



REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DEFENSA
PROMOCIÓN 2012 - 2013**

TEMA:

**“EL PROCESO DE CONDUCCIÓN CIVIL DEMOCRÁTICA DEL SECTOR
DEFENSA, Y SU INCIDENCIA EN LA INSTITUCIONALIDAD DE FF.AA.
DURANTE EL PERIODO 2007-2013”**

Tesis de Grado para optar al título de Magister en Seguridad y Defensa

Autor: Carlos G. Oviedo S.

Director: Gral. Sp. Oswaldo Jarrín

Quito, DM. a 10 de Marzo de 2015

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARIA GENERAL

No. 068-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, al primer día del mes de octubre, del año dos mil catorce, **CARLOS GEOVANNY OVIEDO SEGARRA**, portador de la cédula de ciudadanía: 0601806862, **EGRESADO DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "EL PROCESO DE CONDUCCIÓN CIVIL DEMOCRÁTICA DEL SECTOR DEFENSA, Y SU INCIDENCIA EN LA INSTITUCIONALIDAD DE FF.AA. DURANTE EL PERÍODO 2007-2013", dando así cumplimiento al requisito previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.18
Tesis Escrita:	8.55
Grado Oral:	9.11
Nota Final Promedio:	9.00

En consecuencia, **CARLOS GEOVANNY OVIEDO SEGARRA**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Silvia Corella
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

Mgs. Diego Pérez
MIEMBRO

Dr. Patricio Rivas
MIEMBRO

Ab. Anabela Vallejo
DELEGADA DE SECRETARIA GENERAL



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la presente es una copia del original

Secretaria General

AUTORIA

Yo, Crnl. de EM. CARLOS G. OVIEDO S. con CI. 0601806862 declaro que las ideas, juicios, valoraciones interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.

Quito, DM. a 10 de Marzo de 2015



CARLOS G. OVIEDO S.
CRNL. DE EM.
CI. 0601806862

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, DM. a 10 de Marzo de 2015



CARLOS G. OVIEDO S.
CRNL. DE EM.
CI. 0601806862

DEDICATORIA

A mis padres (+), por su legado de superación.

A mi esposa y compañera, por su gran amor y paciencia.

A mis hijos, por su amor, respeto y apoyo incondicional.

A los valientes soldados que pertenecemos a un Ejército Vencedor.

A todos los ciudadanos ecuatorianos que se interesan por los temas de Seguridad y Defensa.

Carlos G. Oviedo S.

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento sincero a tod@s l@s Directivos y Docentes por su apoyo y enseñanzas recibidas durante la Maestría, quienes me hicieron crecer intelectualmente en los apasionantes temas de la Seguridad y Defensa.

A mi Director de Tesis, quien con su vasto bagaje de conocimientos en los temas de la Seguridad Y Defensa, supo guiarme en el desarrollo de un tema poco analizado por analistas y académicos de la sociedad ecuatoriana.

Carlos G. Oviedo S.

ABSTRACT

Las instituciones del Estado Ecuatoriano han sido fruto de un largo proceso de transformaciones, lo que ha generado esquemas institucionales completamente heterogéneos, bajo el amparo de marcos constitucionales muy diversos, y bajo distintas concepciones de entender el Estado y de intervención del Ejecutivo en los diferentes periodos de gobierno que se han dado en la historia del país. Es así, que en materia de Defensa la delegación ha sido a través de los ministros de Defensa, quienes han sido por tradición militares en servicio pasivo, pero a partir del 2007 con el Econ. Rafael Correa ha sido cambiado a ministros (as) civiles, quienes adolecen por lo general de una falta de conocimiento en los temas de Seguridad y Defensa, y una cierta desconfianza para dejarse asesorar por parte del personal militar, que es uno de los motivos por los cuales se han venido cometiendo ciertos errores en la Conducción Política de Fuerzas Armadas (FFAA).

El presente análisis sobre la Conducción Civil de FFAA, está basado en la recopilación de los principales criterios de analistas y organizaciones dedicadas al análisis del tema del Control civil de FFAA, para luego agruparlos en categorías similares debido a la coincidencia en los criterios de los autores, y definiéndose cinco parámetros, los mimos que fueron clasificados en dos categorías, para el análisis de la Conducción civil democrática del Sector Defensa; y de la Administración e institucionalidad de FFAA.

Palabras Clave: Fuerzas Armadas, Control civil, Conducción Política, Democracia, Institucionalidad.

INDICE

Introducción

Capítulo No. 1

- A. Transición Democrática del sector Defensa
- B. Conducción civil democrática del sector Defensa
- C. Conceptualización y fundamentación de la Conducción civil democrática del sector Defensa
- D. Fundamentación teórica de la Conducción civil democrática del sector Defensa (criterios)
- E. Conceptualización y fundamentación sobre la Institucionalidad del sector Defensa
- F. Procedimentalización de la Conducción civil democrática del sector Defensa
- G. Formulación de parámetros de análisis de la Conducción civil democrática del Sector Defensa.
- H. Formulación de parámetros de análisis de la Administración e Institucionalidad de Fuerzas Armadas.

Capítulo No. 2

- I. Análisis de la Conducción civil democrática del Sector Defensa en Ecuador, periodo 2007-2013
 - 1. Campo Político
 - 2. Campo Legal
 - 3. Campo de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales

Capítulo No. 3

- J. Análisis de la Administración y direccionamiento de Fuerzas Armadas
- K. Análisis sobre la Institucionalidad de Fuerzas Armadas

- L. Conclusiones Finales
- M. Bibliografía
- N. Cuadros
- O. Anexos

Introducción

El fin de la Guerra Fría y la solución del centenario problema limítrofe con el Perú, marcaron una nueva etapa democrática en la seguridad del Estado Ecuatoriano; donde se evidenció un nuevo escenario geoestratégico, volviéndose imperativo una re conceptualización de la Seguridad del Estado, mediante la transformación de la anterior doctrina de Seguridad Nacional a la Seguridad Multidimensional, tal como lo reconoce la Declaración de Bridgetown, planteando que “los Estados del Hemisferio enfrentamos tanto amenazas tradicionales a la seguridad como nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que por sus características complejas han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional” (2003, pág. 1). Cabe anotar que el carácter de multidimensional, ya fue acogido en la elaboración del Libro Blanco de la Defensa en el año 2002, elaborado en el Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA).

Es durante el periodo del Sr. Econ. Rafael Correa que en diciembre del año 2011, se presenta al país un nuevo enfoque a la seguridad, que es la Seguridad Integral, la cual conceptúa las nuevas amenazas basadas en la Seguridad Multidimensional, y que además articula políticas transversales alineadas con la Constitución de Montecristi (2008), la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), y la Agenda Política de la Defensa (2011). En base a este nuevo enfoque el gobierno a través de sus ministros/as de Defensa civiles, se encuentran empeñados en una transformación del sector Defensa aplicando una serie de cambios en Fuerzas Armadas, bajo el amparo legal de la Constitución y las diferentes leyes diseñadas para el sector Defensa, como la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Ley de Personal de FFAA, entre otras, que dan cuenta de la prevalencia del poder político sobre el poder militar, como también al mejoramiento de las relaciones civiles-militares, como factores significativos en la

profundización del sistema democrático en el Ecuador, instaurado desde el inicio del mandato del Sr. presidente Rafael Correa, el 15 de enero de 2007.

A raíz del reconocimiento de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad, es que se imputaron mayores misiones a las FFAA, bajo el concepto de Apoyo a las Acciones del Estado, donde el Ejecutivo a través de sus ministros/as de Defensa han incurrido en varios errores, que han repercutido negativamente en la institución castrense, quienes por su condición de no deliberantes han acatado fielmente las disposiciones emanadas por dicha cartera de Estado.

Las misiones que de antaño fueron atribuidas legalmente a las FFAA, son: la Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial, así como las de Apoyo al Desarrollo socio económico del país;¹ pero que debido a que en la actualidad, el país no tiene vigente una hipótesis de conflicto, le han sido atribuidas múltiples misiones en apoyo a las Acciones del Estado, siendo una decisión acertada, el de aprovechar la arquitectura de FFAA para beneficio del país, pero no con un sesgo político, como lo que está sucediendo en el actual periodo de gobierno, de que FFAA apoyen a un Plan de Gobierno denominado de la Revolución Ciudadana, tildando a los militares, como actores fundamentales de dicha revolución, asignándoles varias misiones que se desvían de su esencia como la administración de empresas públicas debido a la ineficiencia de la administración civil; o como asignarle misiones de seguridad ciudadana, de competencia de la Policía Nacional, pudiendo ocasionar problemas entre estas dos instituciones, al asignarles la misma responsabilidad de seguridad a dos instituciones.

¹ Agenda Política de la Defensa 2002 y 2006.

Es necesario considerar que las FFAA se deben al Estado, y su accionar deben enmarcarse en el sagrado cumplimiento de sus misiones legamente constituidas, pero no en los objetivos de un Plan de Gobierno, ya que podrían desviarse de su deber ser, incluso de una posible politización, como lo sucedido con las FFAA Venezolanas, lo cual de darse, se constituiría en una estrategia peligrosa de la conducción de los ministros de Defensa civiles.

Correlativo a lo anotado, se desprende otro tema de análisis, que corresponde al proceso de reestructuración de FFAA, y al fortalecimiento de sus Capacidades Estratégicas Conjuntas, llevadas a cabo desde el 2005 por el General Tito Manjarrez, Jefe de Operaciones del Comando Conjunto de esa entonces, y que actualmente el Ministerio de Defensa está liderando este importante y necesario proceso, que ha traído consigo cambios sustanciales en la organización de FFAA, en varias áreas tales como: la reubicación y eliminación de unidades militares, reformas en la educación militar, impulso de la investigación y desarrollo de la industria de la Defensa, la desinversión de las empresas militares, el fortalecimiento del tema de Derechos Humanos, de género y no discriminación, entre las principales; proceso que ya lleva varios años, tal vez porque cuando se encargó a FFAA dicho proceso, el Ministerio de Defensa no estableció claramente el alcance y los lineamientos generales para que FFAA cumpla con este cometido, el cual se constituye en un proceso de capital importancia para el estamento militar.

La hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación, es la de verificar el grado de incidencia negativa en la institucionalidad de FFAA, debido a la Conducción civil del sector Defensa en el Ecuador, durante el periodo 2007-2013, para lo cual basaré mi

investigación en teorías y análisis de varios autores nacionales que se dedican al estudio del control civil y la administración de FFAA en Democracia, tales como: Pablo Aguilar, Oswaldo Jarrín, Bertha García, Adrián Bonilla, Pablo Celi, entre otros; y autores internacionales como: Jasmina Glisic, David Pión, Narcís Serra, Samuel Huntington, Alfred Stepan, entre otros; así como de las relaciones civiles militares, de autores nacionales, tales como: Diego Pérez, Pablo Celi, Fernando Bustamante, y autores internacionales, tales como: Manolo Vela, Thomas Bruneau, Morris Janowitz, entre otros.

Este estudio se enmarca dentro del método Baconiano de la Investigación Científica,² que postula la duda fundamentada en el análisis y la síntesis de los problemas, que para el presente trabajo trata sobre el tipo y grado de incidencia de la Conducción civil democrática sobre FFAA, utilizando para lo cual, cinco parámetros de análisis, que tratan sobre el tema en cuestión, a saber: las posturas institucionalistas, aislacionistas y otras posturas del control político de FFAA, los Códigos de Conducta de la Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa (OSCE), los Elementos claves del Control Civil Democrático de FFAA, el Test Carnovale – Simon, y las Propuestas sobre el Control Civil de las Fuerzas Armadas, planteadas por Narcís Serra; parámetros de los cuales, se extrajeron los criterios coincidentes, para establecer unos sub parámetros para el análisis, tanto del Control Político y de la Relación civil-militar (Político, Legal, Derechos Humanos y Relaciones Internacionales); así como, de la Administración e Institucionalidad de FFAA (Administración e Institucionalidad de FFAA), por supuesto, articulando dicho análisis con los criterios de los principales teóricos y analistas nacionales e internacionales en los temas de la seguridad y Defensa.

² Bernal, Augusto, 2006 “Método de la Investigación”, segunda edición, pg. 55

Y finalmente se concluirá contrastando la incidencia que ha tenido en este periodo de análisis 2007-2013, las acciones desde una autoridad política civil sobre el estamento militar, con el fin de determinar cuán politizadas o institucionalizadas han sido dichas acciones por parte de ambos actores.

Cabe anotar que la propuesta de elaboración de la presente investigación, se la realizó debido a la existencia de pocos y limitados estudios actualizados sobre el nuevo modelo de relación civil - militar, y del Control Civil de FFAA implantados a partir del 2007 en el Ecuador, con el anhelo que este trabajo aporte significativamente a analistas y académicos en Seguridad y Defensa en la comprensión de esta problemática; debiendo puntualizar la necesidad de una posterior y más profunda investigación en la que se puedan determinar parámetros más amplios de comparación que conduzcan a conclusiones más definitivas en la presente temática.

Capítulo1

A. Transición Democrática del sector Defensa

Como insumo previo al análisis sobre la Conducción civil Democrática del sector Defensa, es pertinente refrescar nuestra memoria, con un breve recuento de las intervenciones que ha tenido FFAA en el país durante el periodo de Democracia; a lo que Huntington (1991) la denominó como la “tercera ola de democratización”, con el fin de entender la dinámica bajo la cual se desenvolvía la institución castrense en el camino de transición a la consolidación democrática instaurada en todos los países de la región a su salida de las dictaduras, y estar en condiciones de cotejar dichas acciones con las que hasta la actualidad se están produciendo en el país, bajo la administración civil del sector Defensa.

Partiendo de la premisa de que no existe razón alguna para una ruptura del orden constitucional, las dictaduras tal como lo anota el ex presidente Osvaldo Hurtado “no puede llevarnos a perder de vista los graves errores cometidos por los civiles que han tornado la democracia vulnerable, las cuales han servido de justificación para el arbitraje militar” (Hurtado, 1988, pág. 13).

Cabe anotar que durante una década (1997-2007), en el país se instauró un tipo de democracia defectiva, con una débil institucionalidad que produjo varios eventos de inestabilidad política, como los de: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000), Lucio Gutiérrez (2005), donde se habría recurrido a la presencia tutelar y dirimente de los militares para la solución de dichas crisis, siendo pertinente realizar un análisis para determinar el grado de involucramiento que ha tenido las FFAA como institución, o de los militares como sujetos políticos en el país, tomando en consideración que su

condición de sujetos apolíticos, aunque en teoría, mas no en la práctica, terminó con su participación en el voto facultativo, según reza el art. 62 de la Constitución de la República de 2008.

El primer caso de intervención se dio con el Sr. ex presidente Abdalá Bucaram, en donde el congreso no se pronunció, y esperó que las FFAA tomen la decisión de quitar el apoyo al gobierno deslegitimado por supuestos actos de corrupción, esto debido a que una confabulación del congreso, tal como lo afirma el historiador Juan Paz y Miño “esta es una situación en la que espera que el congreso dé una solución constitucional mientras estos elementos del congreso confabulados entre sí esperan que las FFAA, por eso acuden a ellas, les apoyen en las confabulaciones específicas.....” (Ecuador Inmediato, 2010). De lo anotado se desprende que los políticos no cumplieron con su deber democrático de propiciar una salida constitucional a dicha crisis, sino que dejaron que las FFAA jueguen un papel dirimente.

Luego de transcurrir tres años del aciago episodio del derrocamiento de Bucaram, se produjo otro hecho que enlutó la historia ecuatoriana, cuando un grupo de militares se aliaron con el sector indígena, con el objetivo de propiciar la salida de Mahuad y obtener el poder. Es necesario resaltar que esta toma del poder por el Coronel Gutiérrez, militares e indígenas fue momentánea, ya que el Alto Mando Militar en las personas de los Sres. Generales Carlos Mendoza y Telmo Sandoval, establecieron temporalmente una Junta de Gobierno, que terminó con la sucesión presidencial de Gustavo Noboa el 22 de enero, con lo cual se repitió aunque brevemente la intervención militar en la solución de las crisis de inestabilidad política del país.

Una tercera intervención militar sucedió con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez el 20 de abril de 2005, con el levantamiento ciudadano de los forajidos, que exigían la salida del gobierno y de todos los poderes del Estado, es cuando la “decisión del Congreso fue destituirlo, a pesar de no contar con los votos suficientes, la rueda de prensa del Alto Mando, anunciaba que le retiraban su respaldo al Coronel”.³ En este episodio a diferencia de la crisis política anterior, los políticos sí se pronunciaron, lo cual en cierta forma avaló una nueva intervención militar en el país.

Esta breve introducción sobre la transición democrática de FFAA pos dictadura, ponen en evidencia, que las intervenciones de FFAA, afectaron gravemente a su institucionalidad y al sistema democrático instaurado en el país, constituyéndose en un buen insumo, para ir comprendiendo el proceso de transformación del sector Defensa, a partir del tipo de Conducción, de una militar a una civil, que se ha venido dando a partir del 2007,

Antes de iniciar con el análisis sobre el modelo de Conducción civil de FFAA instaurado a partir del 2007 y su incidencia en FFAA, es conveniente mencionar varios hechos que sentaron las bases del proceso de democratización del estamento militar en nuestro país, como fueron: la elaboración de la Directiva de Defensa en septiembre de 2005, que dentro de sus objetivos contemplaba fortalecer la institucionalidad y la profesionalidad militar; así como, sentó las bases legales y doctrinarias para la reestructuración de las FFAA; lo último nos hace reflexionar que ya desde esa fecha el estamento militar ya se interesó por una necesaria transformación de la institución militar, para adaptarla a la tendencia regional de la Seguridad Multidimensional;

³ Publicación en diario el Universo del 04 de Diciembre de 2005

proceso de reestructuración que lamentablemente hasta la actualidad no acaba de concluir.

Otro asunto que apuntaló primariamente la democratización de FFAA en el país, fue la agenda cumplida por el Ministerio de Defensa en el 2006, como fue la elaboración de la “Ley Orgánica de Defensa Nacional”, la actualización de la Política de Defensa Nacional, el Plan de Fortalecimiento de los Valores Profesionales y de Cultura Democrática, el Plan de reestructuración de FFAA, el Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas, y la capacitación de los Oficiales en el Diplomado en Seguridad y Democracia, según convenio firmado con la FLACSO para cinco años; todo lo anotado pone en evidencia la voluntad política y la aceptación militar por respetar la democracia fundada en nuestro país, y que marcó el inicio de la transformación de la institución militar, proceso que se acentuó a partir del 2007, con una mayor preeminencia del poder político sobre el militar, quienes impusieron un nuevo modelo de relación civil-militar, con el fin de democratizar las FFAA en nuestro país, tal cual propone Narcís Serra, de “reformar la legislación básica de la Defensa sobre varios aspectos que en casi todos los países fue profundamente modificado en las dictaduras militares” (s.f., pág. 6), para lo cual propone tomar en cuenta varios aspectos con el fin de subordinar a FFAA al poder civil, tales como: quién decide en materia de política militar, el control presupuestario, el direccionamiento e impulso de FFAA al servicio del país, definición de misiones en los temas organizativos y en Política de Defensa, lo que en el caso ecuatoriano fueron planteados y aprobados en la Asamblea de Montecristi, y rezan en la Constitución de la República del Ecuador del 2008.

Para lo cual, a continuación se realizará un breve análisis sobre el importante tema de las modificaciones a la legislación, y la consecuente eliminación de las prerrogativas militares,⁴ sucedidas en el nuevo periodo de gobierno a partir del 2007, que coadyuvaron a la democratización de este importante sector del Estado.

1. Legislación del Sector Defensa

Para el tema de la legislación, se tomarán los principales cambios realizados en la Asamblea de Montecristi y que han sido plasmados en la Constitución de la República 2008, como son: las misiones de FFAA, la eliminación de que las FFAA sean garantes del ordenamiento jurídico, la participación del voto militar, la eliminación de la justicia militar, el servicio militar voluntario y fuerzas de reserva, y el nombramiento de Ministros de Defensa civiles; debiendo anotar que algunos temas anotados ya se debatieron en el Seminario Internacional realizado en Quito, en agosto de 2006 en convenio con España, donde se propusieron estrategias para las FFAA; y además, se hicieron varias publicaciones como: Constitución y FFAA, Memorias de la presentación de la Política de la Defensa, 2006, que seguramente aportaron con ideas para la elaboración de la nueva constitución, tal como de detalla a continuación:

a. Misiones de Fuerzas Armadas.- al realizar un análisis sobre las misiones de FFAA contenidas en las tres últimas constituciones de la República del Ecuador (1978, 1998 y 2008), tal como se anota en el cuadro demostrativo que se muestra a continuación, se puede evidenciar que no ha existido ninguna variación en sus misiones fundamentales, pues siempre han sido privativas para FFAA: la defensa de la soberanía y la integridad

⁴ Sobre las prerrogativas militares, Stepan las define como "...those areas where, whether challenged or not, the military as an institution assumes they have an acquired right or privilege, formal or informal, to exercise effective control over its internal governance, to play a role within extramilitary areas within the state apparatus, or even to structure relationships between the state and political or civil society" (1988:93).

territorial, aunque luego del tratado de paz con el Perú firmado en Itamaraty, muchos políticos y parte de la ciudadanía abrieron un debate sobre el nuevo rol de las FFAA en tiempos de paz.

Constitución 1978	Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Art. 162.- La Fuerza Pública está destinada a la conservación de <u>la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado</u> y a la garantía de su ordenamiento jurídico</p>	<p>Art. 183.- La fuerza pública estará constituida por las FFAA y PP.NN. [...] Las FFAA tendrán como misión fundamental <u>la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado</u> y la garantía de su ordenamiento jurídico.</p>	<p>Art. 158.-. Las FFAA tienen como misión <u>fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</u></p>

Fuente: Constituciones de la República del Ecuador (1978-1998-2008)

Sobre el ordenamiento jurídico que reza en las diferentes constituciones, exceptuando en la de 2008, se puede aclarar que es sinónimo de derecho y no de norma jurídica, tal como anota el tratadista Jorge Zavala Egas;⁵ que el Ecuador al ser un Estado de Derecho, significa que todos los ciudadanos con o sin uniforme debemos ser los garantes del ordenamiento jurídico instaurado en el país, y no solo las FFAA, tal como lo anota el ex ministro Xavier Ponce, que “esa es una obligación de todos los ecuatorianos”.⁶

En lo que corresponde al ordenamiento jurídico en cuanto a la garantía de los tratados internacionales, plantea un escepticismo, de que solo queda en letra muerta, ya que en el Sistema Internacional siempre se pondrá de relevancia los intereses de cada uno de los países, prueba de ello es el mito de la paz, ya que a pesar de la existencia de tantos

⁵ Diario la Hora: Opinión “El ordenamiento jurídico”, martes, 20 de Marzo de 2012

⁶Diario la Hora: Opinión “Asamblea Nacional”, 4 de Junio de 2008

tratados de paz, todavía persiste la posibilidad de una guerra, lo que hace entrever que la única garantía para hacer respetar el ordenamiento jurídico internacional, será el recurso de última instancia ... las armas.

Sobre la enunciación civil de los nuevos roles de FFAA, es necesario tomar en consideración que los roles de FFAA no han sido, ni deben ser cambiados, pues sus misiones fundamentales son: la Defensa de la soberanía y la integridad territorial, así como apoyar con su contingente al Desarrollo Nacional, de acuerdo con el art. 158 y 162 respectivamente de la Constitución Política de la República del Ecuador 2008, y qué es justamente a lo que se dedican los militares actualmente.

Las operaciones que realizan las FFAA en apoyo a las Acciones del Estado, con el cumplimiento de múltiples misiones subsidiarias, dispuestas, en apoyo o en coordinación con las diferentes Instituciones del Estado (ver Cuadro No. 01), dan cuenta la forma como la institucionalidad militar se ha organizado internamente para el cumplimiento de este tipo de misiones, de cómo afecta a los resultados de las políticas públicas, y si esta situación está afectando al profesionalismo militar.

b. Garantes de la democracia.-siguiendo con el tema de la legislación del sector Defensa, corresponde el análisis de la Reforma Constitucional de la Fuerza Pública, Fuerzas Armadas (FFAA) y Policía Nacional (PPNN), preparado por iniciativa del ex presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Luis F. Torres, de eliminar la atribución de ser “garantes del ordenamiento jurídico”,⁷ basado en que la garantía del orden jurídico es la vigencia de la ley y que descansa en el conjunto de instituciones del

⁷Diario La Hora, “Hacia la modificación del rol de las FF.AA.”, 20 de septiembre de 2005.

Estado; y que en este caso, las FFAA no deben inmiscuirse en asuntos de política en calidad de árbitros o mediadores, tal como ha sucedido en repetidas ocasiones, en los acontecimientos de inestabilidad política que dieron como resultado los tres derrocamientos anotados anteriormente (Jamil Mahuad, Abdalá Bucarán y Lucio Gutiérrez), atribución que ha sido eliminada en la última Constitución de Montecristi (Constitución, 2008, Art. 159), vetando tal atribución con estricta sujeción de las FFAA al poder civil y a la Constitución.

A pesar de ese cambio en la Constitución, existe un escepticismo en varios analistas sobre el verdadero cumplimiento a tal mandato constitucional, como es el caso del Sr. General (r) Juan Donoso, quien manifiesta que la condición que tienen las FFAA de ser columna vertebral de la nación Ecuatoriana, va más allá de un cambio en la Constitución de turno, “los gobiernos acuden a los militares cuando necesitan seguir en el poder” (EL COMERCIO, 2010), lo cual es una verdad a voces, que en momentos de inestabilidad política, los políticos y la población ecuatoriana dirija sus ojos hacia las FFAA para que cumplan con un papel dirimente y arbitral, a pesar de que legalmente no les corresponda.

Otra postura alineada con la del Sr. General Donoso, es por parte de una de las pocas personas expertas en seguridad en el País, que es la Sra. Bertha García, quien en el caso denominado “30-S” de la rebelión policial,⁸ textualmente manifestó que: “las FFAA se alinearon al presidente Rafael Correa, respaldaron el orden, pero retomarán un papel que se suponía superado en la constituyente de Montecristi. Es decir ser árbitros de la Democracia” (García, 2010, pág. 15), constituyéndose en el país un modelo de

⁸ Reclamo oficial tratado en la Asamblea Nacional en 2010, sobre eliminación de bonificaciones por ascensos y condecoraciones, sin solución por aproximadamente nueve meses (Min. Xavier Ponce).

Democracia Blindada, según Kruijt y Koonings (2002) quienes distinguen tres tipos ideales de militarismo político, donde reza que:

“las ambiciones intervencionistas de los militares [...] pueden ser mantenidas en un contexto en donde los gobiernos democráticos se caracterizan por su debilidad, o en donde se dan conflictos políticos abiertos y permanentes entre políticos y civiles. Bajo tales condiciones se llega a una situación en donde los militares cumplen (o son llamados a cumplir) el rol de guardián o árbitro con respecto a las instituciones democráticas (Garzón, 2012, p. 55).

Voto militar.- otro hecho que es necesario analizar sobre legislación, es sobre el voto facultativo, que fue analizado y aprobado en la Asamblea de Montecristi, y reza en el art. 62 de la constitución 2008 como un derecho político para los uniformados, “el voto será facultativo para las personas [...] los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad” (Asamblea Nacional, 2008). Debiendo anotar que las FFAA vuelven a tener este derecho, ya que hasta la promulgación de la Constitución en 1946, los militares si podían votar. Cabe anotar que esta atribución ha sido muy cuestionada por muchos analistas, políticos y ex militares del país, existiendo criterios a favor y en contra, tal como se anotan a continuación:

Entre los principales criterios a favor se registra el del ex ministro de Defensa, Xavier Ponce, quien manifestó que permitir el voto voluntario de los militares implica que se garantice aún más la democracia; en el mismo sentido se alinea el catedrático Hernán Reyes,⁹ quien aduce que “el voto militar y policial es reconocer un derecho ciudadano y ampliar un derecho político, sin mayores afectaciones” (La Hora, 2008).

⁹ Catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)

Pero entre los pronunciamientos contrarios al voto militar, se encuentra el del ex ministro de Defensa Wellington Sandoval, quien enfatizó: “para mí el voto de los militares no es una prioridad [...] no está bien que los militares tengan acceso al voto” (El Diario, 2008); de igual manera, se anota el criterio del economista Diego Borja, quien afirma que “quienes tienen las armas no pueden votar porque esto les pondría en ventaja frente al resto de ciudadanos que no se encargan de la seguridad” (La Hora, 2007). Y finalmente un criterio respetado, es el expresado por el asambleísta Paco Moncayo, quien señaló que los "cuarteles deben mantenerse al margen de la política".

Sobre lo anotado, y para un mejor análisis es necesario recordar que este tema ya se debatió en la elaboración de la constitución de 1998, donde elementos de la Fuerza Naval liderados por el Sr. Almirante Hugo Unda fueron quienes se opusieron a tal atribución, pero es a raíz del año 2008, donde se inaugura por derecho constitucional el voto militar, a diferencia del resto de países sudamericanos donde los militares ya venían ejerciendo este derecho amparados constitucionalmente, a excepción hasta la presente fecha, de los militares Colombianos, donde este tema aún se encuentra en debate, debido al temor de varios políticos, de que “en los cuarteles, en el sistema militar, rige la obediencia al superior, por lo que cualquier alto mando puede tener una tendencia a unificar los votos por un candidato lo que es peligroso para la democracia” (Lleras, 2014). El único país donde los militares pueden ejercer cargos públicos en servicio activo, es Venezuela, donde sus FFAA se encuentran politizadas. (ver Cuadro No. 2).

Aunque muchos analistas y políticos creen que la atribución del voto militar fortalece su papel de ciudadanos, pero a nivel de institución militar, esta facultad no genera el

mismo entusiasmo, ya que siempre estará presente la preocupación de que la política se tome los cuarteles, ya que hasta se cimente bien esta cultura política en el personal militar de FFAA, existirá ciertos estragos dentro de la casona militar; es así que actualmente los temas políticos y el sesgo ideológico de cada militar, ya se escucha cada vez con mayor profundidad entre los uniformados, debiendo reflexionar en los riesgos que implica esta decisión plasmada en la Constitución, tal como lo anota Álvaro Valencia Tovar:

“otorgar el voto a los militares lleva implícitos riesgos que la república no debe correr, ni las Fuerzas Armadas aceptar. Sin necesidad de emitir orden alguna, un comandante puede influir en forma sutil y decisiva en sus subordinados, sobre todo si ejerce un liderazgo moral e intelectual, deseable para fines castrenses”. (Valencia, 1990).

c. justicia militar.- en las constituciones que anteceden a la elaborada en Sangolquí en el año de 1998, permanentemente ha existido un artículo dedicado a un “fuero especial” para las FFAA, como reconocimiento estatal a quienes exponen su vida en el ejercicio de sus misiones de Defensa y Seguridad, tal como reza en la constitución de 1998: “art.187.- [Fuero especial].- los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales, en caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria” (Congreso, 1998). Este fuero militar tenía como fundamento el principio de la obediencia de los militares a las leyes, y de una adecuada organización de la justicia dentro del Estado Ecuatoriano, y que los propios jueces militares sean quienes analicen las circunstancias de las infracciones propias de la actividad profesional, tomando como condición sine qua non, que el fuero jamás debería ser considerado como una condición

para encubrir actos ilegales y jamás ser vistos como un acto de impunidad, ya que los militares que incurran en infracciones comunes, estarían sujetos a la justicia ordinaria.

Sobre este tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe 1997,¹⁰ señaló que existe una “mala utilización de los tribunales de jurisdicción especial, y expresó preocupación porque con frecuencia, los acusados policiales y militares son juzgados por tribunales especiales por cargos relacionados con delitos comunes” (García, Nuria, 2003). Además, de acuerdo a un informe presentado en noviembre de 1995 por el Subsecretario de Policía Nacional a la Comisión de Derechos Humanos del honorable Congreso Nacional, indica que “de los 4.568 casos iniciados desde 1985, en 46 se habían dictado sentencias provisionales, y en 5 de ellos sentencias finales. La mayor parte de éstos seguían en trámite o habían sido archivados. Más de 50 se habían declarado prescriptos” (Amnistía Internacional, 2003), con lo que se puede percibir cierta ineficiencia de los tribunales de jurisdicción especial.

Con el antecedente anotado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó al Estado Ecuatoriano, que adoptara las medidas necesarias para “limitar la aplicación de la jurisdicción especial de los tribunales policiales y militares a aquellos delitos de naturaleza específicamente policial o militar, y asegure que todos los casos de violaciones de los derechos humanos se sometan a los tribunales ordinarios” (Amnistía Internacional, 2003); es por ello que en la Asamblea de Montecristi en el año 2008, decidieron eliminar el fuero militar y que militares y policías sean juzgados por la justicia ordinaria, tal como reza el art. 188 de la constitución del 2008: “en aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las FFAA y de la PPNN serán

¹⁰ Informe del 24 de abril de 1997 (pág.11)

juzgados por la justicia ordinaria, las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento” (Asamblea Nacional, 2008).

Sobre esta decisión constitucional, es necesario anotar que los fueros y las jurisdicciones de la justicia no contradicen el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, sino que en el caso de las jurisdicciones, se adoptaron por un mejor sentido de organización, pero sobre el fuero es necesario reflexionar, que si dicha condición se prostituye como se evidencia en los informes citados anteriormente, da luz verde para que la Justicia civil asuma dicha competencia, lo cual es una decisión razonable y que no solo se constituirá en un simple traslado formal de jueces, sino que la justicia militar tendrá que irse acomodando a este nuevo sistema y a los principios que rigen el mismo, y que finalmente permitirá mejorar el Sistema Judicial Ecuatoriano.

d. Servicio Militar Voluntario y Fuerzas de Reserva.- el 28 de febrero de 2009 la Dirección de Movilización del Comando Conjunto de FFAA, realizó el primer acuartelamiento de conscriptos, bajo la modalidad de Servicio Militar Voluntario, luego de que en la última constitución de la República 2008, se aboliera el carácter de obligatorio, tal cual reza en su Art. 66 núm. 12 “Toda persona tiene derecho a negarse a usar la violencia y a participar en el servicio militar” (Asamblea Nacional, 2008); además, en su art. 161 reza de que “el servicio cívico-militar es voluntario [...] estará acompañado de una capacitación alternativa [...] no serán destinados a áreas de alto riesgo militar” (Asamblea Nacional, 2008).

Antes de realizar el análisis sobre la base legal anotada, es necesario primeramente aclarar sobre los tipos de servicio militar que existen, que son dos: el uno es el tipo “voluntario profesional”, y el otro es el “servicio Cívico Militar Voluntario”, a saber:

1. Tipo Voluntario Profesional.- las FFAA reciben personas de manera voluntaria y bajo condiciones de tipo contractual, que cumplan funciones profesionales en la carrera militar.¹¹
2. Tipo Servicio Cívico Militar Voluntario.- comprende la incorporación de ciudadanos a las FFAA, por un período determinado, para adquirir un entrenamiento básico, para completar la capacidad operativa de las FFAA y apoyar al desarrollo del Estado.¹²

Es en el segundo tipo de servicio militar, donde se presenta una dicotomía, pues por un lado se avala constitucionalmente para que los jóvenes participen de este servicio a la Patria voluntariamente; pero por otra, la misma constitución prohíbe de que sean destinados a áreas de alto riesgo, siendo que la capacitación militar para la Defensa, necesariamente conlleva la participación en áreas que demandan riesgo, ya que es responsabilidad de FFAA, el lograr capacidades en dichos ciudadanos para que puedan aportar con su contingente en calidad de “reservas” cuando el Estado lo requiera,¹³ reflejando que con esta prohibición, las FFAA no estarían cumpliendo a cabalidad con su cometido profesional, a diferencia del “tipo voluntario profesional” que están destinados a todo tipo de exigencia y rigurosidad.

Otro punto de análisis, corresponde al valioso aporte que generan las FFAA para la sociedad, con la capacitación a toda esa juventud que acude a los cuarteles, ya que luego de un año de capacitación, la institución armada entrega aproximadamente veinte mil setecientos jóvenes formados en valores, que saldrán a aportar positivamente con su contingente al desarrollo del país, en cualquier área que elijan de la oferta presentada

¹¹ Tesis sobre el Servicio Militar Voluntario de Tania Horta Valles (U. Academia de Humanismo Cristiano)

¹² Dirección de Movilización del CC.FF.AA. del Ecuador

¹³ Art. 162 de la Constitución de la República del Ecuador

por FFAA, como es la capacitación técnica, en áreas como: mecánica automotriz, electricidad automotriz, mantenimiento de motores, soldadura, avicultura, computación, cocina nacional e internacional, cableado estructurado, mantenimiento preventivo y correctivo, serigrafía, carpintería, mecánica industrial, pintura, agricultura, artes gráficas, cursos de conducción para obtener la licencia, entre otros.

Es de resaltar que toda esa capacitación se encuentra acompañada con atención médica y dental gratuita, incluyendo medicinas, servicio social, seguro de vida, servicio médico dental, alimentación diaria, remuneración mensual, con lo cual la oferta se presenta apetitosa para que los jóvenes de todas las provincias del Ecuador, se acerquen a participar de esta excelente opción para la juventud ecuatoriana, ya que de lo contrario, por su condición de no obligatoriedad, podría afectar a FFAA por la falta de ciudadanos para este servicio a la Patria.

