

## VEINTICINCO AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO

El 10 de agosto, con un evento que reunió a importantes políticos, académicos y ciudadanos que hacen opinión pública, el Congreso Nacional recordó la fecha en que hace 25 años, la dictadura militar entregó el poder al gobierno elegido meses antes, en una dura contienda electoral, de la cual, paradójicamente, la principal fuerza de oposición era la misma dictadura que la propiciaba.

Dada la complejidad en la que ha devenido la vida nacional en estos veinticinco años, nos imaginamos que las entidades auspiciantes del evento, tuvieron más de una dificultad para configurar la agenda de discusión. Reflexionar sobre los partidos políticos y la participación ciudadana, fue acertado, pero no suficiente. Nos alegramos de que por lo menos el suceso no pasó desapercibido para el Congreso. Cumplir 25 años de vida constitucional, a pesar de los no pocos amagos de golpismo debió haber recibido muchísima más atención, de parte de la prensa, de las entidades académicas y educativas. Las conmemoraciones suelen ocupar por lo menos el año en que decurre el hecho motivo del recuerdo. En esta de los 25 años, posiblemente no haya mucho que celebrar, pero sin duda sí hay mucho por reflexionar. Estamos a tiempo para hacer de esta, una rica oportunidad para una profunda, sincera y pausada reflexión sobre los problemas que han quedado pendientes en estos veinticinco años de vida formalmente democrática. ¿Qué le debe realmente este azaroso período constitucional a la democracia?

Uno de los grandes temas pendientes es, por supuesto, la organización política, en sus dimensiones de representación (partidos ) y de participación (ciudadanía). Pocos recordarán la dura lucha de las fuerzas políticas durante los años setenta, contra una dictadura necia y ambivalente. Un nuevo espectro de partidos políticos resultó de esa dura contienda, una interesante convergencia entre nuevos y viejos líderes avizoraba tiempos de madurez política. Al final, las promesas se agotaron en el ejercicio del poder; se pulverizaron más tarde en los regionalismos y localismos, sobre todo en el "independientismo". ¡Cada ecuatoriano una posición política! Ni bien alguien alcanzó un puesto en la legislatura, cambió de camiseta, se proclamó independiente. La oferta política fácil y la tendencia de los ecuatorianos al fatalismo en el voto irresponsable, han hecho de la política un asunto impredecible. Todo ello abonó el camino para que impere el "populismo cruel y salvaje".

La otra gran deuda de la democracia. Esa de la que no se habló en la conmemoración de los 25 años, es el no haber podido construir, ni en la Ley ni en la práctica, el control civil constitucional y democrático sobre los militares. La Constitución está

## CONTENIDO

### EDITORIAL

#### VEINTICINCO AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO

Pag. 1

#### "LA CASA TOMADA" UNA ALEGORIA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

José Castro Sotomayor

Pag. 2

#### REDEFINICIÓN DE LA MISIÓN POLICIAL EN FUNCION DE LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD

Juan Carlos Rueda Montenegro

Pag. 3

#### PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Ramiro Rivera

Pag. 4

#### CRONOLOGÍA SEGURIDAD Y DEFENSA.

\* Plan Patriota visto desde Ecuador Pag. 5

\* Comando Sur en Ecuador Pag. 7

#### OPINION PUBLICA

Pag. 8

plagada de connotaciones que dejaron las dictaduras. De conceptos falsos y obsoletos como los de la vieja doctrina de la seguridad nacional que intenta someter la sociedad al poder del Estado asumido como fuerza. De ambigüedades en el señalamiento de las misiones de la Fuerza Pública. Cuando la historia, la razón y la civilización exigen lo contrario: que la sociedad democratice al Estado, profesionalice a la fuerza señalando estrictamente sus misiones, y aprenda a resolver sus conflictos políticos de una manera independiente de la tutela militar. Abandonar este comportamiento, más cercano a las sociedades premodernas, y alcanzar niveles racionales de organización política, sometiendo la fuerza al derecho, requiere

## “LA CASA TOMADA”; UNA ALEGORÍA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

José Castro Sotomayor\*

El argumento del cuento de Julio Cortázar, “Casa Tomada”, sirve de analogía para abordar el tema de la seguridad ciudadana en nuestro país. El temor se va moviendo de manera sigilosa y apoderándose de espacios cada vez más amplios. La idea metafísica del temor es en una de las transformaciones de la angustia metafísica de los seres humanos.

### Nueva realidad, nuevos conceptos

En el Ecuador, el sentido cotidiano de la inseguridad alcanza matices mucho más marcados si vemos el problema a la luz de las políticas estatales que no han podido desarrollar, de manera oportuna, la garantía de la continuidad del Estado y de la sociedad a la que representa. En el actual debate de la seguridad ciudadana, sobresale la idea de que es el sistema político el que debe ofrecer respuestas. La nueva visión descansa en un concepto de democracia que comprende no solo el funcionamiento óptimo de los sistemas de elección y el ejercicio de los derechos políticos (democracia formal), sino que rescata el derecho al bienestar y la seguridad. La elaboración de una política pública de seguridad, determina las circunstancias que permiten acciones de protección, llevadas a cabo por las instituciones estatales destinadas a este fin: la Policía y las Fuerzas Armadas. A este respecto, destaquemos que:

a. El nuevo contexto internacional que se inicia en 1989, con el fin de la Guerra Fría, acelera y/o profundiza los procesos de democratización también de las políticas de seguridad en la mayoría de países de América Latina, modificando la percepción de las inseguridades. Al reducirse el número de “sospechosos” y la paranoia estatal y social, se abre la posibilidad de discutir y poner en conocimiento de la sociedad las formas en que se puede proteger. La participación ciudadana surge como eje del proceso de reinserción social de las instituciones estatales de control, al replantearse los objetivos que deben ser perseguidos en el tema de la seguridad y en respuesta a la multiplicación de intereses y percepciones característicos de la posguerra fría.

