

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y
MANEJO DE CONFLICTOS**

**LA ASISTENCIA MILITAR ESTADOUNIDENSE Y LA
EVOLUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA
DE DEFENSA DEL ECUADOR**

PABLO MEDINA PÉREZ

2007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Pablo Medina Pérez

Septiembre, 2007

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y
MANEJO DE CONFLICTOS**

**LA ASISTENCIA MILITAR ESTADOUNIDENSE Y LA
EVOLUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA
DE DEFENSA DEL ECUADOR**

PABLO MEDINA PÉREZ

TUTOR: CÉSAR MONTÚFAR

QUITO

2007

RESUMEN

El ser un país “en desarrollo”, implica que el Ecuador es un país que aun esta en construcción, es decir que está luchando por que su institucionalidad estatal, acumule el poder necesario para poder alcanzar una estatalidad que le permita enmarcarse en lo que se conoce como Estados desarrollados.

Es en este esfuerzo de lograr estatalidad, en donde encontramos problemas de seguridad en cuanto a la construcción del Estado; siendo la influencia internacional y la configuración histórico evolutiva del Estado, las dos principales variables que desencadenaran el que el Ecuador se fortalezca, permanezca en un estado de relativa inestabilidad o colapse.

Este país sudamericano es parte del principal programa de seguridad que Estados Unidos mantiene en la región, la Iniciativa Regional Andina, y por lo tanto está sujeto a la influencia directa de ese país en cuanto a las prioridades que él ha determinado para Ecuador.

Esta investigación muestra la evolución que una de las más fuertes e influyentes instituciones del Estado, las Fuerzas Armadas, y la política de defensa han tenido durante el mismo periodo en el que la Iniciativa Regional Andina ha estado en vigor. Luego, muestra la relación que existe entre esta evolución y la asistencia militar que Estados Unidos ha canalizado a Ecuador.

El fin último de esta investigación es mostrar si la asistencia militar estadounidense en el marco de la Iniciativa Regional Andina ha desencadenado una evolución en las Fuerzas Armadas ecuatorianas y/o en su política de defensa, y por lo tanto en el estado Ecuatoriano.

A quien con su fortaleza logró hacer de la vida de sus padres y sus hijos la experiencia más maravillosa, completa y feliz a la que se puede aspirar.

A mi madre.

AGRADECIMIENTOS

Mi más honesto agradecimiento a César Montúfar, tutor de este trabajo de investigación, además de excelente profesor y ejemplo académico.

A Marco Romero, quien además de haber sido profesor, ha sido una guía, ayuda y apoyo invaluable durante mi permanencia en la Universidad.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y a todo su personal administrativo y docente, en especial a Grace Jaramillo, Carlos Larrea y Michel Rowland, grandes profesores.

A quienes en primer lugar hicieron de mi lo que soy, mi madre, mi abuela, mi abuelo, mi hermana y mi tía. No importa las circunstancias, nunca dejarán de estar a mi lado.

Finalmente a mis amigos, viejos y nuevos, por su apoyo y compañía; además de a Dani por ser parte de todo.

Muchísimas Gracias.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	4
AGRADECIMIENTOS	6
TABLA DE CONTENIDOS	7
ÍNDICE DE CUADROS.....	9
ÍNDICE DE FIGURAS.....	10
ÍNDICE DE GRÁFICOS	11
INTRODUCCIÓN	12
Planteamiento del Problema	12
Pregunta de Investigación	18
Enfoque y Marco Conceptual	18
CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ECUADOR (2002 – 2005): MARCO JURÍDICO – ADMINISTRATIVO Y DESPLIEGUE TÁCTICO	28
Antecedentes	28
De la creación del ejército profesional a la Doctrina de Seguridad Nacional	28
Evolución Jurídico – Administrativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador.....	35
Evolución del Despliegue Táctico	47
CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA ECUATORIANA (2002 - 2006) Y SUS COINCIDENCIAS CON LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS	49
Evolución de la Política de Defensa (2002 – 2006).....	49
Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (2002 – 2005)	55
Formulación	55

Presupuesto anterior a 2002	57
Evolución desde 2002 hasta 2005	61
Coincidencias entre la política de seguridad estadounidense y la política de defensa ecuatoriana.	64
CAPÍTULO III: LA ASISTENCIA MILITAR ESTADOUNIDENSE EN EL	
MARCO DE LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA	73
Antecedentes: Asistencia anterior a 2002	73
Generalidades sobre la Iniciativa Regional Andina (IRA)	75
Asistencia desde 2002 hasta 2005.....	80
Relación entre el presupuesto y la asistencia militar estadounidense.....	88
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	99

ÍNDICE DE CUADROS

CUADROS	PÁGINA
1. Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (1997 – 1998)	58
2. Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (1999 – 2000)	59
3. Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (2001)	60
4. Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (2002 – 2003)	62
5. Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (2004 – 2005)	63
6. Asistencia de EE.UU. a América Latina y el Caribe. 1996 – 2006	74
7. Iniciativa Regional Andina y Fondos de Programas Relacionados	81
8. Fondos de la Iniciativa Regional Andina Entregados a Ecuador	84
9. Estudiantes y Valores Entregados para Educación y Entrenamiento por Programa (en el marco de la IRA)	87

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURAS	PÁGINA
1. Organigrama de la Defensa en Ecuador	43
2. Organigrama del Ministerio de Defensa de Ecuador	45
3. Organigrama del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador	45
4. Mapa de países en donde se implementa la Iniciativa Regional Andina	77

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO	PÁGINA
1. Evolución del Presupuesto Destinado a la Defensa en Ecuador	64
2. Evolución de los Fondos de la Iniciativa Regional Andina y Fondos Relacionados	82
3. Relación Asistencia – Presupuesto (en millones de dólares)	89
4. Relación Asistencia – Presupuesto (en porcentajes)	89
5. Relación porcentual del presupuesto de la defensa y la asistencia militar	90

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del Problema

Después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, Estados Unidos redefine su política exterior, priorizando la seguridad como punto fundamental de la agenda y apostando al poder duro como mecanismo principal de acción.

En lo que respecta a América Latina, en el más reciente documento de política de seguridad publicado por Estados Unidos (Estrategia de Seguridad Nacional 2006, NSS 2006), países como Ecuador, Perú y Colombia son nombrados en el marco de la necesidad de “iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través de mercados y comercio libre”¹. Venezuela y Colombia son nombradas en el marco de trabajar con otros para desactivar conflictos regionales”². Con respecto a Colombia y Venezuela, la NSS expresa los siguientes términos:

En Colombia, un aliado democrático lucha contra los constantes ataques de terroristas marxistas y narcotraficantes.

