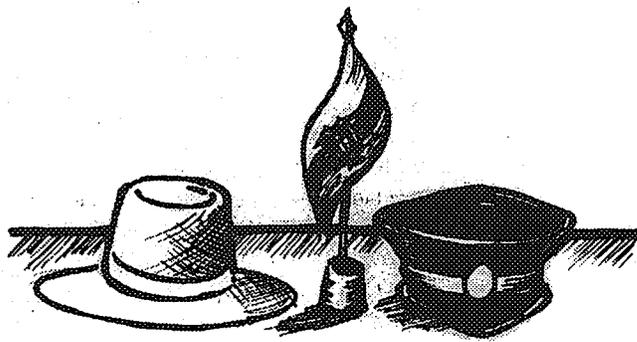


# Relaciones **CIVICO - MILITARES** en el Ecuador

Jorge Maldonado Robles\*



## Presentación

Desde el inicio de la República, en 1830, hasta hace pocos años, las relaciones entre civiles y militares en el Ecuador han sido complejas, por momentos frustrantes y, en ciertos casos, hasta dramáticas. La inestabilidad política ha sido la constante en la vida del país y, a través de su historia la institución armada ha tomado el poder para reemplazar a gobiernos civiles ineficientes o corruptos. Hace

3 años, durante la crisis política de 1996, cuando el entonces Presidente Bucaram fue destituido por el Congreso, hubieron quienes buscaron a los militares nuevamente como una solución al problema interno. Afortunadamente, su negativa a intervenir trajo como resultado un arreglo constitucional y político al problema, y actualmente las Fuerzas Armadas continúan trabajando tanto en los aspectos inherentes a su naturale-

(\*) *Consejero del Servicio Exterior Ecuatoriano.*

za, como son los de la defensa de la soberanía e integridad territoriales del Ecuador, como en otras de colaboración con la sociedad civil, una vez que actualmente se ha planteado una redefinición de la gestión que debe cumplir la fuerza armada en la época actual, con miras a enfrentar los retos del próximo milenio.

El propósito de este documento es el de presentar la visión de la relación civil-militar desde la óptica castrense ecuatoriana, con el apoyo de trabajos elaborados por expertos de otros países en la materia y los comentarios personales del autor sobre este significativo tema y su incidencia en la vida del Ecuador.

#### Antecedentes históricos

En el Ecuador actual, el poder militar está subordinado al poder civil, legalmente y en la práctica. La Constitución ecuatoriana, en su artículo 185, habla con claridad del carácter de "obediente y no deliberante"<sup>1</sup> que debe tener la fuerza armada y de las actividades que ésta debe cumplir, tanto en el campo profesional como en el del

aporte al desarrollo de la sociedad. De esta manera vemos que, por precepto constitucional, los militares están sujetos al Ejecutivo y a los órganos de control previstos en la ley.

Samuel Huntington sostiene que el control civil sobre los militares es subjetivo y objetivo y que este último "es la distribución de poder político entre militares y civiles"<sup>2</sup>. Igualmente, el control civil logra su objetivo "militarizando a los militares, convirtiéndolos en una herramienta del Estado"<sup>3</sup>. Qué ocurrió en el Ecuador?

En el Ecuador los militares empezaron detentando el poder al inicio de la República. En su libro "Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas: Paz y Desarrollo", el Coronel Alberto Molina señala que los militares incursionaron en la vida política una vez producida la retirada española de las colonias luego de las guerras de la Independencia, pasando en ocasiones a ser guardia pretoriana de los que tenían privilegios y a ser manejadas por caudillos que buscaban poder personal. Los oficiales no tenían aún ningún concepto de la

1) Constitución Política de la República del Ecuador.- Corporación de Estudios e Investigaciones, 1998, pp. 45.

2) Huntington, Samuel P.- "El Soldado y el Estado", Editorial Leonardo, Buenos Aires, 1964, pp. 121.

3) Idem.

4) Molina Flores, Alberto, Cnel.- "Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas: Paz y Desarrollo", Segunda Edición, ALDHU, 1994, pp. 34.

carrera militar como profesión y usualmente se aliaban con el político más fuerte para beneficiarse de su cuota de poder y continuar defendiendo sus intereses sobre los de la sociedad civil, la misma que vivía dirigida por el caudillo de turno, hasta el apareamiento de otro, más poderoso, que lo reemplazó.

