

## LA PROFESIONALIZACION MILITAR

El Tema de la "reconversión militar" surgió mas bien de los ámbitos académicos y sociales que de los entornos propiamente militares, con el objetivo de ayudar a las fuerzas armadas a reencontrar su papel en el conjunto de las instituciones del Estado de derecho. En algunos países esta preocupación fue alimentada en saludables "diálogos civil-militares". Una vez finalizada la vigencia de las "doctrinas de la Guerra Fría", que tan agudamente dislocaron las relaciones entre las instituciones militares y las sociedades, sobre todo en América Latina, encarar estas cuestiones era una necesidad urgente. En una progresión más asertiva, en estos últimos años las preocupaciones están girando en torno a los procesos de profesionalización militar, como una condición necesaria para fortalecer la gobernabilidad y los sistemas políticos, crónicamente debilitados por la reiterada interferencia militar en las decisiones políticas en nuestros países.

A lo largo de la historia, la existencia y misiones de las fuerzas armadas han sido asociadas con la evolución de los estados. Los estados centralistas y los gobiernos soberanos del siglo 17 consolidaron el monopolio del poder sobre sus territorios; centralizaron y subordinaron a las fuerzas militares. Las democracias liberales occidentales consagraron el principio del "control civil" sobre los militares, que supone que las políticas del Estado, incluyendo las de defensa y militares, son establecidas por las autoridades civiles y que los militares sólo ejecutan lo que les compete dentro de su misión en respuesta a la dirección gubernamental. En los siglos subsiguientes, los avances tecnológicos y la complejidad de la defensa, desarrollaron los conceptos de mando centralizado y control. Nuevas necesidades de educación, capacitación, especialización y uso racional de los recursos, condujeron al desarrollo de la "carrera militar" y de una administración eficaz de la defensa en todas sus esferas. En consecuencia, los ejércitos se profesionalizaron. Definieron liderazgos eficaces, sin dejar de atender la debida y necesaria democratización de las relaciones entre jefes y subalternos y el respeto a los derechos de los soldados como personas, cualquiera fuera su condición y rango. Se dio paso a sistemas de selección y ascensos en función de los méritos profesionales, dentro de una exigente preparación técnica y educación integral. En su relación con la sociedad, había que dejar atrás viejas y anacrónicas prácticas prebendarias que muchas veces convirtieron a las instituciones militares en estamentos de privilegio, rechazados por sus sociedades.

Lo propio ocurrió con las profesiones civiles que surgieron al mismo tiempo en las sociedades occidentales. Los gobiernos introdujeron la "licencia profesional" como exigencia de rigurosos estándares de preparación y garantía de una perma-

## CONTENIDO

### EDITORIAL

#### LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR.

PAG.1

#### LAS SIETE PLAGAS DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EN EL PERÚ.

Ciro Alegría Varona

PAG.2

#### ¿COMENZÓ LA REFORMA LEGAL DE LAS FUERZAS ARMADAS?

María Elena Nájera

PAG.3

#### LIBRO BLANCO: ESTRATEGIA DE DEFENSA Y ADMINISTRACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Bertha García Gallegos

PAG.5

#### LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Entrevista a Francis Abad

PAG. 7

#### OPINIÓN PÚBLICA

PAG.8

nente y sistemática adquisición de conocimientos y destrezas. Un código de ética empezó a definir su conducta y regular su trabajo. Responsabilidad, experticia y ética vocacional son los valores que fundamentan el trabajo de los profesionales. En la profesión de las armas, esta ética vocacional es conocida como el “ethos militar”, que quiere decir que la práctica profesional debe ser desarrollada rigurosamente dentro de los límites establecidos y regulados por las instituciones del Estado y permaneciendo subordinados a la autoridad civil. Los militares profesionales no pueden practicar su profesión fuera de los límites de la estructura organizacional de las fuerzas armadas. Ni pueden servirse de su condición de encargados de administrar las armas que el Estado ha puesto en sus manos, para conseguir fines personales.

## LAS SIETE PLAGAS DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EN EL PERÚ.

Ciro Alegría Varona\*

Pienso que como las plagas de Egipto, que son muchas, puedo mencionar algunas que le han pasado a mi país, el Perú, en los últimos veinte años y tiene que ver directamente con el tema de las relaciones civil-militares.

**1. La primera es la incapacidad para afrontar las nuevas amenazas.** Nuestro Estado, al final del gobierno militar, estaba seccionado: había un ámbito castrense y un ámbito político. El ámbito político se limitaba a asuntos administrativos y mediación de problemas sociales que se presentan a través del Congreso y la sociedad. El ámbito castrense copaba todas las decisiones de soberanía, en relación directa con el Presidente. Esto ha quedado inscrito en la Constitución del 79 y en las leyes del Sistema de Defensa Nacional que fueron legadas como leyes secretas al gobierno civil, entrante en ese momento. Durante dos años el nuevo gobierno estuvo inmovilizado en el tema de la Seguridad porque no conocía ni siquiera la Ley del Sistema de Defensa Nacional.

Las leyes secretas y la organización independiente de las FFAA con respecto al Parlamento y al Consejo de Ministros fueron nuestra desgracia. ¿Por qué? Sendero Luminoso percibió muy rápidamente que este Estado iba a otorgar plenos poderes en el campo militar para una acción drástica, sin acompañarlos de una política en los campos no militares de la contra subversión o de la defensa interior del territorio. Eso fue exactamente lo que pasó los primeros años del conflicto, donde hubo mucha sangre, desaparición, torturas, etc., sin noticias en Lima, porque todo el sistema político estaba secretamente, incluso inconscientemente, conjurado para que ese problema se acabase en esa provincia aislada sin que perturbare en nada la vida del resto del país.

