

ANÁLISIS

Nueva  
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS  
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz  
Juan José Paz y Miño  
María Arboleda  
Agustín Grijalva  
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila  
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:  
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN  
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN  
Francisco Muñoz Jaramillo

## la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE  
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA  
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO  
HEGEMÓNICO  
Franklin Ramírez Gallegos

## la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO  
DE CONSTITUCIÓN  
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA  
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS  
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN  
LA NUEVA CONSTITUCIÓN  
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL  
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS  
Agustín Grijalva

## el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO  
Y CAMINO PARA OTRO MODELO  
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA  
CONSTITUCIÓN  
Carlos Castro Riera

## el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO  
DE CONSTITUCIÓN  
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN  
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI  
Alfredo Ruiz Guzmán

## **descentralización** y **autonomía**

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y  
REGIONALIZACIÓN  
Rafael Guerrero

## **soberanía, defensa e** **integración**

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA  
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA  
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN  
Grace Jaramillo



## LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN UNA NUEVA PERSPECTIVA

---

Pablo Celi

Doctor en Filosofía. Doctor en Relaciones Internacionales. Coordinador del Grupo de Trabajo de Seguridad Andina.

**T**RADICIONALMENTE LOS TEMAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA HAN SIDO MARGINALES EN LA AGENDA POLÍTICA NACIONAL, A LO QUE HA CORRESPONDIDO EL DÉFICIT INSTITUCIONAL EN ESTE SECTOR, QUE HA DADO LUGAR A SITUACIONES DE AMBIGÜEDAD Y CONFLICTOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS Y LA DETERMINACIÓN DE ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS.

La política de defensa ecuatoriana ha estado determinada por el influjo de las Fuerzas Armadas en la configuración del régimen político, por la consecuente tensión en la relación civil - militar y por la presión de los momentos conflictivos en las relaciones vecinales con Perú y Colombia, con una débil inserción en procesos de alcance regional.

La determinación y administración de la política de defensa se ha circunscrito a un asunto concesionado al ámbito militar, ampliado con la asignación a los militares de roles poli funcionales en otras áreas de la administración pública y la actividad en amplios sectores de economía empresarial. Los componentes de la seguridad y la defensa se han subordinado a circunstancias políticas internas que condicionan su percepción social, articulación institucional y perspectiva estratégica.

En su proyección internacional y regional, las relaciones de seguridad de Ecuador se han mantenido circunscritas a espacios fundamentalmente bilaterales, dependientes de factores coyunturales, con una limitada proyección estratégica y un débil posicionamiento regional del país en asuntos de seguridad y defensa.

Bajo el predominio de la tradicional noción de soberanía de índole territorialista y en correspondencia con ella, el concepto de seguridad se ligó a una dimensión de defensa territorial, como fundamento de las concepciones doctrinarias de política de defensa y política militar. Los temas de defensa se circunscribieron a la administración militar de la defensa territorial y los planes de guerra en situaciones de conflicto, con una tenue relación con la política exterior referida a asuntos de soberanía y fronteras. Mientras tanto, el debate acerca de la relación civil - militar subrogó la discusión de una política de defensa, concentrando la problemática en los roles políticos de las Fuerzas Armadas.

## EL LIBRO BLANCO DE LAS FUERZAS ARMADAS

A pesar del proceso de formulación del Libro Blanco (2002) y su actualización (2005 - 2006), continuó pesando sobre la actividad del sector militar una ambigüedad conservadora en las definiciones de políticas de seguridad y defensa, bajo la inercia de la vieja concepción de seguridad nacional y una imprecisa determinación de los factores de inseguridad, riesgo o amenaza que fijan los objetivos de defensa nacional, propiciándose la desconexión entre las formulaciones doctrinarias y las directivas operativas, sin un claro establecimiento de los niveles de responsabilidad política sobre las acciones militares.

Si bien el Libro Blanco de las Fuerzas Armadas se ocupó de la inserción regional de la seguridad y los elementos institucionales de la política de defensa, el proceso no pasó de establecer un marco referencial muy general, sin implicaciones efectivas para las acciones y decisiones del sector, ni tuvo una significativa proyección institucional en las propias Fuerzas Armadas.