Queda una tarea pendiente en el camino de democratizar a las FFAA, que es instaurar la “equidad de género” en este servicio militar voluntario, en resguardo del cumplimiento del art. 160 de la Constitución 2008,¹⁴ pues hasta el momento no se ha contemplado la participación de la mujer en este programa, a pesar del gran avance que está teniendo la mujer en la sociedad. En ese sentido, el campo militar ha despertado un gran interés, pues en lo que corresponde al servicio militar, existen muchas mujeres que se han acercado a los centros de movilización con el fin de participar activamente en este programa, pero debido a la falta de infraestructura administrativa y otros factores, no se ha abierto la oferta para las jóvenes mujeres, solo se ha limitado en registrarlas para un futuro llamamiento cuando el Comando Conjunto disponga tal participación.

¹⁴ Art. 160.- Las personas aspirantes a la carrera militar y policial no serán discriminadas para su ingreso.

e. Nombramiento de Ministros/as de Defensa.- previo al análisis del nombramiento de los ministros de Defensa civiles, es necesario hacer un pequeño recorrido por el camino que ha tenido que transitar esta alta designación hasta la actualidad. Es así pues, que durante la formación del ejército profesional, “los ministros eran nombrados a quienes hayan tenido algún interés en el manejo de estos temas, o han sido parte de la vida militar, permaneciendo éste como civil” (Bustamante, 2005, pág. 31); pero fue durante el quinto Velasquismo (1968-1972) con el nombramiento de un Ministro de Defensa civil, en la persona de su sobrino Jorge Velasco A., “quien entabló con los militares una contienda tan feroz que se considera a este hecho como el punto culminante que marcó desde entonces el definitivo rechazo militar a los Ministros de Defensa civiles” (García, 2005, pág. 32).

Es así que fue durante los dos periodos de dictadura militar (Gral. Rodríguez Lara y el Triunviro) donde se consagró la designación de los Ministros de Defensa militares, que fue incluida como una de las condiciones para la entrega al poder civil, lo cual tuvo una duración de dos periodos presidenciales, el de Jaime Roldós (1979-1984), y el de León Febres Cordero (1984-1988), para luego pasar a la “designación de Ministros de Defensa militares en servicio pasivo” en un número de diecisiete hasta el año 2007, fecha desde la cual el Sr. Econ. Rafael Correa, presidente de la república marcó un hito en la historia del país, con el nombramiento de la primera Ministra civil en la historia del Ecuador, la Sra. Guadalupe Larriva, con quien se instaura una nueva política gubernamental de designación, solo a personajes civiles como ministros/as de Defensa, en cumplimiento a lo que demanda el art. 152 de la constitución 2008: “no podrán ser Ministros los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo” (Asamblea Nacional, 2008).

Esta tendencia regional del nombramiento de ministros de Defensa civiles, tenía su justificación, debido a que el nombramiento de militares en servicio pasivo, según Bertha García tenía una falencia, de que los mismos “quedaban ligados al mando activo por los rezagos de lealtad corporativa, sin condiciones para hablar con el Presidente abierta y transparentemente, de lo que ocurre al interior de Fuerzas Armadas” (2005, pág. 33), con lo cual, tal como afirma la misma autora, resultó perjudicial para la misma Institución Armada.

Pero a pesar de los esfuerzos realizados durante la gestión de los ministros militares en servicio pasivo, por velar por el desarrollo del sector Defensa, es a raíz del nombramiento de ministros civiles en el 2007, que han tenido un mayor acercamiento al Ejecutivo, quien ha prestado un mayor interés por los asuntos relacionados a la Defensa, favoreciendo a la institución castrense en múltiples aspectos que serán analizados más adelante.

Cabe anotar que en el sistema anterior de militares en servicio pasivo, donde se intentaba preservar el poder militar frente al sistema político, en cierta forma anulaba la capacidad de representación del presidente frente a las Fuerzas Armadas, es decir que el presidente establezca un canal de comunicación abierta y franca con el Ministro de Defensa para atender sus necesidades; a excepción del presidente León Febres Cordero y Lucio Gutiérrez donde existió plena representación, pero que adoleció de una grave falencia, al existir “una abierta manipulación e instrumentalización de la institución militar por parte del Presidente” (García, 2005, pág. 34), claro ejemplo se evidencia en la investigación de la Comisión de la Verdad, sobre los crímenes de Estado durante el gobierno del ex presidente León Febres Cordero, donde se dice que se “demostró la

existencia de una Escuela de torturadores de las fuerzas militares, que fueron utilizadas durante diez años [...] donde se habían afectado a cientos de personas bajo sus órdenes en recintos militares” (Ecuador Inmediato, 2008); esta intromisión es una clara evidencia del irrespeto a la institucionalidad de FFAA por parte del Ejecutivo, y que vulnera los principios democráticos de un Estado.

2. Eliminación de prerrogativas militares

Luego de que han transcurrido más de tres décadas en el camino de la democratización de FFAA en el Ecuador y América Latina, nos encontramos en un escenario que podría denominarse pos democrático,¹⁵ donde varios gobiernos han venido tomando acciones, con el fin de eliminar la autonomía de la institución castrense a campos funcionales específicos y de eliminar cualquier tipo de injerencia en la arena política; pero que de todas formas los militares en el Ecuador, mantuvieron ciertas prerrogativas tradicionales pos dictadura, tales como: un rol independiente en el sistema político, la designación de ministros de Defensa con ex militares, en la planificación y ejecución de las políticas de Defensa, en el presupuesto de Defensa, en la Doctrina y el Sistema Educativo Militar, Asesoría en temas inherentes a Seguridad y Defensa, y autonomía en el tema de la Inteligencia, entre las principales.

La política que lleva en ese sentido el Ministerio de Defensa, es la de ejercer un amplio control civil en varias áreas, las cuales paulatinamente han pasado a control del Estado, o al control del propio ministerio de Defensa, tales como: en el primer caso, la entrega de las empresas TAME y FLOPEC a la administración del Estado, la entrega de tierras a otras instituciones del Estado, la eliminación del control de varios sectores

¹⁵ Juan Rial Peitho (2008), “La conducción política de la Defensa en la A.L. de la pos democracia de inicios del siglo XXI”

estratégicos, la eliminación de asignaciones extrapresupuestarias, entre otras; y en el segundo caso, la eliminación de la administración militar de una amplia gama de empresas y Centros de Producción de Holding DINE, el traspaso de la Politécnica del Ejército a una Universidad pública, la gratuidad en los Colegios y Liceos Militares, la gratuidad en los Institutos de Formación Militar de Oficiales y Tropa, la eliminación de la Honorable Junta de Defensa Nacional, el cambio de las Agregadurías Militares por Agregadurías de Defensa, la eliminación de Adjuntos, la centralización y fiscalización de las adquisiciones militares, la centralización de la suscripción de los Convenios de Defensa a nivel nacional e internacional, el control de los Institutos de la Defensa (IEE, IGM, INOCAR, INAE), la administración de los Museos de la Defensa, entre otras.

Es por ello que actualmente nos encontramos frente a unas FFAA más democráticas y subordinadas al poder civil, donde aún se continúan eliminando varios rezagos de las prerrogativas tradicionales que tenían a su haber las FFAA, concordante con lo planteado por Ruth Diamint (2001) de que “hay que acortar las prerrogativas de los militares que generan condiciones desestabilizantes para el sistema político” (Janowitz, 1983, pág. 37); en este sentido, Alfred Stepan (1986) manifiesta que este control se vería favorecido por varios factores, tales como: “greater legitimacy of the government, military development of well structured education systems, military ideology more concerned about the socio-economic development of the State ...” (1986, pág. 5), lo cual en nuestro país se viene desarrollando mayúsculamente a partir del año 2007.

En este periodo de democratización de FFAA, es importante conceptualizar el profesionalismo en el cual deben estar enmarcados los militares, alejados de la política y de tareas ajenas a su esencia como: la administración de empresas de FFAA, centros de

producción agrícola y ganadera, representaciones en empresas públicas, manejo del presupuesto para FFAA, asignaciones extrapresupuestarias, entre otros; en esta sentido, Alfred Stepan, aduce que “the old professionalism thesis holds when the focus of the army’s professionalization concentrates on conventional warfare against foreign armies” (Stepan, “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”, in Lowenthal A., 1986, pág. 5), lo cual a raíz de la paz con el Perú en el año 1997, la tesis del viejo profesionalismo de Stepan, quedaría anulada para el caso ecuatoriano.

Invalidada la hipótesis de guerra en el país, la conducción civil de FFAA, reorientó las misiones de los militares hacia la Seguridad Interna y al combate de las nuevas amenazas como: el crimen organizado transnacional, el terrorismo, la pobreza, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, etc., aunque en este sentido, varios analistas alertan sobre lo peligroso de encargar este tipo de misiones a los militares, entre ellos Alfred Stepan (1970),¹⁶ bajo la denominación del nuevo profesionalismo de la guerra interna y expansión del rol militar, aduciendo que: “societies that are democratizing it seems dangerous to give these missions the military when new governments are working to strengthen civil liberties and to eradicate corruption” (Stepan, 1970, pág. 134), alegando que dicha participación les fortalece políticamente, lo cual en un proceso de democratización, no es conveniente, contraponiendo el concepto de Huntington, de que la profesionalización de los militares, al dedicarse exclusivamente a sus tareas fundamentales, les aparta de la política.

¹⁶Stepan, Alfred, 1970: “The Military in Politics” and «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion» en Abraham F. Lowenthal y J. Samuel Fitch (eds.): *Armies and Politics in Latin America*, Holmes & Meier, Nueva York, 1986, pp. 134-150.

Finalmente, con el fin de tener una noción del grado de incidencia que tuvieron las prerrogativas militares en un Estado democrático, se analizaran algunas de ellas, las mismas que con la actual administración civil de FFAA fueron eliminadas, tales como: el control de los sectores estratégicos, la eliminación de las asignaciones extrapresupuestarias, la eliminación de la Honorable Junta de Defensa Nacional, y la eliminación de la Administración de las Empresas Militares.

Control de los sectores estratégicos.- pos dictadura se incorporó la representatividad castrense en varias juntas y cuerpos colegiados, empresas y organismos estatales denominados “sectores estratégicos”, como en el petróleo, la explotación de minerales, el control del espacio aéreo, las aguas reservadas, áreas restringidas, la provisión del servicio de agua, luz, telecomunicaciones, entre otros; que por su carácter de estratégico, aportarían preponderante para el esfuerzo de una guerra; es por ello que las FFAA colocaron veedores en todas estas empresas, con el fin de asegurar que las decisiones tomadas se alineen a una eficiente gestión.

Es en el mandato del Sr. Presidente Rafael Correa, donde se elimina tal prerrogativa para FFAA, y pasa a responsabilidad de otras instituciones del Estado, según reza el artículo No. 313 de la Constituyente de Montecristi: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos...” (Asamblea Nacional, 2008); aunque en la página web del Comando Conjunto de las FFAA, todavía continúa la atribución de “emitir informes y dictámenes sobre el planeamiento estratégico militar de las FFAA en relación exclusivamente a sectores estratégicos y zonas de seguridad [...] permitiendo tomar acciones precautelatorias en beneficio de los objetivos estratégicos” (COMACO, 2012); atribución que debe continuar vigente

porque es necesario que las FFAA se encuentren vinculados con estos temas, y sea uno de los entes, que emita el criterio bajo el punto de vista de la Seguridad y Defensa para el aprovechamiento de estos sectores en beneficio de la economía y seguridad del país.

En referencia a la cita anterior, en el mismo artículo anotado de la constitución, determina que los sectores estratégicos: “son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social” (Asamblea Nacional, 2008), sin contemplar la influencia que puedan tener en el aspecto de la Seguridad Nacional, con lo cual la intención castrense de precautelar el aprovechamiento de los sectores estratégicos del país, quedaría invalidada, correspondiendo al Comando Conjunto velar porque dichos temas sean analizados más a profundidad por los entes correspondientes, ya que en caso de la Seguridad Externa, estos sectores estratégicos apoyarían al esfuerzo de guerra en caso de presentarse.

Asignaciones Extrapresupuestarias.- en la década de los años setenta, cuando la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) compró las acciones a Gulf, llegó a tener el 62,5%, con lo cual el presidente Rodríguez Lara, autorizó para que se asignen automáticamente las regalías del crudo para FFAA, a través de la Honorable Junta de Defensa Nacional, debido a su carácter de estratégico y secreto, ante una posible amenaza de guerra con el vecino del Sur, acción que fue catalogada por el sector civil, como un sistema de aislamiento, así lo enuncia la catedrática Bertha García, de que fue “otro arbitrio destinado a sustraer a las FFAA de cualquier control civil y parlamentario” (García, 2005, pág. 151), sin analizar a profundidad que por su carácter de secreto lo habilitaba para aquello.

Pero luego de la firma de la paz con Perú, este aspecto entró a debate, logrando la reducción de los presupuestos para Defensa, es así que de los 746 millones que se destinaron en 1997, en el 2002 bajó a 531 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 390 millones se asigna para gastos administrativos, lo cual era insuficiente para mantener una adecuada Capacidad Operativa de FFAA. El Coronel Edison Narváez “recordó que la eliminación de un porcentaje de las regalías del petróleo que se destinaban a las Fuerzas Armadas impidió a la Junta de Defensa Nacional realizar un plan de modernización”,¹⁷ actitud que se mantuvo latente por los gobiernos de turno, hasta que bajo el mandato del Econ. Rafael Correa, se incrementaron las asignaciones presupuestarias a FFAA, en pos de elevar su capacidad operativa especialmente en Apoyo a las Acciones del Estado, llegando en el año 2010 a tener el porcentaje más alto de gasto en Defensa de los países de la región, con el 2,74% con relación al PIB (ver Cuadro No. 3).

Eliminación de la Honorable Junta de Defensa Nacional.-

Una acción paralela del gobierno de Rafael Correa, fue la de modificar el proceso para las asignaciones presupuestarias para FFAA, ya que mediante decreto ejecutivo eliminó a la Junta de Defensa Nacional en enero del 2009, aduciendo que dicho ente no se encuadraba dentro de los principios y normativas legales, asumiendo dicha responsabilidad el MIDENA, a través de su Dirección de Bienes Estratégicos, la cual ha mejorado sustantivamente los conceptos de normatividad, transparencia y rendición de cuentas en las adquisiciones para este sector.

¹⁷ Publicación en EL UNIVERSO, del 27 de marzo del 2004.

En necesario resaltar que lo actuado en el Ecuador con relación al presupuesto de sus FFAA, se asemeja mayúsculamente a Chile con el caso de la asignación secreta que data de la dictadura de Pinochet del 10% de las regalías del cobre para el equipamiento de sus FFAA. Asignación que fue derogada por unanimidad en el Congreso, y que ahora se debate en la Cámara de Senadores un proyecto de ley para fortalecer sus FFAA,¹⁸ la cual fue concordante a la tendencia regional, de los países que salieron de las dictaduras instauradas en las décadas de los años 70 y 80.

Eliminación de la Administración de las Empresas Militares.- sobre los recursos producto de la autogestión que venían manejando las FFAA, provenientes de los ingresos de las diferentes actividades empresariales, es necesario aclarar que dicha decisión no fue por iniciativa de FFAA, sino que fue producto de una tendencia Latinoamericana de la década de los años sesentas, basado en modelo Cepalino de la “Teoría de la Dependencia”, la cual combinaba elementos neo marxistas con la teoría keynesiana, construyéndose la teoría del Centro-Periferia,¹⁹ de la cual el Ecuador fue parte, con el fin de romper la dependencia de los países de la Periferia como el nuestro, con los países desarrollados del Centro, para lo cual en el país se instauró una estrategia de sustitución de las exportaciones y el impulso a la industria nacional.

La tendencia política-económica anotada, generó que las FFAA mediante “Orden de Comando” dispusieran a las unidades militares que generen el 10% de sus presupuestos, mediante proyectos de “autogestión”, con la consecuente desprofesionalización, al desviar un porcentaje de sus efectivos en tareas de administración empresarial, la cual

¹⁸ Publicación de “LOS ANDES.COM”, Argentina del 13 de junio de 2012

¹⁹ Las economías centrales proveían a las periferias de bienes de capital, productos manufacturados, tecnología e inversiones. A la vez, que las economías periféricas se especializaban en la exportación de productos primarios a los centros, principalmente alimentos y minerales. (Ruth Eliana Gabay, doctoranda de la Universidad de Cuyo)

hasta la presente fecha ha quedado rezagos de dicha decisión, que finalmente ha sido eliminada por el actual mandatario Rafael Correa, amparado en el art. 162 de la constitución de la república 2008 donde reza que: “las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la Defensa nacional...” (Asamblea Nacional, 2008). Es por ello, que actualmente el MIDENA se encuentra eliminando de la administración militar a varias empresas como: TAME, FLOPEC, ASTINAVE, empresas del sector camaronero, florícola, maderero, automotriz, seguridad, hotelería, entre otras; y pasando a la administración civil, aduciendo una deficiente administración, y la no competencia de FFAA en la administración de aproximadamente treinta empresas.

Cabe anotar que la iniciativa de desinversión de las empresas, no es de ahora, pues en el tiempo que el Almirante (r) Hugo Unda, fungía como ministro de Defensa, y el general (r) Braulio Jaramillo como subsecretario de Defensa, ya se intervinieron siete a empresas de FFAA, previa auditoría externa de una compañía extranjera;²⁰ decisión ministerial enmarcada dentro del Plan de Gobierno de Gustavo Noboa en el año 2002, con el fin de fortalecer únicamente las empresas de FFAA relacionadas con la Defensa Nacional, y realizar la desinversión y cierre de las empresas que generaban pérdidas como el caso de: Alpayura, Coecuagas, Tecfaprev y Sibursa, incluyendo varias demandas judiciales y juicios por parte del Ministerio de Defensa en este sentido.

Muchos criterios negativos se han vertido en el país, en el sentido de eliminar de FFAA las empresas que no se encuentren orientadas al sector Defensa, pero que en definitiva coadyuvaron a reducir el gasto corriente, constituyéndose la segunda mayor aportación

²⁰Unidad de Gestión y Supervisión Empresarial (UGSE)

de autogestión al Estado por parte de las instituciones públicas en el 2011 con el 8,84% correspondiendo a un monto de USD 171,9 millones, siendo una de las formas en que FFAA aportaban al país, y que paralelamente fue un mecanismo de supervivencia ante el abandono de que fueron objeto, especialmente luego de la firma del Tratado de paz con el Perú; así lo anota el ex ministro de Defensa, Xavier Ponce en su informe de gestión 2011, indicando que dichas actividades fueron fruto de “una precaria subsistencia para mantener una mínima capacidad operativa [...] ese ha sido un modo de defenderse de la indiferencia del poder político” (MIDENA, 2012, pág. 12); con lo cual en cierta forma justificaría el abanico de críticas al involucramiento de FFAA en el campo empresarial.

Finalmente, es necesario reflexionar que con la eliminación de varias empresas de la administración militar, se estaría restando fondos para el ingreso del sector Defensa, con lo cual la Institución Armada deberá aumentar en su proforma presupuestaria, para los gastos que cubrían dichos fondos, que ahora deberán ser asignados por el Estado. Además, las empresas como TAME y FLOPEC se debería reconsiderar para que sigan siendo administradas por FFAA, pues son de antaño empresas estratégicas para la Defensa, es así que durante el conflicto del año 1981, los aviones de TAME realizaron la movilización militar; además, de que los pilotos militares realizaban prácticas en dichas aeronaves, tal como sucede en muchas FFAA del mundo, con el fin de que los pilotos cumplan el estándar internacional de horas de vuelo implantado por la OTAN, ya que actualmente no lo pueden realizar, por la escasez de aeronaves que se encuentran en funcionamiento, debido a su alto costo para la adquisición y mantenimiento.

B. Conducción civil democrática del sector Defensa

Se podría decir que el sistema de Conducción civil democrática del sector Defensa se fijó en 1979, y que paralelamente a la relación civil-militar ha logrado cierta estabilidad, a pesar de los numerosos avatares político-legales sucedidos en el escenario político ecuatoriano desde dicha fecha, debido a las características peculiares de la cultura política del Ecuador, que han sido el desencadenante para que las FFAA hayan tenido que intervenir en periodos de inestabilidad política en unos casos; o en otros, llevar el liderazgo en la administración de varias instituciones públicas, por mandato del mismo presidente de la república, así lo anota el catedrático Freddy Rivera,²¹ quien manifiesta que un elemento desencadenante en el desprestigio de las instituciones democráticas han sido la “ingobernabilidad, la violación permanente de las reglas de juego previamente establecidas, partidos políticos carentes de una verdadera representación y participación, lógicas prebendarias [...] que han permeado todo el aspecto político” (Rivera, 2003, pág. 1).

Lo anotado, en cierta forma justificaría la violación del “deber ser” de una democracia, restituida luego de la dictadura militar en el Ecuador, pero que de continuar la pugna de poderes, el autoritarismo, los altos niveles de corrupción y el clientelismo, entre los principales problemas, serían los retos que deberán ser procesados y resueltos por la actual democracia, que se ha caracterizado por ser minimalista, y dejar de ver al estamento militar como una amenaza a la democracia, tal como lo afirma Bertha García sobre la necesidad urgente de “construir una fuerte Conducción civil sobre el poder militar” (García, 2005, pág. 101).

²¹Doctor en Sociología, profesor investigador de la FLACSO.

Lo anotado por Bertha García, pone en evidencia una débil conceptualización de lo que es en sí, la Conducción civil democrática del sector Defensa, ya que la Conducción civil per sé, no garantiza la efectividad de dicha conducción, porque no debería importar quien administre o conduzca el sector Defensa, sea un militar o un civil, un hombre o una mujer, sino que quien lo ejerza tenga pleno conocimiento del área, enmarcado en lo que demandan las leyes y respetando la institucionalidad de la entidad que lideran.

Para una mejor comprensión del análisis, sobre el tipo y grado de incidencia que han tenido las reformas llevadas por el actual mandatario a través del ministerio de Defensa, en el Control civil democrático de Fuerzas Armadas desde el 2007 hasta la presente, es necesario primeramente revisar todo el marco conceptual, teórico y procedimental que abarca el proceso de Conducción civil democrática del sector Defensa, para posteriormente aplicarlo en el análisis del caso ecuatoriano, que será llevado a cabo en el segundo capítulo de la presente investigación.

C. Conceptualización y fundamentación de la Conducción civil democrática del sector Defensa

A continuación se presentaran varios conceptos, de los cuales nos aprovecharemos para identificar el deber ser de la Conducción civil democrática del sector Defensa:

- **La Defensa.-** puede considerarse como actividad o como estructura. Como actividad, la Defensa Nacional busca mantener las condiciones de seguridad externa necesarias para que el país pueda asegurar sus intereses primarios. Como estructura es la organización y el conjunto de recursos materiales y humanos destinados al cumplimiento de la actividad antes definida (OEA, 2005).

- **Conducción Política de la Defensa.**- es la facultad del gobierno que compete a la autoridad administrativa en la consecución de los asuntos públicos, aplicada al sector Defensa y a la función respectiva. Es además, el eje central de ordenación de las relaciones político-militares (Pacheco, 2008).
- **Democracia.**- Sistema de organización social y política que, en lo esencial, promueve los valores de la dignidad de la persona, su libertad y su igualdad. En el ámbito de los principios, la democracia se basa en la autodeterminación del pueblo (soberanía popular), el respeto y la promoción y la garantía de los derechos humanos. En el ámbito de las leyes, se estructura en torno a un gobierno de las mayorías con respeto a los derechos de las minorías, establece el pluralismo político e ideológico y la búsqueda de la solución pacífica de los problemas. Además, se estructura en torno a las elecciones libres y periódicas de autoridades, a la existencia de un Estado de derecho en el que se respetan la Constitución y las leyes (ebookbrowse, s.a.).
- **Democratización.**- es el proceso mediante el cual se pasa de un régimen autoritario a un régimen democrático, siendo este proceso un pacto entre quienes gobiernan y la contraparte (O'Donnell, G.& Schmitter, P., 1986).
- **Control civil.**- es la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la Defensa Nacional, formular y llevar a cabo una política de Defensa, y supervisar la aplicación de la política militar (Tamayo, 2003)
- **Control político.**- regla que garantiza que la Constitución prevalecerá en su aplicación sobre las leyes o normas inferiores del ordenamiento jurídico (Oocities.org, 2004).

- **Control democrático de FFAA.-** se refiere a “las normas y estándares que regulan la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad, por los cuales las fuerzas armadas están subordinadas a las autoridades elegidas democráticamente, y sujetas a la supervisión del poder judicial así como de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil” (Geneva Centre, 2008).

D. Fundamentación teórica de la Conducción civil democrática del sector Defensa

La salida del mundo bipolar, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, marcaron un nuevo esquema en la concepción de la seguridad, que fue la “Seguridad Hemisférica”, en la cual la participación de las FFAA en los diferentes países, fueron objeto de permanente debate. De igual manera los avances tecnológicos producto de la globalización incidieron también en la toma de decisiones de los civiles que conducen el sector Defensa, ya que las nuevas amenazas como: el Terrorismo, el Narcotráfico, la Delincuencia transnacional, los Derechos Humanos, confirmaron la necesidad de desarrollar procedimientos e instrumentos para el Control Democrático de FFAA.

El escaso control civil que se ejercía sobre FFAA antes del año 2007, ha sido muy cuestionado, debido a la incapacidad de manejar la relación civil-militar, que de antaño ha sido distanciada, debido al hermetismo en la que se desenvolvían los militares; y es a partir de la designación de la primera ministra civil Sra. Guadalupe Larriva, quien instaura en el país un nuevo modelo de control sobre FFAA, con el limitante de su falta de capacitación para encontrar las formas adecuadas para reformar dicho sector, y que se ha ido construyendo en el camino, al ir entendiendo la lógica de una institución atípica del sector público.

El control de FFAA continúa generando debate, bajo la premisa de la filosofía clásica y la pregunta de Platón, de “quién vigila a los guardianes”, que la mayoría de analistas apuntan, a que debe ser ejercida por el ente civil, bajo una subordinación militar, a la autoridad civil, aunque la primera explicación teórica del control civil ya la presentó el general prusiano Karl Clausewitz, de que los soldados deben reconocer que "la política es representativa de los intereses en general de toda la comunidad [...] no puede seguir sus propias leyes, sino que debe ser considerada como una parte de un todo, y este todo es la política” (Clausewitz, 2002, pág. 162), del cual varios analistas y sociólogos han aportado con sus criterios, los cuales han sido tomados en cuenta como “criterios de referencia”, para el análisis del Control civil democrático del sector Defensa, de los cuales se ha considerado cinco como los principales, a saber:

- a) Primer criterio.- Las posturas institucionalistas, aislacionistas y otras posturas del control político de FFAA.²²
- b) Segundo criterio.- el “Código de Conducta” adoptado por los países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) diseñados en la Cumbre de Budapest en 1994.
- c) Tercer criterio.-los “Elementos claves del Control civil democrático de FFAA” planteados por Jasmina Glisic.²³
- d) Cuarto criterio.- los criterios del “Test Carnovale-Simon”, que son utilizados para evaluar la situación en los países miembros de la OTAN.
- e) Quinto criterio.- Propuestas sobre el Control civil de las Fuerzas Armadas, elaboradas por Narcís Serra, quien presenta diez parámetros plasmados en su obra sobre el Control Democrático de FFAA (Serra, s.f., págs. 4-6).

²²Paper escrito por el General Oswaldo Jarrín, titulado “el Paradigma confrontacional del Control político, frente a los nuevos Dilemas de Seguridad”, CESIM, Santiago, 2009, 35-45

²³Glisic Jasmina, MA. Facultad de Ciencias Políticas de Belgrado en el 2005.

Primer criterio.- Posturas institucionalistas del Control político de FFAA.

Samuel Huntington en su obra “Las relaciones civiles – militares en teoría”, fue uno de los primeros en orientar el estudio de las relaciones hacia el control militar, y las clasifica en dos tipos de control: el subjetivo y el objetivo. El Control subjetivo, plantea “un amplio número, variedad y conflictividad de intereses de los grupos civiles, lo cual imposibilita la maximización de su poder en conjunto frente a la institución militar” (Huntington S. , 1957, pág. 1); pero el desarrollo de la profesión militar hizo posible una nueva definición y con más significado, que es el Control objetivo, que logra sus fines militarizando a los militares, convirtiéndolos en herramientas del Estado. “La esencia de este tipo de control es el reconocimiento de la profesionalidad militar autónoma; la esencia del Control civil subjetivo es la negociación de una esfera militar independiente” (Huntington S. , 1957, pág. 3). Haciendo un símil con la realidad Ecuatoriana, esta se alinearía con el Control civil objetivo, ya que cumpliría con dos objetivos: el primero de lograr la profesionalización de los militares con lo cual se maximiza la seguridad nacional; y el segundo, haciéndolos políticamente estériles y neutrales.

Otro autor que se alinea con la tendencia institucionalista es Janowitz Morris, quien en su obra “The political education of soldiers”, anota que el papel de los militares “tendrían cada vez mayor connotación política; sin embargo la ética profesional es la que debe mantenerlos dentro de su propia naturaleza” (1983, pág. 37), es decir dedicados al perfecto cumplimiento de sus misiones constitucionales, sin desviar su atención en tareas ajenas a su esencia, que es lo correcto dentro de un Estado de Derecho y madurez política.

Corroborando con lo planteado por Janowitz, aparece Samuel Finer (1988), quien en su obra “The Role of the Military in Politics”, considera que “la cultura política de la sociedad es una variable clave para la dinámica en la relación civil militar, ya que demuestra que el Control civil es más fuerte en sociedades con cultura política bien desarrollada” (Janowitz, 1983, pág. 37).

Posturas aislacionistas del Control civil del sector Defensa

En esta tendencia, se anota Paul Zagorsky quien plantea que “es muy difícil que los militares dejen de perseguir prioritariamente la defensa de su propia institución, por lo que su interés se centra en aspectos corporativistas” (Janowitz, 1983, pág. 38), que como ya se analizó en el tema sobre prerrogativas militares, todavía quedan rezagos de este tipo, que están siendo paulatinamente eliminados en el actual periodo de Rafael Correa, a través del ministerio encargado, donde se está produciendo una verdadera transformación en pos de un efectivo sometimiento al poder civil.

Corroborando con la tesis aislacionista planteada por Zagorsky, se encuentra Ruth Diamint (2001), que también concuerda en “que hay que acortar las prerrogativas de los militares que generan condiciones desestabilizantes para el sistema político” (Janowitz, 1983, pág. 37); además considera que se constituyen en garantes de la nación, lo que en el caso ecuatoriano, tal atribución fue eliminada en la constitución de Montecristi 2008, con el consecuente escepticismo de varios analistas como Freddy Rivera,²⁴ que creen que un cambio en la constitución, no eliminará la presencia fantasmal de FFAA, en casos de inestabilidad política en el país.

²⁴ Catedrático de FLACSO-Ecuador

Otras posturas del Control civil del sector Defensa

A raíz del nombramiento de Ministros/as de Defensa civiles, se ha presentado una nueva tendencia en la región para ejercer el Control civil de los militares, David Pión plantea que éste debe realizarse en base a un buen manejo político, y pone de ejemplo a Hugo Chávez y Evo Morales, calificándolos de “un buen manejo de los militares en sus países” (Pión D. , 2008, pág. 63), inclusive en el caso Venezolano de politizar las FFAA. Otra estrategia planteada por David Pión es el denominado “buen manejo personal donde los ministros de Defensa manejan a unos pocos oficiales claves que se plieguen a los deseos del ejecutivo” (Pión D. , 2008, pág. 58), sin tomar en cuenta que también es una estrategia peligrosa, si al interior de FFAA los oficiales y tropa no se encuentren laborando en condiciones aceptables y adecuadas, lo que para el caso Ecuatoriano se analizará en el siguiente capítulo, para determinar si ha existido algún tipo de influencia política en FFAA.

Segundo criterio.- Código de Conducta de la OSCE.²⁵

Como se anotó anteriormente sobre el Control civil de FFAA, la designación de un civil para la administración de FFAA, no garantiza que este control sea democrático; es por ello que los actuales debates se centran en el control civil democrático de FFAA, en la que los instrumentos internacionales como el “derecho internacional” o la “carta de la ONU” no han facilitado la guía para este control; pero es a raíz del “Código de Conducta” adoptado por los países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa realizada en la Cumbre Budapest en 1994, que genera la base para ajustar estas normas vinculantes para evitar que las FFAA de los países miembros puedan cometer abusos, y se ajusten al Estado de Derecho, de las cuales, se ha extraído

²⁵Organization for Security and Co-operation in Europe

los principales numerales de dicho “Código de Conducta” (OSCE, 1994, págs. 3-8), que nos servirán de base para un análisis en el segundo capítulo, con el fin de determinar cómo estos códigos han sido cumplidos por parte del Ministerio de Defensa del Ecuador; así como también, el grado incidencia que han tenido para FFAA.

Cabe anotar, que estos códigos están enfocados al deber ser de un control civil, es decir estar basados en la legitimidad democrática, orientando el esfuerzo de unas FFAA profesionales y bien equipadas, hacia la seguridad y estabilidad internacional. Además hace hincapié en el respeto a los derechos humanos y derecho internacional, como también a criterios de transparencia, como en los gastos de Defensa, a través del acceso público a dicha información: pero un aspecto interesante que se presenta en este código de conducta, a diferencia de otros criterios anotados en este trabajo, corresponde a la responsabilidad estatal, sobre la correcta utilización de los medios militares, los mismos que deben estar enmarcados dentro de lo que demandan la Constitución y las leyes, lo cual se constituye en un ingrediente fundamental para la Conducción civil democrática de FFAA.

Finalmente, es necesario puntualizar que el esfuerzo realizado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, por diseñar los códigos para el Control civil democrático de FFAA, no son los finales, pues a pesar de existir muchos centros de análisis de alto nivel sobre temas de Seguridad y Defensa en todo el mundo, ninguno ha logrado definir unos parámetros finalmente establecidos para el Control civil democrático de FFAA.

En este sentido, complementando al aporte de la OSCE, a continuación se enunciarán otros criterios de autores que se han esforzado por precisar los “elementos clave del control civil democrático” que han sido establecidos en el debate teórico moderno sobre dicho control, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas de Belgrado en noviembre de 2005, los mismos que de igual manera nos servirán de base para un posterior análisis, al cotejar dichos elementos con las acciones emprendidas por los diferentes ministros/as de esa cartera de Estado, en la Conducción civil democrática de FFAA durante el periodo 2007-2012, los mismos que se detallan a continuación:

Tercer criterio.- Elementos claves del Control civil democrático de FFAA.

Los debates teórico-modernos sobre el Control civil democrático de las FFAA, se dieron sustancialmente pos Guerra Fría; y para el caso Ecuatoriano, luego de la firma de la paz con el Perú, generándose un amplio intercambio de criterios de académicos y políticos sobre el tema. Un aporte fundamental en este sentido, lo realizó Jasmina Glisic (2005), quien registra en su obra “Civil Democratic Control of Armed Forces, Modern Theoretical Debates”, varios elementos que nos aportaran para nuestro caso de estudio, que es el control civil de FFAA a partir del año 2007.

Varios principios se anotan en esta obra, como el planteado por el analista Morris Janowitz, indicando que el control de FFAA, no sólo se encuentra en el imperio de la ley, sino en el nivel profesional de la institución armada, refiriéndose no solamente a los aspectos castrenses, sino también en la cultura democrática de los militares, basado en una completa subordinación al poder político; tomando en consideración que en países con instituciones democráticas fuertes, se reduce drásticamente la posibilidad de una intervención militar, que en el caso de nuestro país, se ha dado debido a la debilidad

democrática institucional reinante por décadas en nuestro país, debido a la irresponsabilidad de la clase política.

Un elemento coincidente en varios parámetros sobre el control civil de FFAA, corresponde a la participación ciudadana, en calidad de veedores y entes de supervisión de la gestión de la Defensa, que según Peter Feaver lo califica como “assertive control”.²⁶ A este control se suma el planteamiento de David Greenwood en el Test Carnovalo-Simon, que en uno de sus criterios anota “efficient parliamentary oversight of the defense organization” (Geneva Centre, 2008, pág. 5), sobre la responsabilidad que tiene la Asamblea nacional, de ejercer su función fiscalizadora y legislativa sobre este sector, que de antaño fue descuidado por los mismos políticos, que dejaron que estos temas sean administrados por los militares; pero que hoy se ha revertido a favor de la parte civil, ya que han comenzado a interesarse por los temas de la Seguridad y Defensa.

Un aspecto de relevancia es la concepción planteada por Alexandre Lambert, quien basado en la seguridad multidimensional, plantea una infinidad de actores, desde el gobierno hasta la ciudadanía, lo cual considero muy acertado, ya que el esfuerzo de la seguridad y Defensa, no solo es responsabilidad de los policías y militares, sino un esfuerzo mancomunado de civiles y uniformados, que se constituye en la única forma de enfrentar a las nuevas amenazas internas y externas que se presentan y atentan contra la tranquilidad de toda la población.

²⁶ Glisic, Jasmina, 2005: “Democratic Civil Control of Armed Forces – Modern Theoretical Debates”

Finalmente es necesario traer a colación un planteamiento de Simon Lunn, de que es necesario establecer una combinación adecuada de personal civil y militar del Ministerio de Defensa, criterio muy acertado, debido a la rotabilidad de los puestos por ser por cuota política, y por el desconocimiento de los temas de Seguridad y Defensa por parte de los civiles encargados de la administración de FFAA, ya que al no dejarse asesorar, caerían en una conducción defectuosa de FFAA.