El esquema para ello estaba bien claro: la gente pensaba erróneamente que la Política de Defensa del país es un asunto militar; la Estrategia Nacional de Defensa es un asunto militar; el Congreso no tiene nada que decir sobre eso, y los partidos no deben tener programas para eso y pueden vivir en la completa ignorancia. Así como yo ignoro qué hace el vigilante de la puerta para seleccionar qué gente entra y qué gente no entra creyendo que solo es un asunto de estos servicios de seguridad rentados, pues para eso “están ellos” y ellos verán “cómo hacen”. Yo aquí gozo de cierta tranquilidad, egoístamente, sin enterarme cómo se hace eso. Sólo si la cosa llega a mayores allá en la puerta, voy a entender que ese problema

En América Latina parece que todo ocurrió al revés. Los ejércitos, que portan las armas adquiridas con el dinero de los contribuyentes, subordinaron a las sociedades en nombre de las oligarquías, o en su propio nombre (en los casos en que ellas mismas se convirtieron en fuerzas políticas, caso Ecuador). Las élites políticas nunca entendieron el papel que les corresponde, en la creación de sistemas políticos eficaces para conducir los destinos de una nación por los rumbos de la democracia. Una de las condiciones para ello es subordinar en términos profesionales (no personales) el poder de la fuerza al poder del derecho. Los ecuatorianos todavía podemos aspirar (¿por qué no?) a tener algún día Fuerzas Armadas profesionales.

es mi responsabilidad. El asunto en el Perú es que sí llegó a mayores.

Ahora nos sentiríamos muy inseguros en el Perú, sobre todo con respecto a las nuevas amenazas de nuevo tipo, es decir pos Sendero, que recrudecen y reaparecen constantemente, si no fuera porque estamos resolviendo ese problema, integrando la Política Nacional a todos los sectores de Gabinete, del Parlamento. La política cotidiana, el presupuesto de todo lo que debe hacerse a la luz pública, con la estrategia militar, el gasto militar, y el diseño de las campañas, de las operaciones, de todas esas actividades.

**La segunda plaga fue la multiplicación de las misiones de las FFAA** en las zonas donde ellas se convirtieron, todavía más que antes, en la única presencia o la presencia predominante del Estado. Las FFAA se convirtieron en un gobierno paralelo o una dictadura comisarial, es decir, oficializada, que remplazaba por completo a la presencia normal del Estado, a las autoridades legales. Eso quedó también apoyado en la Constitución y a partir del final del gobierno de Belaunde e inicio del gobierno de Alan García, formalizado como Ley de los Comandos Políticos Militares.

Esto es vieja tradición en nuestros países: la fuerza armada es el primer Estado que llega y con frecuencia es el único que queda en una zona remota. Pero, en una situación de conflicto interno, la cosa se convierte en un gobierno paralelo. Esa tendencia no se redujo en los años que siguieron: las FFAA pusieron pies forzados, esto es, líneas maestras de gobierno al gobierno civil elegido, en asuntos de macroeconomía (política financiera, estabilidad financiera, etc.), en razón de la estrategia militar y de la naturaleza del conflicto. Y comenzaron a determinar la agenda política del país en general, desarrollando para eso -todavía más- las dependencias de política general del Estado, que ellos ya habían desarrollado en los 11 años en que fueron gobierno. Un verdadero gobierno paralelo, gobierno principal, pero sin responsabilidad, porque la responsabilidad la tenía el gobierno elegido.

**La tercera plaga fue la confusión política que esto implica: la idea de que se puede ejercer la soberanía con las armas.** Lo que hizo plausible el levantamiento de Sendero Luminoso fue la presencia del Gobierno Militar, porque es una confusión profunda de la doctrina republicana pensar que hay derecho de gobernar al país porque se tiene capacidad de matar a otras personas. La Patria pone las armas en las

manos de personas que se van a sacrificar por esa legalidad, por esa legitimidad que no está basada, a su vez, en la fuerza militar sino en la comunidad de convicciones, en la unidad constitucional del país, en la vida política. Si los políticos no articulan al país y no le dan su verdadera unidad, mal va a intentar reemplazarlos las FFAA. Estamos condenados a que la espina dorsal de nuestros países sea esa multicolor dinámica y a veces difusa representación popular que sale a través de las elecciones. Si no tenemos buena representación popular y política, no tenemos columna vertebral. Un país sin un sistema representativo legítimo es un país desarticulado; si encima se piensa que la autoridad militar puede sustituirlo se termina de confundir las más elementales convicciones constitucionales, y es natural que de eso viniera otra plaga más.

**La cuarta plaga fue la plausibilidad, para el gran público, de la alternativa de golpe militar o usurpación del poder apoyada por las armas.** Y eso fue lo que se estaba preparando no mucho antes de que apareciera Fujimori como candidato, pero finalmente, se hizo con él, de la mano de él, en 1992. De una u otra forma, estaba ya admitido en el país que las tensiones entre la estructura militar del Estado y la Estructura política del Estado iban a resolverse a favor de la estructura militar. Eso fue lo que pasó.

