

## EL COLAPSO DE LAS INSTITUCIONES Y LA FUERZA PÚBLICA

Los hechos políticos ocurridos en el Ecuador desde diciembre de 2004 demuestran que hay justificaciones para todo, incluso para hacer tabla rasa de las instituciones republicanas en función de la vendetta política de corto alcance. Todos los poderes del Estado colapsaron al unísono en el Ecuador, azotados por el populismo extremo que se impuso en un país absolutamente corporativizado, por la deslegitimación de los partidos políticos e incluso de las organizaciones sociales, como los indígenas, que en la década pasada lucharon por el cambio social.

Con una controvertida decisión del Congreso, exigida por el levantamiento de la clase media quiteña, incontenible en las últimas semanas, el 20 de abril de 2005 terminó el gobierno de Lucio Gutiérrez (inaugurado el 15 de enero de 2003). Gutiérrez cayó víctima de sus propios errores y de la política desarticuladora que ensayó durante todo su gobierno. Había gozado del apoyo incondicional de las fuerzas armadas, que pareció involucrarse tanto en su gestión que mucha gente llegó a pensar que éste era un "gobierno militar" más. También la embajada de los USA había demostrado simpatía al gobierno, al igual que una mayoría parlamentaria que se formó a última hora a expensas del reparto de canonjías y de la corrupción.

Gutiérrez quiso controlarlo todo: Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Electoral. Pero la gota que derramó el vaso fue el arribo, facilitado por el gobierno, del ex presidente Abdalá Bucarán, acusado de corrupción, y el intento de los partidarios de Gutiérrez de entrar en Quito para enfrentar al pueblo con mercenarios armados contratados por su partido, Sociedad Patriótica.

La participación de las fuerzas armadas y de la ex cúpula militar (cuyos alcances están en evaluación por parte de la Fiscalía General de la Nación) tanto en el gobierno de Gutiérrez al que apoyaron designando miembros en servicio activo, para ocupar altos cargos públicos y para administrar las Aduanas; como en los hechos del 20 de abril que dejaron entrever que se preparaba una dictadura para sostener al Presidente o para asumir el poder por sí mismos, revelan una vez más la grave politi-

## CONTENIDO

### EDITORIAL

EL COLAPSO DE LAS INSTITUCIONES Y LA FUERZA PÚBLICA

PAG. 1

### LECCIONES DE LA RECONVERSIÓN-MODERNIZACIÓN MILITAR EN GUATEMALA Y CENTROAMÉRICA

*Emilio Arnoldo Villagrán Campos*

PAG. 2

### CAÍDA Y FUGA DE LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA: ¿OTRO EPISODIO DE POLITIZACIÓN MILITAR?

*Lorena Navarro sincerely.*

PAG. 4

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

PAG. 5

### CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA

Marzo -Abril 2005

PAG. 5

### GASTO MILITAR PER CÁPITA 2004 Y COMO PARTE DEL PIB 2000 - 2003

PAG. 8

zación a la que han sido conducidos por una política manipuladora desde la presidencia de la república y de la cual no pudieron diferenciarse tajantemente, afectando a los objetivos institucionales y produciendo el resquebrajamiento interno. Todo ello requiere que, de una vez por todas, el país inicie, de

manera consensuada, un proceso de reforma militar y policial que se considera urgente, pues los hechos han llegado a tal punto que los cambios que lleven a la modernización y a la profesionalización militar no pueden esperar por más tiempo.

## LECCIONES DE LA RECONVERSIÓN-MODERNIZACIÓN MILITAR EN GUATEMALA Y CENTROAMÉRICA

*Emilio Arnoldo Villagrán Campos\**

**1. Reconversión militar.-** La reconversión del Ejército es un proceso enmarcado en un planteamiento político, que tiene como propósito la transformación de su marco conceptual y operativo, dentro del régimen democrático, que lleva a la redefinición de sus funciones. El proceso no puede descansar sobre las propias estructuras de la institución armada, tampoco sobre la voluntad política de los gobiernos, sujeta en muchas ocasiones a sus fortalezas o debilidades en la gestión pública. Ambos actores tampoco pueden ser descartados. Pero el esfuerzo requiere la intervención de un amplio espectro de fuerzas sociales capaces de generar alianzas y movilizar a la opinión pública y ciudadana para lograr el cambio requerido.

Al analizar los procesos de transición política en América Latina resulta necesario considerar uno de sus componentes esenciales, las transformaciones que experimentan o deben experimentar los establecimientos de defensa de las viejas sociedades autoritarias en su tránsito a la democracia. Pero al igual que sucede en el estudio de las relaciones civil-militares, con frecuencia esas transformaciones han sido examinados desde una óptica demasiado restringida: cómo y qué tanto los uniformados se subordinan a la autoridad del poder civil y de qué forma y en qué cuantía reducen el número de sus efectivos y el gasto militar.

La subordinación efectiva de una institución militar a la autoridad política estatal, se logra cuando existen los mecanismos que garantizan que las fuerzas armadas estarán controladas efectivamente por las autoridades civiles, legal y legítimamente electas. Ello implica la creación y fortalecimiento de muchas capacidades estatales para ejercer estas funciones. En ese sentido, la Reconversión tiene por lo menos dos niveles desde los cuales debe ser analizada: a) desde la necesidad de avanzar en la reforma política del Estado y la subordinación efectiva de las fuerzas armadas al poder político del Estado; y b) la necesidad de fortalecer la institucionalidad del Ejército, buscando su transformación, profesionalización y garantizar los mecanismos institucionales, que limiten la posibilidad de su manipulación política.