Algunos de estos caudillos, cuando fueron desplazados, no se resignaron a perder el poder y organizaron expediciones militares para recuperarlo. En el Ecuador, tal es el caso del General Juan José Flores, venezolano y primer Presidente del país, quien intentó retomar el poder al mando de un contingente armado, empresa en la que fracasó estrepitosamente.

A los pocos años del inicio de la vida republicana se creó la Ley Orgánica Militar y se dividió a la fuerza armada en marítima (naval) y terrestre (ejército). De todas maneras, subsistía el poder militar sobre el poder civil, por el fenómeno del caudillismo y por la debilidad política existente.

Conforme fueron pasando los años, los militares ecuatorianos fueron poco a poco profesionalizándose y saliendo del ámbito netamente político, para dedicarse a las funciones específicamente castrenses, pe-

ro periódicamente incursionaban nuevamente en la política, cuando apreciaban que el poder civil fracasaba en su tarea principal de la conducción del país. Durante este siglo, en las décadas de los 60 y los 70, los militares volvieron a tomar el poder en dos oportunidades, dentro del contexto de la Guerra Fría, que daba oportunidad a la fuerza armada a dirigir el país, apoyados abiertamente o disimuladamente por el líder del Hemisferio Occidental, Estados Unidos, que consideraba a los militares como baluartes anticomunistas, por su naturaleza conservadora.

Según el Coronel Patricio Haro, autor del libro "La Influencia del Poder Militar en la Historia del Ecuador", las dictaduras de la época de los 60 y 70 hicieron administraciones honestas, progresistas y patriotas, que manejaron eficazmente los recursos que comenzó a explotar el Ecuador, durante el inicio del llamado "boom" petrolero para obtener de este hidrocarburo los recursos económicos suficientes para el desarrollo. Es justo también reconocer que los gobiernos militares en el Ecuador respetaron, de manera general, los derechos humanos, por lo que se les conoció como "dictablandas".

5) Haro Ayerve, Patricio, Cnel. "La Influencia del Poder Militar en la Historia del Ecuador", Editorial Studio 21, 1997, pp. 145.

**Óptica civil - óptica militar**

Se ha afirmado, desde la óptica civil, que los gobiernos militares, por desconocimiento, desaprovecharon las oportunidades del petróleo de los años 70, pero, a mi juicio, más responsabilidad tiene el sector civil, es decir, los gobiernos constitucionales que han reemplazado a los militares, los que no han sido capaces de adoptar políticas económicas racionales de mediano y largo plazo para solucionar el problema. La inexistencia de formulación de políticas de Estado ha dado como resultado que cada cuatro años -al finalizar el respectivo gobierno constitucional- el siguiente generalmente desconozca lo positivo de la obra del anterior y vuelva a formular su propia política, con miras al beneficio personal o del partido, que no solo resulta ineficaz, sino que han traído, en ocasiones, sospechas de corrupción.

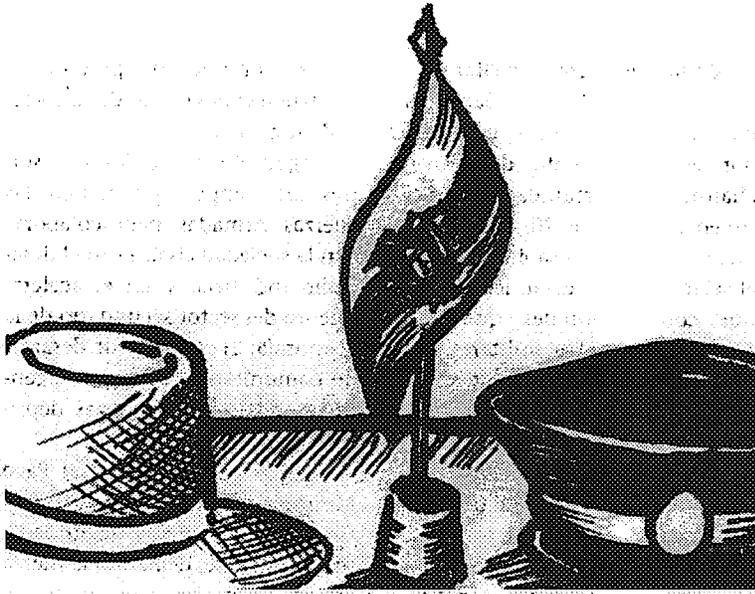
De esta manera, queda configurado un esquema de trabajo paralelo, y no conjunto, de la clase política y de la fuerza armada, situación que actualmente no tiene razón de ser, en vista de los retos del nuevo milenio y de que en el Ecuador tanto civiles y militares pertenecen -como en todas partes- a una misma sociedad, tienen