La tradicional falta de perspectiva estratégica y el desconocimiento de la inserción regional de la seguridad se redujo al mantenimiento acrítico de la adscripción al TIAR y al Pacto de Bogotá como instrumentos hemisféricos de cooperación en defensa, a partir de los cuales se produjo un acompañamiento pasivo al “mito” de la seguridad hemisférica en ausencia de una institucionalidad multilateral en esa materia, y al desarrollo de relaciones bilaterales privilegiadas, entre ellas fundamentalmente con los Estados Unidos en materia de asistencia militar, formación y tecnología.

Más allá de la adscripción del Ecuador a los “*Lineamientos de política de seguridad externa común andina*” y la “*Declaración sobre el establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina*”, todo esto en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, la visión de seguridad y defensa nacional reprodujo el supuesto de la seguridad hemisférica y su esquema de amenazas, recogidos en la Conferencia Especial de Seguridad de México, último intento de establecer un sistema de seguridad hemisférico en el ámbito de la OEA, lo que no ha resistido el avance de las tendencias a la subregionalización de los temas de seguridad, dependiente de la redefinición de los intereses de los estados latinoamericanos y la efectiva localización de los conflictos.

En el último período, en la relación de integración y seguridad se han profundizado las diferencias en la direccionalidad de la seguridad continental, que se desplaza de la dimensión hemisférica a los espacios subregionales. Cuando los procesos de reestructuración de las relaciones regionales se han visto sujetos a los realineamientos políticos en los países del área, las nuevas tendencias en integración y las presiones de seguridad energética, se ha ahondado el distanciamiento de la visión hemisférica y la aproximación a las tentativas de acuerdos en el ámbito suramericano, estimuladas actualmente por la política energética venezolana y por la propuesta de Brasil de crear un Consejo Suramericano de Defensa.

## SEGURIDAD E INTEGRACIÓN REGIONAL

El texto constitucional elaborado en Montecristi busca insertar las definiciones de seguridad y defensa en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales, en función de las definiciones de Soberanía, Integración, Alianzas Estratégicas y Cooperación Multilateral.

El texto constitucional aprobado por la Asamblea Nacional relaciona la política de defensa con la adscripción del Ecuador a procesos de integración regional. La integración es definida como un “*objetivo estratégico del Estado*” (Art. 424). Con ello, la definición constitucional precisa y amplía la establecida en la Constitución de 1998, que decía, en forma general “*propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana*” (Art. 4).



Esta definición se inscribe en un contexto internacional donde se acentúan las dinámicas subregionales de integración, en las que se incluyen desde los tradicionales bloques del área: CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA; los acuerdos entre bloques; una amplia gama de acuerdos interestatales, hasta el mayor y más reciente proyecto subcontinental: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Los diversos niveles y espacios de integración convergentes son reconocidos en la Constitución propuesta entre los principios de las relaciones internacionales del país, con referencia al impulso prioritario de “*la integración política, cultural y económica de la región andina, América del Sur y Latinoamérica*”. (Art. 418 – Núm. 11)

Con el estímulo de las políticas transformadoras presentes en varios países latinoamericanos, convergen procesos de integración diferentes en su dimensión económica, política e institucional, en un nuevo regionalismo que se proyecta más allá del *continentalismo bilateralista*, tradicionalmente impulsado por los Estados Unidos, en la búsqueda de trascender a los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales, para desarrollar negociaciones compartidas en el ámbito hemisférico y global, y enfrentar las brechas de mercado y los desniveles de desarrollo de las economías.

La dimensión estratégica regional, con mecanismos de cooperación multilateral en varios ámbitos, busca trascender los límites del viejo ordenamiento interamericano, signado por la crisis sistémica de la OEA, la inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, y la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos.

En la transición de las relaciones interamericanas hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral de tipo subregional se plasma la realidad geopolítica de la región frente a los Estados Unidos, en un momento en que han crecido los disensos en lo económico, en relación con el modelo de integración hemisférica del ALCA y en los aspectos de seguridad, dada la inviabilidad regional del modelo basado en la estrategia global antiterrorismo y la militarización de los programas antinarcóticos.

El nuevo regionalismo estimula la integración como recurso estratégico para la consolidación de procesos políticos regionales y nacionales, dando

fundamento al redimensionamiento de la soberanía, vinculándola con la inserción del país en contextos regionales, como espacios para la consolidación de sus procesos económicos, políticos, culturales y de seguridad.