En Venezuela, un demagogo inundado en dinero del petróleo, socava la democracia y busca desestabilizar la región.³

Como se puede observar, América Andina es considerada desde los ejes de comercio y democracia, pero siempre bajo el paraguas de seguridad.

¹ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2006*; pp. 25- 28.

² THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2006*; pp. 14 - 17

³ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2006*; p. 15

Contrario a lo que se podría suponer, la inestabilidad política de esta región (que teóricamente podría ser considerada como un problema de seguridad por los países latinoamericanos, como se discutirá más tarde en el marco conceptual) nunca ha representado un problema para Estados Unidos, en tanto y en cuanto los regímenes, por muy totalitarios que fueren, estén alineados con sus intereses como se evidenció en las dictaduras de la década de los años setenta.

Los temas que han primado en la agenda de Estados Unidos para el hemisferio han estado asentados sobre la promoción del libre comercio y la lucha contra el narcotráfico; y, es en este último eje donde reposa el Plan Colombia que, con las acentuadas consideraciones de seguridad de la política exterior de Estados Unidos después del 11 de Septiembre, derivaría en el apoyo estadounidense al Plan Patriota (este último, aunque se dice que es de autoría absoluta de Colombia, recibe a través de la autorización de lucha contra el terrorismo del Congreso de Estados Unidos, fondos norteamericanos).

El Plan Colombia, fue concebido a finales de 1999 por la administración del Gobierno colombiano de Andrés Pastrana. Consistía en un programa de erradicación del narcotráfico en Colombia con un presupuesto de 7,5 miles de millones de dólares que sería ejecutado a través de cuatro ejes fundamentales: el desarrollo institucional y social, la lucha contra el tráfico de drogas, la revitalización económica y social de las zonas afectadas y la negociación de desarme con las guerrillas.

En el 2001, la administración del presidente Bush, presentó su *Iniciativa Regional Andina (IRA)*. Esta iniciativa agrupaba la asistencia contenida dentro del programa de *Internacional Narcotics Control (INC)* específicamente en la línea de *Andean Couterdrug Initiative (ACI)*. La solicitud inicial fue de \$882.29M para el año 2002; la Cámara de Representantes del congreso de los Estado Unidos aprobó la suma

de \$826M. A parte de esto se ampliaron las preferencias arancelarias a la región andina (conocidas hasta ese entonces como *Andean Trade Preference Act*), a través del programa del programa de *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDA) que duraría hasta el 31 de diciembre de 2006.⁴

Hoy en día la IRA es el principal flujo de asistencia militar que reciben los países andinos por parte de Estados Unidos; y las preferencias arancelarias vinculadas a esta iniciativa de seguridad, son aprovechadas por un amplio sector productivo agrícola.

El Plan Colombia (antinarcóticos) y su brazo antiterrorista, el Plan Patriota, representan los dos ejes fundamentales de la política exterior de seguridad estadounidense en la región, éstos, en gran medida, se articulan financiera y logísticamente desde lo contemplado en la Iniciativa Regional Andina.

Las prioridades de Estados Unidos en Ecuador en materia de seguridad han cambiado durante los últimos años; para 1999: “objetivos principales de los EEUU en Ecuador han sido: conseguir un acuerdo de paz comprensivo entre Ecuador y Perú y persuadir a las Fuerzas Armadas ecuatorianas a mover sus escasos recursos para enfrentar el futuro problema de los narcóticos.”⁵; en la justificación de la solicitud de asistencia militar del Departamento de Estado al Congreso de Estados Unidos de 2007, por otra parte, se menciona que: “Controlar la frontera norte de Ecuador es clave para prevenir la expansión de la producción de narcóticos y su violencia asociada desde Colombia”⁶.

Una vez presentado, a breves rasgos, el contexto en el que se desenvuelve la asistencia militar estadounidense a Ecuador, se debe observar con más detalle a este

⁴ STORRS, K. Larry, SERAFINO, Nina M.; *CRS Report for Congress. Andean Regional Initiative (ARI): FY2002 Assistance for Colombia and Neighbors*; p. ii.

⁵ www.ciponline.org/facts/sofec.htm

⁶ <http://www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>

último país que pese a haber nacido como tal hace más de siglo y medio, aún no ha encontrado una fórmula político – institucional que garantice su progreso y, en consecuencia, la satisfacción de la mayoría de la población con su sistema político ⁷. Al contrario, ha experimentado una de crisis política perenne (valga la contradicción) que le ha llevado a redactar diecinueve constituciones políticas, además de haber vivido varios incidentes, por fuera de la ley, que derrocaron, en su momento, a la autoridad constituida.

Este país sudamericano no ha sido ajeno a episodios dictatoriales, tanto civiles como militares; y sin duda, sus fuerzas armadas (FF.AA.) han gozado históricamente de un prestigio más o menos generalizado (pese al reciente deterioro de su credibilidad durante la última década), principalmente por su actuación en la defensa de la soberanía nacional durante los episodios bélicos que tuvieron lugar con el Perú. Por este mismo motivo, se puede encontrar que el rol asignado a esta institución (FF.AA.) es de la más alta importancia en el quehacer del Estado; tanto es así, que dentro de sus misiones, consagradas en la Constitución, está el garantizar el ordenamiento jurídico del Estado⁸.

Por otra parte, el Ecuador es un país plenamente articulado al sistema político internacional, en donde pese a no jugar un papel protagónico, es parte de una amplia variedad de instrumentos internacionales y ha aportado a la creación de algunos de gran importancia (la CONVEMAR, por ejemplo). Del lado económico – comercial, por otra parte, es un país de producción primaria y enteramente dependiente del

⁷ Prueba de esto es el abrumador triunfo del “Si” en la consulta popular llevada a cabo el 15 de abril de 2007 que permitió se convoque a elecciones para la formación de una Asamblea Constituyente que estará encargada de redactar una nueva Constitución y de reestructurar la institucionalidad y el funcionamiento del estado.

⁸ *Constitución Política del Ecuador*; Art. 183

mercado internacional (dependencia agravada por la dolarización de se economía) para atraer las divisas que mantienen en funcionamiento su economía.

Desde el punto de vista teórico de Ayoob⁹, el Ecuador enfrentaría un típico caso de inseguridad en el tercer mundo, es decir, es un país con déficit de estatalidad que acrecienta su vulnerabilidad frente al sistema internacional; y éste a su vez presiona al Ecuador de tal forma que impide la construcción soberana, sobre el ensayo y error¹⁰, de un sistema que se ajuste a las necesidades de la población.

Sobre la falta de estatalidad y la vulnerabilidad frente al sistema internacional Ayoob nos dice:

“... la falta de estatalidad hace que los Estados sean extremadamente vulnerables a las presiones externas – políticas, militares, económicas o tecnológicas – de otros Estados, usualmente más desarrollados, de instituciones internacionales, y de actores transnacionales, incluidas las corporaciones multinacionales, grupos separatistas y movimientos supranacionales”¹¹.