ideales comunes de progreso y persiguen el desarrollo de su sociedad en general.

Según el Coronel Molina, son tres los campos que tienen las Fuerzas Armadas para colaborar con la sociedad civil: 1) en el desarrollo industrial y en el aceleramiento del sector secundario de la economía; 2) en tareas de desarrollo comunitario; y, 3) como agentes de desarrollo en zonas deprimidas del Ecuador.

Por su parte, el General Paco Moncayo, en su obra "Ecuador: Geopolítica, Poder y Seguridad", manifiesta que, debiendo la fuerza armada buscar recursos propios de operación, "es lógico que participe económicamente, sin descuidar sus asuntos específicos, en la generación de dichos recursos"<sup>6</sup>. Actualmente la Constitución del Ecuador, en su Capítulo V -De la Fuerza Pública- inciso quinto, dice que "la Ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país". Es decir, deja la posibilidad de que las Fuerzas Armadas colaboren al desarrollo del Ecuador, pero en un marco que tendrá límites legales. Este es un punto polémico en la política interna

6) Moncayo, Paco, GRAD.- "Geopolítica, Poder y Seguridad", Editorial Escuela Politécnica del Ejército, 1994, pp.77.



ecuatoriana, pues hay sectores como la empresa privada que sostiene que en campos como la banca y el turismo (para citar dos ejemplos) no debe participar la fuerza armada, por constituir "competencia desleal". Entonces viene la pregunta: ¿en qué sectores deben entonces colaborar los militares? ¿Tal vez en el educativo, en el de la infraestructura vial?

Si hablamos de generación de recursos para su funcionamiento, entonces hay que darles participación en los negocios de exportación, en los negocios financieros y en otros donde consigan el sustento para su gestión de defensa?

Es evidente que la discusión del papel de las Fuerzas Armadas

en el desarrollo es interminable pues, como señala el General Moncayo, no es posible fijar valores absolutos o patrones ideales en la comprensión del rol del militar en la sociedad. Pero busquemos otro autor militar ecuatoriano, que nos diga algo más sobre la intervención de la fuerza armada en la vida política del Ecuador.

El Coronel Patricio Haro manifiesta que cuando el manejo político ha colocado a la República en el límite de lo soportable, al extremo de su ciclo vital, el poder militar ha surgido como la única fuerza capaz de permitir la sobrevivencia del Estado, interviniendo en su devenir histórico al frente del poder político. Añade el autor que el

pensamiento político según el cual "la peor democracia es mejor que la mejor dictadura" no se ajusta a la realidad, pues, en el caso ecuatoriano, a juicio del pueblo y de la historia, los gobiernos dirigidos por el poder militar han sido progresistas, honestos y patriotas, han propiciado el desarrollo nacional y han garantizado la sobrevivencia del Estado.

Será conveniente hacer una revisión del pensamiento que sobre este tema tienen expertos extranjeros, con otros elementos de juicio sobre el papel del grupo militar en un Estado y sobre todo del papel de la colaboración de este con la sociedad civil, punto central de la relación de poderes entre dos grandes grupos de poder.