Es necesario que esta lógica sea comprendida en el seno de las fuerzas armadas, ya que la reconversión militar sólo puede ser exitosa si se produce un adecuado nivel de internalización de su proceso. Reconversión implica transformación y es un cambio de fondo de la misión y visión institucional, como parte del poder político del Estado. También de las funciones que se le asignan; de la escala de valores que orientan su actuación y la forma en que se educa a sus miembros. La modernización de su equipo e instalaciones, no es elemento sustantivo del proceso, sino producto de la construcción de condiciones

políticas adecuadas, para que su presupuesto sea aprobado por el Legislativo y aceptado como necesario por la sociedad.

La modernización del Ejército, exige una nueva actitud de los militares para con la sociedad. La modernización de la institución no se reduce únicamente a la adquisición de equipo nuevo o a estar a la vanguardia de las actuales tecnologías<sup>1</sup>. Las herramientas no son las que determinan el uso que se les dará, **es necesario superar doctrinas y teorías como la Doctrina de Seguridad Nacional**. Se debe adquirir una nueva mentalidad, acorde con el sistema democrático.

**2. Conducción de las Fuerzas Armadas.-** En un sistema democrático institucional, las Fuerzas Armadas están al servicio de las instituciones políticas responsables de su conducción. La institución militar es parte del aparato estatal y como tal se debe al Estado. Las fuerzas armadas de América latina requieren transformarse para que puedan cumplir funciones estrictamente de defensa, lo que separa al Ejército del ejercicio del poder y de la toma de decisiones. Como indica Max Weber, *el Estado monopoliza el uso de la fuerza*. Ésta se encuentra representada en sus fuerzas armadas, y en la Policía. Pero estos cuerpos armados (cada uno de los cuales tienen funciones propias) no deben interpretar este principio **como si fueran ellos** los que concentran el poder coercitivo, porque entonces se estarían atribuyendo funciones de Estado.

Por eso, se debe romper la concepción de que el Ejército representa el Poder Militar. Esto es algo alejado de todo ejercicio político democrático y de las funciones del Estado mismo. El Poder en general y el poder militar en particular son atribuciones del Estado. El Estado ejerce su poder coercitivo y su poder de "policía" (vigía) monopolizando el uso de la fuerza por medio de la institución armada y las fuerzas de seguridad. Pero éstas no son autónomas en sus decisiones. El verdadero poder político corresponde al Estado que monopoliza el poder de coacción, la fuerza y la violencia. En un sistema democrático las fuerzas armadas deben ser entendidas como un instrumento de la dirigencia estatal, no un actor que actúa independientemente.

El hecho que las fuerzas armadas realicen otras funciones (consideradas como emergentes) ha sido contraproducente porque inhibe el fortalecimiento de las instituciones especializadas de la sociedad y sobre todo de las instituciones espe-

1. La cuestión es muy clara cuando se trata de material o de las instalaciones; pero es evidente que también se juzga como bueno cuando conduzca a una modernización de las estructuras o de las mentalidades. Las nuevas generaciones de militares y su cuadro de Profesores y Mandos quieren, con toda sinceridad, un Ejército moderno en todos los sentidos. M. Alonzo Baquer. IV. El horizonte de la modernidad. El militar en la sociedad democrática. Ed. EUDEMA. España 1988. Pág. 45.

cializadas en la seguridad interna (Policía) que deberían cumplir con la misión de enfrentar amenazas en ese ámbito y especialmente al crimen organizado que se expresa en actividades ilícitas como el tráfico y producción de drogas, el tráfico de personas, de armas, entre otros. Existe ahora mayor conciencia sobre que las funciones de defensa son diferentes de las funciones de seguridad interna, y hay un ambiente propicio para definir las nuevas misiones en el contexto de la democracia. En todo caso, lo que le corresponde a esta institución ahora y en el futuro es la defensa de la nación. Entendiendo ésta esencialmente como la salvaguarda de la soberanía y la integridad de territorio, esos son los aspectos que no van a faltar en la constitución como misiones específicas del Ejército.

**3. Subordinación de las Fuerzas Armadas.-** Es absolutamente importante entender que la lealtad de las Fuerzas Armadas debe ser hacia el sistema político institucional, y dejar a un lado toda concepción que las haga intérpretes, representantes o voceros de la Nación o de la sociedad; tampoco representan el honor de la Nación. La sociedad se expresa y se representa, a sí misma, a través de los mecanismos ciudadanos que establecen la representación legítima, establecida por medio de la organización estatal; la misma que desarrolla una administración pública para cumplir sus tareas. Los militares no han sido escogidos por la sociedad, sino han sido contratados por el Estado, para prestar servicios y funciones específicas. Las instituciones del Estado se originan en función de los intereses colectivos de la sociedad y en su defensa. El todo caso el Estado existe para la sociedad y no a la inversa.

Entre los cargos y atribuciones, el Presidente de la República es el "Comandante General del Ejército o Comandante en Jefe". Pareciera entonces que se debería eliminar ese cargo, porque la subordinación se debe producir al Jefe de Estado constitucionalmente establecido, porque representa la autoridad política, y no por ser Comandante General del Ejército. El balance de la subordinación tiene que ver con la solidez de la autoridad civil, pero fundamentalmente con la solidez y profesionalidad del liderazgo militar.