En América del Sur está abierto el debate sobre un nuevo concepto de lo regional, tanto desde el punto de vista de la identidad como de la proyección económica y estratégica de sus países y sociedades, lo que se expresaría en una reestructuración de las relaciones continentales.

La convergencia asimétrica de bloques subregionales obliga a que la construcción de un nuevo espacio subcontinental integrado propenda a la progresiva nivelación de las economías, no solamente desde un principio de solidaridad, sino como una condición para la configuración de una zona de mercado equilibrada, propicia para el desarrollo de la complementariedad y especialización en la estructura de los procesos productivos, con un equitativo aprovechamiento de los recursos energéticos y la infraestructura, y una mejor distribución de los beneficios de la integración.

El proyecto de nueva Constitución recoge esta orientación integracionista en términos de un compromiso del Estado ecuatoriano “*en todas las instancias y procesos de integración*” a “*impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria*”, “*la adopción de una política económica internacional común*” y “*el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales.*” (Art. 424. Núm. 1).

La perspectiva suramericana tiene un componente diferencial en su dimensión política, a partir de la determinación manifiesta de los gobiernos de fortalecer la identidad de la región como espacio autónomo, mediante un proyecto estratégico sostenido, capaz de configurar un nuevo actor internacional desde un multilateralismo con perspectiva estratégica.

El impulso político de una voluntad estatal multilateralista e integrativa constituye el factor dinamizador fundamental de los nuevos procesos, a partir de una concepción de soberanía no restringida a las viejas nociones territorialistas, permeable a los elementos externos, en correspondencia con las interdependencias en las que actualmente se sostiene el desempeño global y regional de las economías.



La integración se presenta como una dimensión necesaria para la formulación de objetivos políticos en el nuevo orden internacional, no solo en el plano de la economía, sino también en el de la seguridad y la defensa nacional.

## DESPLAZAMIENTO DEL EJE ESTRATÉGICO DE LA SEGURIDAD REGIONAL

Si bien la articulación de las agendas de seguridad con las agendas política y económica es aún muy limitada en los nuevos modelos de integración, sin embargo esta avanza junto al progresivo alejamiento de Suramérica de la visión estratégica hemisférica. La constitución de UNASUR ha generado un espacio propicio para articular el proceso de reestructuración de las relaciones regionales, donde la integración constituye un mecanismo para elevar el peso estratégico de la región, redefinir su orientación e impulsar un cambio del eje de la seguridad regional.

Las dinámicas de integración regional en marcha tienen un fuerte condicionante político estratégico, sobre el supuesto de que la integración comercial constituye un factor para una política exterior común y una oportunidad para la redefinición estratégica de los procesos políticos regionales.

En este contexto de reordenamiento estratégico, en el cual los proyectos de integración en América del Sur requieren desarrollarse también en materia de política de seguridad, incluida la defensa y la cooperación militar, aflora la propuesta brasileña de un Consejo de Defensa Suramericano.

La concepción hemisférica de seguridad definida en el contexto de la guerra fría, devino en la era de la seguridad global, una proyección de la política exterior de los Estados Unidos para una región sujeta a su dominio militar excluyente, en la reestructuración de los equilibrios internacionales y fundamentalmente en la administración de seguridad del triángulo atlántico, donde Estados Unidos actúa como poder unificado, frente a América del Sur y la Unión Europea, muy poco integradas en ese campo.

De hecho, la seguridad hemisférica no llegó a constituirse un sistema multilateral, más allá de la red de relaciones bilaterales de cooperación militar

con los Estados Unidos en su condición de potencia hegemónica. De ahí su incompatibilidad con las nuevas tendencias regionales que buscan diferenciarse del sistema interamericano no solo en la integración comercial y política, sino también en el campo de la seguridad.

La actual tendencia a la subregionalización de la seguridad continental se expresa en una diversidad de instrumentos de cooperación y acuerdos de establecimiento de zonas de paz al interior de los distintos esquemas de integración subregional. Esta desagregación de la seguridad hemisférica en escenarios subregionales responde no solamente a la correspondencia de los modelos de integración con definiciones de política exterior y de seguridad común, sino a la efectiva localización de las tensiones y conflictos.