El Coronel Carlos J. Molina Johnson, militar chileno, autor de obras como "Chile: los Militares y la Política", escribe, en un artículo publicado en la Revista *Military Review* de Julio-Agosto de 1993 y que lo titula "Las Fuerzas Armadas en una Sociedad Moderna", que el papel de la fuerza armada, aparte del fundamental de protección y resguardo de la soberanía, debe contribuir al desarrollo "expresada esta función en la mantención de la integridad territorial y su con-

tribución a asegurar el orden interno; este último en situaciones de excepción decretadas por la autoridad política". También sostiene que es importante su trabajo en la apertura de redes viales para unir el territorio y auxilio en zonas afectadas por catástrofes naturales. Pero también señala que debe contribuir a la investigación científica y a la economía nacional a través de instalaciones docentes o de producción industrial estatales, institucionales o convenidas con organizaciones nacionales o extranjeras.

El Doctor Russell W. Ramsey, Profesor de la Escuela de las Américas y experto norteamericano en el tema de las relaciones cívico-militares, escribió en la Revista

*Military Review*, Noviembre-Diciembre de 1992, un artículo titulado "El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina en los Noventa"<sup>8</sup>, en el que señala que, igualmente, una tarea importante de la fuerza armada es su trabajo en áreas en las que otras agencias del Estado no llegan, por falta de equipos adecuados, como por ejemplo la atención en salud a centros poblados alejados en un país que no cuenta con suficiente infraestructura vial.

7) Molina Johnson, Carlos J. Cnel.- "Las Fuerzas Armadas en una Sociedad Moderna", Revista *Military Review*, Julio-Agosto de 1993, pp.67.

8) Ramsey, Russell W. Phd.- "El Papel de las Fuerzas Armadas en América Latina en los Noventa", Revista *Military Review*, Noviembre-Diciembre de 1992, pp.7.

De la misma manera, el Profesor Ramsey está de acuerdo en que los militares, igualmente gracias a su capacidad de operación y equipos, colaboren en la construcción de carreteras, caminos vecinales y vías de acceso en lugares alejados. Igual cosa ocurre en el caso de desastres naturales, donde la ayuda de la fuerza armada es fundamental, por poseer medios de transporte para llevar auxilio a zonas afectadas.

De las opiniones de los expertos tanto ecuatorianos como extranjeros sobre el tema del papel de las Fuerzas Armadas en la vida nacional, podemos observar que en todos los comentarios hay una constante, que es aquella que se refiere a la contribución de la fuerza armada en casos de desastres naturales o la que esta referida a la construcción de vías carrozables u otra infraestructura necesaria para el desarrollo nacional. Más adelante me referiré a otras que deberá cumplir el grupo castrense dentro de un esquema redefinido de gestión institucional, con miras a enfrentar los retos del nuevo siglo. Me parece adecuado, pues, examinar el impacto que tales tareas tienen para la relación civil-militar en el Ecuador, adelantando, para conocimiento del lector, que de las tareas descritas, algunas de ellas ya vienen llevando a cabo las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Trataré de

establecer el grado de aceptación que tales actividades tienen dentro de la ciudadanía y, en especial, dentro de la clase política.

#### **Impacto en las relaciones cívico - militares**

Como señalé anteriormente, las Fuerzas Armadas en el Ecuador realizan, desde hace varias décadas, labores de contribución al desarrollo nacional que no han sido reconocidas plenamente. Tal es el caso de carreteras para unir a poblados aislados por falta de infraestructura vial o la labor que efectúa la compañía de aviación TAME, de la Fuerza Aérea, para servir localidades fuera de las rutas comerciales. De la misma manera, la fuerza armada ha colaborado en labores de rescate, como en el año de 1998, con ocasión del desastre natural ocasionado por el Fenómeno de El Niño, llevando auxilio material y ayudando al rescate de los damnificados y trasladando grupos de víctimas a lugares seguros, especialmente en la región de la costa, la más afectada por el desastre.