**4. Aspectos Externos.-** Los aspectos internacionales, también determinarán las transformaciones que la institución armada debe lograr, para estar a la altura de las nuevas concepciones planteadas por un nuevo orden internacional, luego del fin de la Guerra Fría. En el caso de Guatemala y Centroamérica, la reconversión ha significado verdaderamente la transformación de sus ejércitos. Este proceso fue planteado como premisa para lograr la distensión; porque la región necesita insertarse en el ámbito económico y político mundial, desarrollar su proceso de integración; buscar nuevos espacios de equilibrio en el área; apoyar la consolidación democrática de las sociedades centroamericanas, luego del fin de los conflictos armados internos que sostuvo durante los años ochenta. Se tuvo la convicción de que la existencia de amenazas como el terrorismo, el tráfico de drogas, la degradación ambiental, la trata de personas y otras expresiones del crimen organizado, demandan una respuesta de fuerzas especializadas de seguridad, no necesariamente a los militares. Un tratamiento integral de estas amenazas parece deben ser tratadas a partir de la Agenda de seguridad del Estado.

**5. La lucha contra el terrorismo.-** En el marco de la lucha contra el terrorismo, la tendencia de Estados Unidos ha sido la de imponer a sus aliados en todo el mundo la teoría de que, si quieren estar a la altura de las circunstancias, deben aumentar sus presupuestos militares; ha presionado para que acepten la doctrina de los ataques preventivos; incluyendo la necesidad de secundarle en sus acciones reactivas y preventivas en cualquier momento y lugar. Tal estrategia ha priorizado la lucha en contra del tráfico de las drogas, y los altos niveles de influencia que ejercen los carteles internacionales en aspectos políticos, económicos y sociales. Se ha ubicado a la lucha antiterrorista, como la amenaza más importante que requiere respuestas "coordinadas, cooperativas y multilaterales" de parte de los gobiernos, dado que "ningún Estado puede ocuparse de ellas por sí sólo". Se ha dicho que ese conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones, ponen en peligro la salud y la seguridad de los Estados Unidos. Con esta base se propone una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, derrotar a los terroristas y cortar el tráfico de drogas.

Pero ese esfuerzo que se exige hacia afuera no se ve cumplido de manera proporcional en lo interno de los Estados Unidos, en donde no se desarrollan esfuerzos tan grandes para combatir el consumo; finalmente la oferta es quien lo determina. La estrategia privilegia construir un escudo ante la entrada de estupefacientes. Un problema grave que se destaca es que a pesar que el gobierno norteamericano combate el tráfico de estupefacientes a partir de una agencia especializada, la DEA, en los países latinoamericanos se promueven soluciones que involucran a las fuerzas militares, sin que éstas cuenten con la capacitación adecuada. En todo caso la ayuda y capacitación de los EEUU, debería ir encaminada a fortalecer a la Policía y al Sistema Jurídico.

**6. Los Controles democráticos.-** La conducción democrática se apoya en un diseño institucional y en una red de mecanismos que aseguren la rendición de cuentas militares ante los organismos de autoridad civil elegidos y ante la sociedad (auditoría social). Lo que define su naturaleza democrática, es la inserción funcional que logran las fuerzas armadas con las instituciones que responden a la voluntad ciudadana. Este concepto debe observarse inmerso dentro de los aspectos teóricos relativos a la administración del Estado, la legislación vigente y desde las políticas públicas de defensa encaminadas a lograr ese fin. El control constitucional sobre las Fuerzas Armadas y actividades de la defensa, se basa en un sistema que, en última instancia, está en manos de funcionarios responsables. "El control debe ser control democrático sobre la defensa, no control civil sobre los militares". Es control de organismos responsables sobre las actividades de la defensa, para las cuales se contrata, entrena, equipa y aprovisiona a un personal especializado, que debe cumplir funciones técnico-profesionales instruidas por el poder político, en último término, o por las autoridades constitucionalmente establecidas tanto del poder ejecutivo, el legislativo y demás organismos de control del Estado, al cual los militares deben estar claramente subordinados.

\* Investigador, Consultor y analista político del IDEM (Incidencia Democrática). Miembro de la mesa de diálogo para la Formulación de la Política de Defensa y Libro Blanco de Guatemala.

# CAÍDA Y FUGA DE LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA: ¿OTRO EPISODIO DE POLITIZACIÓN MILITAR?

**Lorena Navarro S.\***

Un nuevo episodio de politización militar y descontento popular que termina "tumbando" a un mandatario electo democráticamente, por tercera vez consecutiva en menos de diez años, vivió el Ecuador el 20 de abril de 2005. Irónicamente, el gobierno caído esta vez fue el encabezado por el Coronel del Ejército Lucio Gutiérrez Borbúa, el mismo que el 21 de enero de 2000, protagonizó la asonada civil-militar que depuso al entonces presidente Jamil Mahuad. Durante su mandato Gutiérrez mantuvo tensiones sociales y políticas de las que en un comienzo salió bien librado, debido a las oscuras maniobras y pactos de sus partidarios, y al respaldo público de la fuerza militar. Pero, cuando el rechazo popular se hizo insostenible, las mismas Fuerzas Armadas le dieron la estocada final.