La integración subregional como factor de un nuevo equilibrio continental, supone también la construcción de prioridades estratégicas, orientadas a elevar el rol de Suramérica en los escenarios internacionales con una perspectiva autónoma en los asuntos de seguridad y defensa.

Este aspecto es recogido en el proyecto de nueva Constitución como uno de los principios que orientan las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, definido en términos de promover *“la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales”* (Art. 418 Núm. 10).

Con la emergencia y transformación de bloques regionales, las percepciones de amenazas y vulnerabilidades se trasladan del plano nacional al regional, dando lugar a una internacionalización de las políticas de seguridad y defensa que puede reforzar las iniciativas regionales, las relaciones interestatales y el alcance de las relaciones interregionales, subregionales, zonales, vecinales o de área, todo esto en el contexto de una seguridad colectiva internacional.

El carácter multidireccional de los actuales procesos subregionales, que concurren a la generación de los agrupamientos y esquemas de integración, demanda una institucionalidad supranacional flexible y multicéntrica, que aglutine la compleja red de mecanismos bilaterales y multilaterales en forma gradual y complementaria.



## SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN

En su definición de defensa a nivel regional, el texto constitucional propuesto establece como una de las prioridades de la integración latinoamericana y del Caribe, el *“impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región”*. (Art. 425)

La definición constitucional invoca el propósito de lograr un tipo de alianza estratégica que armonice la defensa común y el fortalecimiento de la soberanía. Sin embargo, es una realidad continental que las políticas de defensa de nuestros estados continúan siendo de índole nacional y de tipo territorial. La defensa para los estados latinoamericanos responde a una visión de la soberanía propia de estados territoriales. De hecho, en todos ellos la defensa de la soberanía territorial constituye una de las funciones básicas de las Fuerzas Armadas.

En lo que atañe al principio de soberanía, la Constitución propuesta ratifica en los artículos que definen los principios y en otros correspondientes a la fijación de las funciones institucionales de defensa, que uno de los *“deberes primordiales”* del Estado es *“garantizar y defender la soberanía nacional”* (Art. 3 Núm. 2). A partir ese principio general, en las definiciones de la Sección Tercera acerca de las funciones de las Fuerzas Armadas, se determina que *“Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”* (Art. 158).

De otra parte, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República está *“Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional”*. (Art. 147 Núm. 17)

En el nuevo texto constitucional, con la ratificación del concepto tradicional de la defensa territorial como una función primigenia del Estado y de sus estructuras militares, se reproducen dos aspectos de la proyección internacional del Estado: la soberanía y la integración, que será necesario armonizar en la búsqueda de un sustento multilateral para la seguridad y la defensa.

Esta es, sin embargo, una condición que comparten en sus definiciones de política de seguridad y defensa todos los estados de la región. La propuesta de Brasil, de crear un Consejo Suramericano de Defensa, en su marco político-estratégico no rebasa la condición nacional y las concepciones tradicionales de soberanía que sustentan las políticas de defensa. Por el contrario, las considera un supuesto de la concurrencia multilateral.

La conformación del Consejo Suramericano de Defensa en el ámbito de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) se plantea como un mandato, con funciones y estructura minimalistas y flexibles, que evolucione en correspondencia con el desarrollo de la institucionalización política multilateral, con decisiones de tipo declarativo, jurídicamente no vinculantes. Se busca que el Consejo Suramericano de Defensa contribuya a la formación de una *“identidad suramericana en el campo de la defensa”*, que reconozca e incluya los procesos subregionales en sus dimensiones: andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica; así como las diversas expresiones nacionales en política de seguridad y defensa.

El abordaje común por parte del Consejo Suramericano de Defensa, de cuestiones políticas y estratégicas de nivel global y hemisférico, desde la perspectiva de América del Sur, tendría en cuenta las diversas perspectivas nacionales; los vínculos de vecindad y cultura; el que la región se mantiene distante de los principales focos de tensión mundial, con un bajo gasto relativo en defensa y con conflictos interestatales mantenidos en niveles mínimos.