Vinculando las variables enunciadas en los párrafos anteriores, cabe señalar que la asistencia militar estadounidense a las Fuerzas Armadas del Ecuador, si bien resulta ínfima a lado de los recursos recibidos por países como Colombia, es importante por los efectos que podría causar en la institucionalidad del cuerpo militar, sobre todo si se considera la autonomía y fuerza que esta institución tiene frente al Estado.

⁹ Teórico de la Seguridad en el Tercer Mundo de quien se darán más detalles más adelante en este trabajo.

¹⁰ Condición sobre la que se formaron la mayoría de sistemas políticos en los países que hoy conocemos como desarrollados.

¹¹ AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; p. 4

Si la asistencia militar ha servido o no como un catalizador de cambios institucionales en las Fuerzas Armadas, en la política de defensa del país, en el presupuesto de fuerzas armadas y su relación con la construcción del Estado, Ecuatoriano de acuerdo a los parámetros estipulados en su Constitución Política, es, a grandes rasgos, el problema que este estudio pretende encarar. Para lograrlo, se partirá de un análisis de la evolución jurídico – administrativa y de despliegue táctico de las fuerzas armadas ecuatorianas, luego se analizará la evolución de la política de defensa nacional y con ella del presupuesto que el Estado asigna al sector defensa. En el capítulo relativo a la evolución de la política de defensa se explorará también las coincidencias existentes entre la política de defensa nacional y la política de seguridad de Estados Unidos. Finalmente se realizará un estudio de la asistencia militar estadounidense en el marco de la Iniciativa Regional Andina (IRA) y la posible existencia de una relación con el presupuesto del sector de la defensa en Ecuador. El estudio de las variables aquí planteadas buscará mostrarnos, de existir, la relación causal entre la asistencia militar estadounidense en el marco de la IRA, y la evolución de las fuerzas armadas y la política de defensa ecuatoriana hacia un acercamiento a la política de seguridad estadounidense.

Como hemos observado, el Ecuador se encuentra inmerso en el principal programa de seguridad que Estados Unidos mantiene en el Hemisferio Occidental. Este programa tiene un corte, prioritariamente, militar y militarizante por lo que es necesario que este país sudamericano diseñe una política clara con respecto a su respuesta ante la Iniciativa Regional Andina, y que esta política sea consensuada a nivel nacional y no sea un producto estrictamente militar.

La falta o dificultad de acceso a la información representa un claro limitante a este estudio; sin embargo, se procurará llegar al mayor nivel de detalle que sea posible.

Pregunta de Investigación

¿La asistencia militar de Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa Regional Andina, ha desencadenado una evolución¹² en las Fuerzas Armadas y en la política de defensa de Ecuador en función de los intereses norteamericanos?

Enfoque y Marco Conceptual

Antes de abordar la reflexión teórica en la que se enmarca este estudio, es necesario esclarecer los conceptos fundamentales que serán empleados durante el desarrollo de este trabajo de investigación.

Construcción Estatal

Existen dos dimensiones de esta definición, una entendida desde dentro del Estado y otra desde la comunidad Internacional.

En cuanto a la dimensión externa de la construcción estatal, este trabajo se basará en la expuesta por Francis Fukuyama que entiende tres momentos: “La (el) primera (o) hace referencia a lo que se ha dado en llamar la reconstrucción posconflicto y afecta a aquellos países que están saliendo de un conflicto violento, ...donde la autoridad estatal ha quedado derrumbada por completo y es necesario

¹² Durante este estudio, se utilizará la palabra evolución como sinónimo de cambio, sin juicios de valor al respecto.

reconstruirla desde la base”¹³. En un segundo momento “... el objetivo principal consiste en crear instituciones estatales autosostenibles y capaces de sobrevivir tras la retirada de la intervención externa”¹⁴. El tercer momento “... se solapa, en gran medida, con el segundo. Consiste en el fortalecimiento de los Estados Débiles en los que existe una autoridad estatal con una estabilidad razonable, pero incapaz de cumplir determinadas funciones estatales necesarias...”¹⁵

Desde esta perspectiva externa, en esta investigación, se trabajará fundamentalmente sobre el tercer momento de construcción estatal planteado por Fukuyama.

En lo referente a la visión interna de la construcción estatal, este trabajo se basará en la definición provista por Ayoob, quien a su vez parte de la definición de Jagers:

Conceptualmente, la construcción estatal puede ser satisfactoriamente definida como la habilidad estatal para acumular poder. La construcción estatal es el proceso por el que el Estado no sólo crece económica, productivamente y en cohesión gubernamental, sino, también, en poder político e institucional. Más precisamente, crece el poder de la élites para imponerse a las fuerzas ambientales, sociales y políticas que están en el camino del cumplimiento de sus objetivos políticos. Dados estos requerimientos, veo que el poder estatal tiene tres fases distintas: (a) poder como capacidades nacionales, (b) poder como capacidad política; y (c) poder como coherencia institucional.¹⁶

¹³ FUKUYAMA, Francis; *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*; pp. 149 – 150.

¹⁴ FUKUYAMA, Francis; *La construcción...*; p. 150

¹⁵ FUKUYAMA, Francis; *La construcción...*; p. 150

¹⁶ AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; p. 21

*Seguridad*¹⁷

La seguridad es, bajo la suposición de anarquía internacional¹⁸, tema de primordial importancia para los Estados, pues, involucra su propia supervivencia. Waltz (principal exponente del realismo estructural) sintetiza este pensamiento afirmando: “en anarquía, la seguridad es el fin más alto. Sólo si la supervivencia está asegurada, los Estados pueden buscar otras metas como tranquilidad, beneficios económicos...”¹⁹. Buzan está de acuerdo con esta definición y la complementa diciendo que “... la seguridad es acerca de la supervivencia. Es cuando un asunto es presentado como una amenaza a la existencia de un objeto referente... Tradicionalmente, el decir seguridad, un representante estatal declara una condición de emergencia, por lo que se reclama el derecho de usar cualquier método necesario para bloquear el desarrollo de la amenaza”²⁰

De acuerdo a Buzan (principal exponente de la teoría de seguridad contemporánea), existe una progresión en cuanto a como se trata un asunto social: el primer estado de un asunto es cuando éste es tratado de forma *particular* por los individuos pertenecientes a una sociedad; el segundo estado involucra que un asunto sea concerniente a toda la sociedad, en este momento el referido asunto sufre un proceso de *politización*; el último eslabón en la progresión de Buzan es el momento en el que un asunto se convierte en un tema fundamental para la existencia misma de un conglomerado humano determinado; el proceso por el que un asunto político se

¹⁷ Tomado de MEDINA PÉREZ, Pablo; *Política de Seguridad Externa de Estados Unidos a partir del 11 de Septiembre de 2001: Enunciado, Efectos en el Sistema Internacional y Aplicación Geopolítica* (Tesis); pp. 85 – 88.