Tras haber irrumpido en el escenario político ecuatoriano en 2000, Lucio Gutiérrez articuló el movimiento político "Sociedad Patriótica 21 de enero" (PSP), junto con antiguos compañeros de cuartel expulsados de las fuerzas armadas por golpistas, familiares y otros civiles, con la finalidad de postularse a las elecciones presidenciales de Octubre de 2002. Pese a sus antecedentes y escasa experiencia política, ante los ojos de la opinión pública Gutiérrez representaba la "nueva sangre", frente a los candidatos de los partidos políticos tradicionales. Contra "los mismos de siempre" y un discurso con el que ofrecía "refundar" al país ("o morir en el intento"), se catapultó a la primera magistratura. Llegó al poder de la mano de Pachacutik (brazo político de la CONAIE), el MPD (Marxista Leninista) y otras organizaciones sociales de izquierda, con las que rompió relaciones ni bien subió al poder.

A pesar de las expectativas iniciales que generó, al poco tiempo de su designación, el gobierno de Gutiérrez ya se había ganado la oposición de amplios sectores de la sociedad civil. Pese a la aparente estabilidad económica, debida a los precios del petróleo, y sin haberse activado el detonante social de los "paquetazos" de épocas anteriores, la transformación de su discurso, sus rectificaciones constantes, las abundantes demostraciones de corrupción y nepotismo, la falta de transparencia de su política exterior y la arbitraria manipulación de las leyes, provocaron el rechazo de los ecuatorianos. Durante los dos años de su mandato esgrimió una audacia sin límites: militares en servicio activo y familiares cercanos pasaron a ocupar roles en la administración pública. Hasta intentó colocar como magistrado de la Corte Andina de Justicia a su cuñado, un ex policía sin ninguna trayectoria en el servicio judicial.

Al finalizar el segundo año del Gutierrismo, la convulsión social llegó a su límite. Las protestas se tornaron imparables cuando, producto de sus múltiples negociaciones y pactos a espaldas del pueblo, se concretó el regreso al país de ex-mandatarios prófugos de la justicia; el más polémico de ellos, el líder populista Abdalá Bucarán (PRE). El regreso de éste comenzó a gestarse cuando, meses antes, Gutiérrez, que acababa de distanciarse de su hasta entonces aliado incondicional, León Febres Cordero, lo visitó nada menos que en Panamá, país en el que permanecía asilado. Para diciembre de 2004, el partido de gobierno había consolidado una alianza con el PRE y el PRIAN (de Álvaro Noboa) logrando los votos suficientes en el Con-

greso, para irrumpir de facto en la Función Judicial, cesando mediante resolución legislativa —por demás inconstitucional— a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Desde allí se aprestaba a consumir su plan autoritario: tomarse también el Tribunal Constitucional y la Fiscalía General de la Nación.

Efectivamente, en enero de 2005, Guillermo ("Pichi") Castro, afín al PRE y amigo personal de Abdalá Bucarán, reemplazó a Ramón Rodríguez en la presidencia de la Corte cuestionada. Días después, decretó la nulidad de los juicios de Alberto Dahik, Gustavo Noboa y Bucarán —los tres ex-mandatarios prófugos de la justicia, exiliados en el extranjero—, quienes por esta medida pudieron regresar al país.

Bucarán llegó el día 2 de abril. Su arribo intensificó el descontento a nivel nacional. Los ciudadanos "comunes", principalmente de Quito, que antes habían protestado para exigir el regreso del país al Estado de Derecho y la destitución de los nuevos magistrados, ahora ya exigían abiertamente la salida de Gutiérrez y de todos los diputados que se habían complotado para repartirse el botín representado por toda la función judicial.

La ciudadanía quiteña se auto convocó de manera por demás creativa, para manifestar en forma pacífica y hasta hilarante, con la consigna de no permitir que ningún partido o dirigente político participe en las manifestaciones. El sentimiento generalizado era el hastío total frente al descaro del gobierno y de la clase política. La respuesta recurrente del gobierno, fue minimizar las constantes marchas, con contramarchas partidarias, una frenética propaganda oficial por radio y televisión y lanzando a la Policía para reprimir duramente con gases lacrimógenos a los manifestantes.

Pero las protestas y el rechazo a Gutiérrez se intensificaron a mediados de abril, y se volvieron incontenibles. El día 15 por la noche, el presidente, en un intento desesperado por apaciguar las protestas, decretó el Estado de Emergencia en Quito, y decidió disolver a la "Pichi" Corte. El decreto encendió aún más el descontento popular, y multiplicó el número de voces que denunciaban la instauración de una dictadura. Al día siguiente Gutiérrez decidió dar marcha atrás en esta decisión y aclaró que únicamente había adoptado el estado de excepción para obtener poderes especiales que le permitieran cesar a los magistrados de la Corte Suprema (que el mismo contribuyó a instaurar).

La noche del 19 de abril se produjo la mayor protesta en contra del régimen. La agitación social creció y los ánimos se encendieron aún más con el anuncio de que se movilizaría una fuerza de choque con cerca de tres mil partidarios del régimen para "defender la democracia" y al Presidente. Efectivamente tal cosa sucedió: Durante la mañana del 20, los grupos de manifestantes que se dirigían hacia Carondelet tuvieron que enfrentarse con las huestes armadas movilizadas por Sociedad Patriótica, que fueron traídas en carros del propio Ejército desde distintos puntos del país. La intención del gobierno de utilizar la fuerza contra los ciudadanos fue tal que el Comandante General de la Policía, Jorge Poveda, hizo pública su renuncia por no estar de acuerdo con las órdenes impartidas en

contra de los manifestantes quiteños. Con esto, el conflicto comenzó a resolverse.