El Consejo Suramericano de Defensa propendería a desarrollar una *“visión regional fundada en valores y principios comunes”* tales como: la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder democráticamente constituido; la prevalencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la solución pacífica de las controversias; el respeto a la soberanía y la autodeterminación; la integridad territorial, la igualdad de los estados y la no intervención en asuntos internos de los otros estados. Estos principios son correspondientes con los definidos en el nuevo texto constitucional ecuatoriano, como fundamento de las relaciones internacionales del Ecuador. (Art. 416)

Entre las competencias del Consejo Suramericano de Defensa se considera la articulación de medidas de fomento de confianza, transparencia y seguridad en América del Sur, que incluyen: el intercambio de experiencias





sobre la elaboración de documentos de doctrina y políticas nacionales de defensa (Libros Blancos); el intercambio, la formación y el entrenamiento de personal del área de defensa; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; la integración de las bases industriales de defensa; la coordinación de la acción humanitaria en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los estados; el análisis conjunto de aspectos de la coyuntura internacional y de situaciones regionales y subregionales en materia de defensa; la acción coordinada en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los estados y la articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa.

En la perspectiva de una arquitectura flexible, vista la complejidad y amplitud de los diversos mecanismos constituidos en distintos niveles de la seguridad en la región, la propuesta del Consejo Suramericano de Defensa no excluye, sino más bien complementa las iniciativas existentes: la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las Conferencias de Ministros de la Defensa de Américas, las Conferencias de los Ejércitos Americanos, los encuentros bilaterales de Jefes de Estados Mayores, la Conferencia Naval Interamericana y el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas. De igual forma, el Consejo Suramericano de Defensa se sumaría a los esquemas subregionales de defensa existentes en América Latina y Caribe: la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (RSS) y las Reuniones de Comandantes Militares del Caribe.

Con el Consejo Suramericano de Defensa no se plantea la conformación de una alianza militar en el sentido clásico, ni una articulación de acciones en el plano operacional, ni la conformación de una “fuerza suramericana de paz”; tampoco su convocatoria supone la creación de un Consejo de Seguridad Suramericano. Se remite más bien a la preexistencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la no contraposición de sus atribuciones en el campo de la paz y la seguridad internacionales, con los mandatos de los órganos regionales y subregionales.

El desarrollo de una visión regional común en materia de defensa constituiría un factor favorable a la confianza mutua, reduciendo percepciones confrontativas e hipótesis de conflicto entre las fuerzas armadas de los países de la

región, coadyuvando a la reducción de tensiones y a una mayor previsibilidad y seguridad regional; al tiempo que se establecen condiciones de cooperación multilateral para la reducción de las asimetrías en el campo de la defensa, mediante medidas concretas para apoyar a los países más vulnerables frente a los riesgos, amenazas y desafíos en el campo de la defensa.

El proyecto de Constitución invoca el “*impulsar una política común de defensa*”, y favorece la participación del Ecuador en el mecanismo que surja de este proceso de integración en materia de defensa.

## EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

A nivel regional, el ámbito de la cooperación en materia de defensa corresponde al desarrollo de una concepción de la seguridad cooperativa y efectivamente multilateral, que tenga como un referente básico la implementación de políticas de defensa nacionales concurrentes y complementarias, desde el supuesto fundamental de que la seguridad de cada uno de los estados se halla directamente vinculada con la seguridad de los demás.

Pasar de la concepción de *defensa hemisférica*, propia de la guerra fría, a la de *seguridad regional*, exige desarrollar una visión no estrechamente nacional de la seguridad, correspondiente a las condiciones de integración y al contexto globalizador en el que hoy se despliegan los asuntos de la defensa, avanzando hacia una seguridad cooperativa integral que responda a los grandes ciclos de la economía y a una nueva perspectiva de relacionamiento entre los sistemas políticos nacionales desde un replanteo de los viejos fundamentos territorialistas de la soberanía.

En una renovada visión de la seguridad regional es fundamental la relación entre las políticas de defensa y las políticas exteriores, como constitutivos de la proyección estratégica de cada país, en un ambiente regional asumido como escenario común para la formulación de objetivos y acciones estatales; así como la implementación de medidas de confianza efectivas y de una estructura institucional que resguarde los principios de integridad, equidad y transparencia que supone todo sistema de cooperación colectiva, tanto en sus



organizaciones políticas como en sus instancias militares, a fin de superar la debilidad de los instrumentos políticos y jurídicos de la seguridad regional y elevar sus niveles de institucionalización y funcionamiento efectivo.

