

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

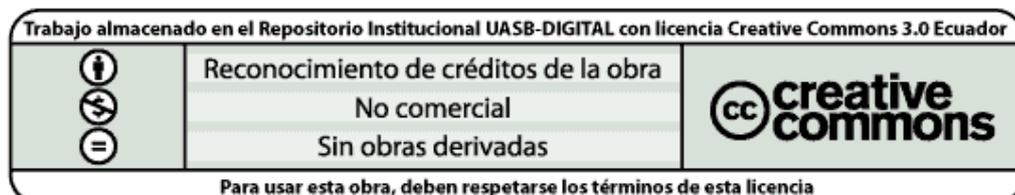
Mención en Negociaciones Internacionales y Resolución de  
Conflictos

**Las Fuerzas Armadas en el período de la Revolución  
Ciudadana (2007-2016)**

Autor: Cristian David Ordóñez Arcos

Tutor: Wolf Grabendorff

**Quito, 2016**



## CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Cristian David Ordóñez Arcos, autor de la tesis intitulada “*Las Fuerzas Armadas en el período de la Revolución Ciudadana (2007-2016)*”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 3 de agosto de 2016

Firma: .....

## Resumen

Describir la naturaleza de los cambios emprendidos en las Fuerzas Armadas del Ecuador por parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana es la pregunta guía y el principal objetivo del presente trabajo investigativo. Para ello se ha realizado un retrato histórico del papel militar en la vida republicana del país, en el afán de comprender sus roles e identidad institucional. Asimismo, se identifican los momentos coyunturales claves entre los años 2007 y 2016 correspondientes al actual Gobierno que habrían determinado un cambio en la política de seguridad del país, así como en la ampliación de las misiones militares. Esta dinámica ha buscado tener un respaldo legal, por lo que se han expedido una serie de normas que sustenten las transformaciones visibilizadas en materia logística y operativa, las cuales también son analizadas.

La metodología constructivista de las Relaciones Internacionales orienta esta investigación, pues se parte del supuesto que no solo existe la intención de ampliar las misiones militares sino que, además y sobretodo, se pretende construir una nueva identidad e intereses para las Fuerzas Armadas ecuatorianas. El presente proyecto utilizó la investigación descriptiva y explicativa -así como la técnica de la entrevista a personajes entendidos en materia de FF AA y seguridad-, la investigación documental impresa especializada, el análisis de contenido y las estadísticas.

Los resultados del proceso de investigación revelan que los cambios que se pretenden implementar en las Fuerzas Armadas, son de naturaleza política y en gran medida impulsados por el emprendedor moral (categoría utilizada en el constructivismo), que en este caso es Rafael Correa y su movimiento político, y no necesariamente por una comunidad epistémica. Esta condición abre una interrogante hacia el futuro, una vez que culmine el período de Gobierno actual. Asimismo, revelan que esta dinámica de cambio representaría un fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares, algo que no resulta indiferente a la sociedad ecuatoriana.

*Palabras clave: Fuerzas Armadas; Revolución Ciudadana; Constructivismo; Seguridad Integral; Roles Militares.*

## Dedicatoria

*A mi familia, que con sus consejos y enseñanzas, supieron criarme y guiarme por el camino de la responsabilidad, el sacrificio y el trabajo constante.*

*A mi querido “Patrón Mejía”, que me enseñó que cuando el sendero de la vida es difícil se aprende a templar más el alma y los Mejías tenemos el alma de acero, para elevarnos por sí solos hacia las estrellas. “Per Aspera Ad Astra”*

## **Agradecimientos**

*A Dios, pues ha sido él con su inmensa misericordia quien me ha permitido conseguir todo lo que sé y lo que tengo. Mi salvador.*

*A Wolf Grabendorff, quien dio sendero a este trabajo.*

*A mis amigos, civiles y militares, quienes supieron guiarme cuando lo necesité.*

*Finalmente, quiero expresar mi eterna gratitud y orgullo de pertenecer a la Universidad Andina Simón Bolívar-sede Ecuador, por haberme acogido y enseñado tanto.*

## Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen</b> .....  | <b>3</b>  |
| Dedicatoria.....  | 4         |
| Agradecimientos .....   | 5         |
| <b>Introducción</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>Capítulo uno</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>Los cambios en las FF AA desde el constructivismo</b> .....  | <b>12</b> |
| <b>Capítulo dos</b> .....   | <b>21</b> |
| <b>Misiones históricas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas</b> .....  | <b>21</b> |
| 2.1    Arquetipo histórico de las FF AA ecuatorianas .....  | 21        |
| 2.2    De las dictaduras militares de los 60 y 70 al retorno a la democracia en 1979<br>23  |           |
| 2.3    Paquisha y Cenepa: lugares que marcaron a las FF AA ecuatorianas .....   | 28        |
| 2.4    El papel de las FF AA en la inestabilidad política de los 90 y 2000.....   | 30        |
| 2.5    El nuevo siglo: Libro Blanco de la Defensa Nacional .....  | 34        |
| <b>Capítulo tres</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>Las Fuerzas Armadas en la Revolución Ciudadana: de la desmilitarización al<br/>fortalecimiento militar de la seguridad interna</b> ..... | <b>42</b> |
| 3.1    La crisis de Angostura.....  | 42        |
| 3.2    El 30-S: ¿un punto de inflexión para las FF AA? .....  | 46        |
| 3.3    El nuevo marco normativo de la Defensa .....   | 50        |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3.1 Constitución 2008 y sus enmiendas de 2015 .....                             | 50         |
| 3.3.2 Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009 y su reforma de 2014.....        | 54         |
| 3.3.3 Plan de Seguridad Integral 2011 y 2014 .....                                | 57         |
| 3.3.4 Proyecto de Código de Entidades de Seguridad Pública y del Estado.....      | 62         |
| 3.3.4 La Agenda Política de la Defensa de 2013 y 2014 .....                       | 63         |
| 3.4 El reto de un nuevo relacionamiento civil-militar.....                        | 65         |
| 3.5 Las relaciones FF AA – Ejecutivo en el presente período .....                 | 72         |
| 3.6 Las FF AA en la seguridad integral: críticas, logística e implicaciones ..... | 85         |
| <b>Conclusiones .....</b>   | <b>94</b>  |
| <b>Bibliografía .....</b>   | <b>100</b> |
| <b>Anexos .....</b>   | <b>112</b> |

## **Introducción**

¿A qué naturaleza responde las propuestas de cambio emprendidas en las Fuerzas Armadas del Ecuador en el período de la Revolución Ciudadana? La importancia de encontrar una respuesta a esta pregunta central de investigación, está dada no solo para entender la nueva lógica de convivencia y operación que tendría la institución militar con la aprobación de las enmiendas constitucionales de 2015 y demás normas vigentes (en el marco de la Seguridad Integral), sino también para comprender cuáles habrían sido las motivaciones y acciones de diversa índole que han impulsado esta transición en el período de estudio (2007-2016).

El debate no es nuevo. Su tratamiento ha estado presente en el país desde finales del siglo anterior e inicios del presente, cuando sucedieron hechos importantes en dos ámbitos. En el externo, la culminación de la Guerra Fría trajo consigo un replanteamiento de las concepciones de seguridad que fueron reforzadas con el combate a las “nuevas amenazas” de carácter transnacional y global, caracterizadas por provenir “de actores no estatales...con el uso de estrategias y tácticas no convencionales” (Aguilera 2008, 6). Y en el ámbito interno, la solución diplomática al centenario conflicto limítrofe con el Perú en 1998 y la necesidad de un fortalecimiento de la institucionalidad estatal tras las crisis presidenciales de los años 90 e inicios del 2000, donde las FF AA estuvieron inmiscuidas en alguna medida. Sobre la base de este contexto, la necesidad de asignar nuevas tareas a los militares a futuro y con ello mejorar sus relaciones con el mando político-civil, fue uno de los principales objetivos del proceso que se materializó con la elaboración de los Libros Blancos de la Defensa Nacional de 2002 y 2006.

Sin embargo, no fue sino hasta la llegada de la Revolución Ciudadana en el año 2007 cuando las reformas a las Fuerzas Armadas atravesaron uno de los más importantes cambios de las últimas décadas. Eventos particulares y reformas legales apoyan esta afirmación. En el caso del primer aspecto se puede mencionar dos hechos puntuales: los ataques de Angostura de 2008 y la sublevación policial del 30

de septiembre de 2010 (30-S). Este último evento habría significado el fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares, en contraposición “a una desmilitarización a partir de los ataques” mencionados (S. Vallejo 2014, 4).

Respecto a las reformas legales, se puede señalar la Constitución de 2008 y sus enmiendas de 2015, la promulgación en 2009 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las medidas cautelares otorgadas por un Juzgado de Garantías Penales en el 2010 y 2011, el Plan de Seguridad Integral 2011 y la última versión de 2014-2017, donde se plantea una nueva concepción de seguridad, el proyecto de Código de Entidades de la Seguridad Pública y del Estado de 2013, y la Agenda Política de la Defensa de 2014.

Toda esta dinámica no ha estado exenta de la visión política del actual movimiento oficialista, que ha buscado dar un cambio íntegro al sector de la Defensa Nacional y, por ende, a las tareas históricas de las Fuerzas Armadas. De hecho es precisamente este último aspecto el que ha tensado las relaciones militares con el Gobierno, pues sectores opositores a las reformas han señalado que las mismas podrían desprofesionalizar e ideologizar a la institución castrense. De ahí la necesidad de realizar un estudio pormenorizado al respecto, que se aproxime a la naturaleza de estos cambios institucionales.

Para alcanzar este *objetivo* se utilizará la postura constructivista de las Relaciones Internacionales, cuyo planteamiento elemental radica en la mutua constitución de las ideas entre las estructuras sociales y los agentes: no se pueden explicar los unos sin los otros. La gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos (Adler y Haas 1992) en un contexto histórico, político y social determinado. A partir de este proceso de interacción se van creando las identidades que son la base de los intereses de los actores. Esta acción, a más de su complejidad, requiere de largos procesos para pasar de una casi siempre conflictividad a priori, a una cooperación a posteriori. Para lograr cooperar, debe estar presente una “recompensa” por el ego que de esta manera animará al alter emprender nuevas prácticas. El constructivismo propone la noción de identidad colectiva en las relaciones entre Estados, en la que el interés propio y el interés colectivo son efectos de un proceso de identificación con el otro (Pauselli 2013, 87).

En el caso concreto de estudio, el ego podría ser la estructura llamada Gobierno y el alter serían las Fuerzas Armadas como institución social. El proceso que ha emprendido el Gobierno de la Revolución Ciudadana para ampliar las tareas que cumplirán los uniformados cambiaría los intereses e identidades de estos últimos. Aquello ha creado conflictividad ya que el conocimiento intersubjetivo está aún definiendo las identidades e intereses en la que se moverá tanto la estructura como el agente dentro de la práctica.

Es bien sabido que las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a través de sus misiones históricas, adquirieron patrones de comportamiento, intereses e identidades determinados. Al momento de ampliarlas, los intereses e identidades de estas serían trastocados dada sus nuevas prácticas. Es entonces cuando la expectativa-recelo entre los personeros militares y Gobierno hacia este acto social de cambio aparece, en razón que los intereses y la identidad institucional misma cambiaría. Es decir, se busca tener unas nuevas Fuerzas Armadas acorde a los preceptos de la R. Ciudadana.

Respecto a la *metodología* es importante recalcar que el constructivismo es en sí una postura metodológica que se desarrolla a partir de la inferencia de hipótesis o suposiciones por parte del investigador. Esta tesis plantea la premisa de que el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha emprendido cambios en las FF AA de naturaleza política-ideológica-coyuntural. Para encausar esta presunción se utilizará una investigación descriptiva, es decir, sujeta a la observación y a la interpretación (hermenéutica) de la evidencia, desde una perspectiva académica y sensible a los asuntos sociales. Para ello se hará uso de técnicas como la entrevista a especialistas (civiles y militares) relacionados al tema. No obstante, debido a que la naturaleza del tema es complejo únicamente se colocará el nombre de los entrevistados que no forman parte activa de la institución militar, así como su perfil profesional y la debida transcripción textual a modo de anexo. La investigación documental bibliográfica de textos de decidores políticos, libros académicos y otros documentos de archivos oficiales (como la Agenda de Seguridad Integral), así como la investigación documental hemerográfica de revistas especializadas y periódicos, también formará parte de la investigación. Toda esta información será analizada y procesada mediante una lectura crítica y cronológica que será contrastada. Se propende a visibilizar la mayoría de posiciones al respecto, en el afán de no direccionar las conclusiones de la tesis hacia una determinada postura. La estadística

formará parte de esta investigación, con el objetivo de apoyar y dar mayor realce a una afirmación.

El estudio se organiza en su primer capítulo con el abordaje teórico del constructivismo moderado o moderno, para entender la parte a partir de las totalidades en su mutua constitución. En el segundo acápite se analizan las misiones históricas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas (entre las que constaban la defensa de la soberanía territorial ante la amenaza del Perú y las tareas relacionadas con el desarrollo bajo la doctrina de la Seguridad Nacional), así como su papel y actuaciones en la época republicana democrática del Ecuador.

El tercer apartado aborda el estudio práctico del caso, donde se analiza el marco normativo actual referente al sector Defensa, los eventos sucedidos en el país y al interior de las Fuerzas Armadas durante el período en estudio (2007-2016), la nueva dinámica del relacionamiento civil-militar, los nuevos roles que la institución afrontará en el marco de la Seguridad Integral, así como sus implicaciones en la doctrina y la estructura logística de las FF AA. Las conclusiones se expondrán después de esta sección, así como se hará con la bibliografía utilizada.

## Capítulo uno

### Los cambios en las FF AA desde el constructivismo

Uno de los planteamientos centrales del enfoque reflectivo<sup>1</sup>-constructivista es la constitución mutua entre las estructuras sociales y los agentes (así como sus intereses e identidades). En este proceso de interacción, los Estados van construyendo sus preferencias en torno a los temas internacionales; uno de ellos es precisamente el de la seguridad nacional.

Como se expondrá posteriormente, el Estado ecuatoriano en el nuevo siglo ha iniciado un proceso de reconstrucción de su concepción de seguridad. Este proceso ha estado influenciado por factores exógenos, pero en gran medida responde a necesidades internas que en el período de la Revolución Ciudadana se han reforzado hacia lo que han considerado apropiado. De ahí el sesgo inductivo del constructivismo, que “privilegia la elaboración de narrativas históricas en contextos específicos y de planteamientos analíticos de medio alcance” (Santa Cruz 2013, 40).

Dentro del ámbito de la seguridad, una de las instituciones fundamentales son las Fuerzas Armadas que, sobre la base de los preceptos constructivistas, podrían ser conceptualizadas como “un conjunto de identidades e intereses relativamente estable” (Wendt 2005, 9). Ahora bien, este conjunto puede estar codificado a través de reglas y normas formales, pero su carácter es netamente cognitivo pues no existe fuera de las ideas de los actores. Las normas, que son una “la guía para la conducta o la acción, generalmente respetadas por los miembros de la sociedad” (Santa Cruz 2013, 43), no son directamente observables sino que tienen que ser inferidas en la práctica, en lo que la gente cree que debería ser.

Para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, el deber ser de las FF AA ya no puede responder única y exclusivamente hacia las tradicionales tareas de defensa

---

<sup>1</sup> Donde se hace énfasis en la reflexión humana.

de la soberanía nacional, sino que deben apoyar a la Policía Nacional en la seguridad ciudadana. Para conseguir este objetivo, el Gobierno ha impulsado dos tipos de normas desde la perspectiva constructivista: las constitutivas y las regulatorias. Las primeras “constituyen a los actores sociales, en la medida que los definen como participantes de una actividad dada”, es decir, “establece quienes son los participantes legítimos del sistema” (Ortega y Gasset 1942, 63, citado por (Santa Cruz 2013, 44). A más de ello, este tipo de normas ayuda a moldear la identidad de los actores y, consiguientemente, la cualidad de los agentes con potencial de efectuar cambios en el entorno.

Uno de los participantes legítimos en el sistema “seguridad” son las Fuerzas Armadas. Dicha institución moldeó su identidad e intereses sobre la base de un sistema que en la actualidad ha entrado en proceso de cambio. Este procedimiento ha sido efectuado por otro participante del sistema, el político-civil (Gobierno), en razón de su poder para hacerlo utilizando las normas regulatorias. Estas ordenan o prohíben las interacciones de los agentes en determinadas circunstancias (Salomón 2002, 42). Por tanto, al tener un nuevo sistema de seguridad (la Integral), debidamente apoyado en normas regulatorias (desde la Constitución), la identidad e intereses tanto del cuerpo uniformado como del poder político-civil se constituyen (o reconstituyen) y se “fabrican” nuevos individuos o agentes, distintos a los históricos.

Por ello que el *argumento* central del presente aparatado es que el Gobierno y las Fuerzas Armadas, como agentes, se encuentran en proceso de constitución mutua frente al nuevo sistema “seguridad” imperante o que está entrando en vigencia. Es decir, una construcción en dos sentidos: de la estructura hacia los agentes y viceversa. Sin duda es un proceso profundo de ruptura del “cascarón”, pues las normas (regulatorias sobre todo) también identifican épocas históricas, en este caso la de la Revolución Ciudadana.

La práctica de los actores puede alterar las normas (en ocasiones de manera súbita) y, con ello, la estructura del sistema. Si consideramos al agente Fuerzas Armadas, con el sistema seguridad anterior (histórico) y sus normas constitutivas (como prácticas de la defensa territorial) y regulatorias (que le permitían ser garantes de la democracia), se encontrará que estas alteraron las normas del sistema democrático (no así el de seguridad que hasta cierto punto “legitimaba” su accionar).

Los Golpes de Estado de los 60 y 70 o el papel militar en las destituciones presidenciales de los años 90 son ejemplo de ello; por lo ello precisamente la necesidad de cambiar al sistema seguridad, para que este se adapte (y no afecte) al democrático y a las nuevas dinámicas contemporáneas.

De otro lado, el agente Gobierno Nacional ha impulsado un importante cambio<sup>2</sup> al sistema seguridad, mediante el impulso de nuevas conceptualizaciones (Seguridad Integral) en la materia y con novedosas normas constitutivas (prácticas ante las nuevas amenazas y sobre todo ante la seguridad ciudadana por parte de las FF AA) y regulatorias (uniformados ya no son garantes de la democracia, sino protectores de los derechos, libertades y garantías ciudadanas<sup>3</sup>).

Este cambio de normas ha sido impulsado por lo que en el constructivismo se conoce como el *emprendedor moral*, que son “individuos comprometidos que se encuentran en el momento y lugar adecuado y consiguen transmitir sus creencias a estructuras sociales más amplias” (Florini, 1996; Finnemore, 1996, citado por (Salomón 2002, 43). Rafael Correa, líder de la Revolución Ciudadana, bien podría ser considerado como el difusor de las normas hacia las instituciones, sin necesariamente contar con una sólida comunidad epistémica en seguridad. Esta última es definida como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área” (Haas 1992). Es decir, ejercen un grado de influencia en los actores encargados de poner en funcionamiento las políticas, en este caso en torno a la seguridad.

De ahí que realizar una afirmación primaria, respecto a que la *naturaleza* de los cambios en la política de seguridad y por ende de las tareas militares respondería en gran medida al impulso del emprendedor moral, regido por preceptos político-ideológicos-coyunturales, y no tanto a una comunidad epistémica (que en todo caso no ha estado exenta, pero no ha sido influyente), no resultaría extraño. Más aún cuando parte de la que podría ser considerada como esa comunidad epistémica en el país, que por cierto no ha jugado un papel evolutivo como fuente de innovaciones

---

<sup>2</sup> Dicho cambio, como se expondrá posteriormente, no apareció en el período de la Revolución Ciudadana exclusivamente. Su debate proviene desde finales del siglo anterior e inicios del presente, influenciado por factores externos e internos.

<sup>3</sup> Artículo 158 de la Constitución de Ecuador de 2008.

para los políticas como expresa (Adler y Haas 1992, 372) es su rol, ha criticado los cambios emprendidos hacia la institución uniformada, por la supuesta ideologización a la que estaría expuesta con las nuevas tareas<sup>4</sup>.

En todo caso, y más allá de esta disyuntiva, esta tarea de mutua constitución es conocida en el constructivismo como “institucionalización”, que “consiste en la internalización de nuevas identidades e intereses” (Salomón 2002, 40). Este proceso, como explica la misma autora, no es sencillo. Las actuales relaciones entre el Gobierno de la Revolución Ciudadana y las Fuerzas Armadas son fiel muestra de conflictividad, y por qué no decirlo, no cooperación. Para que se produzca esta última circunstancia, se requerirá un largo proceso de transformación relacional, en la que ambos agentes redefinan y asimilen sus nuevas identidades e intereses. El hecho de que la política del poder sea construida socialmente (o democráticamente como se plantea desde el oficialismo), no garantiza que sean fáciles de aplicar por al menos dos circunstancias, según explica Alexander Wendt.

La primera es que una vez formado un sistema social (en este caso el de seguridad), aparece ante cada uno de sus miembros como un acto social objetivo que premia ciertos comportamientos y disuade de mantener otros. Por ejemplo, el sistema seguridad integral destacará cuando las FF AA intervengan en seguridad ciudadana y el combate a las nuevas amenazas, pero castigará si estas interfieren en decisiones político administrativas<sup>5</sup>. La posibilidad de cambio depende si las exigencias de esas nuevas tareas dejan espacio para acciones que se salen del guión recomendado. Si no dejan este espacio, el sistema se reproducirá pero los actores que se salgan de él no lo harán (las FF AA no pueden, ni deben salirse de este nuevo guión impuesto).

La segunda razón es que “el cambio sistémico puede ser también impedido por actores interesados en mantener el papel relativamente estable de las identidades”. Debe recordarse que las identidades son la base de los intereses, pues los actores “no tienen una agenda de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén, lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las

---

<sup>4</sup> Estas críticas serán expuestas ampliamente en el capítulo tres de la presente. Para ello se utilizará el criterio de especialistas (comunidad epistémica) en la materia.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la destitución del Alto Mando en febrero de 2016 por haberse manifestado en defensa de los terrenos del ISSFA.

situaciones” (Adler y Haas 1992). Esta dinámica puede ocurrir no solo para tratar de minimizar la incertidumbre y la ansiedad, manifiesta en los esfuerzos por reafirmar sus pensamientos existentes sobre el mundo social, sino también para evadir los “costes previstos en caso de ruptura de los compromisos contraídos con los otros como parte de las prácticas del pasado. El nivel de resistencia que suponen estos compromisos dependerá de la relevancia de una determinada identidad para el actor”. (Wendt 2005, 20)

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, por ejemplo, podrían desarrollar una resistencia a la amenaza de su identidad como “soldados defensores de la patria<sup>6</sup> o una institución con espíritu de cuerpo (con compromiso para sus futuras generaciones)<sup>7</sup>” que a la identidad de “protectores de la democracia y el orden constituido”. Sin embargo, para ambas identidades, las nuevas prácticas y la información imperante pueden crear una disonancia cognitiva e incluso percepciones de amenaza (críticas sobre una desprofesionalización y desnaturalización militar). Estas serían entonces las razones para comprender la resistencia a una transformación del yo como FF AA y también al cambio del sistema seguridad.

Tanto por razones doctrinarias como por razones sistémicas, las expectativas y los acuerdos intersubjetivos entre las FF AA y el Gobierno de la Revolución Ciudadana pueden tener una característica de autoperpetuación (por ello que aunque se destituya a un Mando militar, por ejemplo, le sucederán sujetos con iguales identidades), creando senderos de dependencia que las nuevas ideas sobre el yo y el otro deben superar. Esto no cambia, agrega Wendt, el hecho de que mediante la práctica los agentes estén permanentemente produciendo y reproduciendo identidades e intereses, continuamente “eligiendo las preferencias que tendrán después” (Ibídem). Pero aun así, estas elecciones no serían lo suficientemente libres y por ello es muy complejo transformarlo.

Ante estas circunstancias, Alexander Wendt explica *tres formas* en las que las identidades e intereses pueden transformarse dentro de la anarquía, enfatizando que las mismas se producen en prácticas relativamente estables: “mediante la institución de la soberanía, mediante una evolución de la cooperación, y mediante los esfuerzos

---

<sup>6</sup> Con todo lo que ello implica en materia logística, doctrinaria y hasta de credibilidad.

<sup>7</sup> Esto en referencia a las declaraciones del Alto Mando a inicio de febrero de 2016, sobre los recursos del ISSFA que fueron transferidos a cuentas del Estado.

internacionales para transformar las identidades egoístas en identidades colectivas” (Wendt 2005, 5).

Respecto a la soberanía, Wendt explica que esta institución existe solamente en virtud de determinados acuerdos y expectativas intersubjetivas. Por tanto, no hay soberanía si no hay lo otro y esta no existe fuera de la práctica. De hecho, es esta última (la práctica) la que transformará los acuerdos de seguridad y la política de poder en al menos tres maneras.

En la primera, los Estados definen su seguridad (y por tanto la de otros Estados) dependiendo de la conservación de sus derechos de propiedad sobre territorios determinados (Ecuador, por ejemplo, delimitó sus fronteras con Perú en 1998, dejando, aparentemente, solucionada la disputa). La segunda se da en la medida que los Estados respetan la soberanía adoptada por los otros Estados (Perú, en el mismo caso, ha respetado la soberanía territorial ecuatoriana por más de una década). La tercera manera se produce por la confianza prioritaria que dan los Estados al reconocimiento de su soberanía a nivel internacional, por lo que los medios nacionales individuales (de poder militar fundamentalmente) para proteger su seguridad cambian su orden de importancia. Esta situación tiene incidencia directa en el programa político de seguridad de los Estados, pues estos pueden preocuparse menos de su supervivencia a corto plazo y ajustar sus recursos de defensa en consonancia con el reconocimiento de su soberanía estatal por otros Estados.

El caso Ecuador con Perú es fiel muestra de lo anterior. Después de la firma de la paz en 1998, la confianza mutua entre ambos Estados empezó a regir sus relaciones internacionales, por lo que, al menos del lado ecuatoriano, se empezó a cuestionar no solo el número (tamaño) de sus Fuerzas Armadas y sus recursos, sino también sus misiones, una vez que la principal (la defensa territorial frente a la amenaza peruana) había sido solucionada por medios diplomáticos. De ahí una de las razones para cambiar las tareas tradicionales de la institución castrense y darle nuevas funciones, así como reasignar los recursos destinados a la defensa a otras necesidades prioritarias (salud, educación, vivienda). Claro que esta situación sucede más a menudo en naciones pequeñas, como Ecuador, puesto que estas no pueden darse el lujo de confiar en sus escasos medios nacionales a largo plazo, por lo que aprenden más rápido el reconocimiento colectivo de la soberanía.

Respecto a la *segunda forma* de transformación, la evolución de la cooperación, se concentra en “cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses” (Wendt 2005, 25). Las Fuerzas Armadas, con la naturaleza del cambio de sus tareas, pueden pensar que su comportamiento cambiará y con ello su identidad e intereses. De hecho, a decir de (Santa Cruz 2013, 46), “la identidad influye frecuentemente en la formación de los intereses de los agentes...La identidad funge como un puente entre la estructura y los intereses”. Por ello que el asunto de la cooperación sea más cognitivo que conductual, pues se ocupa del conocimiento intersubjetivo que define la estructura de identidades e intereses al interior de la interacción.

Por ello que para lograr una cooperación, se deben reconstruir los intereses planteados en términos de compromisos compartidos con el otro (en este caso el Gobierno de la Revolución Ciudadana) apuntando hacia las normas sociales: un ejemplo, el respeto al Estado de Derecho o la convivencia democrática. Con los años, esta dinámica pasará de una “interdependencia positiva de los dividendos a una interdependencia positiva de las utilidades o de intereses colectivos organizados en torno a las normas en cuestión” (Wendt 2005, 26). En el caso de estudio, se podría pasar de lo que le “tocará a hacer” a Fuerzas Armadas con estas nuevas tareas, a lo que podría ganar si las desarrolla.

Ahora bien, este proceso, como se mencionó, no será fácil y podría enfrentar límites importantes a decir de Wendt. Uno de ellos es que será lento, pues es poco probable que los actores reflexionen en cómo modificar los parámetros de ese contexto (incluyendo la estructura de identidades e intereses), así como en diseñar políticas para generar esos cambios (el énfasis en la educación militar será fundamental en este sentido).

Si llegara a producirse este cambio consiente debería superar dos precondiciones. La primera es que tiene que estar motivada por una razón para que el agente se piense en nuevos términos (¿Qué me motiva a realizar nuevas tareas y, por tanto, adquirir una nueva identidad?). La segunda es pensar en los costes del cambio a nivel internacional; las sanciones impuestas por aquellos con los que se interactuó con papeles anteriores, no pueden ser mayores que las recompensas. Por ejemplo, no sería la misma imagen internacional de las FF AA en los Golpes de Estados de los

años 70 o su papel en las caídas presidenciales de los 90 como garantes de la democracia, que si ahora incurriera en acciones de esa naturaleza. En el pasado, estas fueron “comunes” e incluso “justificables o deseables<sup>8</sup>” acorde a lo sucedido en la región. Actualmente, actuaciones así recibirían condenas graves por parte de organismos como Unasur o Gobiernos internacionales, no solo a la institución militar sino al país.