Pasadas las 13:30, el Ministro de Gobierno, Oscar Ayerve, anunció que el presidente había conminado a Bucarán a irse del país. Poco después, una nueva mayoría legislativa declaró cesante a Gutiérrez por abandono del cargo, y el vicepresidente Alfredo Palacio fue posesionado. Tan pronto se conoció el suceso, las Fuerzas Armadas "retiraron su apoyo" al coronel Gutiérrez. El Jefe del Comando Conjunto, Contralmirante Hugo Rosero, hizo oficialmente el anuncio a la prensa. Gutiérrez huyó de Carondelet en un helicóptero militar. Más tarde, en el aeropuerto Mariscal Sucre no pudo abordar la aeronave militar que lo esperaba, pues un nutrido grupo de "forajidos" (nombre con el que Gutiérrez señaló a los manifestantes quiteños) se había apostado en la pista para impedir su escape. Poco después Gutiérrez pedía asilo político al gobierno brasileño.

Pero, la calma no retornó de inmediato. La tarde y noche del veinte de abril se libraron escenas verdaderamente siniestras en la CIESPAL (donde ocurrió el acto de sucesión presiden-

cial). El lugar había sido ocupado por las huestes gutierristas interesadas en provocar el caos. El nuevo Presidente se quedó sin ninguna protección de parte de la fuerza pública. Miembros de la Policía lograron rescatar a los cercados congresistas que fueron agredidos por la turba enfurecida. En la calle, a doscientos metros de distancia permanecían estacionadas las fuerzas de la Primera División del Ejército. Allí estuvieron durante cuatro horas sin hacer nada, mientras la cúpula militar dirimía a quien debía obedecer.

La decisión militar tardó. Palacio fue rescatado por cuerpos especiales de la Policía; pero sorpresivamente fue a parar en el Ministerio de Defensa. Allí permaneció por dos horas, al cabo de las cuales se presentó muy agitado a dar su primera rueda de prensa junto a los miembros del Alto Mando militar. La Fiscalía General de la Nación, única instancia del poder judicial que quedó en pie, recibe ahora las declaraciones de actores y testigos para determinar responsabilidades en los hechos de la noche del 20 de abril; mientras tanto, los ecuatorianos se preguntan: ¿hubo un complot militar?

\* *Egresada de la Licenciatura en Negocios e Intercambios Internacionales, Facultad de Comunicación, Lingüística y Literatura, PUCE*

## ECOS DE LA FUNDACIÓN

Con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer KAS y la PUCE, la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa (DSD) conjuntamente con la Escuela de Estado mayor de la Policía Nacional, realizaron el **30 de marzo** el Seminario **"Institución Policial y Políticas de Seguridad Pública y Ciudadana Frente a la Globalización"**. En la inauguración participaron el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Paco Moncayo, el Comandante General de la Policía Nacional Gral. Jorge Poveda. El acto contó con la presencia de numeroso público, especialmente de la institución policial.

En las mesas de trabajo intervinieron expertos extranjeros: Alejo Vargas, de la Universidad nacional de Colombia; Marcelo Fabián Sain, Director de la Policía Aeroportuaria de Buenos Aires, Argentina; Loreta Tellería, de la Universidad Nacional de

Bolivia, William Baker de Emergente Group. Sus reflexiones permitieron ampliar la discusión con los expositores nacionales: la Fiscal Julia Elena Vásquez, Juan Pablo Aguilar y Arturo Donoso catedráticos de la PUCE, Carlos Arrobo, analista jurídico. Se abordaron temas como: *Doctrina y Función policial en el Estado de Derecho; Reflexiones y Perspectivas sobre la relación entre el Sistema Penal y el Sistema policial en el Estado de Derecho y Cambios Organizacionales para una Policía Operativa y eficaz en la Seguridad Pública y Ciudadana, frente a los desafíos de la Globalización.*

El gran interés demostrado por los miembros de la Policía Nacional, augura buenos resultados en este proceso de modernización, puesto que hizo evidente un alto grado de compromiso institucional en llevar adelante los cambios propuestos.

## CRONOLOGÍA DEFENSA, SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA

**Marzo - Abril 2005**

### 1. CRISIS POLÍTICA Y FFAA

La FFAA entraron en crisis desde el inicio del gobierno de Lucio Gutiérrez: 18 generales fueron removidos; se negoció políticamente la amnistía para los militares que participaron el 21 de enero; se colocaron militares activos en puesto de la función pública generando actos de corrupción (El Comercio 23/04/05). El acoplamiento de la cúpula militar al esquema del gobierno duró 27 meses, a pesar de las denuncias de corrupción de su campaña política, su posible vínculo con las FARC y la acelerada politización militar; todo esto ante la mirada impaciente de los mandos medios que, con los sueldos

congelados desde el 2002, percibían como su imagen disminuía y que quedó más agravada por el pronunciamiento tardío del Alto Mando frente a la convulsión social.