b. Se recupera el conocimiento social sobre las diferencias entre Policía y Fuerzas Armadas, esto es, sobre los referentes de la seguridad interna y la seguridad externa. La primera, tiene como finalidad el mantenimiento del orden público y la garantía de la protección de los derechos de la persona. Cuando hablamos de seguridad externa, el referente es la relación entre Estados, por lo que las acciones se realizan con el fin de evitar cualquier agresión a la soberanía y patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

de grandes cambios. Una integración organizacional deficiente hace de las fuerzas armadas un mundo aparte, con sus propias atribuciones, con demasiados avances en campos que no competen a una institución militar moderna. Si es un mundo aparte, ¿Para qué servirá esta institución? ¿Servirá para el Estado y la Nación?, ¿Servirá sólo para sí misma? Este desafío requiere que la clase política de este país entienda la importancia que realmente tiene. Mientras no lo haga, no habrá institución que resista el oportunismo de cualquier caudillo con ínfulas de redentor. Tampoco podremos huir de aquel sino que Marx ironizó en El 18 Brumario de Luis Bonaparte: “La historia se repite, unas veces como tragedia y otras, como comedia”.

La percepción de esta diferencia no es común en toda Latinoamérica; en algunos de sus países no se delimitan las funciones concretas de estas dos entidades. En Ecuador, la Constitución de 1945 introdujo la distinción entre los roles y responsabilidades de cada una. En el Art. 120 “se refiere expresamente a la Policía como una institución civil, sin fuero especial, destinada principalmente a garantizar el orden interno y la seguridad individual y colectiva”. Las Fuerzas Armadas quedaron reservadas para la seguridad y la defensa nacionales considerando la presencia —real o hipotética, actual o potencial— de un enemigo externo, frente al cual es necesario desarrollar una capacidad de protección efectiva en todos los campos. Existen intensas e interesantes discusiones al respecto, pero no las vamos a desarrollar aquí por no ser el objeto central de este análisis.

### Militares y Policías: una relación de ida y vuelta

La Constitución de 1945 fue la última con visiones civilistas. Las posteriores dictaduras militares introdujeron el concepto de la Seguridad nacional, confundieron seguridad interna con la externa, y causaron confusión en las funciones militares y policiales. Virtualmente una institución invadió los espacios de la otra, creando desconcierto en la sociedad y distorsiones en el plano de los conceptos y de las bases de las políticas públicas. Las acciones conjuntas entre Policía y Fuerzas Armadas, responden a una percepción caótica de los nuevos escenarios, donde los delitos comunes y la violencia cotidiana se mimetizan con problemas globales o internacionales, como el terrorismo, el narcotráfico o la guerrilla. Esta perspectiva responde a la incapacidad de los gobiernos para distinguir claramente los escenarios.

Las modalidades de “colaboración institucional”, militares y policías, a las que se recurre constantemente tienen la particularidad de aparecer en situaciones críticas, por lo que captan la simpatía de los ciudadanos, que perciben como necesaria la presencia de la fuerza militar en el control social. Si en términos de “popularidad” es acertado; a nivel institucional genera enormes confusiones en las estructuras institucionales de los cuerpos del orden, adaptados a estas tareas “siempre provisionales”. Los cambios pueden verse en el incremento de métodos militares asumidos por la Policía, evidentes en la acción de grupos especiales como el GOE (Grupo de Operaciones Especiales), Unidades Anti secuestro, unidades antidrogas (asociadas con la DEA norteamericana).

En la parte militar, la ampliación de sus funciones, justificada por el expandido concepto de seguridad, le permite controlar directamente a la población en múltiples aspectos: campañas de salubridad, educación, alimentación, vivienda, entre otras, llegan a ser consideradas como acciones que “apoyan la seguridad nacional”. Seguridad y desarrollo terminan identificándose de una manera peligrosa para el fortalecimiento de otras funciones del Estado y atentan contra la profesionalización militar. Si bien, la militarización de los métodos policiales puede justificarse por el aumento de la delincuencia organizada, sería ideal que los policías se atengan a las técnicas justificadas por su función, esto es, destinadas a restituir el orden. La diferencia fundamental con los militares es que estos asumen a la delincuencia (y por qué no, al conflicto social) como guerra interna, y en la visión militar, la guerra se gana aniquilando al enemigo. Ningún ciudadano, por disidente que sea, es enemigo del Estado.

#### **La Seguridad Ciudadana: un problema de todos**

La participación ciudadana, debe conducir al destierro del temor en los espacios cotidianos. La presión social debe estar

encaminada a lograr que:

1. las políticas de Estado determinen claramente las funciones específicas de cada institución, Policía y Fuerzas Armadas, los espacios y métodos que les corresponde.
2. mayor transparencia institucional para que la sociedad conozca cómo trabajan estas entidades en un Estado de Derecho, sin dejar espacio al desconocimiento ni a la especulación, que desgastan la imagen institucional y generan desconfianza.
3. una transformación estructural en la organización del Estado, que lleve a los miembros de estas instituciones a cumplir su misión constitucional.
4. Elevar los niveles de profesionalización tanto en Fuerzas Armadas, como en Policía. Esta última debe recuperar su carácter civil, con el apoyo de una sociedad, cada vez más educada y concientizada sobre su participación en la seguridad ciudadana.