La interdependencia de los aspectos colectivos y estatales de la seguridad constituye un marco confiable para la refuncionalización y el redimensionamiento de las Fuerzas Armadas, manteniendo adecuados niveles de fuerza y regulando los alcances de los sistemas de armamentos, su sustento

tecnológico y el nivel de gasto militar, a partir de medidas de confianza mutua y solución pacífica de controversias como directrices de la política exterior, más allá de alianzas basadas en imperativos prioritariamente militares.

Para la orientación de las alianzas en materia de seguridad y defensa, es fundamental el articulado del proyecto de Constitución que se refiere a las bases militares, que tiene dos dimensiones: la una de tipo general, por la que se *“condena la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos estados en el territorio de otros estados”*. (Art 416 Núm. 4) y, la otra, en la que en forma explícita se establece que: *“El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras”* (Art. 5)

Esta reiterada afirmación, contraria al establecimiento de bases militares extranjeras, establece un condicionante constitucional para el ámbito posible de acuerdos y alianzas que comprometan asuntos de seguridad y defensa, lo que constituye, en sí, un principio para la política de defensa del país y su inserción bilateral y multilateral, restringiendo la cooperación militar que suponga la implantación de infraestructura militar extranjera en territorio nacional.

De otro lado, una seguridad cooperativa vinculada a objetivos de integración, propicia una consolidación institucional de las Fuerzas Armadas; su desarrollo doctrinario y profesional; la modernización de su organización, métodos, sistemas e infraestructura; su refuncionalización operativa y tecnológica y el establecimiento de una adecuada relación entre las políticas y los presupuestos de defensa en cada uno de los países.

El multilateralismo y la cooperación institucionalizada son las dimensiones demandadas para una acción concertada en seguridad y defensa, desplegada en diversos niveles y ámbitos subregionales, que pueda dar cuenta de factores de desequilibrio como la reactivación de conflictos interestatales, el impacto de fenómenos extra regionales o globales, los fenómenos ilícitos transnacionales y la extensión de conflictos de origen interno, más allá de las fronteras estatales, mediante acciones concertadas, enfoques preventivos y mecanismos de cooperación multisectorial, no exclusivamente militares.

## LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA NACIONAL

La reforma del sector de la defensa consolida los factores de confianza en las relaciones interestatales, al tiempo que el contexto regional de cooperación en materia de seguridad favorece el avance de la reforma militar. En la formulación del texto constitucional la Asamblea Constituyente ha avanzado, aunque en forma todavía limitada, en las definiciones políticas para la reforma del sector de la defensa, armonizando principios políticos que se derivan de la particular evolución del sistema político ecuatoriano con aquellos que emanan de los compromisos internacionales del país.

El problema central tiene que ver con la transformación institucional, en la que se plasma la articulación efectiva de la política de defensa y la acción militar, entre cuyos objetivos está el asegurar la transparencia en las estructuras militares del Estado y una adecuada interacción con el conjunto de los poderes públicos.

## LOS ÁMBITOS DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

El proyecto de Constitución evita la sobre dimensión de la *seguridad* en las definiciones políticas y jurídicas del ordenamiento institucional del país, refiriendo sus componentes a la vigencia y ejercicio de los derechos garantizados por el orden jurídico democrático del Estado, como fundamento para la profesionalización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, mediante



una normativa que institucionalice las funciones militares y policiales dentro de un sistema de administración pública sujeto a la responsabilidad política, la rendición de cuentas y los controles democráticos.

Al definir a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, como *“instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”*, la Constitución propuesta asume la seguridad y la defensa como derechos sociales y bienes públicos.

El nuevo texto constitucional deja atrás los conceptos de seguridad interna y externa, propios de la vieja doctrina de la seguridad nacional. Reconociendo que la seguridad no tiene autonomía –ni política ni institucional– se la estructura en dos ámbitos específicos de la función pública, correspondientes a la defensa nacional y la seguridad pública, en relación con los cuales se establecen las funciones y misiones institucionales de las fuerzas armadas y la policía civil, atendiendo a su profesionalización, sin superposición de funciones ni sobre dimensionamiento de sus roles específicos.