¹⁸ Se presupone que, al no existir una institución internacional capaz de legislar, juzgar y ejecutar a nivel internacional con alcance global, las relaciones internacionales se mantienen en un escenario anárquico. Supuesto fundamental del realismo.

¹⁹ GRIECO, Joseph; *Realist International Theory and the Study of World Politics*; p. 166.

²⁰ BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, WILDE DE, Jaap; *Security. A new framework for analysis*; p. 21

convierte en un asunto de seguridad se conoce como *securitización*. Se puede decir entonces, que la seguridad es una versión extrema de la política.²¹

Ayoob nos presenta la otra cara de la seguridad, su dimensión interna. Este autor se centra en las condiciones internas del Estado para definir a la seguridad. “... seguridad e inseguridad están definidas en relación a las vulnerabilidades – internas o externas – que amenacen o tengan el potencial para destruir o debilitar las estructuras estatales, tanto territoriales, como institucionales; o los regímenes de gobierno”²².

Complejo de Seguridad Heterogéneo

“Un complejo de seguridad es definido como un grupo de Estados cuyas principales percepciones y preocupaciones de seguridad están tan interrelacionadas que sus problemas nacionales de seguridad no pueden ser analizados razonablemente sin considerar los del resto de países del complejo”²³.

El enfoque heterogéneo “... abandona la idea de que los complejos de seguridad están encerrados en sectores específicos. Este enfoque asume que la lógica regional puede integrar diferentes tipos de actores que interactúan en dos o más sectores”²⁴.

Una vez presentadas las definiciones que se tomarán por ciertas en este trabajo, cabe especificar que la literatura y teoría desarrollada en torno a la construcción estatal es amplia y ha sido estudiada desde incluso antes de la existencia

²¹ BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, WILDE DE, Jaap; *Security. A new framework for analysis*; p. 23.

²² AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; p. 9

²³ BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, WILDE DE, Jaap; *Security. A new framework for analysis*; p. 12

²⁴ BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, WILDE DE, Jaap; *Security. A new framework for analysis*; p. 16.

del sistema internacional basado en los Estados Nacionales de hoy en día. Para este trabajo de investigación, se tomará en cuenta, principalmente, la visión general de Francis Fukuyama y la específica de Mohammed Ayoob en lo concerniente a la construcción estatal en sí misma y a los predicamentos de seguridad que enfrentan los países del Tercer Mundo. Adicionalmente, y de ser necesario, se tomará en cuenta también el trabajo realizado por Charles Tilly y Samuel Huntington; así como otros autores relevantes sobre la temática aquí planteada.

Algo parecido sucede en el tema de la seguridad en donde mucho ha sido analizado y escrito al respecto. En términos generales, este trabajo se asentará sobre el trabajo teórico desarrollado por Barry Buzan; y será complementado por la visión de Mohammed Ayoob; sin desmedro de la utilización de otros autores relevantes en el plano general de la seguridad; y, Leal Buitriago, Cesar Montúfar, Alexis Ponce, Fernando Bustamante o Bertha García en relación a los estudios de seguridad que ya se han realizado en la región andina.

La seguridad entendida en el sistema internacional ha priorizado la dimensión externa de las amenazas; es decir que la seguridad implica defender los valores internos de las amenazas externas²⁵.

A diferencia de los Estados desarrollados, los países en desarrollo no dan por sentado su estatalidad, por lo que, a más, de las amenazas externas a su seguridad, tienen que preocuparse por la supervivencia misma del Estado.

Mohammed Ayoob presenta una visión de la seguridad entendida desde el Tercer Mundo en la que se prioriza la dimensión interna de la seguridad, que está intrínsecamente ligada al proceso de construcción del Estado²⁶ “Con esta visión en

²⁵ AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; p. 5.

²⁶ AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; p. 21.

mente, podemos decir que la construcción del Estado puede ser definida como la habilidad de un Estado para acumular poder[...] El poder del Estado es visto desde tres fases distintas: (a) poder como capacidades nacionales; (b) poder como capacidades políticas; y (c) poder como coherencia política.”²⁷

Ayoob, plantea que los tres elementos que determinan el predicamento de seguridad en los países del Tercer Mundo son: (1) falta de legitimidad incondicional del Estado, de instituciones estatales y de regímenes; (2) falta de cohesión social; y, (3) falta de consenso nacional.

El solventar los elementos determinantes del proceso de construcción estatal y por lo tanto de la dimensión interna de la seguridad, no es una situación ajena a lo vivido por los, ahora, países del Primer Mundo; sin embargo, Ayoob hace un recuento de las diferencias en el sistema internacional en el que se circunscriben los procesos de construcción estatal de los Estados del Primer y del Tercer Mundo. Las principales diferencias que el autor destaca son las relativas a la falta de tiempo y a las presiones internas y sistémicas. En cuanto a las presiones sistémicas, cabe subrayar la definición de seguridad del sistema internacional, que determina que los estados que no alcanzan un control efectivo de su territorio y población representan una amenaza para las naciones desarrolladas. Las presiones internas provienen de la exigencia de la política de masas que exige estatalidad pero, a la vez, no permite que la acumulación de poder necesaria se geste fuera del respeto a los derechos de la población ni fuera del orden democrático.

Siguiendo el argumento de Ayoob, la construcción estatal de los países del Tercer Mundo es un asunto de seguridad en sí mismo. Asumiendo este argumento como verídico, es necesario realizar un análisis desde la seguridad para entender la

²⁷ AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; p. 21.

configuración de la construcción estatal de los Estados en desarrollo. Con esta finalidad, hemos de basarnos en el trabajo realizado por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, específicamente en lo referente a los Complejos de Seguridad Heterogéneos.

En aplicación de la teoría de seguridad planteada por Buzan, Waever y Wilde, bajo los preceptos de Ayoob, es necesario determinar los *objetos referentes*, *los actores securitizantes* y *los actores funcionales*. El objeto referente, en este caso es la construcción estatal, cuyas características deseables se encuentran determinadas por la Constitución Política del Estado Ecuatoriano. Es decir que, a diferencia de lo que ocurre comúnmente, no se analizará las amenazas al Estado o su soberanía; sino las amenazas a la construcción de la entidad político – administrativa conocida como República del Ecuador. Este razonamiento se sustenta en el argumento de Ayoob con respecto a que los Estados del Tercer Mundo aun no han alcanzado una estatalidad comparable a la de los Estados desarrollados; por lo que la referida construcción estatal, se gestaría como producto de presiones internas y externas.