\*Investigador “ Democracia Seguridad y Defensa”

## **REDEFINICIÓN DE LA MISIÓN POLICIAL EN FUNCIÓN DE LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD**

Juan Carlos Rueda Montenegro\*

Durante 66 años de vida institucional, la Policía del Ecuador ha mantenido un modelo marcado por los esquemas militarizados, concebida desde sus orígenes profesionales con todos los componentes de una fuerza de seguridad, orientada según los mandatos constitucionales a garantizar el orden y la seguridad públicas. La propia Constitución se refiere a la “Fuerza Pública” conformada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para defender la soberanía nacional. Dentro de ese esquema se le ha dado a la Policía una función auxiliar de las Fuerzas Armadas, bajo determinadas circunstancias. Con este andamiaje jurídico, no podemos esperar que nuestra Policía sea más de lo que en este esquema se le ha impuesto, a pesar de que las necesidades sociales y las demandas de los ciudadanos, apuntan en otra dirección

El énfasis de la norma constitucional ha estructurado a la Policía como un organismo para la defensa del Estado. Al atribuirle una misión de tal naturaleza y de alinearle con el resto del sistema institucional de la defensa nacional, se le ha distraído de su legítima función, porque la Policía es un ente que deviene históricamente de la civilidad, su origen nace con la ciudad y en ella se la justifica como un órgano para fomentar la paz y el desarrollo social.

Los viejos conceptos que acarreamos desde las épocas napoleónicas, que crearon la fuerza pública, le dieron a la Policía una función garantizadora del orden y la seguridad públicas; misión que le corresponde más bien a todo el sistema institucional del Estado. Bajo los nuevos parámetros de desarrollo institucional, la Policía no puede ser concebida como organismo de la defensa, sino del sistema de prevención social del Estado. Creado para dar seguridad y facilitar la convivencia entre los ciudadanos, sirve para otorgar eficacia al derecho y a las normas que han acordado respetar los asociados (ciudadanos), como resultado de sus esfuerzos por mejo

rar sus condiciones de vida y desarrollo, más que como una fórmula de represión y sometimiento. Este es el marco de la gestión policial.

Con estos antecedentes la policía ecuatoriana, ha emprendido en un proceso de modernización, que implica un cambio radical en los fundamentos que están en la base de su actual organización. Ello no sólo requiere de la voluntad de los miembros que conforman sus filas; necesita sobretodo del acuerdo de la sociedad en su conjunto, pues la policía, al igual que todas las instituciones del Estado, debe responder a las necesidades y demandas ciudadanas. En el proceso, iniciado con una fase de diagnóstico de la situación actual, han participado representantes de la sociedad civil y miembros de la institución, en todas sus jerarquías, elegidos democráticamente por sus compañeros.

El trabajo de cerca de un millar de personas ha dejado entrever la urgencia de adoptar un modelo fundado sobre la necesidad de orientar la misión policial hacia el ser humano, incorporando en el contenido de la misión policial, la defensa de los valores que defienden la dignidad humana. Este planteamiento supera ampliamente al que se le ha señalado tradicionalmente y que se encontraba más identificado con los valores que defienden la permanencia del Estado.

Los objetivos de la nueva visión institucional se orientan a darle a la Policía un renovado carácter de servicio a la comunidad: fortaleciendo su presencia en las distintas jurisdicciones; enfatizando las labores preventivas para evitar las represivas; apoyando los esfuerzos de prevención social de la criminalidad. Todo ello como una actividad proactiva en conjunción con todos los sectores e la ciudadanía. No podríamos concebir una organización que actúe en tal sentido, sin que ella no se haya comprometido de antemano con las necesidades

de sus comunidades. De allí la urgencia de entablar acciones compartidas con los gobiernos municipales, más cercanos a las demandas de los vecinos.

Hacer efectivas estas demandas, requiere de una administración desconcentrada de la organización estructural de la institución policial, que haga más ágiles y efectivas sus respuestas. También requiere de cambios importantes en el sistema de educación y capacitación. Quienes integren la nueva Policía deben ser formados integralmente, dejando atrás los esquemas autoritarios y verticales, dentro de los cuales las disposiciones de la superioridad con jerarquía policial, se constituían en dogma para los subordinados.

Pero esto solo se logrará, cuando todos los componentes de la sociedad y sus más ilustrados hijos le asignen a la policía en la estructura jurídica del Estado, una misión que enmarque sus actividades en concordancia con las políticas sociales. Cuando se le provea de una estructura orgánica independiente de las instituciones de la defensa, dándole el carácter civil que siempre debió corresponder a la identidad policial, liberándola de los dogmas de las doctrinas de la defensa nacional, en los cuales por décadas se ha encasillado equivocadamente la función de policía.

Las distorsiones deben ser corregidas, empezando desde las disposiciones constitucionales, con un esquema jurídico consecuente, en el que los énfasis de la legislación tomen en cuenta

la cotidianidad y las necesidades permanentes de la comunidad en materia de seguridad ciudadana, a más de la seguridad y orden públicos. Cualquier reforma constitucional debe hacer de la Policía uno de los órganos del sistema social del Estado, en su componente preventivo. Debe asignarle con claridad su participación dentro del sistema penal del Estado, en el cual son coparticipes el Ministerio Público, los Tribunales de Justicia y el órgano responsable de la Rehabilitación Social de los delincuentes.

Hasta hoy han pesado más las circunstancias de excepción. A la policía se le ha involucrado en el sistema de defensa nacional, como un auxiliar de las fuerzas armadas. En la abundante legislación especial, no han faltado disposiciones legales que confunden la verdadera misión policial, llegando a tal distorsión, que las funciones de defensa se mezclan con las de la seguridad ciudadana.

Es necesario, que el Congreso de la República legisle para señalar claramente los roles institucionales. Si desde el texto constitucional se ha definido al Ecuador como un Estado Social de Derecho, entonces sus instituciones deben responder a ese planteamiento. La estructura orgánica constitucional que se le otorgue, deberá determinar con claridad en qué situación ubica a la Policía del nuevo siglo.