Aparte de lo ya mencionado, la fuerza armada mantiene un programa denominado Acción Cívica, el mismo que está orientado a brindar ayuda de diferente tipo a la población, particularmente en áreas rurales. También mantiene programas de colaboración en salud, con

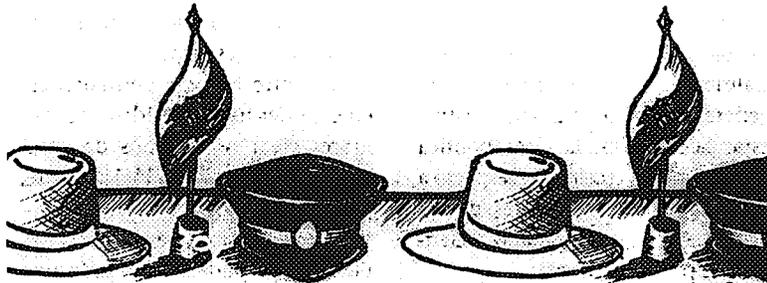
el envío de médicos, enfermeras y medicinas a lugares remotos del Ecuador, para realizar vacunaciones masivas o dar atención gratuita en poblados alejados, especialmente en la costa y región amazónica del país. Si bien la población, especialmente en las áreas rurales, mira generalmente de manera positiva estas actividades, la clase política mantiene aún recelo con respecto a las verdaderas intenciones de los militares, debido al pasado reciente, que paso a comentar.

Como manifesté al inicio de este trabajo, el Ecuador ha tenido una historia republicana en la que uno de los papeles principales ha sido protagonizado por las Fuerzas Armadas. Algunos episodios trágicos de esta relación han quedado registrados en los grupos civiles y políticos que, con el tiempo, fueron tomando desconfianza en la fuerza militar y, mas aún, en su capacidad de conducción política. Dentro de este esquema y si señalamos como principio básico que la democracia es la voluntad ciudadana que, expresada en las urnas, elige sus gobernantes para que conduzcan el Estado, el manejo de éste por parte de los militares constituiría una negación de este principio. Por su parte, los militares han visto la ineficacia periódica de los gobiernos civiles para dirigir al país y, especialmente en las décadas de los

60 y 70 para hacer frente al desafío comunista en América Latina como alternativa de gobierno, por lo que -dada su naturaleza conservadora- tomaron el poder para hacer frente al desafío que la Guerra Fría planteaba en esos años.

Por otro lado, la permanencia en el poder ha permitido a los militares crear organismos de desarrollo para el país y, lógicamente, para consolidar su posición de poder frente a los civiles. Esta consolidación de poder le ha dado una cierta autonomía que la clase política mira con recelo, luego de las dictaduras de los sesenta y setenta, que son generalmente vistas como capítulos de abusos y represión, bajo el argumento de combatir al comunismo. Se resaltan episodios de violación a los derechos humanos, usurpación de poder, enriquecimiento ilícito y, en fin, una serie de atentados contra la práctica democrática.

Ahora bien, la misma desconfianza ha hecho que los militares, por su naturaleza reservada y por su organización y estructura, limiten el flujo de información con el inestable sector civil. Estos recelos y desconocimientos han hecho que el trabajo se lo haga paralela y no conjuntamente, con el consiguiente perjuicio social y económico. Incluso, dentro del debate interno, cuando se habla de temas



económicos como la privatización, se dice, por un lado, empresas del estado y, por otro, empresas de las Fuerzas Armadas, configurando una noción de dos tipos de grupos empresariales totalmente equivocada. Tanto las empresas del gobierno como las de las Fuerzas Armadas pertenecen al Estado y no a determinado grupo.

Por esta razón, el Coronel Molina señala que el Ecuador debe comprender que las actividades de desarrollo de las Fuerzas Armadas no compiten con la empresa privada y sólo complementan los esfuerzos que hace el Estado, resaltando la generación de puestos de trabajo; capacitación de perso-

nal con miras a su retorno a la vida civil luego de su retiro; generación de confianza para atraer a la inversión extranjera y ahorro de divisas mediante la producción de artículos para su autoconsumo, entre otras. Esta aproximación del autor es valiosa, pues ayuda a comprender el problema. Toca al Estado y a los sectores civil y militar dialogar para, dentro del marco legal, establecer el trabajo conjunto en ese campo. Cabría decirse que, si bien algunas empresas militares podrían justificarse por la naturaleza de su producción, varias otras deberían pasar al sector privado no obstante la eficiencia demostrada.