Cuando se produzcan estas circunstancias, el agente puede autoreflexionar sobre un cambio en el “juego” en el que estaba implicado y pasar de la competición a la cooperación. Esta es la *tercera forma*, la de los esfuerzos internacionales para transformar las identidades egoístas en identidades colectivas pues “esta, como todo constructo, es relativamente maleable” (Santa Cruz 2013, 47). Wendt divide este proceso en cuatro etapas de transformación. La primera se da por “una crisis de consenso sobre los compromisos identitarios” (lo que el personal de FF AA entiende o ha aprendido sobre sus misiones y prácticas históricas). La ruptura de este consenso posibilita la segunda etapa, la de criticar viejas ideas sobre el yo y el otro y, por extensión, de las estructuras de interacción en las que se basaban estas ideas. El Gobierno de la Revolución Ciudadana quiere “librar” a las FF AA de ese paradigma tradicional y enfocarlas hacia nuevas prácticas y doctrina. Con este propósito, hace un llamado a rechazar los antiguos paradigmas y, quizá lo más importante, a reconocer su papel cuestionable respecto a algunas prácticas del pasado.

La tercera etapa se refiere a las prácticas nuevas. Para cambiar el yo, debe cambiar también las identidades e intereses del otro para así ayudar a mantener esos sistemas de interacción. Aquello es posible si “ego utiliza técnicas de autopresentación y de control del escenario intentando encuadrar las definiciones de alter de las situaciones sociales, de tal modo que va creando el papel que ego desea que alter represente” (Wendt 2005, 30). Con esta práctica, ego (Gobierno) intenta inducir a alter (FF AA) a adoptar una nueva identidad (y por lo tanto, a unir a alter al esfuerzo de ego por cambiarse a sí mismo) tratando a alter como si ya tuviese esa identidad. La dinámica resultante sigue la teoría del espejo de la formación de identidades, donde la identidad de alter es un reflejo de las prácticas de ego. Es decir, la conflictividad mostrada por FF AA podría ser reflejo de lo que muestra el

---

<sup>8</sup> En determinado momento, un importante segmento de la población no era ajena a la participación militar en la política.

Gobierno en su comportamiento. Este último, entonces, no puede exigir un comportamiento distinto a la desconfianza y la inseguridad mostrada en su identidad. Para cambiarla, ego debería mostrar iniciativas unilaterales de tal forma que alter “no pueda rechazarlas”. Esto, a la larga, “institucionalizará una identificación positiva en lugar de negativa entre la seguridad del otro y la del yo” (Ibídem).

## Capítulo dos

### Misiones históricas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas

#### 2.1 Arquetipo histórico de las FF AA ecuatorianas

El cuerpo militar del Ecuador nació antes de la conformación misma del Estado en 1830. Su experiencia fue forjada en las guerras independentistas de inicios del siglo XIX. Sin embargo, la esencia del Ejército nacional tuvo lugar en el Portete de Tarqui en 1829, cuando las tropas grancolombianas se impusieron sobre las invasoras peruanas. Dicho acontecimiento será trascendental para la vida institucional militar en todo el siglo XX por dos razones. La primera es que enarbolará su modelo de existencia (su identidad) frente a un largo conflicto con el Perú. La segunda es que los triunfos en los campos de batalla dieron a los uniformados la capacidad para disputar a los civiles, terratenientes principalmente, “la participación en el control de los gobiernos republicanos” (German 2003, 385) y del Estado ecuatoriano.

Una de las principales funciones de los militares en el flamante Estado fue la de mantener su orden interno, instituciones y leyes -artículo 135 de la Constitución de 1835- (Moncayo 1995, citado en (Pérez 2004, 7), en el afán de lograr un lugar privilegiado dentro la dirección política del mismo. Es decir, crearon intereses políticos en los militares, más allá de sus misiones de defensa por las prácticas que estaban cumpliendo en el primer ámbito. Quienes se la podían disputar, las élites urbanas, se encontraban diezmadas por los costes de las guerras y la entrada de los comerciantes extranjeros (Tulio 1969, 150). Esto explica, en parte, por qué el primer presidente del Ecuador fue precisamente un uniformado, el general Juan José Flores, cuyo período se caracterizó por rezagos coloniales, despotismo, caudillismo militar y una serie de revueltas populares. Una de ellas llevó al poder a Vicente Rocafuerte, quien en el ámbito castrense “entendió que era imprescindible la profesionalización

del ejército para suplantar gradualmente la injerencia política del mando militar” (Centro de Estudios Históricos del Ejército 2014, 63). Este intento no tuvo los efectos esperados, por lo que la política y los militares continuaron confluyendo en el poder. Aquello se dio precisamente con el regreso de Flores y su posterior destitución por facciones castrenses opositoras, en la llamada “Revolución Marcista”. Igualmente se visibilizó en el gobierno de José María Urbina, donde incluso se consolidó una “alianza con la oligarquía comercial de la Costa” (Fundación José Perlata 2009, 132).

En el gobierno de Francisco Robles se produjo una crisis de gobernabilidad y una internacional por la invasión peruana a Guayaquil en 1858. La respuesta del Ejército igualmente se produjo en ambos ámbitos, sin que ello haya impedido que se añe sea uno de los más difíciles de la historia nacional. Uno de los insubordinados en Quito fue García Moreno, quien años más tarde en su presidencia mostró preocupación por el ámbito militar, “pero no pudo evitar la injerencia política en la conformación del mando” (Centro de Estudios Históricos del Ejército 2014, 68).

Con la culminación del “garcianismo” sucedió una nueva crisis política en la que apareció nuevamente el arbitraje militar. Su figura más representativa fue Ignacio de Veintimilla, a quien se le opuso el denominado período “Progresista” que buscó reducir la influencia política e ideológica del catolicismo, aunque diferenciándose del naciente liberalismo que proponía una separación más radical. Este último movimiento triunfó en la Revolución del 5 de junio de 1895, al mando de Eloy Alfaro quien asumió el poder como Jefe Supremo de la República.

Su período produjo profundas transformaciones en todos los ámbitos. En lo político “desbarató el poder y el control que ejercían los sectores clericales más reaccionarios” (Fundación José Perlata 2009, 134), mediante la separación de la Iglesia del Estado, especialmente en el sector educativo donde destaca la fundación del Instituto Nacional “Mejía”. En el campo castrense, Alfaro promulgó “la primera Ley Orgánica Militar que establecía la estructura orgánica del Ejército” (Centro de Estudios Históricos del Ejército 2014, 83), así como el instituto de formación que posteriormente llevaría su nombre. Estos y otros cambios provocaron la reacción conservadora que, sumada a las pugnas internas del movimiento, terminaron con la muerte de Alfaro en la llamada “Hoguera Bárbara”.

La plutocracia sucedió al liberalismo. Su período se caracterizó por la crisis financiera que produjo manifestaciones de todos los sectores populares. Aquello provocó el nacimiento del “Movimiento Juliano”<sup>9</sup> que dio el golpe militar de 1925. Sin embargo, este grupo no logró mayores transformaciones, por lo que los levantamientos sociales y sindicales continuaron y se agudizaron en la década de los 30, mediante una serie de golpes de estado, “cuartelazos” e improvisaciones presidenciales, pues entre los años 1931 y 1948, estuvieron en el poder 23 gobernantes en diferentes condiciones<sup>10</sup>. Fue en este contexto que se produjo la trágica invasión peruana de 1941 y la posterior suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942.

## **2.2 De las dictaduras militares de los 60 y 70 al retorno a la democracia en 1979**

La pérdida de la mitad del territorio ecuatoriano en 1941 afectó negativamente la identidad de la institución militar por un largo tiempo. Por ello fue “imprescindible adoptar acciones para otorgarle una organización con estrategias claras, una rápida respuesta ante las amenazas externas, mejorar la formación y la capacitación del personal, y fortalecer sus capacidades operativas (Centro de Estudios Históricos del Ejército 2014, 102).

Estos cambios también buscaron reflejarse en materia legal con la publicación de la Ley de Defensa Nacional en 1960. Esta normativa, pese a la entrada en vigencia de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en Latinoamérica (que será analizada posteriormente), dio preferencia a la defensa antes que a la seguridad. La razón de ello es que para esos años el enemigo de Ecuador “era Perú y no la Unión Soviética” (Ronn 2007, 150). Sin embargo, esta normativa solamente duró cuatro años pues las condiciones internacionales de la Guerra Fría, la comunidad epistémica de influencia estadounidense, y la Junta Militar que se instaló en el poder en 1963 derogaron esa ley por la Ley de Seguridad Nacional de 1964. Esta incluye y le da notable importancia a

---

<sup>9</sup> Conformado en su mayoría por jóvenes militares.

<sup>10</sup> Ya sea en calidad de Presidentes Constitucionales o Interinos, Encargados del poder o Jefes Supremos.

la situación interna “como un motivo de preocupación para la seguridad nacional” (Haro 2010, 72), de cuya responsabilidad está el Estado y no el Presidente de la República como rezaba en la anterior normativa. Francisco Leal agrega que:

... el concepto de seguridad nacional fue desplazando en importancia al de defensa nacional. La seguridad nacional suponía una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional cuyo móvil era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos (2002, 40).

Respecto a la asonada militar de los 60, se puede mencionar que esta trajo consigo dos características nuevas que no habían estado presentes en similares golpes de anteriores décadas. La primera es que se inició con la intensificación significativa del “proceso de integración nacional desde el Estado” (Falconí 1991, 17), pues las FF AA se vieron sin una nación o una que no está integrada. Y la segunda es que a partir de esa fecha, “los golpes militares son institucionales; las Fuerzas Armadas ya no toman el poder por tiempos cortos de intervenciones coyunturales sino proyectos de larga duración, incluso con proyectos económico-políticos” (Fitch, 1998 citado por (M. Vallejo 1991, 13). Esto terminó por consolidar la identidad e interés de las Fuerzas Armadas en misiones que van más allá de las militares: las políticas de conducción del Estado.

Lo anterior fue más visible en la dictadura de 1972, en la que el general Rodríguez Lara asumió el poder como Jefe Supremo. Su gobierno inició un importante proceso de modernización social y estatal, en el afán de generar “verdaderos estados nacionales con sus respectivas burocracias formales, aparatos industriales y autonomías económico-sociales” (Bustamante 1988, 14-15, citado por (Falconí 1991, 18). Todo este proceso de fortalecimiento estatal, y también del poder militar dentro de él, tuvo su núcleo filosófico en la Doctrina de Seguridad Nacional que, de acuerdo con Littuma, llegó a América Latina definida por la Escuela Superior de Guerra del Brasil como:

[...] el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psico sociales y militares un estado puede proporcionar, en una determinada época a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles (Littuma, 1966:41, citado en (Haro 2010, 30).

Según esta doctrina, “una nación solo puede subsistir en el tiempo y frente a las demás naciones por su Poder” (Garretón, 1978 citado por (M. Vallejo 1991, 11). Desde una perspectiva realista, el poder es “visto como el conjunto de recursos que la nación posee, desarrolla y puede movilizar para realizar objetivos nacionales. El desarrollo es así el proceso destinado a hacer crecer el poder nacional” (M. Vallejo 1991, 11). El Poder Nacional está conformado por cuatro frentes de acción: el interno, el externo, el económico y el militar. Es decir, las Fuerzas Armadas formaron parte fundamental de la DSN y, como tal, tuvieron su marcada influencia respaldada en la Ley de Seguridad Nacional. Estas, a su vez, formaron su identidad e intereses a lo largo de esos años y posteriores, si nos apegamos a los preceptos constructivistas.

Para el sociólogo chileno Manuel Garretón, la doctrina de seguridad nacional ofreció dos opciones ante las que un país pudo definir su seguridad desde una visión estado-céntrica: el enfrentamiento socialismo vs capitalismo occidental en el marco de la guerra fría, y la necesidad de acortar las brechas entre los Estados desarrollados y subdesarrollados. Ecuador y sus FF AA enfatizaron el nexo entre seguridad y desarrollo con un enfoque orientado a la modernización e industrialización del país. Aquello, concomitantemente, implicó la formulación de nuevos roles para los militares, quienes dejaron de ser únicamente los encargados de la defensa del territorio, para pasar a la protección de la seguridad nacional que “abarca cualquier factor -económico, social, político, psico-social, militar o internacional- que afectaba la capacidad de un país para lograr sus objetivos nacionales” (Fitch 1988, 294). Este nuevo rol, estuvo incluso contemplado en la Constitución de 1967: “la ley determinará la colaboración que sin menoscabo de su misión fundamental deba prestar la Fuerza Pública al desarrollo económico y social del país” (Asamblea Constituyente del Ecuador 1967, art 248), y se preservó durante el proceso de transición democrática de 1976-1979.

La Ley de Seguridad Nacional se modificó el mismo año que asumió el poder Rodríguez Lara. En el frente militar creó el Comando Conjunto de las FF AA, al que se le asignó la responsabilidad de enfrentar “cualquier amenaza” interna que pudieran ocasionar los movimientos subversivos de la época. Esta obligación legal comprometió a las FF AA a prepararse, capacitarse y elaborar “planes de empleo de cada una de (sus) ramas especialmente al ejército”, que son denominados de “Defensa Interna” (Haro 2010, 75). Dicha circunstancia será fundamental para entender por qué para los militares ecuatorianos no les resultarán nuevas las tareas de seguridad interna que se retoman con fuerza en el Plan de Seguridad Integral de 2014. Lo que ha hecho este último, entonces, es normar las misiones de siempre (Anónimo 2016, Entrevista anexo 3).

En los planes de defensa interna mencionados se puso énfasis en la mayor capacitación de los soldados en la lucha antsubversiva. Por ello en 1978, durante el triunvirato militar que reemplazó a Rodríguez Lara del poder, se creó la Escuela de Selva y Contrainsurgencia del Ecuador donde se instruía en técnicas de guerra irregular, es decir, la conducida por fuerzas insurgentes en contra del Estado. El coronel (s.p) Patricio Haro, sostiene que aquello significó la creación de fuerzas de tarea para la defensa interna, “sobre la base de las unidades del ejército pero con alícuotas importantes de la fuerza aérea y la fuerza naval, así como, con alícuotas de la Policía Nacional” (Haro 2010, 78). La coordinación de las FF AA con esta última institución, llama la atención en razón que se constituye en los primeros casos de cooperación interinstitucional para objetivos internos, tal como menciona el marco de la Seguridad Integral del Gobierno de la Revolución Ciudadana.

En todo caso, es en esos años que el Estado ecuatoriano cambió la importancia del empleo de sus Fuerzas Armadas para el conflicto interno y para, según la situación e intereses de los gobiernos de turno, controlar los momentos en que ellos se sientan desestabilizados, como sostiene el mismo autor. Una circunstancia por demás cuestionable, polémica y subjetiva, pues como Haro sostiene la Ley de Seguridad Nacional ha sido utilizada como una herramienta política por los Gobiernos de turno, declarando el estado de emergencia y con ello enfrentando a las diversas manifestaciones populares en nombre de la seguridad.

Fue ese el marco general que legitimó al interior de las FF AA su potestad e interés para gobernar en los años 70 a largo plazo asociándolo con el deber profesional para preservar la seguridad nacional (Fitch 1988). Esto implicaba que los uniformados pensaron que los civiles no eran capaces de crear las condiciones necesarias para garantizar una estabilidad en la que se desarrolle la seguridad nacional. Aquello produjo, en palabras de Fitch, una especie de “profesionalismo politizado” que significó la participación constante de la institución castrense en política, en todos los frentes, constituyéndose un poder de gobierno alternativo, así como “garantes de la constitución y el ordenamiento civil” (Vargas s.f., 9).

Los obstáculos al desarrollo -y consecuentemente a la seguridad nacional- que las Fuerzas Armadas identificaron fueron: la dominación oligárquica, el carácter dependiente de la economía que tiene sus raíces en el modelo agroexportador y una estructura económico-social que polariza a la sociedad (Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario: lineamientos generales, 1972, citado por (M. Vallejo 1991, 15). Ello dio paso para a un Estado interventor que, con las instituciones que lo conforman, no solo impulsó políticas proteccionistas de la industria y fomentó la modernización del sector primario-exportador, sino que también se constituyó como ente planificador.

Esta modernización, a más del aparato socio-industrial, también se visibilizó en materia política y sus formas representativas en general. Su objetivo fue rearticular en el nivel institucional las transformaciones alcanzadas en materia productiva, lo cual sirvió de puente o transición para la entrega del poder a los civiles en la llamada “tercera ola democratizadora” (Vargas s.f., 5). Aquello dio como resultado un nuevo estilo de funcionamiento estatal y de sus conflictos, cuyos polos son precisamente el orden político y el orden social (Graciarena 1990, 66). En este último ámbito, es importante destacar que el gobierno militar de los 70 no es asociado con “la imagen de opresión o atrocidades tan características de las dictaduras del Cono Sur –incluso muchos se refieren a estas dictadura como una dictablanda-” (Polga 2010, 51). Por ello que la identidad de las FF AA ecuatorianas no es ni tampoco ha sido asociada a violación de Derechos Humanos.

El retorno a la democracia en el país se produjo por medio del “Plan de Reestructuración Jurídica del Estado”<sup>11</sup>, en el que resultó electo como Primer Mandatario Jaime Roldós Aguilera en 1979. Este retorno democrático tuvo “problemas fuertes con la legitimidad (ya que fueron democracias institucionalmente débiles) y los alcances que dichas democracias tienen (pues se mantenían estancos autoritarios que ataban las posibilidades de desarrollo completo de los nuevos regímenes democráticos)” (Vargas s.f., 5). Esta debilidad institucional no fue el escenario perfecto para sustituir la identidad e intereses que las Fuerzas Armadas adquirieron con la Doctrina de Seguridad Nacional, por lo que aún continuó presente en algunos de sus miembros. El interés en asuntos políticos será más visible en los años noventa, como se expondrá posteriormente.

Una serie de medidas drásticas, entre ellas el alza de la gasolina, le significaron a Roldós la oposición popular y una sostenida pérdida de popularidad. Fue este el escenario que antecedió a un nuevo conflicto bélico con Perú, en el que Ecuador nuevamente tuvo perjuicios territoriales.

### **2.3 Paquisha y Cenepa: lugares que marcaron a las FF AA ecuatorianas**

El retorno a la democracia significó la oportunidad para que las Fuerzas Armadas se enfoquen nuevamente a su principal rol: la defensa de la integridad territorial del país. Si bien estas tareas no estuvieron totalmente abandonadas los años en que los uniformados tomaron las riendas del Estado, no es menos cierto que las mismas no tuvieron la dedicación completa y única que las concernía, por lo que se corrió el riesgo de una desnaturalización profesional.

Es entonces este el contexto en el que se desarrolla el conflicto bélico de Paquisha<sup>12</sup> de 1981 y el que explica en parte el porqué de su no exitoso resultado para la posición ecuatoriana respecto a la peruana. Como consecuencia del mismo,

---

<sup>11</sup> Dicho Plan consistió en la elaboración de una nueva constitución, una nueva Ley de Elecciones, Ley de Partidos Políticos y Ley de Referéndum. Con este marco legal se dio paso a las elecciones presidenciales de 1979.

<sup>12</sup> Esta zona, ubicada al suroriente del Ecuador, no fue delimitada en el Protocolo de Río de Janeiro, por lo que dejó latente el conflicto entre ambas naciones.

las relaciones entre ambas naciones quedaron aún más deterioradas y botaron por la borda los acercamientos que, paradójicamente, habían tenido los gobiernos militares peruanos y ecuatorianos<sup>13</sup> de los años 70 (Carrión 2008, 33).

Desde el 81 en adelante, la solución militar al diferendo limítrofe latente fue la única que encontró cabida, desplazando a las alternativas político-diplomáticas. Aquello explica los incidentes militares fronterizos de años posteriores que llegaron a su punto más grave a inicios de 1995 en la llamada Guerra del Cenepa.

El entorno de ese conflicto bélico daba cuenta de una “relativa” estabilidad en el ámbito político y social ecuatoriano. Si bien a inicios de la década de los 90 se produjo un importante levantamiento indígena que planteó reivindicaciones, autodeterminaciones y cabida política en un Estado plurinacional, no existieron golpes de Estado. De 1979 a 1996 se cumplieron los cuatro períodos presidenciales correspondientes a 17 años de democracia. En el ámbito económico, Ecuador siguió los preceptos neoliberales que generaron intensas manifestaciones sociales por una mayor participación del Estado. En el ámbito militar, después del conflicto de Paquisha, las Fuerzas Armadas ecuatorianas experimentaron un intenso proceso de mejoramiento y modernización, tanto de su infraestructura como de su armamento que sería clave a futuro (Centro de Estudios Históricos del Ejército 2014, 106). Asimismo, contaron entre sus filas con destacados oficiales generales como José Gallardo, Carlo Magno Andrade, Miguel Iturralde y Paco Moncayo quienes formaron parte del llamado “militarismo ilustrado”<sup>14</sup>; una transformación intelectual del personal y mando de las FF AA “para construir un Ejército que estaba no solo listo para acabar con un siglo de humillaciones militares por parte del Perú, sino también para convertirse en la reserva moral e intelectual de un país descoyuntado y desmembrado por el canibalismo político” (Calderón 2015).

Fue así que en enero de 1995 se desató una guerra que no tuvo precedentes entre los dos países, dada la cantidad de soldados movilizados, las armas usadas, los costos económicos y la duración de la misma (Bonilla 1996, 31). El resultado de este conflicto bélico fue exitoso para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, algo reconocido

---

<sup>13</sup> Se promovió una serie de acuerdos para promover entendimientos mutuos en materia de integración fronteriza, proyectos binacionales (como el Puyango-Tumbes y Catamavo-Chira), y el fomento de la confianza mutua.

<sup>14</sup> Una excepción en la región.

por observadores imparciales e incluso periodistas peruanos (Carrión 2008, 94). Aquello no resultó extraño si a más del profesionalismo consolidado que mostró la institución militar, se añade la importante labor informativa de los medios de comunicación y el fundamental apoyo mostrado por la sociedad civil (indígenas, sindicatos, estudiantes, empresarios), en un gesto de unidad nacional.

Tras la finalización del conflicto a finales de febrero de ese año inició un complejo proceso de negociaciones entre los dos países, que concluyó en 1998 con la suscripción de la Declaración de Paz de Itamaraty. Dicho documento contempló la creación de cuatro comisiones; una de ellas de seguridad y medidas de confianza, cuyo objetivo fue contribuir a “la transparencia en las adquisiciones militares y a fortalecer el clima de seguridad y estabilidad entre los dos países” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador 1997, 64).

Con este episodio, la frontera quedó cerrada y las Fuerzas Armadas cumplieron su deber de defender a la Patria, saldando con ello una vieja cuenta de honor que había quedado abierta en 1941. Lo que prosiguió fueron motivaciones por parte de los implicados y los países garantes<sup>15</sup> para desmilitarizar a los países. De hecho, Estados Unidos veía “al gasto militar como un gasto absurdo cuando había necesidades en los sectores de lo social y de educación.” (López 2004, 114). Este fue el motivo principal para que las agendas internas de seguridad de ambas naciones hayan cambiado y, por tanto, empiece a cuestionarse sobre el futuro rol de las Fuerzas Armadas, después de la solución de un histórico conflicto que “ya no representa una amenaza grave contra la soberanía del estado” (López 2004, 81).

## **2.4 El papel de las FF AA en la inestabilidad política de los 90 y 2000**

Tras la Tercera Ola de Democratización, en el país sobrevino una década caracterizada por la inestabilidad política y democrática. Esta etapa inició con la destitución del presidente Abdalá Bucaram por parte del Congreso Nacional en 1997, aludiéndole incapacidad mental para gobernar.

---

<sup>15</sup> Chile, Argentina, Brasil y Estados Unidos.

Es muy complejo sentenciar que esta destitución y las dos posteriores (la de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) constituyeron un Golpe de Estado, entendido como el “mecanismo forzado de transmisión del mando, preparado y realizado con el uso o la amenaza de la violencia armada, consistente en la penetración de un pequeño pero crítico segmento del aparato estatal, que se usa luego para desplazar al gobierno del control del resto del Estado” (Luttwark 1969, 12, citado por (Quintero y Silva, Ecuador: la alianza de la derecha y el corporativismo en el “putch” del 30 de septiembre del 2010 2010, 85). Por ello se ha optado por denominarlas caídas presidenciales, entendidas como “los hechos en los cuales los presidentes, elegidos democráticamente, concluyeron su mandato antes de tiempo, como un acto de naturaleza política” (Pérez Liñán 2008, 107, citado por (Rosero 2014, 26).

Afirmar que en estas inestabilidades presidenciales las Fuerzas Armadas tuvieron algún grado de participación, no resulta extraño si revisamos su historia institucional en este sentido y la identidad e intereses que estas acciones generaron en algunos de sus miembros. Sin embargo, esta intervención no se dio en forma de los tradicionales Golpes de Estado<sup>16</sup> de los años 30, 60 o 70 que en la actualidad parecerían extintos, sino como “poder moderador, que es cuando existe un golpe militar con apoyo de los civiles, donde se desbanca al gobierno pero se ayuda a la instalación de un nuevo gobierno civil, manteniéndose el régimen democrático” (Mainstentredet 2012, 2, citado por (Rosero 2014, 23). Las formas de participación podrían ir desde la emisión de comunicados, la inacción frente a las protestas civiles en desconocimiento de las órdenes del Ejecutivo, el cese de su respaldo a este último o incluso unirse a la oposición.

En el caso de Bucaram, el papel de FF AA apareció en forma de respaldo a la resolución legislativa de destitución presidencial y su posterior retiro del apoyo al Primer Mandatario. Estos hechos, a decir de Hernán (Ibarra 1997, 21), “fueron actos decisivos que determinaron su salida del poder”. Sin embargo, su intervención no terminó ahí pues también habrían tenido injerencia en el nombramiento de Fabián Alarcón como sucesor (Polga 2010, 51), con lo cual se cumple la premisa explicada por Mainstentredet anteriormente.

---

<sup>16</sup> Donde se instalaba un régimen militar.

Esta participación y las futuras, fue posible debido a la no disolución de ciertos enclaves autoritarios<sup>17</sup> que en tiempos de mayor importancia de un régimen, eran los centros relevantes del ejercicio del poder (Stepan 1988). Uno de ellos fue precisamente las FF AA, las cuales para la analista en temas de seguridad Bertha García “no perdieron en ningún momento su ascendiente influencia sobre los gobiernos civiles de distintas tendencias políticas”, por lo que continuaron teniendo un papel clave en el ordenamiento político del país, incluso después de la transición a la democracia (García 1994, 179).

El período de Alarcón como Presidente Interno culminó en agosto de 1998. Meses antes se llevó a cabo una Asamblea Nacional Constituyente que redactó una nueva Constitución, sobre la que juró Jamil Mahuad como flamante Primer Mandatario. Poco tiempo después de su investidura, la situación de la banca privada entró en su más grave crisis. Para reducir la incertidumbre económica, el gobierno dispuso un feriado bancario y, posteriormente, la incautación de los depósitos. En el nuevo milenio, dado los problemas financieros y la dramática devaluación del Sucre, Mahuad puso en vigencia la dolarización de la economía. Los días posteriores se instalaron parlamentos populares en varias provincias del país, con el objetivo de generar un levantamiento nacional encabezado por indígenas y oficiales del Ejército.

La participación militar en esta coyuntura vaciló entre ser un poder moderador (explicado anteriormente) o actuar para instalar un régimen militar-indígena. Si bien estos últimos “perpetraron la movilización social y la toma del Congreso, ellos no participaron en los hechos decisivos para destituir a Mahuad y formar el gobierno sucesor; este proceso fue llevado a cabo por los militares” (CAAP 2000, 59, citado por (Polga 2010, 74). En todo caso, la idea de formar una Junta de Gobierno de Salvación Nacional integrada por el coronel Lucio Gutiérrez, un indígena y un exmagistrado se hizo realidad, aunque por horas. Tras el llamado del Alto Mando castrense para que Mahuad renuncie citó a Gutiérrez y fue reemplazado por un general que afrontó dos cuestionamientos de sus pares. El primero que criticaba la alianza con los indígenas y, el otro, que se oponía a cualquier acción militar en asuntos civiles. Por ello la nueva Junta también se disolvió debido a la imagen-legitimidad que esta tendría ante la comunidad internacional y a “una ruptura en la

---

<sup>17</sup> Es decir, en regímenes que si bien son denominados democráticos mantienen cierta impronta del régimen militar (Garretón 1997, 28)

jerarquía de las FF AA –vista en las negociaciones entre Gutiérrez y el Alto Mando, y entre el general y sus pares- la cual se manifestó plenamente en la decisión de apoyar a Gustavo Noboa (entonces vicepresidente) y no a la junta” (Polga 2010, 57).

Ante este escenario, el Congreso, en una jugada semiconstitucional, “aceptó” la renuncia (nunca presentada) de Mahuad y posesionó a Noboa como nuevo Mandatario, no sin antes que este último negocie la transición con el Alto Mando. A cambio, el Jefe de Estado ofreció aprobar la amnistía en el Congreso para todos los participantes militares del golpe. Esta dinámica “demostró la complejidad de las interacciones entre los militares y el Congreso. No fue un simple proceso de acción legislativa o acción militar, seguido por el retiro de su participación, sino un proceso de negociación y renegociación entre esos dos poderes” (Polga 2010, 58).

En todo caso, esta situación demuestra no solo que la intervención militar fue más activa que en la destitución de Bucaram, sino que el papel de los uniformados y el Congreso se invirtieron<sup>18</sup>, pues en aquella ocasión fue la institución militar la que apoyó en última instancia la nueva sucesión en el Ejecutivo. En la del 2000, fue el Congreso ya que de por medio estaba un voto de amnistía para los militares.