\*Magíster en Criminología  
Oficial de la Policía Nacional del Ecuador

## PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA.

Ramiro Rivera \*

Hace un cuarto de siglo se logró en Ecuador la conquista del voto al agonizar un régimen militar, dando inicio a la ola de democratización de América Latina y al período democrático más prolongado de nuestra historia. Han sido 25 años de una “estabilidad” frágil de un sistema político atávicamente inestable. Ninguno de los gobiernos contó con una mayoría estable y comprometida desde la esfera parlamentaria. La combinación explosiva: un sistema presidencial, excluyente y minoritario, en un contexto de escisiones regionales, intereses corporativos y atomizados, en medio de una cultura de la confrontación y visiones inmediatistas.

A pesar de que la Constitución nacida en un referéndum (1978-9 otorgó la hegemonía de la representación a los Partidos Políticos, la tendencia a la fragmentación ha sido una constante. Ningún partido ha accedido al poder por la vía de las urnas más de una vez. Un electorado ambivalente, mantiene un débil sentido de pertenencia. Una Constitución reformada a los cuatro años de vigencia. Cuatro consultas plebiscitarias (1986 sobre la participación de los independientes), las de 1994 y 1995 en torno a reformas políticas y aspectos de la modernización hasta hoy inexistente o inconclusa, la de 1997 para relegitimizar la destitución de un Presidente. Una Asamblea Nacional auto calificada de “Constituyente” renegando de las instituciones que la concibieron. Actores presionando hacia un mayor presidencialismo en una sociedad heterogénea, escindida y dispersa. “Independientes” reforzando la atomización. Un sistema político impregnado de personalismos, caudillos, caciques, compadrazgos y redes clientelares. Un acelerado deterioro de la credibilidad de los Partidos Políticos, el desprestigio del Parlamento, de la justicia, la agonía del viejo sindicalismo y el enquistamiento del gremialis-

mo estatal. Un cuarto de siglo que registra un inequívoco proceso de descomposición institucional, sumado al flagelo de la corrupción. Instituciones consideradas impermeables como las FF. AA o la propia Iglesia no escaparon de esta contaminación.

En el período que analizamos, un mundo al parecer murió, el de la guerra fría y los paradigmas; el de las verdades absolutas; y otro mundo, al parecer se está imponiendo, el de la globalización, el de libre mercado y las formas neoliberales. Hemos vivido verdaderas mutaciones. La política vive la era de la imagen y la pantalla. En términos de Sartori, “el homo videns reemplaza al homo sapiens”. Comunicar es gobernar, dicen. Ya no es irrigar equidad y hacer más humana y digna la vida de la mayoría.

Para los politólogos más destacados como Duverger, Bobbio, Sartori, Linz, Alcantara, O'Donnell, Lechner, Nohlen, Dahl, los partidos políticos son elementos claves para la democracia: Ejercen el Rol de la representación. Al representar, median entre el ciudadano y lo colectivo; con el Estado y su institucionalidad. Los partidos articulan, procesan y agregan intereses, para formularlos en condición de propuestas o programas globales de gobierno; actúan e interactúan en el escenario de la democracia.

Sin negar que haya esfuerzos en dicha dirección, en el Ecuador vivimos un proceso de corporativización de la política. La ética social, de la responsabilidad y de la solidaridad se evapora en el interés gremial o del grupo privado. Como que lo público no pertenece a nadie. Simple y llanamente, no existe. Los Partidos Políticos sufren un deterioro en medio de la crisis de representación, de legitimidad y de credibilidad cuyo ojo de



la tormenta se ubica en la llamada ingobernabilidad. Para Dieter Nohlem, ésta se expresa en la precaria interacción entre gobernantes y gobernados; entre las incapacidades y posibilidades del Estado y el Gobierno, frente a las demandas por políticas y respuestas; hace referencia, a una suerte de tensión entre las dos partes y pone en cuestión al sistema de gobierno que deviene en ingobernable cuando se produce una sobrecarga de demandas y el Estado es incapaz de enfrentarlas.

Hay otros aspectos conexos con el rol de los Partidos Políticos y el balance de la Democracia. En efecto, un deterioro de la institucionalidad militar con tendencias que ignoran su función constitucional relativa a la Seguridad del Estado y las tentaciones de arbitrar e intervenir en los conflictos, pretendiendo dirimir en espacios ajenos a su naturaleza. En nuestro país, el deterioro de la institucionalidad ha provocado fisuras y grietas en la disciplina militar y su carácter de obediente y no deliberante.

Si por una parte, hay un deterioro de los partidos; por otra, observamos la partidización de los organismos de control y particularmente de la función judicial en la perversa lógica de la judicialización de la política y la penalización de las decisiones económicas. Hay instancias de control que se han reducido a brazos políticos donde se persigue al honesto, si es adversario. Se declara inocente al corrupto, si es amigo. El predominio de una política clientelar, cortoplacista, inmediateista influyó, durante estos 25 años, en políticas fiscales dispendiosas. Emisiones monetarias, medidas de ajuste, incremento de los precios de los combustibles y tasas de servicios públicos, endeudamiento público y privado. Un macabro círculo vicioso del que nadie escapó.

Pero no todo es negativo. Al fin y al cabo la sola vigencia de la constitución ha valido la pena. En el tiempo analizado, nuevos actores subieron al escenario político y nutrieron la democracia. Los pueblos indígenas y el desarrollo de sus organizaciones, reivindicaron el respeto a la diversidad y a la pluralidad social, étnica, cultural y lingüística. Los movimientos de mujeres abogaron por la equidad de género y reclamaron mayores y legítimos espacios de participación. Los medios de comunicación elaboran, procesan, investigan, indagan, recla-

man, exigen rendición de cuentas. La prensa, a veces, fiscaliza más que la función fiscalizadora.