Cuarto criterio.- Test Carnovale-Simon

Otro criterio que aporta con excelentes conceptos, en pos de definir los parámetros de análisis del control civil democrático de FFAA, son los planteados en el test Carnovale-Simon (Glisic, 2005, pág. 5), los mismos que han sido utilizados para evaluar la situación en los países que integran o procuran ser miembros de la OTAN, el cual consta de cuatro criterios, que mayormente se centran en la estructura del sector Defensa, es decir sobre la división de funciones y responsabilidades entre ejecutivo, ministro/a de Defensa, y FFAA, las mismas que se encuentran establecidas en la Constitución de la República y en la ley Orgánica de la Defensa Nacional.

En este sentido, este test responde a la necesidad de llevar a cabo varios procesos, como son: las reformas orientadas al cambio de mecanismos y procedimientos institucionales, y al control parlamentario; el primero se evidencia en el modelo de gestión de la Defensa impuesto por el Ministerio de Defensa; en tanto, que el segundo, en la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional.

De igual manera, los militares deben reflexionar sobre la necesidad de que en democracia, deben someterse debidamente a la autoridad política civil, para que exista una adecuada interacción civil-militar, que es la única forma para que la Conducción civil de FFAA sea efectiva.

Finalmente, es necesario entender que el Control civil de FFAA, es un proceso de largo aliento, tal como lo anota Richard Kohn, de “considerar a este control no como una situación a alcanzar sino como un proceso que se debe trabajarse día a día, con tenacidad” (Serra, s.f., pág. 4), y que no con un nuevo régimen o nuevas políticas, automáticamente esta conducción se hace efectiva, sino que es un trabajo que requiere el comprometimiento de ambos actores, es decir, de los civiles que administran el sector Defensa y del personal de FFAA, trabajando juntos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país.

Quinto criterio.- Propuestas sobre el Control civil de las Fuerzas Armadas

Múltiples debates se han generado en varios países que experimentaron su salida hacia la democracia como el nuestro, de la cual surgieron propuestas para el problema del Control civil de FFAA en situaciones de democracias no consolidadas, de las cuales Narcís Serra plasma diez parámetros en su obra sobre el Control Democrático de FFAA.

La propuesta que presenta Narcís Serra sobre el control civil de las FFAA, inicialmente contrapone la afirmación de Samuel Huntington, sobre el control objetivo, y de Amos Perlmutter sobre que “el profesionalismo lleva un soldado fuera de la política” (Glisic, 2005, pág. 4), ya que Serra resalta que más que evaluar el profesionalismo militar, es más importante en quien decide en materia de política militar y el perfecto acatamiento por la parte militar.

De igual manera, el control civil planteado por Narcís Serra, lo que busca es dejar en claro que el poder político se encuentra sobre el poder militar, y que el control de FFAA es un proceso, en correlación con el planteamiento de Richard Kohn,²⁷ y David Greenwood,²⁸ que debe irse consolidando con el mejoramiento de la relación civil-militar, y propendiendo a una interacción más dinámica entre el Ejecutivo, el ministerio de Defensa, y las FFAA.

Finalmente, es necesario acotar sobre la sentencia de Narcís Serra, de que “el control debe modificarse en la medida en que se amplíe la misión tradicional de Defensa externa a otras de carácter interno o a las internacionales de mantenimiento de la paz” (Serra, s.f., pág. 6); lastimosamente sobre este aspecto no profundiza, para poder determinar las características de este control en las misiones de Seguridad Interna, pero que necesariamente debe darse, independientemente del tipo de misiones que se asignen a FFAA, que es otro tema de análisis.

Para concluir este subcapítulo sobre los cinco criterios de referencia para medir el Control civil de FFAA, es necesario mencionar que dichos criterios no son suficientes para medir objetivamente el éxito del Control civil Democrático de FFAA en un país, es por ello que varios autores han realizado varias revisiones y adiciones, tal como Alexandre Lambert, quien las clasifica en quince categorías, con lo que se evidencia el grado de complejidad del Control Democrático, ya que dichos criterios deben tomar en cuenta la realidad política, económica y social de cada país, pero en definitiva siempre existirá debate sobre este tema, que no terminará por definirse, tal como manifiesta Chris Donnelly, "un país que no tiene problemas de relaciones cívico-militares y control

²⁷ Kohn, Richard: 1997 “How Democracies Control the Military”, en Journal of Democracy. Vol. 8

²⁸ Criterios del Test Carnovale-Simon de la OTAN.

democrático, es un país en el cual no existe una democracia" (Glisic, 2005, pág. 8); de todas formas con los cinco criterios definidos anteriormente, se tratará en el siguiente capítulo de dar atención a la interrogante, que si la Conducción civil del sector Defensa en el Ecuador, ha tenido algún grado de incidencia en la institucionalidad de FFAA, en el periodo 2007-2013.

E. Conceptualización y fundamentación sobre la Institucionalidad del sector Defensa

Conceptualización de la Institucionalidad del sector Defensa

Para un cabal entendimiento del análisis sobre institucionalidad, a continuación se pone a disposición varios conceptos, los cuales nos ayudarán a entender este tema un tanto complejo.

- **Institucionalidad.-** es el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola” (Correa, 1999).
- **Institucionalidad democrática.-** es un sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas, e implica que las autoridades públicas jueguen un papel clave en las tareas de coordinación, estímulo y desarrollo que favorecen la cooperación de los esfuerzos comunes (Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, pág. 15).
- **Prerrogativas militares.-** se refiere a esas áreas donde, cuestionadas o no, las FFAA en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para

jugar un rol dentro de áreas extra militares en el aparato del Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil (Stepan, 1988, pág. 93).

- **Accountability.**- (termino anglosajón y central en la historia política de los E.E.U.U), es traducido como rendición de cuentas, responder ante los Ciudadanos por las acciones. Siguiendo a Guillermo O'Donnell, “existen dos tipos de Accountability: horizontal y vertical. La primera opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (congreso, concejo deliberante, tribunal de cuentas, agencias de control etc.); y la segunda, se refiere al control que realizamos los ciudadanos periódicamente con el voto”.²⁹
- **Seguridad externa.**- La ONU la define como la situación en la cual los Estados se sienten libres de amenaza militar, presión política o coerción económica para seguir libremente su propio camino de desarrollo, y se asocia a la posibilidad o existencia de conflictos básicamente interestatales y a las Fuerzas Armadas como instrumento de acción.
- **Seguridad interna.**- Es la condición que requiere asegurar los mecanismos para prevenir, luchar y neutralizar las amenazas, que generadas dentro del país, atentan contra la vida y los bienes de los ciudadanos y el goce de sus libertades, derechos y garantías. Se vincula a los niveles de delincuencia común, violencia urbana y rural; siendo las fuerzas de seguridad las llamadas a intervenir.³⁰

²⁹ Disponible en:
http://www.prensapatagonia.com.ar/magazine/index.php?option=com_content&view=article&id=2245:accountability-rendicion-de-cuentas&catid=37:politica&Itemid=240

³⁰ Disponible en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>

D. Fundamentación teórica sobre la Institucionalidad de Fuerzas Armadas

Es responsabilidad del Estado, el desarrollo profesional de todos los servidores públicos, en procura de proveer un eficiente bien público a sus ciudadanos, condición que para el sector Defensa, se cumple profesionalizándolos a los militares, con el cabal cumplimiento de su misión de proveer un servicio eficiente de seguridad, para que los ciudadanos desarrollen sus actividades en paz y tranquilidad, en cumplimiento al mandato constitucional que en su Art. 53 reza: “las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación” (Asamblea Nacional, 2008); es por ello que en el caso del sector Defensa, es responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional a través de sus FFAA, el de satisfacer adecuadamente este requerimiento de la sociedad.

Es por ello, que el ministro de Defensa deberá gestionar los recursos ante el Ejecutivo, para elevar las capacidades operativas de FFAA, tal como reza en el núm. “h” de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que el MIDENA es responsable de “elaborar y presentar a consideración del Presidente de la República, los proyectos de convenios, resoluciones, acuerdos, decretos y leyes que tengan como propósito permitir a las Fuerzas Armadas el mejor cumplimiento de su misión constitucional” (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007), así como, la obligación de inculcar internamente normas, y procedimientos, materializados en los diferentes reglamentos, directivas, las mismas que deben estar estrictamente enmarcadas en las leyes creadas para el efecto.

La solución del histórico conflicto con el Perú, el surgimiento de nuevos actores y amenazas transnacionales, y la implantación de una nueva visión de seguridad por parte

del régimen actual, hacen prever la necesidad de ciertas reformas en el sector Defensa, que sin el apoyo del poder político, las FFAA no podrían enfrentar dichos desafíos, ya que deben desarrollarse bajo una estrecha cooperación y coordinación interinstitucional, tanto a nivel local como internacional, especialmente con organismos regionales como la UNASUR, para su fortalecimiento institucional, y estar en capacidad de dar respuestas nacionales y regionales ante eventuales amenazas y riesgos.

Las circunstancias actuales para enfrentar estas nuevas amenazas y factores de riesgo, es una responsabilidad compartida entre las diferentes instituciones que conforman el Estado, especialmente las que se encuentran inmersas en el Sector Defensa, que para su cabal funcionamiento, es prioritario resolver dos cuestiones, las mismas ya fueron planteadas por el jurista Gustavo Suárez Pertierra,³¹ a saber:

- Lo que podría llamarse la institucionalidad de la Defensa, que afecta a una de las grandes organizaciones del Estado.
- “Qué misiones deben tener esas corporaciones (que además disponen del monopolio del uso de la fuerza), para satisfacer los grandes objetivos de Defensa, que generalmente emanan de la Constitución” (RESDAL, 2007).

Es por ello, que es necesario enfatizar que las disposiciones y direccionamiento político del Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa hacia FFAA, deben estar enmarcadas dentro de la legalidad, con el fin de evitar caer en la tentación de un mal manejo de FFAA, por los errores que pudieran cometer las autoridades civiles, que de hacerlo, incurrirían en una grave afectación a la institucionalidad de FFAA.

³¹Jurista y político español, presidente del Real Instituto Elcano, 2007

F. Procedimentalización de la Conducción civil democrática del sector Defensa

El determinar el marco procedimental, será de mucha utilidad para comprender la interacción del sector Defensa, es decir, entre el Ejecutivo, el Ministerio de Defensa, el Comando Conjunto de las FFAA, la Fuerza Terrestre, Fuerza Naval y Fuerza Aérea, la misma que debe estar enmarcada dentro de una concepción democrática, con el fin de fortalecer las instituciones de este importante sector.

La formulación del marco procedimental del sector Defensa, se constituirá en un importante insumo para realizar el análisis que se llevará a cabo en el segundo capítulo, con el fin de despejar la hipótesis planteada en la presente investigación, que es el determinar si estas interacciones se han desarrollado enmarcadas en la legalidad y en las atribuciones que compete a cada institución, para determinar el tipo y grado de incidencia que ha tenido en la institucionalidad de FFAA.

Es así, que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 2007, el Presidente/a de la República ejerce la máxima autoridad de las FFAA, por lo tanto es responsable de dar el direccionamiento político de la Defensa Nacional, el mismo que la ejerce por dos vías: la primera, a través del Ministro/a de Defensa en los aspectos político-administrativos; la segunda, con el Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, en los aspectos militares-estratégicos, sin perjuicio de que los ejerza directamente.

En el primer caso, a través del Ministerio de Defensa, de acuerdo al art. 154 de la Constitución 2008, a los ministros/as les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo, y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que

requiera su gestión; como también de presentar ante la comisión de la Asamblea Nacional, los informes de su actuación en favor del sector Defensa.

El MIDENA para el cumplimiento de sus funciones administrativas cuenta actualmente con los siguientes órganos: planificación, asesoramiento y control, como son: un subsecretario general, subsecretarías, órganos de asesoramiento, planificación, control, administrativos y de desarrollo, los cuales están vinculados con el Comando Conjunto de las FFAA, a través del Viceministro/a.

Es así, que la planificación de la Defensa, se enmarca primeramente en la Constitución de la República, que en su art. 147, num. 17, reza como una responsabilidad del Presidente de la República, el de "...ejercer la dirección política de la defensa nacional" (Asamblea Nacional, 2008), lineamiento que para el presente periodo de análisis (2007-2013) ha sido el Plan Nacional del Buen Vivir, donde sus objetivos han sido el norte, para el establecimiento de las estrategias de acción, constantes en las diferentes Agendas Sectoriales.

Los objetivos estratégicos que mantiene el MIDENA, para el direccionamiento estratégico de FFAA, se encuentran registrados en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos 2010", con el cual el ente rector del sector Defensa, sistematiza su filosofía, objetivos, estrategias y procedimientos, en un documento rector para el correcto funcionamiento institucional e interinstitucional, los mismos que se detallan a continuación:

1. Incrementar la efectividad de la participación de FFAA en apoyo a la seguridad interna, de acuerdo con la normativa legal vigente.

2. Incrementar el apoyo al desarrollo nacional en los ámbitos de investigación, desarrollo tecnológico, industria de la defensa, apoyo comunitario, gestión de riesgos e intereses nacionales.
3. Incrementar la eficiencia operacional (institucional)

Dichos lineamientos han sido materializados en seis ejes, los mismos que citaré brevemente:

- a) En el ámbito de la “Política y Gestión” considera prioritariamente consolidar el proceso de fortalecimiento de las capacidades de FFAA, para enfrentar las amenazas; la actualización del marco legal para que se encuentre acorde a la actual Constitución de la República y leyes conexas; el proceso de profesionalización del personal militar; el desarrollo del talento humano, así como la promoción de su bienestar y el de su familia (MICS, 2011, pág. 39).
- b) Este el ámbito “Militar” busca establecer el diseño de fuerzas que requiere el Estado para solventar los problemas externos e internos, buscando la complementariedad sistémica de los elementos de FFAA, bajo una estrecha coordinación con otras instituciones públicas (MICS, 2011, pág. 40). El ámbito Militar maneja tres sub ejes, a saber:
 1. El “Apoyo a la Acción del Estado”, donde FFAA cumple tareas de seguridad de los sectores estratégicos, seguridad ciudadana, gestión de riesgos, y otras, lo que implica que las FFAA desarrollen sus acciones de forma subsidiaria y coordinada con la PPNN, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, entre otras (MICS, 2011, pág. 42).
 2. Las acciones de “Apoyo al Desarrollo” que realiza FFAA como aporte para el desarrollo nacional, que entre otros implica enfocar acciones principalmente

enfocadas a la Investigación y Tecnología, Industria de la Defensa y Acción Cívica (MICS, 2011, pág. 42).

3. Y finalmente las misiones que desarrolla FFAA en lo concerniente a la “Cooperación Internacional”, mediante la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y/o Ayuda Humanitaria., de acuerdo los compromisos internacionales suscritos por el Estado Ecuatoriano (MICS, 2011, pág. 43).

- c) En el ámbito de “Apoyo al Desarrollo”, el MIDENA desarrolla acciones para alcanzar mejores condiciones de vida y la garantía de derechos en zonas de conflicto, como una forma de apoyo a la población, en beneficio de las operaciones de seguridad y Defensa. Asimismo, anota que las FFAA sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la Defensa nacional (MICS, 2011, pág. 43).
- d) En lo que corresponde a la “Cooperación interinstitucional e internacional”, el MIDENA busca construir un frente común ante los riesgos y amenazas que afectan al país, esto es, mediante la búsqueda de soluciones compartidas con las instituciones que, por su naturaleza y funciones tienen relación directa con la Defensa Nacional. Además orienta su esfuerzo a fortalecer la cooperación en el marco de las relaciones multilaterales, regionales, bilaterales y vecinales y observar las condiciones de soberanía y armonía con todas las naciones (MICS, 2011, pág. 45).
- e) Uno de los ejes implementados en la Agenda Política de la Defensa 2011, que no constaba en la Agenda de Defensa anterior, es sobre “Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario”, la misma que impone a FFAA la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas; y ante el empleo militar en conflictos armados, la obligación de respetar el Derecho Internacional

Humanitario (MICS, 2011, pág. 47). Cabe anotar que este eje ha tenido un gran avance en el último quinquenio.

- f) La última política corresponde al ámbito del “Ambiente”, donde su principal objetivo consiste en la preservación de los sistemas naturales, para evitar que los ecosistemas continúen deteriorándose debido a la acción antrópica. Así mismo, considera elemental proteger la sostenibilidad de la vida del ser humano (MICS, 2011, pág. 48).

Una vez que se ha detallado los objetivos estratégicos y las políticas de la Defensa, llevadas a cabo por el MIDENA, el siguiente órgano del sector Defensa, le corresponde al Comando Conjunto de las FFAA, el cual se encuentra subordinado políticamente al Ministerio de Defensa, y es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares; y de asesoramiento sobre las políticas de Defensa, para lo cual mantiene orgánicamente la Subsecretaría de Defensa, con una Dirección específicamente sobre Políticas de la Defensa.

Cabe anotar, que un imperativo para la transformación militar del Comando Conjunto de las FFAA, fue el Planeamiento Militar por Capacidades, el cual se estructuró en concordancia con el Plan estratégico del MIDENA que viene desarrollándose desde el año 2005, donde se introdujo un cambio en el esquema de planificación de FFAA, el de capacidades por el de hipótesis; este cambio se produjo debido a que el escenario geoestratégico actual es más complejo, debido a las nuevas amenazas transnacionales; es por ello que se introduce un nuevo concepto de la seguridad, el de la multidimensionalidad, el cual aparece desde el año 2002 con la Declaración de Seguridad de las Américas.

El Plan de Capacidades Estratégicas implementado, buscó la reformulación de la educación militar, la cultura de Derechos Humanos y DIH, así como el bienestar del personal militar, con el incremento del tiempo de servicio y la homologación salarial con la administración pública, en un 10% en el año 2006 y un 22,5 en los cuatro años subsiguientes, aunque en el mandato del Econ. Rafael Correa se retomó dicho cometido y se disminuyó el plazo establecido.

El direccionamiento estratégico para las tres fuerzas, el COMACO lo establece a través del Plan anotado, además de diferentes planes, directivas, instructivos para el cumplimiento de los órganos operativos tanto para la Defensa, como para la Seguridad Interna, con lo cual las fuerzas se alinean procidentalmente con el COMACO.

En el último nivel del esquema del sector Defensa, se encuentran las tres fuerzas (Terrestre, Naval y Aérea), que son los órganos operativos del COMACO, y su misión de acuerdo a la Ley Orgánica de la Defensa en su art. 26, es: “desarrollar el poder militar para la consecución de los objetivos institucionales, que garanticen la Defensa, y contribuyan con la seguridad y desarrollo de la Nación”, responsabilidad que recae en los Comandos Generales de Fuerza.

Para concluir con el marco procedimental, es necesario anotar que las atribuciones anotadas para cada actor del sector Defensa, serán de gran utilidad para el análisis en el segundo capítulo, con el fin de determinar si la Conducción civil del sector Defensa del periodo 2007-2013 ha sido eficiente y de respeto a la institucionalidad de FFAA.

G. Formulación de parámetros de análisis de la Conducción civil democrática del Sector Defensa.

Una vez extraído los principales criterios de analistas y organizaciones dedicados al análisis del tema del Control civil de FFAA, el siguiente paso fue tratar de agrupar en categorías similares debido a la coincidencia en los criterios de varios autores, definiéndose cinco (5) parámetros, los mismos que fueron clasificados en dos categorías, a saber: los tres primeros parámetros para análisis de la Conducción civil democrática del Sector Defensa; y los dos siguientes parámetros para el análisis de la Administración e Institucionalidad de FFAA, tal como se detalla a continuación:

1. CAMPO POLÍTICO - (control político-civil y relación civil-militar)

- Nivel de gobernanza en el país.
- Existencia de intervenciones militares en la política.
- Grado de control de FFAA por parte del Ministerio de Defensa, de otras instituciones públicas, y la ciudadanía.
- Normalización de las relaciones entre civiles y militares en un contexto democrático (el gobierno, la sociedad, y los militares).
- Grado de aceptación del control civil por parte de los militares.

2. CAMPO LEGAL – (legalidad y fiscalización)

- Definición de funciones de FFAA, enmarcadas en la Constitución, leyes y reglamentos.
- Misiones de seguridad interna asignadas a FFAA, de conformidad con procedimientos constitucionales y con sujeción al Estado de Derecho.
- Supervisión parlamentaria eficaz del sector defensa.

- Mecanismos institucionales de control (Ministerio de Defensa y FFAA).

3. CAMPO DE DD.HH. Y RELACIONES INTERNACIONALES

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- Capacitación a personal de FFAA sobre Derechos Humanos (DDHH), y Derecho internacional humanitario (DIH).
- Sensibilización en el respeto de los Derechos Humanos al personal de FFAA.
- Utilización de FFAA para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos de las personas.

Relaciones y cooperación internacional

- Participación de FFAA en Operaciones internacionales de Mantenimiento de Paz.
- Política y doctrina de Defensa enmarcada en el Derecho internacional

H. Formulación de parámetros para análisis de la Administración e Institucionalidad de FFAA.

1. Administración de Fuerzas Armadas

- Dirección política eficaz de FFAA.
- Experticia de los civiles en temas de Defensa.
- Combinación adecuada de personal civil y militar en el Ministerio de Defensa.
- Determinación de capacidades militares sobre la base de los procedimientos democráticos, contribución para la seguridad y la estabilidad internacionales.
- Misiones claras y establecidas para las misiones de Defensa y Seguridad Interna.
- Incremento de la eficiencia operacional de FFAA en Defensa.

- Incremento de la efectividad en la participación de FFAA en apoyo a la Seguridad Interna.

2. Institucionalidad de Fuerzas Armadas

- Participación de FFAA en misiones de seguridad interna, de conformidad con procedimientos legales.
- Abusos en los civiles que manejan a FFAA.
- Politización o desnaturalización de FFAA.
- Adopción de mecanismos para impedir la utilización accidental o no autorizada de medios militares.
- Fuerzas Armadas neutrales e independientes ideológica y políticamente de los partidos políticos.
- Eficiencia en las misiones fundamentales de FFAA.
- Ética y nivel profesional que se imponen a sí mismo las FFAA.

Capítulo 2

I. ANÁLISIS DE LA CONDUCCIÓN CIVIL DEMOCRÁTICA DEL SECTOR DEFENSA EN EL ECUADOR (2007-2013).

Para iniciar este interesante tema, es necesario puntualizar que el órgano encargado de conducir al sector Defensa según el artículo 2 del Reglamento General a la ley Orgánica de la Defensa, es el Ministerio de Defensa Nacional, el cual nació con dicha denominación desde septiembre de 1935, como instancia político-administrativa del Gobierno, responsable de dirigir la política de Defensa y la Administración de FFAA, armonizando las acciones entre las funciones del Estado y la institución militar.

El desarrollo institucional que ha logrado el Ministerio de Defensa hasta antes del año 2007, ha sido limitado, ya que ha sido rebasado por el poder de Fuerzas Armadas, debido a que los mismos militares, creían que eran quienes estarían mejor calificados para conducir los asuntos de la Defensa, quedando el papel de los Ministros de Defensa como meros portavoces hacia el ejecutivo de las necesidades de FFAA. Pero este esquema ha quedado atrás, ya que con el proceso de modernización del Ministerio de Defensa impulsado por el presidente Rafael Correa desde el año 2007 a través de sus ministros de Defensa, consigue una verdadera representación política ante el estamento militar.

La decisión gubernamental de la designación de ministros de defensa civiles en Ecuador, se enmarca dentro la tendencia hace pocos años sobre “la Seguridad hemisférica que se centró en la idea, de que es a los civiles a quienes corresponde conducir la defensa [...] convirtiendo a la Defensa en una actividad política

permanente” (Bonilla, 2010, pág. 199), es aquí donde se presenta la necesidad de que los gobiernos de turno se interesen por estos temas circunscritos a los militares, designando ministros civiles que lideren el ejercicio de la Conducción política de FFAA.

Dicha Conducción ha traído consigo una infinidad de reformas a partir del año 2007, es por ello que a continuación se presentará un análisis basado en los criterios de los tres parámetros definidos en el capítulo anterior, con el fin de determinar el tipo y grado de incidencia que han tenido dichas reformas en la Institucionalidad de las FFAA del Ecuador, durante el periodo 2007-2013.

1. CAMPO POLÍTICO

Control político-civil

Para el presente análisis, se adoptará los cinco criterios constantes en el parámetro sobre el control político, a saber: nivel de gobernanza, existencia de intervenciones militares en la política, grado de control de FFAA por parte del Ministerio de Defensa, el recorte de prerrogativas militares, y finalmente el buen manejo político de los militares.

Desde el siglo XX muchas definiciones y conceptos se han vertido sobre el término gobernanza, pero para un análisis más objetivo, se adoptará la definición del diccionario de la Real Academia Española, quien la define como: “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, pero para nuestro caso de estudio, más que conceptualizar,

nos interesa operacionalizar dicho concepto, aterrizando en el direccionamiento político por parte del Ejecutivo hacia el sector Defensa, así como, en la formulación de la Política de Defensa Nacional, con el fin de analizar la incidencia que ha tenido para FFAA, la gobernanza democrática implantada a raíz del 2007 en el Ecuador.

El modelo de gobernanza del Presidente Rafael Correa a raíz del 2007, en lo que al FFAA se refiere, ha estado orientado al desarrollo social e institucional de la institución armada, esfuerzo que se ha visto empañado por dos hechos que laceraron el modelo de gobernanza democrática aplicado a la institución armada; y que serán motivo de análisis, con el fin de analizar el grado de incidencia que tuvieron en la institucionalidad de FFAA, como fueron las dos sublevaciones militares, la primera específicamente en la Fuerza Naval; y la otra, en la sublevación del 30 de septiembre de 2010, durante la toma del aeropuerto por parte del personal de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE).

Es así que la primera sublevación se dio al interior de la Fuerza Naval, debido al ascenso del vicealmirante Jhonny Estupiñan autorizado por el ex ministro de Defensa, Wellington Sandoval, a pesar del veto del Consejo Supremo de FFAA a tal ascenso. Este problema surgió por una supuesta falta disciplinaria, que según el vicealmirante Homero Arellano, Comandante General de la Marina de esa entonces, se dio cuando Estupiñan se reunió con un grupo de oficiales de la Fuerza Naval, lo cual a criterio de Arellano “fue un acto de indisciplina y llamado a la rebelión de los oficiales de menor rango” (Ecuador Inmediato, 2008); falta que fue juzgada por un Consejo de Disciplina, al cual no acudió Estupiñan.

Este hecho causó la incertidumbre en el personal de la Fuerza Naval, que esperaba que el ministro de Defensa se pronuncie y brinde una salida adecuada a esta crisis, lo cual no se dio, sino que el ministro al igual que el presidente de la República prefirieron dejar pasar el tiempo esperando que se aplaquen los ánimos, lo cual no resultó, sino que más bien esta crisis se agravó, especialmente cuando el Consejo Supremo de FFAA, ascendió al Capitán de Navío Carlos Moncayo, quien había sido negado su ascenso por parte del Consejo de Almirantes de la Fuerza Naval. Este problema llegó a tal punto, que cuatro contralmirantes solicitaron hablar con el ministro de Defensa,³² para exponer los motivos de su decisión de solicitar la disponibilidad, si el ministro se mantenía en la decisión de no realizar cambios en la cúpula naval. Cabe anotar que la decisión de los almirantes contó con la solidaridad de “decenas de altos oficiales del ejército y de la FAE” (Ecuador Inmediato, 2008), y de una gran cantidad de oficiales y tripulantes.³³

Lo sorprendente es que en las declaraciones del primer Mandatario en los medios de comunicación, adujo “que no pasa nada en la Marina” (Ecuador Inmediato, 2008), lo cual confirma el deficiente manejo político que se dio a esta crisis, que al igual de la sublevación policial del caso “30-S”, terminó agravando el problema.

Para finalizar el relato de este hecho, es necesario mencionar que según los cuatro almirantes no estaban insubordinados a la Armada, sino que “no estaban dispuestos a estar bajo la férula de los tres altos mandos ratificados por el régimen” (Ecuador Inmediato, 2008); evento muy parecido a lo sucedido con la renuncia del General Marco Vera, y del General Fabián Narváez, ex Comandante del Ejército e inspector

³² Milton Lalama, Pablo Dousdebes, Livio Espinoza, Alan Molestina

³³ Aproximadamente 1800 Comandos de la Infantería de Marina dispuestos a luchar

respectivamente, al solicitar su disponibilidad por desacuerdo a las decisiones políticas en el ascenso de tres coroneles al grado de General.³⁴

Lo anotado hace entrever la precariedad de la gobernanza instaurada en el Ecuador sobre el estamento militar, tratando de minimizar estos actos que laceran la institucionalidad de FFAA, causando un profundo malestar al interior de la institución armada, debido a la inobservancia de las normas y procesos internos de ascensos que tienen para tal efecto las FFAA; brindando soluciones parches a los graves problemas que atentaron a la disciplina y subordinación de FFAA, como el relevo del Vicealmirante Arellano, por el Vicealmirante Libio Espinoza para aplacar el descontento de un grupo de almirantes y de Infantes de Marina, y que aparentemente todo el mundo quedó en paz, pero que quedaron graves fisuras al interior de esta Institución castrense.

La segunda sublevación, fue la toma de la pista del aeropuerto Mariscal Sucre de Quito, el 30 de septiembre del 2010 (caso 30-S), donde la “Contraloría halló a 138 militares de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) responsables civilmente por la sublevación [...] lo que significó un perjuicio de \$ 210.222” (El Universo, 2011) para el país.

El análisis de este hecho lamentable para FFAA, es sobre la conducción civil por parte del Ministro de Defensa de esa entonces Xavier Ponce, quien ante esta sublevación lo único que hizo es ir a tratar de apaciguar al personal militar sublevado, sin resultados positivos, debido a que en ese momento no tenía alguna oferta en firme para presentar a dicho personal, aduciendo que se iba a analizar y que no tenían por qué preocuparse, ya

³⁴ Coroneles: Nicolás Gortaire, José Luis Castillo y Oswaldo Moreno

que no iban a ser afectados. Cabe anotar que el factor primordial que desencadenó esta sublevación, presumo que fue la falta de información sobre la forma cómo se quería implementar las compensaciones en reemplazo de las condecoraciones de los militares, lo cual a claras luces fue un manejo político poco adecuado por parte del Ministro de Defensa bajo el direccionamiento político del primer mandatario, quien fue el responsable directo de la implementación del nuevo proyecto de las compensaciones, el mismo que causó rumores, pasquines y un profundo malestar al interior de las filas militares, que desembocó en la mencionada sublevación.

Para concluir el análisis sobre las sublevaciones dentro del contexto de la gobernanza democrática, se puede intuir que hubo una falta de liderazgo en la cabeza de dicha Cartera de Estado y del Ejecutivo, ya que es parte de dicha gobernanza el ejercicio de un liderazgo eficaz sobre el estamento militar, el diseñar estrategias en pos de coadyuvar al bienestar de dicho gremio, lo cual para los dos casos anotados, no se dio.

Un segundo aspecto de análisis sobre gobernanza democrática para el sector Defensa, es la presentada por Harry Blair (2000),³⁵ quien la define como “las instituciones democráticas parlamentarias y judiciales, una sociedad civil fuerte y unos medios de comunicación independientes supervisan la actuación de los militares” (Rodríguez, 2008, pág. 25), que para el caso ecuatoriano, esta gobernanza se ha dado a través de la fiscalización de FFAA, con la creación de la auditoría interna del MIDENA, y de la Comisión de la Asamblea Nacional; con lo cual las FFAA evidencian la transparencia ante los órganos del Estado y ante la población.

³⁵ Investigador de la Universidad de Yale

Y en lo que corresponde a la fiscalización por parte de la ciudadanía, cabe anotar que en nuestro país se inauguró formalmente, a raíz de la creación de la “Comisión de Participación Ciudadana y Control Social”, cuyas atribuciones fueron redactadas y aprobadas en su correspondiente ley, mediante registro oficial suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, con lo cual se inicia la participación de la ciudadanía en los debates públicos, que para el caso del sector Defensa se ha evidenciado, con la creación del Consejo Sectorial de Participación Ciudadana, como uno de los actores en la formulación de las políticas de Defensa, tal cual lo dispone la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

En su camino de consolidación de esta Comisión, buscó que se transparenten los temas de Defensa, especialmente en lo que a gastos de Defensa se refiere, para lo cual se apoyó en la LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, creada por el Congreso Nacional, mediante Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004, con lo cual se transparentó dichos temas, es así que, el MIDENA así como cada una de las FFAA, mantienen en sus portales web, toda la información sobre dichas instituciones, con lo cual se supera el secretismo enraizado en la institución militar, aportando positivamente a fortalecer la institucionalidad de las instituciones públicas, y que ahora es parte del compromiso de FFAA en pos de mejorar la relación civil-militar, de transparentar su accionar, y de reafirmar el respeto al Estado de Derecho implantado en el país.

Un tercer punto de análisis en lo referente a gobernanza democrática del sector Defensa, corresponde a la estabilidad política de los ministros/as de Defensa desde el año 2007,

situación que a pesar de los varios cambios dispuestos por el Gobierno,³⁶ no ha tenido una verdadera incidencia para FFAA, ya que el direccionamiento político ha seguido la misma línea de acción en su objetivo del control político de FFAA.

En lo referente al segundo criterio de control político de FFAA, corresponde al control ejercido por parte del Ministerio de Defensa a partir del 2007, el cual ha venido acompañado de varios cambios, supresiones e incrementos en los diferentes cuerpos legales para FFAA, con el fin de legitimar y legalizar los controles hacia el estamento militar, con el fin de reducir los aspectos corporativistas de FFAA, tal como lo afirma Ruth Diamint (2001) de que hay que “recortar las prerrogativas militares” (CESIM, 2009, pág. 38), y que se han materializado en varios aspectos, tales como: la eliminación de ser garantes de la democracia, la eliminación de las empresas no relacionadas con el sector Defensa, la eliminación de la honorable de la Junta de Defensa, entre los principales, donde se establece un esquema cerrado de control político de los militares, que si bien ha dado un giro radical en la Conducción civil de FFAA, ha traído cambios interesantes en pos del fortalecimiento de la institución castrense que serán redactados más adelante, pero que paralelamente se han presentado errores en dicho cometido por parte de los ministros/as que han liderado dicha cartera de Estado.

En ese esfuerzo de ejercer el control político de FFAA, a nivel regional se está presentando una tendencia de desviación del deber ser de la Conducción democrática de FFAA, ya que debido a la falta de capacitación y al desconocimiento de los temas de Defensa y, por hacer prevalecer el poder político sobre el poder militar por parte de los

³⁶ Cinco Ministros/as de Defensa periodo 2007-2013,

ministros/as de Defensa, se han presentado excesos en la utilización de los militares, ocupándoles en tareas ajenas a su esencia, incluso de una politización gradual, en busca de lealtades de los mandos a sus proyectos de gobierno, tal como lo sucedido en nuestro país con la Ministra de Defensa María Fernanda Espinoza, quien en su discurso inaugural “calificó a los generales, oficiales y tropa, de ser actores orgullosos del proyecto revolucionario” (Jarrín, El Comercio, 2012), craso error que en un recinto militar se profiera ese tipo de discursos políticos, tomando en cuenta que no ha sido el único.

El acto acontecido en el Ecuador con la ministra Espinoza, nos recuerda un sinnúmero de hechos sucedidos en la región, y que han sido tildados como intentos de politizar a FFAA, de los cuales mencionaré brevemente algunos, por ejemplo el llamado al parlamento del ministro de Defensa, para que justifique el acto ideológico suscitado en Uruguay, cuando el general venezolano Quintero, al grito de “independencia socialista” sus camaradas respondieron “viviremos y venceremos”, acto sucedido en un recinto militar, provocando la molestia de los militares Uruguayos y de gran parte de la población; de igual manera, sucedió en Paraguay, cuando la “Cámara de Senadores de Paraguay solicitó al Poder Ejecutivo del país expulsar a los agregados militares venezolanos por supuestamente entrometerse en asuntos internos” (El Comercio. pe, 2012); o en la destitución del general Vásquez, Jefe del Comando Conjunto de las FFAA de Honduras, al negarse a colocar una cuarta urna por orden del presidente Zelaya; en fin, existen muchos casos en los cuales varios presidentes excedieron sus atribuciones de control político de FFAA, y en el contexto de esta tendencia, se presenta un artículo publicado en diario El Comercio el 13 de julio del año pasado, donde manifiesta que:

“este tipo de incidentes políticos, en los cuales se trata de involucrar a la institución militar, para desequilibrar a las fuerzas políticas y socavar a las instituciones democráticas, no son casos aislados sino que más bien guardan conexión, independientemente de la situación geográfica y política que se viva” (Jarrín, El Comercio, 2012).