Noboa terminó su período en enero de 2003. Un año antes, en las elecciones presidenciales, triunfó el excoronel del Ejército Lucio Gutiérrez apoyado por sectores indígenas e izquierdistas. No obstante, su temprano rompimiento con estos debido a la firma de la Carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la solicitud a los Estados Unidos para entrar en negociaciones para la firma del TLC, los convirtió en oposición.

A finales del 2004, el Ejecutivo y una nueva mayoría del Congreso cesaron de sus funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo cual fue muy criticado y provocó una agitación social que hizo a Gutiérrez declarar a esa Corte como temporal. La situación alcanzó conflictividad cuando dicha institución anuló las órdenes de prisión en contra los expresidentes Bucaram y Noboa, quienes regresaron al país. Aquello llevó, en gran medida, a la conformación de la llamada “Rebelión de los Forajidos” que protagonizó protestas en Quito. Ante la gravedad de la situación, el Congreso convocó una sesión especial para aprobar la destitución de

---

<sup>18</sup> Tomando en consideración el mismo caso del 97

Gutiérrez -aludiendo abandono del cargo- y posesionar al vicepresidente Alfredo Palacio como Primer Mandatario en abril de 2005.

El papel decidor de las FF AA en este evento llegó a considerar la posibilidad de asumir “el poder ellos mismos a través de una junta civil-militar, sin dar el apoyo a Palacio por más de cinco horas” (Bruneau 2006, 4). Por ello que el politólogo (Burbano 2005, 27) expresa que “sin el respaldo de la Policía y las Fuerzas Armadas, Palacio no era nada. El vacío creado por los militares evidenció el chantaje al que está sometido el poder de los civiles, por un lado. Por otro, mostró que el orden descansa, en última instancia, en las Fuerzas Armadas”.

Esto último no fue un evento circunstancial, sino que como se ha descrito a lo largo del presente capítulo, resultó ser una especie de identidad institucional. Es decir, las FF AA se acostumbraron en un momento determinado a titubear con la posibilidad de asumir el poder después del regreso a la democracia. Aquello no solo fue “culpa” de la institución armada, sino que en gran medida respondió a la inestabilidad y crisis que vivió el sistema democrático del país, que constantemente en los años 90 fue cuestionado y llegó al agotamiento de su modelo hacia el inicio del nuevo milenio. Dicho desgaste fue ajeno a la realidad institucional castrense, por lo que sus estructuras resultaron más complejas de reformar por parte de un cuestionado poder político hasta ese entonces.

## **2.5 El nuevo siglo: Libro Blanco de la Defensa Nacional**

Los primeros debates sobre la construcción de los Libros Blancos en América Latina surgieron en el período de transición del siglo XX al XXI, cuando ocurrieron dos acontecimientos importantes. El primero fue el fin de la Guerra Fría a inicios de los años 90, con el consecuente cuestionamiento a las concepciones de seguridad entonces imperantes (entre las que estuvieron la Doctrina de Seguridad Nacional), en el afán de modernizarlas. El segundo fue el inicio de la guerra global contra el terrorismo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 con la posterior incursión armada de EE UU en Afganistán e Irak. La lucha contra el narcotráfico fue el eje

articulador para la alianza hemisférica entre la región y la política norteamericana, donde el fortalecimiento de la democracia fue una condición para alcanzarla. Este último aspecto adquiere relevancia para el caso ecuatoriano, en razón de las crisis presidenciales que se vivieron durante una década (1996-2005), cuando las Fuerzas Armadas ejercieron su rol constitucional de “garantes de la democracia y el ordenamiento jurídico” y, por tanto, se convirtieron en actores determinantes en la política de ese entonces.

Otro hecho que impulsó la redacción de la Política de Defensa Nacional en el país, comúnmente denominada Libro Blanco, fue la firma de la paz con el Perú en 1998, que no solamente solucionó (aparentemente) un conflicto territorial histórico, sino que hizo que uno de los referentes de existencia para las Fuerzas Armadas y la concepción de defensa del Estado entren en discusión para un cambio. Aquello es relevante si se considera que desde la creación del Estado en 1830, la institución castrense se guardó “muchos espacios de intervención, de exclusividad militar y de secretismo absoluto”, que estaban excluidos de “cualquier posibilidad democrática de control pues se consideraba que al tratarlos podían politizarse y por tanto poner en peligro la misma existencia del Estado” (Pérez 2004, 8).

Fue entonces este el marco contextual que abrió la posibilidad para que la sociedad civil y una naciente comunidad epistémica nacional, empiece a cuestionarse sobre cuáles deberían ser las funciones que a partir de esos años le corresponderían a las FF AA. Esta pregunta no resultaba aislada, sino que estaba inserta en un contexto y debate regional cuya tendencia se encaminaba a “la acentuación del valor y utilidad del mecanismo para la democratización del sector seguridad y defensa y el control civil de las fuerzas armadas” (García 2007, 8) (ver tabla 1). En el fondo, todo este debate tenía una metodología constructivista, en el sentido que buscaba replantear la naturaleza e identidad de las FF AA, así como sus intereses mediante un proceso cooperativo democrático.

Estas Reformas al Sector de Seguridad y Defensa, entendidas como “la provisión de seguridad dentro de un Estado de una manera efectiva y eficiente en el marco de una democracia de control civil” (Mantilla 2015, 157), se inauguraron en Chile y Argentina con cierto grado de autonomía frente a los EE UU y con una línea militar predominante, a decir de Bertha García. La Región Andina, por su parte,

inició esta discusión en el nuevo milenio con una notable influencia estadounidense, producto del inicio del Plan Colombia. En estos países, “la democracia no introdujo un cambio de mentalidad en los militares” (García 2007, 16), por lo que los ejercicios institucionales no alcanzaron mayor profundidad en términos de rigurosidad de la realidad política a la que pretendieron aplicarse. La poca confianza afianzó esta “independencia” y se incurrió en la utilización mutua tanto de los civiles como los militares en momentos políticos claves. Ecuador, como se mencionó, fue fiel ejemplo de ello en los años 90 e inicios del 2000.

Tabla 1

**Cambios en las misiones militares**

| <b>Moderna</b>  | <b>Posmoderna</b>  |
|---|--|
| Defensa de los intereses nacionales. La Patria, el Estado.  | Defensa de lo nacional, así como de intereses globales en el marco de las organizaciones internacionales.  |
| Definición de vocación histórica. Centralidad de los valores éticos y el espíritu del sacrificio. | Ejercicio de una profesión. Atención a los atractivos corporativos.  |
| La guerra como opción del Estado  | La guerra como último recurso bajo validación de las Naciones Unidas o por autodefensa   |
| Posibilidad de expansión militarista  | Incorporación de valores democráticos y primacía del poder civil   |
| La obediencia y acatamiento de las órdenes  | El ciudadano soldado. Preservación de los derechos individuales y observación de los derechos humanos  |
| Socialización propia del mundo militar  | Socialización compartida   |
| Misión propia de lo masculino   | Profesión abierta a ambos sexos  |
| Función de defensa frente a amenazas militares al Estado, principalmente de otros Estados         | Función de defensa frente a amenazas al Estado provenientes de otros Estados y de actores híbridos. Defensa frente a amenazas al orden internacional |

Fuente: (Aguilera 2010, 103). Elaboración propia

La primera versión del Libro Blanco ecuatoriano fue publicada en octubre de 2002. Para el entonces ministro de Defensa, ese documento fue resultado de un proceso de diálogo pues “las decisiones relacionadas a la defensa deben

fundamentarse en una relación entre civiles y militares que sea transparente, generadora de valores éticos y cívicos compartidos y que integre a todos los sectores de la sociedad para preservar el ordenamiento jurídico, la soberanía e integridad territorial” (El Universo 2002). No obstante, el internacionalista Diego Pérez expresa que los representantes civiles del poder político no se involucraron activamente en el proceso. Con este criterio coincide Bertha García, quien agrega que el Libro Blanco únicamente se legitimó “al interior de los estamentos militares. Esto podría ser interpretado como una actitud que quiere demostrar que los cambios ya están hechos, antes de que los civiles puedan incursionar en ellos” (García 2007, 22). Esta situación, según Pérez, se daría porque:

- a) Los temas de defensa son considerados como dominio exclusivo de los militares, por eso los políticos no conocen, y no intentan conocer, sobre ellos, autoexcluyéndose de su discusión
- b) esa exclusión reduce las posibilidades de conflicto entre militares y políticos, especialmente cuando los últimos saben que los primeros podrían indicar un pulgar hacia abajo si sintieran amenazados sus espacios de actuación, por lo que consideran más provechoso evitarse potenciales problemas al no topar estos temas, otorgando total libertad de acción a los militares, y,
- c) las Fuerzas Armadas han mantenido esta protección desde la creación del Ecuador, la han conservado en todos los textos constitucionales, y lo han hecho sin buscar consensos con los civiles, por lo que no harán ningún esfuerzo grandioso por sí mismas para devolver sus espacios de participación política ni someterse al control democrático efectivo. Únicamente los cambios en la forma serán tolerados, pero en el fondo, esto es en el ámbito constitucional legal y reglamentario, tales cambios no podrán consolidarse (Pérez 2004, 10).

Respecto a la misión militar, entendido como “el papel que desempeñan las fuerzas armadas en un marco histórico y societario dado” (Aguilera 2010, 97), en este Libro Blanco se la planteó en “función de los retos que representaba para el país el conflicto interno colombiano, entonces en su fase de implementación de operaciones militares contra las FARC en territorio limítrofe con Ecuador” (García 2007, 18). También se contempla la participación militar en tareas policiales - siempre y cuando exista un decreto ejecutivo que declare el estado de emergencia-, el apoyo al control del narcotráfico y el terrorismo -para la cual se requerirá la coordinación con las instituciones relacionadas al tema-, así como el entrenamiento

para desenvolverse en misiones de paz auspiciadas por la ONU. Finalmente, no quedó por fuera el tradicional apoyo que las FF AA han dado al desarrollo, especialmente “en las áreas marginales donde la presencia del Estado sea menos intensa” (Ministerio de Defensa Nacional 2002, 59).

Sin embargo, uno de los aspectos teóricos más trascendentales que brindó este texto fue el relacionado al concepto de seguridad. El mismo es entendido en dos niveles. El primero es de la seguridad cooperativa, que en el campo de las relaciones internacionales significa “la creación de sistemas que incentiven las medidas de confianza mutua, la interdependencia para ello, y la diplomacia preventiva” (Pérez 2003, 99). El segundo se refiere a la forma en que se entenderá a la seguridad dentro del país. El concepto privilegiado fue el de seguridad humana, entendida como “la protección del ser humano en todos los aspectos, fundamentada en la provisión del desarrollo para conseguir gobernabilidad. Esta seguridad debe ser provista por el Estado para el individuo”<sup>19</sup>. Por ello que autores como la ex Alta Comisionada de la ONU Sadako Ogata, consideran que “la seguridad humana refuerza la seguridad del Estado pero no lo sustituye” (Ogata 2003, 5).

Este concepto de seguridad, en el caso ecuatoriano, no experimentó un total divorcio con el desarrollo mencionado anteriormente, por lo que la visión de la Doctrina de Seguridad de los años sesenta y setenta del siglo pasado continuó presente en el Libro Blanco de ese año y en la doctrina misma de las FF AA.

Toda esta dinámica hizo que el Libro Blanco de 2002 legitimara el statu quo de las FF AA y de estas en su interacción (prácticas) con el Estado y la sociedad. Los pocos espacios civiles de discusión de temas militares durante esos años (en gran medida por la falta de preparación y conocimiento civil de estos temas), el papel de ciertos uniformados en la destitución presidencial de Gutiérrez y la posterior posesión de Palacio en 2005 que en su conjunto significaron una crisis democrática, así como la continuación del apoyo a actividades vinculadas al desarrollo, son algunos de los ejemplos que apoyan esta afirmación.

Tras estos sucesos, en el año 2006 nuevamente se presentó una Política de la Defensa Nacional. La misma, como política de Estado, “contribuye a la seguridad

---

<sup>19</sup> *Ibíd*em

nacional y coadyuva a fortalecer la unidad nacional en la diversidad; a asegurar la vigencia de los derechos humanos, de las garantías constitucionales y la seguridad social; a defender el patrimonio natural y cultural del país; a preservar el crecimiento sustentable de la economía...” (Ministerio de Defensa Nacional 2006, 60). El margen de maniobra, como puede observarse, es amplio y en muchos casos sobrepasa las competencias de la Defensa Nacional, la cual, para el académico Freddy Rivera, es sectorial y por tanto debería tener competencias solo referentes a las Fuerzas Armadas (Romero 2010, 12).

Las tareas y acciones militares, según el Libro Blanco, son:

- a) Vigilar y controlar en forma conjunta y neutralizar oportunamente las amenazas que atenten contra la integridad territorial en las fronteras terrestres, espacios acuáticos y espacio aéreo nacional.
- b) Defender el territorio nacional y la soberanía contra amenazas reales o potenciales de agresión externa.
- c) Cooperar con las demás instituciones y órganos gubernamentales en caso de emergencias y catástrofes.
- d) Proteger las áreas estratégicas.
- e) Contribuir con las demás instituciones democráticas a la preservación y garantía del ordenamiento jurídico.
- f) Contribuir con los organismos militares técnicos existentes a la preservación del ambiente y otros recursos.
- g) Proteger a la población, sus recursos y servicios públicos en caso de grave conmoción interna.
- h) Participar en operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria
- i) Cumplir los convenios y tratados internacionales de los cuales el país es signatario. (Ministerio de Defensa Nacional 2006, 62)

Para lograr estos objetivos, en la Política de Defensa se establece que las FF AA complementarán a las demás instituciones (como por ejemplo a la Policía Nacional u órganos jurisdiccionales), en el afán de aprovechar sus capacidades en beneficio del esfuerzo común y la optimización de recursos disponibles orientados al cumplimiento de las funciones asignadas. Cabe destacar en este punto, la constante mención que hace el texto al apoyo a la institución policial, siempre y cuando exista un estado excepcional y temporal. Esta es otra muestra que el debate sobre la complementariedad entre las FF AA y la Policía Nacional no se inició en el año 2015, sino que ha estado presente en el país desde el año 2006 y mucho antes en épocas de la Doctrina de Seguridad Nacional, que fue analizada anteriormente.

El organismo internacional referente para este Libro fue la Organización de los Estados Americanos (OEA) que, bajo los intereses estadounidenses, no logró forjar la Junta Interamericana de Defensa. Sin embargo, las medidas de confianza mutua entre instituciones militares regionales, sí tuvieron un fortalecimiento con la publicación de documentos nacionales similares.

Uno de los aspectos más relevantes de este nuevo texto fue la apertura sobre el control totalitario de las Fuerzas Armadas en los lineamientos de la defensa. De hecho, en esta versión se nota una mayor participación de expositores civiles (académicos y expertos nacionales e internacionales, comunidad epistémica), de Universidades, de organismos internacionales como la Red de Seguridad para América Latina (Resdal), y de diferentes medios de comunicación nacionales.

Las amenazas externas identificadas por el Libro son el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo internacional, la inequidad en el comercio internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y la destrucción del medio ambiente. Con ello se conforma un enfoque multidimensional e integral de seguridad que “responde al reconocimiento de que las actuales amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son problemas intersectoriales, que requieren respuestas múltiples” (Ministerio de Defensa Nacional 2006, 16). Por otra parte, se reitera la firme voluntad de no tomar parte en el conflicto interno colombiano y más bien apoyarlo desde los distintos canales diplomáticos. Sin embargo, es importante destacar que esta problemática se constituirá en uno de los referentes de existencia para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, sobre todo tras la firma de la paz entre el Gobierno colombiano y las FARC a mediados del año 2016.

Finalmente, es importante mencionar que por todos los aspectos descritos, el Libro Blanco del año 2006 significó una reactualización y continuidad de la versión de 2002, más no un cambio pues la visión militar continuaba siendo predominante. Es decir, la comunidad epistémica no logró una adecuada movilización e influencia en el Estado, para que en este se lleven innovaciones en las políticas de defensa y por tanto en la identidad e intereses de las FF AA. Pese a ello, este documento en su parte teórica servirá de base para lo que serán las futuras Agendas de la Política de la Defensa en período de la Revolución Ciudadana. De hecho, el concepto de seguridad

integral<sup>20</sup>, surgido después de la Guerra Fría y como consecuencia de la globalización, es ya mencionado en la versión del 2006.

Por ello podría decirse que la comunidad epistémica, nacional e internacional, dejó sembrada una “semilla epistémica” sobre el cambio que debería producirse en la identidad, intereses y prácticas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. No obstante, y como se analizará a continuación, esta semilla ha sido cosechada implementando procesos político-ideológicos en su mayoría, en razón del impulso dado por el “emprendedor moral”, dejando con ello de lado parte del debate originario propuesto por la comunidad epistémica. Esta circunstancia ha debilitado el proceso de construcción de una verdadera Política de Defensa Nacional en el período de la Revolución Ciudadana, -a decir de uno de los miembros de esta comunidad epistémica, el sociólogo y entendido en tema de defensa Pablo Celi- la cual por esta circunstancia se ha constituido en reactiva, coyuntural y politizada (Celi, Entrevista anexo 1 2016).

---

<sup>20</sup> La Seguridad Integral suscribe un acercamiento comprensivo a la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, social-culturales y ambientales. La Comunidad Política y de seguridad de la ASEAN ha adoptado este concepto (Ministerio de Defensa de España 2011, 3).

## Capítulo tres

### **Las Fuerzas Armadas en la Revolución Ciudadana: de la desmilitarización al fortalecimiento militar de la seguridad interna**

#### **3.1 La crisis de Angostura**

En enero de 2007 Rafael Correa asumió la Presidencia de la República, luego de ganar las elecciones con el movimiento Alianza País. En su discurso inicial anunció importantes cambios en la institución uniformada y su primera acción en este sentido fue nombrar a Guadalupe Larriva como la primera ministra civil de la Defensa. Aquello generó críticas de sectores cercanos a las FF AA, pues había sido tradicional que sean militares en servicio pasivo quienes ejerzan este cargo (de hecho esto formaba parte de su identidad, intereses y prácticas). El repentino y trágico deceso de Larriva en un accidente aéreo provocó el inmediato relevo del entonces comandante general del Ejército; acto que en su conjunto se constituyó en el primer roce entre el Gobierno y los militares.

Los meses posteriores iniciaron las investigaciones para esclarecer el incidente. Esto no impidió que los acercamientos entre los Mandos Militares y el Jefe de Estado se lleven a cabo. El objetivo de estos era dar a conocer la crítica condición de operatividad de la institución armada, que ya había desplazado su teatro de operaciones de la frontera sur hacia la norte. Sin embargo, a decir de González, desde el oficialismo se dio más atención a las indagaciones del percance que a mejorar las falencias de la institución armada, por lo que se empezaba a emitir señales de una no tan cercana relación entre el mando político y el militar<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En enero de 2008, el Gobierno tuvo que afrontar el amotinamiento e insubordinación de un sector de la Armada, por la designación del Comandante General de esa Fuerza quien ante ello renunció.

Durante ese tiempo, para los militares ecuatorianos no eran extrañas las informaciones sobre la presencia de elementos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio nacional, desde varios años atrás. De hecho, en algunos patrullajes de militares ecuatorianos se tuvo contacto con los insurgentes, pero la inferioridad numérica y armamentística de los primeros impidió la captura o combate a los segundos (Torres 2009, 25). La situación se agravó con el inicio de la ofensiva militar colombiana en 2002, impulsada por el entonces presidente de ese país Álvaro Uribe y apoyada por los Estados Unidos. Aquello “obligó” a los rebeldes a buscar refugio temporal y abastecimiento en la frontera colombo-ecuatoriana, la cual “se convirtió en una zona vital para los carteles de la droga, aliados con las FARC,” quienes llegaron con el “sicariato, el secuestro, las vacunas (extorción a hacendados), el crimen organizado, las bandas de paramilitares” (Torres 2009, 17).

Este fue entonces el panorama general que antecedió a los incidentes de marzo de 2008 en Angostura. El lugar, ubicado en la provincia de Sucumbíos, “servía, desde diciembre de 2007, como centro de adoctrinamiento para la formación de nuevos cuadros de mandos menores e intermedios del Bloque Sur, presumiblemente a nivel de guerrilla y compañía” (Torres 2009, 131). La primera versión del suceso provino del presidente Uribe, quien aseguró que sus aviones lanzaron explosivos desde Colombia en respuesta a un ataque iniciado por los guerrilleros, por lo que calificó a la acción como una “persecución en caliente”. No obstante, las investigaciones de autoridades militares ecuatorianas la desacreditaron y confirmaron que las tropas colombianas bombardearon el campamento de las FARC desde el espacio aéreo ecuatoriano.

Las repercusiones del hecho desencadenaron una crisis diplomática regional, pues Venezuela y Nicaragua mostraron su solidaridad con Ecuador ante la violación de su soberanía. Los tres países rompieron relaciones con Colombia y el tema fue tratado en la reunión del Grupo de Río desarrollada en República Dominicana en marzo de 2008.

En el ámbito de seguridad ecuatoriano, no obstante, las repercusiones fueron más profundas, pues el ataque de Angostura “atendió significativamente al honor y prestigio institucional” (González 2015, 145) de las FF AA, algo que no se vivía

desde la invasión de 1941. Las falencias operativas y logísticas también fueron evidentes, pues la institución militar ecuatoriana conoció del incidente por la versión de Colombia y no por una alerta oportuna de sus dispositivos de protección fronteriza (radares aéreos, carecía de estos). Sin embargo, la consecuencia más importante de Angostura fue el intento gubernamental de desmilitarizar la seguridad interna<sup>22</sup> a través de la reestructuración del servicio de inteligencia, según sostiene el internacionalista Sebastián Vallejo (2014, 9).

El mencionado autor explica que la desmilitarización es un proceso de cambio institucional y estructural del Estado, caracterizado por cinco elementos:

- 1) Participación de las Fuerzas Armadas únicamente en funciones de seguridad externa, 2) Fortaleza institucional de los organismos civiles, 3) Dependencia económica y en la toma de decisiones de las Fuerzas Armadas frente al gobierno, 4) Participación de civiles dentro de organismos civiles de defensa, 5) Legitimidad del gobierno, por encima de las Fuerzas Armadas, frente a la ciudadanía (S. Vallejo 2014, 16).

Desmilitarizar es posible únicamente cuando se está por fuera del “establishment”, mediante importantes niveles de inversión estatal y legitimación de la autoridad civil (altos grados de aceptación presidencial por la ciudadanía). Correa, en esos años, gozaba de dos condiciones (estar por fuera de las elites y contar con importantes niveles de aprobación<sup>23</sup>), por lo que únicamente le quedó impulsar una inversión para recuperar y mejorar las capacidades operativas de las FF AA, tal como se visibilizará especialmente desde ese año en adelante.

Pero más allá de estos aspectos, la necesidad de desmilitarizar la seguridad interna se desató por las inconsistencias que se habían detectado en los sistemas de inteligencia, entre estos, “una campaña de ocultamiento de información orquestada por organismos de inteligencia extranjeros<sup>24</sup>” (Rivera 2011, 60). La Comisión para la

---

<sup>22</sup> Hasta ese entonces militarizada, donde las FF AA decidían su ámbito de acción, sus prioridades, sus amenazas y el tratamiento de las mismas en su condición de institución “autoritaria y autosuficiente” (Rivera 2011, 63)

<sup>23</sup> Para el año 2008, el presidente Correa gozaba del 63% de aprobación a su gestión según Cedatos: [http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?id=180](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?id=180)

<sup>24</sup> Estadunidenses principalmente, a través de la Central de Inteligencia Americana, que habría financiado a los sistemas de inteligencia policial y militar ecuatorianos. (Torres 2009, 99)

Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales creada por el oficialismo después del bombardeo de Angostura encontró que había una excesiva discrecionalidad de los sistemas de inteligencia de la primera institución, así como “débiles mecanismos de rendición de cuentas al poder político” debido a un “bloqueo deliberado de información relevante, lo cual se traduce en inoportunidad y desinformación”<sup>25</sup> (Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales 2008).

Los resultados de este informe no escaparon de cuestionamientos, debido a que no contó con la versión del principal acusado, el entonces Director de inteligencia del Ejército; no citó fuentes documentadas y no fue firmado por ningún integrante de la Comisión (Torres 2009, 159). Ante este panorama, el Gobierno se vio en la necesidad de reestructurar los sistemas de inteligencia con un mando y estructura civil, en lo que será la naciente Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain), así como de impulsar la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009 para reformar el sector seguridad y a las Fuerzas Armadas en su conjunto. En definitiva, una reestructuración de la identidad e intereses del sistema de seguridad con el impulso de nuevas normas a las que deben sujetarse los miembros del sistema en la práctica, tal como sugieren los preceptos constructivistas.

La idea de mantener a las FF AA en sus misiones tradicionales de defensa de la soberanía territorial, y con ello alejarlas de intereses políticos, tomó mayor fuerza e importancia en las propuestas normativas del oficialismo. La diferencia estuvo en que desde ese momento, la frontera norte adquirió la importancia geopolítica y estratégica que en su momento tuvo la frontera sur. A esto se suma la distinción radical que el problema no fue fronterizo, sino que se constituyó en el choque de dos agendas políticas de defensa diferentes. Angostura, en ese contexto, reveló e imprimió la importancia que se merece al conflicto interno colombiano debido a sus repercusiones directas en la seguridad del país. Asimismo, llamó la atención del oficialismo por las Fuerzas Armadas que hasta ese momento no tenían la atención prioritaria como otras áreas del Estado.

---

<sup>25</sup> El presidente Rafael Correa dijo que las Fuerzas Armadas no le informaron oportunamente sobre la vinculación del ecuatoriano Franklin Aisalla con las FARC, después del bombardeo de Angostura.

### 3.2 El 30-S: ¿un punto de inflexión para las FF AA?

Existe un importante debate a nivel político, social y mediático<sup>26</sup> sobre cómo denominar a los eventos que sucedieron el 30 de septiembre de 2010. Por ello que más allá de calificarlos como un intento o no de Golpe de Estado, o como un motín policial, en el presente apartado se pretende analizar las posibles causas del “30-S”, así como su incidencia en las políticas de seguridad y en el papel de las FF AA.

Para muchos analistas, el problema estructural tras el 30 de septiembre fue la incertidumbre creada en las esferas y grupos de poder, producto del discurso presidencial de cambio y ataque frontal a la identidad e intereses tradicionales del orden político y económico constituido (Jordan 2011). Tal dilema nacería desde la aprobación de la Constitución de 2008 (norma regulatoria desde el constructivismo) que estableció un nuevo marco jurídico y fiscalizador en todas sus instancias. Concomitantemente, este principio de incertidumbre se trasladó al campo Legislativo donde, para consolidar la re-institucionalización, se promulgaron leyes orgánicas y ordinarias por parte del Ejecutivo y su bloque político en la Asamblea.

Para los académicos Érika Sylva y Rafael Quintero, la resistencia al debate y aprobación de los cuerpos normativos fueron producto de una falta de “pedagogía” y vocerías interlocutoras que explicasen la naturaleza de sus contenidos (Quintero y Silva 2010, 90). Esto respecto a la Ley de Aguas, de Comunicación y sobretodo la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep), que sería la que aparentemente desató los sucesos del 30-S pues promovió un conjunto de reformas, especialmente en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Precisamente fue esta última institución la que paralizó sus actividades laborales e inició el jueves 30 de septiembre una sublevación para que se derogue el mencionado cuerpo legal, pues, a su entender, los perjudicaba en temas como la seguridad social, las condecoraciones, las bonificaciones y los salarios. Esto, sin embargo, habría sido “aprovechado por las fuerzas opositoras...para acentuar la

---

<sup>26</sup> Con el objetivo de tratar el ámbito periodístico, (Ordóñez 2012) analiza los propósitos comunicacionales manejados por los diarios El Comercio, El Universo y El Telégrafo en sus editoriales y artículos de opinión, respecto a estos acontecimientos los 10 días posteriores a su ocurrencia.

constante manipulación que, durante años -por lo menos-, se ha hecho en torno a (estos) temas” (Ramos y Páez 2010, 44).

Pero más allá de la aprobación de la Losep, serían otros aspectos más estructurales y anteriores los que habrían generado el descontento en filas policiales. Un primer antecedente sería la presentación y difusión del informe de la Comisión de la Verdad, que puso “al descubierto el involucramiento de muchos oficiales y policías en...violaciones de los derechos humanos” (Buendía 2010, 97). A esto se sumaría una especie de descontento en varias divisiones policiales<sup>27</sup>, pues al eliminarse los recursos que supuestamente recibían de la embajada norteamericana para realizar sus labores de entrenamiento, equipamiento y asesoramiento desconocían los ingresos salariales provenientes del Gobierno Nacional. Un tercer antecedente sería la aprobación del Código de Ordenamiento Territorial (Cotad) que entrega a los municipios la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público (Asamblea Nacional del Ecuador 2008, art 264). Esta transferencia, según el presidente Correa, añadiría una nueva situación de descontento en la Policía pues era de conocimiento público que cuando dicha función estaba a su cargo, algunos de sus miembros la utilizaban para convertirlas en “fuentes inagotable de ingresos” (Gama Tv, Ecuador Tv 2011). Por ello que el tema fue “algo más que una demanda puramente salarial” con “asuntos identitarios” que se mezclaron “con un descontento corporativo más amplio en una institución que está siendo afectada en sus feudos e intereses” (Ospina 2010, 5). En definitiva, una muestra que la mutua construcción de los actores puede desembocar en asuntos no cooperativos y por tanto conflictivos, desde la postura metodológica del constructivismo.