Múltiples ONG's asumen hoy roles en el ámbito medio ambiental, microempresarial, construyen solidaridad social, defienden los derechos de la persona. Nadie podría negar que la solución pacífica que se logró alrededor del diferendo limítrofe con Perú tiene trascendencia histórica. La conquista de la paz, permite no distraer los escasos recursos que deben destinarse al desarrollo humano. El fortalecimiento de la gestión local evidencia las ventajas de gobiernos cercanos a la ciudadanía, que resuelven problemas reales y cotidianos.

Resulta básico repensar no sólo la política, como hecho colectivo que requiere una mayor presencia de la ciudadanía, sino particularmente reformular el rol de los partidos y las responsabilidades de sus élites. Se requieren partidos modernos, eficaces y eficientes. Líderes y dirigentes transparentes, tolerantes, con visión de largo plazo y disposición de diálogo. Capaces de armonizar los medios con los fines; entre los fines; diferenciar los intereses "personales, los del partido y los del Estado". Partidos que no se agoten en la coyuntura; interesados más en los programas que en los votos; más en el análisis y las propuestas que en los cotizantes. Que eviten las tendencias internas de corrupción y oligarquización en los términos de la Ley de Hierro de Robert Michels.

Si alguien leyó el "Ensayo Sobre la Lucidez" de José Saramago advertirá que el desencanto de la política ha llegado a tal nivel que los colectivos electorales optan por el voto en blanco como manifestación de repudio. La lucidez es el rechazo como mensaje implícito. Ante el voto masivo en blanco, el sistema advierte una siniestra conspiración y amenaza con desarticular el poder y la autoridad. Pero oh sorpresa! La sociedad sigue funcionando, prescindiendo de jerarquías y autoridad, con la sola concurrencia de su voluntad y de su libertad.

\* Vicepresidentedel Congreso Nacional. Artículo basado en su ponencia "Partidos Políticos y Democracia", Seminario 25 años de Democracia en Ecuador 1979-2004. Quito, 11 de agosto del 2004

## CRONOLOGÍA SEGURIDAD Y DEFENSA

### 1. EL PLAN PATRIOTA VISTO DESDE EL ECUADOR

Con la aplicación del Plan Colombia en el 2000, el conflicto interno de ese país se convirtió en la prioridad de seguridad a nivel regional; los efectos del conflicto colombiano se hicieron sentir más profundamente en el Ecuador luego de la ruptura del dialogo entre las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana en el 2002 (El Comercio 10/03/04). Pero la ausencia de una estrategia geopolítica del país se evidenció nuevamente, cuando en abril Colombia anunció el inicio del "Plan Patriota" para desalojar a la guerrilla de Putumayo. Ninguna autoridad ecuatoriana estaba enterada de su aplicación (El Comercio 01/06/04). El Plan Patriota no ha disimulado su principal objetivo: desalojar a las FARC, alejándose de la política de apoyo social y canales de negociación que dominaban en el Plan Colombia que termina el próximo año (Hoy 03/05/04).

Las FFAA ecuatorianas no han negado la presión que tienen por parte de los EEUU. En septiembre del 2003 reconocieron

que existe presión externa para que el país movilice 3 000 hombres a la frontera, adicional a los 7 000 que en aquel momento existían en la zona. Octavio Romero, jefe del Comando Conjunto de las FFAA, dijo que era necesario fortalecer a las FFAA en un 60%, para proteger la frontera (El Comercio 28/09/03). Se han descartado acciones conjuntas con el ejército colombiano (El Comercio 06/03/04).

**Acciones en la frontera.** Luego de la reunión entre los Presidentes de Colombia y Ecuador, la respuesta colombiana no se hizo esperar: 7.000 soldados fueron trasladados a la frontera sur colombiana, como parte del Plan Patriota, que implica la movilización de 15 000 soldados hacia esa frontera (Hoy 28/04/04). Además se firmó el acuerdo que exige el pasado judicial para los colombianos que deseen ingresar al Ecuador (Hoy 17/03/04). Estas acciones confirman los compromisos adquiridos por la Canciller colombiana, Carolina Barco, para el fortalecimiento del control policial, militar y migratorio (El Comercio 27/01/04). EEUU intentó fortalecer

esta movilización: el Presidente de EEUU pidió a su Congreso, aumentar de 400 a 800 el número de militares y de 400 a 600 la cantidad de contratistas en Colombia, como asistencia de EE.UU. contra el terrorismo (Hoy 23/03/04). La solicitud fue rechazada a pesar de la presión del gobierno y del Comando Sur (Hoy 22/06/04).

La Canciller colombiana, señaló que la coincidencia con EEUU está en su lucha contra la droga y el terrorismo, pero aclaró que el Plan Patriota no recibe financiamiento de EEUU, puesto que es un “plan colombiano” (Hoy 10/06/04). No obstante, el diario El Tiempo, Bogotá, señaló que los recursos que eran destinados al Plan Colombia serán trasladados al nuevo puesto en marcha: en este año \$110 millones han servido para fortalecer dicho plan con infraestructura, vehículos y armamento (El Comercio 29/04/04).

En Ecuador el inicio del Plan Patriota ha motivado reacciones. La estrategia militar ecuatoriana se sostiene sobre la hipótesis de que la presencia cercana de la guerrilla colombiana: aumentará la delincuencia y el tráfico de drogas. En los últimos tres años fueron creados diez destacamentos en sitios sensibles de la frontera con la intención de cortar las líneas de comunicaciones por donde fluye la logística para las FARC (El Comercio 06/03/04). La custodia de la frontera está a cargo de tres batallones: Yaguachi, con sede en Ibarra; Ambato, con sede en Alóag; y Galo Molina, en Tulcán. Los operativos ya no sólo se centran en la línea de frontera, sino en la “retaguardia”, es decir, en las zonas urbanas y rurales de las parroquias y los cantones (El Comercio 03/05/04).