### Importancia en el futuro de la Defensa Nacional

Lo señalado en el párrafo anterior será un punto vital para el futuro del Ecuador del siglo XXI, pues un trabajo conjunto de la sociedad civil y de los militares no solamente ahorrará recursos al Estado sino que permitirá administrarlos racionalmente, en beneficio del país.

Dentro del marco constitucional, el gobierno y la fuerza armada pueden trabajar conjuntamente en varios campos. Cito los principales:

- Defensa de los derechos humanos
- Control del narcotráfico y la subversión
- Protección medioambiental y combate a la desertificación
- Cooperación en ámbitos científicos y académicos
- Infraestructura vial
- Campos agrícola y ganadero
- Programas conjuntos en salud
- Manejo de empresas mixtas

Dentro del marco de los nuevos retos que plantea el próximo milenio, el control del narcotráfico y la subversión es de vital importancia. Este trabajo, que en años pasados lo cumplía la Policía, actualmente ha cobrado una dimensión que supera la capacidad de ésta para controlarlo. Es necesario, pues, que las Fuerzas Arma-

das colaboren decididamente con sus mejores recursos y equipos, a fin de derrotar al narcotráfico y a su contubernio con la subversión y que, si bien en el Ecuador no ha tenido la incidencia que en otros países latinoamericanos, es necesario tomar todas las precauciones necesarias para combatirlo, por medio de una fuerza pública preparada para hacer frente a estos dos desafíos conjuntos.

El beneficio para la fuerza armada y para el país en general será el que provenga del adecuado manejo de los fondos de defensa usualmente orientados hacia la guerra, por una orientación hacia el mantenimiento de la capacidad defensiva-disuasiva existente; hacia una mejor tecnología que compense el aspecto cuantitativo por el cualitativo; hacia acciones conjuntas con otros países que también combaten la asociación del narcotráfico con la subversión, y a la consolidación de la relación cívico-militar por el aumento de la confianza mutua.

Por el lado de los derechos humanos, creo pertinente recoger lo escrito por el Coronel Marco Granja en el artículo "Derechos Humanos y Fuero Militar", publicado en la Revista de las Fuerzas Armadas del Ecuador de Octubre de 1998. Dice el autor que dentro del contexto del papel que le asig-

na a las Fuerzas Armadas la Constitución, "debe hacerse cualquier esfuerzo para que quede debidamente entendido y aplicado el postulado de que el fin último de la existencia de la fuerza pública de un Estado moderno es la garantía de los derechos de los ciudadanos. De qué serviría que sus soldados estén dispuestos a ofrendar su vida por la integridad territorial, por la soberanía del Estado, si no lo están para defender la vida, la dignidad, el bienestar de sus conacionales".<sup>9</sup>

Finalmente, una fuerza armada moderna, con desarrollo tecnológico de punta, con prácticas reconocidas de respeto por los derechos humanos y con la confianza de la ciudadanía, será una garantía para la defensa nacional.

#### Conclusiones

Volviendo a Samuel Huntington y al control objetivo del poder civil sobre el poder militar, propongo añadir a la "militarización" de los militares una "civilización" de

los civiles que conlleve, primero, el reconocimiento de los aspectos positivos de la labor que realizan los militares en favor del desarrollo nacional; y segundo, un amplio diálogo entre civiles y militares para —dentro del marco constitucional— asignarle los campos en que, sin constituir competencia indebida con el sector privado, puede la fuerza armada incursionar para generar recursos propios, generar fuentes de trabajo, autoabastecerse y contribuir al progreso del país, a la vez que, con tecnología apropiada, equipos y recursos adecuados, hacer frente con éxito al narcotráfico y a la subversión, siempre tomando en consideración el respeto a los derechos humanos.

De esta manera se estará garantizando un trabajo armonioso en el Ecuador entre civiles y militares, que fortalezca al sistema democrático en el país y en la región, y que, además, sea ejemplo para conseguir un desarrollo efectivo, en libertad. ☺

Quito, 15 de Julio de 1999.

9) Granja, Marco, Cnel. EMS: "Derechos Humanos y Fuero Militar", Revista de las Fuerzas Armadas del Ecuador, Octubre de 1998, pp. 61.