Ahora bien, más allá de las consecuencias negativas en el orden público e institucional del país, el 30-S habría significado un punto de quiebre en el proceso de desmilitarización de la seguridad interna que inició en el 2008 en Angustura, para pasar nuevamente al fortalecimiento de esta con elementos militares, entendida como el intervencionismo de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública (Dammert y Bailey 2007). “Se mantuvieron las nuevas aproximaciones a la seguridad, desmilitarizada en su concepto, pero de cuya ejecución continuó siendo

---

<sup>27</sup> Como la Unidad de Investigaciones Especiales y el Grupo Especial Móvil Antinarcóticos.

parte las Fuerzas Armadas” (S. Vallejo 2014, 56). Por ello que uno de los argumentos centrales de esta tesis es que efectivamente se está en un proceso de fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares, pero con una fuerte conducción político-civil de la misma. Esta circunstancia dista de la realidad de los años 70, donde existió una militarización impulsada por las mismas autoridades castrenses que en ese entonces gobernaban el país.

Uno de los argumentos más importantes que respalda esta versión del fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares es que las FF AA en el 30-S cumplieron “un rol determinante en la estabilidad del Gobierno” (El Universo 2012, abril, 2). Sin embargo, es importante destacar que la institución militar no intervino por sí misma en este conflicto, sino que fue el propio Presidente quien la llamó a su rescate del hospital policial donde, a decir del general González – máximo jefe militar del operativo-, estuvo retenido (2015, 189) y no secuestrado como ha sostenido el oficialismo. Este hecho en su conjunto habría reivindicado y fortalecido la legitimidad y confianza de las FF AA frente a la ciudadanía y al mismo Gobierno, pues los uniformados mostraron obediencia, subordinación y respeto a la democracia<sup>28</sup>.

Los primeros indicios de este fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares se habrían producido en la asignación de nuevas tareas a los militares<sup>29</sup>, como el control de la Asamblea Nacional<sup>30</sup> -después del 30-S-, y el no haber realizado mayores transformaciones inmediatas como en la Policía. A esto se suma la devolución del control de instituciones claves de la seguridad a agentes vinculados con las Fuerzas Armadas (S. Vallejo 2014, 68). Ese sería el caso de la Senain que después del 30 de septiembre fue dirigida por el vicealmirante (r) Homero Arellano y, posteriormente, por el vicealmirante (r) Luis Yépez hasta el año 2011; del Ministerio Coordinador de la Seguridad, que después de la sublevación fue dirigida por el mismo Arellano, y actualmente es dirigida por el capitán de corbeta (r)

---

<sup>28</sup> El entonces jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Comaco), general Ernesto González, en rueda de prensa anunció la “irrestricada subordinación al poder político como consta en la Constitución” (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador 2010).

<sup>29</sup> El 92,3% de los oficiales superiores de FF AA consultados afirma que, a partir de 2010, aumentaron las misiones y tareas que cumplen las Fuerzas Armadas. (Pérez y Cruz 2015, 32)

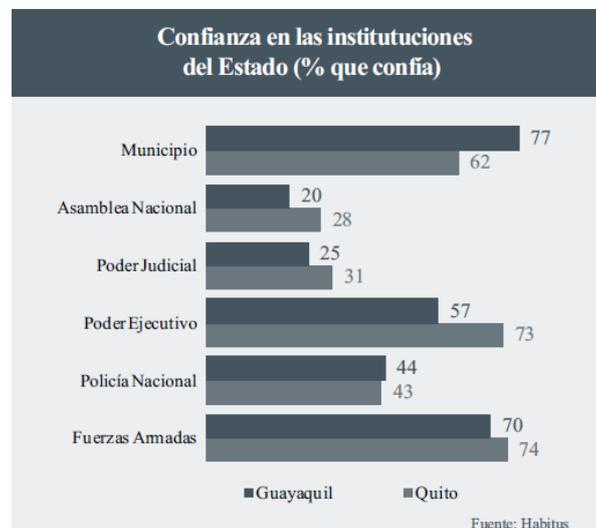
<sup>30</sup> Que posteriormente volvió a manos de la Policía Nacional.

César Navas; y de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos que fue asumida por el vicealmirante (r) Luis Jaramillo en noviembre del 2015.

No obstante, las señales más claras de este regreso al fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares se dieron con las disposiciones gubernamentales, con lo que esta institución continuó (como desde hace varias décadas) siendo actor de la misma. Lo que es más, este rol después del 30-S comenzó a ser institucionalizado con una serie de reformas legales, entre las que destaca la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el 2010, el Plan de Seguridad Integral, la Agenda Política de la Defensa, y las enmiendas constitucionales de 2015. Una de las posibles razones para esta decisión estaría en la desconfianza institucional que generó la Policía Nacional antes y después del 30-S no solo en el Gobierno, sino también en la ciudadanía. Situación contraria vivían las FF AA que, para la fecha, gozaban de importantes niveles de confianza institucional (ver ilustración 1).

Ilustración 1

#### Confianza en las instituciones del Estado a noviembre de 2010



Fuente: (Quantum Informe 2010, 6).

Todo ello sería muestra que en un sistema más institucionalizado y legalizado, el fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares se produce con “una diferencia fundamental con la militarización de décadas anteriores: es ahora el mando civil, en esta caso el Ejecutivo, quien tiene un alto grado discrecional sobre las funciones de las Fuerzas Armadas dentro de la política interna” (S. Vallejo 2014,

77). Los riesgos de esta dinámica, a decir de la analista Bertha García, se dan porque se podría politizar “a los militares, al hacerles sentir como una fuerza institucional, incluso más importante que el propio sistema político” (El Comercio 2012, marzo, 19) e incluso ser objeto de usos discrecionales por parte de los gobiernos de turno.

### **3.3 El nuevo marco normativo de la Defensa**

Como se mencionó en el primer capítulo, el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha impulsado desde su llegada al poder una serie de normas constitutivas y regulatorias en todo ámbito. Uno de ellos es el de la defensa, donde han expedido y reformado -en orden cronológico-: la Constitución de 2008, la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009 y su reforma de 2014, el Plan de Seguridad Integral de 2011 y su última versión de 2014, el proyecto de Código de Entidades de la Seguridad Pública y del Estado de 2013 y última versión de 2016, la Agenda Política de la Defensa de 2014, y las enmiendas constitucionales de 2015.

#### **3.3.1 Constitución 2008 y sus enmiendas de 2015**

La Carta Magna de Montecristi significó una delimitación histórica de la participación de las Fuerzas Armadas en la resolución de conflictos políticos, que estaba dada en forma de misión por la garantía del ordenamiento jurídico en las Constituciones de 1830 hasta 1998 (ver tabla 2). En este sentido, desde el constructivismo social se puede decir que la Constitución significó una norma regulatoria que alejó a las FF AA de posibles prácticas en asuntos políticos como agentes “legítimos”. Este es quizá el aspecto más importante del nuevo marco jurídico inaugurado en el 2008 en este ámbito, pues muestra una clara posición civil respecto al control de la institución militar en estos temas, que habían generado cuestionamientos tan solo una década y media antes, al aludir que los militares eran jueces con “capacidad de intervención por encima del orden democrático” (El Universo 2015, enero, 25). De ahí el carácter novedoso del nuevo marco constitucional que, con su aprobación, inauguraba la fase de desmilitarización de la seguridad que fue explicada en la crisis de Angostura.

Tabla 2

**Misiones constitucionales de Fuerzas Armadas**

| 1830   | 1835  | 1979   | 1998   | 2008  |
|--|---|--|--|---|
| Art. 51. El destino de la fuerza armada es defender la independencia de la patria, sostener sus leyes y mantener el orden público. Los individuos del ejército y la armada están sujetos en sus juicios a sus peculiares ordenanzas. | Art. 88. La fuerza armada es esencialmente obediente, y su destino es, defender la independencia y libertad del Estado, mantener el orden público, y sostener la observancia de la Constitución y las Leyes | Art. 128. La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional. | Art. 183. Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico | Art. 158. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental al la defensa de la soberanía y la integridad territorial... |

Fuente: (Pérez y Cruz 2015). Elaboración propia

Este proceso de desmilitarización plasmado en la Constitución de 2008, también es visible en la eliminación del sistema de justicia militar, pues en el artículo 160 se indica que “...Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008). Aquello permitió que se elimine la justicia paralela y especial que regía a los uniformados y se dio un paso significativo hacia la unidad jurisdiccional, previniendo también con ello cualquier abuso de poder.

El Servicio Militar también muestra la esencia de la desmilitarización, dado que la Constitución actual lo define como “voluntario” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008, Art. 161) y no obligatorio como era anteriormente. Esta circunstancia ha sido uno de los factores para que la asistencia ciudadana a la conscripción disminuya paulatinamente desde el año 2008 y, con ello, se afecte gran parte del funcionamiento operativo de las FF AA, especialmente del Ejército. Debe recordarse que los actuales lineamientos políticos de la Defensa redujeron el tiempo de acuartelamiento de un año a seis meses, aduciendo motivos de ahorro económico,

por lo que el entrenamiento y las actividades sufrieron una disminución (Pérez y Cruz 2015, 23).

La inclusión del voto facultativo para militares y policías (art. 62), así como la delimitación en la participación en actividades económicas relacionadas solo con la defensa nacional (art. 162) son, asimismo, muestras de esta nueva dinámica de desmilitarización. En el caso del primer artículo, porque brinda a los uniformados el derecho a elegir y los inserta en el sistema democrático como actores legítimos. Y respecto al segundo, debido a que en el pasado las FF AA poseían empresas de diversa actividad comercial que no se relacionaban con la defensa<sup>31</sup> y se mantenían justificando que sus ingresos ayudaban a la sostenibilidad del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Issfa).

Este proceso constitucional desmilitarizador, sin embargo, dio un giro hacia el fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares, pues en una de las 17 enmiendas aprobadas a finales del 2015 a la Constitución de Montecristi, se dispone a las Fuerzas Armadas apoyar complementariamente “a la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley” (art. 158). Si bien esta modificación brindará un “margen legal a la actuación militar en el cumplimiento de misiones y tareas que cada vez están en expansión” (Pérez y Cruz 2015, 22), voces críticas han comenzado a criticar la inclusión del término de seguridad integral al texto constitucional.

Uno de ellos es el general (s.p) Oswaldo Jarrín, quien asegura que esta enmienda busca tener una “policía militarizada”, que “controle el orden público sin necesidad de un estado de excepción y decreto ejecutivo, ante la evidente perspectiva de violencia política” (Jarrín, El Comercio 2015). El general en (s.p) Paco Moncayo agrega que el paquete de reformas incrementa el autoritarismo del Gobierno, ya que se puede hacer un uso peligroso de las Fuerzas Armadas debido al amplio campo en el que pueden ser utilizadas (Moncayo 2016, Entrevista anexo 2).

Si se analiza la preocupación de estas dos exautoridades militares, se encontrará que ambas convergen en que la inclusión de la “seguridad integral”, da motivos para pensar en posibles usos políticos de la institución armada o incluso en

---

<sup>31</sup> Las FF AA, y específicamente el Ejército a través de su Dirección de Industrias (Holdindine S.A), manejo hidroeléctricas (Energyhdine S.A), siderúrgicas (Andec), agrícolas (Aychapicho), bananeras (Hdineagros), constructoras (Dinmob), seguros (Aspros) e inmobiliarias (Inmosolución).

la incursión de parte de sus miembros en la política<sup>32</sup>. Esta posibilidad es y ha sido latente a lo largo de toda la historia nacional e inclusive ha formado parte del sistema político-democrático ecuatoriano. Cuando en primera instancia se limitó constitucionalmente a las FF AA a la defensa de la soberanía e integralidad territorial, también se las estaba limitando a un papel más alejado de los asuntos políticos. No obstante, al añadir en la norma constitutiva que ahora los militares complementarán y por tanto serán participantes legítimos de la seguridad integral, muchas de las cuales no son netamente militares y necesariamente abarcan el ámbito interno, se los está acercando indirectamente a la posibilidad de preocuparse por la política y la necesidad de expandir el papel militar (Gates 1985, 427-428 citado en (Rosero 2014, 36). La inquietud persiste si se considera que, como expresa Pion-Belin (2000, 417 citado en ibídem), las operaciones fuera de las misiones militares son más difíciles de controlar y en última instancia perjudicial para el control civil y consecuentemente la democracia.

Por toda esta dinámica, no resultaría extraño afirmar que la enmienda constitucional posee ciertos rasgos de la Doctrina de Seguridad Nacional, en el sentido que el frente militar era neurálgico para custodiar el desarrollo y la capacidad de gestión del Estado en amplios campos. Aquello, como se analizará posteriormente, básicamente sugiere la seguridad integral implementada en el período de la Revolución Ciudadana. Claro está que el contexto en el que se desarrolló esta Doctrina difiere totalmente con el actual, tal como expresa Pablo (Celi, Entrevista anexo 1 2016). Las condiciones de antes y las de ahora únicamente podrían converger si se produciría una ideologización al interior de la institución militar, lo cual es peligroso y atentatorio contra el mismo sistema democrático. No debe olvidarse la premisa de Samuel Huntington en su libro “El soldado y el Estado”, que dice que mientras más profesionales sean los militares, serán más neutrales políticamente y, consecuentemente, mientras menos profesionales sean, estarán más cerca de los asuntos políticos.

Ahora bien, las autoridades civiles del actual Gobierno de la Revolución Ciudadana han defendido abiertamente este tipo de reformas regulatorias. Incluso el exministro de Defensa, Fernando Cordero, expresó que la enmienda constitucional

---

<sup>32</sup> Esta última afirmación es propia.

expresa lo mismo que decía el Libro Blanco, “solo que con otras palabras” (El Tiempo 2015). Es decir, se habría seguido el camino propuesto por la comunidad epistémica nacional a inicios del siglo XXI. Empero, si analiza detalladamente los Libros Blancos de aquella época se encontrará que estos sí abogaban por un cambio de misiones para las Fuerzas Armadas, pero conservando su naturaleza militar para afrontar amenazas emergentes desde su control fronterizo. La posibilidad de coordinar con otras instituciones, como la Policía Nacional, estaba dada igualmente, pero con un Decreto de Estado de excepción temporal, y no libremente como ahora sugiere la enmienda constitucional. Por tanto existen diferencias en ambos casos.

Cabe recalcar que esta nueva misión para FF AA se plasmó en primera instancia en la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2014 (que a continuación se analizará), por lo que de por sí existió una incongruencia jurídica con la Constitución que en ese año aún no estaba reformada. Es decir, primero se reformó la Ley y después a la Constitución. Todas estas reformas político-normativas, no habrían podido ser realizadas si el oficialismo no hubiera contado con mayoría en el órgano Legislativo. De hecho es esta circunstancia, la que le permitió realizarla vulnerando el debido proceso: primero reformar la Constitución y después la ley, según establece la pirámide de Kelsen. Por ello que la implantación de nuevas identidades hacia la Fuerza Militar se estaría dando mediante un proceso de soberanía, desde la metodología del constructivismo. Es decir, el establecimiento de límites y acuerdos intersubjetivos. Para que esta forma de transformación funcione será fundamental el respeto hacia los límites soberanos de actuación tanto del Gobierno como de las FF AA. Cuando se sobrepasan estos límites en la práctica, se presentarán los conflictos debido a la disonancia cognitiva e incluso la percepción de amenaza por los cambios emprendidos en las FF AA.

### **3.3.2 Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009 y su reforma de 2014**

Después de la aprobación de la Constitución 2008 fue fundamental apuntalarla con un nuevo marco legal. Con este objetivo y principalmente para superar las visiones doctrinarias de la Guerra Fría plasmadas en la entonces Ley de Seguridad Nacional, que era funcional hacia un “esquema de gobierno paralelo destinado a reemplazar esporádica o permanentemente a las autoridades civiles de turno” (García 2008, 1), se promovió la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el

año 2009. Dicha normativa continuó con el carácter desmilitarizador de la seguridad, tal como lo señaló el entonces ministro de Defensa Xavier Ponce (Ecuador Inmediato 2009, junio, 8).

A más de establecer los parámetros de funcionamiento de la Senain (Asamblea Nacional del Ecuador 2009, Art 13), la nueva Ley reemplazó al Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Cosepe), y eliminó a la Honorable Junta de Defensa Nacional. En los tres casos, el objetivo fue dar un mayor énfasis a la presencia civil en una estructura donde era predominante la visión militar. De hecho el inaugurado Consejo, se conforma por diez miembros<sup>33</sup> de los que, en teoría, ocho son de puestos civiles y solamente dos de uniformados (Asamblea Nacional del Ecuador 2009, Art. 6).

En el artículo 10 de la Ley se menciona, por primera vez, al Plan Nacional de Seguridad Integral, cuya elaboración estuvo a cargo del Ministerio Coordinador de la Seguridad. En el 11 se definen las tareas tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. Respecto a la primera institución, se reafirma su misión constitucional de defensa de la soberanía y la integridad territorial. Este aspecto constituyó una clara delimitación para los militares, excluyéndolos del control del orden público y la seguridad interna (S. Vallejo 2014, 59), salvo estados de excepción donde actuarán en complementariedad con la Policía Nacional (Art. 35).

Sin embargo, después de los hechos del 30-S, la Asamblea Nacional debatió reformas a la Ley de Seguridad Pública, tras un proyecto enviado por el Ejecutivo. Su principal objetivo fue disponer de la participación de FF AA en “la protección interna y el mantenimiento del orden público, cuando por circunstancias de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito” (Asamblea Nacional 2010, 5).

Esta situación marcó un punto de quiebre en el proceso de desmilitarización de la seguridad interna, puesto que se pedía que la institución militar no requiera del

---

<sup>33</sup> El Presidente de la República, quien lo presidirá; el Vicepresidente; el Presidente de la Asamblea Nacional; el Presidente de la Corte Nacional de Justicia; el Ministro Coordinador de Seguridad; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro del Interior; el Ministro de Relaciones Exteriores; el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y el Comandante General de la Policía.

estado de excepción para la participación en estas actividades. En el 2014, esta Ley finalmente fue reformada y en su artículo 11 agregó la:

“Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando estableciendo las directivas y protocolos necesarios”. (Asamblea Nacional del Ecuador 2014)

Agrega que el “Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana”. Además explica que “en casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción” (Registro Oficial 2014, 3).

Los cuestionamientos a esta normativa giraron en torno a la excesiva discrecionalidad concedida al Ejecutivo respecto al uso de las Fuerzas Armadas (S. Vallejo 2014, 63), así como a la incongruencia de coordinar a dos instituciones (FF AA y Policía) cuya estructura doctrinaria es totalmente disímil entre sí. A esto suma las críticas por “devolver” a FF AA funciones de las que quiso separarlas, precisamente por no tener la preparación profesional para llevarlas a cabo. Estas detracciones nacieron precisamente por la contradicción de la ley que, en primera instancia, quiso desmilitarizar la seguridad interna pero, en segunda, terminó por reforzarla con elementos militares. Este “titubeo” respondió fundamentalmente a hechos determinados que, según su ocurrencia, cambiaron la naturaleza original de la normativa; otra prueba que es el impulso del proyecto político y la coyuntura más que reformas estructurales y epistémicas, las que determinan el actual proceso de reforma de las misiones de las FF AA. En todo caso, sobre la base de esta normativa se elaboró el Plan de Seguridad Integral.

### 3.3.3 Plan de Seguridad Integral 2011 y 2014

Desde finales del año 2010, un conjunto de reformas legales, en todo nivel, se expidieron para afianzar la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Entre estas se encontraron la mencionada propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado e incluso las medidas cautelares dictadas por el Juzgado XXII de Garantías Penales, para que los militares se sumen a la lucha contra la delincuencia en todo el territorio nacional. La confianza institucional castrense, así como algunos casos “sonados”<sup>34</sup> de inseguridad, terminaban por configurar un escenario favorable para el retorno de los militares a la seguridad interna.

Dicho acto es ya visible en la primera versión del Plan de Seguridad Integral, que si bien trata de desmilitarizar el concepto de seguridad, pues elimina la defensa estatal como fin último de la seguridad y pone énfasis en la Seguridad Humana – entendida como “la condición necesaria para la subsistencia y calidad de vida de las personas y sociedades y sus componentes abarcan la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad política, la seguridad comunitaria y la seguridad personal, dándole justamente al ser humano atención a todas sus necesidades para su bienestar (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 15)”-, no termina de desmilitarizarla en la práctica. De hecho en la Agenda Política de la Defensa se habla abiertamente que dentro del proceso de reestructuración de las FF AA, esta institución apoya al “Desarrollo Nacional y la seguridad interna, cumplido mediante...el apoyo a las acciones de la Policía Nacional en actividades de seguridad interna” (Ministerio de Defensa Nacional 2011, 26). Algo similar a la Doctrina de Seguridad Nacional, donde el nexo entre seguridad y desarrollo, que abarca una serie de ámbitos (políticos, económicos, sociales, internacionales), busca fortalecer la capacidad de un Estado. Si para ello puede usar a sus FF AA, el Estado no duda hacerlo en el afán de lograr sus objetivos nacionales.

La argumentación a esta nueva lógica integral de la seguridad, está dada en el afán de abarcar “todos los ámbitos del ser humano y del Estado, sin dejar nada al azar. Tiene que ver con la integración de todas las esferas de la seguridad, las

---

<sup>34</sup> Se refiere al asesinato de dos policías en Guayaquil, en enero del 2011, al asalto al entonces alcalde de Quito, Augusto Barrera, y al asesinato de un empresario y dirigente deportivo manabita.

mismas que se complementan y se integran en un solo sistema, el Sistema de Seguridad Pública y del Estado” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 14). Este sistema, con enfoque integral, estaba compuesto por seis ámbitos: justicia y seguridad ciudadana; relaciones internacionales y defensa, democracia y gobernabilidad; justicia social y desarrollo humano; ambiente y gestión de riesgos; y ciencia y tecnología (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 16).

Sobre la base de este enfoque, las Fuerzas Armadas asumen nuevos roles y tareas para:

...prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en: apoyo en Seguridad Interna y Orden Público, colaboración en la gestión de riesgos y desastres, asistencia en Operaciones de Paz y Ayuda Humanitaria, defensa y protección del medioambiente y patrimonio natural, participación en misiones de ayuda social, entre otras. (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 38)

Voces al interior de la institución militar (Anónimo 2016, Entrevista anexo 3) consideran que la seguridad integral en realidad no ha cambiado las misiones de las FF AA, sino que únicamente las ha normado y sobrecargado. Esta sobreexposición de misiones es percibida como una falta de políticas claras por parte del Estado que, en tal condición, aprovecha la institucionalidad militar. Esto, a la larga, termina desgastándola, cuando deberían ser otras las instituciones encargadas de cumplir determinadas misiones (un ejemplo es el control de combustibles). Aquello podría llevar a una importante dependencia de las Fuerzas Armadas en circunstancias como por ejemplo el terremoto del pasado 16 de abril de 2016, donde su gestión e intervención fue fundamental y de vital importancia, gracias a su organización, medios logísticos y operacionales.

Dentro de las nuevas amenazas o amenazas emergentes, el Plan identifica a: la extrema pobreza, la inequidad y la exclusión social; los desastres naturales o provocados; los problemas del medio ambiente; las enfermedades infectocontagiosas; los conflictos de identidad: étnica, religiosa, cultural y regional; el comercio y transporte de materiales peligrosos; los efectos negativos del conflicto colombiano; la inseguridad ciudadana; las migraciones descontroladas; la escasez de

recursos; la posibilidad de conflictos interestatales; la delincuencia transnacional organizada; y la conspiración política para desestabilizar y/o derrocar al gobierno legítimo. Esta última amenaza es una de las que más llamó la atención, puesto que en el Plan no se establecieron parámetros objetivos para identificar plenamente los intentos desestabilizadores. Con esto, un gobierno de turno podría encasillar a cualquier protesta ciudadana como atentatoria al orden democrático y utilizar a las Fuerzas Armadas de forma discrecional para combatirla.

También se dispone que las Fuerzas Armadas brindarán apoyo permanente a la Policía Nacional en tareas de seguridad interna (seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público), control de armas, control de invasiones y control de actividades de minería ilegal (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011, 80). Precisamente este contexto es reforzado en el nuevo Plan de Seguridad Integral 2014-2017, donde además se hace un mayor énfasis al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 para “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013, 199).

Una de las diferencias fundamentales con el anterior Plan, es que reduce a cinco los ámbitos de Seguridad (anteriormente eran 6). De estos, solamente cuatro ámbitos repiten (Defensa y Relaciones Internacionales; Seguridad Ciudadana y Justicia; Gestión de Riesgos y Ambiente; Soberanía Tecnológica y Ciencia), y se elimina a la Justicia Social y Desarrollo Humano (que era redundante), y a la Democracia y Gobernabilidad. En vez de esta última se incluye a la Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático (ver ilustración 2).

Ilustración 2

### Concepción de la Seguridad Integral



Fuente: (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 26)

En términos generales, el nuevo Plan es más estructurado desde el punto de vista teórico. Se reafirma que la seguridad con enfoque integral recoge los planteamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - que definió a la seguridad humana bajo dos componentes “libertad para vivir sin temor y libertad para vivir sin necesidad” y “seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, así como protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad” (PNUD 2010, 18)- y de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA que tuvo lugar en México en 2003 y estableció la Declaración sobre seguridad en las Américas (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 21).

Los conceptos usados buscan sustentar la visión política del Gobierno respecto a la seguridad integral y a las reformas emprendidas en instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas como participantes legítimos de este sistema de seguridad. Estas dos instituciones operan juntas gracias a la creación del Centro de Coordinación Integrado, cuyo objetivo es “ejecutar operaciones de alto impacto relacionadas con el combate y erradicación del narcotráfico, minería ilegal,

delincuencia organizada, tráfico de combustible y tráfico de armas” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 96). Este nuevo Centro, llena en buena medida el vacío operativo que existía al momento que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional intervenían en operativos de control de orden público. Esto beneficia principalmente a las FF AA, pues representa una garantía para reducir las posibles complicaciones legales y operacionales que podían presentarse al momento de realizar las “nuevas” tareas. Pese a esto, los cuestionamientos sobre la naturaleza profesional militar y su posición frente al mando político aún persisten. “En tal sentido, la carencia de experticias específicas en el tema constituye un problema central para la consolidación de los mecanismos de conducción civil” (Pérez y Cruz 2015, 22).

Otra de las diferencias con el anterior Plan se da en el aspecto de las amenazas, puesto que en el nuevo Plan se excluye, por ejemplo, a los efectos negativos del conflicto colombiano; un aspecto neurálgico no solo para la seguridad de las zonas fronterizas, sino para el país en su conjunto después del acuerdo de paz en Colombia en junio del 2016, donde el papel militar será neurálgico para la prevención y control de cualquier situación negativa (surgimiento de bandas criminales, grupos de narcotráfico, refugiados que llegarán al país ante las amenazas de miembros de las FARC que no se acojan al proceso de paz, desplazamientos de ecuatorianos que viven en el límite fronterizo). Al respecto, la posición del ministro de Defensa Ricardo Patiño frente al postconflicto ha sido de “blindar al máximo la frontera” con efectivos militares, así como de realizar un trabajo con la población de esa zona.

Finalmente, es importante destacar que la crítica hacia las labores de gobiernos pasados no está exenta en el nuevo Plan y de hecho es recurrente. Esta situación pudiera quitarle objetividad al mencionado documento y lo acercaría ciertamente a la Doctrina de Seguridad Nacional, donde las agendas políticas precisamente se centran a la “protección de valores políticos-ideológicos” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 20).

### **3.3.4 Proyecto de Código de Entidades de Seguridad Pública y del Estado**

En septiembre de 2011, entonces a un año del 30-S, el Ejecutivo presentó a la Asamblea el proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana que contiene cuatro libros. En el primero se plantea transformar a la Policía Nacional, su doctrina y la formación de su personal que se regía por patrones de tipo militar, para darle un carácter más comunitario. El segundo libro plantea el fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad, mediante la creación de dos entidades nuevas: el Servicio civil de investigación de la infracción y el Servicio de protección pública, que forma parte del tercer libro. El cuarto libro norma el ingreso, formación, capacitación, ascenso, estructura, régimen disciplinario, estabilidad y promoción de todas las entidades complementarias a las actividades de seguridad, tanto del Ejecutivo como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Entre estas se encuentran el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, la Guardia de Tratamiento Penitenciario, la Comisión de Tránsito, los Bomberos, la Policía Metropolitana o Municipal y los Agentes Civiles de Tránsito.

Precisamente este último libro es el que más polémica generó, pues en principio planteaba “la posibilidad de que unos 8 000 soldados pasen, de manera voluntaria” (El Comercio 2016, febrero 22), a formar parte de las entidades descritas. Aquello generó preocupación en el entonces Alto Mando Militar de 2013, pues este proyecto no había “sido presentado ni en el Ministerio de Defensa ni en el Comando Conjunto” (Yotube 2013, diciembre 18). La inquietud militar se sustentaba en una supuesta afectación a su operatividad y a su seguridad social.

Al ser el entonces libro IV una adaptación de reglamentos militares en aspectos como el uso de armas, liderazgo, ejercicio del mando, entre otros, se estaba dotando a estas nuevas instituciones de una doctrina y enfoque militar que podía conllevar a problemas en temas de seguridad interna, en temas como respeto a los Derechos Humanos. Además, nada garantizaba que el funcionamiento de esas entidades iba a tener los resultados esperados, puesto que el personal militar no posee los conocimientos, capacidades y respaldo jurídico para desempeñar las funciones creadas en las nuevas instituciones. Aquello habría sido percibido por la ciudadanía, quien en una encuesta con una muestra de alrededor de 1000 personas y

publicada por diario El Comercio (2016, febrero, 22), se pronunció mayoritariamente (56,2%) en contra de que los militares se empleen en tareas civiles.