## FUNCIONES Y ROLES MILITARES Y POLICIALES

A partir de la eliminación de la definición integrada de Fuerzas Armadas y Policía Nacional como integrantes de la *“fuerza pública”*, que se había mantenido en la Constitución de 1998 (Art. 183), en el nuevo texto constitucional se determinan –diferenciándolas– sus funciones institucionales en los siguientes términos: mientras las Fuerzas Armadas *“tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”*. (Art. 158), es responsabilidad de la Policía Nacional la *“protección interna y el mantenimiento del orden público”*, como *“funciones privativas del Estado”*. (Art. 158)

Un aspecto significativo es la eliminación de la fórmula tutelar que atribuía a las Fuerzas Armadas la condición de “garantes del ordenamiento jurídico”, que se había conservado como principio constitucional y que generó graves distorsiones institucionales y perjuicios para el sistema democrático. Las Fuerzas Armadas coadyuvan al mantenimiento del estado de derecho con el cumplimiento estricto de sus funciones específicas. Este es el fundamento constitucional de su legitimidad, como aparatos especializados en el empleo de la fuerza.

La Constitución propuesta determina que las Fuerzas Armadas *“sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional”* (Art. 162). Esto, si bien ya estuvo presente en la Constitución de 1998 (Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, Art. 190), está lejos de implementarse en forma efectiva. La aplicación de este mandato constitucional supondrá normativas específicas, procesos técnicos y mecanismos de desinversión y reorientación de recursos. Sin embargo, la afirmación del principio de especialización en las funciones que les son inherentes, limita la incursión de la institución armada en áreas que desnaturalizan sus roles, distraen su gestión y generan distorsiones en su funcionamiento y estructura profesional.

En el marco de la relación entre seguridad y desarrollo, la nueva constitución conserva el mandato que autoriza a las Fuerzas Armadas a *“aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional”* (Art. 162). Si bien este es un rol auxiliar, que en condiciones de paz permite el concurso institucional en programas de beneficio social, es necesario cuidar que para la efectiva profesionalización militar, las funciones de seguridad no se mezclen ni confundan con el modelo de desarrollo económico, incluyendo los recursos naturales y estratégicos y el sistema de empresas públicas. El desarrollo no corresponde a la seguridad del Estado sino a los derechos económicos y sociales.

La definición de la Policía Nacional como una *“institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”*. (Art. 163), establece los fundamentos para alejar a esa institución de la peligrosa confusión de roles que se ha dado en la región, a partir de la política antinarcóticos y de contra-insurgencia, que tiende a la policialización de los militares y a la militarización de los policías. Esta definición institucional aporta en forma extraordinaria a la necesaria reestructuración de los cuerpos policiales, incluyendo la coordinación de sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, previstas en el artículo 163 de la Constitución propuesta.

Es importante para la condición democrática de los cuerpos de seguridad pública, que se hayan constitucionalizado las orientaciones de su formación, *“bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos”*. (Art. 158)



La anquilosada estructura de la Defensa Civil tampoco tiene razón de mantenerse si se profesionalizan la seguridad y la defensa, por lo cual constituye un importante desarrollo constitucional el establecimiento de un *sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo* (Art. 389 - 390), no subordinado a las estructuras de defensa y seguridad pública, y articulado a todas las instituciones públicas y privadas, para enfrentar la prevención, protección, respuesta, mitigación y reparación ante desastres naturales, catástrofes antropogénicas y otras calamidades.

## RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA

La nueva Constitución confirma el principio de sujeción de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional “al poder civil y a la Constitución”. (Art. 159) y establece los niveles de responsabilidad de su conducción política. La conducción de la defensa es atribución presidencial. El Presidente de la República es quien debe “Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial” (Art. 149), y “...ejercer la dirección política de la defensa nacional”. (Art. 147)

Esta asignación de responsabilidad en la conducción de la defensa correspondiente a la matriz presidencialista del sistema político ecuatoriano, deja pocas atribuciones al nivel parlamentario, la Asamblea Nacional, en este campo. Se contempla entre las atribuciones de la Asamblea Nacional, la de “Aprobar o improbar los tratados internacionales, y otros instrumentos internacionales que establezcan alianzas políticas o militares” (Art. 120). Esta importante función, que ya estuvo presente en las constituciones precedentes, precautela la correspondencia de la política de defensa y la política exterior, con los principios y mandatos constitucionales en materia de relación internacional del país.