En concordancia con lo anotado, David Pion en su obra: *Militares y Democracia en el nuevo siglo*, afirma que “los gobiernos democráticos buscan la ayuda de los militares para resolver problemas de seguridad y desarrollo” (Piñón D. , 2008, pág. 52); en lo que corresponde al primer tema (seguridad), manifiesta que se los convoca cuando se presenta alguna amenaza armada de gran magnitud, lo cual haciendo una correlación con la situación ecuatoriana, podría ser el caso del decreto mediante el cual las FFAA se involucran en la seguridad ciudadana, de responsabilidad constitucional de la Policía; o el caso de la rebelión policial del 30-S, cuando policías armados atentaban a la seguridad del mandatario; o como se anotó anteriormente cuando la posesionada ministra de Defensa María Espinoza, convocó a la fuerza militar a defender y evitar cualquier intento que ponga en riesgo la democracia, ante supuestos intentos desestabilizadores que hasta el momento, a pesar de tener bajo control del Estado la Secretaria Nacional de Inteligencia, no se ha enunciado cuales son.

En lo que corresponde al segundo tema (desarrollo), este fenómeno se evidencia en nuestro país en un sinnúmero de misiones subsidiarias que han sido dispuestas por el ejecutivo a través del MIDENA, para Apoyo a la Acción del Estado y Apoyo al desarrollo, con lo cual se confirma que las FFAA para los gobiernos democráticos se constituyen en un brazo importante del ejecutivo, es por ello que actualmente las FFAA se encuentran involucradas en aproximadamente veinte y tres misiones de apoyo a diferentes áreas (CUADRO No. 01), lo cual considero una decisión acertada el de

aprovechar la organización y equipamiento militar para apoyar al desarrollo del país, exceptuando las misiones que se desvían de la verdadera esencia de FFAA, como el involucramiento en la administración de instituciones civiles como las Aduanas, Petroecuador, desalojo de invasiones, control delincencial, etc.; de lo cual profundizaré más adelante.

Otro punto de análisis en el Control político de FFAA, es sobre el Control objetivo planteado por Samuel Huntington, de que “profesionalizando a los militares, se les aleja de la política” (Huntington S. , 1995), concordante al planteamiento de Amos Perlmutter en el mismo sentido, del cual concuerdo plenamente, ya que es una forma de que los militares se dedican plenamente a su quehacer constitucional; pero existen criterios contrarios a este postulado, como el de Narcís Serra, quien plantea que el Control político civil no se mide a través de la profesionalidad, “sino observando quién decide en materia de política militar y verificando también si estas decisiones se cumplen” (Serra, s.f., pág. 4), lo cual catalogo como un planteamiento poco adecuado, ya que induce a pensar que quien debe dirigir la política del sector Defensa debería ser civil, lo cual se constituye en una sentencia poco razonable, por el hecho de que colocar a un civil no garantiza la idoneidad en el manejo de los temas de Defensa, y peor aún si no dispone de la capacitación para el efecto.

Para finalizar el análisis sobre el Control político de FFAA, es necesario destacar, que dicho control debe entenderse como el acatamiento a la autoridad política, pero que tiene que desarrollarse tal como lo afirma Thomas Bruneau “bajo roles bien claros y bajo procesos bien definidos para alcanzar la eficacia en el control de las fuerzas de seguridad” (2008, pág. 12), lo que en el Ecuador todavía falta desarrollarla, ya que tiene

que ser entendido como un proceso que debe irse puliendo para evitar que siga el debate del control civil, y poder llevar a cabo el gran anhelo de generar una verdadera Conducción democrática de FFAA, que involucre el respeto a su institucionalidad, y tal como plantea Charles Moskos (2000), se trabaje en pos de una adecuada unificación de las fuerzas según los valores profesionales en un objetivo común para enfrentar a las nuevas amenazas, siguiendo las nuevas tendencias de los determinantes sociales, no políticos en la relación civil militar.³⁷

Control de otros actores

Dentro del control de Fuerzas Armadas por parte de otros actores no gubernamentales, aparece el denominado control asertivo, planteado por Peter Feaver, mediante la “supervisión directa de la población civil sobre el ejército” (Glisic, 2005, pág. 4), el mismo que ha sido materializado, mediante la participación directa de la ciudadanía, como un derecho que debe ser ejercido a través de mecanismos de Democracia Representativa, bajo la mirada vigilante de la ciudadanía, así lo registra el artículo 204 de la Constitución de la República 2008, donde reza que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Asamblea Nacional, 2008), es por ello que dicha Carta Magna legitima la creación del “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”,³⁸ quien es el encargado de establecer “veedurías ciudadanas” en las diferentes instituciones públicas, con el fin de controlar y prevenir la corrupción en la administración y gestión de lo público.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, determina que las distintas funciones del Estado deberán establecer mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones,

³⁷ MOSKOS, Charles. 2000, *Democratic Societies and their Armed Forces*, Ed. Stuart Cohen.

³⁸ Creada mediante RO 22 del 09/09/2009.

así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión; es por ello, que el Ministerio de Defensa Nacional conformó su Consejo Ciudadano Sectorial, como una instancia de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas, luego de que la Defensa Nacional, sea considerada como un bien público,³⁹ con lo cual “los ciudadano pasan de ser espectadores pasivos de los actos del poder público, u observadores de la gestión gubernamental, a ser verdaderos actores y protagonistas en las decisiones que los afectan y los conciernen” (MIDENA, 2012, p. 48), quienes cumplen con la función propositiva de intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de la política pública generada por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

El documento madre en el cual se basa el accionar del MIDENA, es la Agenda Política de Defensa, la misma que es realizada en el seno de la Subsecretaría de Defensa, con el concurso de militares, personal civil de dicho ministerio, académicos y representantes de organismos dedicados al campo de la Seguridad y Defensa, pero es menester mencionar, que los organismos de participación ciudadana creados para vigilar dichos procesos, como es el Consejo de Participación ciudadana, y el Consejo sectorial ciudadano del MIDENA, no participan activamente en la elaboración de dicho trabajo, siendo socializado solamente al final del trabajo; a diferencia de la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, que sí concitó la participación activa de la población civil de las tres principales ciudades del país en su elaboración.

Finamente cabe mencionar que sería muy positivo, que los consejos ciudadanos anotados, participen activamente de la formulación e implementación de las políticas

³⁹ Agenda Política de la Defensa Nacional, 2011, pag. 12.

públicas del Ministerio de Defensa, en el campo de la Seguridad Interna, pero jamás para la Defensa, ya que la misma es única, irrenunciable e indelegable, y solo el Estado y el Ministerio de Defensa tienen la responsabilidad de emitir políticas en ese sentido.

Relación Civil-Militar

El nuevo modelo de relación civil-militar implantado a partir del 2007, bajo el mandato del Econ. Rafael Correa, propende mayormente a eliminar el mal interpretado Corporativismo Militar, con acciones operacionalizadas a través del vínculo político que es el ministerio de Defensa, institución que a raíz del 2007 ha dado un giro inesperado e histórico con la designación de la primera mujer en la Cartera de Defensa, que causó sorpresa y expectativa especialmente en el personal militar, ya que los mismos estaban acostumbrados a estar liderados por generales en servicio pasivo, propendiendo a que los militares aprendan a vivir en democracia bajo la autoridad civil, pero para que funcione adecuadamente esta relación civil-militar, Fernando Bustamante plantea que ésta debe ser “racional-legal y universalista y debe incluir la noción operativa de que las FFAA se deben a un modelo de subordinación políticamente responsable a la autoridad política” (García, 2005, pág. 141), bajo la premisa de que los militares también son ciudadanos ecuatorianos, y que las Fuerzas Armadas es una de las instituciones del Estado, y por tanto, debe comportarse similar a las otras institucionales estatales, sin considerar que las FFAA es una institución atípica, y por tanto requiere entenderla, para ejercer un buen liderazgo político y aprovechar su potencial para el apoyo al Estado.

El nuevo enfoque de seguridad implantado en el país a partir del 2011, plasmado en el Plan de Seguridad Integral, entre otras, propende a fomentar un nuevo modelo de cultura de Seguridad, mediante una adecuada interrelación civil-militar, aunque lo

planteado, ya dio cuenta la elaboración de los Libros Blancos de la Defensa por parte del Ministerio de Defensa Nacional en el 2002, donde por primera vez se da el sentido público y social de la Política de Defensa Ecuatoriana bajo una perspectiva estratégica, la misma que contó con el concurso de los diferentes sectores sociales, bajo un marco democrático de consenso, que fomentó definitivamente la integración nacional bajo la concurrencia de los distintos actores e intereses para la definición de los objetivos de este sector, tal como lo plantea Narcís Serra realizarla en base a la trilogía “sociedad, gobierno y militares” (Serra, s.f., pág. 5), lo que definitivamente incidió en un mejoramiento de la relación civil-militar.

Como parte de la cultura de seguridad anotada, y de propender al mejoramiento de la relación civil-militar, muchos analistas y académicos, tales como Gustavo Basso y Julio Soto de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE), coincidieron en la necesidad de que los civiles encargados de dirigir instituciones dedicadas a la Seguridad y Defensa, se capaciten en dichos temas, para lo cual definieron “una propuesta educacional referida al proceso de formación de civiles en el área, la cual, cada día concita mayor interés por conocer las materias inherentes a la Seguridad y Defensa” (CESIM, 2009, pág. 3); con lo cual, puedan ubicarse en una posición adecuada, para ejercer un liderazgo efectivo en la Conducción política de la Defensa, pero primordialmente trabajar mancomunadamente en estos temas con la contraparte militar, tal como lo señaló el General Jorge Peña,⁴⁰ que “la seguridad es responsabilidad no solo de los militares, sino también del Estado.” (García, 2008, pág. 7).

⁴⁰ Peña, Jorge, Oficial General del Ejército Ecuatoriano.

Pero en forma general se podría decir, que la relación civil-militar se ha vuelto más estable a partir del 2007, debido a que las FFAA han sido absorbidas políticamente, evitando algún tipo de enfrentamiento con los civiles que manejan el sector Defensa, pero sí en procura de velar por el mejoramiento de las capacidades operativas de FFAA, para el cumplimiento de sus misiones constitucionales; así como del bienestar del personal militar y sus familias, que gracias al apoyo gubernamental, estos dos importantes ejes se están potencializando.

La credibilidad de FFAA es un importante ingrediente para el mejoramiento de la relación civil-militar, es así que, a pesar de varios incidentes negativos que afectaron la imagen institucional de FFAA, como: las explosiones acaecidas en la ciudad de Riobamba, la Balbina, Guayaquil; la pérdida de munición y armamento en varias unidades militares; las granadas encontradas en Puna; los casos de supuesta corrupción en adquisiciones militares; la institución armada no ha perdido su posicionamiento de credibilidad institucional, pues siempre se ha mantenido entre los primeros lugares de ubicación, según las más confiables empresas de consultoría de opinión pública del país, como la encuestadora Perfiles de Opinión, Market, Cedatos, entre otras; así lo anota un estudio publicado en septiembre del 2012, donde las FFAA gozan de un 61,7%, ubicándose en el primer lugar (ver Cuadro No. 4), lo que pone en evidencia la confianza de la población ecuatoriana en esta institución sui generis del Estado.

La relación civil-militar en el periodo 2007-2013, ha tenido una mejora sustantiva, ya que evidencia una mayor interacción del quehacer interinstitucional militar, en el cumplimiento de sus múltiples misiones de apoyo a la Acción del Estado y de Apoyo al Desarrollo; en base a un control civil democrático muy cercano desde el Ministerio de

Defensa, tal como lo plantea Narcís Serra, que aparte del control en las actividades propias de la institución militar, se debe añadir “las de normalización de las relaciones entre civiles y militares en un contexto democrático y las de dirección e impulso de su actuación al servicio del país” (Serra, s.f., pág. 5); esta sentencia lo confirma las veinte y tres misiones subsidiarias que lleva a cabo los militares actualmente en beneficio del país, lo cual ha permitido a FFAA contar con el buen criterio y la cuota de confianza por parte del ejecutivo, autoridades, políticos y la misma ciudadanía.

Es necesario recalcar, que para que la relación civil-militar sea efectiva, urge el fomento de una cultura política y unos mismos valores democráticos en el personal de civiles y en los militares, tal como afirma Samuel Finer⁴¹ “que la cultura política es una variable clave para la dinámica en la relación civil-militar” (Janowitz, 1983, pág. 37), y que para que eso suceda, es necesario capacitar al personal civil que administra FFAA, para alcanzar un pleno entendimiento de lo que realmente es manejar el delicado tema de la Seguridad y Defensa en el país; como también a los militares que conozcan el quehacer político del Estado en un marco democrático.

Cabe anotar que pasos en este sentido ya se han dado en nuestro país, como es el caso de la participación de civiles y militares en el Centro de Estudio Hemisféricos de Defensa (CHDS)⁴² y en el Colegio Interamericano de Defensa, los seminarios sobre democracia impartidos en la Escuela Superior Politécnica del Ejército (ESPE), entre otros, que dan cuenta la importancia que los mismos militares han dado, en pos de generar una cultura y doctrina de Defensa en el militar y el personal civil encargado de

⁴¹ Científico, político e historiador, quien fue clave en el avance de los estudios políticos en el Reino Unido.

⁴² Siglas en Ingles

la Defensa, que es la única forma de que el sector Defensa alcance logros importantes en este campo.

Otros acciones que se han dado en este sentido en nuestro país, es el caso del taller organizado con expertos europeos del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Ministerio de Defensa del país ibérico en noviembre de 2011, con el propósito de “implementar un ente de estudios, que sea contraparte de su similar creado por el Consejo de Defensa Suramericano, CDS” (EL TIEMPO.COM, 2011), lo cual el Ecuador no ha materializado, a diferencia de casi todos los países de la región.

Finalmente, sería importante que el MIDENA de prioridad al fortalecimiento del Centro de Estudios Estratégicos en dicha Cartera de Estado, y de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), que se encuentra en construcción en la ciudad de Quito, con el fin de generar doctrina de Defensa Regional para civiles y militares, ya que es una de las formas que el tema de Defensa avance en una correcta dirección, y la institucionalidad de FFAA se mantenga a buen resguardo. No hay que perder de vista, tal como lo afirma Fukuyama, F.(2004),⁴³ que el tema Defensa se constituye en una de las funciones mínimas que tiene a responsabilidad el Estado, y que el MIDENA tiene la responsabilidad de ejecutarla en base a una adecuada Conducción civil de FFAA.

2. CAMPO LEGAL

a) Legalidad

La Constitución del Ecuador, aprobada por la asamblea de Montecristi y vigente desde el 2008, establece un conjunto de principios que determinan la naturaleza de la

⁴³ En su libro “The Imperative of State-Building”

Seguridad y la Defensa Nacional, a partir de la cual se han derivado importantes reformas legales y decisiones de gobierno acerca de sus ámbitos particulares, estructura y funciones, que tienen relación con los roles asignados a las diferentes órganos que conforman el Sistema de Seguridad, y dentro del mismo el sector Defensa.

Una primera aproximación sobre la legalidad, se puede anotar que un Estado de Derecho, exige una completa subordinación de FFAA al poder civil, deduciendo que “lo militar es un elemento de lo político, funciona dentro de la estructura del gobierno y se define junto con las políticas generales del Estado” (Aguilar, 2005, pág. 75). Este sometimiento de lo militar a lo civil, se ha evidenciado fuertemente en el actual periodo de Rafael Correa, a través del ministerio encargado, que desde el año 2007 viene generando una verdadera transformación de la institución militar, tal como lo anota Manolo Vela (2004):

“Se trata fundamentalmente de la gestación de valores y visiones de mundo que determinan la percepción y orientan la acción de los militares en su relación con el entorno político y social, las deficiencias en estos elementos, afectarán negativamente la capacidad de inducir las transformaciones necesarias en la problemática en cuestión” (Vela, 2004, pág. 39)

Es decir que si en los militares no se desarrolla esa cultura democrática, será muy difícil alcanzar una adecuada subordinación de las FFAA a la autoridad política civil, lo que en definitiva incidirá en que no se mejore el grado de relacionamiento entre Estado, sociedad civil y Fuerzas Armadas.

Correlativo a lo anotado, en la Constitución 2008, reza de que las FFAA serán obedientes y no deliberantes, en ese sentido Edgar Terán,⁴⁴ anota que “... si la constitución manda que la fuerza pública no sea deliberante, es obvio que le impide cualquier ejercicio de jurisdicción civil en la administración del Estado” (Terán, 2005, pág. 81), esta afirmación también es compartida por el General Oswaldo Jarrín, quien aduce la “necesidad de independizar la administración del Estado por parte de la institución militar” (Jarrín, 2005, pág. 84), además acota que el acto de deliberar, genera un ambiente de discusión y debate, divide a la institución y rompe la estructura jerárquica, la organización disciplinaria y conduce a una desprofesionalización, lo cual en una institución donde existe una jerarquización vertical y su pilar fundamental es la disciplina, no se debe abrir la posibilidad de deliberación en el campo político, con el fin de no permitir la afectación de su institucionalidad.

Siguiendo el análisis sobre la normativa constitucional, se encuentra la eliminación de la atribución, de que las FFAA sean garantes de la democracia; en ese sentido, dos personajes que dirigieron y actualmente dirigen el sector Defensa dan sus criterios: el primero planteado por el ex ministro de Defensa Nacional, Xavier Ponce, quien manifestó que: “en la Constitución debe determinarse que todos los ciudadanos sean los garantes del ordenamiento jurídico y no solo las Fuerzas Armadas” (EL UNIVERSO.COM, 2008), lo cual contradice el anhelo de los asambleístas que votaron a favor de dicho precepto constitucional para controlar democráticamente a los militares; y el otro criterio, es el vertido por la actual ministra de Defensa María Fernanda Espinoza, en el discurso de bienvenida de los militares en el patio de armas del Complejo Ministerial de la Recoleta, el cual ha sido blanco de muchas críticas por

⁴⁴ Ex Canciller de la República del Ecuador

parte de analistas y editorialistas, tales como diario El Universo,⁴⁵ “que los militares no solo debían ser garantes democráticos, sino actores fundamentales de este proceso” (EL UNIVERSO, 2012); hacia allá apunta la crítica por parte del General Oswaldo Jarrín, quien anota que “en lugar del control civil que pretendía desterrar el intervencionismo de las FF.AA., como garantes del ordenamiento jurídico, ha inaugurado ahora una garantía del ordenamiento revolucionario que no solo se lo impulsa, sino que se lo atribuye a las FF.AA.” (Jarrín, El Comercio, 2012), constituyéndose este acto, en un grave atentado a la institucionalidad de FFAA.

Sobre cualquier intento de politización de FFAA, Wim Van Eekelen anota: “que la interferencia política en asuntos militares profesionales deben reducirse al mínimo” (Glisic, 2005, pág. 7); es por ello, que los discursos que se proferían al interior de los recintos militares, por parte de quienes lideran a FFAA, en lo posible deben estar exentos de contenidos políticos, ya que los soldados de antaño, se han encontrado fuera de esta esfera, y este tipo de discursos causan mucho ruido en sus oídos, pudiendo mal interpretarse el verdadero mensaje que se quiera dar.

En este anhelo de democratización en nuestro país, bajo el ejercicio de un Control civil de FFAA, se presenta una dicotomía, ya que por un lado en el periodo presidencial del actual mandatario Rafael Correa, se eliminó constitucionalmente la atribución de que las FFAA sean garantes del ordenamiento jurídico; pero por otro lado, se presentan casos que desdican tal afirmación, como: el de introducir a los militares en varias áreas de Administración Pública, como las Aduanas y Petroecuador, y otras de interés económico, o sobre el discurso de la ministra Ma. Fernanda Espinoza, pidiendo el

⁴⁵ Publicación del 17 de diciembre de 2012

apoyo de las FFAA al proyecto del gobierno; actos que hacen entrever, que dicha prohibición constitucional se encuentra endeble en el país, y que puede ser vulnerada no por el estamento militar, sino por los mismos políticos que abogaron en Montecristi por dicha inclusión en la Carta Magna, lo cual en cierta forma pudiera considerarse un intento de politización de FFAA.

Otro punto de análisis, corresponde a la normativa legal inherente a la Conducción Política de la Defensa, donde se analizará un caso emblemático acaecido en el país, como es el denominado “30 S” de la insubordinación policial y militar, donde se puede evidenciar varios vacíos jurídicos que ha provocado, que ciertas autoridades incurran en lo que se denomina defectos en la conducción; debido a la incorrecta aplicación de los diferentes cuerpos legales; es así que a continuación, se despejará algunas interrogantes sobre la legalidad de las actuaciones que se han dado por parte de las autoridades de los diferentes órganos del Sistema de Seguridad en el caso “30-S”, con el fin de determinar la legalidad de dichas actuaciones, es decir, si han sido apegadas a lo que demanda la Constitución y leyes creadas para el efecto.

El detonante del aciago 30 de septiembre del año 2010, se debió a la eliminación de las condecoraciones de militares y policías, lo que provocó la insubordinación policial por parte de 22 regimientos, y de unos pocos militares que se pronunciaron en la Recoleta y en el Aeropuerto, ratificando así, lo planteado por Samuel Huntington, de que estas intervenciones se “constituyen en una parte inseparable de la modernización política” (Huntington S. , 1996, pág. 175), ya que todo cambio o enmienda, genera reacción, lo que para el presente caso de estudio, la actuación violenta de los policías, arrojó un

balance negativo, por la muerte de dos militares, dos policías, un civil, y más de 274 heridos.⁴⁶

Haciendo una revisión sobre la legalidad de esta grave crisis producida en el país, se presentan cuatro puntos de análisis, como son:

1. Sobre la disposición del presidente de la república al Jefe del Comando Conjunto, de que los militares intervengan en su rescate; el art. 4 de la Ley Orgánica de la Defensa 2007, consagra la atribución para que el mandatario pueda delegar al Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, el mando y la conducción militar-estratégica, pero debe entenderse que esta atribución, solo se la aplica para casos de “inminente agresión externa o guerra internacional”, mas no para casos de crisis política interna, como lo sucedido el jueves 30 de septiembre de 2010 durante la rebelión policial.
2. Si se etiqueta a este hecho como una “crisis”, se presentaría una grave irresponsabilidad por parte del Ministerio de Coordinación de la Seguridad, ya que en el art. 10 lit. “g” de la “Ley de seguridad Pública y del Estado reza como responsabilidad de este ministerio: “sugerir a al presidente de la república convocar al Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) cuando la situación lo amerite”, hecho que no sucedió, ya que el Vicepresidente de la República nunca asumió dicha responsabilidad; siendo una atribución de dicho consejo, el de reunirse para planificar y liderar las acciones, de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública que en su art. 47 lit. b reza: “adoptar medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan perjudicar la integridad de los habitantes y del Estado” (Ley de Seguridad Pública del Ecuador, 2009); es aquí

⁴⁶Página Web Diario el Universo, <http://www.eluniverso.com/2010/10/30/1/1355/saldo-un-dia-tragico-pais.html>

donde se presenta un defecto en la Conducción Política sobre la intervención militar, ya que por un lado, el art. 5 de la Ley Orgánica de la Defensa 2007, habilita al Ejecutivo para que tome tal atribución de disponer al Sr. Jefe del Comando Conjunto; pero por otra, no se tomó en cuenta la participación del COSEPE, existiendo una conducción directa por parte del Presidente de la República con el Jefe del Comando Conjunto, quien con un grupo especial de militares cumplieron la disposición presidencial de su rescate, con las graves consecuencias que todos los Ecuatorianos conocemos.

Esta conducción según el General Oswaldo Jarrín anota que fue accidentada,⁴⁷ y a mi criterio personal mal manejada, así lo evidencian los hechos anotados, con lo cual se reflejó una falta de liderazgo institucional del Sistema de Seguridad, por su desconocimiento en asuntos procedimentales y de manejo de crisis, que terminó con la pérdida de seres humanos, y lacerando fuertemente la institucionalidad de FFAA, ya que por la urgencia de la Operación de Rescate dispuesta por el Ejecutivo, no se brindó el espacio a FFAA, para que siga adecuadamente el proceso militar en la toma de decisiones; y una adecuada conducción militar de la operación, que si bien se logró rescatar al Presidente, pero se tuvo que lamentar la pérdida de varias vidas, entre ellas de militares, debido al ingreso de los soldados solamente con material antimotines, lo cual ante un escenario altamente peligroso, saturado de ráfagas de fusiles y sub ametralladoras por parte de elementos de la Policía Nacional, no era lo adecuado.

La decisión del presidente de la República, de disponer directamente al Jefe del CC.FF.AA. la intervención militar para su rescate, contradice el Código de

⁴⁷ Publicación de Diario El Comercio del 25/09/2011

Conducta de la “OSCE”, que en el numeral 36 reza: “Cada Estado participante velará porque toda decisión de destinar sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna se adopte de conformidad con procedimientos constitucionales” (OSCE, 1994, pág. 5), lo que para el presente caso se violó, ya que no se respetó el que el COSEPE, disponga a las FFAA tal intervención (art. 10 lit. “g” de la “Ley de Seguridad Pública y del Estado); y además, respetando las normas y procedimientos que tienen las FFAA, para tal intervención.

3. Un asunto que constituyó un detonante en esta crisis, fue la provocación por parte del Sr. Econ. Rafael Correa en el Regimiento Quito, con lo cual puso de manifiesto su desconocimiento sobre el tema de “manejo de crisis”, preparación de capital importancia para tal alta investidura, con lo cual agravó los acontecimientos, al exponer su vida irresponsablemente ante un grupo de policías insurrectos,⁴⁸ y tal como anota el mismo General Jarrín, esos conocimientos se imparten en el Centro de Estudios Hemisféricos de Washington a militares y mayoritariamente a civiles, y en otros Centros a nivel mundial, donde el manual señala que: “la persona encargada de manejar la crisis debe enfrentarla con responsabilidad, tratando de sacar la mayor ventaja, para que esta no se convierta en una situación negativa” (Jarrín, El Comercio, 2011), situación que no sucedió, sino todo lo contrario, ya que su presencia exacerbó los ánimos de los sublevados, lo que agravó la situación, reflejando la importancia que requiere este tipo de capacitación para la solución de cualquier crisis.
4. Otro punto de análisis, se presenta en la intervención del Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, General (r) Ernesto González en los medios de

⁴⁸ Insurrecto: sublevado contra la autoridad, rebelde (WordReference.com)

comunicación social, dando lectura a un comunicado militar para la ciudadanía, el mismo que abordaba dos temas esenciales:

“ratificar el pleno respaldo al Presidente de la República y al Estado de Derecho [...] La imagen de González y del Alto Mando, haciendo este pronunciamiento político, revivió los casos de Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005) [...] El 30 de septiembre, las FFAA se alinearon a Correa. El comunicado, si bien respaldó el orden constituido, significó que los militares retomaran un papel que se suponía superado en la Constituyente de Montecristi” (EL COMERCIO, 2010).

Lo publicado en el diario El Comercio, contradice el criterio del General Oswaldo Jarrín, donde se anota que tal pronunciamiento, reafirmó la condición democrática de FFAA, además exhortó a la Asamblea para que revisen la Ley de Servicio Público, que fue la génesis de este problema. Asimismo indicó que el General (r) González “desbordó la autoridad del ministro, como no había liderazgo político tuvo que asumir el jefe del Comando Conjunto. Pregunto, ¿en la crisis del 30-S hubo ministro, viceministro?” (Jarrín, El Comercio, 2011), con esta sentencia se confirmó tres aspectos a saber:

- Primero, la existencia de una debilidad institucional por parte del Ministerio de Defensa, al no poner de manifiesto su liderazgo, mediante un manejo político adecuado en esta crisis.
- Segundo, debido al desconocimiento de la parte civil, para manejar esta crisis, el Comando Conjunto tuvo que liderar las acciones, directamente con la venia del señor presidente de la república.
- Tercero, sobre la definición del monopolio del uso de la fuerza, que según Max Webber (1946) se constituye en la “esencia de la estatalidad, en otras palabras, la

aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado” (Fukuyama, 2004, pág. 22); es decir, que la decisión para la intervención militar, debía estar basada en lo que demandan las leyes y respetando la estructura orgánica del Sistema de Seguridad, que para el caso analizado debía haber sido el Consejo de Seguridad Pública del Estado (COSEPE), quien disponga la ejecución de cualquier operación para el rescate del mandatario, lo cual no se dio.

Con estas acciones las FFAA, garantizaron el orden democrático, en medio del caos instaurado en el país, tal como lo afirma el analista político Farith Simon: “los uniformados pueden dirimir en el orden democrático porque tienen el poder de las armas. Es decir, tienen una responsabilidad que trasciende los cauces constitucionales” (EL COMERCIO, 2010). Además cabe mencionar que este hecho no fue solo nacional, sino que concitó el respaldo de la comunidad internacional, debido a la figura que le dio el mandatario, de un fallido intento de golpe de Estado, con el escepticismo de varios grupos de ciudadanos, inclusive de migrantes en la Embajada del Ecuador en Madrid, que denunciaban una “farsa rotunda el supuesto golpe de estado, y que solo fue un autogolpe”.⁴⁹ Pero ante el supuesto, de que efectivamente fue un autogolpe, cabría suponer que las FFAA fueron utilizadas, con la consiguiente pérdida de vidas humanas; o de que los jefes militares mantienen una fuerte alineación y lealtad al gobierno. De ser así, nos encontraríamos ante la existencia de un pretorianismo radical⁵⁰ en el país.

⁴⁹ Disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2011/09/30/policia-pide-disculpas-por-el-30s/>

⁵⁰ Huntington, Samuel, 1996, El orden político en las sociedades en cambio, pág. 193

b) Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas

Uno de los elementos claves del control civil democrático de FFAA, según el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, es que: “the Democratic parliamentary and judicial institutions, a strong civil society and an independent media oversee the performance of the military” (Geneva Centre, 2008, pág. 2), este “accountability” o rendición de cuentas, se ha materializado en el sector Defensa, a partir del 2007 a través de dos vías directas de acuerdo a la clasificación de Guillermo O’Donnel,⁵¹ la una, es la ejercida por la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional, y la Dirección de Auditoría Interna del MIDENA (accountability horizontal); y la otra, la ejercida por la misma ciudadanía, a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (accountability vertical).

Fiscalización y rendición de cuentas (Asamblea Nacional)

La fiscalización y rendición de cuentas de las instituciones públicas, es un asunto de relevancia en un país democrático como el Ecuador, en resguardo de lo que demanda Constitución y las leyes, así como de la buena Gobernanza, responsabilidad que principalmente ha recaído en la Asamblea Nacional, los órganos de control, y la misma ciudadanía, constante en uno de los parámetros de control civil de FFAA, que es el test Carnovale-Simon; así como, en uno de los elementos claves del Control civil democrático de FFAA, propuesto por Jasmina Glisic (2005), con el fin de transparentar, auditar y sancionar si es del caso, la gestión de todos los funcionarios públicos.

A pesar de que de antaño, la capacidad fiscalizadora del Congreso Nacional, hoy Asamblea nacional, fue precaria, debido a la deficiencia de los mismos civiles, que por

⁵¹ “O’Donnel Guillermo, clasifica el “accountability” en horizontal y vertical. Disponible en: http://www.prensapatagonia.com.ar/magazine/index.php?option=com_content&view=article&id=2245:accountability-rendicion-de-cuentas&catid=37:politica&Itemid=240

no interesarse en los temas de la Seguridad y Defensa, dejaron que los militares se manejen solos, tal como anota Bertha García, que fueron “comisiones no especializadas incapaces de monitorear de manera constante el curso de las actividades y políticas de seguridad, defensa, y de lo militar...” (García, 2005, pág. 48), lo que según la misma autora, incidió para que FFAA entren en un proceso de una supuesta degradación institucional.

Así lo evidencia la endeble gestión fiscalizadora de la comisión del congreso en estos últimos 30 años que han precedido al periodo de gobierno del Econ. Rafael Correa, lo cual ha mantenido la misma tónica desde el 2007, pues según anota el informe de solicitudes de información de la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional,⁵² durante el año 2011-2012, en el sector Defensa, solo registra una solicitud dirigida al MIDENA, sobre una denuncia en función de competencia, de acceso al servicio médico a militares afectados en conflictos armados; y el análisis de una sola solicitud de enjuiciamiento político al ex Ministro de Defensa Xavier Ponce, acusado de que no existía un Plan de Defensa Externa que sustente la adquisición de siete helicópteros en febrero del 2010, el cual fue archivado, lo cual denota que la capacidad fiscalizadora hacia el sector Defensa, ha sido incipiente.

La responsabilidad de fiscalización durante el periodo de gobierno de Rafael Correa para el sector Defensa, ha presentado dos falencias; la una, es sobre la expedición del Art. 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante la cual se limita dicha capacidad de fiscalización; y la otra, es sobre la capacidad fiscalizadora de la Comisión de la Asamblea Nacional.

⁵² Disponible en: http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision_trece/requerimientos-de-informacion/

Sobre la primera falencia, que corresponde a la expedición del Art. 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante la cual se vuelve exigible información a cualquier entidad pública únicamente en ciertos casos, y siguiendo cierto procedimiento, lo cual denota que la capacidad fiscalizadora se ha vuelto una debilidad, ya que un funcionario público, que para el presente caso de análisis sería el sector Defensa, podrían hacer caso omiso a este deber y obligación moral, lo cual dejaría un espacio para la corrupción y la impunidad.

La segunda falencia, se ha evidenciado en la precaria capacidad de fiscalización de la Comisión de la Asamblea hacia el sector Defensa, y que se encuentra afectando a la imagen de FFAA, pues la ciudadanía ha visto pacientemente que solo se han pronunciado en los casos publicitados a nivel nacional sobre una supuesta corrupción en las adquisiciones militares, pero que no han sido transparentados, ni fiscalizados adecuadamente, entre los que se pueden anotar:

- Un tema álgido correspondió a la adquisición de cuatro radares a la China por 60 millones de dólares en abril de 2009, y que hasta abril de 2013 no funcionaron, por lo que se tomó la decisión de “devolver los radares y recuperar el anticipo de \$ 39 millones que se le entregó a la empresa China CETC, incluida la garantía de \$ 3 millones” (EL UNIVERSO, 2013). Debiendo tomar en cuenta que por todo este lapso de tiempo, y hasta la presente fecha, sigue vulnerada la vigilancia y alerta temprana en las Fronteras.
- Otro caso, corresponde a la adquisición de 07 helicópteros DHRUV a la India, de los cuales durante una exhibición en una ceremonia militar, se produjo la caída de uno de ellos. Además se aduce que “no solo que son propensos a los accidentes, son

muy costosos y tienen problemas de mantenimiento, también vienen con la tendencia India de crear dependencia” (EL COMERCIO, 2011).

- Un asunto que ha sido un blanco de críticas, es sobre la donación por parte de Venezuela de seis supersónicos Mirage F50 en el 2010, que habían sido “dados de baja por la Fuerza Aérea de Venezuela [...] Servirán de repuesto para los Chettah” (Vistazo.Com, 2009), que en la práctica lo que menos han hecho, es volar.

Sobre lo anotado, es necesario anotar que quien viabiliza este tipo de contrataciones es el MIDENA, el cual tiene la responsabilidad de que estos procesos se den bajo ciertas políticas, con el fin de evitar contratiempos y críticas, que afectan a la buena imagen de este importante sector, debiendo asegurar la transparencia y eficiencia en este tipo de adquisiciones.

Otro tema que denota la casi nula capacidad fiscalizadora por parte de la Comisión de la Asamblea, y que está incidiendo en FFAA, es sobre el control del narcotráfico, que iniciaré tomando como referencia, el informe de gestión en abril del 2012 del General (r) Ernesto González, ex Jefe del Comando Conjunto, quien a pocos días de su renuncia, manifestó:

“que los efectos que amenazan a la seguridad del Estado se han aumentado vertiginosamente, haciendo alusión al crimen organizado, tráfico de armas y actividades relacionadas con el narcotráfico. Es inconcebible que luego de esta alocución, el gobierno no haya encendido las alarmas necesarias para enfrentar esta hidra de varias cabezas” (IEEP, s/f)

Además, el mismo autor del artículo anterior Dr. Luis Herrería, expresó: “Ah! cuanta falta nos hace la base norteamericana que desmantelaron en Manta. Pero, allí sí, cómo

se alegó acerca de la soberanía nacional” (IEEP, s/f), tal vez se presente esta omisión, a sabiendas de que la mayoría parlamentaria pertenecen al partido gobiernista liderado por el Economista Rafael Correa, que fue quien tomó tal decisión visceral de la salida del FOL de Manta en el 2009,⁵³ una Unidad de Control de Vigilancia y Alerta de última tecnología, por lo que hasta el momento no se ha presentado alguna denuncia o se haya fiscalizado a los Ministerios encargados (Defensa y del Interior) sobre este tema tan delicado, así lo ratifica la propia embajada del Ecuador en Estados Unidos, en una carta enviada al “Nuevo Herald” el 17 de marzo de 2010, donde manifiesta que “El Gobierno del Ecuador no niega que está enfrentando un quebranto en la paz y seguridad internas, que han sido el principal patrimonio de mi país, debido al narcotráfico”.⁵⁴

Un informe publicado sobre el narcotráfico en Ecuador de marzo de 2012 por el Departamento de Estado norteamericano, “calcula un tránsito de 120 toneladas de cocaína anuales a través de fronteras ecuatorianas [...] es la falta de control en sus fronteras. Además de corrupción y debilidad de las instituciones locales” (EL EXPRESO, 2012); esto denota que tanto el MIDENA como el Ministerio del Interior, no están asumiendo responsablemente este grave problema, ya que así lo demuestran las estadísticas, pues en el 2011 se decomisaron 26,09 toneladas,⁵⁵ de lo se desprende que en el Ecuador se estaría controlando aproximadamente solo el 21,7% de dicho tráfico ilegal.