Por este contexto, pero por además no haber ningún incentivo para que los militares puedan pasar a formar parte de las entidades descritas, el Ejecutivo eliminó en febrero de 2016 la primera disposición transitoria del IV libro que precisamente contemplaba ese traspaso (El Comercio 2016, febrero, 22). Esta exclusión se produjo en medio de la crisis que el Jefe de Estado mantuvo con el Alto Mando Militar de ese entonces, por su pronunciamiento público por temas referentes al Issfa. Por ello que sugerir que aquello tuvo algún grado de relación, aunque sea mínimo, no parecería extraño.

### **3.3.4 La Agenda Política de la Defensa de 2013 y 2014**

Sobre la base de las consideraciones legales anteriormente analizadas, cuyo objetivo claro es emplear a la institución militar en multiplicidad de misiones, se publicó en el año 2013 y posteriormente en el 2014 la Agenda Política de la Defensa. Ambas versiones, que básicamente poseen el mismo contenido y estructura, tienen como horizonte temporal el 2017; año que culmina la presidencia de Rafael Correa.

La fundamentación normativa de la Agenda se rige principalmente por la Constitución, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Ley de Personal de Fuerzas Armadas y el Reglamento de Disciplina Militar. Es decir, todas las normas regulatorias que están enfocadas a normar la ampliación de misiones para las FF AA y, consecuentemente, sus prácticas, identidad e intereses. Todo esto en concordancia con el Plan de seguridad con enfoque integral que define cuatro misiones para las FF AA (ilustración 3).

### Ilustración 3

#### Misiones de las Fuerzas Armadas según la Agenda Política de la Defensa



Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional 2014, 40)

Estas misiones de la institución militar, menciona la Agenda, son de carácter multidimensional y se articulan a los nuevos escenarios geopolíticos, donde se rebasa a la Doctrina de la Seguridad Nacional. En todo este proceso, la conducción civil es fundamental pues esta define la concepción, las misiones, las funciones, organización, funcionamiento y criterios de empleo efectivo de las FF AA. En este sentido, el nivel político-estratégico se sobrepone al estratégico-militar respecto a la determinación del tipo de Fuerzas Armadas que Ecuador requiere. Esto resulta novedoso y significativo, si se considera que en el pasado los militares eran quienes en su mayoría definían los temas concernientes a su ámbito de acción<sup>35</sup>. Por ello que puede expresarse que el actual proceso de fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares es impulsado por las autoridades político-civiles, contrario a lo

<sup>35</sup> En el proceso del retorno a la democracia, las FF AA demandaban: a) la erección de una serie de barreras que limitaban la injerencia civil y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la organización y formulación de las políticas de defensa; b) convertir a las FF AA en garantes y gestores del núcleo fijo y sumamente importante de actividades estatales que trataba de sustraer al exclusivo control civil. (Bustamante 1998, 88)

que sucedía en la Doctrina de Seguridad Nacional. Esto no quiere decir que esta concepción ha sido abandonada del todo, puesto que parecería aún se conserva algunos patrones similares en la actualidad. En todo caso, en este nuevo proceso “militarizador”, las Fuerzas Armadas serían un instrumento y no el fin mismo como sucedió en la Doctrina mencionada.

Finalmente, cabe mencionar que la Agenda 2014-2017 hace referencia a la propuesta de tipificación de los delitos de función como parte del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal. Esta inclusión de las figuras penales permitiría clarificar los límites de las actuaciones que corresponde a las FF AA “en los operativos de seguridad interna y, en general, en los demás ámbitos de su competencia, incluyendo delitos marítimos, interceptación y neutralización de aeronaves” (Ministerio de Defensa Nacional 2014, 86). De tramitarse este mecanismo legal se consolidaría y reduciría casi en su totalidad los vacíos, al menos jurídicos, existentes para la actuación militar en la seguridad interna, con lo cual se les brindaría una mayor garantía de procedimiento en materia de Derechos Humanos.

### **3.4 El reto de un nuevo relacionamiento civil-militar**

Existe cierto consenso en afirmar que el retorno a la democracia en 1979, supuso una nueva era en las relaciones civiles y militares del país. Este relacionamiento, sin embargo, mantuvo y ciertamente consolidó algunos enclaves de poder para la institución castrense, que no permitieron que el diálogo entre ambos actores se transparente totalmente, pues se limitó la posibilidad de “intromisión” civil en el manejo de las FF AA y de muchas áreas de seguridad del Estado, según explica el académico Fernando Bustamante. Esto fue evidente durante las caídas presidenciales de los años 90 y de 2004, donde esta situación se complicó debido al cuestionamiento por parte de un segmento de la sociedad civil al papel de algunos militares en dichos acontecimientos.

Este contexto influyó, en gran medida, para que desde la llegada al poder de los representantes de la Revolución Ciudadana se impulse una nueva legislación

en materia de defensa. Esta trajo consigo una reinterpretación del relacionamiento civil-militar y, por ende, nuevas prácticas, hábitos y costumbres en ambos actores; y de los uniformados con el Gobierno. Cabe destacar que estos cambios han sido impulsados gracias a la legitimidad que tuvo el Gobierno de la Revolución Ciudadana frente a la ciudadanía, especialmente al inicio de su período (año 2007). El triunfo en los eventos electorales, así como sus importantes niveles de aprobación ciudadana son muestra de ello. De no haber contado con este importante capital, cambios de esta naturaleza en una institución de igual forma legítima frente al pueblo como son las Fuerzas Armadas, hubiera sido casi impensable. Por ello que la respuesta a este relacionamiento conflictivo entre el Gobierno de la Revolución Ciudadana y las FF AA también encontraría asidero en el choque de legitimidades; en el traspaso de los límites que establece el sistema a cada actor.

Uno de los cambios más trascendentales en relación a lo que sucedió en el retorno a la democracia, es que ahora son las autoridades político-civiles las que manejan las políticas de seguridad y todas las áreas de acción que anteriormente eran “reductos” de las Fuerzas Armadas. Entre éstos últimos se encuentran incluso las actividades empresariales que eran manejadas por los uniformados. Por ello que el margen para las críticas a la institución en hipotéticos escenarios de su intervención en temas políticos, como sucedió en el pasado, se acorta sustancialmente, en razón que son los civiles quienes ahora han construido el contexto de actuación de las FF AA en todo sentido. Serán entonces los civiles quienes en adelante cosechen sus aciertos, errores y responsabilidades, sobre todo si se considera que ahora los militares participarán en la seguridad interna del país.

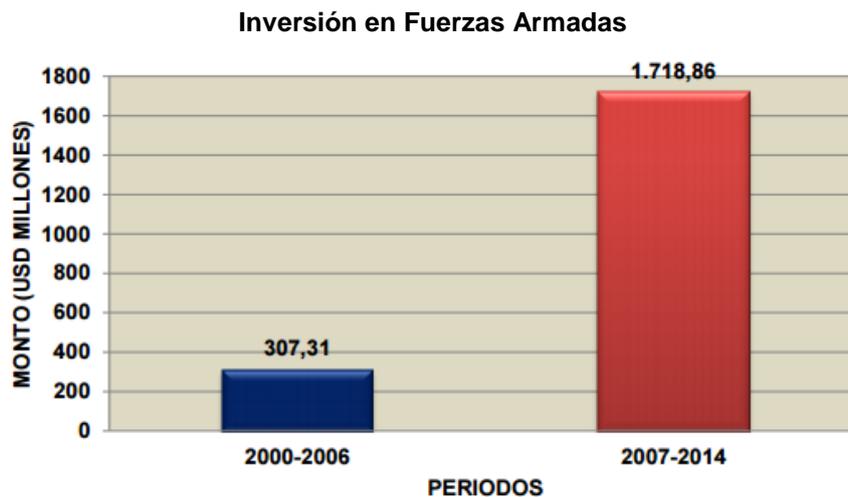
Esta circunstancia plantea un enorme reto para la sociedad en su conjunto, debido a que es fundamental conseguir cambios en la formación y educación militar, las armas, las instalaciones militares en relación a su distancia con los centros urbanos, las prioridades e incluso las bases para la promoción y recompensa (Klepak 2012, 6). Todo ello dentro de un marco con valores democráticos, donde es el Ministerio de Defensa Nacional (MD) el máximo rector de las políticas de seguridad y de las mismas FF AA. Para Thomas Bruneau, los Ministerios de Defensa son estructuras que se conciben “como la solución al problema paradójico clásico de “¿quién vigila al vigilante?” Si la respuesta correcta es que son civiles

democráticamente elegidos los que vigilan a los vigilantes, entonces el MD es el medio fundamental utilizado para ejercer este control” (Bruneau s.f., 100).

Como se expresó, desde el período de la Revolución Ciudadana el cargo de Ministro de Defensa ha sido ocupado exclusivamente por personeros civiles y se dejó de lado la tradición de poner exuniformados a cargo de esa Cartera de Estado. Aquello garantiza, al menos en teoría, que el control sería más “objetivo”, pues ya no serían agentes relacionados estrechamente con las Fuerzas Armadas quienes dirigirían a estas desde el Ministerio de Defensa. El reto para los civiles está, entonces, en su experticia en temas de seguridad y en el conocimiento de una institución profesional que posee particularidades debido a sus actividades. Precisamente este último punto ha sido criticado por el exjefe del Comando Conjunto, Ernesto González, quien asegura que “a los ministros civiles de defensa del actual período presidencial les falta preparación” (El Comercio 2016, febrero, 14).

Existen dos razones que explican este cambio en la dirección de los Ministerios, a decir de Bruneau. La primera es que los civiles al tiempo de ejercer control sobre la institución armada, buscan maximizar la eficacia y eficiencia militar en el uso de los recursos. Es sabido que las FF AA, encargadas de la defensa nacional, rara vez reconocen que tienen suficiente dinero para equipamiento, tropas, mantenimiento y entrenamiento. Si se las dejara hacer a su libre disposición lograrían acuerdos o entendimientos entre sí para sobredimensionar sus demandas, repercutiendo en aumento de costos y menor eficiencia (Bruneau s.f., 104). Esto no quiere decir que haya sido la realidad en el país, pues es más bien con la llegada de los civiles al Ministerio que la inversión en el sector defensa ha mejorado sustancialmente en los últimos años (ver ilustración 4). Cuando los ministros de esta cartera fueron generales en servicio pasivo, la realidad económica y las necesidades de la institución castrense no tuvieron una adecuada inversión, al menos desde el año 2000 al 2006, debido en gran parte a la crisis económica del país en su conjunto.

Ilustración 4



Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional 2016, 6). Nota: Programa de inversión orientado al fortalecimiento y desarrollo de las capacidades operativas de las Fuerzas: Terrestre, Naval y Aérea

La segunda razón responde a un “efecto influencia”, debido a que la corriente internacional en los demás países democráticos, sigue este patrón de colocar en los MD a civiles. “En consecuencia, la creación de los ministerios de defensa está en la agenda de la ayuda internacional y ejerce influencia en las relaciones Civiles-militares” (Bruneau s.f., 105).

Sobre la base de estos preceptos, el Ministerio de Defensa debe entablar relaciones directas con al menos cuatro actores en el sistema institucional del Estado: el poder Ejecutivo, el poder Legislativo, las Fuerzas Armadas y los actores internacionales relevantes. Aquello le permitirá cumplir los propósitos para los que fue creado y, sobre todo, disminuir la posibilidad de intervenciones militares en golpes de Estado.

Con el Ejecutivo, del que forma parte el Ministerio de Defensa, la relación debe basarse en el poder. La pregunta que sugiere Bruneau al respecto es la siguiente: ¿tiene el MD como institución y el Ministro como individuo una posición central en la estructura de poder del país, o es el MD simplemente una fachada y el ministro un don nadie político? Si el Ministerio no está integrado al gabinete, con comunicación directa e inmediata con el Presidente de la República, y si el titular de defensa no es influyente políticamente, el MD por definición, “no es un actor en el

sistema político”. Por tanto, las Fuerzas Armadas seguirán gozando de gran autonomía. Ante ello el mencionado autor expresa que lo ideal, al menos en un sistema democrático, es que el MD como institución y el ministro como individuo, se integren a la estructura de poder en el gobierno y tengan la confianza personal del Primer Mandatario. “De esta forma las fuerzas armadas saben que se les toma seriamente y que deben necesariamente tratar con el MD y no intentar evitar su control” (Bruneau s.f., 112).

En relación al presente estudio, se puede mencionar que de los ocho titulares del Ministerio de Defensa<sup>36</sup>, al menos tres han sido personeros con mucha llegada al Ejecutivo. Esta consideración se basa tanto en el tiempo de permanencia de los ministros al frente de esta cartera de Estado, como en la dirección de otras instituciones del mismo. Ese sería el caso de Xavier Ponce, quien dirigió al ministerio de Defensa por cuatro años y siete meses, además de dirigir actualmente el Ministerio de Agricultura; de Fernando Cordero<sup>37</sup>, quien dirigió al Midea por un año y cinco meses, y anteriormente fue presidente de la Asamblea Nacional, presidente del directorio del IESS, y ministro coordinador de seguridad; y del actual ministro Ricardo Patiño, pues es uno de los funcionarios que acompañó desde el inicio al actual proyecto político y ha ocupado la directriz del ministerio de Finanzas, del Litoral y del de Relaciones Exteriores. La designación de este último en marzo de 2016 se produjo en medio de una tensa relación entre el Gobierno y los uniformados, lo que da cuenta que para fortalecer su posición, el Ejecutivo nombró a un agente de su entera confianza para que sea este quien con su liderazgo, solucione y maneje esta crisis.

Respecto a la relación con el Legislativo, se da principalmente para ampliar la posibilidad de control y mostrar así “que se interesa así a un grupo más amplio de políticos”, al tiempo que se tiene a “otra institución interesada y participando,... con

---

<sup>36</sup> Guadalupe Larriva, Lorena Escudero, Wellington Sandoval, Javier Ponce, Miguel Carvajal, María Fernanda Espinosa y Fernando Cordero estuvieron al frente del Ministerio de Defensa desde que el presidente Rafael Correa asumió el cargo. El Ministro actual es Ricardo Patiño.

<sup>37</sup> Se considera a Cordero más por su capacidad de influencia en el Gobierno antes de asumir el Ministerio de Defensa, que realmente cuando estuvo al frente de este. De hecho se podría afirmar que su poder se vino a menos y terminó severamente afectado en su último cargo ministerial, al no controlar adecuadamente la crisis con el Alto Mando Militar de 2016. Finalmente renunció y se retiró de toda actividad política.

la preparación de un cuadro de políticos que se puedan especializar en el tema de fuerzas armadas, seguridad y defensa” (Bruneau s.f., 113).

Este aspecto resulta novedoso en el país, debido a que desde el retorno a la democracia no existió una comisión especializada que trate efectivamente los asuntos de la defensa nacional hasta 2009. Nominalmente existía una comisión que, sin embargo, nunca ejerció un rol fiscalizador ante las FF AA (Celi 2009). Asimismo, es importante destacar que en los años de los representantes de la Revolución Ciudadana en el poder se han hecho las mayores reformas legislativas al sector defensa.

Con las Fuerzas Armadas, las relaciones deberán preponderar la supremacía de la autoridad civil, pero con una clara especificación y delimitación de sus funciones. Bruneau explica que dos relaciones deben aclararse: por un lado el adecuado nombramiento por parte del Ministerio de Defensa o del Presidente de los puestos más altos en la jerarquía militar y, por otro, las funciones operativas de la institución uniformada, pues el Ministerio ha asumido las de presupuesto, equipamiento, gestión de personal, entrenamiento y afines (Bruneau s.f., 113). Esto permite que los militares desarrollen y se dediquen enteramente a sus actividades profesionales, lo cual da “una configuración única al problema moderno de las relaciones cívico-militares”, pues distingue al oficial de hoy del guerrero de épocas anteriores (Huntington 1957, 19). Esta profesionalización, además, “llevaría a las fuerzas a mantenerse lejos de la política automáticamente” (Klepak 2012, 7). De ahí que una afectación a este sistema profesional “retrocedería a una política pura y desnudamente maquiavélica, donde la subjetividad del poder hallaría su máximo y devendría en arbitrariedad...” (Bustamante s.f., 26). Es importante mencionar que esta posibilidad aumenta si las fuerzas armadas se alejan de sus tradicionales misiones en la defensa de las fronteras y si la institución es utilizada discrecionalmente por los gobiernos de turno.

Con los actores internacionales, entre los que están los MD de otros países, oficiales y funcionarios visitantes de alto rango, organizaciones tales como la OTAN o el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur, organizaciones regionales de defensa (como Resdal), entre otros, la relación o el contacto inicial debería ser monopolizado por el Ministerio de Defensa (Bruneau s.f., 114). Esto le permitirá

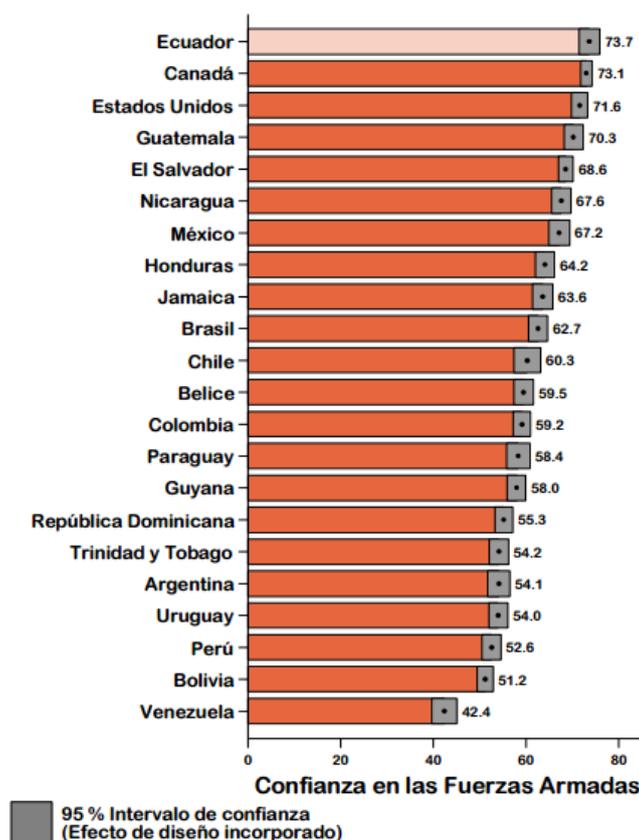
incrementar sus funciones movilizando todo tipo de recursos (financieros, de personal, entrenamiento y la dotación de equipo), al tiempo de crear estructuras y procesos con estos actores que en muchos casos son importantes a la hora de establecer acuerdos estratégicos.

Finalmente, y como un elemento que no menciona Bruneau, está el relacionamiento que el Ministerio de Defensa debería establecer con la ciudadanía en general (organizaciones de derechos humanos, representantes de colectivos ciudadanos por la seguridad, organizaciones barriales, entre otros). Esto adquiere notable relevancia, si se considera que las Fuerzas Armadas ecuatorianas entrarán a operar de lleno en la seguridad interna, que abarca espacios como las calles, los parques, los centros comerciales, los centros de encuentros ciudadanos, entre otros. La creación del Consejo Ciudadano Sectorial de Defensa Nacional en 2011 deberá ser fundamental en este sentido, pues sus funciones, plasmadas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, estarán orientadas a intervenir como instancia de consulta en la formulación e implementación de políticas, proponer al Ministro de Defensa Nacional agendas sociales de políticas públicas, hacer el seguimiento y evaluación participativa de la ejecución de las políticas del Ministerio de Defensa Nacional en las entidades estatales correspondientes, así como generar debates públicos sobre temas nacionales.

De este relacionamiento y del adecuado y efectivo cumplimiento de las nuevas misiones dependerá, en gran medida, la credibilidad y confianza institucional de las FF AA ecuatorianas a futuro, que ha sido, históricamente, una de las más altas en el país y la región (ver ilustración 5)

Ilustración 5

### Confianza en las Fuerzas Armadas



Fuente: (Donoso, y otros 2015, 116). Barómetro de las Américas 2014

### 3.5 Las relaciones FF AA – Ejecutivo en el presente período

“Por demás especiales”. Así califica el exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Ernesto González (2015, 124), a las relaciones mantenidas entre el Gobierno de Rafael Correa y los militares. La denominación no resulta extraña, si se analiza la tensión vivida entre estos dos actores a lo largo de nueve años (2007-2016), en los que se han suscitado una serie de eventos que, a decir de los representantes del Ejecutivo, han buscado transformar a las Fuerzas Armadas.

En esta transformación, el rol del liderazgo (desde la teoría del institucionalismo histórico (Inmmertgut 2005, citado por (Pérez y Cruz 2015, 20) o emprendimiento moral (desde el constructivismo (Salomón 2002, 43) de Rafael Correa ha sido fundamental. No ha existido evento alguno en esta conflictiva

relación, en la que el Primer Mandatario no haya intervenido; muchas veces llamando fuertemente la atención a los personeros militares y a la institución en su conjunto. A continuación se analizan cronológicamente los hechos que han marcado este relacionamiento que, como se expresó desde el constructivismo, buscaría la internalización de nuevas identidades e intereses en las FF AA ecuatorianas.

Como se mencionó anteriormente, la trágica muerte de la exministra Guadalupe Larriva en enero del 2007 se constituyó en el primer roce entre el Gobierno y los militares. Las consecuencias de ello derivaron en el inmediato relevo del entonces comandante general del Ejército. Los meses posteriores los roces continuaron, cuando el entonces jefe del Comando Conjunto Héctor Camacho acudió a la Fiscalía General para declarar sobre “denuncias de un presunto atentado en contra de la vida del presidente Rafael Correa” (La Hora 2007, agosto, 8). Estos hechos, pero sobre todo el pedido que Camacho junto al Alto Mando Militar efectuó al Gobierno para sostener una reunión “frontal y transparente para tratar su acusación de irregularidades en las labores de Inteligencia” (El Universo 2008, abril, 11), derivaron en su inmediata destitución. Aquello sucedió después de los Ataques de Angostura del 1 de marzo.

El nuevo Mando Militar, que asumió en abril del 2008, se comprometió a reestructurar el sistema de inteligencia castrense y a colaborar en la investigación sobre la aparente injerencia extranjera en los mismos. Mientras esto ocurría, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército se encontraba atendiendo la Emergencia Vial decretada por el Gobierno y la Armada estaba administrando PetroEcuador. El problema en este tema, como señala Bertha García, es que en el país existiría una tendencia “de utilizar a los militares en la administración pública; lo que están creando es una burocracia estatal y administrativa” (El Comercio 2012, marzo, 20). Estas actividades se dieron, pese a la entrada en vigencia de la nueva Carta Magna en septiembre, que precisamente las prohibió.

En abril de 2010 ascendió una nueva cúpula militar. El presidente Correa destacó este hecho, por ser la “primera vez en el siglo que un Comando Conjunto ha cumplido el período legal de dos años de permanencia en el Alto Mando” (El Diario 2010, abril, 22). Cinco meses después, se produjo la insubordinación policial del 30 de septiembre. Como se señaló, después del “30-S” la imagen y confianza

institucional de las Fuerzas Armadas ecuatorianas se vio fortalecida conforme a la obediencia, subordinación y respeto a la democracia, pues su papel en esta crisis habría “cumplido un rol determinante para la estabilidad del Gobierno”. Fue en ese momento que las relaciones FF AA-Ejecutivo pasaron su mejor momento. De hecho, entre los medios de comunicación se comenzó a aseverar que por el ello el Gobierno les designó nuevas tareas y más rubros económicos, para así mantenerlas “contentas” (El Comercio 2012, marzo, 19).

Este “romance” entre ambos actores, sin embargo, comenzó a resquebrajarse en marzo de 2011, cuando el presidente Correa reprendió fuertemente a la Armada y dijo estar “harto” de la misma debido a “los pocos logros que ha conseguido”, a pesar de la inversión efectuada por el Régimen (El Universo 2011, marzo, 4).

A un año de los acontecimientos del 30-S, un leve acercamiento entre el Gobierno y la institución militar fue perceptible. La prensa comenzó a cuestionar que las sanciones a los militares por la sublevación no pasaron de lo administrativo a lo penal, tal como sucedió con los miembros de la Policía Nacional, a quienes se les aplicó la pena de prisión (Diario Hoy 2011, julio, 25). Este hecho habría mostrado una cadena de favoritismos del Gobierno hacia las Fuerzas Armadas, que presionó a la Función Judicial y a los entes de control para que no se sancione penalmente a los responsables militares por los hechos del 30-S. Al límite, pudo interpretarse que el Gobierno estuvo agradecido con los militares, pues el 30 de septiembre no habrían sostenido al régimen democrático sino a las autoridades de turno.

A inicios del 2012, el entonces comandante del Ejército Patricio Cárdenas presentó su renuncia por “motivos personales”. Sin embargo, detrás de esta decisión se encontraban discrepancias de fondo con el exministro de Defensa Xavier Ponce, entre otros por la mención del supuesto “Plan Revancha”. Dicho plan, según el presidente Correa, sería un intento de la oposición para desestabilizar a su Gobierno y habría estado apoyado por oficiales en servicio pasivo y algunos activos de las FF AA, con el objetivo de crear división en su interior y otro 30-S (Ecuador Inmediato 2012, febrero, 4). Las pruebas para corroborar este supuesto Plan, brillaron por su ausencia hasta la fecha y quedaron únicamente en acusaciones discursivas.

En abril del mismo año, se produjo un hecho simbólico que bien podría ejemplificar la ruptura (¿definitiva?) de las relaciones militares con el Ejecutivo. Se trató del desalojo del monumento a los Héroes del Cenepa ubicado en la Mitad del Mundo, para construir ahí la sede de la Unsaury. El hecho resultó particular, debido a que se produjo en el contexto de las acusaciones del Plan Revancha, las protestas por la Ley de Héroes y Heroínas que consideraba únicamente a algunos y no a todos los combatientes de los conflictos de Paquisha y del Cenepa, y las críticas efectuadas por el Primer Mandatario en la posesión del nuevo Jefe de Comando Conjunto de 2012. En dicho evento, el Presidente cuestionó los insuficientes resultados obtenidos por las FF AA en el control de armas y el manejo de empresas que nada tienen que ver con la naturaleza de la institución<sup>38</sup>. Lo expresó a la par de recalcar que aún existe resistencia por parte de ciertos estamentos militares a cumplir con la nueva tarea de seguridad ciudadana (Secom 2012, abril, 25). Las declaraciones representaron un llamado directo para que la Institución Militar trabaje con más eficiencia en dicha labor y que ésta pueda cuantificarse mediante cifras que indiquen la disminución de los niveles de inseguridad, uno de los problemas que ha aquejado al actual Gobierno. A pesar de estas críticas, los Jefes entrante (Leonardo Barreiro) y saliente (Ernesto González) coincidieron con la postura y lineamientos dictados por el Presidente.

Esta situación no fue bien vista por militares en servicio pasivo, por lo que en una Carta Abierta, firmada por el exministro José Gallardo, hicieron un llamado para que se marque una clara independencia de la institución armada frente al Régimen ante una posible politización y a su utilización en tareas de seguridad ciudadana (La República 2012, abril, 15). La lógica respecto a las FF AA, a decir de estos personeros, habría sido de “doble juego”. Por un lado, se afirmó existe un afán del gobierno de minimizar el rol militar, pero por otro, se hizo indispensable contar con su apoyo, sobre todo después del 30-S.

En noviembre del 2012, María Fernanda Espinosa asumió la dirección del Ministerio de Defensa. Su discurso de posesión fue político-ideológico, por lo que generó rechazos en la opinión pública y militares en servicio pasivo. La Ministra precisó que son fuerzas del orden bajo las órdenes del Presidente de la República y,

---

<sup>38</sup> Asimismo cuestionó que en aquellas empresas afines a sus actividades, estén en la gerencia altos oficiales en servicio pasivo y no profesionales que ingresen por concursos de merecimientos.

en tal sentido, bajo un proyecto político que orienta la vida política, social y económica del país (Ministerio de Defensa Nacional 2012).

El período de Espinosa tuvo eventos conflictivos<sup>39</sup>. Uno de ellos sucedió en febrero del 2013, cuando Marco Vera, entonces Comandante General del Ejército, puso a disponibilidad su cargo porque no estuvo de acuerdo con la Ministra respecto al ascenso de tres coroneles al grado de general. La decisión de Espinosa, apoyada en la del Consejo Supremo de Generales<sup>40</sup> liderado por Barreiro -cercano a Espinosa-, de promover a los mencionados iba en contra o desacreditaba la tomada previamente por el alto mando de la Fuerza Terrestre.

La situación en su conjunto derivó en una afectación institucional, ya que la sucesión de los mandos de Fuerzas Armadas no se marcó en los últimos años por una ley de personal, sino más bien por dimisiones que generalmente responderían a diferencias con las autoridades políticas. Más del 50% de los cambios en los Mandos Militares entre el 2007 y 2016 respondería a esta lógica de disponibilidad del cargo o destitución directa (ver tabla 3).