Yo tengo otra explicación para la no resistencia de la población a la usurpación del poder por Fujimori y las FFAA: el Perú estaba en guerra, y nadie puede exigirle a un pueblo que luche en dos frentes levantándose en armas. Ese momento hubiera sido demencial acatar la desobediencia civil a la que convocaron los parlamentarios peruanos. A veces, los pueblos sobrellevan y admiten soportar una injusticia para no cometer otra peor. Y así el Perú soportó la injusticia de la destrucción de la legalidad y la Constitución, con tal de no exponer al país a una agresión mucho mayor como la de Sendero Luminoso. El vocabulario del grupo golpista en ese momento ironizaba con eso: “¿Qué prefieren?”

**Y ahí viene otro problema peor, la quinta plaga: la tiranía de los servicios de inteligencia.** Los servicios de inteligencia en un Estado que permanece cerrado para la población es un asunto de los políticos y de los militares. Algo muy discreto, prácticamente inexistente. En nuestros países los servicios de inteligencia suelen ser servicios de inteligencia militares, sólo centralizados por un comité especial dentro del Comando Conjunto.

Esto hace que el Presidente de la República reciba informes contradictorios, complementarios o concertados para vetar una determinada impresión o confusión por parte de los distintos servicios. Los servicios de inteligencia son la forma más rotunda y cotidiana con que el Estado ejerce su soberanía en el mundo actual. Si el gobierno elegido no es verdadero rector y

gobernante de esos servicios de inteligencia; si ellos no trabajan directamente para él, ese gobierno está empeñado, no sirve absolutamente de nada, cada día puede dejar en un papel ridículo el Presidente, cada día puede ser confundido, cada día puede ser desacreditado. Puede ser que con una campaña de informes le desacrediten a su Comandante General, o a su Ministro de Defensa para que él desconfíe del mejor sostén, de su mejor soporte y lo saque de juego, cometiendo un grave error. Puede hacer una gama de cosas: un gobierno que no controla democráticamente sus servicios de inteligencia es un gobierno pelele, fantoche; en verdad no está gobernando.

La otra dura verdad, la sexta, es que **estos servicios de inteligencia -libres de control democrático- son muy propensos a criminalizar el Estado.** El Perú dio pasos decididos hacia su conversión en un Narco-Estado. Lo que se hizo en esa época fueron operaciones especiales de inteligencia, de amedrentamiento, terror, contra terror, sabotaje, contra-sabotaje, soborno, y todas esas cosas que se convirtieron poco a poco, cada vez más, en el elemento de la reproducción del poder político de Fujimori: Fujimori se volvió dependiente de Montesinos en eso. Cada vez que había un problema que resolver, operación especial. Y la agenda fue creciendo y creciendo, hasta que al final, más o menos en la época en que tenía problemas con la prensa, empezaron a atacar a los periodistas; le quitaron la ciudadanía al dueño de un canal, atentando contra los derechos más básicos de la historia moderna: la ciudadanía, la propiedad, el buen nombre.

**Detrás de eso viene la última plaga: la corrupción institucionalizada.** No se trata solamente de algunos malos elementos que inducen a los demás ocasionalmente; se trata de un modo de gobernar, una estructura que incluye usar dinero negro en cantidades, y además articular a redes de corrupción tradicionales en una mega red donde unas apoyan a las otras. Entonces se puede realmente prescindir del auténtico juego político, se puede prescindir del apoyo de la población, porque los alardes de poder resultantes de esta coordinación tan amplia entre todos los corruptos son impresionantes. Efectivamente pueden nombrar, destituir, renombrar autoridades y hacer maniobras de todo tipo.

Lo dicho les dará una idea de por qué en Perú es una cuestión tan urgente ajustar las clavijas de control legal y democrático en ámbito de las políticas de seguridad y de defensa -en sentido amplio, incluyendo todo lo que es inteligencia, Policía, sistema penal, seguridad interior, relaciones con los demás países, y sobre todo, Fuerzas Armadas.

**\* Catedrático de la Universidad Católica del Perú. Integrante de la Comisión de la Verdad. Conferencia dictada en el Taller “Unidad Jurisdiccional y Legislación Militar”, Quito, noviembre 27 de 2003.**

## COMENZÓ LA REFORMA LEGAL DE LAS FUERZAS ARMADAS?

**“AUN CUANDO EXISTE LA NECESIDAD DE CONTAR CON EL PODER DE LAS FUERZAS MILITARES EN LA TIERRA...UN PUEBLO SABIO Y PRUDENTE SIEMPRE LAS CONTEMPLA CON UNA MIRADA VIGILANTE”. Samuel Adams**

**María Elena Najera \***

El proyecto de reformas a la legislación militar (Proyecto Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, presentado por la Vicepresidencia del Congreso Nacional y actualmente en

trámite en la Comisión de Asuntos Constitucionales), busca establecer un marco jurídico adecuado, ágil y moderno, que permita la profesionalización de las fuerzas militares y la socialización de sus miembros en valores democráticos. La profesionalización de los militares permitirá a éstos dedicarse a sus tareas específicas en la defensa y soberanía nacional, separándolas de la controversia partidista y orientando sus acciones mediante la influencia de la autoridad civil legalmente aceptada, con legitimidad para representar el interés del estado y la nación.

Con esos objetivos, durante la actual Legislatura se han propuesto importantes iniciativas, a cargo de la Vicepresidencia del Congreso y la Comisión de Asuntos Constitucionales. Reformas Constitucionales, una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, una Ley Orgánica que establezca el Fuero Especial de la Fuerza Pública y reglamentos despersonalizados y normas objetivas en la institución militar. El rediseño de la estructura de las Fuerzas Armadas debe permitir una capacidad operativa, conjunta y combinada, que circunscriba al militar a tareas propias de su profesión.