### 2. GOBIERNO DE GUTIÉRREZ SE CONVIRTIÓ EN DICTADURA MILITAR

La preocupación de FFAA ante la crisis política se manifestó escasamente y se concentró en expresar su respaldo al régimen y asegurar la unidad interna de la institución, hasta días antes de la crisis (Hoy 24/03/05) (El Comercio 07/04/05) (Expreso de Guayaquil 15/04/05) (Hoy 20/04/05). Sin embargo, para el coronel (r) Jorge Brito, los mandos medios no estaban de acuerdo con el gobierno de Lucio Gutiérrez, pero que

hicieron pronunciamientos públicos porque hubieran sido sancionados por insubordinación militar (16 años de cárcel) (Hoy 20/04/05).

### **3. POLÍTICOS CONVOCARON A LOS MILITARES A LA INSURRECCION**

"Las FFAA están al margen de las decisiones políticas y jurídicas... son respetuosas de las decisiones de los tres poderes del Estado" (Hoy 03/04/05). Con estas palabras el Ministro de Defensa, Nelson Herrera, rechazó el llamado que Paco Moncayo (Hoy 07/04/05) y de León Febres Cordero (El Comercio 08/04/05), para que las FFAA se pronuncien ante la crisis política que atravesaba el país.

### **4. EL ESTADO DE EMERGENCIA**

La belicosidad del régimen se empezaba a vislumbrar desde las declaraciones del Secretario de la Administración, coronel (r) Fausto Cobo, quien advirtió a los opositores con tomar medidas "preventivas y coercitivas de acuerdo a la intensidad de las amenazas y que aplicaría la doctrina de Seguridad Nacional si alguien pretende sacar al presidente de su lugar" (Expreso de Guayaquil 06/04/05). Esta actitud se hizo evidente con la declaratoria de Emergencia para la ciudad de Quito (planeada desde dos días antes de Semana Santa) (Hoy 16/04/05), que fue rechazada por el Comandante del Ejército, Luis Aguas, creando inquietud en el ámbito militar. El decreto de emergencia no se hizo efectivo (El Comercio 16/04/05) y permitió que se especulara sobre la separación de Aguas del gobierno (Hoy 20/04/05).

Las FFAA siempre vieron con gran preocupación que el gobierno de Gutiérrez utilice la declaratoria de estado de Emergencia para aplacar las protestas. El 16 de abril los cuerpos de Inteligencia Militar hicieron escenarios del posible desenlace de la crisis, basados en la intensidad de las manifestaciones en Quito, teniendo como el más crítico y posible la caída de Gutiérrez. Según Inteligencia, el error cometido por Gutiérrez fue subestimar a los "forajidos de Quito" y confiar en que sus compañeros militares ubicados en las diferentes brigadas lo respaldarían hasta el final. Pero su cálculo no consideró que las manifestaciones no eran políticas sino auto convocadas. La crisis se precipitó y el anuncio del retiro del apoyo de las FFAA al régimen fue su puntilla final: el Ministro de Defensa Nelson Herrera renunció ante la cúpula (El Comercio 21/04/05). En las FFAA esta decisión no sorprendió, ya que se consideraban que la permanencia del gobierno afectaba la credibilidad de la institución.

### **5. URGENTES TRANSFORMACIONES DE LA ESTRUCTURA MILITAR**

Ahora, los ciudadanos debaten sobre la necesidad de hacer transformaciones en el Estado, que incluiría la salida de todos los diputados, el llamado a una Asamblea Constituyente y permitir que las FFAA den su opinión y no ser relegadas. Consideran que en el artículo 183 de la Constitución debe eliminarse la parte que dice que los militares son "garantes del orden jurídico" para que los políticos "no golpeen las puertas de los cuarteles" (El Comercio 24/04/05).

### **6. LA POLICÍA SECRETA Y EL GOBIERNO**

A pesar de un informe de la Dirección de Inteligencia (DGI) de la Policía donde se señala que la persecución a opositores del

régimen fue una orden del (Presidente), Lucio Gutiérrez dijo que las denuncias de espionaje lo único que buscan es desgastar la imagen de la fuerza pública y de la presidencia; aunque aclaró que las actividades de inteligencia son una actividad normal de todo Estado para su seguridad (Expreso de Guayaquil 04/03/05). El coronel Gerardo Zapata, subdirector de la inteligencia policial, negó la existencia de una red de espionaje desde la Presidencia (El Comercio 04/03/05), pero en la Policía se investigó cómo se filtró la información hacia la prensa (Hoy 04/03/05). El nuevo Comandante de la Policía, José Vinueza, indicó que se investigarán las acciones de la DGI. Por el momento su director Carlos Calahorrano fue removido y reemplazado por Carlos Grijalva (El Comercio 26/04/05), quien dijo desconocer esta "red de seguimiento" que estaba coordinada por el ex ministro de Gobierno Oscar Ayerve (El Comercio 27/04/05). La magnitud del trabajo de este equipo no está clara (El Comercio 26/04/05); sin embargo, de los ocho casos denunciados (que incluyen atentados), solamente uno tiene informe, pero no fue aceptado por el afectado. En los demás casos no hay conclusiones y las investigaciones continúan (El Comercio 19/03/05).