Para concluir con este tema sobre el narcotráfico, dejo planteadas las siguientes interrogantes: ¿la comisión de la asamblea está ejerciendo una verdadera fiscalización al

⁵³ Puesto de Operaciones de Avanzada de los EEUU (por sus siglas en inglés)

⁵⁴ Disponible en: <http://www.ecuador.org/blog/?p=623>

⁵⁵ Fuente: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-decomiso-26-toneladas-de-drogas-en-2011-522655.html>

MIDENA?, ¿la poca eficiencia en el control del narcotráfico incide negativamente en el prestigio de FFAA?, ¿el MIDENA está dando la prioridad debida a este problema?, ¿el MIDENA está asignando los recursos necesarios a FFAA para un efectivo control?; en fin, de no tomarse medidas a corto plazo, el problema del narcotráfico seguirá en su carrera de ascenso, algo muy perjudicial para la seguridad del país, y consecuentemente para FFAA, que es uno de los órganos de control de esta amenaza.

Dirección de Auditoría Interna del MIDENA

Un hecho que marcó un hito en la fiscalización del sector Defensa, es la creación en octubre de 2008 de la Dirección General de Auditoría Interna de la Defensa Nacional (DGAIND), con la cual se ha logrado la integración de las unidades de auditoría de la Fuerza Terrestre, Fuerza Naval, Fuerza Aérea, Dirección de Movilización del CC.FF.AA. y Hospital Militar; y además, cumple con la propuesta de Wim Van Eekelen como uno de los elementos claves del control civil democrático de FFAA, sobre “la necesidad de estructuras de auditoría legal para prevenir la corrupción, el fraude y el abuso que pudiera permanecer oculto a la opinión pública, en vista de la naturaleza clasificada de una gran cantidad de datos militares” (Glisic, 2005, pág. 7).

Este nuevo organismo reemplaza a las anteriores Inspectorías Generales de cada Fuerza, lideradas por personal militar en servicio activo, quienes no poseían el amparo jurídico como es el nombramiento por parte de la Contraloría General del Estado, con la consiguiente afectación a la independencia, transparencia y legalidad que debe tener dicha actividad de control.

Un buen aporte realizado por parte de esta Dirección, es la expedición del “Manual de procedimientos precontractuales”, el cual tiene por finalidad la optimización, desarrollo y aplicación de las disposiciones contenidas en la “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública” y su reglamento General, así como de disposiciones emitidas por el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), con lo cual se determinan los procedimientos precontractuales que realizan: la Coordinación General Administrativa-Financiera del MIDENA y sus entidades adscritas, el Comando Conjunto de FFAA, las Comandancias Generales de Fuerza, las unidades militares, lo cual ha incidido favorablemente en FFAA, para llevar un proceso eficiente en la adquisición de bienes, obras y servicios, en cumplimiento al Plan Anual de Contrataciones del MIDENA y FFAA.

Con este procedimiento contractual, se rinde cuentas y se transparenta las adquisiciones de bienes estratégicos que realizaba bajo régimen especial la honorable Junta de Defensa Nacional, con carácter de secreto o reservado, dando cumplimiento a uno de los ejes del actual plan de gobierno que es la transparencia en toda institución pública. Además ha incidido positivamente en lo relacionado a lo que corresponde a Economía de la Defensa, al realizar las adquisiciones de las fuerzas bajo el criterio de conjuntos y de mecanismos de seguimiento (SUI),⁵⁶ con lo cual se optimiza los recursos del Estado para los gastos en Defensa.

Paralelo a este procedimiento, a raíz de mayo de 2008 bajo la administración del ex ministro Xavier Ponce, se instauró en el sector Defensa el Gobierno por Resultados (GPR) llevado a cabo en todas las instituciones públicas, donde se integran todos los

⁵⁶ Sistema único de Información del sector Defensa

proyectos de inversión para el seguimiento, evaluación y control de la real ejecución presupuestaria; un sistema hasta esa fecha ignorado por FFAA, pero que ha incidido positivamente en la institución militar, en lo que a transparencia y rendición de cuentas se refiere, en acatamiento a lo que estipula la “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (LOTAIP), donde plantea la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información relacionada con los asuntos públicos.

Finalmente en lo que a transparencia se refiere, el MIDENA mantiene publicado en su página web,⁵⁷ toda la información relacionada a los campos: administrativo, legal, financiero, operativo, laboral, planificación institucional, regulación y control, compromiso presidencial; que toda la ciudadanía tiene acceso e incluso un link para trámites ciudadanos, con lo cual da cumplimiento a la citada “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, como de igual manera la Fuerza Aérea y Fuerza Naval, exceptuando lamentablemente la misma política en el Comando Conjunto y la Fuerza Terrestre, que falta completar cierta información.

En lo que a rendición de cuentas (accountability horizontal) se refiere, el MIDENA, se encuentra cumpliendo anualmente con esta obligación constitucional de derecho colectivo;⁵⁸ es así que, el último informe de rendición de cuentas lo realizó como parte del Sector Seguridad, el 27 de marzo de 2013, en base a cuatro puntos principales: soberanía, defensa y seguridad integral; contribución al desarrollo del país; el buen vivir en Fuerzas Armadas; e integración latinoamericana en materia de Defensa. Debiendo anotar, que la rendición de cuentas en el sector Defensa no es nuevo, ya que a partir del Libro Blanco de la Defensa, ya contemplaba este mecanismo democrático.

⁵⁷ <http://www.defensa.gob.ec/>

⁵⁸ Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 57

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Dentro del control civil democrático de FFAA, se encuentra la accountability vertical, o rendición de cuentas que debe la institución castrense hacia la ciudadanía, lo cual fue planteado por el Centro de Génova para el Control democrático de FFAA “a strong civil society [...] oversee the performance of the military” (Geneva Centre, 2008, pág. 2); en concordancia con el control asertivo, planteado por Peter Feaver, mediante la “supervisión directa de la población civil sobre el ejército” (Glisic, 2005, pág. 4), postulado que ha sido legitimado por la Constitución de la República del Ecuador 2008, que en su art. 204 reza: “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Asamblea Nacional, 2008), que es una de las responsabilidades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”,⁵⁹ quien realiza veedurías a las diferentes instituciones públicas, entre ellas las del sector Defensa, con el fin de controlar y prevenir la corrupción en la administración y gestión de lo público.

En este sentido, dicho consejo de participación ciudadana, ha tenido poca efectividad, ya que desde el año 2007 hasta la presente fecha, solo se han limitado a solicitar información sobre ciertos temas puntuales, pero que no han cumplido su cometido de responder a la ciudadanía ninguna evaluación de la gestión tanto del MIDENA como de FFAA. Y en lo que corresponde al Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Defensa, como ya se anotó anteriormente, tampoco ha cumplido su misión de ser una instancia de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas en el campo de la Defensa.

⁵⁹Creada mediante RO 22 del 09/09/2009.

3. CAMPO DE DD.HH. Y RELACIONES INTERNACIONALES

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Win Van Eekelen, nos recuerda que “la educación de las fuerzas armadas en materia de derechos humanos y civiles, es un imperativo” (Glisic, 2005, pág. 7), como uno de los elementos claves del control civil democrático de FFAA; además, los Códigos de conducta de la OSCE, que en su numeral 30 reza: “cada Estado participante instruirá a sus FFAA sobre el derecho humanitario internacional, convenios y compromisos humanitarios internacionales” (OSCE, 1994); en este sentido, el MIDENA a raíz del año 2007, ha dado prioridad a este tema a nivel Fuerzas Armadas.

Es por ello que en uno de los objetivos de la Agenda Política de la Defensa actual, se encuentra plasmado este importante aspecto, y operacionalizado por cada una de las Fuerzas Armadas. Cabe anotar, que la institución castrense ya venía trabajando en este sentido, pues desde el lanzamiento del Libro Blanco en el año 2002, ya estipulaba que la conducta militar debía estar sujeta a la observancia irrestricta de la ley, la ética y el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Pero es a raíz de la actualización del Libro Blanco de la Defensa 2006, donde se da un verdadero énfasis a este ámbito, debido a su alineamiento con la nueva concepción para esa época, de la “Seguridad Humana” y su enfoque multidimensional, así como de las diferentes declaraciones de mandatarios y ministros, regímenes y conferencias multilaterales y bilaterales, donde se promocionaron los valores democráticos de defensa de los Derechos Humanos, y para el caso de conflictos armados, el Derecho

Internacional Humanitario, es así que el Ecuador ingresa en la tendencia regional y mundial de aplicación de esta importante categoría de derechos.

Para fortalecer estos derechos, el MIDENA crea el 3 de marzo de 2009, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario dentro de su estructura orgánica, y promueve estos derechos, con el lanzamiento de la Agenda Política de la Defensa 2011, que en su quinto campo de acción, plasma el tema de Derechos humanos y Derecho internacional humanitario, en el cual anota el desarrollo un Plan de Acción,⁶⁰ orientado a los siguientes campos:

- Plan de formación y capacitación de DDHH y DIH en el personal de FFAA.
- Plan de actividades por el Año Internacional de las y los Afrodescendientes.
- Elaboración del diagnóstico de género en Fuerzas Armadas.
- Creación de la Comisión de Trabajo en Género para la elaboración de políticas.

La gestión que viene desarrollando esta Dirección del MIDENA, habla de la capital importancia que dicha cartera de Estado ha dado al tema de Derechos Humanos, los cuales se vienen dando en buena forma en el personal de las FFAA,⁶¹ siendo sin duda un objetivo loable para el fortalecimiento de la institucionalidad de FFAA, pues en esa forma se está brindando atención oportuna a la presencia de denuncias de quebrantamiento de tales derechos; así como, el 21 de marzo de 2013 la Ministra de Defensa Espinoza entregó al Alto Mando Militar, el “Manual de Protocolos en materia de Derechos Humanos y de Género en las Fuerzas Armadas” (MIDENA, 2013), que buscan mantener información georeferenciada, para el adecuado tratamiento de los posibles casos de violación de tales derechos.

⁶⁰ Agenda Política de la Defensa. Pag. 27

⁶¹ Gestión del MIDENA, en DDHH. Y DIH (2007-2013)

Pero es necesario mencionar, que el eje de Derechos Humanos adolece de una grave falencia, pues si bien viene cumpliendo cabalmente con sus actividades planificadas en los campos anotados; hasta la presente fecha no ha generado el documento pilar para su desarrollo, que son las Políticas de Derechos Humanos, más bien, si se han generado las Políticas de Género, que acaban de lanzarse el 06 de marzo de 2013, que constituye una normativa inclusiva, mediante la cual se plantea la integración de la mujer con igualdad de derechos y oportunidades en FFAA.

Pero en este buen anhelo, es lamentable mencionar una práctica, que de continuar se constituiría en un atentado a la institucionalidad de FFAA, como es el hecho suscitado el 27 de marzo de 2013, cuando la ministra de Defensa María Fernanda Espinosa en solemne ceremonia, “realizó la entrega de reconocimientos y encomios al personal civil y militar, respectivamente, que formaron parte de la comisión de trabajo para la construcción de la Política de Género de las Fuerzas Armadas” (MIDENA, 2013). Este hecho concitó las críticas al interior de FFAA, ya que rompió la norma de procedimiento institucional militar, para otorgar encomios al personal militar, debido a que la Ministra debió haber solicitado a las Fuerzas a la que pertenecen dichos oficiales, para su correspondiente análisis y aprobación.

Es necesario tomar en cuenta, que el hecho anotado podría despertar el interés en el resto del personal militar al momento de poder participar de comisiones por delegación del MIDENA, ya que tendría la oportunidad de hacerse acreedor a una recompensa, lo que al interior de las Fuerzas es muy difícil, ya que dichos encomios solo son otorgados en casos de hechos sobresalientes que demanden verdadero esfuerzo, valor y sacrificio, y no por cumplimiento cabal de sus obligaciones profesionales.

Relaciones y Cooperación Internacional

En el aspecto regional, las políticas de seguridad que actualmente lleva adelante el Gobierno del Ecuador enmarcadas en la Seguridad Integral, y dentro de ella, la Defensa y las Relaciones Internacionales,⁶² han merecido el criterio positivo de muchos mandatarios, las mismas que se constituyen en el sostén de las libertades e igualdad de los países suramericanos, en la búsqueda de sociedades más democráticas e igualitarias.

La política exterior de un Estado, generalmente viene condicionada por la situación interna y por la política que hacia el interior de ese Estado desarrolle su Gobierno, y ese es el caso del Ecuador, donde la política del actual mandatario Rafael Correa, es una política proactiva y propositiva que se fundamenta en la normativa del Plan Nacional del Buen Vivir, y tal como pronunció el Canciller Ricardo Patiño en la cumbre de embajadores del Ecuador en septiembre de 2011, de que “el país no se subordina a potencias hegemónicas [...] tenemos que actuar en función de los intereses de nuestro país” (EL TELÉGRAFO, 2011).

Lo anotado por el Canciller Patiño, confirma que detrás de los Organismos internacionales, siempre estarán presentes los intereses de cada Estado, tal como lo sentencia Robert Keohane, que “los Estados buscan poder y calculan sus intereses en términos de poder relativo a la naturaleza del sistema internacional al que se enfrentan” (1986, pág. 163); es por ello que, en la cumbre de la UNASUR en Santiago “reveló el progresivo debilitamiento en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros” (Nueva Sociedad, 2009, pág. 152); con lo cual, cualquier divergencia a nivel regional,

⁶² Plan de Seguridad Integral, pag. 18

esperemos que la UNASUR se constituye en una buena opción para defender la soberanía y la solución de crisis de sus países miembros.

En este contexto, es importante realizar una entrada desde el punto de vista geopolítico en la región, donde aparecen dos actores preponderantes en este escenario; por un lado Brasil, manteniendo la hegemonía económica y comercial; y por otro lado, Venezuela con un potencial militar y geoestratégico, aunque con el fallecimiento del ex mandatario Hugo Chávez, muchos analistas muestran mucho escepticismo de que su sucesor Nicolás Maduro, mantenga el liderazgo de la llamada Revolución Bolivariana, tal como lo afirma Carlos Malamud,⁶³ de que “el liderazgo continental de Chávez es intransferible y que en estos momentos no existe nadie en América Latina con el carisma, los recursos, la agenda y la coyuntura favorable como para ocupar su lugar” (Global Voices, 2013).

De todas formas, la parte Ecuatoriana mantiene sigilo en este aspecto, y en lo que corresponde al sector Defensa, continuarán dirigiendo sus acciones de cooperación en el ámbito de las Relaciones Internacionales, fundamentada en lo que demanda la Agenda Política de Defensa, es decir, en “el diálogo, los valores comunes entre los Estados y el fiel cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de los instrumentos internacionales debidamente suscritos y ratificados” (2011, pág. 45), que es la decisión a nivel regional de los mandatarios de los doce países que conforman la UNASUR, y que particularmente en el caso Ecuatoriano, mantendrá su política de mantenerse dentro del Movimiento de Países No Alineados (MPNA), con una política exterior anti hegemónica, dirigida a la construcción de un mundo multipolar.

⁶³ Investigador del Real Instituto Elcano

En este sentido, el Ecuador denuncia y se opone a las agresiones militares y a la manipulación política de las Organizaciones Internacionales, tal como se evidenció cuando el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Ricardo Patiño, “condenó el día 23 de agosto de 2011 los ataques de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Trípoli, capital de Libia, y señaló que la ofensiva constituye una afectación a la autodeterminación del pueblo Libio” (ESPAÑOL, 2011), al que se sumaron varios países del MPNA, lo que demuestra que estamos asistiendo a una nueva época, a la del respeto a la soberanía de los pueblos; y yendo más allá, la Agenda de Política Exterior, da la potestad a la Cancillería, para:

“condenar la injerencia de los Estados en asuntos internos de otros Estados, y cualquier otra forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar; teniendo como uno de sus ejes estratégicos la promoción de la paz, la seguridad y el desarme mundial” (MRECI, 2011, pág. 12).

Al hacer un análisis de la política exterior ecuatoriana, vemos que tiene una implicación directa con el sector Defensa, pues las decisiones que tome el Ecuador en el contexto de la UNASUR en busca de consolidar la paz regional, debería cumplir con uno de los códigos de la OECE planteados para control civil de FFAA, que es velar porque “su política y doctrina de defensa corresponda al derecho internacional relativo a la utilización de las FFAA” (OSCE, 1994, pág. n. 34); y de igual manera, implicaría según Narcís Serra, que “el control debe modificarse en la medida en que se amplíe la misión tradicional de defensa externa [...] o a las internacionales de mantenimiento de la paz” (Serra, s.f., pág. 6), debiendo para lo cual, ampliarse el intercambio de información, experiencias y capacitación,⁶⁴ lo cual hasta la presente ha tenido un importante avance,

⁶⁴ Objetivo específico del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Brasil, 23 de Mayo de 2008

en base a un trabajo coordinado, especialmente contra del crimen transnacional, las drogas, la minería ilegal, los grupos al margen de la ley y demás amenazas contra la seguridad de los países integrantes de la UNASUR, por medio de los diversos mecanismos institucionales y legales existentes.

Referente al Consejo de Defensa Suramericano, vale resaltar uno de los hechos que ha tenido una gran trascendencia, que corresponde a la Transparencia en los Gastos de Defensa, para lo cual ha elaborado su propia metodología, que rige actualmente, y que inclusive está en proyecto el llegar a determinar las capacidades de las FFAA de los países partes de la organización; pero lo importante en este aspecto, es lo referente a las “medidas de confianza mutua” que deben cumplir para que estos proyectos tengan éxito, y tal como lo afirmó el ex ministro de Seguridad Miguel Carvajal, que este mecanismo “sustituye la desconfianza y reemplaza las políticas de temor respecto a una agresión potencial de uno de los vecinos” (EXPLORED, 2010). En este contexto, mientras no se fortalezca el derecho internacional, y no se determinen procedimientos obligatorios de solución de controversias; los acuerdos que ha tenido este importante organismo regional, el momento de conflictos entre los Estados partes, quedarían invalidados.

Correlacionando lo anotado, sería bueno reflexionar sobre los elevados gastos en Defensa, de los países que conforman la UNASUR, y dentro de ellos el Ecuador, que es el país que en porcentaje de PIB acumulado, lidera el mayor gasto de los países de la región con el 2,74%, siendo el promedio de 1,27% (ver Cuadro No 5); lo que refleja claramente el apoyo que se encuentra brindando el actual mandatario a través de su ministerio encargado hacia las FFAA, las mismas que a pesar del apoyo recibido, como

se analizó anteriormente, se encuentra debilitada en su Capacidad Estratégica Operativa con apenas al 49,6%.

Finalmente en el contexto de la UNASUR, cabe anotar los avances que se han dado en el diseño de la primera Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), un “organismo de educación superior y de postgrado, para preparar en doctrina e identidad regional, a civiles y militares, y así evitar injerencias de otros países o zonas geopolíticas” (UNASUR, 2013), que en el caso ecuatoriano el mandatario Rafael Correa en un enlace sabatino pronunció crear esta escuela en contra de la Escuela de las Américas de EE.UU., e inclusive firmó un decreto prohibiendo que soldados ecuatorianos acudan a institutos del Sistema Interamericano, con el fin de crear una doctrina regional, en pos de consolidar una zona de paz.

Capítulo No. 3

J. Administración y direccionamiento de Fuerzas Armadas

Desde que el Ecuador se alineó a la tendencia hace pocos años sobre la Seguridad hemisférica, con la idea de que corresponde a los civiles conducir el sector Defensa, es por eso que los civiles que han liderado dicha cartera de Estado, debido tal vez a su falta de capacitación en estos temas, o debido a que las nuevas amenazas en la región ya no son únicamente militares, han incurrido en ciertos errores o defectos en el ejercicio de la Conducción política del sector Defensa; y que paralelamente a esta tendencia, los militares desde su salida a la democracia, han tenido que despojarse del paradigma de que la Defensa se circunscribe solamente a lo militar, bajo el esquema anterior de la Doctrina de Seguridad Nacional, y que con el apareamiento de otros conceptos como la Seguridad Humana impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es que la seguridad tuvo que mirarse desde una visión antropocéntrica, y no estado céntrica, que busca “la preservación del ser humano y a las condiciones materiales necesarias para el desarrollo libre de sus capacidades” (Orozco, 2006, pág. 168), dejando de mirar al Estado como el actor principal, en esta intención aparece la Seguridad Integral en el país, como un elemento primordial en el tejido estatal, al cual los militares tuvieron que ir asimilando .

Este nuevo concepto de seguridad, deja de concebir a las misiones de FFAA con lo estrictamente militar, y en lo relacionado con la seguridad interna, involucra a diferentes instituciones políticas para su control. En esta transformación, es importante considerar lo planteado por Narcís Serra, de que el control civil de FFAA, “debe modificarse en la medida en que se amplíe la misión tradicional de defensa externa a otras de carácter

interno” (Serra, s.f., pág. 6), que para el tema que nos ocupa, quienes lideran el Ministerio de Defensa, deben diseñar mecanismos de interacción con todas las instituciones implicadas en la seguridad interna.

Para esta transformación, es necesario considerar que el control civil es un proceso, y tal como plantea la misma Narcís Serra, requiere de una actuación dinámica por parte del gobierno, a través del ministerio creado para el efecto, debiendo “llevar la iniciativa tanto en la definición de misiones como en los temas organizativos y en los demás componentes de la política de defensa y militar” (Serra, s.f., pág. 6), es por ello, que el Ministerio de Defensa inició un proceso de modernización institucional, con reformas para la estructuración sistémica y de gestión integral para potencializar el sector Defensa materializada en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional del 2007, que tienen que ver con los nuevos roles asignados a FFAA, amparados en la Constitución del Ecuador (sección tercera), vigente desde 2008, donde se elimina la concepción de Fuerza Pública, que agrupaba a FFAA y PPNN, y se redefine los roles y funciones para cada institución, ratificando a FFAA sus misiones tradicionales, que tienen que ver con la Defensa de la soberanía y la integridad territorial, y a la PPNN la protección interna y el mantenimiento del orden público, esta última misión es la que ha generado polémica por parte de muchos analistas, al disponer que FFAA intervengan en tareas policiales de seguridad ciudadana, problema que se realizará un análisis más profundo más adelante.

Luego de la solución del problema limítrofe con el Perú, la administración de FFAA se vio debilitada por la falta de la asignación de los recursos económicos necesarios para este importante sector, situación que venía siendo postergada por los anteriores gobiernos, así lo confirman los ex ministros de Defensa Xavier Ponce y Miguel

Carvajal, quienes en varias entrevistas han criticado la falta de atención a este importante sector, e inclusive justificaban en cierta forma el hecho de que FFAA hayan creado empresas bajo administración militar, incluso ajenas a su esencia, para menguar en algo la desprotección gubernamental, tal como lo afirma el mismo Xavier Ponce que esas empresas se desarrollaron “para reemplazar con la autogestión y con pequeños ahorros la falta de presupuesto de inversiones” (MIDENA, 2012, p. 12), ya que FFAA se encontraban con un nivel crítico de operatividad, y los soldados viviendo en malas condiciones de habitabilidad.

Tal situación lamentable para FFAA, fue revertida por el actual periodo presidencial del Econ. Rafael Correa a raíz del 2007, quien asignó mayores recursos para mejorar las capacidades de FFAA, especialmente como se anotó anteriormente hacia las Operaciones de Apoyo a la Acción del Estado y de Apoyo al Desarrollo. Pero muy independientemente del factor económico, que es un aspecto fundamental, la administración civil ha realizado varios cambios en algunos aspectos que han incidido mayúsculamente en la institucionalidad de FFAA, como las que se mencionaran a continuación:

Un primer tema de análisis, corresponde al cuidado que se dé a la generación de las políticas públicas de este sector, ya que se constituye en la línea de ruta para el MIDENA y FFAA, tal como plantea Narcís Serra, requiere una actuación dinámica por parte del gobierno a través de su ministerio encargado “en la definición de misiones como en los temas organizativos y en los demás componentes de la política de defensa y militar” (Serra, s.f., pág. 5).

En este aspecto, el ex ministro Xavier Ponce, puntualizó que “por más de una década, creo que no se definieron las Políticas de Defensa en nuestro país [...] llegado a los doce años de la firma de paz, fue ineludible el definir esas políticas” (MIDENA, 2012, pág. 7). El pronunciamiento del ex ministro de Defensa, contradice los esfuerzos realizados en la elaboración de la Política de Defensa Nacional, materializados en el Libro Blanco de la Defensa Nacional, generado por el Ministerio de Defensa Nacional en el 2002, el cual fue un proceso único en la historia del Ecuador, y que constituyó un aporte fundamental para la construcción de la política de Defensa en consenso con la sociedad ecuatoriana.

Cabe anotar que los Libros Blancos fueron generados por muchos países del hemisferio (ver Anexo “A”), los mismos que tuvieron como referente el documento de la OEA denominado “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de Defensa”,⁶⁵ y que el Ecuador se insertó en dicha tendencia de definir los lineamientos para una verdadera transformación del sector Defensa, el cual según Pablo Celi,⁶⁶ se constituyó en “un factor de su institucionalización, pudiendo llegar a configurar mandatos constitucionales correspondientes a los valores a partir de los cuales se orienta el desarrollo de una comunidad nacional de defensa” (Celi, Resdal, 2003, pág. 1).

Pero a pesar de que el Libro Blanco de la Defensa, se constituyó en un gran avance en el tema de la Defensa, dicho trabajo recibió varias críticas, como la del mismo Pablo Celi, quien aduce que: “muchos de estos planteamientos se presentan aún en forma germinal, carecen de precisiones suficientes. Esta limitación, quizá tiene que ver con los alcances

⁶⁵ OEA, CP/CSH-492/02, 8 de Octubre de 2002

⁶⁶ Celi, Pablo, Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) de UNASUR

logrados por el debate nacional” (Celi, Resdal, 2003, pág. 13); acotando además que dicho trabajo:

“no logró una modificación del sector defensa en las formas de relacionamiento político y que no estuvo acompañado de una transformación institucional, ni que sus contenidos se articulan con reformas en el campo legal que permitan un nuevo posicionamiento social e institucional de la política de defensa sugerida”. (Celi, Resdal, 2003, pág. 23)

Cabe anotar que Pablo Celi, a pesar de sus críticas realizadas en el año 2003, fue contratado por el MIDENA en calidad de asesor en el año 2004, quien trabajó en la actualización del Libro Blanco y colaboró en el proceso de Reestructuración de FFAA.

Otro pronunciamiento crítico sobre el libro Blanco, es por parte de Diego Pérez,⁶⁷ quien realizó el análisis de dicho trabajo en su tesis de maestría, aduciendo que: “doctrinariamente no se promueve ninguna reforma y con la enunciación de los valores institucionales se evidencia el mantenimiento de la concepción tradicional de los militares sobre lo que deben ser” (Pérez, La Construcción del Libro Blanco de la Defensa en el Ecuador, 2003, pág. 107), acotando además que la inteligencia ha quedado fuera de la dirección civil, para evitar algún tipo de control en esa área, concluyendo que los militares para la consecución de sus objetivos planteados mantienen básicamente el statu quo. Bueno, este criterio se arraiga del corporativismo dejado en herencia pos dictadura, debido a la desconfianza de los militares para que ciertas áreas sean manejadas por el elemento civil, y que de antaño estaban circunscritas a la parte militar, por supuesto que con la venia de la ciudadanía, y los mismos políticos.

⁶⁷ Catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

Luego de la generación del Libro Blanco en el año 2002, bajo la administración del ex ministro de Defensa Almirante (r) Hugo Unda, no se generó un valor agregado a las mismas, hasta que en el año 2005, el Ministro de Defensa de esa entonces, el General Oswaldo Jarrín, es quien realiza la actualización de la Política de la Defensa Nacional, debido a las transformaciones del escenario geopolítico, al aparecimiento de nuevos actores y nuevas amenazas en el país y en la región. Esta agenda agregó dos ingredientes fundamentales: la seguridad multidimensional, y el respeto a los Derechos Humanos, lo cual da fe que desde esa fecha el Ministerio de Defensa, bajo el liderazgo de un ex-militar, ya dio cuenta de la Seguridad Humana y el respeto a los Derechos Humanos, habida cuenta que ni siquiera la Constitución de 1998 la concebía en dicha entonces, y no son asuntos que arrancan a raíz de la Agenda Política de la Defensa lanzada en el año 2011, donde la contempla plenamente.

El nuevo modelo de planificación establecido para el diseño de la Política de la Defensa, adolece de una grave falencia, ya que no posee una Política de Defensa establecida de referencia para la elaboración de su correspondiente agenda,⁶⁸ sino que solamente toma de referencia lineamientos generales establecidos en varios cuerpos legales, tales como: la Constitución de la República 2008 (Art.3, 147, 158, 162); el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (Objetivo No. 5); el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011 (Ámbito No. 2); la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (Art. 1, 2, 3, 4, 5), y finalmente la Ley y Reglamento de la Seguridad Pública y del Estado 2010 (Art. 6), con lo cual la Política de Defensa Nacional, quedaría al vaivén del direccionamiento político de cada gobierno de turno, al dejar abierta la posibilidad de asignar misiones a

⁶⁸ Antes del 2007, la Política de Defensa, era el Libro Blanco de la Defensa del Ecuador

FFAA, fuera de su responsabilidad legal y constitucional, en apoyo a un Plan de Gobierno.

En ese sentido, el General Oswaldo Jarrín, anota que “en Defensa no existen políticas públicas, sino que existe solamente la Política de Defensa Nacional”, para que desde este cuerpo legal se diseñe la Agenda Política de la Defensa, que es el instrumento básico para que el Ministro/a de Defensa la operacionalice en las Fuerzas Armadas, a través de la Directiva de Defensa Militar.

Un buen ejemplo regional a seguir por el MIDENA en la elaboración de las políticas y estrategias de la Defensa Nacional, lo tiene Brasil, donde se acaba de aprobar por el Congreso de ese país, la Política de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa y Seguridad, y su Libro Blanco; evidenciando el grado de responsabilidad que un gobierno tiene respecto al tema Defensa, así lo contempla los Códigos de Conducta de la OSCE “cada Estado establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares [...] Los Estados participantes definirán claramente las funciones y las misiones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente dentro del marco constitucional (OSCE, 1994, pág. 3), complementado por supuesto, con la verificación de que esas decisiones se cumplan.

Al tratar de establecer un símil entre la formulación de la Política de la Defensa en el Ecuador antes del 2007, que fue basada en el Libro Blanco de la Defensa, y posterior a esa fecha en el Plan Nacional del Buen Vivir, es necesario puntualizar que son instrumentos distintos, generados en momentos distintos; lo cual según el criterio

recabado en entrevista al catedrático Diego Pérez,⁶⁹ señala que el Libro Blanco, “si bien trazó unas cuantas líneas de reflexión en torno a lo que el país estaba pensando sobre su Política de Defensa, pero en última instancia terminaron siendo pobres y periféricas en marcar el camino de la cotidianidad del ejercicio de Política de la Defensa”; y que la construcción de la actual Agenda Política de la Defensa, “es más consistente, pues no solo marca el qué, sino el cómo, eso es lo interesante. La calidad de la discusión fue mejor, entre civiles y militares, y entre militares”, a lo cual ratifico la necesidad de reflexionar sobre la diferencia que existe entre estos dos instrumentos, que fue analizado anteriormente.

Un segundo aspecto digno de análisis sobre la administración del sector Defensa, corresponde al Sistema de Inteligencia Militar, creado a raíz del bombardeo en Angostura el 1 de marzo de 2008, y de todas las implicaciones que se produjeron, el Econ. Rafael Correa mediante decreto No. 1080 del 15-MAY-2008 conformó una comisión que investigue a los sistemas de inteligencia de la Policía y de FFAA, por una supuesta infiltración de la Agencia Central de Inteligencia de EEUU. Dicha comisión en su informe presentado el 31-OCT-2008 concluyó que la Dirección de Inteligencia del Comando Conjunto “tiene grandes debilidades en el procesamiento y análisis estratégico de la inteligencia e información” (EL UNIVERSO, 2010), por lo que tomó la decisión de modernizar los sistemas de inteligencia. Es así que se crea la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), dependiente exclusivamente del Ministerio Coordinador de la Seguridad, en reemplazo de la ex Dirección Nacional de Inteligencia, para la estructuración de políticas, análisis de información con objetivos estratégicos para la toma de decisiones” (Vistazo.com, 2009).

⁶⁹ Catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales (entrevista realizada el 15 de mayo de 2013).

Para la dirección de este importante organismo, el ejecutivo ha nombrado personas de su confianza, tanto civiles como militares en servicio pasivo, exceptuando mediante la ley de Seguridad Pública 2009 que sean militares en servicio activo, quienes han transitado por un camino escabroso en pos de inaugurar en la historia del país, un órgano ejecutor que genere Inteligencia Estratégica en favor de las instituciones del Estado, para la toma de decisiones que permitan explotar las oportunidades que se presenten en bien del país, y estar alerta ante las amenazas que puedan surgir.

El Sistema de Inteligencia inaugurado en el país a raíz del 2009, presenta hasta la actualidad dos graves deficiencias; la primera, sobre la transparencia y fiscalización; y la segunda, sobre la institucionalidad de dicho organismo, de lo cual se detallará a continuación:

Sobre el primer punto, corresponde al hecho de que la SENAIN dará cuentas únicamente a la Presidencia de la República, y a una comisión de la Asamblea Nacional, procedimiento que ha generado varios criterios negativos de varios analistas a esta decisión gubernamental, como la del ex vicepresidente de la República, León Roldós, quien la compara con la guardia del dictador Duvalier en Haití, o la oficina de inteligencia que dirigía Vladimiro Montesinos en Perú, “quienes sólo responderán al mando de la Secretaría de Inteligencia y de la Presidencia de la República y que es un organismo sin fiscalización al servicio del poder político” (Vistazo.com, 2009).

De igual manera Mario Pazmiño, ex Jefe de Inteligencia Militar, manifiesta que: "esa unidad no obedece a los requerimientos del Estado ecuatoriano e institucionales, no se trabaja por los objetivos nacionales permanentes sino por los objetivos políticos de un

partido que va a estar ahí de turno, eso no es inteligencia; esa es la inteligencia que tiene Cuba, que tiene Venezuela..." (Vistazo.com, 2009), por lo expuesto siendo la inteligencia un aspecto netamente técnico, lo lógico sería que quienes la administren, sean personas capacitadas en dicha especialidad, y que sea en base a un manejo imparcial y ajeno a cualquier injerencia política, y que se maneje como un verdadero sistema, para que favorezcan en el caso del sector Defensa, con inteligencia coordinada y oportuna para el cumplimiento eficiente de las misiones encomendadas constitucionalmente a Fuerzas Armadas.

Y sobre el segundo punto, debo manifestar que el Sistema Nacional de Inteligencia, no está brindando los frutos para el que fue creado, ya que su accionar no corresponde al nivel político estratégico, así como tampoco articula sistemáticamente a los órganos de Inteligencia de FFAA y PPNN, y lo más grave que a pesar de haber transcurrido aproximadamente cuatro años de su creación, hasta los actuales momentos no se ha expedido una Ley de Inteligencia Nacional, algo inédito ya que dicho cuerpo normativo se constituye en el documento rector de las políticas, misiones y tareas que los subsistemas como es el caso del Comando de Inteligencia Militar Conjunto y la Inteligencia Policial deben cumplir.

Lo anotado, evidencia la débil institucionalidad de este sistema, a lo cual se suma el desconocimiento de esta especialidad, y la alta rotabilidad de sus directores y funcionarios, debido a que son asignados por cuota política, incidiendo en la falta de continuidad de los proyectos de dicha institución, como por ejemplo la elaboración de la misma Ley de Inteligencia, que ha sido un trabajo arduo para quienes se empeñaron en

la elaboración de un borrador, pero que sigue postergándose, desconociendo el motivo de tamaña omisión.

Para concluir con este delicado tema, es de mencionar que la actual gestión gubernamental requiere urgentemente de la difusión de una Inteligencia Estratégica a los órganos ejecutores del actual gobierno, y más aún para las instituciones encargadas de la Seguridad y Defensa, que requiere una adecuada articulación de los diferentes órganos operativos de inteligencia como el de FFAA, en una verdadera Inteligencia Estratégica.

Un tercer aspecto de análisis de la Administración de FFAA, corresponde a la preocupación del MIDENA en fortalecer las Capacidades Operativas de FFAA, ya que en este periodo de gobierno, se ha realizado una importante asignación de recursos económicos, especialmente a partir de un hecho que marcó un hito en el país, que fue la violación de la soberanía Ecuatoriana, en el sector de Angostura, el 1 de marzo del 2008, hecho que concitó el interés de la parte política, como la del ministro de Defensa de esa época, Xavier Ponce, quien aduciendo que “habiendo abandonado a las FFAA, se vieron abocados a fortalecer sus capacidades Operativas”.⁷⁰

Pero detrás de la inculpación a FFAA por su falta de capacidad Operativa en la Defensa de la Soberanía Nacional, el apoyo consignado a FFAA a partir de esa fecha, no se dio por ninguna apreciación geopolítica o geoestratégica, sino por ideología política, pues la primera violación a la soberanía ecuatoriana, no fue el ataque de Angostura, sino que se

⁷⁰ Apuntes de Defensa 2008, Ministerio de Defensa nacional, Número “0”, pag 8

produjo cuando ese campamento clandestino de las FARC, se asentó en territorio ecuatoriano.