**1. El Proyecto de Reforma Constitucional** se está llevando desde la Comisión de Asuntos Constitucionales, con la participación de destacados juristas y especialistas nacionales, quienes han revisado todos los artículos de la actual Constitución (1998) que atañen directa o indirectamente a la Fuerza Pública, especialmente aquellos específicos sobre Fuerzas Armadas y Policía (Arts. 183 a 190). La Comisión sobre Fuerza Pública ha propuesto varias reformas. Una de ellas tiene que ver con la atribución de “garantes del ordenamiento jurídico” que tienen actualmente las Fuerzas Armadas. Al respecto, el grupo considera que la **“garantía del orden jurídico es la vigencia de la Ley y descansa en el conjunto de las instituciones del Estado”** y que las Fuerzas Armadas no deben participar en actividades que pueden llevarlas a inmiscuirse en la política como “mediadoras” de ella, tal como ha ocurrido en la historia ecuatoriana al tenor de la mencionada atribución. Las Fuerzas Armadas deben quedar plenamente ubicadas dentro del marco de un Estado social de derecho; para ello la Comisión define y actualiza con claridad sus respectivas misiones profesionales, además de sus vinculaciones con las demás funciones del Estado (Legislativo y Judicial) que establecen su control sobre el poder Ejecutivo bajo cuya administración directa están las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Cabe anotar que la Comisión sobre Fuerza Pública es una de las varias Comisiones que funcionan sobre distintos aspectos de la Organización del Estado, bajo la iniciativa de “Asuntos Constitucionales”

## **2. El nuevo Proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.**

Reúne en solo cuerpo legal, las actuales leyes: Orgánica, de Personal de las Fuerzas Armadas, de Servicio Militar Obligatorio y disposiciones sobre Movilización de la Ley de Seguridad Nacional. Tiene como principales objetivos: fortalecer al Ministerio de Defensa como instancia político administrativa responsable de la definición de las políticas de defensa y militar. Establecer un Estado Mayor Planificador Conjunto de las Fuerzas Armadas, como instancia superior de planeamiento estratégico, dependiente del Ministro de Defensa, y asegurar el accionar conjunto de las tres fuerzas, terrestre, aérea y marina. Otro de sus grandes propósitos es orientar la profesionalización de la carrera militar dentro de un marco de respeto a los derechos de los militares y reconocimiento de los méritos profesionales

El proyecto de Ley Orgánica, en su artículo primero, establece que “el Presidente de la República... es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y como tal es el responsable de su conducción política, administrativa y estratégica, dirige la defensa nacional como Presidente del Consejo de Seguridad Nacional y ejerce la dirección política y estratégica de la guerra con el asesoramiento del ministro del ramo y del **Estado Mayor Conjunto de Planeamiento Estratégico**.”

El Artículo 2. Establece un control legislativo constitucional

sobre las actividades de la Función Ejecutiva en materia de defensa.

El artículo 5 es uno de los más polémicos, ya que las funciones administrativas, como la de dar informes a contratos, a licitaciones, aprobar planes de adquisiciones, preparar los reglamentos internos de las Fuerzas Armadas, participar en cuerpos colegiados como CONELEC, CORREOS, PETROE-CUADOR...ETC., que habían estado a cargo del Comando Conjunto, pasarían al Ministerio de Defensa, puesto que son tareas administrativas impropias de una unidad eminentemente técnica.

Uno de los problemas importantes en la actual legislación, es la poca ingerencia del Ministro de Defensa en la dirección y control de las FF.AA. Esta dirección y control la detenta el Jefe del Comando Conjunto y es una de las causas de la extrema autonomía con respecto al poder civil que ellas mantienen. Es necesario señalar además que cuando en 1972 fue creado el Comando Conjunto, mediante Decreto Supremo, publicado en el R.O. 72-03-23, tenía las funciones que el nuevo proyecto asigna al Estado Mayor Conjunto de Planificación, es decir planificar y preparar la conducción de las operaciones militares y asesorar al ministro del ramo en las políticas militares y de guerra.

En Ecuador, como en muchos países de América Latina, hay Ministro de Defensa, pero no Ministerio. Sin un verdadero Ministerio de Defensa, capaz de dirigir y controlar la actuación de los ejércitos, es imposible llevar adelante el proceso de reforma militar. Si queremos que las fuerzas militares sean eficaces, necesitamos un Ministerio de Defensa que funcione y que preste los servicios necesarios para el funcionamiento adecuado del sector militar, que sea capaz de conectar este sector con el resto del gobierno, con la sociedad civil, con entidades semejantes y organismos que piensan y tratan los asuntos de defensa en el resto del mundo. Es necesario eliminar las diferencias existentes entre el Ministerio de Defensa y los otros Ministerios. Desarrollar sus distintas instancias internas para hacerlo más eficiente en relación con la complejidad de sus funciones. Actualmente no existen subsecretarías que respondan a las necesidades de organización interna y se da el caso de que quien reemplaza al Ministro de Defensa en caso de ausencia es el Jefe del Comando Conjunto y no un subsecretario.