Los actores securitizantes están presentes en dos niveles distintos (en relación directa con las presiones internas y externas que determinan la construcción estatal). En el nivel del sistema internacional el principal actor securitizante es Estados Unidos de América a través de su política de Seguridad Nacional y, para este caso, específicamente a través de su Iniciativa Regional Andina (IRA). Con la finalidad de sustentar la securitización del fortalecimiento de países en desarrollo por parte de los países desarrollados, se han realizado varios estudios significativos, y pese a no ser materia de este trabajo, es necesario señalar una de las afirmaciones más categóricas al respecto, como lo es la de Crocker (citada por Fukuyama) que expresa: "... los Estados débiles o fracasados se han convertido, probablemente, en el único y más

grave problema para el orden internacional”²⁸ y Fukuyama complementa cuando señala que un Estado “...débil podía (puede) ser, efectivamente, secuestrado por un actor no estatal...(permitiendo) formas democratizadas de violencia”²⁹ . La IRA, de acuerdo a lo argüido por Fukuyama, se enmarcaría en la tercera fase de construcción de una nación³⁰ que consiste en “... el fortalecimiento de los estados débiles en los que existe una autoridad estatal con una estabilidad razonable, pero incapaz de cumplir determinadas funciones estatales necesarias...”³¹

A nivel estatal, el actor securitizante es el gobierno nacional, a través de su política de seguridad y defensa. Durante este estudio será necesario determinar si los procesos de securitización en el Ecuador, relacionados a la IRA, son de carácter específico - coyuntural o institucionalizado. Parte de este análisis consistirá en una revisión de lo que la legislación ecuatoriana determina en relación a los procesos de securitización y los antecedentes relacionados con la Doctrina de Seguridad Nacional (una de las principales influencias en materia de seguridad en América Latina, según la que, las Fuerzas Armadas como principales defensores del Estado deben preocuparse no sólo por la defensa de su soberanía sino sobre todo asunto que atañe la construcción del Estado a largo plazo. A decir de Leal Buitriago: “Este pesado lastre dificulta la tendencia de fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado”^{32,33})

Como actores funcionales están presentes el Gobierno Colombiano y los diferentes grupos insurgentes que operan en la frontera Colombo – Ecuatoriana, y que

²⁸ FUKUYAMA, Francis; *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI.*; p. 140.

²⁹ FUKUYAMA, Francis; *La construcción....*; p 140. Paréntesis del autor.

³⁰ Las dos primeras fases consisten en presiones internas y externas. (1) construcción posconflicto; y (2) Creación de instituciones estatales. Estas se especificarán con más detenimiento más adelante en este mismo plan de tesis. En FUKUYAMA, Francis; *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI.*; pp. 149 – 150.

³¹ FUKUYAMA, Francis; *La construcción....*; p. 150

³² LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*; p. 19.

³³ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; pp. 1 – 18.

han sido determinadas desde Estados Unidos como amenaza a la seguridad global, y desde el Ecuador como amenaza a su soberanía.

El sector en el que se circunscribe el presente análisis de la securitización de la construcción estatal, está delimitado a la institucionalidad militar. A decir de Huntington, los militares “pueden poseer una mayor capacidad para engendrar el orden en una sociedad pretoriana [...] La efectividad de la intervención militar nace por lo menos de sus características de organización tanto como de su dominio o empleo de la violencia”³⁴ Si consideramos que, en muchos aspectos, la sociedad ecuatoriana se ajusta al modelo pretoriano de Huntington, entonces entendemos que los militares juegan un papel fundamental en la conducción política del Estado. “En todas las sociedades los militares se dedican a la política para obtener una paga más elevadas y fuerzas armadas más amplias [...] En las sociedades subdesarrolladas, a los militares no solo les preocupan sus sueldos y promociones [...], sino, además, la distribución del poder y el status quo de todo el sistema político”³⁵

El vínculo que se estudiará para relacionar la tendencia global de securitización y la institucionalidad militar del Ecuador será la cooperación o asistencia militar internacional en el marco de la IRA, que en el caso ecuatoriano ha sido canalizada directamente a través de las fuerzas armadas. A decir de Leal Buitriago “... los programas de cooperación (en el contexto internacional actual) con frecuencia terminan vinculados a los asuntos de seguridad (y pueden defender)... intereses, que no necesariamente coinciden con las necesidades de los pueblos intervenidos (lo que a su vez puede)... desviar el espíritu democrático que debería tener toda cooperación internacional”³⁶.

³⁴ HUNTINGTON, Samuel; *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*; pp. 215 – 216.

³⁵ HUNTINGTON, Samuel; *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*; p. 176.

³⁶ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; pp. 200 – 201. Paréntesis del autor.

Una vez expuestos los supuestos teóricos en los que se enmarcará este trabajo de investigación, es necesario destacar que, si bien, está inspirado en la visión de la Seguridad del Tercer mundo expuesta por Ayoob; busca además considerar la variable externa de las presiones que influyen en la construcción del Estado, es decir en el predicamento de seguridad de un Estado del Tercer Mundo. Esta tesis pretende hacer un alcance a lo planteado por Ayoob mostrando, en un caso específico, en el que, siendo la variable interna de la construcción del Estado el factor determinante de la seguridad de un país en el Tercer Mundo; la influencia de las tendencias globales de securitización afectan dicha construcción estatal formando un círculo de retroalimentación que no necesariamente apunta a consolidar la institucionalidad de un Estado soberano.

En términos generales, se está planteando que el Ecuador, debería, de acuerdo a lo estipulado por Ayoob, entender su seguridad a partir del fortalecimiento del Estado (con las características previstas en su Constitución Nacional) para enfrentar al sistema internacional; sin embargo, la tendencia global de securitización del narcotráfico y el terrorismo expresada en la IRA influye en la configuración estatal, al punto que podría estar militarizando actividades policiales, y así, deformar la construcción estatal a través de la creación de procesos de gobernabilidad militarizados que minen el estado de derecho democrático. Es decir que la tendencia de securitización global expresada a través de la IRA, constituye un problema de seguridad para el Ecuador en tanto y en cuanto, amenaza la construcción (deseada, de acuerdo a la Constitución Política del Estado).

Dicho esto, es menester señalar que esta tesis se enmarca en el campo académico de la seguridad y su vinculación con la construcción estatal.

CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ECUADOR (2002 – 2005): MARCO JURÍDICO – ADMINISTRATIVO Y DESPLIEGUE TÁCTICO

Antecedentes

De la creación del ejército profesional a la Doctrina de Seguridad Nacional

El desarrollo del aparato militar en América Latina esta linealmente relacionado con los diferentes momentos de la construcción estatal de los países. Talvez esto no es diferente en otros países del planeta, y hasta se podría decir que el desarrollo de todo ejército esta relacionado con el desarrollo del Estado; sin embargo, en América Latina, este hecho es de vital importancia dentro de cualquier análisis político ya que en esta región y específicamente en el Ecuador, el Estado, como entidad político administrativa, es aun custodiada por la institución hipertrofiada de las Fuerzas Armadas; lo que, paradójicamente establece un circulo vicioso en el que este mismo tutelaje, impide el pleno desarrollo de las instituciones democráticas, que en teoría son del “más alto interés nacional”, pero las instituciones democráticas tampoco han alcanzado la madurez necesaria para tomar control sobre el aparato militar.

Para entender el rol de los militares en el Ecuador, si bien no podemos hacer un análisis histórico a profundidad pues ese no es el objetivo de esta investigación, describiremos a continuación, a breves rasgos, tres momentos de la historia de las Fuerzas Armadas del Ecuador: la conformación del aparato militar, desde sus inicios hasta su profesionalización; la entrada de la Doctrina de Seguridad Nacional en el

imaginario militar y nacional; y, el periodo democrático más reciente desde 1979 hasta la actualidad.

La profesionalización del ejército no llega sino hasta entrado el siglo XX, lo que quiere decir que durante casi un siglo completo los militares atravesaron una serie de momentos en los que el ser militar era el único medio de hacer política. Después de la independencia, las milicias independentistas no obedecían a otra autoridad sino al caudillo o capitán de armas que en más de una ocasión era el hacendado que armó a sus peones para contribuir a la causa libertaria. Pasaría mucho tiempo antes de que la autoridad de la persona, sea remplazada por la autoridad de la institución. En este primer periodo, el absoluto vacío institucional del “Estado civil” configuró un “Estado Militar” sin que los militares fueran otra cosa que civiles levantados en armas al servicio de algún miembro de la élite y en defensa de intereses muy puntuales³⁷. Rouquié afirma: “Cuando las demás instituciones son nada, el ejército es todo”³⁸.

En este momento histórico el militarismo rampante impide la creación del Estado civil, y no es sino hasta la revolución industrial, que los países ven la necesidad de construir el referido Estado civil y estable que permita la inversión y la vinculación de las nuevas repúblicas en el dinámico mercado internacional. En el Ecuador, el adalid del antimilitarismo fue Gabriel García Moreno, quien al entender la necesidad de la consolidación estatal (en gran parte minada por el regionalismo característico del país), y al ver que los militares no hacen más que alejar a las regiones y que no son, ni de lejos, una institución al servicio de la nación; en 1859 arremete contra ellos y asienta la construcción del Estado sobre la que él considera, la única institución que funciona a nivel nacional, la Iglesia Católica. Este emblemático

³⁷ ROUQUIÉ, Alain ; *El Estado Militar en América Latina* ; p. 56

³⁸ ROUQUIÉ, Alain ; *El Estado Militar en América Latina* ; p. 62

presidente ecuatoriano (quien en 1860, sin éxito, intentó implantar un protectorado francés en el Ecuador) es quien da el primer paso hacia la profesionalización de un ejército nacional incipiente al enviar a oficiales a estudiar en Prusia.³⁹

En este punto los militares aun no alcanzan su independencia de las clases políticas, y su autonomía es limitada. No es sino hasta la creación de un sistema de formación militar, que en el caso ecuatoriano se daría a principios del siglo XX con el presidente Eloy Alfaro, que la institución militar se dotará de “los recursos morales, ideológicos e institucionales para escapar a la tutela civil”⁴⁰.

En este punto cabe señalar, que los objetivos de la profesionalización y autonomía de las FFAA. se centran primordialmente en alejarlas del quehacer político del Estado, y el que alcancen el monopolio legítimo de la violencia en defensa de los intereses del Estado y no de grupos particulares. Curiosamente, las FFAA alcanzan su autonomía y profesionalización, y en cierta medida también el monopolio del uso legítimo de la violencia, sin embargo no excluyen su accionar de la política, sino que reconstituyen su identidad y participación sobre una lógica de tutela sobre la autoridad civil, que para ese entonces continua muy convulsionada y no alcanza a imponerse y servir a la mayoría de la población.

El desarrollo institucional y tecnológico de las fuerzas armadas, encuentra sus cimientos en otros países (principalmente Prusia y Francia) y de ahí la dependencia tecnológica que se genera hacia estos Estados que además se convierten en proveedores de armamento dada la inexistente industria pesada en Ecuador. (Hasta ahora Francia es un importante proveedor de armamento del Ecuador).

³⁹ ROUQUIÉ, Alain ; *El Estado Militar en América Latina* ; pp. 67 – 68.

⁴⁰ ROUQUIÉ, Alain ; *El Estado Militar en América Latina* ; p. 79

Antes de estudiar la Doctrina de Seguridad Nacional, cabe destacar, que este ejército moderno que ahora sí es una institución estatal, mantiene el orden y la cohesión de la sociedad civil, además de tener a su cargo la defensa del territorio y del Estado en si mismo, estas características imbuyen a la institución militar de un sentimiento de tutela sobre todos los asuntos de la nación, de ahí la facilidad con la que la Doctrina de Seguridad Nacional, ingresa en las FF.AA. para convertirse en el sustento argumentativo que justifica, y perenniza la actuación del aparato militar sobre las instituciones civiles.

A decir de Leal Buitriago:

La doctrina de Seguridad Nacional es una macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ‘ocupación’ de las instituciones estatales por parte de los militares... La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de manifestaciones sociales⁴¹.

Esta es quizá la afirmación más general y sintética de lo que entendemos como Doctrina de Seguridad Nacional, pero como el mismo Leal Buitriago afirma, esta Doctrina no se sistematizó en un solo cuerpo teórico, aunque existen muestras de su existencia, y mucho más claro aún son las muestras de su aplicación.

La entrada oficial del Ecuador en la Doctrina de Seguridad Nacional, a decir de Bertha García⁴², se da en la dictadura militar de 1963, año en el que se proclama el Plan Decenal de Desarrollo (1963 – 1973) que incorpora la corriente desarrollista de

⁴¹ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; p. 1

⁴² GARCÍA GALLEGOS, Bertha; *El Proceso Presupuestario del Sector Defensa en el Ecuador*; en FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Administración de la Defensa en el Ecuador*; p. 162

la CEPAL y la política de Alianza para el Progreso del presidente de Estados Unidos Jonh F. Kennedy, de allí que la Doctrina de Seguridad Nacional, “se desarrollo por circunstancias ideológicas y políticas externas a la región y a las instituciones castrenses mismas”⁴³. Estas circunstancias no son otras que las generadas en los intereses de las dos superpotencias de la Guerra Fría.