Tabla 3

**Altos Mando Militares en el Gobierno de Rafael Correa 2007-2016**

| Período   | Jefe de Comaco   | Comandante del Ejército | Comandante de la Armada | Comandante de Fuerza Aérea |
|-----------|------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 2007-2008 | Héctor Camacho   | Pedro Machado           | Homero Arellano         | Jorge Gabela               |
|           |                  | Guillermo Vásquez       | Livio Espinoza          |                            |
| 2008-2010 | Fabián Varela M. | Ernesto González        | Aland Molestina         | Rodrigo Bohórquez          |
| 2010-2012 | Ernesto González | Patricio Cárdenas       | Jorge Gross             | Leonardo Barreiro          |
|           |                  | Marco Vera              |                         |                            |

<sup>39</sup> La Ministra de Defensa impulsó una cuestionable reestructuración del Centro de Análisis Estratégico (CAE) de la Dirección de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Este proceso terminó por afectar a dicho Centro.

<sup>40</sup> Está integrado por los Comandantes de cada Fuerza y el Jefe del Comando Conjunto.

|           |                   |                    |                                |                 |
|-----------|-------------------|--------------------|--------------------------------|-----------------|
| 2012-2014 | Leonardo Barreiro |                    | Luis Jaramillo                 | Enrique Velasco |
|           |                   | Jorge Peña         |                                |                 |
| 2014-2016 | Luis Garzón       | Carlos Obando      | Luis Santiago                  | Raúl Banderas   |
|           |                   |                    |                                |                 |
| 2016-2017 | Oswaldo Zambrano  | Luis Castro        | César Merizalde                | Ángel Sarzosa   |
|           |                   |                    |                                | Fernando Noboa  |
|           |                   | Cumplió su período | Puso a disponibilidad su cargo | Fue destituido  |

Elaboración propia.

A finales de 2013, el Mando Militar emitió un video en internet donde expresó estar “sumamente preocupado” por el proyecto de Código de Entidades de Seguridad Ciudadana, que no fue “ni socializado en el Ministerio de Defensa y Comando Conjunto”. Cabe recordar que dicho Código contemplaba posibles traspasos de militares hacia las instituciones a crearse. Posteriormente, el Presidente de la República se refirió al hecho usando un tono prudente ante las FF AA, puesto que su accionar podría repetir ciertas acciones del pasado<sup>41</sup> que incluso han sido señaladas como vigentes, ante la supuesta presencia del “Plan Revancha”.

Durante el año 2014, los rumores sobre las posibles afectaciones al sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas fueron constantes. Por ello en el discurso presidencial por los 20 años de la Guerra del Cenepa expresó “por última vez que el Issfa no desaparecerá” (El Ciudadano 2015, enero, 26). Asimismo, aprovechó para referirse a las FF AA del pasado, que dijo fueron autárquicas y formaban parte de un Estado paralelo con intereses propios en temas de seguridad social, justicia, economía, entre otras, que las llevaron a cometer abusos. Dichas diferenciaciones incluso se habrían presentado al interior de la institución militar, entre oficialidad y tropa a decir del Jefe de Estado. Estas distinciones subrayaron incluso en el tema clasista, combatido desde la lógica socialista que el Gobierno dice propender.

<sup>41</sup> Entiéndase como golpes de Estado.

En tal contexto, se podría interpretar que los llamados del Presidente buscarían generar incertidumbre y malestar para debilitar a una institución que es vista como potencial amenaza a los intereses de la R.C. Lo anterior puso en entredicho, además, la legitimidad, la disciplina y el orden jerárquico militar, puesto que es el Comandante en Jefe quien estableció este tipo de críticas hacia una cultura organizacional<sup>42</sup> de décadas que, en el presente, parecería está a las puertas de un replanteamiento de su identidad e intereses.

Si analizamos el concepto de cultura organizacional se puede encontrar que las expresiones del Presidente están trastocando precisamente esos valores, creencias, principios, comportamientos y conductas tradicionales que, de una u otra forma, han regido a la institución militar. Estas podrían ser, entre otras, la subordinación al jefe (a los oficiales), la fidelidad sin límites (no cuestionar la palabra de los oficiales), y la diferenciación de lugares, prácticas y accesorios. Sin embargo, estas palabras del Mandatario no están aisladas sino que forman parte de una oleada de cambios hacia la identidad de las FF AA. Y este cambio está dado no solo por cuestiones discursivas, sino sobre todo por la aparición y el fortalecimiento de factores internos y externos como las nuevas tecnologías (redes sociales), la legislación vigente (nuevos parámetros normativos de las relaciones entre oficiales y tropa) y la situación económica (los incentivos económicos no generan la disparidad economía de antes entre oficialidad y tropa). Es decir, y siguiendo los planteamientos constructivistas, normas regulatorias que buscan cambiar las prácticas que al realizarse reproducen la nueva identidad e intereses para la institución militar.

Con todo este contexto, era de esperarse un natural e inminente cambio más temprano que tarde sobre la forma de relacionamiento interno entre el personal de las Fuerzas Armadas. Los efectos son visibles ya en la crisis de valores clásicos (entre ellos la mística militar, pues ahora los valores de patriotismo han sido cambiados por aspectos de carácter técnico como el crecimiento profesional y con ello el económico (Pérez y Cruz 2015, 26), la flexibilización de las jerarquías, la consecuente horizontalidad de las relaciones y el paulatino empoderamiento del personal de tropa.

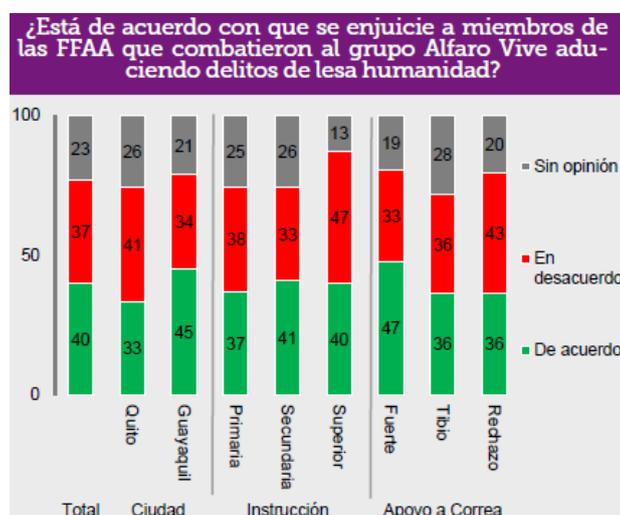
---

<sup>42</sup> Conjunto de temas básicos compartidos por un grupo que aprendió la manera de resolver sus problemas de adaptación externa e integración interna, y que funciona bien hasta el punto de ser considerada válida y deseable para ser transmitida a los nuevos miembros como la manera correcta de percibir, pensar y sentir frente a los problemas. (Schein 1989)

En agosto del 2015, durante el ascenso del personal de Servicio de Protección Presidencial, se pronunció el discurso de un oficial del Ejército que resultó por demás polémico pues entremezcló el ámbito profesional-militar con el político. Su alocución mostró una tendencia favorable al accionar del actual Gobierno. Al ser estas declaraciones emitidas por un uniformado en servicio activo pudo asociarse (o la asociación fue confusa) con una postura institucional al respecto. Más aún cuando las mismas fueron emitidas desde el Palacio de Carondelet, símbolo del poder Ejecutivo que ahora está representado por el presidente Rafael Correa. Lo crítico del caso, también fue que el oficial hizo un llamado a sus compañeros a “respaldar un proyecto de vida” (Presidencia de la República del Ecuador. SECOM 2015), lo cual constituye un acto proselitista.

En noviembre ese año, el Alto Mando liderado por el jefe del Comando Conjunto, general Luis Garzón, protagonizó una cuestionable visita a la Corte Nacional de Justicia, donde se desarrolló la audiencia por delitos de lesa humanidad supuestamente cometidos en la década de los ochenta por parte de algunos personeros militares en retiro (ver ilustración 6). La simbología del uniforme militar contiene poder y, por tanto, habría sido usada para enviar un mensaje a la Justicia, lo cual no debería darse en una democracia y en un Estado de Derecho. El analista Simón Pachano, considera que fue una “muy mala la señal (la) que dio la cúpula de las Fuerzas Armadas al asistir en grupo y con uniforme a la audiencia de juzgamiento de varios oficiales en retiro” (El Universo 2015, noviembre, 16).

Ilustración 6



Fuente: (Quantum Informe 2015, 8)

El exmiembro del grupo irregular Alfaro Vive Carajo, Juan Cuvi, expone que lo “ocurrido...no tiene mucho que ver con el espíritu de cuerpo, ni con la intención de amedrentar... Es... la manifestación de un poder militar que cuestiona la pertinencia, los atributos y la potestad de las instituciones civiles, que pone sal en la herida de la desinstitucionalización emprendida por el correísmo” (Plan V 2015). Esta afectación, también se habría producido -lo cual es más delicado- en la justicia, tal como expresa José Hernández en su artículo “¿Por qué los militares están cabreados?” (Sentido Común 2015). Enrolar a parte de los integrantes de Alfaro Vive Carajo a puestos públicos del Gobierno, condecorarlos públicamente a través de una Asamblea Nacional con mayoría oficialista, e inaugurar la figura penal en el país de delitos lesa humanidad precisamente contra quienes combatieron los actos de ese grupo guerrillero, enarbola una coyuntura donde las Fuerzas Armadas bien pudieron sentirse con pocas expectativas frente al proceso. Aquello, en tal circunstancia, es entendible como una “válvula de escape” no justificable. Canales para demostrar este mismo desafecto pudieron ser utilizados en el afán de no comprometer la imagen institucional. El no haberlo hecho y haber utilizado esta forma de expresión pública denotaría un resquebrajamiento, desconfianza y no cooperación hacia los debidos procesos institucionales que debieron seguirse: entiéndase por el Ministerio de Defensa Nacional. En tal contexto, la “culpabilidad” del hecho, por así decirlo, sería de doble vía por haber vulnerado los límites de soberanía (desde el constructivismo) interpuestos en la interacción entre ambos actores. La primera, obviamente la de FF AA por haber incurrido en este acto tal como lo denunció el Presidente, y la otra, la institucionalidad que inauguró el Gobierno de la Revolución Ciudadana, criticada por parte de un segmento ciudadano.

Por otro lado, partiendo del principio de Paul Watzlawick que es imposible no comunicar, porque todo comportamiento es una forma de comunicación, se puede expresar que el silencio que guardó el Gobierno inmediatamente sucedido el hecho<sup>43</sup> comunicó. Dio muestras que respuestas inmediatas ante actos en los que participan las Fuerzas Armadas y sus mandos, no son posibles dada la particularidad simbólica e histórica de esta institución. De por sí demuestra una prudencia gubernamental que no se ha repetido en la actual coyuntura con ningún otro actor y menos de la sociedad

---

<sup>43</sup> El acontecimiento sucedió el 9 de noviembre. El Gobierno se manifestó recién cinco días después, es decir, el 13 del mismo mes.

civil. La respuesta, por tanto, debió ser estudiada y seguramente planificada bajo una especie de escenario de comunicación de crisis, en el afán de no tensar y más bien serenar las relaciones entre ambos actores: FF AA-Gobierno. Cabe añadir que la respuesta del Presidente fue lo suficientemente directa para no mostrar una supuesta debilidad ante el simbolismo de los uniformes. Expresar que fue “inadmisible, intolerable, inoportuno” (El Comercio 2015, noviembre, 14) da cuenta de una postura firme que se contrapone al contexto histórico del que precisamente también parte el presente análisis.

Con estos antecedentes de tensas relaciones, el Mando Militar se aprestaba a culminar su período. No obstante, en febrero del 2016 fue cesado anticipadamente por parte del Presidente de la República, después que los uniformados pidieron que se respete el patrimonio del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tras una disputa con el gobierno por la venta al Ministerio del Ambiente de unos terrenos en Guayaquil de su propiedad. El Ejecutivo ordenó descontar los USD 41 millones que supuestamente se les habría pagado en exceso (ver ilustración 7 y 8).

Ilustración 7

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la decisión del Presidente de debitar \$41 millones de la cuenta del ISSFA por venta de terrenos en Guayaquil?

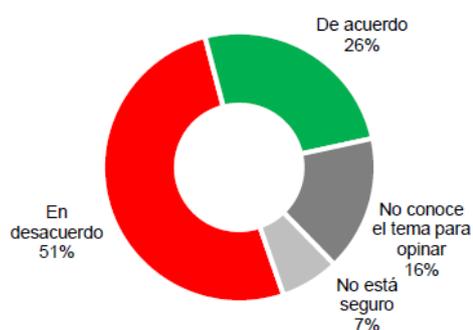
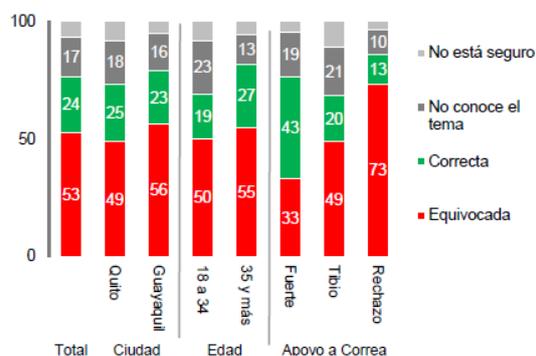


Ilustración 8

¿Qué le parece la decisión del Presidente de remplazar a la cúpula militar antes de tiempo por su reclamo sobre el débito de esos fondos al ISSFA?



Fuente: (Quantum Informe 2016, 6)

La tensión entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas continuó en los discursos de posesión del nuevo Mando Militar el 27 de febrero. El jefe saliente del Comando Conjunto, general Luis Garzón, dijo que fue testigo de “ataques injustificados y de intentos por desprestigiar la institución”, así como de “brotes de politiquería o intereses personales” que han intentado desviar a la institución de la misión principal (El Comercio 2016, febrero, 27). El vicealmirante Oswaldo Zambrano, jefe entrante,

continuó con la misma línea y comentó que hay “voces que desconocen la historia e intentan socavar la unidad militar y atentar su prestigio”. Todo apuntó que los mensajes eran para el oficialismo que se ha propuesto inaugurar una nueva identidad y prácticas para los militares, según su visión política.

La réplica del presidente Correa llegó posteriormente y en su intervención reprochó al Mando saliente por haberse pronunciado en temas que consideró son de carácter administrativo. Sin embargo, el Primer Mandatario aprovechó la oportunidad para nuevamente hablar sobre las desigualdades que todavía existen entre la oficialidad y tropa. El mensaje se refería a las distinciones que hay en el uso de comedores, centros recreativos y viviendas, los cuales dijo los combatirá con decretos y reformas legales<sup>44</sup>; es decir, normar constitutivas al interior de la institución pues marcará que ahora la tropa también será participante legítimo de todos los lugares al interior de FF AA, sin distinción de la oficialidad. Para el exministro de defensa Oswaldo Jarrín, esta “es una maniobra política (de Correa) para victimizarse y para culpar a las Fuerzas Armadas como causantes de todo lo que está viviendo de crisis económica el país” (BBC Mundo 2016). Asimismo, da muestras claras que las arengas del Presidente buscarían dividir una institución que, por su naturaleza, es jerárquica y no necesariamente puede responder o adaptarse a lógicas civiles que rompen cierto simbolismo y tradición.

Es evidente que el objetivo central de estas declaraciones busca la transformación del “destino de dependencia” institucional. Dicho concepto asume que “las instituciones operan en una determinada vía a partir de su historia particular” (Pérez y Cruz 2015, 20). Es decir, actuarán de forma previsible pues, como agrega Klepak, las FF AA “son inherentemente conservadoras” (Klepak 2012, 5). De ahí que los cambios impulsados por Rafael Correa, emprendedor moral, estén generando una coyuntura crítica en el destino de dependencia institucional de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. El gran reto para los militares será responder ante esta crisis, sin afectar seriamente su institucionalidad.

---

<sup>44</sup> Antes de renunciar, el ministro Cordero suscribió dos acuerdos ministeriales que impulsan el trato igualitario y la no discriminación, a la vez que fortalecen el acceso para los aspirantes de las escuelas de formación militares. El presidente Rafael Correa, de igual modo, suscribió el Decreto Ejecutivo 945 que impulsa que no se produzcan distinciones algunas entre tropa y oficiales.

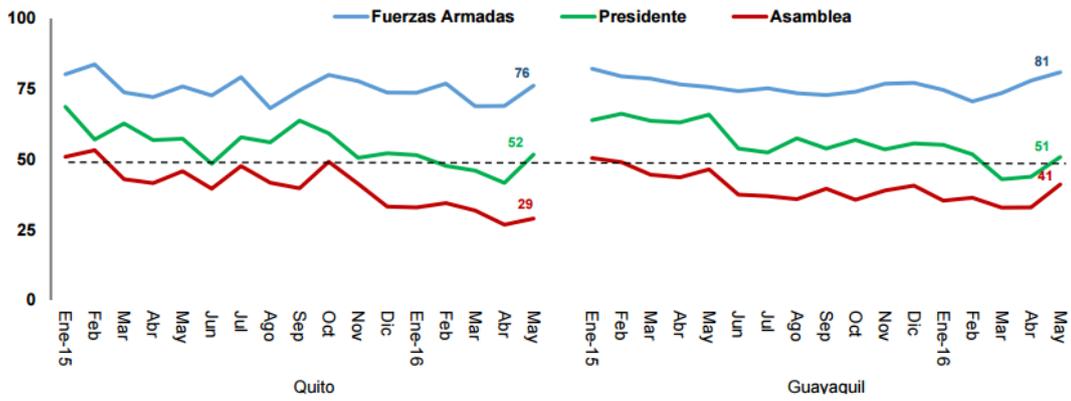
Ahora bien, estos cambios se estarían impulsando en medio de una incomprensión del Gobierno hacia las FF AA, tal como sostiene el analista Simón Pachano (BBC Mundo 2016). Esta incomprensión estaría incluso yendo en contra de la opinión ciudadana, pues en la mayoría de las ilustraciones mostradas anteriormente se puede notar que el criterio de los encuestados da la razón a las posiciones favorables a las Fuerzas Armadas. Por ello que una posible conclusión del caso sería que no solo la seguridad está siendo reforzada con elementos militares, sino que también lo es (y lo ha sido históricamente) la sociedad ecuatoriana que, en crisis como estas, muestra favoritismo hacia los uniformados, en contraposición de la palabra y obra presidencial<sup>45</sup>. Lo anterior es más comprobable cuando se analiza el apoyo que tiene la participación militar en la seguridad interna por parte de la ciudadanía (ver en el próximo subcapítulo), los niveles de confianza institucional que tienen las FF AA (ver ilustración 9. Los datos de esta ilustración se presentan después del terremoto en la costa ecuatoriana del 16 de abril de 2016 y son los que precisamente explican el alto repunte que ha tenido la institución militar frente a la gestión de este evento natural), así como los criterios respecto quién debería ser Ministro de Defensa. Este último punto lo trató diario El Comercio en su portal web a modo de encuesta, donde de los 2 434 votos contados, el 56,5% considera debería ser un militar en servicio activo (ver ilustración 10). En tal contexto, afirmar que a la ciudadanía no le incomodaría el fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares, no resultaría extraño, como tampoco lo sería decir que le cree más a las FF AA que al propio Gobierno, al menos en estos hechos determinados.

---

<sup>45</sup> En referencia a los decretos para evitar la desigualdad entre tropa y oficialidad.

Ilustración 9

**La imagen del Presidente se recupera; lo mismo ocurre con las instituciones de gobierno. Alta confianza en las FFAA.**



Fuente: (Quantum Informe 2016). Medición a mayo del 2016.

Ilustración 10

¿Quién debiera ser Ministro de Defensa en Ecuador?



Fuente: (El Comercio 2016). Encuesta realizada en marzo del 2016.

### 3.6 Las FF AA en la seguridad integral: críticas, logística e implicaciones

La aprobación de la enmienda constitucional y todo el marco legal que dispone a los militares brindar apoyo a la seguridad integral, puede ser trascendental para la institución castrense que ingresa a una nueva fase de profesionalismo<sup>46</sup>, según la clasificación realizada por Stephan (1986, citado por (Rosero 2014, 36) (ver tabla 4). En la misma, la institución castrense comienza a abarcar más espacios a nivel interno que no necesariamente se relacionan a la tradicional naturaleza militar, lo cual, a la larga, termina “haciendo que la nueva profesionalidad presente una preocupación (atención) por la política y la necesidad de expandir el papel militar” (Gates, 1985:427-428, citado Rosero 2014, 36).

Para el investigador mexicano Raúl Benítez, la diferencia entre las FF AA de un país avanzado y uno en vías de desarrollo, es que en el primero se configuran para la defensa del país ante amenazas externas<sup>47</sup>, mientras que en el segundo, los uniformados, además de estas, “se dedican a cumplir misiones al interior de las fronteras, sea para apoyar el proceso de modernización, o para cubrir vacíos en la capacidad de gestión del Estado en otros ámbitos” (Benitez 2005, 166).

Tabla 4

#### Tipos de profesionalismo militar

| Elementos de análisis                   | Profesionalismo tradicional  | Nuevo Profesionalismo                                    |
|---|--|--|
| <b>Funciones Militares</b>              | Seguridad externa  | Seguridad Interna  |
| <b>Actitud hacia el Gobierno civil</b>  | Aceptan la legitimidad del Gobierno  | Segmentos retan la legitimidad del Gobierno              |
| <b>Habilidades militares requeridas</b> | Habilidades altamente especializadas, incompatibles con las tareas políticas | Habilidades políticas y militares altamente relacionadas |

<sup>46</sup> La antigua, nace como respuesta a las guerras modernas que buscaban mayores recursos tecnológicos para enfrentar los conflictos.

<sup>47</sup> Si bien Estados Unidos, Canadá y Chile, países con un índice de desarrollo alto, emplean a sus Fuerzas Armadas en seguridad interna, lo hacen de manera temporal y con excepción constitucional; más de forma permanente.

---

**Ámbito de actuación  
profesional de los  
militares**

---

Restringido

Sin restricciones

---

**Fuente:** Stephan (1986, citado por (Rosero 2014, 36)

Para Pion-Berlin (citado por (Rosero 2014, 38), el nuevo profesionalismo resulta peligroso cuando no existe un consolidado control civil<sup>48</sup> (o control civil objetivo si seguimos a Samuel Huntington) y no se establecen límites a la participación castrense. Es decir que la incursión de FF AA en misiones internas (como las de Seguridad Integral en Ecuador), sumadas a democracias débiles donde la autoridad civil no está consolidada, podría significar un riesgo de politización al interior de las FF AA que, en última instancia, puede ser funcional para la caída de los regímenes democráticos (Pion-Berlin & Trinkunas, 2005: 5, citado por Rosero 2014, 39). Cabe resaltar que esto último no es una regla, sino únicamente una posibilidad que, sumada a otros factores, puede dar este resultado final. Entre estos factores se encuentran los débiles liderazgos presidenciales, escándalos de corrupción, crisis económica, conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo, así como movilizaciones sociales de importante magnitud (Perez-Liñan 2008, citado por (Rosero 2014, 46).

El tipo de régimen de un país también es determinante para la participación de las FF AA en seguridad interna. Así, no es lo mismo la participación militar en democracias consolidadas que en regímenes autoritarios. Klepack (2012, 6) sostiene que mientras “de ambos se espera que defiendan al Estado de las amenazas externas, la pregunta sobre cuáles son las responsabilidades en cada caso si existiese conmoción interna es menos clara”. En gobiernos democráticos, en casos de conmoción o desorden, agrega el autor, el uso militar es normalmente conservado cuidadosamente como el último recurso perteneciente exclusivamente al Jefe de Estado. En Ecuador, por el contrario, la disposición que se está dando es de emplear complementariamente los recursos de las FF AA y la Policía Nacional tanto en manifestaciones sociales como en operativos delincuenciales.

---

<sup>48</sup> El control civil se produce cuando los funcionarios electos ejercen suficiente poder sobre las fuerzas armadas no sólo en la "realización de la política sin la interferencia de los militares", sino al "definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y conducir la política de defensa, y supervisar la ejecución de la política militar " (Pion- Berlin, 2000: 416, citado por (Rosero 2014, 38)

Respecto a los motines, los medios de comunicación mostraron desde el 2011 que los militares se preparaban para “reprimir en una manifestación” (El Comercio 2011, agosto, 7). Para ello los “policías militares” que se entrenan en la Brigada 13 de Infantería Pichincha han venido equipándose con “material antimotines propios para los policías”, como chalecos, toletes, linternas, carabinas, gas pimienta y hasta bombas lacrimógenas (El Comercio 2012, mayo, 7). La tropa cambió los fusiles que portaron hasta finales del 2011, por pistolas CZ 9 mm. Incluso en septiembre del 2014 presentaron un Manual de Derecho en Operaciones Militares, que recoge los procedimientos que deben realizar los soldados en tareas internas.

Las críticas de la opinión pública y organismos de Derechos Humanos a la intervención militar en las manifestaciones se incrementaron a mediados del 2015, cuando un importante número de ciudadanos protestaron en contra de las políticas gubernamentales en Quito y especialmente en el Oriente<sup>49</sup>. La afectación a la imagen de FF AA provino por dos aspectos. El primero fue porque desde los medios se proyectó la confusión de procedimiento y la poca naturalización que tendrían los militares para intervenir en estas circunstancias. Como segundo aspecto está el supuesto procedimiento militar brutal e incluso atentatorio contra los Derechos Humanos pues el entrenamiento militar, a decir de la directora de la Comisión Ecuménica de DD HH (Cedhu) Elsie Monge, “es para eliminar a la gente y no para la prevención” (El Comercio 2013, abril, 8). El argumento legal base que se presenta es el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el del Informe de Veeduría Internacional para la Reforma de la Función Judicial de 2012 que recomienda que las FF AA no debieran intervenir en tareas de la policía (Yépez 2015). Los riesgos de esta participación están precisamente asociados a posibles excesos y arrestos arbitrarios, debido a la limitada preparación que tendrían para cumplir adecuadamente estas labores. Este criterio es expresado Ricardo Camacho, analista en temas de seguridad, quien dice que: “lo único que se hizo es reformar la Constitución que les permite asumir las labores de policía y eso sería un 5 %, pero viene lo más complicado: convertir a un militar en policía. Es un camino de varios años” (El Universo 2015, diciembre, 10).

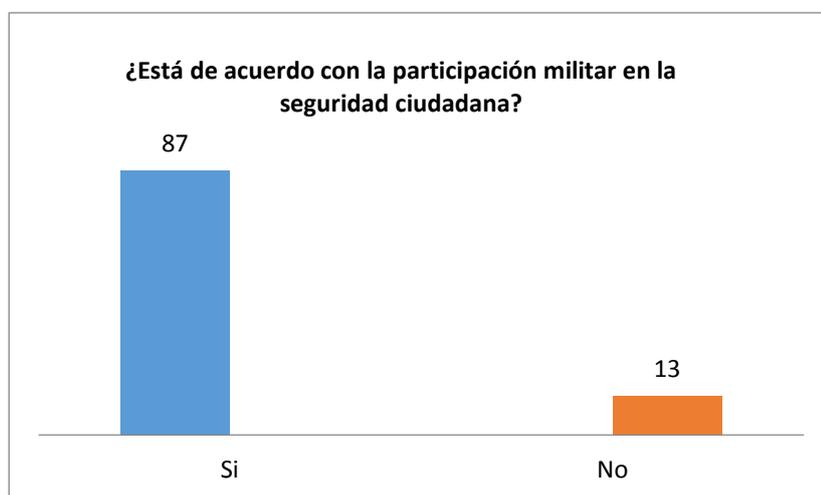
---

<sup>49</sup> En el Paro Nacional del 13 de agosto de 2015.

Por su lado, desde los medios de comunicación también se ayudó a construir esa imagen-identidad de violencia desde el Estado para supuestamente proteger al régimen actual, en una suerte de “violencia política” (Jarrín, El Comercio 2015) y “voluntad de incrementar el autoritarismo” (El Universo 2015, noviembre, 15). Esa fue la imagen presentada por la prensa nacional (Teleamazonas 2015) e internacional (The Guardian 2015) a mediados del 2015, cuando se suscitaron protestas en Galápagos<sup>50</sup> y en el Oriente.

Respecto a la participación militar en seguridad ciudadana, es importante destacar que existen notables diferencias entre los criterios de la ciudadanía y el de expertos en el tema y la opinión mediática. Por un lado, un sector mayoritario de la sociedad ve con positivismo la intervención castrense. Una encuesta realizada a mediados del 2012 da cuenta de ello; el 87% de los encuestados expresó que esta labor ayudará a combatir, controlar y disminuir el accionar delincencial (ver ilustración 11 y 12). Esto lo corroboró el presidente Correa, cuando expresó<sup>51</sup> que la enmienda constitucional a las misiones militares fue la que más apoyo recibió en las jornadas de socialización emprendidas por la Asamblea Nacional.

Ilustración 11

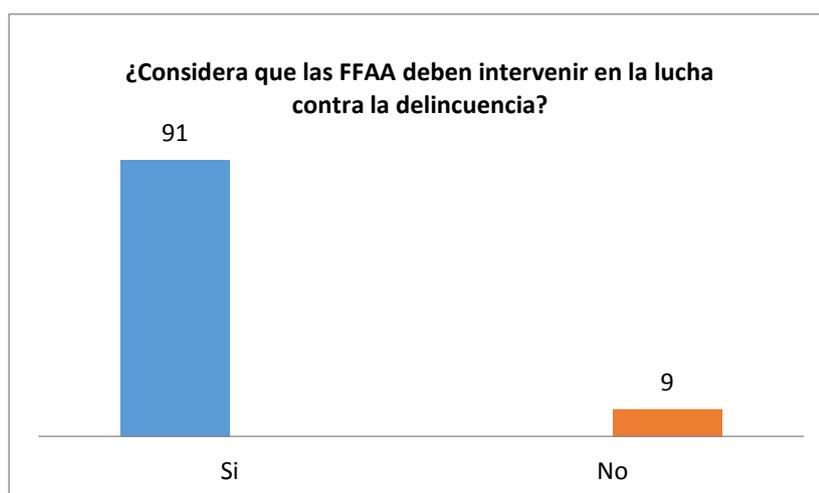


Fuente: Muestra tomada entre el 26 de abril y el 15 de mayo de 2012, a 38 ciudadanos entrevistados en los noticieros televisivos de Gama Tv, Ecuavisa, Tc Mi Canal, Teleamazonas, Telerama y RTU. Elaboración propia.