El nuevo Proyecto, entre otras cosas, regula la Objeción de conciencia determinada en el Art. 188 de la Constitución Política del Estado y se crea un Consejo de Objeción de Conciencia. Propone prolongar la carrera militar para los oficiales hasta los 70 años. Establecer un sistema de ascensos transparente basado en parámetros objetivos, y que el militar tenga derecho a conocer su expediente, sus calificaciones y el procedimiento que se siguió para asignarlo; quienes se consideren afectados puedan interponer recursos de índole administrativos y judiciales. Para la protección de los derechos de los militares, se establece una Inspectoría General de las Fuerzas Armadas, a cargo de un oficial general designado por el Ministro.

## **3. Ley orgánica que establece el fuero especial de la Fuerza Pública**

La Constitución Política del Ecuador contiene dos mandatos: Los miembros de la Fuerza Pública están sujetos a fuero especial y la justicia se organiza bajo el principio de unidad jurisdiccional. El Proyecto presentado al respecto por la

Vicepresidencia del Congreso, crea los “Tribunales Distritales de la Fuerza Pública”, encargados de juzgar a sus miembros. De las resoluciones de los tribunales se puede interponer recurso de casación ante las Salas penales de la Corte Suprema de justicia.

#### 4. Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

Esta Ley, aprobada por unanimidad por el Congreso Nacional el 30 de junio, prohíbe al personal de las Fuerzas Armadas en servicio activo ejercer cargos públicos, en cumplimiento a lo establecido en el Art. 185 de la Constitución Política del Estado, que señala “La Fuerza Pública será obediente y no deliberante...”. Sin embargo, la Ley fue vetada por el Presidente de la República Coronel Lucio Gutiérrez, ni bien llegó a sus manos. Consideramos errada la posición presidencial que ha destinado a miembros del ejército a cargos públicos aumentando durante el tiempo que dura su mandato la politización de la institución militar y creando diferencias internas entre los que cumplen funciones castrenses y los que han manejado funciones administrativas ajenas a su misión.

Como conclusión, es preciso reconocer que estos elementos de reforma militar están dirigidos a mejorar el control civil sobre las Fuerzas Armadas, puesto que están dirigidas a fortalecer las instituciones del estado y la vida política democrática del país. Los militares no deben involucrarse en el

proceso de toma de decisiones políticas, porque estos quehaceres desgastan y producen grandes fisuras internas. El reto para los reformadores consiste en convencer a los militares de que estas reformas les convienen a ellos en primer lugar y que deben ser sus principales adherentes. Posicionar impecablemente a las Fuerzas Armadas en sus papeles profesionales, fortalecer sus instituciones administrativas y de mando, hacer más democráticos sus procesos internos, llevarán a desarrollar un alto concepto de sí mismas al reflejarse positivamente en el reconocimiento de los ciudadanos y de la sociedad a la cual deben servir.

Los procesos de reforma militar son siempre complejos, es oportuno avanzar en varios frentes y generar una nueva relación entre fuerzas armadas, sociedad y gobierno. La reforma militar bien entendida y asumida, no tiene por qué generar conflictos si es que los actores institucionales involucrados en ella tienden los debidos puentes para la reflexión y la acción conjunta necesaria para perfeccionar los proyectos. Toda reforma requiere tiempo pues debe ser bien llevada y asimilada. Pero la reforma ha comenzado con iniciativa civil, esto es muy importante. Una vez iniciada es necesario empeñarnos en ella de manera responsable, sistemática y continuada.

\* Doctora en Jurisprudencia y Asesora Parlamentaria.

## LIBRO BLANCO: ESTRATEGIA DE DEFENSA Y ADMINISTRACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Bertha García Gallegos\*

Bajo este título desde la página 107 en el Libro Blanco de la Defensa, publicado en octubre de 2003 se expone el concepto de defensa de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, basado en “una actitud estratégica defensiva, que permite mantener una eficaz capacidad operativa para enfrentar amenazas externas e internas a la permanencia del Estado”. De los ocho puntos mencionados como fundamentos de la estrategia, cinco corresponden directamente a la defensa territorial del Estado, especificando sus componentes. “Control de conflictos y crisis dentro del territorio nacional” podría ser considerada dentro del ámbito de la defensa, si existieran eventualmente grupos o agentes armados no estatales que amenacen la permanencia del Estado. En cuanto a “participación en operaciones de apoyo a la Policía, al sistema de defensa civil, asistencia humanitaria y desastres naturales”; “mantenimiento de la paz, bajo el amparo de las NNUU”, podrían formar parte de las misiones subsidiarias de las FF.AA, si es que estuvieran consideradas en la Constitución.

El Libro Blanco aprovecha la ambigüedad constitucional en el señalamiento de las misiones militares; pero también contribuye a aumentarla. La Constitución, en su versión reformada en 1998, no incluye a éstas entre las “misiones de las fuerzas armadas” y se supone que dentro de una organización estatal ningún actor puede hacer aquello que la Constitución no manda. Es claro también que en nuestra Constitución la parte más atrasada es aquella que corresponde a la Fuerza Pública. Adicionalmente, en el caso de la “participación militar ecuatoriana en misiones de paz” en el extranjero, aunque fuera bajo el amparo de la ONU, se necesitaría que esta misión estuviera incluida dentro de la política exterior y que el Congreso aprobara la salida de los militares dado que constituyen “recursos nacionales” costeados por los contribuyentes ecuatorianos.