Pero la interrogante sobre “si conocía o no el servicio de inteligencia o de que porqué no comunicaron a tiempo, se desvanece, cuando se comprobó que se realizaban visitas al enclave guerrillero por parte de personeros nacionales y de estudiantes universitarios extranjeros” (Jarrín, 2012). Además el mismo autor anota, que el cabecilla de las FARC enviaba saludos al II Congreso de la Coordinadora Continental Bolivariana (CCB) que sincrónicamente se realizaba en Quito auspiciado también por autoridades nacionales, entre el 24 y el 27 de febrero de 2008, quienes extendieron una gran cantidad de pases para la realización de dicho evento, tal como se anota en el informe de la Comisión Alternativa que investigó los hechos de Angostura, que:

“el presidente de la CCB, también representante de la Brigada Simón Bolívar (BSB), es José Ignacio Chauvín, ex coordinador de asuntos políticos del Ministerio de Gobierno. Además, resaltan que quienes apoyaron el evento fueron Franklin Aisalla, muerto en Angostura, y Nubia Calderón. La Subsecretaría de Defensa, a cargo Miguel Carvajal, también apoyó” (Diario HOY, 2009).

Además, cabe anotar que según el mismo informe presentado por la Comisión Alternativa, “tanto Isa Conde⁷¹ como Amílcar Figueroa, diputado venezolano, pretendieron reunirse con el presidente Rafael Correa, pero ante la negativa de parte de la Presidencia para concertar una cita, esta se hizo con el ministro Larrea” (Diario HOY, 2009); además según el mayor Silva, ex jefe de la UIES,⁷² afirmó que “figuraron como

⁷¹Isa Conde es ahora un líder del Movimiento Caamañista (MC) y parte de la Presidencia colectiva del Movimiento Continental Bolivariano

⁷²Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía

colaboradores la asambleísta de Alianza País María Augusta Calle, entre otros” (Diario HOY, 2009).

En este punto, no debemos perder de vista que el objetivo de este congreso revolucionario era “contactar a las organizaciones de extrema izquierda de la región y, una vez que la estructura creciera y tuviese contactos internacionales, entregar el manejo de la misma a Reyes, más conocido como canciller de las FARC” (Diario HOY, 2009); y que su propósito era “lograr que las FARC sean consideradas como una fuerza beligerante y que no exista ninguna base militar estadounidense en la región” (Diario HOY, 2009).

Considerando los fines que tuvo el II Congreso de la CCB autorizado para su realización en nuestro país, podría ser calificado como una flagrante violación a la soberanía ecuatoriana y que FFAA tienen la misión constitucional de resguardarla, debido a la inobservancia al derecho que tiene el pueblo, de que sea respetado su territorio, porque no debía haberse autorizado y facilitado bajo ningún concepto la organización de dicho evento, que atenta contra la paz y la seguridad de nuestros conciudadanos.

La CCB es una organización que “aglutina a grupos comprometidos con la lucha armada y coordina acciones conjuntas, establece estrategias a seguir, entrena a cuadros (política y militarmente) y es un vehículo eficaz para que las FARC mantengan una presencia activa en la región” (Diario HOY, 2009); consecuentemente, el ataque de las Fuerzas Armadas y Policía Colombianas en el sector de Angostura; se constituiría en una segunda violación a la soberanía ecuatoriana, y que se constituiría en el punto de

partida, para que se tome la decisión política de destinar mayores recursos económicos a FFAA, con el fin de aumentar sus Capacidades Operativas.

El último tema de análisis en la Administración de FFAA, corresponde a la experticia en la conducción civil de los ministros y asesores del MIDENA; pues desde el año 2007 hasta la fecha, aún persiste una débil institucionalidad de dicha cartera de Estado, ya que a pesar de que los últimos cinco ministros han continuado con las políticas y directrices del actual mandatario, la alta rotabilidad de los mismos, del grupo de asesores y funcionarios asignados por cuota política y de libre remoción, frenan definitivamente la sustentabilidad de los proyectos, que coadyuvarían al cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados en la Agenda Política de la Defensa Nacional, y en la Planificación Estratégica Institucional de FFAA.

En este punto, es atinado traer a colación la postura de Narcís Serra, de que se debe intentar que la duración de los ministros de Defensa sea en lo posible coincidente con la duración del mandato presidencial, y además, tal como lo afirma Narcís Serra “evitando la práctica demasiado usual en Latinoamérica de ministros de defensa con permanencias tan breves en su puesto que no les permiten ni tener un mínimo conocimiento de la situación y, menos aún, tomar decisiones de trascendencia” (Serra, s.f., pág. 7), postura contrapuesta a la realidad ecuatoriana, el de cambiarles de ministerio o de cargo político.

Es necesario tener en cuenta, que una de las principales características del control democrático de FFAA, según la Academia General Militar de la República Eslovaca, es la experticia civil (personal civil vinculados a la administración de las agencias del

sector de seguridad) (NEČAS, s/f),⁷³ lo cual en nuestro país ha faltado un poco más de cuidado, ya que los ministros, asesores y funcionarios encargados de la administración de FFAA, adolecen por lo general de una falta de conocimiento en los temas de Seguridad y Defensa, a lo cual se suma dos aspectos, a saber: el uno es que cuando apenas comienzan a entender la dinámica de este mundo desconocido y el tiempo que le lleva a un civil superar el prejuicio civil/militar, son removidos de su cargo; y el segundo, es la desconfianza de los civiles para dejarse asesorar de personal militar profesional y conocedor del quehacer de la Seguridad y Defensa.

Lo anotado, contradice el planteamiento de Simon Lunn como elemento clave del control civil,⁷⁴ quien advierte que “es necesario establecer una combinación adecuada de personal civil y militar del Ministerio de Defensa, entre ellos un ministro de defensa civil, a fin de colocar la experiencia militar en un contexto político y económico pertinente” (Glisic, 2005, pág. 5),⁷⁵ que sería lo adecuado, pero la realidad contradice este planteamiento, ya que un gran porcentaje de militares han salido del Ministerio de Defensa, e inversamente ha aumentado los efectivos de personal civil en una infinidad de áreas donde se han creado vacantes orgánicas para la administración de dicha cartera de Estado.

K. Análisis sobre la Institucionalidad de Fuerzas Armadas

Las transformaciones institucionales, económicas y sociales pos Guerra Fría y la globalización se reflejan en la discusión sobre la Defensa en América Latina, donde aparece la multidimensionalidad de la Seguridad, induciendo a visualizar a la Defensa

⁷³ Cita traducida, texto original en inglés.

⁷⁴ Simon Lunn, es miembro principal del Control Democrático de las Fuerzas Armadas en Ginebra.

⁷⁵ Cita traducida, texto original en inglés.

Nacional como un bien público, la misma que en el caso ecuatoriano se encuentra plasmada en el Plan Nacional de Seguridad Integral, elaborado en el 2011 por el Ministerio de Coordinación de Seguridad, que como ya se anotó, dio un giro al concepto de seguridad, el de la Seguridad Integral, el mismo que de acuerdo a dicho plan “sustenta su visión y misión en el ser humano, hacia quien se dirigen todos los esfuerzos del Estado para sembrar paz, equidad, seguridad y cosechar convivencia social o el Buen Vivir de la ciudadanía” (MICS, 2011, pág. 9).

Esto hace entrever que las FFAA en cumplimiento a sus misiones constitucionales de resguardo de la soberanía e integridad territorial, ahora deberán cumplir otras misiones en apoyo a las Acciones del Estado, tal como lo afirmó el presidente de la república en la sabatina del 03 de agosto de 2013, en vista que a su criterio es improbable la posibilidad de un conflicto armado en el país. En esta orientación sobre las misiones de FFAA, no se debería perder de vista, que las mismas deben desarrollarse, apegados estrictamente a lo que demanda la constitución y las leyes, y tal como reza en uno de los Códigos de Conducta que plantea la OSCE para el control civil de FFAA, que “cada Estado participante adoptará y mantendrá medidas para impedir la utilización accidental o no autorizada de medios militares” (OSCE, 1994, pág. 6), ya que es en el cumplimiento de las misiones de Apoyo a las Acciones al Estado, donde se han presentado errores en la conducción civil, cuando con el membrete del cumplimiento de dichas misiones, el poder político ha dispuesto ciertas misiones a FFAA ajenas a su esencia, así lo demuestra varias misiones subsidiarias en apoyo a un proyecto de gobierno desde el año 2007, tales como tareas de administración de otras instituciones públicas, como las Aduanas y Petroecuador, o en proyectos de vialidad, control de invasiones, seguridad ciudadana y legislativa, etc.

La estrategia seguida por la actual administración, es sumamente peligrosa para el sector Defensa, la misma que ha venido acompañada por discursos políticos, como el de la Ministra Ma. Fernanda Espinoza, de calificar al personal de FFAA, “de ser actores orgullosos del proyecto revolucionario” (Jarrín, El Comercio, 2012), lo cual contradice al planteamiento de Wim Van Eekelen,⁷⁶ de que “la interferencia política en asuntos militares profesionales deben reducirse al mínimo” (Glisic, 2005, pág. 7), denotando un intento de politización de la institución castrense.

La conducción que realizan los ministros civiles encargados del sector Defensa, en busca de ejercer un mayor control de FFAA, está produciendo un efecto “bumerang”, cuando los mandatarios a través de sus ministros de Defensa, tratan de inyectar una base ideológica en el accionar de FFAA, así lo evidencian los varios discursos políticos de la ministra de Defensa Ma. Fernanda Espinoza, los cuales han sido blanco de fuertes críticas.

En ese sentido, sobre los intentos de involucrar políticamente al estamento militar, es una tendencia evidenciada en varios países de corte socialista como Venezuela; claro ejemplo fue el acto ideológico que realizaron 210 militares venezolanos frente a militares uruguayos, lo que “convocó al parlamento a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa para que respondan”,⁷⁷ o el caso donde el presidente Manuel Zelaya en Honduras, “destituyó al jefe del estado mayor de las fuerzas armadas, general Romeo Vásquez, quien se había negado a distribuir unas 15 mil urnas [...] para una Asamblea Constituyente que posibilite la reelección presidencial” (La Jornada, 2009), lo que ocasionó un fuerte choque de poderes entre el presidente y la Corte Suprema de

⁷⁶ Ex Senador y Ex Secretario General de la Unión Europea Occidental

⁷⁷ Disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120704/piden-a-ministros-explicar-visita-de-militares-venezolanos-a-uruguay>

Justicia y el Congreso de dicho país. Tras de los pocos casos anotados, se presenta algo mucho más grave, así lo anota el General Oswaldo Jarrín, de que “no son casos aislados sino que más bien guardan conexión, independientemente de la situación geográfica y política en la que se viva” (Jarrín, El Comercio, 2012), evidenciando en dichos mandatarios, un mal uso del poder político sobre sus FFAA.

En este camino de involucrar políticamente al estamento militar, se presenta un tema que es digno de análisis, y corresponde a la ejecución de las misiones de Apoyo al Desarrollo dispuestas por el MIDENA, amparados en el art.162 de la constitución de la república 2008, donde reza que las FFAA “podrán aportar su contingente para apoyar al Desarrollo Nacional”, debiendo primeramente aclarar que contempla en sí el concepto de “Desarrollo Nacional”, por lo que apelaré a su definición, que reza como “la capacidad que ostenta un país, una comunidad, para mejorar el bienestar social de su pueblo”;⁷⁸ bajo esta concepción de desarrollo, la participación militar es correcta y apegada a lo que demanda la Constitución de la República, para favorecer al Desarrollo Nacional, pero no es menos cierto, que en ese sentido, es necesario entender la gravedad que representa para la institucionalidad de FFAA, el involucramiento de los militares en actividades ajenas a su esencia, como es asumir mediante decretos ejecutivos las misiones anotadas anteriormente,⁷⁹ así lo confirma la catedrática Bertha García, de que “hay una tendencia en el Ecuador de utilizar a los militares en la administración pública; lo que están creando es una burocracia estatal y administrativa” (EL COMERCIO, 2012), lo cual a criterio de muchos críticos, no es lo correcto.

⁷⁸ Disponible en : <http://www.definicionabc.com/general/desarrollo-nacional.php#ixzz2JLUdGbJ>

⁷⁹ Petroecuador, Aduanas, Mega obras de Ingeniería, etc.

Alineado con este pensamiento se encuentra Fredy Rivera,⁸⁰ quien manifiesta que el involucramiento militar en estas áreas de la economía se constituye en un abuso de gobernabilidad, y “no hacen más que evidenciar la notoria incapacidad de control de los sucesivos gobiernos frente al problema de la corrupción estatal, situación que ha producido situaciones ambiguas y confusas dentro de las entidades militares” (Rivera, 2003, pág. 8). Pero lo sorprendente en este ambiente de corrupción pública imperante en el país hasta la actualidad, es que pese a las críticas por parte de los sectores privados opuestos a tal intervención militar en estas áreas de la administración pública, las FFAA aunque con pequeños altibajos han logrado realizar una buena gestión y mantener su prestigio institucional.

Correlativo a lo anotado, según una entrevista que el Diario El Telégrafo y otros medios realizaron a la ministra Fernanda Espinoza el 25 de marzo de 2013,⁸¹ acotó que las FFAA, son multifuncionales, de lo que da a entender, que podrían ser utilizadas en infinidad de misiones que el poder político las disponga, inclusive fuera de su competencia, como la seguridad exterior de las centros de detención, el control de las invasiones, la seguridad legislativa, entre otras, que será motivo de análisis más adelante.

En ese sentido, según uno de los Códigos de Conducta de la OSCE, contempla que “Cada Estado [...] establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por autoridades establecidas de acuerdo a la constitución, investidas de legitimidad democrática” (OSCE, 1994, pág. 2), que para el caso ecuatoriano, el actual mandatario ha dado un

⁸⁰ Catedrático de la FLACSO

⁸¹ Disponible en: <http://www.defensa.gob.ec/las-ff-aa-son-militares-y-militantes-del-buen-vivir/>

giro a las misiones de FFAA, orientándolas más al Apoyo a las Acciones del Estado, que propiamente a misiones inherentes a la Defensa, es así que, ha destinado mayores recursos para recuperar la Capacidad Operativa de FFAA, pero más direccionados a enfrentar las amenazas que a criterio de la misma ministra de Defensa son: la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y los desastres naturales (inundaciones), la inseguridad ciudadana; acotando que lo que corresponde a la Frontera Norte debe existir corresponsabilidad con el vecino del Norte, y las otras amenazas son compartidas a nivel regional con los países que conformamos la UNASUR, como el narcotráfico, la delincuencia transnacional, etc.; debiendo resaltar que en lo que corresponde a propiamente a Defensa, se encuentra venida a menos, a sabiendas de la importancia que es para un país, contar con unas FFAA eficientes, como estrategia de disuasión y de control de sus fronteras, para que la ciudadanía pueda trabajar en un ambiente seguro y en paz.

La ministra Ma. Fernanda Espinoza, en varios de sus discursos ha manifestado que los militares, primero son personas y ciudadanos, pero al ser preguntada si son ciudadanos, que implicación tendría el hecho de su condición de “obedientes y no deliberantes”, a lo cual respondió, que “pueden serlo en el momento, por ejemplo ahora, que tienen el derecho al voto, al suscribir un modelo de país, de sociedad, apoyando un determinado proyecto. En ese momento ejercen su derecho ciudadano” (MIDENA, 2013), a lo cual ratificó la importancia de que la Conducción actual del Sector Defensa, es una conducción política, a base de la imposición del Poder Político sobre los militares; mas no, una Conducción Democrática, ya que ciertas misiones asignadas a FFAA, no se enmarcan en lo que demanda la Constitución y las leyes creadas para el efecto, y que no

están para apoyar a ningún proyecto político, tal como enunció la ministra, de que “las FFAA son militares y militantes del buen vivir” (EL TELEGRAFO, 2013).

Los errores anotados en la Conducción civil del sector Defensa, y que han incidido negativamente en la Institucionalidad de FFAA, son las que a continuación serán analizados, para lo cual me basaré en hechos reales, los mismos que se han producido durante el periodo analizado 2007-2013, tal como se detalla a continuación:

Administración de Petroecuador

Haciendo un breve análisis sobre el problema de Petroecuador, cabe mencionar que se suscita a raíz de la denuncia de un pago en exceso de las liquidaciones del personal de la Armada que participó de dicha administración durante el periodo del 28 de Noviembre de 2007 al 30 de Julio de 2010, donde el Informe de la Contraloría General del Estado evidencia un vacío legal, debido a la decisión del mandatario Rafael Correa, que amparado en un estado de emergencia, dispone que la Armada del Ecuador se haga cargo de la administración de Petroecuador, decisión que contrapone al artículo 196 de la Ley del Personal de la FFAA reformada del 2005, donde estipula que “está prohibido que los militares en servicio activo, desempeñen cargos, empleos o funciones públicas, ajenas a su actividad militar”, con lo cual los oficiales de la Marina quedarían sin sustento legal para la defensa del pago en exceso de sus liquidaciones, según consta en la página 15 del Informe del examen especial realizado por la Contraloría, a pesar que el mismo subsecretario jurídico de la Presidencia Dr. Alexis Mera, y el Director Regional de Trabajo de Quito, Sr. Ramiro Lovato, fueron quienes respaldaron el pago de dicha diferencia, que ascendió al monto de \$ 873.405 dólares que tendrían que devolver los

176 miembros de la Marina, por concepto de cobro en exceso de sus liquidaciones y re liquidaciones.

Es necesario resaltar la importancia que tiene, que todas las acciones de los entes involucrados en la Conducción Política del sector Defensa de un Estado democrático como el Ecuador, descansen en la legalidad, es decir, en la Constitución y las leyes, y evitando que el ejecutivo abuse del mecanismo del estado de emergencia, tal como está sucediendo en el país, para involucrar a FFAA en multiplicidad de misiones, como es el hecho anotado de la designación de que la Armada se haga cargo de Petroecuador, supliendo los problemas de ineficiencia y deterioro en la administración de dicha empresa en manos civiles.

Seguridad Ciudadana

La decisión de utilizar a FFAA en la seguridad ciudadana, se ha constituido en una tendencia regional en crecimiento, pues desde hace más de una década, se ha convertido en un tema central en la agenda política de todos los países de la región. Y con esta decisión se vuelve a repetir la sentencia de que las FFAA son utilizadas para cubrir cierta deficiencia de otras instituciones públicas, así lo anota Carlos Cubas:⁸² “la ineficiencia de los sistemas policiales, judiciales y de rehabilitación en nuestros países han reintroducido el debate sobre el uso de FFAA en el tema de seguridad interna” (Ecuador en Vivo, 2011), además acota que en países como México, Guatemala, Brasil, El Salvador y Honduras han decidido utilizar a FFAA, unos de manera permanente como los dos primeros, y el resto en forma temporal. Lastimosamente no existe un

⁸² Crnl. (r) PPNN Perú, Analista en Seguridad Pública.

estudio detallado y completo que determine la conveniencia o no de utilizar a FFAA en estas misiones, solo existen criterios en pos y en contra sobre el hecho.

En el caso ecuatoriano, el gobierno a raíz de su posesión en el 2007 a través de varios estados de emergencia decretados debido a la inseguridad en el país, tomó la decisión de utilizar a FFAA en misiones de Seguridad Ciudadana, pero a raíz del 2012 el Ministro Miguel Carvajal, fue quien inició la operacionalización de la decisión gubernamental de la permanencia de FFAA en tareas de Seguridad Ciudadana, aduciendo que “no se trata de militarizar la seguridad ciudadana...se trata de que las FF.AA., como organismo del Estado, apoye a la Policía en la lucha contra el crimen, la delincuencia. Eso supone un esfuerzo que va más allá de la institucionalidad policial o militar” (EL UNIVERSO, 2012), dijo el ministro.

El discurso político del ministro Carvajal, no empata con los hechos que se están dando en el país en este aspecto, pues con la creación del Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana, se confirma la decisión de militarizar dicha seguridad, ya que se entiende que va a ser una actividad permanente para FFAA en coordinación con la PP.NN., es así que ya se firmó el convenio de cooperación y coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior el 23 de enero de 2013. Además, sobre la última sentencia enunciada por el mismo ministro, de que esta nueva tarea para FFAA, va más allá de la institucionalidad militar, es necesario acotar, que el poder político no debería vulnerar la institucionalidad de las instituciones públicas, ya que las misiones de FFAA se encuentran claramente identificadas en la Constitución, y es necesario observar lo que estipula el art. 64 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, donde reza que: “La Policía Nacional constituye

fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, para [...] la defensa interna del país en estado de emergencia” (Congreso, 2007); lo cual abaliza para cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada, el Ejecutivo mediante decreto de emergencia, disponga la intervención de FFAA; pero sin romper ninguna institucionalidad, y por el periodo que requiera dicha intervención, y no de manera permanente, tal como está sucediendo en el país.

Al problema anotado, hay que sumarle otros de diversa índole, que surgirán con la decisión de que FFAA salgan a patrullar las calles; pues no se debe dejar de lado el hecho, de que las instituciones militares han sido diseñadas para la coacción y la violencia, y su capacidad organizativa y procedimientos han sido construidos por muchos siglos para la consecución del éxito en la guerra; y tal como manifiesta el General Oswaldo Jarrín, en una entrevista realizada por un medio de comunicación, que FFAA “no tienen capacidad operacional para mantener dos misiones, legalmente no les corresponde y en tercer lugar se va a generar un grave problema entre policía y FFAA” (Ecuador Inmediato. Com, 2012), por eso es prioritario que se toman correctivos a tiempo por la parte política que administra el sector Defensa.

Sobre este tema se presenta una interrogante, es que según el Gobierno y la Policía Judicial, los índices de inseguridad se encuentran disminuyendo, y de acuerdo Instituto para la Economía y la Paz, en el Índice de Paz Global 2012,⁸³ el Ecuador escala cinco puestos en el índice de paz, del puesto 90 en el año 2011 al 85 en el 2012 ; o el discurso del presidente Rafael Correa en el enlace ciudadano 315, que en marzo de 2011 las estadísticas muestran que el 7% de personas eran asaltadas, mientras que en enero de

⁸³ Disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Ecuador-puestos-Indice-Paz-Global_0_717528273.html

2012 eran el 4%.⁸⁴ Cómo es entonces, que el mismo mandatario Rafael Correa, decide sacar a FFAA a combatir la inseguridad en el país, si el índice delincencial bajo el control exclusivo de la Policía Nacional, está decreciendo.

En ese sentido, sería importante que las autoridades de dirigir el sector seguridad, tomen en cuenta las experiencias de otros países, sobre el involucramiento de FFAA en tareas policiales, como el caso Chileno, donde el presidente del Senado de Chile, Camilo Escalona anota que: “la experiencia de los países de América Latina de involucrar a las instituciones castrenses en materias de seguridad ha sido ampliamente negativa y de un elevadísimo costo social” (CESPE, 2012); así como el pronunciamiento del ministro de Defensa de Chile Andrés Allamand, que “bajo ninguna circunstancia se verán militares reforzando el trabajo de las policías [...] salvo que estuviéramos en una situación de Estado constitucional de emergencia” (CESPE, 2012).

Servicio de Protección Público (SPP)

Continuando con el análisis de la incidencia negativa en la institucionalidad de FFAA sobre la decisión gubernamental de la participación militar en forma permanente en seguridad pública, corresponde al Proyecto de ley del Código orgánico de entidades de seguridad ciudadana, enviado por la Presidencia de la república con fecha 30-SEP-2011 a la Asamblea Nacional, donde se pretende estructurar un Servicio de Protección Público; ente específico para brindar una seguridad integral para autoridades y funcionarios nacionales, y autoridades extranjeras.

⁸⁴ Disponible en: <http://www.andes.info.ec/es/sociedad/ecuador-mejora-sus-indicadores-seguridad-ante-delincuencia.htm>

En el caso de que dicho proyecto de ley, tal cual se presentó a la Asamblea, sea aprobado por dicha instancia, que es lo más probable, debido a que lidera el partido gobiernista, es cuando se presentaría un grave atentado a la institucionalidad de FFAA y PPNN, en lo relacionado al Art.170, Num. 7 donde reza: “solicitar el apoyo de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, cuando se presuma que el riesgo para el protegido es alto y sea necesaria la coordinación con dichas instituciones, en cuyo caso el SPP será quien lidere las actuaciones” (Presidencia del Ecuador, 2011), de lo que se desprende que el personal militar y policial tendrá que subordinarse operativamente a una autoridad civil, lo cual es completamente contraproducente, ya que los únicos entes según mandato constitucional que tienen para sí el monopolio del uso de la Fuerza son las FFAA y la PPNN, y esta última según el Art. 158 de la Constitución señala que “la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional” (Asamblea Nacional, 2008).

Ascensos de oficiales al grado de General

Varios hechos sobre la calificación de Oficiales al grado de General, han provocado profundas crisis al interior de las Fuerzas Armadas; el uno fue el ascenso del Coronel Wagner Bravo, quien mediante el mecanismo de Recurso Extraordinario de Revisión, alcanzó su ascenso al grado de General por parte de la ministra de Defensa, luego de que el Consejo de Generales del Ejército y Consejo Supremo de Oficiales Generales, hayan vetado tal solicitud, lo cual a pesar de ser un recurso legal de última instancia, no deja de ser una decisión política que contrapone las normas institucionales de FFAA.

En este sentido, el caso más reciente corresponde al proceso de calificación al grado de General de tres coroneles del Ejército: Nicolás Gortaire, José Luis Castillo y Oswaldo

Moreno, hecho que causó malestar a los miembros del Consejo de Generales del Ejército, e indirectamente la solicitud de disponibilidad de dos Oficiales Generales: Marco Vera y Fabián Narváez, Comandante e Inspector del Ejército respectivamente.

Haciendo una breve cronología de los hechos, este problema inicia luego de que el Consejo de Oficiales Generales del Ejército resolviera aprobar el ascenso al grado de General de Brigada a solo tres coroneles, quedando fuera de dicha lista, los coroneles mencionados anteriormente; pero en vista de la inconformidad de los mismos, apelaron al Consejo Supremo de las FFAA, acogidos a su derecho del recurso de apelación, donde lograron su ascenso.

El problema en este caso, se presenta cuando el Consejo de Generales del Ejército, no acepta tal resolución, y se ratifican en su decisión, por lo que resuelven no asignar funciones a los tres generales ascendidos mediante Decreto presidencial 1460 del 13 de marzo de 2013, convirtiéndose en una forma de desacato a dicha resolución por parte del Comandante del Ejército Gral. Marco Vera, quien “recalcó que existe imposibilidad legal en la ejecución del ascenso, porque el Consejo de Generales del Ejército no los calificó como idóneos para subir de grado” (EL COMERCIO, 2013), por lo cual, dicho Consejo presentó un recurso de revisión al Ministerio de Defensa, que a pesar de ser ilegal, dicha Cartera de Estado ratificó lo actuado por el Consejo Supremo, aduciendo existir las vacantes orgánicas disponibles, lo cual causó un profundo malestar en dichos oficiales, por lo que dos de ellos, Nicolás Gortaire y Luis Castillo presentaron la solicitud de baja de la institución, permaneciendo solo Oswaldo Moreno en la situación profesional anotada hasta la presente fecha.⁸⁵

⁸⁵ Fecha de corte: Diciembre de 2013

Haciendo un análisis sobre los hechos anotados para el ascenso al grado de General, se puede citar varias reflexiones:

- El procedimiento de ascensos para generales, todavía adolece de una cierta subjetividad, que abre la puerta a demandas judiciales y amparos constitucionales por parte de los Oficiales afectados.
- Existe un vacío legal en la Ley Orgánica de la Defensa, que corresponde a que si un miembro del Consejo Supremo de Oficiales tenga afinidad familiar con algún Oficial a deliberar, no debería participar como miembro, y peor aún presidir dicho Consejo, pues en este caso, el General Barreiro, quien es concuñado del Coronel Nicolás Gortaire, debía haberse excusado de participar en dicho Consejo. indefinidamente.
- La decisión de aprobación o veto por parte de la ministra de Defensa en los casos de los recursos de última instancia presentados, deberían ser exhaustivamente analizados, ya que podrían lacerar la institucionalidad de FFAA, en el sentido de que si dos cuerpos colegiados militares no aceptan tales ascensos, cómo se entendería que una instancia política civil pueda aprobarlo. Este tipo de situaciones causan malestar al interior de FFAA, claro indicio fue el rumor de dimisión de varios generales, si se aceptaba que se incorporen a funciones los tres coroneles ascendidos al grado de General, situación que no ha sucedido hasta la presente fecha.
- La injerencia política a tales ascensos, pues al ser el ministro/a el recurso de última instancia de apelación sobre el Consejo de Generales y del Consejo Supremo de las Fuerzas, abre la posibilidad para que oficiales con afinidad política, sean beneficiados por favores políticos, a cambio de una futura lealtad al régimen, lo cual se constituiría en una flagrante forma de politizar a FFAA, tal como lo afirma David

Pi3n como buen manejo personal “donde los ministros de Defensa manejan a unos pocos oficiales claves que se plieguan a los deseos del ejecutivo” (Pi3n D. , 2008, p3g. 58).

Acuerdo de cooperaci3n militar Ecuador – Venezuela.

La Asamblea Nacional del Ecuador aprob3 en diciembre del 2010 el Acuerdo de Cooperaci3n t3cnico-militar suscrito entre Ecuador y Venezuela, para la realizaci3n de: capacitaciones conjuntas, transferencia de tecnolog3as, intercambio acad3mico, desarrollo de defensa en las 3reas de inteligencia militar, operaciones conjuntas de paz, investigaci3n oceanogr3fica y de la Ant3rtida. Aunque el objetivo de este convenio es estimular el desarrollo de los dos ej3rcitos, para el asamble3sta Moncayo, manifiesta que “el tema tiene algunas imprecisiones y se debe estar vigilantes ante ello. Y espera que las Fuerzas Armadas no tomen ning3n tinte pol3tico” (Asamblea Nacional, 2010).

Si bien en el campo pol3tico los mandatarios de ambos pa3ses comulguen en la ideolog3a revolucionaria socialista del siglo XXI, y se suscriban convenios de capacitaci3n, intercambios, asistencia tecnol3gica, entre otros; no se deber3a bajo ning3n concepto, permitir que los militares ecuatorianos, se contagien de la inclinaci3n sesgada hacia la pol3tica que tienen los militares Venezolanos. As3 lo confirma, lo sucedido en un recinto militar Uruguayo, que “al grito de ‘Independencia socialista’, del general venezolano Quintero, respondieron sus camaradas de armas “Viviremos y venceremos”, lo que [...] motiv3 un llamado al parlamento al ministro de defensa para que responda por el acto ideol3gico realizado y que molest3 a los militares uruguayos” (El Comercio, 2012).

A pesar que los militares ecuatorianos han permanecido por décadas alejados de la política, a diferencia de los militares Venezolanos, sería recomendable que el intercambio, o la selección de personal para las comisiones a dicho país sea muy rigurosa, para mantener al personal militar ecuatoriano alejados de cualquier injerencia política o ideológica, que es una de las formas de respetar la institucionalidad de FFAA, para no caer en un esquema parecido al caso Venezolano.

Discursos políticos.

En pos de hacer prevalecer el poder político sobre el militar, los ministros/as civiles encargados/as de la Conducción política de FFAA, tal vez por desconocimiento o deliberadamente, han venido profiriendo discursos políticos dirigidos al personal militar o sobre la institución militar, que son dignos de análisis, es por ello que primero iniciaré citando, algunos de ellos:

- El 25/May./2012: El ministro de Defensa manifestó, que “no se trata de militarizar la seguridad ciudadana...se trata de que las FF.AA., como organismo del Estado, apoye a la Policía en la lucha contra el crimen, la delincuencia. Eso supone un esfuerzo que va más allá de la institucionalidad policial o militar” (EL UNIVERSO, 2012).
- El 31/Dic./2012: “La Ministra de Defensa del Ecuador en su acto inaugural, curiosamente político, calificó a los generales, oficiales y tropa, de ser actores orgullosos del proyecto revolucionario” (Jarrín, El Comercio, 2012).
- El 17/Dic./2012: la ministra de Defensa manifestó “que los militares no solo debían ser garantes democráticos, sino actores fundamentales de este proceso” (EL UNIVERSO, 2012)

- El 26/mar/2009: La ministra de Defensa, al ser preguntada sobre la implicación que tendría en los militares, el hecho de su condición de “obedientes y no deliberantes”, a lo cual respondió; que “pueden serlo en el momento, por ejemplo ahora, que tienen el derecho al voto, al suscribir un modelo de país, de sociedad, apoyando un determinado proyecto. En ese momento ejercen su derecho ciudadano” (MIDENA, 2013).

Todo lo anotado anteriormente, hace entrever la tendencia de involucrar a las FFAA en el proyecto político de gobierno, que se constituye en una forma discreta de politizar a la institución armada, lo cual ha sido blanco de fuertes críticas por parte de analistas políticos y medios de comunicación. Aunque la tendencia de tratar de politizar a FFAA, no solo es un asunto en nuestro país, sino que es una tendencia regional, así se ha evidenciado en otros países de la región como Venezuela, Guatemala, Bolivia, Cuba, Honduras, entre otros.

La actitud de los/las ministro/as, no hacen más que lacerar la institucionalidad de FFAA con sus pronunciamientos mal ubicados; ya que como manifiesta el General Oswaldo Jarrín, que "Las Fuerzas Armadas no son los actores orgullosos de esta revolución. No pueden proteger conspiraciones inexistentes. Las FF.AA se deben al estado, únicamente al Estado" (Revista Informativa Democracia, 2013).

Escuadrón de Transporte Aéreo Presidencial

Mediante Decreto Ejecutivo No. 418, del 26 de julio de 2010, se fusionó la Casa Militar Presidencial, y el Escuadrón de Transporte Aéreo Presidencial, para el Servicio de Protección Presidencial, adscrito a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, autonomía operativa, administrativa y financiera.

Sobre la decisión anotada, aparentemente se la considera como una más de las decisiones política sin trascendencia, pero haciendo un análisis más profundo, es necesario mencionar, que la misma rompe la institucionalidad de FFAA, ya que dicha unidad es orgánica de FFAA, y al estar conformada por personal, material y medios militares, debe reglamentariamente estar sujeta al control operativo, administrativo y disciplinario del Comando Conjunto, y no con dependencia directa de todo tipo por parte de la Presidencia de la República.

Este ejemplo, así como del personal de seguridad del presidente que ya tiene prestando sus servicios en la presidencia por el lapso de aproximadamente cinco años, ratifican una vez más, la mala utilización del poder civil sobre lo militar, que incluso sobrepasa los cauces legales y constitucionales, y que crean malestar al interior de la institución militar, ya que dicha designación se la considera privilegiada para el personal militar, a la cual no todos pueden acceder, y que rompe los principios por los cuales se rige la Institución castrense, que es la equidad e igualdad entre sus miembros.

Servicio de Protección Legislativa

Durante los hechos que se protagonizaron el 30 de septiembre del 2010, la Asamblea fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación Policial, por lo cual el Presidente de la República Rafael Correa mediante firma electrónica, emitió el decreto No. 488 de fecha 30 de septiembre de 2010, mediante el cual en su Art. 2 estableció “la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas, para garantizar la soberanía nacional y el orden interno en toda la república”, mediante el cual las FFAA podían intervenir en la situación producida, para mantener la seguridad interna en el país; además, dispuso al Ministro de Defensa, para que mediante el CC.FF.AA, ejecuten un

“Plan de Contingencia” para el efecto, documento que nunca elaboró el MIDENA, el cual se constituye en el primero de varios errores de la Conducción civil de FFAA.

El segundo error, corresponde a la cantidad de “estados de excepción” decretados desde la fecha anotada, para que las FFAA intervengan en la seguridad interna, ciudadana y humana. Lo cual constituye una completa inobservancia al mandato legal de la Constitución de la República. Es así que, desde el 30-SEP-2010 hasta MAYO-2013 se decretaron veintiuno (21) “estados de excepción”, que no variaron en su redacción, sino únicamente en su fecha de expedición; los mismos que de acuerdo al art. 166 de la Constitución 2008 son ilegales, pues dicho cuerpo legal determina que “el decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. [...] Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más” (Asamblea Nacional), lo cual no se cumplió.

Otro error cometido por la parte política, corresponde a la demora en la expedición del decreto 1428 del 04-FEB-2013, mediante el cual el Presidente de la República,⁸⁶ declara el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, con lo cual luego de aproximadamente dos años y cuatro meses, se avaló legalmente la presencia militar en la seguridad de la Asamblea, lo que ha traído consigo problemas de toda índole a dicho personal, ya que al no ser una unidad orgánica de FFAA, se han presentado problemas legales que no se pudieron salvar, para dotarles de todos los medios para el cabal cumplimiento de su misión.

⁸⁶La firma del decreto fue legalizado por el Presidente de la República encargado, Lenin Moreno.

Cabe mencionar que recién el mes de abril de 2013, el Consejo Administrativo Legislativo procedió a analizar y aprobar la “Reforma al reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional” en el cual se hace referencia a la creación del “Servicio de protección Legislativa”, para proporcionar seguridad VIP al señor presidente y vicepresidente, seguridad en sus residencias, y seguridad en las casas legislativas creadas en varias provincias del país; documento habilitante, para que mediante decreto del ministerio de Defensa cree legalmente dicha unidad, lo cual terminó diluyéndose con la decisión gubernamental de devolver dicha responsabilidad a la Policía Nacional luego de casi tres años, en junio de 2013 con el reconocimiento de las autoridades políticas.