### **7. LA ACTUACIÓN POLICIAL**

La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales para la existencia de la democracia. La represión menoscaba este derecho, y otros que son inalienables al ser humano (Hoy 18/04/05), y la Policía las ha utilizado sin miramientos ni distinguos. La Policía debería tener un lugar neutral e identificar de inmediato a los provocadores del desorden y a aquellos que utilizan infiltrados para desacreditar a las manifestaciones; no deben engeguerse por las circunstancias ni perder los límites de lo justo y adecuado; la reflexión es fundamental ya que la violencia policial elimina la presencia y los sentidos de las manifestaciones civiles (Hoy 19/04/05).

El nuevo comandante de la Policía, José Vinueza dijo que todos los excesos de fuerza utilizados y la protección que policías dieron a las personas del gobierno que agredieron armados a los manifestantes pacíficos, serán investigados y sancionados. Pero hay un mal precedente: el coronel Gonzalo Mancero, que fue jefe de la Policía del Distrito Metropolitano, y responsable de los operativos, fue trasladado a la jefatura del Azuay (El Comercio 26/04/05).

### **8. POLICÍA RECIBE APOYO Y EXIGENCIAS DE EEUU EN OPERATIVOS ANTINARCÓTICOS**

El Gobierno de EEUU ha demandado a Ecuador el incremento de los resultados en las operaciones antinarcóticos (las estadísticas muestran una disminución dramática), haciendo referencia al convenio de "Cooperación para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la República del Ecuador para el Control de la Producción y Tráfico de Drogas Ilícitas", donde se comprometió entregar \$15'752.990 para operaciones especiales, infraestructura policial, entrenamiento antidrogas, control de químicos y lavado de dinero, prevención, proyectos militares, apoyo a investigaciones, iniciativa Andina, patrulla fluvial y control migratorio (de estos 10 proyectos el que más fondos obtiene es el de Proyectos Militares, con \$6 millones). El Convenio dura hasta el 2006 y depende de los resultados de las operaciones y los informes que cada tres meses se deben presentar a la Embajada estadounidense (Expreso de Guayaquil 02/03/05).

El titular de la Dirección Nacional Antinarcóticos, general Rodrigo Heredia, dijo que la disminución en la captura de drogas no implica que los operativos de control hayan disminuido, sino la producción de droga en Colombia bajó un 30% en el 2004, y que narcotraficantes están utilizando otras rutas de comercialización y evitan Ecuador (Expreso de Guayaquil 03/03/05). Además, aclaró que la ayuda logística que reciben no significa que sea la única motivación para cumplir su misión (El Comercio 30/03/05).

## 9. LOS MILITARES ASUMEN MISIONES POLICIALES

Hay dos puntos polémicos en el convenio: 1) el compromiso de aumentar el control en el tráfico de personas (migración ilegal), por considerarlo vinculado con el narcotráfico (esto justificó las interdicción de barcos estadounidenses a embarcaciones ecuatorianas en aguas territoriales, lo que provocó el reclamo de varios organismos de Derechos Humanos, sin recibir respuesta concreta de la Cancillería). 2) se establece el "fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para proveer seguridad en áreas vulnerables al narcotráfico y otras actividades delictivas en la frontera y las costas". Para algunos expertos esto implica alejar a la institución armada de sus misiones constitucionales (Expreso de Guayaquil 02/03/05). Esta exigencia es vista como una ofensa a la soberanía, ya que se condicionan las políticas del gobierno a través de la presión de la "ayuda económica" DE LOS Estados Unidos (El Comercio 30/03/05).

## 10. FRONTERA NORTE : MILITARES ECUATORIANOS SE ACOPLAN A LAS ESTRATEGIAS DEL COMANDO SUR

Nuevas dificultades en la seguridad de la frontera norte se han presentado. El plagio y extorsión ha dueños de haciendas en la fronteriza población de Tufiño, se ha incrementado. Las orillas del río fronterizo San Miguel han sido escenario de fuertes y continuos enfrentamientos entre el ejército colombiano y las FARC (El Comercio 18/03/05) (El Comercio 01/04/05) (El Comercio 23/03/05) (El Comercio 12/05/03); ambiente que se agrava por el aumento del flujo de refugiados (El Comercio 23/03/05).

La respuesta de Fuerzas Armadas: en la Brigada de Selva N-19 Napo existen 700 miembros del Ejército (El Comercio 18/03/05); se creó la Fuerza de Acción Inmediata (FAI), un grupo de élite llamado "Águilas Negras" (su función es netamente represiva) (El Comercio 20/03/05); y se han movilizado tres mil efectivos hacia la frontera. Este último punto, según el vocero ministerial, es parte del proceso de reorganización y efectividad de sus medios (proceso de planificación en el que colaboran facilitadores del Colegio de Defensa de los EEUU), con el fin de ajustarse a los nuevos escenarios expuestos en el Libro Blanco de la Defensa elaborado hace dos años (Expreso de Guayaquil 23/03/05). Además, en respuesta a un convenio con EEUU (ver punto 5), las FFAA empezarán a desempeñar tareas policiales en la frontera, lo que para algunos analistas es una peligrosa y clara evidencia de la injerencia externa en la seguridad del país (El Comercio 31/03/05). Para René Vargas, ex ministro de defensa, el movimiento militar en la frontera es una señal inequívoca de un creciente involucramiento del país en la agenda de seguridad de EEUU y Colombia; pero aceptó que la movilización de tropas desde un escenario a otro, es parte de la reestructuración de las FFAA (Expreso de Guayaquil 23/03/05).