En cuanto a la administración política y militar de la Defensa, el Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional detalla las instancias administrativas que forman parte de este sistema. Curiosamente las actividades que corresponden al desarrollo social y económico (Subsecretaría de Desarrollo, que incluye “desarrollo comunitario”, “desarrollo empresarial”, “desarrollo humano”) ocupa el 25 % del total de las actividades a administrar. Salvando el tema del desarrollo humano, ello implica que más del 25 % de recursos que el Estado dedica a las Fuerzas Armadas se gastan en actividades que no le corresponden. Cualquier ciudadano podría preguntar por qué estos recursos están aquí y no en el Ministerio de Bienestar Social, en el caso de “desarrollo comunitario”. En el tema del “desarrollo empresarial” cabría aclarar qué porcentaje de las empresas militares están regidas por el Ministerio de la Defensa y corresponden a la producción de bienes concordantes con la misión militar y no a empresas que producen bienes “civiles”.

Pero lo que más llama la atención del análisis del Organigrama es el contraste entre las atribuciones del Ministerio de Defensa con las del Comando Conjunto. El Ministerio de Defensa Nacional, cuyo titular es un oficial en servicio pasivo, no desempeña un papel relevante en la administración de la defensa. Si bien el “COMANDO CONJUNTO” aparece en el organigrama del L.B. como subordinado al Ministerio, todos sabemos que este organismo, que debe estar dedicado exclusivamente a asuntos militares, es, efectivamente, la instancia que organiza, dirige y controla lo que se llama “política de defensa” en el Ecuador.

Así, mientras que la Constitución vigente, el Capítulo III (De los Ministros de Estado) Art. 179, dice que a los ministros de Estado les corresponde: “dirigir la política del Ministerio a su cargo”; el Libro Blanco enuncia que la Dirección de la Política de Defensa corresponde al CONSEJO DE SEGURIDAD

NACIONAL. El Ministro de defensa ecuatoriano es quizá el único ministro que no “dirige la política a su cargo”. En su ausencia es reemplazado por el JEFE DEL COMANDO CONJUNTO, de acuerdo con la actual Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, lo que indica que entre el Ministro de Defensa y el Jefe del Comando Conjunto no existe ningún tipo de relación de subordinación del segundo con respecto al primero. Lo que quiere decir que no existe un nexo político entre las autoridades electas que en un Estado de derecho deben establecer la política y ejecutarla (a través de un ministro) y los militares que, como especialistas, deben convertir las directrices gubernamentales en planes y programas de aplicación estratégica. Sin ministro, no hay presencia del jefe de Estado que opere a través de aquel. ¡El fantasma de un cuerpo sin cabeza, que se mueve solo!

El Organigrama del Comando Conjunto, contiene, en cambio, gran parte de las atribuciones administrativas que deberían estar bajo el Ministerio de Defensa. Comité de Contrataciones; Hospital General Num.1 FFAA; Departamento de Finanzas; Dirección de Movilización; Dirección de Personal; Dirección de Inteligencia; Dirección de Operaciones; Dirección de Logística, Dirección de Comunicación y Electrónica. Representaciones en los distintos organismos “estratégicos” del estado y un sinnúmero de tareas más.

Según RO Num. 232 de 1971, cuando fue creado por la dictadura velasquista bajo inspiración militar, se define al Comando Conjunto como organismo de asesoramiento permanente de la seguridad nacional y dirección militar, y como órgano de la dirección estratégica de las FFAA. Todo parece indicar que el organismo se transformó para no ocuparse de sus tareas.

Se da la incongruente situación en la que el Ministro carece de las facultades reales para administrar la defensa como política pública. No dirige la política de educación ni de contrataciones. No tiene recursos de inteligencia y comunicación propios, depende de la inteligencia que le pueda o le quiera proporcionar el Comando Conjunto. Lo mismo ocurre con el Presidente de la República, quien además de no tener atribuciones para dirigir la política de defensa, por medio de su ministro, corre el riesgo de quedar en manos del Comando Conjunto y de los Comandantes de las tres Fuerzas, sujeto a su análisis particular de la situación de “gobernabilidad” que vive el país en una coyuntura de crisis (como evidentemente ocurrió con los presidentes Bucarán y Mahuad defenestrados (1997, 2000) en situaciones que los militares consideraron propicias para “retirarles su apoyo”.

Siguiendo el tema en el LB, bajo los Comandantes de las Fuerzas (Aérea, Naval y Terrestre) se encuentran las responsabilidades de la educación militar. Bajo la Comandancia de la Fuerza Terrestre, se encuentra la extensa Dirección de Industrias del Ejército y la Escuela Politécnica del Ejército, que

tiene 10.000 estudiantes. El Ministro no tiene acceso alguno al control de estas actividades.

La subsistencia de los viejos conceptos de Seguridad Nacional se expresan nuevamente en la política de ocupación territorial por parte de las Fuerzas Armadas. Estas tienen sus emplazamientos en las 20 provincias del país, cuando los problemas de defensa territorial del Ecuador se definen realmente en 9 Provincias limítrofes con Perú, Colombia y frente al entorno marino. Las misiones en seguridad interna han llevado a ocupar emplazamientos en la sierra central, con mayor población indígena, y que estos sean significativos en número de efectivos, tamaño de las unidades y operaciones expandidas (Chimborazo, Cotopaxi, Azuay)