Una vez señalado esto, se puede identificar a la Doctrina de Seguridad Nacional como “el mayor esfuerzo por militarizar el concepto de seguridad”⁴⁴ en América Latina; pero este ejercicio de militarización a favor de la ideología de derecha estadounidense (de ahí la vinculación de la Doctrina de Seguridad Nacional con la Alianza para el Desarrollo de Jonh F. Kennedy), implicó dotar a las FF. AA. del poder necesario para tutelar a las instituciones civiles políticas que pudieran mostrar tendencias a favor de la ideología soviética, además del exterminio de los grupos subversivos que proclamen la referida ideología de izquierda. A estas características específicas de la época se debe sumar lo relativo a los antecedentes de la formación de los ejércitos en donde los conceptos de “guerra total” del alemán Erich von Ludendorff, la importancia del ejercito en la unidad nacional de Bismarck además de la influencia ibérica sobre la importancia de recursos naturales y fronteras, sirvieron de terreno fértil para el nacimiento de una doctrina castrense sudamericana que configurara el Estado de modo tal, que la institución militar siempre constituya la última instancia de decisión e incluya dentro de sí o se guarde el derecho de dar su voto en todos los elementos que considere son estratégicos para la seguridad nacional.

Además del terreno fértil existente en Sudamérica para la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional, el canal por él que Estados Unidos influyó en la

⁴³ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; p. 2

⁴⁴ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; p. 2

política de defensa sudamericana fue, a partir de 1953 y de acuerdo a lo estipulado en la “Ley de defensa mutua”, los programas de entrenamiento militar en Estados Unidos y en el Canal de Panamá. Estos programas permitieron afianzar la doctrina anti subversiva en contra del enemigo interno en los militares del sur del continente americano.⁴⁵ De este modo se estructuró una división de trabajo tácita en lo referente a la defensa del continente frente a la influencia del comunismo; esta división fue plasmada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en donde “aquella nación (Estados Unidos) se preocuparía por el problema global y esta área (América Latina) por los conflictos de cada nación”⁴⁶. Este escenario cambiaría radicalmente en 1982 cuando en la Guerra de las Malvinas, el flagrante incumplimiento del compromiso de defensa continental consagrado en el TIAR, llevaría a los sudamericanos a distanciarse de la política de defensa directamente vinculada con Estados Unidos; sin embargo, el principio de intervención militar se mantendría, amparado en la preservación del *status quo*.

En el caso peruano y ecuatoriano, la Doctrina de Seguridad Nacional adoptó un corte más bien desarrollista y vinculó directamente al ejército y al aparato militar como un instrumento y pilar del desarrollo de la nación.

Tras la guerra fría, si bien la amenaza de sustento extranjero a los grupos insurgentes de izquierda desapareció, el continuismo sobre el supuesto de la preservación del *status quo* y la influencia de las Fuerzas Armadas sobre los sectores que se consideraban estratégicos estaba ya arraigada a tal punto que en muchos casos había sido consagrada a nivel jurídico y en muchos de los casos, como el ecuatoriano, a nivel constitucional. Este continuismo en la concepción de los asuntos de seguridad

⁴⁵ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; p. 7

⁴⁶ LEAL BUITRIAGO, Francisco; *La seguridad nacional*; p. 10

forzó a entender los nuevos problemas internacionales, producto del fin de la Guerra Fría, desde una óptica, en gran medida, sino exclusivamente, militar; y esto a su vez, desvió las labores militares, además del campo de protección de la soberanía, tutela del estado y desarrollo, a campos de orden policial e incluso social como se estudiará más adelante en este mismo trabajo.

En el caso del Ecuador, la estructura del aparato militar no ha sufrido grandes modificaciones desde 1963, esta estructura ha sido plasmada tanto en la Ley de Seguridad Nacional, expedida por la dictadura el 2 de agosto de 1979, ocho días antes de que el gobierno civil retomara el poder, como en las Constituciones de 1968, 1979 y de 1998. En estas Constituciones y en la Ley, además de en la ley de Fuerzas Armadas, se consagra una estructura que garantiza la autonomía de las Fuerzas Armadas frente al poder civil, tomando medidas que minimizan el rol del Ministerio de Defensa y fortalecen el papel preponderante del Consejo de Seguridad Nacional, como lo veremos más adelante.

Finalmente y a modo de ejemplo de lo mencionado en el párrafo anterior, quizá una de las principales muestras de la presencia latente de la herencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, y por tanto del rol tutelar de las fuerzas armadas, es lo estipulado en la Constitución Política del Ecuador, en su artículo 183, primer párrafo “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”, en donde el garantizar el ordenamiento jurídico se convierte, y en la práctica ha funcionado, como carta abierta para intervenir en el Estado de acuerdo con la coyuntura y la presión ciudadana o sectorial.

Desde el punto de vista teórico, en esta parte es destacable cómo las prioridades de Estados Unidos durante la Guerra Fría influyeron directamente en la

construcción estatal de los países latinoamericanos, de modo tal que atentaron contra su propia seguridad (desde la perspectiva de Ayoob) y lo siguen haciendo.

Evolución Jurídico – Administrativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador

Una vez revisados los principales antecedentes de la organización militar del país, y mencionadas sus raíces históricas, en este acápite se estudiará la evolución jurídico administrativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador entre 2002 y 2005, periodo en el que paralelamente se recibió la asistencia militar en el marco de la IRA. Sin perjuicio de esto, y específicamente en lo relativo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, hoy Ley Orgánica de la Defensa Nacional, se tomará en cuenta la última versión de la Ley expedida en 2007 para el mejor análisis.

El estudio de la configuración jurídico administrativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador, tiene por objetivo, el entender como se ejecuta efectivamente el mando y control sobre las referidas fuerzas armadas, ya que siendo una organización eminentemente jerárquica piramidal, es necesario entender quién está efectivamente a la cabeza y por tanto, a través de quién se plasma cualquier influencia en la organización del aparato militar ecuatoriano.

Con este fin, en este acápite se analizará en primer lugar, los pilares jurídicos sobre los que se estructura la organización de las Fuerzas Armadas y qué cambios han existido en ellos, para luego centrarnos en el análisis de la estructura de mando en las fuerzas armadas y específicamente en el rol de la autoridad civil sobre el mando militar.