En este contexto, la visita del jefe del Comando Conjunto de los EEUU y ex asesor militar de Bush, general Richard Myers, fue significativa, no solamente en el ámbito político sino estratégico (El Comercio 10/04/05). Myers descartó que su presencia haya pretendido demostrar el respaldo de su gobierno al mandatario. En la reunión con el Presidente trataron temas de la seguridad ecuatoriana y regional, frente a la amenaza del narcotráfico. En este punto el oficial estadounidense reiteró la necesidad de que todos los países del continente unan esfuerzos (Hoy 12/04/05), ante la expansión de la amenaza regional de las FARC (Hoy 28/03/05). Mientras la población civil se involucra cada vez más en el conflicto (El Comercio 20/03/05), no hay propuestas ni política clara el tema de la frontera norte, lo que ha convertido a este problema en una simple anécdota para el gobierno (Expreso de Guayaquil 16/03/05)

## 11. REESTRUCTURACIÓN MILITAR

El ciclo de conferencias "Reestructuración de Fuerzas Armadas: un cambio de mentalidad y actitud", tuvo un revés cuando el Ministro de Economía, Mauricio Yépez fue claro al señalar que al proceso de reestructuración tendrá que nacer de una reorganización económica interna. Las FFAA pidieron que mejore el presupuesto para llevar adelante este proceso. Yépez señaló que las FFAA deben sumarse a la reorganización del sector público y que deben optimizar los recursos y trabajar más ligadas las ramas. (Expreso de Guayaquil 24/03/05)

## 12. NUEVA CÚPULA EN LA FUERZA PÚBLICA

La salida de los siete generales más antiguos de la cúpula de la Fuerza Pública (tres de la Policía y cuatro de las FFAA) se veía como una consecuencia de los cuestionamientos que estas instituciones recibieron por el elevado grado de represión a las manifestaciones civiles. El nuevo Ministro de Defensa es Solón Espinoza y la nueva cúpula está conformada por: vicealmirante Manuel Zapater, Jefe del Comando Conjunto de las FFAA; Vicealmirante Héctor Holguín, Marina; Gral. César Ubillús, Ejército; Gral. Edmundo Baquero, Fuerza Aérea. El Ministro de Gobierno es el Dr. Mauricio Gándara, y la cúpula policía está compuesta por: Gral. José Vinuesa, Comandante de las Policía; Carlos Calahorrano, Jefe de Estado Mayor; Gral. Wilson Padilla, Inspector General y Gral. Rodrigo Heredia, Jefe de Operaciones (El Comercio 23/04/05)

### A NUESTROS LECTORES

PEDIMOS DISCULPAS POR EL RETRASO EN LA EMISIÓN DEL PRESENTE BOLETÍN.

LOS ACONTECIMIENTOS QUE CONVULSIONARON A NUESTRO PAÍS EN ABRIL, HICIERON QUE LOS ANÁLISIS PROPUESTOS CAMBIEN PARA SER DESARROLLADOS A LA LUZ DE LA NUEVA COYUNTURA.

AGRADECEMOS SU COMPRENSIÓN

FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA

**GASTO MILITAR PER CÁPITA 2004 Y COMO PARTE DEL PIB 2000 - 2003**  
(Por Región y por Grupo de Ingreso)

Los montos del gasto per cápita están en dólares, en precio corriente y tasas de cambio

Región/Grupo de Ingreso PIB/INB per cápita	Gasto Militar per cápita	Gasto Militar como parte del PIB (%)			
	2004	2000	2001	2002	2003
Mundial (\$6.019)	162	2,3	2,3	2,4	2,5
<b>Región</b>					
Africa (\$775)	18	2,2	2,1	2,1	2,1
Américas (\$16.599)	597	2,7	2,8	3,0	3,3
Norteamérica (\$36464)	1453	2,9	2,9	3,2	3,6
Latinoamérica (\$3206)	47	1,3	1,5	1,4	1,3
Asia (\$2651)	45	1,6	1,6	1,6	1,6
Oceanía (\$24145)	516	1,8	1,8	1,8	1,8
Europa (\$15397)	351	2,1	2,0	2,1	2,1
Occidental (\$23971)	530	2,0	2,0	2,0	2,0
Central y Oriental (\$3133)	112	2,8	2,9	2,9	3,0
Medio Oriente (\$4513)	248	7,0	7,5	6,9	6,7
<b>Grupo de Ingreso</b>					
Bajo Ingreso (inferior a \$765)	20	2,3	2,0	1,8	1,8
Ingreso Medio Bajo (\$766-\$3035)	46	2,6	2,7	2,7	2,7
Ingreso Medio Alto (\$3036-\$9385)	136	2,5	2,6	2,4	2,4
Ingreso Alto (superior a \$9386)	867	2,2	2,2	2,4	2,5

PIB = Producto Interno Bruto    INB = Ingreso Nacional Bruto

Las figuras en paréntesis después que las regiones son 2003 PIB per cápita. Las gamas en paréntesis después que los grupos de ingresos son 2003 INB per cápita.

CON EL AUSPICIO:



**BOLETÍN DEMOCRACIA,  
SEGURIDAD Y DEFENSA**

**Comité Editorial**

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

**Asesoramiento Internacional**

Dr. Louis Goodman - American University  
(USA)  
Dr. Gustavo Suárez Pertierra - Instituto Gu-

**BOLETÍN DEMOCRACIA,  
SEGURIDAD Y DEFENSA**

Toda correspondencia, favor dirigir a:

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

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