Un capítulo especial merece en el Libro Blanco el tratamiento de una misión que abiertamente no corresponde a fuerza armada profesional alguna en el mundo actual. Desde la página 207 el LB explica aspectos de “las Operaciones de Apoyo al Desarrollo”, misión fincada en el texto del Art. 183 de la Constitución vigente que dice que: “la ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas...”. En la práctica, nunca se elaboró la mencionada Ley que debía circunscribir las actividades militares en esa área. De modo que, paulatinamente bajo la autogestión de las Fuerzas Armadas, las actividades de “Acción Cívica” que cualquier ejército tiene como apoyo a la comunidad en asuntos eventuales y de poca magnitud, se convirtieron en “Operaciones de Apoyo al Desarrollo” al mando de los Comandantes de Fuerza, escapando a la vigilancia del Ministro de Defensa. Nuevamente la preocupación por el hecho de que en este caso: o se está malversando, distrayendo, fondos que corresponden a la defensa; o se está utilizando fondos que deben estar en Bienestar, Ambiente o Turismo. No solo distrae fondos de los ciudadanos sino también el tiempo de efectivos militares que deberían estar ocupados en la defensa nacional. El 25 % de las actividades de las FFAA ecuatorianas están centradas en una actividad que no corresponde a “militares profesionales”, y que dispersa recursos en “generar - como el mismo LB lo afirma- en forma centralizada programas y proyectos de desarrollo empresarial que se encausan a través de las distintas unidades, y que han llevado a una dinámica gestión de financiamiento, control y ejecución técnica, estableciendo convenios, acuerdos, contratos, clientes, aplicación de partidas fiscales y otros recursos”. ¡He aquí el retrato de unas fuerzas armadas polivalentes en un mundo que exige la profesionalización militar!

\*Directora de la Fundación Democracia y Seguridad y del Proyecto Relaciones Civil-Militares -PUCE.

# LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

**Entrevista a Francis Abad, asesor de la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional.**  
**Por José Castro \***

En las reformas constitucionales de 1998 se introdujo (Art. 81), el derecho de los ecuatorianos al libre acceso a la información. Sin embargo, no se habían desarrollado los instrumentos legales para su ejecución. Luego de un debatido proceso, en el que participaron organizaciones civiles, el 4 de mayo de 2004 la Ley Orgánica de Acceso a la Información fue aprobada, sin modificación por parte del Ejecutivo. Con esta oportunidad, José Castro, investigador de “Democracia, Seguridad y Defensa”, realizó una entrevista a Francis Abad asesor de la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional que estuvo a cargo del trámite legislativo.

**JC: ¿Cómo se desarrolló el proceso de formulación y trámite de la Ley Orgánica de Acceso a la Información?**

**FA:** La iniciativa fue de la Asociación de Editores de Periódicos que presentó un Proyecto al Presidente Gustavo Noboa. Varios diputados del actual Congreso Nacional, entre ellos, Ramiro Rivera y Luis Almeida se interesaron inmediatamente y luego se sumaron diversas organizaciones sociales. Estos grupos aportaron positivamente ayudando a profundizar los conceptos y dando el apoyo social al proyecto. Trabajamos con instituciones públicas como la Contraloría, los municipios, consejos provinciales y representantes de los ministerios. Se logró un primer borrador. Recurrimos al estudio comparado y al análisis doctrinario. Con estos criterios replanteamos en un 85% el Proyecto que fue presentado para el segundo y definitivo debate. Todo el proceso generó confrontación de posiciones, a veces muy encontradas.

Había que cuidar que con el pretexto del acceso a la información, no se viole la privacidad de los ciudadanos, o se cometan excesos que produzcan interferencias con las normas administrativas. La ciudadanía al acceder a la información, puede tener un criterio claro de cómo ocurren los procesos de decisión y encausar legalmente a las autoridades que incurran en violaciones legales o se nieguen a proporcionar los datos. Finalmente el Congreso Nacional aprobó la Ley. La Ley de Acceso a la Información es revolucionaria. Antes existía el secretismo, la discrecionalidad, la toma de decisiones entre “gallos y medianoche”. Ahora la administración pública tiene a la ciudadanía como juez. Todos los actos administrativos, por principio, son bienes públicos porque le pertenece a la ciudadanía.

**JC: ¿Cómo fueron considerados los asuntos que comúnmente se tratan como “información reservada”?**

En toda legislación del mundo existe la información reservada, y existe justamente por preservar un interés estatal. Consideramos que eran dos cosas diferentes hablar de información reservada en el ámbito de la defensa nacional e información reservada en el de las instituciones de la administración pública. El Congreso Nacional decidió que sea el COSENA (Consejo de Seguridad Nacional), integrado por el Presidente de la República, del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia, y por un representante de las FFAA, el encargado de clasificar y desclasificar la información que pueda ser considerada reservada por asuntos de la defensa nacional. Se terminó la potestad del Ministro de Defensa y del Comando Conjunto para reservar la información.

También en el campo de la administración civil hay información que puede ser reservada. En este caso, son las leyes las que deben regular el acceso a esa información. Según el Código de Procedimiento Penal, los procesos de indagación son secretos. La Ley del Sistema Financiero protege los informes de la Superintendencia de Bancos y el sigilo bancario. La Ley de Mercado de Valores, guarda la reserva sobre ciertos procedimientos. La Ley de Propiedad Intelectual hace lo propio con asuntos que le concierne. Imagínese que alguien tenga patentada una fórmula y que otro quiera conocerla con el pretexto del acceso a la información. No habría negocio posible si no existieran esas limitaciones al derecho de acceso a la información.