Misiones fundamentales de FFAA.

Un asunto de capital importancia se constituye la responsabilidad institucional que tiene el MIDENA, en el direccionamiento de la política de Defensa Nacional, en resguardo del mandato constitucional de garantizar la Soberanía, la Integridad territorial, y apoyar a la Seguridad Interna del Estado; la misma que ha sido materializada por los diferentes ministros/as que han pasado por la Cartera de Defensa, con la asignación presupuestaria necesaria para elevar las Capacidades Operativas Estratégicas de FFAA, para el cabal cumplimiento de sus misiones constitucionales.

Para tal cometido, el MIDENA toma como punto de referencia la actitud estratégica del Ecuador registrada en la actual Agenda Política de la Defensa, la cual es defensiva, lo que implica: “tener como mecanismo de prevención, una efectiva alerta temprana para identificar con oportunidad cualquier amenaza [...] como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar como medida de defensa del Estado” (2011, pág. 35),

concepción que ha servido de referencia para la determinación del presupuesto asignado para el sector Defensa por parte del Estado.

El COMACO implementó el Sistema de Planeamiento por Capacidades,⁸⁷ el cual busca sobre todo la determinación, desde la óptica Conjunta, de los medios materiales y de personal necesarios para el cumplimiento de las misiones fundamentales que tienen bajo su responsabilidad, es así que elaboró el “Plan Estratégico Institucional 2010-2021”,⁸⁸ y la Hoja de Ruta para la ejecución de los objetivos, estrategias y directrices de responsabilidad de FFAA constantes en la Directiva de Defensa Militar No. 01-2011 expedida por el MIDENA, para lo cual ha diseñado seis ejes, a saber: “mando y control; el despliegue y la movilidad, la inteligencia; la maniobra, vigilancia, reconocimiento, la adquisición de blancos; la supervivencia y la protección; y el sostenimiento logístico” (COMACO, 2012, pág. 24).

Cabe anotar que el Planeamiento por Capacidades proporciona un fundamento más racional para la toma de decisiones, sobre las adquisiciones que tendrán que efectuarse a futuro, teniendo claro las misiones que tienen que cumplir las FFAA, la cual recae en la responsabilidad del MIDENA en coordinación con el Comando Conjunto de las FFAA. Acotando que es necesaria la revisión de los ejes de planeamiento por Capacidades, ya que el CC.FF.AA no contempla las operaciones en Apoyo a la Gestión del Estado, lo cual se constituye en una gran debilidad para FFAA, ya que actualmente la mayor parte su accionar profesional, está orientado a dichas operaciones, y que las mismas no

⁸⁷Capacidad: es el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas (Fuente: Revista Española de Defensa, No. 220, Pag. 38).

⁸⁸ Cabe anotar que el primer Plan Estratégico de largo plazo, fue implementado por la Fuerza Naval en el año 1994; y en el año 2004 el General Paco Moncayo lanzó los denominados “Libros Negros” donde se implementa este tipo de Planificación Estratégica Institucional.

cuentan con el presupuesto adecuado para dicho fin, teniendo que desviar recursos y medios asignados para el cumplimiento de las misiones fundamentales de la Defensa, como el apoyo para el Operativo de Levantamiento del Registro social, la seguridad en las cárceles, el control de las invasiones, apoyo al Servicio de Rentas Internas, entre otras.

Haciendo un análisis sobre el mejoramiento de la Capacidad Estratégica Operativa de FFAA, se puede anotar que desde el 2007 hasta el 2013, ha tenido un crecimiento sostenido (ver Cuadro No. 6), es así que en el año 2007 inició con un 39,4% versus el 49,6% al 2012, con una asignación presupuestaria en el año 2007 de USD \$ 172.235.096,72; y en el año 2012 de USD \$ 197.689.719,16, manteniendo ligeras diferencias entre las asignaciones anuales en este periodo (ver Cuadro No. 7).

Cabe anotar que todos los ingentes recursos económicos destinados para FFAA en la actual administración gubernamental, hacen entrever la importancia que a partir del 2007 se ha dado al sector Defensa, algo incomprensible en un gobierno de corte socialista;⁸⁹ así lo demuestra el informe preliminar de gastos de Defensa por parte del Consejo de Defensa de la UNASUR, donde devela que el Ecuador es el país de la región que destina el mayor porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto militar, el 2,74% en el 2010. Colombia ocupa el 1,89%, mientras que Brasil el 0,77%, aunque es necesario mencionar que el mayor rubro asignado corresponde a salarios y otras bonificaciones del personal militar y civil activo, correspondiendo a un 65,83%, y

⁸⁹Economista Rafael Correa, Presidente de la República del Ecuador.

apenas un 10,45% para el “sistema de armas”⁹⁰ dentro de los gastos de inversión, que debido al elevado costo de los mismos, es evidente que la asignación presupuestaria para mantener operativas a las Fuerzas Armadas, es insuficiente. Debiendo anotar que el gobierno “desde el 2007 al 2012 destinó más de \$ 6.000 millones para gasto militar, según datos del Ministerio de Defensa” (La República, 2013).

Los recursos asignados para Defensa durante el periodo 2007-2013 han incidido positivamente en FFAA, ya que aunque se ha mejorado medianamente la Capacidad Estratégica Operativa de FFAA,⁹¹ se ha dado especial atención a los gastos destinados a bienestar de personal, como el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los destacamentos, especialmente los de Frontera Norte, con un monto que asciende a USD \$ 225'650.721,27;⁹² la creación de un mayor número de vivienda fiscal; equipamiento para las unidades militares, entre las principales cuyo monto asciende a UD \$ 19.247.727,70;⁹³ con lo cual se reafirma que el ser humano, es el eje principal de la acción estatal.

Pero en lo que a mejorar las Capacidades Operativas se refiere, es necesario puntualizar que mayormente las adquisiciones han sido destinadas a los siguientes tipos de misiones: Operaciones Militares de Vigilancia en la Frontera Norte, Misiones en Apoyo a la Acción del Estado, y misiones de Apoyo al Desarrollo; como son: la recuperación de la infraestructura de transporte aéreo y terrestre y de comunicaciones para el apoyo a

⁹⁰ Sistema de Armas: medios militares para asegurar la destrucción/inutilización del “blanco como arma o dispositivo de guerra” a partir de consideraciones de protección propia. Fuente: <https://sites.google.com/site/pensarennacion/sistemas-de-armas>

⁹¹ Año 2012: al 49,6%. Fuente: CC.FF.AA.

⁹² Proyecto en ejecución desde año 2010 y finaliza en año 2016. (Fuente: Dirección de Logística del CC.FF.AA)

⁹³ Dato Oficial de los años 2011, 2012, corte a 24-ABR-2013 (Fuente: Dirección de Logística del CC.FF.AA). Cabe anotar que no existe información de construcciones en los años 2007-2010.

la población; la ampliación de la infraestructura de transporte liviano; transporte aéreo liviano multipropósito; lanchas fluviales con soporte para artillamiento; proyectos de capacitación; proyecto de creación de los Batallones de Policía Militar; y se encuentra en proceso la creación de las Unidades Militares de Emergencia (UME) para apoyo a desastres, entre los principales, pero que específicamente para mejorar la Capacidad Operativa para Defensa no se ha dado mayor atención, y que requiere una atención urgente para mantener unas FFAA con una capacidad de disuasión adecuada.

No se debe perder de vista, que las misiones constitucionales y fundamentales de FFAA, son la Defensa de la soberanía y la Integridad territorial, esa es la esencia de la existencia de unas FFAA para la seguridad y Defensa de un Estado; por supuesto, sin dejar de lado, la necesidad que tiene el mismo Estado de utilizar la arquitectura institucional del estamento militar, para el apoyo a la Acción del Estado y de Apoyo al Desarrollo.

Finalmente sobre este aspecto, Simon Lunn advierte que es necesario “establecer una combinación adecuada de personal civil y militar del Ministerio de Defensa [...], a fin de colocar la experiencia militar en un contexto político y económico pertinente” (Glisic, 2005), y además, trabajar coordinadamente con personal del CC.FF.AA, para definir las líneas de acción, y priorizar la asignación de misiones, con el fin de no sobrecargar a la institución armada de misiones subsidiarias, que atenten contra el grado de Capacidad Operativa de FFAA, en cumplimiento de las misiones fundamentales de FFAA, que son la Defensa de la soberanía y la Integridad territorial, pues la preparación, doctrina, ideología y equipamiento del personal militar han sido diseñados para la Defensa Nacional, y no para: seguridad ciudadana, misiones solidarias, de

seguridad de cárceles, control de invasiones, de seguridad tributaria, seguridad legislativa, entre otras, que no hacen más que alejar al soldado de su verdadera esencia, y que para las cuales no está preparado, ni equipado adecuadamente.

Politización de FFAA.

Un aspecto fundamental en la formación y profesionalización de FFAA, corresponde a sus valores institucionales, que orientan su quehacer en favor de la seguridad y desarrollo del país, tales como: la disciplina consciente, la subordinación, la entrega irrestricta a la Defensa de la Patria, y su esfuerzo de superación institucional, sustentan la moral institucional y la ética profesional de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Los valores institucionales mencionados, son los que sustentan una filosofía de Defensa y Seguridad al servicio de los más elevados intereses del pueblo ecuatoriano, al cual se deben las FFAA, lo que les ha permitido mantenerse permanentemente en los primeros lugares de imagen y prestigio institucional, pues los hechos lo confirman, la renuncia del Ex comandante del Ejército Marco Vera, por estar en desacuerdo con la calificación de los tres coroneles al grado de General, que el Consejo Supremo de FFAA aprobó, inobservando el criterio de veto a tal ascenso, por parte del Consejo de Oficiales del Ejército.

Las FFAA ecuatorianas corresponden al modelo de institución militar de carácter profesional, que han evolucionado a través de varias gestas libertarias de Independencia, y que actualmente se han consolidado como unas FFAA victoriosas, luego de la Gesta del Alto Cenepa, donde demostraron su capacidad técnico profesional, al derrotar a unas FFAA superiores en número y medios. El prestigio bien ganado de las FFAA del Ecuador, les ha hecho merecedores del respeto de la ciudadanía, ya que son el referente

institucional, que se constituye en la fortaleza, para evitar que la política ingrese a los cuarteles, como el caso de las FFAA Venezolanas.

Sobre los discursos políticos expresados por la ministra de Defensa, y que fueron evidenciados anteriormente, la catedrática Bertha García, aduce que se han producido porque “conoce muy poco de las FFAA” y que los políticos y la ministra “piensan que si fue posible realizarlo en Venezuela es posible hacerlo aquí” (García, 2013), acotando además, que las FFAA de Ecuador son más profesionales que las Venezolanas, y que su punto fuerte es la ganancia de una guerra, que nunca se borrará de la memoria de los militares ecuatorianos, así lo anota un editorial de diario El Comercio “la tentación de mezclar el papel de las FFAA con la política puede ser una imitación de la escuela bolivariana del chavismo, pero es extraña a la tradición profesional y a la razón de ser de nuestras FFAA” (Jarrín, 2012).

Sobre los intentos de politización de las FFAA ecuatorianas, existen criterios contrarios al anotado, como el del catedrático Diego Pérez,⁹⁴ quien en entrevista manifestó que:

“Si nos vamos con lo que plantea Huntington, con lo que plantea Fitch, Ruquie, vamos a encontrar que para que las FFAA se politicen, el nivel de profesionalización de esas FFAA tiene que ser bajo, y tiene que haber un nivel de incidencia muy fuerte desde el poder político sobre las decisiones estructurales de esa institución [...] Yo creo que las FFAA ecuatorianas son profesionales, ha habido varios momentos en los que han demostrado un alto nivel de profesionalización” (Pérez, 2012).

En definitiva, el tema de injerencia política recae principalmente en el grado de profesionalismo del personal de FFAA, para no dejar que entre por la puerta de los

⁹⁴Catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales

cuarteles ninguna intrusión de este tipo, y que cualquier discurso en ese sentido, lo que causaría es malestar, más que un grado de politización del elemento armado.

Profesionalismo Militar

Uno de los aspectos sobresalientes en el análisis sobre la incidencia de la Conducción civil del sector Defensa en la institucionalidad de FFAA, corresponde a la profesionalización militar; es decir, al cuidado que los encargados de dirigir el sector Defensa, tengan en profesionalizar a los militares, evitando sobrecargar de misiones que los alejen de su verdadera esencia, así lo anota Thomas Bruneau, quien plantea que los encargados de dirigir a dicho sector deberían “considerar también si sus Fuerzas Armadas pueden de hecho cumplir los papeles y lograr las misiones que se les asignan, y a qué costo” (Bruneau T. , 2009).

En este sentido, varios analistas sobre la relación civil-militar en América Latina han coincidido que “el incremento de la profesionalidad no ha supuesto la normalización democrática de estas relaciones. Debe avanzarse hacia una profesionalidad con adjetivo, es decir, una profesionalidad democrática” (Serra, s.f., pág. 9), que es justamente la intención del poder civil en el Ecuador, que a través de varias modificaciones en la Constitución, y la designación de un civil a la cabeza del Ministerio de Defensa, han buscado la completa subordinación de los militares al poder político, que se constituiría en una tarea titánica, si los civiles encargados de la administración del sector Defensa y militares no mantienen los mismos valores de respeto a lo que demanda la Constitución y las leyes creadas para el sector Defensa, y tal como plantea Morris Janowitz,⁹⁵ que “el

⁹⁵ Janowitz M., Fundador de la sociología militar y contribuyó al establecimiento de relaciones cívico-militares contemporáneas. Fundó el Seminario Interuniversitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, así como la revista *Armed Forces & Society* .

principio de control se encuentra en el nivel profesional que el ejército se impone a sí mismo y los valores civiles que adopte” (Glisic, 2005, pág. 3), que es la única forma para que la profesionalidad democrática anotada se haga efectiva en nuestro país.

El modelo de control político civil de FFAA, instaurado en el Ecuador a raíz del 2007, con el nombramiento de ministros/as civiles de Defensa, se encuentra alineado al planteamiento del “Control Objetivo” planteado por Samuel Huntington, es decir, que “logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos la herramienta del Estado” (Huntington S. , 1995), que es justamente la estrategia implantada por todos los ministros/as civiles que han pasado por el MIDENA, quienes han diseñado una Agenda Política para el sector Defensa, anclada en los objetivos del Plan de Gobierno del Buen Vivir, haciendo hincapié en el apoyo de las FFAA a las Operaciones de Apoyo a la Acción del Estado y las de Apoyo al Desarrollo, que en su operacionalización han sobrepasado sus atribuciones, disponiendo que FFAA inclusive cumplan misiones alejadas a su verdadera esencia, como las que fueron mencionadas anteriormente.

Pero un aspecto a considerar en el Control Objetivo planteado por Huntington, es “el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo” (Huntington S. , 1995), ósea respetando la institucionalidad de FFAA, sus normas y procedimientos internos; muy independiente de la ideología política imperante, situación que no sucede en nuestro país, ya que la actual ministra de Defensa, atribuye a las FFAA de ser los actores de su revolución política, lo cual catalogo como un discurso mal ubicado tal vez por su desconocimiento en el área militar, pero que afortunadamente ha quedado en la retórica, pues los hechos evidencian que las misiones constitucionales no han cambiado, pero que debido a la baja probabilidad de guerra existente, el esfuerzo de FFAA bajo el

direccionamiento político se ha concentrado en las operaciones de apoyo a la Acción del Estado y Apoyo al desarrollo. Debiendo no perder de vista que la Conducción de FFAA, debe ser una Conducción democrática, es decir, enmarcada en lo que demanda la Constitución y las leyes, respetando su institucionalidad, y fortaleciendo el profesionalismo militar, por sobre cualquier planteamiento político y/o ideológico.

Según la Agenda Política de la Defensa, “los lineamientos políticos, mediante los cuales el Estado concibe la Defensa Nacional, implican una institucionalización funcional de la Defensa, que entre otros elementos, tiene que ver con [...] la capacidad técnico – profesional de las FFAA” (MICS, 2011, pág. 13); en este caso, los encargados de dirigir el sector Defensa, tienen responsabilidad de la profesionalización de FFAA, y que se constituye en un tema central, ya que en caso de una desatención en este aspecto, según Eliot Cohen (2003),⁹⁶ podría ser devastador para un uso efectivo de la fuerza militar, en caso que el Estado lo requiera.

A pesar de que la mayoría de académicos y analistas concuerdan que los ministros/as civiles pueden manejar a los militares en términos políticos, sin que sea necesario que tengan conocimientos en temas de Seguridad y Defensa, tal como plantea David Pión “los gobiernos pueden y han logrado manejar a los militares políticamente. Por todas partes de Latinoamérica, los presidentes y sus ministros de defensa han tenido éxito en reducir el tamaño, los presupuestos y la influencia política de las FFAA” (Pión & U., 2013). En cambio Thomas Bruneau, enfatiza que “los políticos deben tener un conocimiento suficiente para decidir qué tareas deberían serles asignadas” (Bruneau T. , 2009, p. 20), planteamiento razonable, ya que en el caso Ecuatoriano, a FFAA se le

⁹⁶ Cohen, Eliot A.: *Supreme Command: Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. Londres: Simon&Schuster UK Ltd.

están asignando una multiplicidad de tareas subsidiarias, sin tomar en cuenta están afectando a su grado de operatividad, ya que a pesar de estar actualmente a un 49%, se les sigue disponiendo otras misiones subsidiarias, en desmedro de su preparación para el cumplimiento de sus misiones fundamentales.

Para concluir sobre el tema de la profesionalización militar, es pertinente acotar la necesidad de potenciar el talento humano de FFAA en pos de una cabal profesionalización, primeramente en su sus misiones fundamentales, es decir en su naturaleza y rol estratégico, definiendo perfectamente a las amenazas a las que deben enfrentarse, y secundariamente capacitarse en las tareas que paralelamente tengan que cumplir los militares en apoyo a la Acción del Estado y de Apoyo al Desarrollo, así lo anota el Dr. Fernando Bustamante,⁹⁷ de que “los papeles domésticos pueden ser muy importantes, pero en definitiva tienen que presentarse (séanlo o no) como secundarios respecto a la función primaria de defensa de la soberanía frente a posibles enemigos foráneos” (Bustamante, 2003, p. 13), que es lo correcto, y que justifican plenamente la existencia de unas Fuerzas Armadas en un país.

L. Conclusiones Finales

El Ecuador ha sufrido periodos de ingobernabilidad y falta de institucionalidad, producto de su incapacidad de asimilar y procesar los conflictos internos e institucionales durante los últimos quince años; esta problemática ha reflejado una intervención de los militares en la política de nuestro país, a pedido de los mismos políticos y ciudadanía, lo cual ha sido superado ampliamente durante el mandato del

⁹⁷ Ex Ministro Coordinador de la Seguridad Interna y Externa en 2007; Ex Ministro de Gobierno, Policía y Cultos en 2008; actual Asambleísta, es Presidente de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional.

Econ. Rafael Correa, donde se ha evidenciado la preponderancia de las atribuciones de los civiles encargados de la Conducción del sector Defensa, sobre los militares, donde sus políticas han estado encaminadas a suprimir los pocos rezagos de la postura aislacionista y corporativista que venían manejando las Fuerzas Armadas pos dictadura.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional actualmente se encuentra en un período de transformación institucional, con una nueva orientación de sus funciones y capacidades, conforme lo estipula la Agenda Política de la Defensa, fundamentado en el Plan Nacional del Buen Vivir, abandonando la hipótesis de conflicto tradicional y preparando a la institución militar para responder a las demandas de una sociedad en tiempos de paz, con una dimensión más humana e integral, insertándose en todos los campos de acción del aparato estatal, a partir de sus aportes concretos en la Defensa y Seguridad del país, en resguardo de la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. De igual manera, en el campo internacional ha procurado la integración regional en el contexto de la UNASUR, no sólo para enfrentar los efectos de la globalización, sino además para contribuir a la construcción de un mundo multipolar y de identidad regional, preparando a FFAA para que esté en condiciones de responder a los intereses de los países latinoamericanos.

El concepto político actual de la Defensa, se encuentra fundamentado en tres pilares: la defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías y la cultura de paz, en ese contexto el Ministerio de Defensa se encuentra llevando a cabo el proceso de Restructuración de FFAA, que busca un nuevo tipo y diseño de Fuerzas para alcanzar los objetivos planteados, y enfrentar las nuevas amenazas y factores de riesgo.

El Ministerio de Defensa, con el fin de operacionalizar el concepto político constante en la Agenda Política para Defensa, ha implantado una nueva forma de conducir y controlar a los militares, haciendo prevalecer el poder político por sobre el militar, quienes por su condición de obedientes y no deliberantes, han venido cumpliendo subordinadamente las políticas y disposiciones de varias autoridades que han liderado la Cartera de Defensa, pero en ese camino, ya sea por desconocimiento o deliberadamente, han venido cometiendo varios errores en dicho control, llegando en ciertos casos, a incidir negativamente en la institucionalidad de Fuerzas Armadas.

Una sociedad o un Estado tienen una institucionalidad más avanzada y fuerte, en tanto sus normas y leyes sean no solamente eficientes, sino respetadas y aplicadas plenamente, que es justamente el pilar en el cual deberían fundamentar el accionar de la Conducción del sector Defensa, ajustando su gestión a una verdadera Conducción Civil Democrática, es decir respetando la Constitución y las leyes creadas para este sector,

En ese sentido, que la Conducción civil del sector Defensa en el Ecuador, ha estado marcada por una fuerte orientación del Ejecutivo, hacia su Plan de Gobierno, ha generado que todos los sectores cumplan fielmente el proyecto gobiernista de la revolución ciudadana; inclusive en ciertos casos irrespetando su institucionalidad, que es el caso del presente análisis, teniendo como premisa que las Fuerzas Armadas, no se deben a un Plan político de Gobierno, sino al Estado.

Iniciaré puntualizando que la génesis de este grave problema, es la inexistencia del instrumento orientador para el sector Defensa, que corresponde a la Política de Defensa Nacional, la misma que anteriormente se encontraba plasmada en el Libro Blanco de la

Defensa, al igual que muchos otros países, y que el Ecuador adoptó desde el año 2002 en base a los “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de Defensa” emitidos por la OEA, la conceptualización de la ONU para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua entre los Estados, el mejoramiento de la relación civil-militar, y en la búsqueda de la anhelada paz.

Luego de que el Libro Blanco fuera reemplazado por la Agenda Política de la Defensa diseñada por el Ministerio de Defensa Nacional en el año 2008, en apoyo a los objetivos de un Plan de Gobierno, el Plan del Buen Vivir, que si bien articula políticas transversales centradas en el bienestar del ser humano constantes en la Constitución, en el Plan de Seguridad Integral y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, no establece claramente una Política de Defensa Nacional, con lo cual las misiones de FFAA quedarían al vaivén de la orientación que den los diferentes gobiernos de turno; debiendo diferenciar la concepción de Defensa con la Seguridad, claro ejemplo nos da el país más desarrollado de Suramérica, Brasil, donde se ha diseñado una Estrategia para la Defensa, y otra Estrategia para la Seguridad.

Los lineamientos políticos mediante los cuales el Estado debe concebir la Defensa Nacional, deben estar plasmados en las Políticas de la Defensa Nacional, lo cual implica una verdadera institucionalización funcional de la Defensa, que entre otros elementos, tiene que ver con la generación de instrumentos orientadores para la conservación de la soberanía, la integridad territorial, así como el diseño de las orientaciones generales para el empleo de las capacidades militares, tanto para la Defensa ante una agresión externa, como para la seguridad interna; y que en coordinación con otras instituciones del Estado estar en capacidad de enfrentar las amenazas que pongan en peligro a la población; con

una conducción que cumpla fielmente lo que demanda la constitución, las leyes y respetando la normatividad de la institución armada, ya que es la única forma de construir una sólida institucionalidad democrática.

Cabe anotar, que en el Ecuador ha existido una débil conceptualización de lo que es en sí, la Conducción civil democrática del sector Defensa, ya que la Conducción civil per se, como se anotó anteriormente, no garantiza la efectividad de dicha conducción, sin que deba importar quien administre o conduzca el sector Defensa, sea un militar o un civil, un hombre o una mujer, sino que quien lo ejerza tenga pleno conocimiento del área de la Seguridad y Defensa, enmarcado en lo que demandan las leyes y respetando la institucionalidad de la entidad que lideran. Porque caso contrario, cuando recién comienzan a entender la dinámica del sector Defensa, son removidos de sus cargos, ya que la mayoría son asignados por cuota política, con lo cual las FFAA quedan al vaivén de la política, afectando consecuentemente a su cabal desarrollo.

La Conducción civil del sector Defensa, desde el año 2007 como se manifestó anteriormente, se encuentra en apoyo a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, que al verdadero cumplimiento de las misiones constitucionales de FFAA, lo cual ha conllevado a desviar la atención de los militares, hacia las misiones subsidiarias; lo cual está conllevando a una cierta desprofesionalización del personal militar, al dejar de lado su instrucción militar para la Defensa, sus lecciones de tiro, sus ejercicios tácticos y maniobras; originando una cierta desnaturalización de la formación militar, un claro ejemplo nos da la violación de la soberanía, cuando un campamento de las FARC se asentó en territorio ecuatoriano, sin que la parte militar haya detectado, ya que

seguramente un gran porcentaje de personal militar se encontraba implicado en el cumplimiento de otras misiones en apoyo a las acciones del Estado.

Además, no se debe perder de vista, que detrás de las relaciones internacionales, siempre estarán presentes los intereses de cada Estado, y que la paz aparente puede ser tan volátil, como el caso anotado de la violación de la Soberanía del Ecuador, con el ataque de las Fuerzas Armadas Colombianas en territorio Ecuatoriano, en Angostura el 01 de marzo de 2008, hecho que concitó el interés de la parte política, incluso llegando el Ejecutivo a romper las relaciones diplomáticas con el vecino del Norte.

Es así, que las estrategias adoptadas por la parte militar ante dicha agresión, fue la actualización de la planificación de Defensa ante la eventualidad de que la relación diplomática con Colombia se agrave. Lo anotado ratifica la necesidad de que un país mantenga unas FFAA preparadas y equipadas no solo para una eventual disuasión, sino inclusive para sentarse a la mesa de negociaciones; o el caso eventual de apoyo militar a cualquier país en el contexto de la UNASUR; es por ello, que producto de esta agresión el Gobierno destinó ingentes recursos para fortalecer las capacidades Operativas de FFAA.

Pero en ese intento de fortalecer las Capacidades de FFAA para la Defensa, dicho esfuerzo se diluyó, cuando los recursos económicos fueron mayormente orientados al mejoramiento de las capacidades para las operaciones militares en Apoyo a las Acciones del Estado y Apoyo al Desarrollo, que específicamente para Defensa, lo cual es hasta cierto punto es comprensible ante un gobierno de corte socialista, y de una improbabilidad de hipótesis de un conflicto armado con otro Estado, pero que

definitivamente inciden negativamente en la preparación de unas FFAA, que hasta ahora han demostrado un alto grado de profesionalismo, incluso de ser victoriosas durante el último conflicto armado con el Perú en el año 1995.

La Conducción Civil del sector Defensa, que si bien, ha sido acertada en muchos aspectos, como la preocupación por el bienestar del personal militar, tanto en sus remuneraciones como en sus alojamientos; la asignación de recursos para aumentar la capacidad operativa de FFAA; el avance en temas de género y Derechos Humanos; la integración y cooperación internacional; la transparencia en temas de gastos de Defensa y de Auditoría Interna; entre muchas otras, también en ese camino, se han venido cometiendo varios errores, como es la asignación de un gran número de misiones subsidiarias, incluso sobrepasando la capacidad legal y operacional de FFAA, así como, de algunas acciones civiles que caen en el terreno escabroso de un intento de politización de Fuerzas Armadas.

Durante este periodo de gobierno, es digno resaltar el mejoramiento de la relación civil-militar en el Ecuador, donde los soldados se encuentran más cerca de la población, a través de las diferentes acciones que desarrolla FFAA en Apoyo a las Acciones del Estado, con lo cual el nivel de prestigio y credibilidad se han mantenido en los primeros lugares por sobre otras instituciones del Estado; pero debiéndose considerar que este apoyo sea dado, amparado en lo que demanda la Constitución y las leyes creadas para el efecto, y sin romper ninguna institucionalidad, como la asignación de misiones policiales permanentes a FFAA (seguridad ciudadana, seguridad de los Centros de Detención, Control de Invasiones y Cachinerías, Protección legislativa, entre otras); o misiones que se hallan fuera de su naturaleza o competencia, como: en la administración

pública de las Aduanas y de Petroecuador, mega proyectos de infraestructura, entre otras; con lo cual, ciertos intereses y misiones institucionales podrían mezclarse con aquellos de la totalidad del Estado, o viceversa, y que finalmente las FFAA terminan supliendo la deficiencia civil en la administración de otras instituciones públicas.

Los nuevos escenarios y la coyuntura interna del país, requiere de la participación de las FFAA en apoyo a las Acciones del Estado, pero debiéndose considerar que las mismas no se encuentren fuera de la naturaleza de FFAA, tal como la misión de la seguridad ciudadana que realiza FFAA conjuntamente con la Policía Nacional, lideradas por el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana, debiendo analizar lo manifestado por el General Oswaldo Jarrín, que se está generando una Policía Militarizada, la misma que no tiene capacidad legal para ejercerla; y que además, se están sustituyendo decisiones y políticas públicas con el empleo de las FFAA, que el gobierno y su buró político deberían tomar en cuenta.

Las Fuerzas Armada no deberían estar involucradas en la prevención, control y restricción del delito, así lo estipula el art. 158 de la Constitución de la República 2008, y el art. 11 lit. a. de la Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009, que a las FFAA corresponde cumplir con su misión fundamental de Defensa de la Soberanía e Integridad territorial, y a la PPNN, la protección interna, el mantenimiento y control del orden público (art. 11 lit. b), debiendo anotar que se pretende violar dichos preceptos legales, al disponer que FFAA realicen permanentemente este tipo de misiones policiales, con el dictamen de un Juez del Tribunal de Menores, lo que a claras luces se evidencia que no es un proyecto viable, ya que se atenta contra la legalidad, y la institucionalidad de FFAA, al desnaturalizar sus misiones constitucionales.

Si bien la Constitución contempla que las FFAA y la Policía son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, y según manifestó el Presidente de la República, que la responsabilidad de la protección interna y el mantenimiento del orden público, no es responsabilidad exclusiva de la Policía,⁹⁸ y que es una función privativa del Estado; es necesario aclarar, haciendo alusión al art. 156 de la Constitución de la República 2008, donde si bien reza que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado, pero textualmente reza que es responsabilidad de la Policía Nacional; y concomitantemente con el art. 163 de la constitución, se encuentra el art. 11, lit “b” de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, donde reza que es misión de la Policía Nacional, la seguridad ciudadana y el orden público, así como proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Es legal y razonable que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siempre y cuando no sean misiones permanentes, sino que intervengan cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada, y que además, se encuentren amparados con un decreto de estado de excepción, el cual avale la complementariedad de las acciones de FFAA y PPNN durante el tiempo que estipule dicho decreto;⁹⁹ ya que de lo contrario, esa dualidad en esa misión policial podría causar fricciones entre ambas instituciones, y que además, las FFAA no disponen del amparo legal para intervenir, tal es el caso que en delito flagrante pueden realizar detenciones, pero no tienen el amparo legal para judicializar ningún caso, por lo que les corresponde entregar a los detenidos a algún miembro de la institución Policial.

⁹⁸ Extracto de discurso del Sr. Econ. Rafael Correa en el cambio de mando del Jefe del CC.FF.AA., 25 Abril 2012.

⁹⁹ Reza en el art. 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009

Un tema que ha generado muchas críticas en los últimos tiempos, corresponde a los discursos políticos de los Ministros de Defensa, ya sea vulnerando la institucionalidad de FFAA, o motivando el apoyo del personal militar a un Plan de Gobierno, y de calificar a los soldados como actores orgullosos de la revolución ciudadana en recintos militares, los cuales, si bien son un tanto complejos y altamente políticos, no implica necesariamente que las FFAA vayan a perder su profesionalidad y por lo tanto se dejen politizar; pues hasta el momento los militares han demostrado altos estándares de profesionalización y de ser unas FFAA victoriosas, y a criterio personal y de varios analistas anteriormente citados, se tiene el convencimiento de que difícilmente los soldados permitan que la política influya en su ideología y profesionalismo, pero si es claro, que crean malestar al interior de los cuarteles, al no estar acostumbrados a este tipo de pronunciamientos.

En este sentido, lamentablemente es necesario mencionar una práctica que se está volviendo usual y que definitivamente se encuentra afectando a la institucionalidad de FFAA, sobre la politización de un grupo reducido de personal militar, debido al establecimiento de un sistema clientelar en el sector Defensa, tal como lo afirma David Pión (2008) que quienes sirvan positivamente a los intereses políticos del ejecutivo, reciban retribuciones profesionales y se propicie un sistema clientelar hacia personal militar, la cual se consideraría una estrategia peligrosa, si al interior de los cuarteles el personal no se encuentre laborando bajo condiciones aceptables de bienestar.

Me referiré a varios casos, como el de Oficiales Superiores que han cumplido funciones en la administración pública como Aduanas y Petroecuador que han llegado a alta graduación; o el caso de mantener un cuerpo militar de servicio de protección

presidencial por más de cinco años por decisión presidencial, sin que hayan sido relevados, lacerando la institucionalidad de FFAA, ya que viola la normativa militar en ese aspecto;¹⁰⁰ quienes perciben por concepto de viáticos y subsistencias un rubro apetitoso adicional a su salario, con lo cual se crea una cierta inequidad con el resto de personal de FFAA; o sobre las calificaciones de ascenso al grado de General o Contralmirante, en los cuales en recurso de última instancia, el ente político por varias ocasiones ha tomado la decisión de aprobar, quedando dichos oficiales incondicionales ante el poder político; inobservando las resoluciones de dos entes colegiados, que son los Consejos de FFAA y del Consejo Supremo de FFAA; lo cual no debería darse, ya que dicho proceso no debería llegar a la dirimencia del Ministerio de Defensa, sino ser un proceso transparente institucional militar, apegado a la normativa militar, bajo los preceptos de justicia, transparencia y legalidad.

Igualmente, esta politización seguramente se dará, en el nuevo proceso que se está implantando en el MIDENA para la designación de agregados de Defensa, ya que la normativa establecerá que el Comando Conjunto de FFAA, remita las ternas de oficiales candidatos (tres por cada agregaduría) a dicho Ministerio, para que sea el personal civil quien realice la designación del Oficial elegido, lo cual a claras luces es una forma de politización, ya que los oficiales elegidos buscaran nexos con personal civil, para optar por esa honrosa designación hacia algún país extranjero de su preferencia.

Otra acción de politización, se registró en la construcción de la Política de Género, donde la ministra de Defensa realizó la entrega de reconocimientos y encomios al personal de la comisión que realizó dicho trabajo, ya que rompió las normas de

¹⁰⁰ Oficiales dos años, Tropa tres años.

procedimiento que FFAA tiene estipulado para el otorgamiento de este tipo encomios, ya que los mismos son otorgados en casos de hechos sobresalientes que demanden verdadero esfuerzo, valor y sacrificio, y no por cumplimiento cabal de sus obligaciones profesionales.

Al final del presente trabajo de investigación, se puede determinar que la Conducción Civil del sector Defensa en el Ecuador, durante el periodo 2007-2013, si bien ha logrado insertarse en la tendencia regional de controlar a los militares en muchos aspectos, de mejorar las Capacidades Operativas de FFAA, y de procurar el bienestar de los soldados; en ese camino los civiles encargados de conducir a FFAA, ya sea por desconocimiento en los temas de Seguridad o Defensa, o deliberadamente por cumplir un Plan de Gobierno, si han incurrido en varias acciones políticas que ya fueron mencionadas, y que han incidido negativamente en la institucionalidad de FFAA, es decir, en el irrespeto de la normativa militar interna, de un estamento que se rige y se regula por sus propias leyes y reglamentos.

Afortunadamente, existe un punto fuerte de contrapeso ante la posibilidad anotada de politización, es el que el país, tiene la ventaja estratégica de contar con unas Fuerzas Armadas altamente profesionales, dedicadas al servicio de la Patria; y la gran mayoría de personal militar, alejados de cualquier injerencia política. Sería muy improbable, que esa tendencia de politización llegue a generalizarse en los militares, por supuesto, con la excepción de ciertos casos como los que fueron mencionados, y a los cuales la institución castrense seguramente estará vigilante.

Una buena decisión política sería, que los funcionarios que laboran en el Ministerio de Defensa, impulsen el desarrollo de la Escuela Suramericana de Defensa, con el fin de generar doctrina de seguridad y defensa regional, alejada de cualquier influencia ideológica, para que se capaciten en estos temas, ya que así se asegurará una adecuada Conducción de Fuerzas Armadas, propiciando a que los soldados trabajen en un ambiente de respeto a su institucionalidad, y dedicados plenamente a los quehaceres que la constitución y las leyes la demandan.