Más allá no se ha llegado en materia parlamentaria, con lo cual se mantiene en el nuevo ordenamiento constitucional el déficit crónico –algo que comparten varios países latinoamericanos– en las funciones de los congresos, parlamentos o asambleas nacionales, respecto de la seguridad y el sector de la defensa nacional, cuya conducción y estructuración quedan en el ámbito

de la función ejecutiva, con escaso control y ninguna dirección por parte del órgano parlamentario.

## LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

El texto constitucional aprobado en Montecristi supera algunas imprecisiones en la definición de los “estados de emergencia”, contenida en la Constitución de 1998, que diera lugar a usos arbitrarios y abusivos por la inexactitud en la determinación de sus alcances, restringiéndolos, bajo la denominación de “*estados de excepción*”, a situaciones extraordinarias que comprometan la seguridad pública o la defensa nacional, exclusivamente: “*agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*” (Art. 164).

En el supuesto de que estos tipos de situación serán poco frecuentes, puesto que se trata de que la normativa y la institucionalidad democrática cuenten con los mecanismos e instancias necesarias para afrontar la diversidad de demandas sin recurrir a mecanismos de excepción que subroguen a las instancias responsables de la administración pública, la Constitución propuesta establece que durante estas situaciones no se interrumpirán las actividades de las funciones del Estado (Art. 164); que la limitación de derechos se hará en términos previstos en la Constitución (Art. 165); que se ajustarán a los principios de “*necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad*” (Art. 164); que tendrán notificación obligatoria a la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y los organismos internacionales, teniendo la Asamblea Nacional capacidad revocatoria (Art. 166).

## DERECHOS, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES MILITARES Y POLICIALES

Entre los elementos de democratización de la institucionalidad de la seguridad y la defensa, tienen particular trascendencia la introducción del derecho al voto y los derechos profesionales incluidos en la nueva Carta Política. El establecimiento de derecho al voto con carácter facultativo, para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Art. 63), constituye



un significativo medio de inclusión política de los miembros de esas instituciones en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Los derechos profesionales contemplados en la Constitución, como la no discriminación para el enrolamiento, la fijación de un sistema de ascensos y promociones con base en méritos y criterios de equidad de género y la garantía de estabilidad y profesionalización, constituyen importantes aspectos de la seguridad jurídica en la que debe sustentarse la profesionalización militar y policial.

A esta definición de derechos complementa la fijación de principios de responsabilidad profesional. *“Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten”* (Art. 159).

En la nueva Constitución ha queda también establecido el principio de unidad jurisdiccional para la justicia militar: los delitos cometidos por miembros de Fuerzas Armadas “dentro de su misión específica serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial” (Art. 160). Con ello se armoniza el texto constitucional con el estado de derecho y los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador.

Otros aspectos de la democratización de las funciones militares y policiales, tienen relación con el establecimiento del carácter voluntario para el servicio cívico – militar y la prohibición de reclutamiento forzoso (Art. 161); así como con la garantía de los derechos humanos y la sanción por abusos y transgresiones de la ley, recogidos en el nuevo texto constitucional y en la definición de imprescriptibilidad de los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado (Art. 80).

## CONCLUSIÓN

EL conjunto de definiciones políticas e institucionales inscritas en el texto de la Constitución propuesta hacen posible plantearse, sobre la base del renovado marco constitucional, el imperativo de consolidar la institucionalidad y el desarrollo funcional del *Sistema de Defensa Nacional*, que se lo ha dejado abierto a la “ley que regule la seguridad pública y del Estado”, en la Primera Disposición Transitoria de la Constitución.

La reforma institucional necesaria deberá proyectarse a la revisión de la organización, estructura, dirección estratégica y control operativo de la seguridad y la defensa. La expectativa se centra en la racionalización del aparato militar, sujeta a principios políticos, doctrinarios y normativos acordes al desarrollo nacional y a su inserción en un escenario subregional de cooperación multilateral, propicio a la integración de un sistema de seguridad regional para la prevención de conflictos y la implementación de mecanismos de confianza mutua fundados en la transparencia en el campo militar.

Una reforma trascendente del sector de seguridad y defensa, tanto en sus aspectos políticos como en su desarrollo funcional y estructural, coadyuva a la construcción de la arquitectura sistémica de la seguridad cooperativa, a la cual favorecen la transparencia y la legitimidad democrática de las políticas e instituciones nacionales de defensa, como paradigmas de confianza mutua y responsabilidad internacional del Estado.