Lamentablemente nuestra política exterior continúa extraviada. El lanzamiento del Plan Patriota en Colombia fue una sorpresa en Ecuador, según las declaraciones del Canciller Patricio Zuquilanda y del general Wilson Torres, embajador en Bogotá, que señalaron desconocerlo (Hoy 29/04/04). El coronel (r) Jorge Brito, dijo que el Plan era conocido, en su momento, por Oswaldo Jarrín, ex Comandante de las FFAA. Esto corroboraría las declaraciones, hechas por Paulina Espinosa, embajadora de Colombia. (Hoy 29/04/04)

**Consecuencias.** Reportes desde la frontera revelan un clima de inseguridad y desconfianza en las poblaciones cercanas (El Comercio, 09/03/04). La presencia de la guerrilla no pasa desapercibida: se ha registrado el enrolamiento de 30 jóvenes ecuatorianos a las filas de las FARC. Para los moradores, la falta de educación secundaria y oportunidades de trabajo facilita el trabajo de los guerrilleros (El Comercio 10/03/04). La situación de los refugiados se agrava. Ecuador es, luego de Costa Rica, el territorio donde mayor cantidad de refugiados existe. Solamente en el 2004 se receptaron 4 992 pedidos de colombianos, 1 162 fueron aceptados (Hoy 01/08/04). La asistencia de USAID y Comando Sur es insuficiente (El Comercio 29/04/04).

El Canciller ecuatoriano quiere acudir a foros internacionales como la OEA para discutir el “enorme peligro que tiene el país en cuanto al uso de la violencia como manifestación política y delincuencia” (Hoy 10/06/04). Reactivar contactos con la comunidad internacional para que nos provean de una adecuada infraestructura (El Comercio, 30/04/04). En esta línea, el Embajador ecuatoriano en EEUU, Raúl Gangotena, quiere compensaciones por la labor que Ecuador realiza en la lucha contra el narcotráfico. La indemnización iría a los sectores más

necesitados que no tiene servicios, por el desvío de fondos por gastos de la frontera (Hoy 03/06/04). La comunidad internacional ha empezado acciones de ayuda tanto a Colombia como a Ecuador: Rusia, Alemania y EEUU se han pronunciado a favor de los dos países en aspectos sociales (Hoy 29/04/04). ACNUR informa que realiza 74 programas de salud y ayuda comunitaria: 21 en Esmeraldas, 36 en Imbabura, en Sucumbios 21 y 22 en Carchi (Hoy 01/08/04). Carolina Barco, Canciller de Colombia, no aseguró la existencia de un régimen de compensación para Ecuador y desmintió los efectos a la salud que provocan las fumigaciones con glifosato en la frontera (Hoy 10/06/04).

**Plan Ecuador.** El ‘Plan Ecuador’ pretende ser una respuesta coherente por parte del gobierno a la situación de la frontera. Es necesario establecer distinciones: El Plan Patriota es un enfoque colombiano de la paz doméstica, que prioriza el componente militar y policial; en Ecuador, el plan debe enfocarse a dar protección a las poblaciones fronterizas. El gobierno no debe confundir los objetivos, los medios y el “enemigo” que se enfrenta, que en el caso de Ecuador no es la guerrilla sino la desintegración de la convivencia ciudadana y la ilegalidad rampante en las zonas de frontera (Hoy 23/01/04)

El nexo de Ecuador con el Plan Colombia es claro; la alineación del gobierno al eje de Bogotá y Washington tiene como fin defender la soberanía del país (Hoy 23/02/04). Octavio Romero, Jefe de las FFAA dice que el Plan Ecuador “lo estamos viviendo”, y sostiene que implicaría una mayor cantidad de efectivos. El Ministro de gobierno, Raúl Baca dice que el Plan abarca proyectos de desarrollo para las provincias fronterizas para evitar que ecuatorianos dependan de la actividad comercial con Colombia (Hoy 22/01/04).

**Proyecciones.** El Plan Patriota es la aplicación de la estrategia iniciada por EEUU luego del 11-S: regionalizar el combate a la guerrilla. La securitización que ha provocado el combate al narcotráfico “ha fracasado como estrategia (norteamericana); además esa política es una amenaza a la estabilidad de la región y a la seguridad nacional de los países andinos” (El Comercio 09/03/04). La excesiva militarización en las fronteras crea desempleo y repercute en el incremento de la violencia (El Comercio 10/03/04).

En este escenario, las propuestas deben orientarse a fortalecer el crecimiento socio-económico; la seguridad fronteriza no puede limitarse a la defensa militar. La solución del conflicto colombiano debe ser política, no bélica. Mejorar la infraestructura de la zona de frontera y transparentar la asistencia social de EEUU y los presupuestos policiales y militares. Exigir que Colombia ocupe los 230 Km. de frontera en Sucumbios, y que sus FFAA sean las que se enfrenten con los insurgentes movilizados por el Plan Patriota. Ecuador debe establecer una “zona de neutralidad, sin más militares” (El Comercio 10/03/04). El Plan Patriota involucra a Ecuador y sus FFAA en un conflicto ajeno sin ningún beneficio económico ni político (Hoy 29/04/04). El hecho de ser frontera nos pone en el papel de “yunque” que no podemos negar (Hoy 05/05/04). La política geoestratégica ecuatoriana tiene una gran ambigüedad, y no termina por definirse como una estrategia independiente y autónoma con respecto al eje Washington-Bogotá (El Comercio 01/06/04). Es necesario involucrar a la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa del Congreso en el tratamiento de estos, y establecer un sistema integrado de cooperación,

inteligencia y defensa común para fortalecer a la región, aplicando un modelo de democracias participativas único en la región, ya que solamente así se podrá evitar ser absorbido por la hegemonía de EEUU (El Comercio 01/06/04).