**JC: ¿Existen elementos que puedan guiar al COSENA en la clasificación de la información reservada en asuntos de defensa nacional?**

**FA:** En el Art. 17 (“De la Información Reservada”) existen literales y numerales que estipulan los parámetros válidos para una adecuada clasificación. Prácticamente solo “los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilizaciones, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado”, son estrictamente reservados.

**JC: ¿Qué ocurre con respecto a presupuestos de defensa, inteligencia militar o policial?**

**FA:** Los presupuestos regulares de la defensa no deben ser reservados. Pero sí los presupuestos de “planes de defensa”, cuando existen amenazas contra el Estado. La información de inteligencia no puede ser difundida. Claro que se corre el riesgo de que todo se quiera incluir en inteligencia. Con la Ley de Acceso se estipuló que la reserva se debe mantener por un período de 20 años. Dentro de ese lapso puede desclasificarse una información, si es que el motivo que provocó la clasificación ha desaparecido.

**JC: ¿Qué mecanismos se podrían aplicar para asegurar la accesibilidad de la información sobre temas de la fuerza pública?**

**FA:** Podemos esperar que el COSENA tenga una actitud correcta al respecto. Actualmente las FFAA tienen reglamentos donde el comandante, a su libre arbitrio, califica documentos como secreto, secretísimo o ultra secreto. Los militares no pueden ser juez y parte. La Ley Orgánica de Acceso a la Información pública prevalece sobre cualquier otra ley, como la Orgánica de las FFAA que regula estrictamente la administración de las FFAA. Entonces las FFAA tienen que acatar el hecho de todo lo que ellos manejan es público y, por lo tanto, todo ciudadano tiene derecho a acceder a esa información. Adicionalmente toda información reservada debe tener un índice público. El ciudadano puede revisar los índices para comprobar que la información que busca está clasificada y el motivo por que lo está. Otro paso gigante es la obligación que se ha dispuesto para que todas las instituciones publiciten sus páginas Web. Las normas aprobadas estipulan que los formatos deben estar regulados por la Superintendencia de Telecomunicaciones.

\* Investigador “Democracia, Seguridad y Defensa”

# EVENTOS DE LA FUNDACION “DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA”

Congreso, PUCE y la Fundación Konrad Adenauer; la Fundación organizó el Seminario “Legislación Militar y Estado de Derecho” en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, el día jueves, 20 de mayo de 2004. Participaron: Dr. Iván Castro Patiño (Decano de la Facultad de Jurisprudencia (UCSG), Diputado Ramiro Rivera M. (Vicepresidente del H. Congreso Nacional), Dra. Bertha García Gallegos (PUCE), Dr. Fernando Bustamante (USFQ), Dr. Juan Pablo Aguilar (Asesor Parlamentario). Comentarista fue el Dr. José Alvear Icaza. Moderadora la Ab. María Josefa Coronel Intriago.

\* Un evento similar y con los mismos auspicios se realizó **el día viernes 4 de junio, en la ciudad de Manta**, siendo la Federación de Cámaras del Comercio de Manta, la entidad anfitriona. El seminario que tuvo lugar en el Auditorio de la Cámara, contó con la participación del Lcdo. José Risco (Director Ejecutivo de la Federación de Cámaras de Comercio de Manabí), Diputado Ramiro Rivera (Vicepresidente del H. Congreso Nacional), Dra. Bertha García Gallegos (PUCE), Dr.

Fernando Bustamante (USFQ), Dr. Juan Pablo Aguilar (Asesor Parlamentario). El Lcdo. José Elías Sánchez (editorialista del diario La Hora) estuvo a cargo de los comentarios.

\* Para discutir el Proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, presentado por el Vicepresidente del Congreso, diputado Ramiro Rivera, la Fundación organizó un **Seminario Taller, el jueves 10 de junio, en el Auditorio I. de la Torres II.** El H. Ramiro Rivera hizo una exposición de los aspectos relevantes del Proyecto de Ley. Bertha García Gallegos (PUCE) analizó aspectos teóricos y organizacionales referidos al tema del Ministerio Civil de Defensa. Fernando Bustamante (USFQ) y Juan Pablo Aguilar (Asesor Parlamentario) disertaron sobre las relaciones entre el Parlamento y las Fuerzas Armadas en el Estado de Derecho. Edgar Terán Terán (Fundación Hacia la Seguridad Jurídica Imperio de la Ley) realizó los comentarios al Proyecto y a las Ponencias. El evento, moderado por el Diputado Andrés Páez (I.D) Presidente de la Comisión de lo Laboral y Social del H. Congreso Nacional, contó con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer.

## OPINION PUBLICA

¿Cree usted que el Ministro de Defensa debe ser un civil?

CUADRO N° 1

CUADRO N° 1		Provincia		Sexo		N.S.E.			Edad					
		TOTAL	Guayas	Pichincha	M	F	A/B	C	D	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	+ de 55
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
SI		65,96	60.38	71.67	70.41	63.13	57.67	68.40	65.23	66.98	58.30	72.35	58.72	61.71
NO		34,04	39.62	28.33	29.59	36.87	42.33	31.60	34.77	33.02	41.70	27.65	41.28	38.29

Los resultados obtenidos por la encuestadora Market en mayo de 2004, en Pichincha y Guayas, reflejan una tendencia positiva hacia la presencia de un civil en el Ministerio de Defensa. La diferencia entre los porcentajes se mantiene en todos los grupos considerados para la encuesta.



### 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](mailto:jrcastro@puce.edu.ec)