<sup>50</sup> Los reclamos en esta localidad giraron en torno al veto parcial del Ejecutivo a la Ley Orgánica de Régimen Especial Galápagos que establecerá el sueldo de empleados públicos y privados, bajo los parámetros del Índice de Precios al Consumidor.

<sup>51</sup> Durante su intervención el 6 de diciembre de 2015, en la sesión solemne por la Fundación de Quito.

Ilustración 12



Fuente: (Informe Quantum 2012). Elaboración propia.

La razón para entender este abrumador respaldo está en la histórica imagen que ha tenido el militar ecuatoriano ante la colectividad. Valores como el patriotismo, la disciplina, el valor, la honestidad, la seguridad y la solidaridad han cimentado una confianza institucional importante, ahora materializada en apoyo ciudadano a las tareas antidelinquenciales.

No obstante, la construcción mediática y opiniones de expertos critican esta labor y la consideran como un “golpe de imagen”. Este es el criterio del académico Freddy Rivera, quien expresa que es “un sistema en el cual entras, golpeas y sales, pero nada más”. Añade que esto tiene “poca efectividad real” (Vanguardia 2011) y que este hecho más bien representa un búmeran para el Gobierno y, por qué no decirlo, para la propia institución armada. El exministro de Defensa Oswaldo Jarrín, agrega que estas tareas distraen a los militares de sus misiones específicas y los lleva a su desprofesionalización (El Comercio 2012, abril, 11). Con esta opinión coincide el académico Farith Simon, quien dice que los militares no “tienen entrenamiento para ello” (El Comercio 2011, julio, 28). Por su parte el sociólogo Fernando Carrión califica a la medida como inmediatista, de “mano dura” y que a la larga podría ser poco eficiente.

Precisamente este último aspecto ha sido visibilizado en los medios de comunicación, donde se ha buscado demostrar que la participación militar no ha dado los resultados esperados, pese al despliegue logístico y de armamento. Por el

contrario, han expresado aún existen “frágiles balances sobre la seguridad” (El Comercio 2012, marzo, 14) y una posible pérdida de respeto hacia los militares por parte de los antisociales, tal como lo sostiene la nota publicada el 9 de mayo de 2012 por diario Hoy “Los militares no asustan a los sicarios”. En la misma se sostiene que pese a la intervención militar en las tareas de seguridad interna, los robos, asesinatos y demás hechos delictivos no disminuyen.

Para configurar todo el panorama descrito, la prensa se ha valido de diversos recursos que van desde lo estadístico, entrevistas a personajes especialistas en la materia e incluso la sátira caricaturesca. Sin embargo, es importante recalcar que los objetivos comunicacionales de ello serían buscar criticar a la gestión gubernamental, más que a las Fuerzas Armadas como institución. Es decir, usaron a esta última como “munición” para el mencionado propósito.

A todo ello se suma una crítica sostenida en la prensa sobre la supuesta descoordinación que existiría entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en cuanto a las labores delincuenciales. Este aspecto se estaría presentando en las principales ciudades del país, en el afán de visibilizar que existiría una especie de competencia institucional para mostrar resultados efectivos que justifiquen su accionar. Precisamente para paliar estas dificultades se creó el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana integrado por FF AA y Policía Nacional<sup>52</sup>. Acorde al exjefe del Comando Conjunto, Leonardo Barreiro, la iniciativa tiene como objetivo formalizar el trabajo conjunto de ambas entidades mejorando la cooperación, la asignación de personal y el intercambio de información y de datos de inteligencia, de forma que las acciones sean más efectivas. Por su parte el ministro del Interior, José Serrano, ha manifestado que los dos cuerpos trabajarán en áreas como el combate a la minería ilegal, el narcotráfico y el contrabando de combustibles, el resguardo de la frontera y el control de armas. La exministra de Defensa, María Fernanda Espinoza, en su momento enfatizó que el nuevo comando se encargará de la planificación "estratégica" de acciones conjuntas y la medición de sus resultados, y que las operaciones mixtas obedecerán a un protocolo de trabajo.

---

<sup>52</sup> El Comando Estratégico Conjunto plantea tres niveles de acción: el político, a cargo del Ministerio de Defensa y del Interior; el estratégico, entre el Comandante de Policía y el Jefe del COMACO; en la planificación y el nivel operativo y táctico, con el Centro de Coordinación Integrado.

No obstante, militares en servicio pasivo como el general Oswaldo Jarrín y el general Paco Moncayo señalan que si bien podría darse la integración de ambas instituciones en ciertas misiones de seguridad interna, se deberían considerar aspectos de carácter operacional y estructural. Para Jarrín, no solo es cuestión de capacitación, sino que se requieren estudios políticos, sociales y de gobernanza. A su vez, el general Moncayo ha indicado que FF AA tienen responsabilidades constitucionales específicas y que podrían cumplir misiones suplementarias siempre y cuando estén plenamente respaldadas por la Ley de Seguridad Pública y del Estado, tal como actualmente lo están.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (2014) precisamente ya ha incluido en sus documentos estas misiones que suman 17, además de 7 tareas eventuales. Entre las misiones se encuentran: 1) Vigilancia y control del espacio terrestre, 2) Vigilancia y espacio del control aéreo, 3) Vigilancia y control del mar, 4) Protección de sectores estratégicos e infraestructura crítica, 5) Control de armas, 6) Seguridad hidrocarburífera, 7) Apoyo al control de tráfico ilícito de combustibles y gas licuado de petróleo, 8) Apoyo al control de la minería no autorizada, 9) Seguridad y apoyo a transporte de autoridades, 10) Desminado humanitario, 11) Apoyo a la gestión de riesgos, 12) Apoyo al Plan Nacional “Manuela Espejo” y “Joaquín Gallegos Lara”, 13) Apoyo al Servicio de Rentas Internas, 14) Control de contrabando, 15) Apoyo en el control antidelincuencial, 16) Colaboración en la lucha contra el narcotráfico, 17) Participación en el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911. Respecto a las tareas eventuales se estipula: 1) Seguridad exterior en desalojos, 2) Seguridad a brigadas de trabajo del Ministerio de Agricultura, 3) Seguridad a funcionarios ambientales y actividades de control de tráfico de madera y deforestación, 4) Compromisos binacionales, 5) Transporte de kits para la evaluación de estudiantes, 6) Apoyo a brigadas de fumigación y aeromédicas, 7) Apoyo al Consejo Nacional Electoral.

A criterio de Pérez y Cruz (2015, 32), estas misiones “son inestables y están en expansión, variando de acuerdo a la coyuntura política y requerimientos estratégicos”. Aquello estaría siendo percibido entre los oficiales superiores militares<sup>53</sup>, cuyas opiniones en una encuesta realizada por los anteriores autores

---

<sup>53</sup> Coroneles y Capitanes de navío calificados para desempeñar funciones de mando institucional.

denota precisamente cierto desacuerdo con algunas misiones encomendadas a la institución castrense. Entre estas se encuentran las tareas de seguridad y transporte de autoridades, seguridad del SRI, control de contrabando, apoyo a la lucha contra el narcotráfico y antidelincuencial, del que casi la totalidad de los oficiales consultados (90-99%) dice que no son pertinentes a la profesión militar. Sentir contrario expresó una significativa mayoría (70-89%) respecto a las misiones de control de armas, seguridad hidrocarburífica y apoyo a la gestión de riesgos, que consideran se relacionan directamente con la profesión de las armas (Pérez y Cruz 2015, 33).

Estas opiniones deberían ser tomadas muy en cuenta para mejorar no solo la cultura organizacional militar ante la ampliación de misiones, sino también por los resultados que esperan alcanzarse. Si se observa los datos presentados en la tabla 5, se podrá observar que existe una tendencia a la baja en cuanto al balance de la participación militar en tareas de seguridad integral, específicamente en las misiones que competen al presente estudio: patrullajes militares, control de armas, control de contrabando de combustibles, incautación de droga (narcotráfico) y embarcaciones registradas en espacios acuáticos.

Tabla 5

**Resultados de las Operaciones realizadas por las Fuerzas Armadas en 2013, 2014 y 2015**

|  | 2013         | 2014         | 2015          |
|--|--------------|--------------|---------------|
| <b>Número de Operaciones Militares (patrullajes)</b>   | 61 934       | 33 475       | 36 361        |
| <b>Municiones decomisadas</b>                          | 399 771      | 323 834      | 128 371       |
| <b>Explosivos incautados</b>                           | 119 679      | 93 026       | 9 002         |
| <b>Armas decomisadas</b>                               | 4 126        | 1 984        | 1 725         |
| <b>Droga incautada</b>                                 | 5 477,58 Kg. | 2 242,29 Kg. | No disponible |
| <b>Combustible decomisado</b>                          | 202 615 Gls  | 151 478 Gls. | 80 753 Gls.   |
| <b>Embarcaciones registradas en espacios acuáticos</b> | 71 767 unid. | 63 140 unid. | 39 776 unid.  |

Fuente: (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas 2014, 23) y (Ministerio de Defensa Nacional 2015, 22)

Una de las explicaciones de esta disminución, podría encontrarse en el mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana. Por ejemplo, en el período 2012-2013, en lo que corresponde a homicidios y asesinatos, las cifras disminuyeron un 10%, mientras que entre 2013-2014 se redujo un 24,4%. En cuanto a la tendencia de las tasas de homicidios, también existe una disminución. En el año 2000 la tasa de

homicidios se ubicaba en un 14,4% por cada 100 mil habitantes; mientras que en el 2014 la tasa se situó en un 8,1% por cada 100 mil habitantes (El Ciudadano 2015, febrero, 14). En tal sentido, la participación de las Fuerzas Armadas habría tenido un resultado positivo en la seguridad ciudadana, al menos en el corto plazo.

## Conclusiones

Desde la postura metodológica del constructivismo social se puede afirmar que el Gobierno de la Revolución Ciudadana inició en el año 2006 un profundo proceso de reconstrucción de la identidad del Estado y sus instituciones, entre ellas las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Esta última organización posee identidad e intereses propios, codificados a través de normas y reglas formales enarboladas a través de décadas y que ayudan a comprender determinados comportamientos institucionales.

Es innegable que las FF AA del país han sido actores estratégicos del Estado. No ha habido evento o época política de la vida republicana del Ecuador, en la que la institución miliar no haya tenido un grado de participación o influencia determinante, en gran parte debido a las falencias y debilidad del sistema político nacional. La participación castrense se ha manifestado en tres formas. La primera, en períodos cortos y de forma tradicional con los golpes de Estado militares de los años 30 y todo el siglo XX, cuando no se tenía un Ejército verdaderamente profesional y líderes caudillistas uniformados más bien disputaron a los civiles el poder de control y dirección del Estado. La segunda, en períodos largos y con planes político-económicos a seguir como sucedió en la década de los años 60 y 70, en medio de la Doctrina de Seguridad Nacional que en el país significó el énfasis entre las variables seguridad y desarrollo, con un enfoque orientado a la modernización e industrialización. En este sentido, se tuvo una profesionalización politizada de las FF AA, con capacidad de intervención no solo en la defensa del territorio, sino en cualquier ámbito -económico, social, político, militar o internacional- que afecte la capacidad del país para lograr sus objetivos nacionales.

Este poder adquirido e internalizado en la identidad, práctica militar e incluso en el marco constitucional del país, es precisamente al que el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha tratado de cambiarlo, según su identidad e intereses. Para conseguirlo ha impulsado el uso de normas regulatorias que prohíben u ordenan

determinadas interacciones y replantean profundamente las dinámicas vividas hasta el 2006; año en el que se cumplía una década del inicio de las tres últimas caídas presidenciales de la historia republicana, donde ciertos elementos de las FF AA –ya totalmente profesionales- quitaron el apoyo a los Presidentes destituidos y aprobaron y negociaron la presencia de los nuevos Mandatarios, en gran medida por pedido de actores civiles debido a la ineficiencia del sistema político-institucional nacional de aquella época. La razón para entender por qué los uniformados prefirieron quitar el apoyo a los Jefes de Estado, en períodos coyunturales determinados (de días), antes que enfrentarse o reprimir a la población recae en que los militares no quisieron atentar contra su unidad interna, su buena imagen de confianza y legitimidad frente a la población y su profesionalismo. Esta es entonces la tercera y última forma de intervención castrense en los eventos políticos.

Este proceso de mutua constitución entre ambos agentes frente a los nuevos desafíos y el esquema de seguridad integral imperante, son los que precisamente han planteado las nuevas tareas para los militares. Dicho cambio ha sido impulsado fundamentalmente por un “emprendedor moral” con sus motivaciones e identidades político-ideológicas, más que por una comunidad epistémica (especialistas en la materia) que en todo caso no ha estado exenta, pero no ha tenido influencia en la construcción de una Política de Defensa.

Esto no quiere decir que haya sido el emprendedor moral, que en este sería Rafael Correa y su proyecto político, quien “descubrió” la necesidad de emprender cambios en las FF AA. De hecho, los cambios ya se venían debatiendo por la comunidad epistémica internacional desde el inicio del nuevo milenio, tras la finalización de la Guerra Fría, la solución diplomática al conflicto territorial con Perú y con ello el cambio de la naturaleza de los conflictos territoriales. Fue entonces cuando con la construcción de la frontera norte y el conflicto interno colombiano, así como con la lucha a las nuevas amenazas como el terrorismo y el crimen organizado planteó la necesidad de reformar el papel militar acorde a las dinámicas regionales imperantes en esos momentos.

Esos esfuerzos, plasmados en los Libros Blancos de los años 2002 y 2006, sin embargo, no se materializaron en una mayor transparencia en el relacionamiento y prácticas civiles-militares y estos últimos continuaron conservando espacios propios

relacionados a la seguridad y defensa, de los cuales la sociedad civil poco interés poseía. Por ello que la naturaleza del cambio de las misiones de las FF AA en el actual período (2007-2016) respondería en gran medida a razones político-ideológicas de una determinada coyuntura más que institucionales, que han disputado y por tanto ha tensionado esa “autonomía” que manejaban las FF AA en sus temas. El emprendedor moral, por tanto, le imprimió mayor velocidad y radicalidad a los procesos de cambio en la identidad de las Fuerzas Armadas, gracias a la legitimidad frente a la ciudadanía que ha apoyado su proyecto político tanto electoralmente como con índices de confianza, fundamentalmente al inicio de su gestión. Esta impresión, empero, contiene una fuerte carga político-ideológica, dejando al final de lado las razones epistémicas que se debaten en toda la región. El no contar con una Política de Defensa a largo plazo, sino más bien coyuntural, reactiva, fuera de un debate estratégico, y hasta contradictoria en diversos momentos (Celi, Entrevista anexo 1 2016), es muestra de aquello.

La dinámica de construcción recíproca de identidades no ha resultado sencilla y de hecho en el presente estudio se muestra y analiza una relación no cooperativa e incluso conflictiva que ha atravesado dos fases plenamente identificadas en el presente trabajo: la desmilitarización de la seguridad interna y el fortalecimiento de esta con elementos militares.

La desmilitarización de la seguridad interna en el período de la Revolución Ciudadana inició en el año 2008, con el bombardeo en Angostura de 2008. La reestructuración de los sistemas de inteligencia del país, la colocación de civiles en el Ministerio de Defensa y demás carteras relacionadas, la Constitución de Montecristi que eliminó la prerrogativa para que los militares sean garantes de la democracia, y la Ley de Seguridad Pública y del Estado del 2009 que limitó la intervención de los militares en la seguridad interna son pruebas de esta fase.

Sin embargo, la sublevación policial del 30 de septiembre de 2010 (30-S) significó un punto de quiebre que dio paso al fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares. La diferencia establecida con procesos de la década de los años 70 es que ahora son las autoridades civiles las que la han inducido el fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares; las FF AA son ahora instrumento y no el fin mismo del proceso. Para ello las autoridades civiles se han

valido de una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el 2010 donde se contempla la participación militar en tareas antidelincuenciales, el regreso de personeros exmilitares a algunas instituciones de seguridad y las enmiendas constitucionales que han buscado amparar debidamente la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad integral. Las amenazas identificadas por el Plan de esta última han buscado “institucionalizar” desde el Estado y las autoridades civiles de turno, la participación castrense en tareas internas.

Por tanto, la respuesta a la pregunta de investigación realizada en la presente tesis respecto ¿a qué naturaleza responde las propuestas de cambio emprendidas en las Fuerzas Armadas del Ecuador en el período de la Revolución Ciudadana?, es que responde a la necesidad de dar un respaldo legal al fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares, con la particularidad de imponer las visiones políticas a la institución castrense. Esta circunstancia dista del proceso democratizador-desmilitarizador emprendido por la Revolución Ciudadana al inicio de su período, pues cuando las Fuerzas Militares participan activamente en la seguridad interna existe una mayor posibilidad que la línea que limita su involucramiento en temas políticos se diluya y por tanto se aleje de la democracia. Más aún si no existe un “control civil objetivo”, se tiende a ideologizar o hacer reactiva y coyuntural a la Política de Defensa y, sobre todo, si existiese un gobierno con rasgos caudillistas. No es lo mismo la participación militar en democracias consolidadas que en regímenes autoritarios, pues mientras de ambos se espera que defiendan al Estado de enemigos externos, la respuesta sobre su actuación en caso de conmoción interna es menos clara. En una democracia consolidada con manifestaciones internas, el uso militar es el último recurso del Primer Mandatario. En Ecuador, en cambio, la disposición que se está dando es de emplear complementariamente, y no como última instancia, los recursos de las FF AA para la “seguridad integral” que abarca amplios ámbitos.

Esta dinámica se ha constituido en un proceso de transformación relacional, en la que ambos agentes (Gobierno y FF AA) se han redefinido y han tratado de asimilar sus nuevas identidades, intereses y legitimidades. No obstante, la inseguridad, el carácter reactivo ante determinados hechos y la desconfianza entre sí ha estado presente en sus relaciones, pese a los intentos gubernamentales por

encausar los cambios por distinto sendero. Ha sido ahí precisamente cuando los conflictos han brotado y se han materializado en desacuerdos, críticas e intentos por desacreditar la legitimidad que tienen las FF AA frente a la ciudadanía. Esto se ha dado porque los representantes de la R.C han percibido ciertas acciones militares como opuestas a su estabilidad (Celi, Entrevista anexo 1 2016).

El 50% de los Altos Mandos castrenses en el período de la Revolución Ciudadana no han terminado el período de sus funciones, ya sea porque han sido destituidos o porque han puesto en disponibilidad sus cargos por desacuerdos con las acciones gubernamentales que han sido percibidas como atentatorias a la trayectoria institucional. Los cuestionamientos hacia los militares por parte del Gobierno también han estado presentes, utilizando principalmente el discurso presidencial, así como tratando de configurar la percepción en la ciudadanía de unas FF AA con ciertos comportamientos del “viejo país”, al que la Revolución Ciudadana dice está dispuesto a cambiar y modernizar.

El no progreso de estas relaciones Gobierno-FF AA guardaría cierta relación con los cuestionamientos realizados por actores sociales y políticos hacia el proceso democratizador general del período de la Revolución Ciudadana. Es decir, en una democracia con deficiencias es muy complejo que llegue a consolidarse una reforma democratizadora del sector defensa y FF AA, de la forma que ha querido impulsar la Revolución Ciudadana.

En este sentido, la pregunta que surge es si ¿verdaderamente la autoridades civiles están y poseen la capacidad de dirigir, en un marco democrático, a las instituciones militares? La respuesta, fundamentada en todo el relacionamiento civil-militar, indicaría que no existe un control civil objetivo, según los preceptos de Huntintong.

Este proceso “remilitarizador” también ha recibido críticas por parte de expertos analistas y los medios de comunicación, al expresar que podrían presentarse casos de violaciones en Derechos Humanos, una desprofesionalización militar y el riesgo de proporcionar un poder e influencia social a los militares que finalmente pudiera reflejarse en una mayor autonomía y capacidad dirimente de estos.

La ciudadanía, empero, ha mostrado su casi total respaldo a esta decisión gubernamental. Es decir, a la ciudadanía no le resulta extraña e indiferente la noción de la “militarización” de la seguridad interna, debido a que confía en la eficacia del trabajo de esta institución, no solo en tareas contra la delincuencia, sino también en eventos naturales con efectos negativos como el terremoto del 16 de abril de 2016. De hecho, su trabajo ha recibido importantes reconocimientos quizá en mayor relevancia que los del Gobierno a través de otras instituciones estatales. Donde no sucede esto ha sido por ejemplo en los disturbios antimineros, debido a que la tarea de las FF AA entra directamente en conflicto con los manifestantes y comunidad que se oponen a estas actividades.

Por otra parte, de las misiones que son objeto de estudio en la presente, se puede concluir que casi la totalidad de los coroneles y capitanes de navío calificados para desempeñar funciones de mando institucional en el año 2016, no está de acuerdo con la intervención en operativos antidelinquenciales, el control de contrabando y del narcotráfico. Es decir, existiría cierto recelo por asumir la nueva identidad que darían estas prácticas.

Ante este panorama, la pregunta a futuro en una parte de la oficialidad militar (Anónimo, Entrevista anexo 3 2016) es si ¿estas reformas y nuevas identidades que se han tratado de imprimir el Gobierno de la Revolución Ciudadana en las FF AA sobrevivirán más allá de su período? Una posible respuesta podría ser que entrarían nuevamente en cuestionamiento, de acuerdo a la postura política que esté en el poder, ya que los cambios no han respondido necesaria y mayoritariamente a una comunidad epistémica, sino, por lo menos en parte, a necesidades y razones político-ideológicas que han impedido tener una clara y consolidada Política de Defensa.

## Lista de Referencias

### Bibliografía

- Adler, Emanuel, y Peter Haas. «"Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo".» *International Organization* (Knowledge, Power and International Policy Coordination) 46, nº 1 (1992): 367-390.
- Aguilera, Gabriel. «Las amenazas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica.» En *Reforma de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica y el impacto de las amenazas irregulares*, editado por José Perales, 5-14. Washintong: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Aguilera, Gabriel. «Las misiones militares. Pasado, presente y futuro.» En *La reconstrucción de la seguridad nacional*, de Marcela Donadio, 97-103. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. *Constitución 1967*. Quito: Asambles Constituyente del Ecuador, 1967.
- Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución del Ecuador*. Quito, 2008.
- . *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2009.
- . *Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2014.
- Asamblea Nacional. *Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Asamblea Nacional, 2010.
- BBC Mundo. *¿Qué hay detrás de la pugna de Rafael Correa con militares en Ecuador?* 14 de Marzo de 2016.  
[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160314\\_que\\_hay\\_detras\\_de\\_la\\_pugna\\_rafael\\_correa\\_militares\\_ecuador\\_dgm?ocid=socialflow\\_facebook](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160314_que_hay_detras_de_la_pugna_rafael_correa_militares_ecuador_dgm?ocid=socialflow_facebook) (último acceso: 10 de Abril de 2016).
- Benitez, Raúl. «Las relaciones civiles-militares en una.» *Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (2005): 153-168.
- Bonilla, Adrián. «Proceso Político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú.» *Nueva Sociedad*, nº 143 (1996).
- Bruneau, Thomas. «"Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations".» *Strategic Insights* 2 (Febrero 2006).
- . «Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia.» s.f.  
<http://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf> (último acceso: 28 de Marzo de 2016).

- Buendía, Fernando. «Algunas claves de interpretación de los sucesos del 30 de Septiembre.» En *30-S; La Contrarrevolución*, de Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 97. Quito, 2010.
- Burbano, Felipe. «“La caída de Gutiérrez y la Rebelión de Abril” .» *Íconos*, nº 23 (2005): 19-26.
- Bustamante, Fernando. *Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Ecuador y Perú*. 1998.
- . *Tensiones en la relación civil-militar en el Ecuador del siglo XXI*. Quito, s.f.
- Cajas, Pancho. «Si se te pasan aquí estamos nosotros.» *El Comercio*, 4 de Diciembre de 2015: 9.
- Calderón, Juan. *Plan V. Memorias de Guerra*. 12 de Febrero de 2015.  
<http://www.planv.com.ec/historias/experiencias/memorias-guerra/pagina/0/1>  
 (último acceso: 5 de Enero de 2016).
- Carrión, Francisco. *La Paz por dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones, 2008.
- Celi, Pablo. «Las funciones parlamentarias en seguridad y defensa.» En *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*, de R.J. Cajina, G.F Castro y L. Tibiletti, 81-86. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2009.
- Centro de Estudios Históricos del Ejército. *Historia del arma de Infantería en el Ecuador*. Editado por David Andrade. Quito, 2014.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador. «Informe de las Fuerzas Armadas sobre el operativo “Rescate” del jueves 30 de septiembre de 2010.» Informe Militar, Quito, 2010.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. «Documentos de directivos y ejecutivos.» Militar, Quito, 2014.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. «Informe de Rendición de cuentas.» Militar, Quito, 2014.
- Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales. «Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales.» Informe Investigativo, Quito, 2008.
- Congreso Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*. Quito: Congreso Nacional del Ecuador, 2007.
- Dammert, Lucía, y Jhon Bailey. «Nueva mayoría.» *¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?*. 20 de Junio de 2007.  
<http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=070620.html>  
 (último acceso: 16 de marzo de 2016).

De la Torre, Carlos. «Protesta y Democracia en Ecuador: La caída de Lucio Gutiérrez.» En *"Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina"*, de Margarita López, Nicolás Iñigo y Pilas y Calveiro, 197-224. Buenos Aires: Clacso, 2008.

Diario Hoy. «La cola de la sublevación en la tropa.» 25 de Julio de 2011: Blanco y Negro.

Donoso, Juan Carlos, Daniel Montalvo, Diana Orcés, y Elizabeth J. Zechmeister. *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Vanderbilt University, 2015.

Ecuador Inmediato. *Kintto Lucas: El Presidente de la República tendría que destituir al mando militar por involucrase en juicios de lesa humanidad*. Noviembre de 2015. [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818791450&umt=kintto\\_lucas\\_presidente\\_republica\\_tendria\\_que\\_destituir\\_al\\_mando\\_militar\\_por\\_involucrarse\\_en\\_juicios\\_lesa\\_humanidad\\_audio](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818791450&umt=kintto_lucas_presidente_republica_tendria_que_destituir_al_mando_militar_por_involucrarse_en_juicios_lesa_humanidad_audio) (último acceso: 9 de Abril de 2016).

—. «Ministro de Defensa: se busca desmilitarizar el concepto de Seguridad en Ecuador.» 8 de Junio de 2009. [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--106005](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--106005) (último acceso: 14 de Marzo de 2016).

—. *Presidente de Ecuador advierte que oposición crea el "Plan Revancha" para generar inestabilidad militar*. 4 de Febrero de 2012. [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/presidente\\_de\\_ecuador\\_advierte\\_que\\_oposicion\\_crea\\_el\\_quotplan\\_revancha\\_quot\\_para\\_generar\\_inestabilidad\\_militar--166623](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/presidente_de_ecuador_advierte_que_oposicion_crea_el_quotplan_revancha_quot_para_generar_inestabilidad_militar--166623) (último acceso: 5 de Abril de 2016).

El Ciudadano. *El ISSFA no desaparecerá ratifica el Presidente Correa*. 26 de Enero de 2015. <http://www.elciudadano.gob.ec/el-issfa-no-desaparecera-ratifica-el-presidente-correa/> (último acceso: 7 de Abril de 2016).

—. <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-mejora-sus-indices-de-seguridad-ciudadana/>. 14 de Febrero de 2015. <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-mejora-sus-indices-de-seguridad-ciudadana/> (último acceso: 12 de Mayo de 2016).

El Comercio. 2 de Agosto de 2011.

—. *Bertha García 'Los militares tienen que subordinarse al Estado, a la democracia'*. 16 de Noviembre de 2015. <http://www.elcomercio.com/actualidad/berthagarcia-militares-subordinarse-democracia-juicio.html> (último acceso: 9 de Abril de 2016).

—. «Correa se gana a las FF.AA. con recursos y más tareas.» 19 de marzo de 2012. <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-se-gana-a-ff.html> (último acceso: 8 de marzo de 2016).

