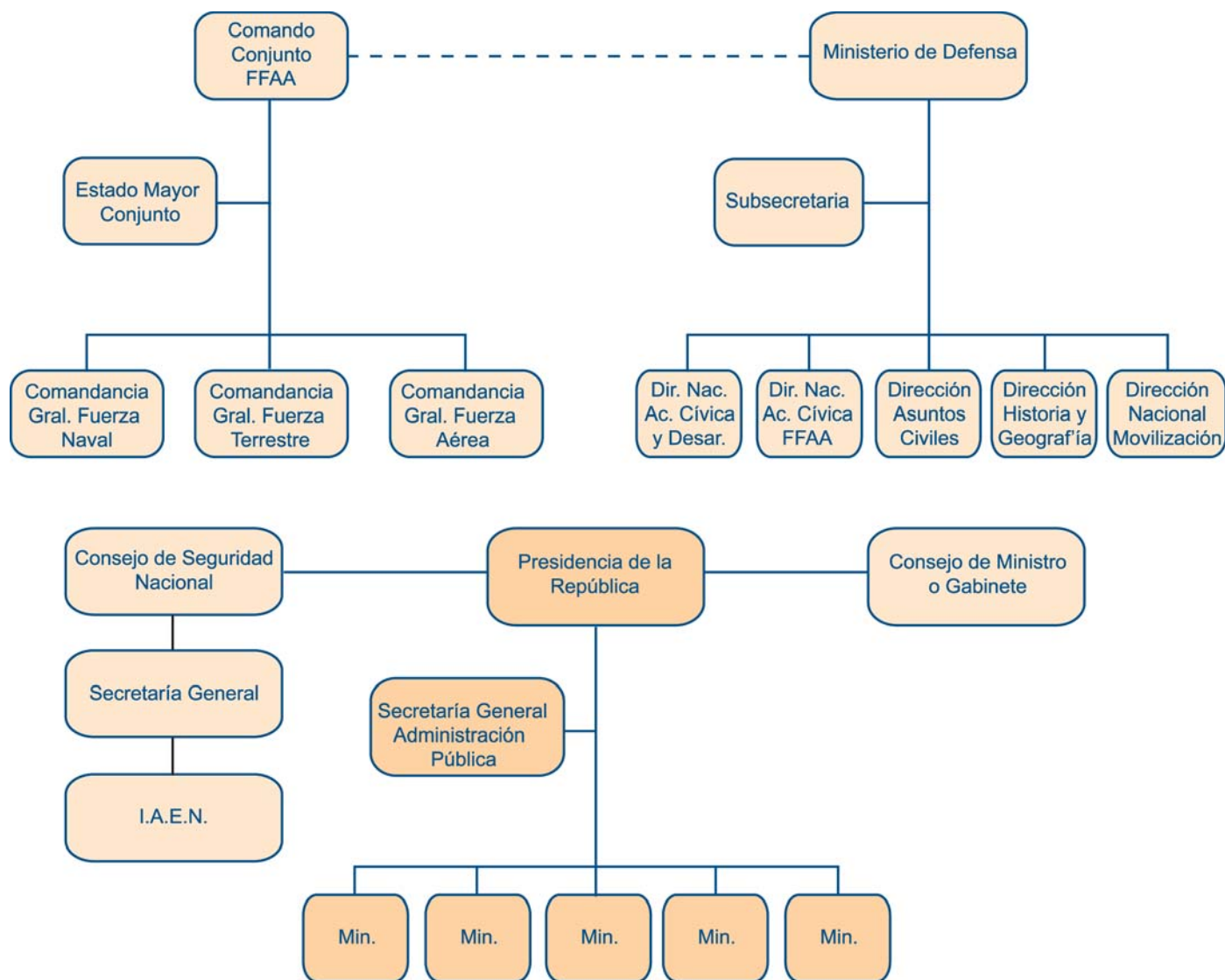
UNA ESTRUCTURA MILITAR SOBREDIMENSIONADA, IMPUESTA SOBRE EL GOBIERNO CIVIL

Esta interesante gráfica extraída de la REVISTA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Num. 2. (Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, Ideograma No. 13, 1980) Con Organigramas y Notas: Lic. Beatriz Alcocer G.) permite apreciar la magnitud de la imposición del poder militar sobre el gobierno civil. Esta estructura, que se heredó de la dictadura, se mantiene casi intacta hasta el momento. Preguntamos: ¿Qué tanto pesa este elemento en la ausencia de autoridad política en el Ecuador?

Notas (1980):

- * En el Consejo de Ministros participa, como es lógico, el Ministro de Defensa. (En 1980, militar en Servicio Activo)

- * El Gabinete ampliado, participan además, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerza Armadas y el Secretario del Consejo Nacional de Seguridad Nacional.
- * En el Consejo de Seguridad Nacional (Presidido por el Jefe de Estado) participan, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Ministro de Defensa como Director del Frente Militar.
- * El Comando Conjunto esta integrado por: El Jefe del Comando Conjunto (Oficial de mas alta graduación) y los Comandantes de Rama (Fuerzas: Naval, Terrestre y Aérea).



Fuente: Revista de Desarrollo Administrativo No. 2 (Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, Ideograma No. 13, 1980)

CON EL AUSPICIO DE:



BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA

Comité Editorial

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

Asesoramiento Internacional

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

Investigación

Juan Rivadeneira Frisch

Relaciones Públicas

Inés Cevallos Breilh

BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA

Toda correspondencia, favor dirigir a:

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

E-mail: bgarcia@puce.edu.ec

Correspondencia y solicitud de ejemplares del boletín:
e-mail: jarivadeneira@puce.edu.ec