De igual manera, sería recomendable, que el ejecutivo analice con su buró político, cuáles de las misiones asignadas a FFAA, caen en el campo de la sustitución de decisiones políticas y de política pública; así como, la necesidad que los funcionarios del Ministerio de Defensa, se sienten a dialogar con oficiales del Comando Conjunto de FFAA, con el fin de que en común acuerdo y compartiendo los mismos valores democráticos, definan las misiones que están en capacidad de cumplir eficientemente, evitando la designación de misiones que se encuentran fuera de la naturaleza, y la consecuente desprofesionalización de sus miembros.

Finalmente, es necesario reflexionar que nos encontramos en un mundo globalizado, conflictivo, cargado de intereses, de nuevas amenazas y de factores de riesgo transnacionales, y no se debería subestimar a Fuerzas Armadas, y peor aún, apostar para su debilitamiento; se debe recordar, tal como anota Alberto Molina,¹⁰¹ que el poder militar es un recurso de negociación, de gestión política y es un instrumento fundamental para la seguridad y desarrollo de los Estados.

¹⁰¹ Publicación en el Diario El Norte (Ibarra) del 10 de abril de 2014

N. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, P. (2005). *La Administración de la Defensa en el Ecuador* (Primera ed.). (PUCE, Ed.) Quito, Quito, Ecuador: V&O Gráficas.
- Asamblea Nacional. (22 de Diciembre de 2010). *Boletín de Prensa Electrónico No. 33*. Recuperado el 22 de Agosto de 2013, de Gral. Paco Moncayo: <http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.pacomoncayo.ec%2Fboletin33.pdf&ei=Nr4WUp35LaLn2AXEjoAo&usg=AFQjCNFs9NoJwX21Irry0ZYkbQ3oAxDRWg&bvm=bv.51156542,d.eWU>
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.
- Bonilla, A. &. (2010). *Defensa y Democracia en América, hacia una cultura de diálogo y paz*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.
- Bruneau, T. & Matel, F. (2008). *Hacia una conceptualización de la democratización y las relaciones civiles-militares* (Vol. 5). (C. f. Relations, Ed.) California.
- Bruneau, T. (2009). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Citado en Revista: Escenarios actuales* , 20.
- Bruneau, T. (2009). Paradigma confrontacional del Control Político frente al Dilema de la Seguridad. *Escenarios Actuales* .
- Bustamante, F. (2005). *La Administración de la Defensa en el Ecuador* (Primera ed.). (PUCE, Ed.) Quito, Quito, Ecuador: V&O Gráficas.
- Bustamante, F. (2003). *Tensiones en la relación civil-militar en el Ecuador del siglo XXI*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador.
- Celi, P. (2004). *Parlamento y Defensa en América Latina, Los Parlamentos y la dimensión institucional de las Políticas de Defensa*. Buenos Aires: Resdal, Gilda Follietti & Luis Tibiletti.
- Celi, P. (2003). *Resdal*. Recuperado el 22 de Mayo de 2013, de Los Libros Blancos y la relación civil – militar: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-celi.pdf>
- CESIM, C. d. (2009). Paradigma confrontacional del Control Político. (E. d. Chile, Ed.) *Escenarios Actuales* (3), 35.
- CESPE. (28 de Junio de 2012). *POLÉMICA POR ESTRATEGIA DE SEGURIDAD QUE PERMITE TRABAJO CONJUNTO ENTRE POLICÍAS Y FFAA*. Recuperado el 06 de Mayo de 2013, de <http://cespe.espe.edu.ec/tag/polemica-por-estrategia-de-seguridad-que-permite-trabajo-conjunto-entre-policias-y-ffaa/>
- Clausewitz, K. (2002). *De la Guerra*. Recuperado el 16 de Feb. de 2013, de Libro dot. com: <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf>

- COMACO. (2012). *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*. Recuperado el 04 de Dic. de 2012, de http://www.ccffaa.mil.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=57
- COMACO. (Jun. de 2012). *Planeamiento Militar por Capacidades*. Recuperado el 01 de Mar. de 2013, de http://www.slideshare.net/comaco2013/revista-ffaa-2012?utm_source=slideshow03&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow_loggedout
- Congreso, N. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Congreso, N. (2009). *Ley de Seguridad Pública del Ecuador*. Quito.
- Congreso, N. (2007). *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*.
- Diario HOY. (03 de Agosto de 2009). *Continental Bolivariana en Ecuador*. Recuperado el 20 de Mayo de 2013, de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/continental-bolivariana-en-ecuador-361203.html>
- ebookbrowse. (s.a.). *Conceptos básicos de Institucionalidad Política*. Recuperado el 26 de Marzo de 2013, de <http://ebookbrowse.com/conceptos-basicos-de-institucionalidad-politica-doc-d38917020>
- Ecuador en Vivo. (04 de Mayo de 2013). *Ecuador rechaza radares chinos y estudia ofertas de Francia, España e Italia*. Recuperado el 04 de Mayo de 2013, de http://www.ecuadorenvivo.com/20130504109737/politica/ecuador_rechaza_radares_chinos_y_estudia_ofertas_de_francia_espana_e_italia.html
- Ecuador en Vivo. (22 de Marzo de 2011). *La Seguridad Ciudadana, se discute desde la Academia*. Recuperado el 04 de mayo de 2013, de http://www.ecuadorenvivo.com/2011032269093/opinion/la_seguridad_ciudadana_se_discute_desde_la_academia.html
- Ecuador Inmediato. (09 de Oct. de 2008). Recuperado el 05 de Nov. de 2012, de http://www.httpwww.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=86990&umt=ffaa_ecuador_tenian_escuela_torturadores_en_tiempos_febres_cordero_video
- Ecuador Inmediato. (13 de Enero de 2008). *Ecuador: Bomba de tiempo en Fuerza Naval*. Recuperado el 10 de Junio de 2013, de http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=68988&umt=ecuador_bomba_tiempo_en_fuerza_naval
- Ecuador Inmediato. (05 de Enero de 2008). *Innegable crisis en la cúpula de la Fuerza Naval de Ecuador*. Recuperado el 04 de Junio de 2013, de http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=68433&umt=innegable_crisis_en_cupula_fuerza_naval_ecuador

- Ecuador Inmediato. (28 de Ene. de 2010). *Rebelión social fue aprovechada por grupos de poder para derrocar a Abdala Bucaram según Juan Paz y Miño*. Recuperado el 29 de Nov. de 2012, de http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=120511&umt=rebelion_social_fue_aprovechada_por_grupos_poder_para_derrocar_a_abdala_bucaram_segun_juan_paz_y_mino_audio
- EL COMERCIO. (15 de Marzo de 2013). *Comandante del Ejército dice que 'se está cumpliendo' con 3 ascensos*. Recuperado el 07 de Mayo de 2013, de http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Comandante-Ejercito-FFAA-cumpliendo-ascensos-Fuerza-Terrestre_0_883111717.html
- EL COMERCIO. (20 de Marzo de 2012). *FF.AA. mantienen su presencia en varias entidades*. Recuperado el 12 de Marzo de 2013, de http://www.elcomercio.com/politica/FFAA-mantienen-presencia-varias-entidades_0_666533509.html
- EL COMERCIO. (27 de Julio de 2011). *Los helicópteros Dhruv decepcionan a Ecuador, según prensa*. Recuperado el 26 de Abril de 2013, de http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/helicopteros-Dhruv-decepcionan-Ecuador_0_524947513.html
- EL COMERCIO. (12 de Oct. de 2010). *Los militares continúan como árbitros de la Democracia*. Recuperado el 07 de Nov. de 2012, de http://www.elcomercio.com/politica/militares-continuan-arbitros-democracia_0_352164815.html
- EL COMERCIO. (13 de Dic. de 2012). *María Fernanda Espinosa habla de posible conspiración*. Recuperado el 02 de Mayo de 2013, de http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Espinosa-habla-posible-conspiracion_0_827317445.html
- El Comercio. pe. (05 de Julio de 2012). *Chávez ordenó retiro de militares venezolanos en embajada de Paraguay*. Recuperado el 24 de Julio de 2013, de <http://elcomercio.pe/actualidad/1437636/noticia-chavez-ordeno-retiro-militares-venezolanos-embajada-paraguay>
- El Diario. (13 de 01 de 2008). Recuperado el 26 de 12 de 2012, de <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/66400-contrario-al-voto-militar/>
- EL EXPRESO. (2012). *El narcotráfico se expande en el Ecuador*. Recuperado el 17 de Marzo de 2013, de <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=3368940&idcat=19308&tipo=2>
- EL TELEGRAFO. (25 de Marzo de 2013). *“Las FF.AA. son militares y militantes del buen vivir”*. Recuperado el 21 de Junio de 2013, de <http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/item/las-ff-aa-son-militares-y-militantes-del-buen-vivir.html>

- EL TELÉGRAFO. (12 de Sept. de 2011). *46 embajadores del Ecuador en el mundo discuten metas para 2012*. Recuperado el 27 de Abril de 2013, de http://www.telegrafo.com.ec/?option=com_zoo&task=item&item_id=15408&Itemid=99&mpl=component&print=1
- EL TIEMPO.COM. (25 de Nov. de 2011). *Gobierno creará Centro de Estudios Estratégicos de Defensa*. Recuperado el 19 de Ene. de 2013, de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/84269-gobierno-creara-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa/>
- EL UNIVERSO. (18 de Agosto de 2010). *Comando Conjunto de FF.AA. asumió control del Sistema de Inteligencia*. Recuperado el 12 de 12 de 2012, de <http://www.eluniverso.com>
- EL UNIVERSO. (21 de Mayo de 2013). *Ecuador recupera \$ 39 millones que pagó por los radares chinos que nunca funcionaron*. Recuperado el 21 de Junio de 2013, de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/21/nota/942886/ecuador-recupera-39-millones-que-pago-radares-chinos-que-nunca>
- EL UNIVERSO. (17 de Dic. de 2012). *Llamados que hizo la ministra a FF.AA. generan críticas*. Recuperado el 18 de Ene. de 2013, de <http://www.eluniverso.com/2012/12/17/1/1355/llamados-hizo-ministra-ffaa-generan-criticas.html>
- EL UNIVERSO. (25 de Mayo de 2012). *Miguel Carvajal: 'Debemos mejorar los niveles de control, todos los países somos vulnerables'*. Recuperado el 05 de Mayo de 2013, de <http://www.eluniverso.com/2012/05/26/1/1355/miguel-carvajal-debemos-mejorar-niveles-control-todos-paises-somos-vulnerables.html>
- El Universo. (29 de Mayo de 2011). *Toma de pista por 30-S no trasciende a la justicia*. Recuperado el 04 de Junio de 2013, de <http://www.eluniverso.com/2011/05/30/1/1355/toma-pista-30-s-trasciende-justicia.html>
- EL UNIVERSO.COM. (20 de May. de 2008). Recuperado el 26 de Dic. de 2012, de <http://www.eluniverso.com/2008/05/20/0001/8/CFFF715105A74FF8AD96314C770AD70B.html>
- ESPAÑOL. (2011 de AGO de 2011). *Pueblo en línea*. Recuperado el 23 de 12 de 2011, de <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7578484.html>
- EXPLORED. (07 de Mayo de 2010). *Unasur acuerda impulsar transparencia de gastos de defensa en la región*. Recuperado el 28 de Abril de 2013, de <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/unasur-acuerda-impulsar-transparencia-de-gastos-de-defensa-en-la-region-406722.html>
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado* (Primera ed.). Barcelona, España: Imprelibros S.A.
- García, B. (2010). Boletín PUCE. *“Programa; Democracia, Seguridad y Defensa”, hacia una cultura de diálogo y paz*, 15.

- García, B. (2005). El 20 de Abril: presente y pasado de un Proyecto Militar Corporativo. (FLACSO-Ecuador, Ed.) *Iconos* , 23, 100.
- García, B. (2005). *La Administración de la Defensa en el Ecuador* (Primera ed.). (PUCE, Ed.) Quito, Quito, Ecuador: V&O Gráficas.
- García, B. (17 de Marzo de 2013). Las FF.AA. de Ecuador son más profesionales que las Venezolanas. *El Comercio* .
- García, B. (2008). Posiciones Ambivalentes del Gobierno en los Temas de Defensa y Seguridad. *Democracia, Seguridad Y Defensa* (29).
- García, Nuria. (Oct. de 2003). *Amnistía Internacional*. Recuperado el 09 de Dic. de 2012, de <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR28/010/2003/es/5483c5f4-d681-11dd-ab95-a13b602c0642/amr280102003es.html>
- Garzón, J. C. (2012). *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Geneva Centre. (Mayo de 2008). *Democratic Control of Armed Forces*. Recuperado el 25 de Feb. de 2013, de www.dcaf.ch/backgrounders
- Glisic, J. M. (02 de Nov. de 2005). Democratic Control of Armed Forces. (L. Nikolic, Trad.) *Modern Theoretical Debates* .
- Global Voices. (26 de Marzo de 2013). *América Latina después de Chávez: Cambio y continuidad*. Recuperado el 27 de Abril de 2012, de <http://es.globalvoicesonline.org/2013/03/26/america-latina-despues-de-chavez-cambio-y-continuidad/>
- Huntington, S. (1995). *"The soldier and The State". Cap. 3-4.* (C. E. Sociales, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Huntington, S. (1996). *Orden Político en las sociedades en cambio*. (M. Floreal, Trad.) Buenos Aires: Paidós, SAICF.
- Huntington, S. (1957). *Poder, ideología y profesionalidad. "Las relaciones civiles-militares en teoría" en El Soldado y el Estado*. Obtenido de <http://www.idepe.org/pdf/PoderIdeologiaProfesionalidad.pdf>
- Hurtado, O. (1988). "Democracia y fuerzas Armadas en Sudamérica". En CORDES (Ed.). Quito, Ecuador: Corporación de estudios para el Desarrollo.
- IEEP. (s/f). *Instituto Ecuatoriano de Economía Política*. Recuperado el 17 de Marzo de 2013, de Narcotráfico en el Ecuador: http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3569:luis-herreria-bonnet&catid=40:economisa-y-derecho&Itemid=101
- Instituto Nacional de Administración Pública. (Feb. de 2001). *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*.

- Janowitz, M. &. (1983). *The Political Education of Soldiers*.
- Jarrín, O. (2012 йил 05-Майо). *Ecuador Inmediato. Com*. Retrieved 2013 йил 08-Agosto from http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&iid=172689&umt=si_se_cambia_funciones_a_ffaa_se_le_va_a_transformar_en_una_policia_militarizada_afirma_oswaldo_jarrin_audio
- Jarrín, O. (25 de Sept. de 2011). *El Comercio*. Recuperado el 12 de Ene. de 2013, de El manejo de la Crisis del 30-S fue accidentado: http://www.elcomercio.com/politica/manejo-crisis-accidentado_0_560344069.html
- Jarrín, O. (12 de Ene. de 2011). *El Comercio*. Recuperado el 12 de Ene. de 2013, de ‘El 30-S fue una crisis política, no militar’: <http://www.eluniverso.com/2011/01/12/1/1355/oswaldo-jarrin-el-30-s-fue-crisis-politica-militar.html>
- Jarrín, O. (31 de Dic. de 2012). *El Comercio*. Recuperado el 13 de Marzo de 2013, de Actores de la revolución: http://www.elcomercio.com/oswaldo_jarrin_r/Actores-revolucion_0_838716129.html
- Jarrín, O. (13 de Julio de 2012). *El Comercio*. Recuperado el 09 de Marzo de 2013, de Control Político de las FF.AA.: http://www.elcomercio.com/oswaldo_jarrin_r/Control-politico-FFAA_0_735526601.html
- Jarrín, O. (17 de Dic. de 2012). *El Comercio*. Recuperado el 11 de Ene. de 2013, de Llamados que hizo la ministra a FF.AA. generan críticas: <http://www.eluniverso.com/2012/12/17/1/1355/llamados-hizo-ministra-ffaa-generan-criticas.html>
- Jarrín, O. (30 de Enero de 2012). *El Comercio*. Recuperado el 21 de Mayo de 2013, de Soberanía Perdida: http://www.elcomercio.com/oswaldo_jarrin_r/Soberania-perdida_0_636536417.html
- Jarrín, O. (16 de Dic. de 2012). *El Comercio*. Recuperado el 2013 de Sept. de 12, de “FF.AA. Y REVOLUCIÓN”: <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/ec1216201201201>
- Jarrín, O. (2005). *La Administración de la Defensa en el Ecuador* (Primera ed.). Quito: V&O Gráficas.
- Keohane, R. (1986). *“Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond” an Neorealism its Critics*. New York: Columbia University Press.
- La Hora. (19 de Jul. de 2007). Recuperado el 26 de Dic. de 2012, de http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/596102/-1/Voto_militar_divide_a_candidatos_.html

- La Hora. (26 de Jun. de 2008). *Asamblea Nacional*. Recuperado el 26 de Dic. de 2012, de http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/739295/-1/Controversia_por_el_voto_militar.html
- La Jornada. (2009 йил 26-Junio). *Choque de poderes en Honduras por la destitución del jefe de fuerzas armadas*. Retrieved 2013 йил 22-Agosto from <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/26/mundo/024n1mun>
- La República. (2013 йил 09-Mayo). *Ecuador, uno de los países de mayor gasto militar de la región*. From <http://www.larepublica.ec/blog/economia/2012/12/30/ecuador-uno-de-los-paises-de-mayor-gasto-militar-de-la-region/>
- Lleras, C. (02 de Enero de 2014). *Analistas dicen que no es viable aún el voto militar*. *EL PAÍS. COM.CO* .
- MICS. (2011). *Agenda Política de la defensa*. Quito: Manthra Editores.
- MICS. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Manthra Editores.
- MIDENA. (2012). *"Las relaciones de un civil con el universo militar"*. Quito, Ecuador.
- MIDENA. (26 de Marzo de 2013). *"Las FF.AA. son militares y militantes del buen vivir"*. Recuperado el 04 de Mayo de 2013, de <http://www.defensa.gob.ec/las-ff-aa-son-militares-y-militantes-del-buen-vivir/>
- MIDENA. (2012). *Apuntes de Defensa: Una visión a los cuatro años de gestión*. Quito, Ecuador.
- MIDENA. (07 de Marzo de 2013). *Comisión de trabajo para la Política de Género recibe reconocimiento del Ministerio de Defensa*. Recuperado el 27 de Marzo de 2013, de <http://www.defensa.gob.ec/comision-de-trabajo-para-la-politica-de-genero-recibe-reconocimiento-del-ministerio-de-defensa/>
- MIDENA. (2005). *Libro Blanco del Ecuador*. Quito, Ecuador.
- MIDENA. (2012). *Medición estandarizada de gastos de Defensa*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- MIDENA. (21 de Marzo de 2013). *Ministerio de Defensa presentó Manual de Protocolos en materia de Derechos Humanos y de Género en las Fuerzas Armadas*. Recuperado el 27 de Marzo de 2013, de <http://www.defensa.gob.ec/ministerio-de-defensa-presento-manual-de-protocolos-en-materia-de-derechos-humanos-y-de-genero-en-las-fuerzas-armadas/>
- MRECI. (2011). *Agenda de Política Exterior para la Seguridad*. 12.
- NEČAS, S. y. (s/f). *Integrated Approach to Security Sector Reform*. Eslovaquia: Management and Socio-Humanitie.
- Nueva Sociedad. (Enero de 2009). *Revista No. 219*. Recuperado el 27 de Abril de 2013, de http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf

- O'Donnell, G.& Schmitter, P. (1986). *Tentative Conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, Londres: The Johns Hopkins University Press.
- OEA. (Octubre de 2005). *Consejo permanente de la OEA*. Recuperado el 19 de Feb. de 2013, de <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefurug.asp>
- OEA. (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas. *Conferencia Especial sobre Seguridad*. México.
- Oocities.org. (2004). *Derecho Constitucional*. Recuperado el 25 de Feb. de 2013, de <http://www.oocities.org/derechoconstitucional2001/principiodecontrol.htm>
- Orozco, G. (2006). D'Afers Internationals. *Revista CIDOB, Núm 72* , 161-180.
- OSCE, O. p. (1994). Código de Conducta sobre los aspectos político militares de la seguridad. *91ª Sesión Plenaria del Comité Especial*, (págs. 3-8). Budapest.
- Pacheco, G. (Ago. de 2008). *RESDAL*. Recuperado el 25 de Feb. de 2013, de LOS MINISTERIOS DE DEFENSA EN LAS AMÉRCIAS: EL TIEMPO DE LA TRANSFORMACIÓN: <http://www.resdal.org/atlas/atlas08-doc-gaitan.html>
- Palacio Nacional. (2013). *Decreto 1428*. Quito, Ecuador.
- Palacio Nacional. (2009). *REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DE LA DEFENSA NACIONAL. Decreto Ejecutivo Nº 1721*. Quito.
- Pérez, D. (2003). *La Construcción del Libro Blanco de la Defensa en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pérez, D. (15 de Mayo de 2012). Politización de FFAA. (C. Oviedo, Entrevistador)
- Pión, & U. (2013). *Organización de la Defensa y Control Civil de Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Pión, D. (2008). *Militares y Democracia en el nuevo siglo, cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente* (ene-feb ed., Vol. 213). Nueva Sociedad.
- Presidencia del Ecuador. (30 de Sep. de 2011). *Proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana*. Recuperado el 21 de Ene. de 2013, de http://www.lexis.com.ec/webtools/biblioteca_silec/documentos/noticias/2011-18-10-Ley%20del%20C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20Entidades%20de%20Seguridad%20Ciudadana.pdf
- RESDAL. (2007). *Los procesos de Modernización: Institucionalidad y misiones de Defensa*. Recuperado el 21 de FEB. de 2013, de Gustavo Suárez Pertierra: <http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/004.pdf>
- Revista Informativa Democracia. (05 de Marzo de 2013). *"Hay una crisis innegable en las Fuerzas Armadas"*. Recuperado el 08 de Mayo de 2013, de

<http://www.democracia.ec/revista/index.php/entrevistas/9253--hay-una-crisis-innegable-en-las-fuerzas-armadas-.html>

- Revista Informativa Democracia. (29 de Mayo de 2012). *FF.AA. reconocen la necesidad de un nuevo sistema de radares*. Recuperado el 18 de Abril de 2013, de <http://www.democracia.ec/revista/index.php/entrevistas/3963-ffaa-reconocen-la-necesidad-de-un-nuevo-sistema-de-radares-.html>
- Rivera, F. (2003). *Democracia minimalista y "fantasmas" castrenses en el Ecuador contemporáneo*. Quito, Ecuador.
- Rivera, F. (2011). *Inteligencia estratégica y Prospectiva* (primera ed.). Quito, Ecuador: Rispergraf.
- Rodriguez, H. (2008). *Gobernanza local en el Ecuador, un proceso visto de la comunidad*. Quito, México: Flacso.
- Semplades. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales* (primera ed.). (S. d. Nacional, Ed.) Quito, Ecuador.
- Serra, N. (s.f.). *EL ESTADO: PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD*. Recuperado el 05 de Dic. de 2012, de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docfuerzas/el%20estado-%20el%20papel%20de%20las%20ffaa.pdf
- Stepan, A. (1970). "The Military in Politics" and "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansión" en Lowentha A. & Fitch S. (eds): *Armies and Politics in Latin America:1986*. Nueva York: Holmes & Meier.
- Stepan, A. (1986). "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", in Lowenthal A. En J. Díaz, *The rise of the "new professionalism" in the Andean Region*. New York: Holmes & Meier.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Tamayo, A. (01 de May. de 2003). *RESAL*. Recuperado el 25 de Feb. de 2013, de Hacia un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú: <http://www.resdal.org/campo/d00001ec.htm#n6>
- Terán, E. (2005). *La Administración de la Defensa en el Ecuador* (Primera ed.). Quito: V&O Gráficas.
- U. Miami. (2003). *Latin America in the XXI century : towards a new sociopolitical matrix*. Miami: LOM Ediciones.
- UNASUR. (09 de Mayo de 2013). *Unión de Naciones Suramericanas*. Recuperado el 25 de Julio de 2013, de <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/escuela-suramericana-de-defensa-como-instrumento-para-consolidar-a-la-regi%C3%B3n-en-una-zona-de-paz>

- Valencia, A. (21 de Septiembre de 1990). El Voto de los Militares. *El Tiempo* .
- Vela, M. (2004). Relaciones cívico militares en Centroamérica "dilemas del control democrático". *Colección Cultura de Paz* (5).
- Vigliero, S. (2009). "Políticas de seguridad y defensa nacionales". *Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica*. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Vistazo.Com. (2009). *La FAE va de compras*. Recuperado el 21 de Junio de 2013, de <http://www.vistazo.com/impres/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=4501>
- Vistazo.com. (08 de junio de 2009). *Secretaría de Inteligencia no será para persecución*. Recuperado el 2012 de 10 de 29, de <http://www.vistazo.com/webpages/pais/index.php?id=6476>

N. CUADROS:**CUADRO No. 01****MISIONES SUBSIDIARIAS DE FUERZAS ARMADAS**

	MISIONES	ENTIDAD APOYADA
1	Operaciones tipo Policía para el Control anti delincencial	MIN. INTERIOR, MICS, CENTRO COORD. ESTRATÉG. DE SEG. CIUDADANA, MIDENA.
2	Seguridad física externa a la infraestructura del Sistema Hidrocarburífero Nacional	MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES, PETROECUADOR, PETROAMAZONAS
3	Soberanía Energética: control del uso indebido y el desvío ilícito de combustibles derivados de Petróleo y GLP	ARCH – MRNR - CONSE
4	Control de la explotación ilegal de recursos naturales en área reservada de seguridad, en cumplimiento a decreto ejecutivo 433	ARCOM - MRNR
5	Desalojo de invasiones	SECRETARIA TÉCNICA DE PREVENCIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES
6	Ayuda Humanitaria Internacional (Haití – Cuba)	INSTITUCIONES DEL ESTADO
7	Fedatarios	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
8	Centros de Rehabilitación Social	MINISTERIO DEL JUSTICIA
9	Proporcionar personal de apoyo y medios de transporte y almacenamiento para la ejecución en todo el territorio nacional de los proyectos que desarrolla la vicepresidencia de la república, en beneficio de las personas con discapacidad (Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara)	VICEPRESIDENCIA
10	Implementación de puestos de control, patrullaje y operaciones de control forestal (áreas protegidas)	MINISTERIO DEL AMBIENTE
11	Participar en operativos conjuntos para el control aduanero tendientes a combatir ilícitos y el tráfico clandestino internacional de mercadería	SENAE
12	Transporte de autoridades del Estado	PRESIDENCIA, VICEPRESIDENCIA Y MINISTERIOS
13	Control de mercaderías por carreteras y vías fluviales y marítimas	MAGAP

14	Transporte del material, control y seguridad de los procesos electorales	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
15	Distribución útiles escolares	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
16	Seguridad a las campañas de vacunación	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
17	Construcción de mega obras y vialidad (CEE)	VARIOS MINISTERIOS
18	Apoyo en desastres	SECRETARIA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS
19	Implementar acciones de control de ingreso a la Zona Intangible Tagaeri -Taromenani (ZITT).	MINISTERIO DEFENSA NACIONAL. MINISTERIO DEL AMBIENTE
20	Apoyar las operaciones contra el tráfico de drogas, y ejecutar estas en áreas donde no está presente la policía	CONSEP, COTIMON
21	Seguridad al Complejo Hidroeléctrico "PAUTE".	HIDROPAUTE
22	Controlar la presencia de ciudadanos extranjeros en la zona de frontera, en cumplimiento a lo dispuesto en el decreto ejecutivo 433	PP.NN., FF.AA., MREMH, MIGRACIÓN.
23	Apoyo a la Gobernación del Guayas en el control de las invasiones y control del gasoducto en Guayaquil	GOBERNACIÓN DEL GUAYAS

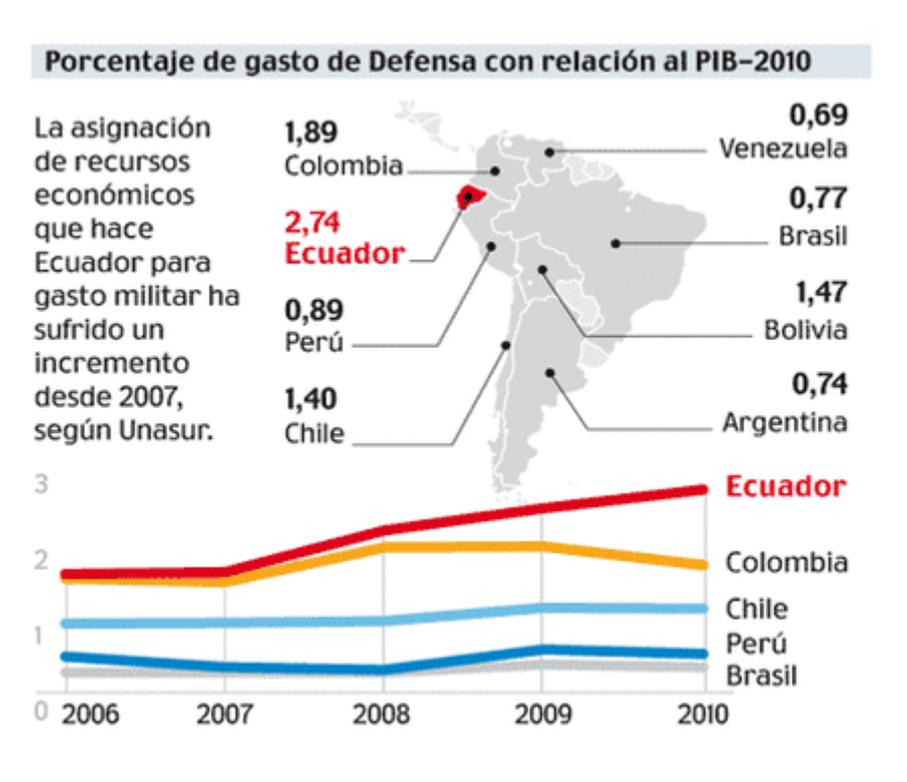
CUADRO No. 02

Estatus de los militares con respecto al voto y al ejercicio de cargos de elección popular.		
País	¿Tienen los militares derecho al voto? ¿Pueden ejercer cargos de elección popular?	¿Consta en la Constitución?
Argentina	Los militares de carrera sí tienen derecho al voto, pero no a la filiación partidaria.	SI
Bolivia	Los militares sí tienen derecho al voto, pero no a la filiación partidaria. Los militares en cargo activo no pueden ser candidatos a elección popular. Para hacerlo deben renunciar al cargo.	SI
Chile	Los militares sí tienen derecho al voto. Para ejercer cargos públicos tienen que renunciar al cargo militar.	SI
Brasil	Los militares sí tienen derecho al voto, siendo optativo	SI
Ecuador	Los militares si tienen derecho al voto, siendo optativo, pero no pueden ejercer cargos en servicio activo.	SI
Paraguay	Los militares si tienen derecho al voto.	SI
Colombia	Los militares no tienen derecho al voto	SI
Guatemala	Los militares si tienen derecho al voto.	SI
Perú	Si tiene derecho al voto. Pero no pueden ser electos a cargos de elección popular.	SI
Venezuela	Los militares sí tienen derecho al voto, y si pueden ejercer cargos públicos estando en servicio activo.	SI

Fuente: Revista EJE 21, El derecho al voto para la fuerza pública, por Jorge Eliecer Castellanos..

CUADRO No. 03

GASTOS EN DEFENSA – ECUADOR (2007-2010)



Fuente: Sipri y Unasur, publicación El Comercio del 11/05/2012

CUADRO No. 04

ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA (Perfiles de Opinión)

Credibilidad institucional

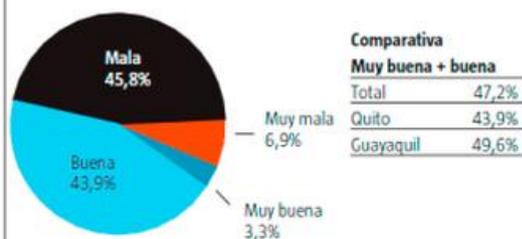
(Muy creíble + Creíble)

	Total	Quito	Guayaquil
Fuerzas Armadas	61,7%	60%	62,9%
Gobierno Nacional	56,4%	57,7%	55,4%
Iglesia	55,3%	49,7%	59,3%
El Municipio de esa ciudad	49,8%	39,4%	57,2%
Policía Nacional	44,6%	36,7%	50,1%
Los medios de comunicación públicos	32,9%	32,2%	33,4%
Los medios de comunicación privados	31,6%	29,8%	32,9%
Empresarios	22,2%	24,2%	20,8%
CNE	18,3%	20,7%	16,5%
Consejo de Participación Ciudadana	18,2%	15,6%	20%
Corte Nacional de Justicia	14,3%	15,6%	13,5%
Fiscalía General del Estado	13,2%	15,2%	11,8%
Asamblea Nacional	10%	10,4%	9,7%
Partidos políticos	4,5%	3,3%	5,2%

Calificación de la gestión del presidente Rafael Correa



Calificación de la actuación de la Asamblea Nacional



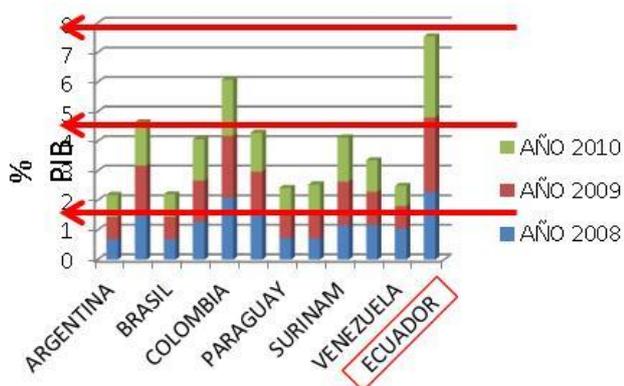
Área geográfica: Quito – Guayaquil. Universo: Hombres y mujeres ecuatorianos de 18 años y más. Muestra: 631 entrevistas. Margen de error: ± 3,9%. Intervalo de confianza: 95%.
Fecha de campo: 1 - 8 de septiembre de 2012. Infografías: El Telégrafo / infografia@telegrafo.com.ec

Fuente: Encuestadora Perfiles de Opinión, encuesta realizada en septiembre de 2012. Publicación diario El Telégrafo del 12-SEP-2012.

CUADRO No. 05

**GASTO DE DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PIB ACUMULADO
PERIODO 2008 – 2010 (en puntos porcentuales del PIB)**

	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010
ARGENTINA	0,68	0,77	0,74
BOLIVIA	1,49	1,69	1,47
BRASIL	0,69	0,75	0,77
CHILE	1,26	1,41	1,4
COLOMBIA	2,09	2,1	1,89
GUYANA	1,52	1,46	1,31
PARAGUAY	0,73	0,86	0,84
PERU	0,71	0,94	0,89
SURINAM	1,17	1,47	1,49
URUGUAY	1,16	1,14	1,06
VENEZUELA	1,04	0,77	0,69
ECUADOR	2,28	2,53	2,74
SUBTOTALES	14,82	15,89	15,29
PROMEDIO	1,24	1,32	1,27



FUENTE: Consejo de Seguridad UNASUR 2012

CUADRO No. 06

PORCENTAJE DE INVERSIÓN DE FF.AA. 2007-2013

CAPACIDAD	% CAPACIDAD 2010	% CAPACIDAD 2011	% CAPACIDAD 2012
MANDO Y CONTROL	2,85	5,23	5, 29
VIGILANCIA, RECONOCIMIENTO E INTELIGENCIA	1,72	4,14	4,66
MANIOBRA	20,76	23,38	23,45
DESPLIEGUE Y MOVILIDAD	4,79	5,45	5,48
SUPERVIVENCIA Y PROTECCIÓN	3,55	5,19	5,21
SOSTENIMIENTO LOGÍSTICO	5,7	5,4	5,51
TOTAL	39,4	48,79	49,6

Fuente: Comando Conjunto de las FF.AA. (C3I2 – corte a diciembre de 2012) – Documento Reservado.

CUADRO No. 07**PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DE FF.AA. 2007-2013**

AÑO	PLANIFICADO	CODIFICADO	EJECUTADO
2007	210.407.245,00	197.196.202,00	172.235.096,72
2008	548.597.945,66	58.327.469,80	259.840.425,93
2009	523.204.282,16	135.274.816,84	94.966.020,28
2010	365.270.850,76	391.997.482,79	156.561.197,79
2011	543.934.901,17	216.257.875,11	179.887.077,63
2012	378.107.912,83	201.608.881,15	197.689.719,16
2013	479.117.497,30	166.773.754,27*	-----
TOTAL	2.838.233.389,88	1.170.240.279,96	1.061.179.537,51

Fuente: Subsecretaría de Defensa del MDN.- Corte a septiembre de 2013.

O. ANEXOS:

ANEXO “A” (PAÍSES CON LIBROS BLANCOS DE LA DEFENSA)

Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Brunéi, Bulgaria, Cambodia, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, El Salvador, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Holanda, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Letonia, Líbano, Lituania, Macedonia, México, Mongolia, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Paraguay, Polonia, Portugal, Perú, Reino Unido, República Checa, Eslovaquia, Rumanía, Rusia, Sierra Leona, Serbia, Singapur, Suecia, Taiwán, Turquía, Ucrania, Uganda, Unión Europea, Uruguay

(Fuente: Pagina web del Ministerio de Defensa de Brasil)