- . *Ecuador, 'hub' del crimen*. 11 de Abril de 2012.  
<http://www.elcomercio.com/opinion/ecuador-hub-del-crimen.html> (último acceso: 15 de Abril de 2016).
- . «En cuatro años, la Cedhu registró 36 denuncias por abusos militares.» *El Comercio*, 8 de Abril de 2013: 5.
- . *El jefe del operativo militar fue ascendido a general*. 27 de Septiembre de 2011.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/jefe-del-operativo-militar-ascendido.html> (último acceso: 4 de Abril de 2016).
- . *En el mundo no todos hablan de golpe*. 28 de Septiembre de 2011.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/mundo-no-hablan-de-golpe.html> (último acceso: 5 de marzo de 2016).
- . *Fernando Cordero se va de Defensa tras firmar dos polémicos acuerdos*. 2 de Marzo de 2016. <http://www.elcomercio.com/actualidad/fernandocordero-defensa-polemicos-acuerdos-ffaa.html> (último acceso: 10 de Abril de 2016).
- . *FF.AA. mantienen su presencia en varias entidades*. 20 de Marzo de 2012.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ff-aa-mantienen-presencia-varias.html> (último acceso: 4 de Abril de 2016).
- . *Fragil balance sobre la seguridad*. 14 de Marzo de 2012.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fragil-balance-seguridad.html> (último acceso: 17 de Abril de 2016).
- . *Gobierno eliminó disposición que proponía el traspaso de militares a aduanas, tránsito..* 22 de Febrero de 2016. <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-militares-traspaso-aduanas-transito.html> (último acceso: 21 de Marzo de 2016).
- . *Gobierno pide a las FF.AA. no politizar juicio de exmilitares*. 14 de Noviembre de 2015.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/crimenes-tortura-alfarovivecarajo-militares-juico.html> (último acceso: 9 de Abril de 2016).
- . *Gral. Ernesto González: 'a los ministros civiles de Defensa les falta preparación'*. 14 de Febrero de 2016. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ernestogonzalez-ministros-civiles-militares-issfa.html#.VsELsr14yRY.facebook> (último acceso: 28 de Marzo de 2016).
- . *La Marina instalará un radar para vigilar la zona de pesca*. 5 de Mayo de 2012. La Marina instalará un radar para vigilar la zona de pesca (último acceso: 4 de Abril de 2016).
- . *Los violentos no pasarán*. 21 de Agosto de 2015.  
<http://www.elcomercio.com/opinion/caricaturas/violentos-pasaran-caricatura-opinion-ecuador.html> (último acceso: 13 de Abril de 2016).

- . *Millonaria inversión en equipo militar*. 7 de Agosto de 2011.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/millonaria-inversion-equipo-militar.html> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
  - . *Millonaria inversión en equipo militar*. 7 de Mayo de 2012.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/millonaria-inversion-equipo-militar.html> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
  - . *Policía habla de delincuencia avezada*. 28 de Julio de 2011.  
[http://www.elcomercio.com/app\\_public.php/actualidad/seguridad/policia-habla-de-delincuencia-avezada.html](http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/seguridad/policia-habla-de-delincuencia-avezada.html) (último acceso: 17 de Abril de 2016).
  - . *Tensión Gobierno-FF.AA. se sintió en discursos*. 27 de Febrero de 2016.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/tension-gobierno-militares-discurso-ceremonia.html> (último acceso: 10 de Abril de 2016).
- El Diario. *Nueva cúpula de las FF. AA. asume funciones*. 22 de Abril de 2010.  
<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/150288-nueva-cupula-de-las-ff-aa-asume-funciones/> (último acceso: 4 de Abril de 2016).
- El Telégrafo. *EE UU sometió a dictadura de Rodríguez Lara sin freno*. 22 de Abril de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/un-pais-que-requeria-todo-de-estados-unidos> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
- . *Década del 70, muy bien “monitoreada” por EE.UU.* 23 de Abril de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/decada-del-70-muy-bien-monitoreada-por-ee-uu> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  - . *Ecuador pidió a Estados Unidos que no bloquee crédito*. 22 de Abril de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/ecuador-pidio-a-estados-unidos-que-no-bloquee-credito> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  - . *EE.UU.: “Oligarquía y FF.AA., el poder decisivo”*. 29 de Abril de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/ee-uu-oligarquia-y-ff-aa-el-poder-decisivo> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  - . *EE.UU.: “Oligarquía y FF.AA., el poder decisivo”*. 29 de Abril de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/ee-uu-oligarquia-y-ff-aa-el-poder-decisivo> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  - . *Gobierno propondrá que Unasur cree su propia Escuela de las Américas*. 1 de Julio de 2012. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/1/gobierno-propondra-que-unasur-cree-su-propia-escuela-de-las-americas> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  - . *Los policías y militares informaban a Estados Unidos de sus excesos*. 30 de Abril de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/los-policias-y-militares-informaban-a-estados-unidos-de-sus-excesos> (último acceso: 7 de Abril de 2016).

- . *Rodríguez Lara rechaza WikiLeaks y destaca obras*. 28 de Mayo de 2013.  
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/wikileaks/1/rodriguez-lara-rechaza-wikileaks-y-destaca-obras> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  
- El Universo. «"FF.AA. entregaron oficialmente el 'Libro Blanco'".» 12 de Diciembre de 2002.  
<http://www.eluniverso.com/2002/12/12/0001/8/FC1D1178EFC54B619CECBAB4648B3A1D.html> (último acceso: 31 de Enero de 2016).
  
- . *Correa afirmó estar harto de la Marina*. 4 de Marzo de 2011.  
<http://www.eluniverso.com/2011/03/04/1/1355/correa-afirmo-estar-harto-marina.html> (último acceso: 4 de Abril de 2016).
  
- . *Correa respetó rangos al nombrar cúpula militar*. 11 de Abril de 2008.  
<http://www.eluniverso.com/2008/04/11/0001/8/90D6735914FB43B6A3477636661D0553.html> (último acceso: 3 de Abril de 2016).
  
- . *Cúpula militar que apoyó a Rafael culmina periodo*. 2 de Abril de 2012.  
<http://www.eluniverso.com/2012/04/02/1/1355/cupula-militar-apoyo-rafael-culmina-periodo.html> (último acceso: 6 de marzo de 2016).
  
- . *El rol de las Fuerzas Armadas de Ecuador cambió de tono en los últimos 35 años*. 25 de Enero de 2015.  
<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/25/nota/4474811/rol-ffaa-cambio-tono-ultimos-35-anos> (último acceso: 10 de Marzo de 2016).
  
- . *Militares y policías actuarán en conjunto para la seguridad*. 10 de Diciembre de 2015.  
<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/12/10/nota/5289564/militares-policias-actuaran-conjunto-seguridad> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
  
- . *Olor a Cuerpo*. 16 de Noviembre de 2015. (último acceso: 9 de Abril de 2016).
  
- . *Paco Moncayo cuestiona enmiendas relacionadas con las Fuerzas Armadas*. 15 de Noviembre de 2015.  
<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/30/nota/5272449/paco-moncayo-cuestiona-enmiendas-constitucionales-relacionadas> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
  
- Enlace Ciudadano. *Enlace Ciudadano 352*. 15 de Diciembre de 2013.  
<http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano352/> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  
- . *Enlace Ciudadano N 326*. 15 de Junio de 2013.  
<http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano326/> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
  
- Falconí, Fidel. *La visión de los militares sobre la respuesta indígena a la crisis*. Quito: Flacso, 1991.

- Fitch, John. «"Hacia un Modelo Democrático en las Relaciones Civiles-Militares para América Latina".» En *En Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*. Quito: Cordes, 1988.
- Fundación José Perla. *Ecuador: su realidad*. Editado por Napoléon Saltos y Lola Vazquez. Quito: Fundación José Peralta, 2009.
- Gama Tv, Ecuador Tv. «Democracia Vive.» *Intervención de Rafael Correa: 20h00*. Quito, 29 de Septiembre de 2011.
- García, Bertha. «"Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador".» *Ecuador Debate*, nº 32 (Agosto 1994): 175-186.
- . *Los libros Blancos de Defensa en la Región Andina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007.
- . «Los Libros Blancos en Defensa en la Región Andina.» *V Semana Iberoamericana*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007.
- García, Bertha. «Una nueva Ley de Seguridad Nacional del Ecuador.» *Democracia, Seguridad y Defensa* 4, nº 30 (Agosto 2008): 1.
- Garretón, Manuel. «"Revisando las transiciones democráticas en América Latina".» *Nueva Sociedad*, nº 148 (1997): 20-29.
- German, Damas. «República Monárquica o Monarquía Republicana.» En *Historia de América Latina*, de German Damas, editado por German Carrera Damas, 357-412. Quito: Libresa-Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- González, Ernesto. *Testimonio de un Comandante*. Quito, 2015.
- Graciarena, Jorge. «Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis.» En *El Estado en América Latina, Teoría y Práctica*, editado por Pablo González, 40 a 69. México: Siglo XXI Editores, 1990.
- Haas, P. *Epistemic Communities and International Policy Coordination*. International Organization, 1992.
- Huntington, Samuel. *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Gel, 1957.
- Ibarra, Hernán. «"La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política".» *Ecuador Debate*, 1997: 21-33.
- Informe Quantum. «Informe Quantum del 15 de mayo al 15 de junio de 2012.» Mensual, Quito, 2012.
- Jarrín, Oswaldo. *El Comercio*. 2015. <http://www.elcomercio.com/opinion/opinion-oswaldojarrin-policia-asamblea-presidencia.html> (último acceso: 12 de Marzo de 2016).

- . *El Comercio*. Noviembre de 2015. <http://www.elcomercio.com/opinion/opinion-oswaldojarrin-policia-asamblea-presidencia.html> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
- Jordan, Rodrigo. «Análisis del caso 30-S y la crisis comunicacional.» *II Conferencia Mundial de Comunicación Política*. Quito, 2011.
- Klepak, Hal. «La democracia y las academias militares nacionales modernas: desafíos por delante.» En *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*, de Resdal, 5-12. Buenos Aires: Resdal, 2012.
- La Hora. 4 de Agosto de 2011.
- . *efe del Comando Conjunto declaró en caso del supuesto complot en contra del presidente Correa*. 8 de Agosto de 2007.  
[http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/604251/-1/Jefe\\_del\\_Comando\\_Conjunto\\_declar%C3%B3\\_en\\_caso\\_del\\_supuesto\\_complot\\_en\\_contra\\_del\\_presidente\\_Correa.html#.VwGtBPnhDIU](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/604251/-1/Jefe_del_Comando_Conjunto_declar%C3%B3_en_caso_del_supuesto_complot_en_contra_del_presidente_Correa.html#.VwGtBPnhDIU) (último acceso: 4 de Abril de 2016).
- . *Ministra de Defensa da un discurso político en acto militar*. 12 de Diciembre de 2012.  
<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101436547#.Vwbc3vnhDIV> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
- La República. *Ecuador después de las enmiendas*. 4 de Diciembre de 2015.  
<http://www.larepublica.ec/blog/opinion/2015/12/04/ecuador-despues-enmiendas/> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
- . *Militares en retiro envían carta abierta al Comando Conjunto*. Abril de 15 de 2012.  
<http://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/04/15/militares-en-retiro-envian-carta-abierta-al-comando-conjunto/> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
- Lara, Jorge. «Un conflicto centenario.» En *Ecuador, la gesta del Cenepa*, de Fuerza Terrestre del Ecuador, editado por David Andrade, 10-31. Quito: Fuerzas Terrestre del Ecuador, 2005.
- López, Jimmy. *Ecuador-Perú: Antagonismo, negociación e intereses nacionales*. Quito: Abya-Yala, 2004.
- Mantilla, Jorge. «Retos de las reformas al sector seguridad y defensa en sociedades divididas por el conflicto armado.» En *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, de Alejo Vargas y Viviana García, 157-167. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015.
- Meza, Reinaldo. *Ciencias Sociales*. Quito: Ediciem, 2004.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. *Agenda Plan de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014.
- . *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011.

- Ministerio de Defensa de España. *La Evolución del Concepto de Seguridad*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.
- Ministerio de Defensa Nacional. «Agenda Política de la Defensa.» En *Plan de Seguridad Inetrgal*. Quito: Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2011.
- . *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2014.
- . *Discurso de posesión de la Ministra de Defensa Nacional María Fernanda Espinosa Garcés*. 12 de Diciembre de 2012. <http://www.defensa.gob.ec/discurso-ministra-de-defensa-maria-fernanda-espinosa/> (último acceso: 7 de Abril de 2016).
- . *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Midena, 2002.
- . *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Midena, 2006.
- . *Rendición de cuentas 2015*. Quito: Midena, 2016.
- Ministerio de Defensa Nacional. «Rendición de Cuentas 2015.» Político, Quito, 2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. *Paz con Dignidad*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, 1997.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. *Libro Blanco, Hacia una solución del problema territorial con el Perú*. Quito, 1992.
- Molina, Alberto. «Enmiendas en las FF AA.» *El Comercio*. 2015. <http://www.elcomercio.com/opinion/enmiendas-fuerzas-armadas-alberto-molina.html> (último acceso: 18 de Marzo de 2016).
- . *Plan V. Militares a sus cuarteles*. 22 de Diciembre de 2015. <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/militares-sus-cuarteles> (último acceso: 6 de Enero de 2016).
- Ogata, Sdako. *Human Security and Sate Security*. New York: Comisión de Seguridad Humana, 2003.
- Ordóñez, Cristian. *Tesis. Análisis de contenido de los géneros de opinión de los diarios El Comercio, El Universo y El Telégrafo sobre el 30-S*. Editado por Facultad de Comuniación Social. Quito: Universidad Central del Ecuador, 2012.
- Ospina, Pablo. *¿Intento de golpe o motín policial?* Quito: Comité Ecuménico de Productos, 2010.
- . *El referéndum y después: ¿Un camino despejado?* Quito: Comité Ecuménico de Proyectos, 2008.
- Pauselli, Gino. «Teoría de las Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa.» *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 2, nº 1 (2013): 72-92.

Pérez, Diego. «Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004.» *Ecuador Debate*, nº 62 (Agosto 2004): 7-19.

—. *La construcción del Libro Blanco de la Defensa del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Tesis, 2003.

Pérez, Diego, y Galo Cruz. *Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, 2015.

Plan V. *Fuerzas Armadas, custodios de la justicia*. 10 de Noviembre de 2015.  
<http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/fuerzas-armadas-custodios-la-justicia>  
(último acceso: 9 de Abril de 2016).

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010 La verdadera riqueza de las naciones: camos al desarrollo humano*. México: Mundi-Prensa, 2010.

Polga, John. *"Políticos, militares y ciudadanos. Un análisis de las capidas presidenciales en el Ecuador 1997-2005"*. Quito: Abya Yala-Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.

Pontificia Universidad Católica del Ecuador. «Seguimiento del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente en el tema de Fuerzas Armadas y Policía.» (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), nº 29 (Mayo/Junio 2008).

Presidencia de la República del Ecuador. *Discurso de El Presidente Rafael Correa en la Conmemoración de los 20 años de la gesta del Cenepa*. 26 de Enero de 2015.  
<https://www.youtube.com/watch?v=z9acgTA-B28> (último acceso: 7 de Abril de 2016).

Presidencia de la República del Ecuador. SECOM. *Enlace Ciudadano 436*. 8 de Agosto de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=4jCpKA3wz6l> (último acceso: 8 de Abril de 2016).

Quantum Informe. *Informe mensual Diciembre n 25*. Quito, 2015.

Quantum Informe. «Informe Quantum del 15 de noviembre de 2010 al 15 de diciembre de 2010.» Informe para suscriptores, Quito, 2010.

—. *Informe Quantum Diciembre 2015*. Quito, 2015.

—. *Informe Quantum febrero 2016*. Quito, 2016.

—. *Informe Quantum marzo 2016*. Quito, 2016.

—. *Informe Quantum Mayo 2016*. Quito, 2016.

Quantum. *Quantum Informe Diciembre*. Quito, 2015.

Quintero, Rafael. s.f.

Quintero, Rafael, y Érika Silva. «Ecuador: la alianza de la derecha y el corporativismo en el "putch" del 30 de septiembre del 2010.» En *"30-S, La Contrarevolución"*, de

- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 72-94. Quito, 2010.
- Ramos, Mario, y Alexei Páez. «El magnicidio perfecto. Análisis de la crisis del 30 de Septiembre de 2010 en Ecuador.» En *30-S; La Contrarrevolución*, de Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 44. Quito, 2010.
- Registro Oficial. *Segundo suplemento*. Vol. 263. Quito: Registro Oficial, 2014.
- Rivera, Fredy. *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: Flcaso, 2011.
- Romero, Iván. *Cambios en la Política de Defensa Nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.
- Ronn, Pineo. *Ecuador and The United States*. Georgia: press, Ga, University Georgia, 2007.
- Rosero, Tatiana. *La culpa compartida: la definición del modelo de profesionalización militar como respuesta a su participación en las caídas presidenciales*". Quito: Flcaso, 2014.
- Salomón, Mónica. «La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones.» *CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 56 (Enero 2002): 7-52.
- Santa Cruz, Arturo. «Constructivismo.» En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, de Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, 36-50. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Schein, Edgar. *Psicología de la Organización*. Mexico: Prentice Hall, 1989.
- Secom. *Youtube*. 25 de Abril de 2012. [https://www.youtube.com/watch?v=F\\_Ccn\\_8kHAg](https://www.youtube.com/watch?v=F_Ccn_8kHAg) (último acceso: 6 de Abril de 2016).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- Sentido Común. *¿Por qué los militares están cabreados?* 13 de Noviembre de 2015. <https://sentidocomunecuador.com/2015/11/13/por-que-los-militares-estan-cabreados/#more-764> (último acceso: 9 de Abril de 2016).
- Stepan, Alfred. *“Repensando a los militares en Política”*. Buenos Aires: Planeta, 1988.
- Teleamazonas. *Yotube*. 19 de Agosto de 2015. [https://www.youtube.com/watch?v=w7\\_jrIULRwE](https://www.youtube.com/watch?v=w7_jrIULRwE) (último acceso: 13 de Abril de 2016).
- The Guardian. *Protests by 1,000s of Ecuadorians meet with brutal repression*. 19 de Agosto de 2015. <http://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2015/aug/19/protests-ecuadorians-brutal-repression> (último acceso: 13 de Abril de 2016).

- Torres, Arturo. *El juego del camaleón. Los secretos de Angostura*. Quito: Eskeletra Editorial, 2009.
- Tulio, Halperin. *Historia contemporanea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial Madrid, 1969.
- Vallejo, Margarita. *Las relaciones cívico-militares en el post retorno\_ Ecuador 1979-1990*. Quito: Flacso, 1991.
- Vallejo, Sebastián. *Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2014.
- Vanguardia. «Entrevista a Freddy Rivera.» 304 (Agosto 2011).
- Vargas, Natalia. "*Profesionalización militar en la democratización latinoamericana*". s.f.
- Villegas, Luis. *Análisis de la Coyuntura*. Quito: UPS, 1998.
- Wendt, Alexander. «La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder.» *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1 (marzo 2005).
- Yépez, Hugo. *La República*. 4 de Diciembre de 2015.  
<http://www.larepublica.ec/blog/opinion/2015/12/04/ecuador-despues-enmiendas/> (último acceso: 13 de Abril de 2016).
- Yotube. *Mensaje del Alto Mando del Comando Conjunto las Fuerzas Armadas de Ecuador*. 18 de Diciembre de 2013. [https://www.youtube.com/watch?v=MQMy\\_jjyxRY](https://www.youtube.com/watch?v=MQMy_jjyxRY) (último acceso: 21 de marzo de 2016).

## **Anexos**

**Anexo 1. Entrevista a Pablo Celi.** Subcontralor del Ecuador y analista en temas de seguridad y defensa.

**1. ¿Usted considera que ha habido una reforma en el sector militar de carácter epistémico o de carácter político-ideológico en el período de la Revolución Ciudadana?**

Creo que en materia de conducción y reestructuración de las Fuerzas Armadas, no habido una metodología epistémica. Ha sido un proceso de carácter político e institucional. Esta tendencia, sin embargo, no es solo en Ecuador sino en el conjunto de países de América Latina, en torno a una refuncionalización de las Fuerzas Armadas que depende de factores. El primero es el cambio de la naturaleza de los conflictos y la casi desaparición de la hipótesis de conflicto territorial, que creó una especie de vacío funcional para las FF AA. Segundo el apareamiento de actores paraestatales guiados fundamentalmente al crimen organizado y la presencia de fenómenos supraestatales que muchas veces desbordan a la policía. Y tercero es un factor de orden interno que incorpora misiones no estrictamente militares como las económicas, gestión de políticas públicas, etc. En definitiva una polifuncionalidad de roles que ha distorsionado la condición militar, debilitando la función de defensa. En el caso ecuatoriano estos roles han estado presente muchos años atrás y al inicio del período del presidente Correa se trató de limitarlos.

**2. ¿Ha existido una Política de Defensa en el período del presidente Rafael Correa?**

Yo creo que no ha habido una política de Defensa consolidada. Ha sido bastante reactiva, coyuntural y que tiene posturas contradictorias en las diferentes coyunturas. En el fondo ha habido una carencia de política de Defensa, lo cual ha sido una gran falencia del actual Gobierno.

**3. ¿El 30-S significó un proceso de remilitarización de la seguridad?**

No necesariamente. Yo creo que es una respuesta reactiva a un hecho interno. El motín policial arrastró una crisis institucional de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional por ejemplo tenía problemas de corrupción y poco control político. El 30-S sirvió para poner mucho más control a la seguridad interior del país y se volcó a desarrollar instituciones de seguridad interna, donde se produce el involucramiento militar. Ese apoyo ha sido polifuncional que no corresponde a la naturaleza militar clásica.

**4. ¿El involucramiento militar en tareas de seguridad interna tiene alguna similitud con la Doctrina de Seguridad Nacional de los años 70?**

No. Son dos momentos totalmente distintos. Creo que las condiciones de la seguridad interna de ahora y la de los 70 son diferentes. En los 70 los temas de seguridad interna estaban muy ideologizados y Ecuador con sus FF AA apostó al concepto de desarrollo. Ahora no hay una vinculación entre represión, ni con el desarrollo.

**5. ¿La carencia de la Política de Defensa explica las conflictivas relaciones entre el Gobierno y las FF AA?**

Sí. Creo que las diferencias entre el Gobierno y las FF AA tienen mucho que ver con esa ausencia de una Política de Defensa y por tanto con un relacionamiento que es reactivo, que se basa en percepciones. La percepción que las Fuerzas Armadas serán opuestas. Este límite es tremendo. El Gobierno habría podido avanzar mucho más si definía una Política de Defensa y la debatía con la sociedad y las propias Fuerzas Armadas, que fue el sentido de los Libros Blancos. El abandono de ese tipo de iniciativas produce una conducción errática y coyunturalista y muy poco profesional.

**6. ¿Ha sido entonces el emprendedor moral el que ha definido la reforma en sector Defensa?**

Absolutamente. Es desde la construcción de un imaginario político, desde la gestión gubernamental desde donde se definen los roles de Fuerzas Armadas. No desde un diseño estratégico.

**7. ¿Las Fuerzas Armadas están dispuestas a ser controladas por el poder civil?**

En Ecuador no hay un corporativismo militar, contrario a lo que sucede en otros países de Latinoamérica. Las caídas presidenciales no han significado una indisciplina militar. No ha sido una política institucional. Las caídas presidenciales han sido producto de un vacío de representación y por disputas de élites que han usado a sectores militares. No ha sido una política que nazca de FF AA. Ha sido una debilidad de las élites políticas las que han involucrado a las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas del Ecuador son bastante analíticas pues tienen una buena formación y, por tanto, no son unas Fuerzas Armadas que desafíen en poder político. El relacionamiento con el Gobierno de Correa es un ejemplo de ello.

**8. ¿Cuál sería a futuro el destino de las FF AA y las reformas al sector Defensa si cambia la conducción política del Estado?**

No creo que haya temas esenciales que hayan cambiado. Son reformas coyunturalistas que inclusive pueden cambiar en el actual Gobierno. Habrá que perfeccionar toda la normativa porque no se ha llegado a armonizar tres relaciones: política y seguridad, política y defensa, y política militar. Esa última relación no se ha desarrollado ni política, ni conceptual, ni normativamente. No hay entonces una política militar porque ha estado ausente de un debate estratégico. Existe una dicotomía entre la política y la política militar, porque ha habido un gran descuido del Gobierno en este sentido.

**Anexo 2. Paco Moncayo.** Exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

- 1. ¿Cuál es su opinión respecto a la enmienda constitucional que dispone a las Fuerzas Armadas apoyar complementariamente a la seguridad integral del Estado?**

Esta enmienda y las demás conjugan una voluntad de incrementar el autoritarismo, todas se orientan al mismo fin. Se busca dar misiones a las Fuerzas Armadas en una obscura seguridad integral que no está definida, a pesar que ellos en su informe dicen que en la propia constitución está. Es un conjunto de disposiciones constitucionales tendientes a confirmar el carácter arbitrario y autoritario del Gobierno que está hoy en el poder.

- 2. La Fiscalía General del Estado ha iniciado un juicio por lesa humanidad en contra de la cúpula militar de León Febres Cordero, por supuestos abusos en Derechos Humanos cometidos contra el Grupo Alfaro Vive Carajo. ¿Esa participación de FF AA fue para apoyar la seguridad integral del Estado que ahora está constitucionalizada?**

En primer lugar hay que decir que el juicio es de absoluta arbitrariedad. Si cualquier persona quiere darse cuenta de la monstruosidad jurídica que se está realizando solo tienen que ver el artículo 7 del Estatuto de Roma que dice que son crímenes de lesa humanidad los que se realizan contra la población civil. Alfaro Vive Carajo era un grupo militar que le declaró la guerra al Estado. En la época de Febres Cordero no hubo una represión de Fuerzas Armadas de manera sistemática, ni planificada contra la población civil. Es un intento de linchar a una institución importante para el país como son las Fuerzas Armadas.

- 3. En el Gobierno del Presidente Correa, a través del Estado de Excepción, se han movilizad o a las FF AA por razones de seguridad integral por más de 60 días como dicta la Constitución. ¿Esto es seguridad integral o un Golpe de Estado Constituyente?**

Lo que sucede es que en el Ecuador no vivimos un Estado de Derecho sino un Estado de arbitrariedad, en el cual todas las normas están al capricho del Jefe de Estado. Es inconstitucional. La Constitución de 2008 no les ha sido (al Gobierno), totalmente flexible para poder ejercer el poder autoritario. De manera

que este es otro caso donde no se ha cumplido la norma constitucional y normas legales. Los argumentos del informe para primer debate, mezclan la cultura de paz ciudadana y el Buen Vivir para justificar que las Fuerzas Militares puedan actuar desde delitos leves hasta asuntos como la migración incontrolada. Es peligroso en este ambiente que las FF AA se les dé un amplio campo en el cual puedan ser utilizadas para todo o para nada. No es conveniente para la vida derecho, armonía y de paz que todos los ecuatorianos requerimos.

### **Anexo 3. Coronel de Estado Mayor Conjunto del Ejército.**

#### **1. ¿La seguridad integral ha significado nuevas misiones para las Fuerzas Armadas?**

Las misiones son las mismas. Lo que se ha hecho es normalizarlas. Siempre se ha hecho patrullaje de soberanía energética. Ahora hay un plan de soberanía energética. El ente político va controlándonos y normándonos. Antes lo hacíamos como parte del patrullaje. Estas misiones ocupan más nuestro tiempo, nos han sobrecargado. Nosotros no podemos fallar, porque no monitorea el ente político. Antes teníamos un poco más de libertad de acción, ahora se nos ha sobrecargado. Un ejemplo de ello es el terremoto.

#### **2. ¿Las misiones que asigna la seguridad integral, desprofesionalizan a las FF AA?**

Estas misiones tienen su pro y su contra. Las misiones que son en la parte fronteriza nos benefician porque la gente conoce el terreno, se familiariza y se entrena. Pero otras misiones nos perjudican, porque se agota el personal y el material. Cuando necesitamos el material para nuestro uso están agotados, viejos o dañados.

#### **3. ¿Ha existido un cambio en la Política de Defensa?**

Si ha existido por la inclusión de la seguridad integral. Con ello nos involucran en todo y nada a la vez. Incluso ahí está la seguridad humana, donde interviene un sin número de variables. Nos involucra en todo, cosa que antes no sucedía porque nosotros teníamos nuestras misiones específicas. Esto muestra una falta de políticas claras o eficiencia de otras instituciones.

#### **4. ¿Las FF AA están preparadas para ser controladas por el poder político?**

El poder político tiene que establecer claramente sus políticas. Si está bien delimitada, los planes irán en ese sentido. De ahí que realice o no el control, es una potestad del Estado. Pero sobre la base de una política clara. En la frontera norte se nota una falta de política clara, por ejemplo con el caso Chauvín. Se nos da una política a nosotros y otras a otros estamentos. Ahí se entremezclan y sale una dicotomía.

**5. ¿En el actual período existe la intención de cambiar la identidad y los intereses de las Fuerzas Armadas?**

Sí. Se ha querido disminuir efectivos, poner más misiones, se ha disminuido el personal de concriptos. Después de Angostura se mejoró las capacidades con aviones, camiones, armamento, pero por otro lado se ha inmiscuido a Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna, como el control hidrocarburífero o las movilizaciones. Existe por tanto una contradicción. Se ha querido debilitar a la institución. Se ha dado material bélico, pero nos mandan al ámbito interno. Se ha debilitado también en el presupuesto que ahora solo es para asuntos administrativos. Para operaciones y ejercicios en el terreno casi no hay presupuesto.

**6. ¿Cree que son sostenibles los cambios si a futuro hay un cambio en el direccionamiento político del Estado?**

Yo creo que si se sigue lo que está normado en la Constitución, Fuerzas Armadas seguirá cumpliendo sus misiones. Lo que necesitamos en este momento es que se dé cumplimiento a la normativa vigente, porque ahora se quiere forzar a ciertas cosas. En la Constitución está la protección de la soberanía, defensa del territorio y apoyo a la seguridad integral. Pero ahora con los problemas internos se va politizando y nos va distraendo de nuestras misiones. Ahora por ejemplo estamos metidos en el tema del Issfa, de los sueldos, cuando deberíamos estar entrenando. ¿Quién nos dice que las FARC van a firmar la paz? El momento que surja alguna cosa y nosotros aquí preocupados en el gas, en el Issfa. Nos está afectando en nuestra operatividad.