## 2. EL COMANDO SUR EN ECUADOR

**Antecedentes.** El Comando Sur, uno de los cinco comandos unificados del Pentágono, abarca un área de responsabilidad que incluye 19 países de América Latina y el Caribe, excepto la Guayana Francesa y México (incorporado de facto al Comando Norte). Entre 1903 y 1999, la sede del SouthCom estuvo en la Zona del Canal de Panamá; pero con los Acuerdos Carter-Torrijos (1977), EE.UU.: tuvo que abandonar la Base Howard, junto con instalaciones (equipos de inteligencia, radares y antenas satelitales) en el país 'canalero', el 31 de diciembre de 1999 y trasladó el Comando Sur a Miami, Florida. Más de 50.000 militares son enviados todos los años a América Latina y el Caribe para efectuar más de 3.000 despliegues con misiones de entrenamiento y ejercicios conjuntos.

A partir del año 2000, el Pentágono diseñó un nuevo esquema de control militar subregional, a través de los puestos avanzados de operación (FOL, por sus siglas en inglés), que utiliza instalaciones aeronavales en Comalapa (El Salvador), Aruba, Curazao y Manta (Ecuador). Los FOL fueron diseñados como centros de "movilidad estratégica" y uso de "fuerza decisiva" en guerras relámpago, con base en tropas aerotransportadas de despliegue rápido. En julio de ese año, la base militar de Manta se convirtió en el principal centro de espionaje electrónico con tecnología satelital del Pentágono en América del Sur. De allí parten cada día a su rutina aviones espías Orión C-130 de la Armada de Estados Unidos. En la actualidad la base alberga a 162 oficiales estadounidenses y 231 empleados (casi todos ex militares) de la corporación multinacional Dyncorp, con casa matriz en Reston, Virginia, sede del Pentágono. (Información, [www.latinoamérica-online.it](http://www.latinoamérica-online.it))

En Ecuador, la cercanía al conflicto colombiano y la puesta en marcha del Plan Colombia en el 2001, han llevado a los Estados Unidos a incluirnos en su agenda de seguridad entre sus prioridades en Sudamérica. Estas son las premisas que debemos considerar si deseamos comprender las, ahora, constantes visitas de las autoridades del Comando Sur de los EEUU.

**Las visitas desde el norte.-** En octubre del 2002, el General Browlee, subsecretario del Ejército de EEUU, llegó a la Base de Manta para "verificar las acciones" y apoyar la cooperación entre civiles y militares en el país (Hoy 15/10/02). Las declaraciones del General James T. Hill, jefe de Comando Sur de los EEUU, que coordina las relaciones del Ejército de los EEUU con los de América Latina, incluyeron alusiones a la regionalización del Plan Colombia. En marzo de 2003, el General Hill visitó la Brigada Amazonas, la más grande de la región, y a la Brigada de Selva N-17 en la provincia del Pastaza. (El Comercio 17/03/03). En sus declaraciones pidió apoyo a las FFAA en los operativos conjuntos para bloquear el tráfico de armas y droga (Hoy 17/03/03).

En agosto de 2003 se realizó una cita militar tripartita en Miami entre los comandantes militares de las FFAA de Ecuador, General Oswaldo Jarrín; y de Colombia, General Jorge Enrique Mora con el Jefe del Comando Sur de EEUU, para tratar temas de interés trilateral, en especial la seguridad regional. Según el portavoz del Comando Sur, "la cooperación regional es importante porque compartimos amenazas comunes: el

narcoterrorismo y la protección de las fronteras (El Comercio 26/03/03). La reunión en Miami se dio 13 días después de la cita en Bogotá en la cual Ecuador se negó a calificar como terroristas a las FARC (Hoy 08/03/03). La cuarta visita de Hill, en febrero de este año, tuvo la novedad de una donación de 17 500 uniformes y equipos de comunicación. Visitó algunas de las poblaciones fronterizas donde están afincados destacamentos militares (Hoy 07/02/04) (El Comercio 10/02/04)

Su más reciente arribo a Ecuador presentó un apostura particular: el tema de la regionalización del conflicto colombiano bajo de perfil, a pesar de que el Alto Mando nacional expresó una extraña propuesta de seguridad andina. El mensaje fue preciso al afirmar que el vecino del norte maneja su situación y que los otros países deben cuidarse de acuerdo a sus propias estrategias, considerando los acuerdos internacionales en materia de tráfico de armas y logística para el narcotráfico (El Comercio 19/06/04). Para Bertha García, esta visita no obedece a un plan puntual, sino que se enmarca en las relaciones de cooperación en el tema de control fronterizo que incluye la matriz de seguridad que, en la última visita de Hill, fue discutida y planteada entre los militares ecuatorianos y estadounidenses (El Comercio 16/06/04). Además, 14 generales de la cúpula militar de EEUU visitaron las instalaciones del FOL, que opera en la Base de Manta para el control del narcotráfico. Supervisaron los vuelos antinarcóticos que se realizaban desde la base (144 vuelos mensuales) (El Comercio 26/03/03) la situación de los hangares, vivienda de los soldados y pistas de aterrizaje (El Comercio 29/10/03).

**Cambios militares en la frontera** Para fines del 2002 la situación de Colombia adquirió mayor importancia en la agenda del país y la región. Se habló de la "remilitarización" del Cono Sur por la presencia de numerosas bases estadounidenses en la región (El Comercio 31/10/02). En Ecuador, el tema de la Base de Manta (considerada por muchos analistas el inicio de nuestra implicación en el conflicto colombiano), ha sido motivo de tensiones en la opinión pública (El Comercio 05/11/02). La ingerencia de los EEUU y el desarrollo de su plan para la región se reflejan en los cambios y acciones que, a nivel militar, se han realizado en la frontera. Podemos citar los siguientes:

\* Instalación de un nuevo puesto antinarcóticos de la Policía en Manta. Con una réplica en Galápagos (El Comercio 01/05/03).  
β Unidad Antinarcóticos en Nueva Loja, a 22 Km. de la frontera, al noroccidente de la provincia de Sucumbios. El Comandante de la Policía, Edgar Vaca, aseguró que será para mantener la persecución del cultivo de coca, su comercialización y tráfico. Esta unidad es la primera de las cinco que los EE.UU. construirán en la frontera (El Comercio 15/05/03).

\* Las Maniobras Unitas que se desarrollaron cerca de las Islas Galápagos, a pesar de la oposición ecologista y de la opinión pública (Hoy 14/07/03).

\* La posibilidad de que barcos estadounidenses realicen acciones de interdicción marítima en aguas ecuatorianas. Esto permitiría la presencia física de tropas extranjeras en territorio ecuatoriano (Hoy 23/03/03).

\* El aumento del 48% en el presupuesto destinado a Ecuador para controlar el narcotráfico. El monto llegó a \$37 millones. Acción mencionada por el WOLA-Washington Office on Latin America, para estudiar el impacto de las políticas antinarcóticas en la democracia y los derechos humanos (El Comercio 02/05/03).

\* Los programas de apoyo al desarrollo con fondos del Comando Sur para la zona de frontera, como: el Programa de preparación médica en Galápagos (Hoy 14/07/03); la entrega de \$58 millones para proyectos de desarrollo en las provincias fronterizas con Colombia (Hoy 02/08/03)

\* La donación de 12 vehículos militares y cuatro camiones, como parte del plan estratégico de control de la frontera, para facilitar el patrullaje sobre el tráfico de armas, drogas e insumos. (El Comercio 01/02/04).

\* El intento de implantar centros de acopio en la provincias de Azuay, Sucumbios y Guayas como apoyo a la Defensa Civil frente a desastres naturales (El Comercio 15/10/03). El convenio entre el gobierno y el Comando Sur, fue anulado por la polémica que causó en el Congreso y la sociedad civil (Hoy 02/11/03).

Estados Unidos cuenta con siete oficinas de seguridad en el Ecuador. Los recursos son financiados por cinco oficinas de seguridad estadounidense, que se encuentran en el país: la Agregaduría de Defensa (DAO), la Agencia de Control y Fiscalización de Drogas (DEA), el Grupo Consultivo y de Ayuda Militar (MAAG), el Departamento de Seguridad Interna (DHS) y la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (NAS). El

Departamento de Estado coordina y financia el trabajo de todas esas dependencias. Las otras dos oficinas se instalaron en el 2001: la sede Antinarcóticos, un edificio inteligente en el barrio Canelen, al norte de Quito; y el cuartel, la preparación y armamento del Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (GEMA), en Baeza, a cargo la vigilancia de la frontera norte (El Comercio 23/10/03).

En febrero de 2004 se identificaron dos operaciones específicas programadas en la agenda militar 2004 coordinadas por el Comando Sur de EEUU y el Comando Conjunto de las FFAA. 1. Los ejercicios "Cabañas" a realizarse en octubre de 2004, con 1.000 soldados procedentes de 20 países, para realizar actividades de "mantenimiento de la paz". Cuenta con el aval de la ONU y la sede es Ecuador. 2. El plan "Nuevos Horizontes" incluye, además del componente militar, un ingrediente social, como ejercicios de ingeniería y clínicas médicas para las zonas más pobres. El documento especifica una serie de acciones para mejorar la seguridad fronteriza: la construcción de batallones de infraestructura en la Amazonía; el mejoramiento de la capacidad de fuerza; la provisión de arma y equipos para operaciones especiales; la ejecución de programas de entrenamiento, etc. (El Comercio 17/02/04).

## OPINIÓN PÚBLICA

¿Cree usted que el procedimiento de ascenso en las Fuerzas Armadas es transparente y justo

CUADRO N° 1

	TOTAL	Provincia		Sexo		N.S.E.			Edad				
		Guayas	Pichincha	M	F	A/B	C	D	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	+ de 55
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
SI	40.68	48.16	33.02	40.88	40.49	18.52	36.36	43.41	44.26	46.21	42.86	36.23	33.04
NO	59.32	51.84	66.98	59.12	59.51	81.48	63.64	58.59	55.74	53.79	57.14	63.77	66.96

Market: Investigación realizada durante los días 4 y 5 de septiembre de 2004

Muestra: 960 entrevistas (Pichincha y Guayas)

Confianza: 95%

Margen de error: + / - 3 %



### BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD, DEFENSA

#### Comité Editorial

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

#### Asesoramiento Internacional

Dr. Louis Goodman – American University (USA)  
Dr. Gustavo Suárez Pertierra – Instituto Gutiérrez Mellado (España)

#### Investigación

José Castro Sotomayor

#### Relaciones Públicas

Inés Cevallos Breilh

### BOLETÍN DEMOCRACIA, SEGURIDAD, DEFENSA

Toda correspondencia, favor dirigir a:

Av. 12 de Octubre y Patria  
Universidad Católica. Torre 2, piso 9. Oficina 901  
Teléfonos: (593-2) 299 1582  
(503-2) 256 5627 ext. 1124

E-mail: bgarcia@puce.edu.ec  
http://www.dsdpuce.org

Correspondencia y solicitud de ejemplares del boletín:  
jrcastro@puce.edu.ec