La estructura jurídica de las Fuerzas Armadas ecuatorianas tiene sus pilares fundamentales en la Constitución Política del Estado, La Ley de Seguridad Nacional y en La Ley Orgánica de la Defensa Nacional (antes de 2007 conocida como Ley

Orgánica de las Fuerzas Armadas); y son estos instrumentos jurídicos en los que nos basaremos en este acápite. Cabe señalar, aunque no vayan a ser objeto de estudio, que además de de las leyes analizadas, en materia de regulación militar, encontramos el Código Penal Militar, la Ley de seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la Ley de Servicio Militar Obligatorio y la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

En orden cronológico, la legislación que analiza este estudio es el siguiente: Ley de Seguridad Nacional que fue expedida por el Consejo Supremo de Gobierno ocho días antes del retorno del poder civil, y entro en vigor un día antes del mencionado retorno; esto la convierte en la segunda Ley, relativa al uso de la fuerza militar, más antigua del marco jurídico que está en vigor (el Código Penal Militar es el más antiguo relacionado a las FF.AA, data de 1963); después está la Constitución Política, en vigor desde 1998, y finalmente está la Ley Orgánica de la Defensa Nacional expedida en 2007 y que reemplazó a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1990.

El elemento principal que diversos autores recogen, relativo a la Ley de Seguridad Nacional expedida en 1972 y que es menester mencionarlo aquí, es que esta ley militariza el concepto de seguridad en el Ecuador y encarga, la referida seguridad, al aparato militar. En términos generales la ley describe cómo de organiza la seguridad institucional y administrativamente; cuáles son los frentes que abarca, cuáles son las funciones de esos frentes, y la movilización; adicionalmente señala la organización de la defensa civil y por último describe las sanciones para quienes incumplan la Ley de Seguridad.

Como elementos específicos de la Ley de Seguridad Nacional relativos a la administración de la seguridad, es necesario señalar que “El Presidente de la República es la Autoridad Máxima y tiene los más altos poderes y responsabilidades

de Seguridad Nacional, en tiempo de paz y en tiempo de guerra”.⁴⁷ Adicionalmente se prevé la existencia del Consejo de Seguridad Nacional y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como asesores y colaboradores en la planificación y ejecución de la seguridad.⁴⁸

Esta Ley determina como organismos superiores de la seguridad Nacional al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. La Secretaría del COSENA estará a cargo de un oficial general de las Fuerzas Armadas en servicio activo que será nombrado por el Presidente de la República a pedido del Ministro de Defensa Nacional, este funcionario será la máxima autoridad administrativa del COSENA.⁴⁹

La Ley de Seguridad Nacional especifica en su Artículo 35 la diferencia entre las funciones del Ministerio de Defensa y del Comando Conjunto, estas funciones serán discutidas más adelante, sin embargo en este punto es necesario señalar que la Ley de Seguridad Nacional, al respecto señala lo siguiente :

Artículo 35.- El Frente Militar está constituido por el Ministro de Defensa Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Su dirección corresponde al Ministro del Ramo, responsable de la ejecución de la política militar de las Fuerzas Armadas, determinada por el Presidente de la República.

⁴⁷ *Ley de Seguridad Nacional*; Artículo 6;
<http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.htm>

⁴⁸ *Ley de Seguridad Nacional*; Artículo 6;
<http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.htm>

⁴⁹ *Ley de Seguridad Nacional*; Artículos 8 y 14;
<http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.htm>

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el máximo organismo de planificación y de dirección militar, así como de asesoramiento permanente de las políticas militar y de guerra.⁵⁰

Finalmente, dentro de esta brevísima descripción de los puntos más importantes para este estudio de la Ley de Seguridad Nacional, es necesario revisar lo previsto en los artículos 38 y 39. El Artículo 38 se refiere específicamente a las Funciones de las Fuerzas Armadas y al recordar que esta Ley es anterior a la Constitución del 98, lo estipulado por este artículo es el antecedente directo de lo contemplado en la referida Constitución en lo relativo a las funciones de las FF.AA. Al respecto el Artículo 38 señala:

Las Fuerzas Armadas constituyen el principal instrumento de acción del Frente Militar. Están destinadas a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión fundamental, prestarán su colaboración al desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la Seguridad Nacional.⁵¹

El artículo 39, es también importante porque ampara la intervención de las FF.AA. en el frente interno para “el mantenimiento del orden público”⁵²

⁵⁰ *Ley de Seguridad Nacional*; Artículo 35;
<http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.htm>

⁵¹ *Ley de Seguridad Nacional*; Artículo 38;
<http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.htm>

⁵² *Ley de Seguridad Nacional*; Artículo 39;
<http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.htm>

Si bien la Ley de Seguridad ha sufrido modificaciones desde su promulgación en 1979, su espíritu se ha mantenido intacto y en lo concerniente al periodo 2000 – 2005, la Ley no ha sido modificada sino en una ocasión por iniciativa del Presidente Gustavo Noboa, para la actualización de montos que se pueden canalizar inmediatamente una vez declarado el estado de emergencia. Adicionalmente se ha presentado un proyecto modificadorio en junio de 2006 para la definición de competencias de las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Defensa Civil. Esto nos da la medida de que no ha existido una verdadera evolución en lo referente a la Ley de Seguridad Nacional.

Cronológicamente la siguiente normativa en vigor relativa a las FF.AA en el Ecuador es la Constitución Política del Estado, promulgada en 1998.

La fuerza pública (en donde están abarcadas las fuerzas armadas) en Ecuador se considera parte de la función ejecutiva del Estado, en tal sentido, es el Título VII de la Constitución la que norma entre otras cosas el funcionamiento de la fuerza pública.

La Constitución del Ecuador, en su Título VII, Capítulo 5 dispone los principios generales sobre el manejo de la fuerza pública. Sin embargo previo al estudio de los principios de este capítulo es necesario señalar disposiciones anteriores previstas en el mismo Título que se relacionan con la administración de la fuerza pública.

Con respecto a las atribuciones y deberes del Presidente de la República, relativas a la fuerza pública, la Constitución en su artículo 171, numeral 14, 15 y 16 señala:

14. Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.
15. Asumir la dirección política de la guerra.
16. Mantener el orden interno y la seguridad pública⁵³.

En relación a los Ministros, lo que incluye al Ministro de Defensa, la disposición principal que concierne a este estudio está prevista en el Artículo 179, numeral 1 que prevé, “Art. 179.- A los ministros de Estado les corresponderá: 1. Dirigir la política del ministerio a su cargo [...]”⁵⁴

Estos dos preceptos constitucionales prevén la supremacía del poder civil sobre el militar y asignan al Presidente la más alta autoridad sobre la fuerza pública, y al Ministro del ramo la dirección política de la Defensa.

Si bien la concepción de “fuerza pública”, de acuerdo con la Constitución, abarca las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en este estudio nos centraremos en lo estipulado en relación a las fuerzas armadas.

En relación a la misión de las fuerzas armadas y en directa correspondencia con la Ley de Seguridad Nacional de 1979, la Constitución señala en su artículo 183, párrafo segundo, “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”⁵⁵

De igual forma la constitución prevé la participación de la fuerza pública en el desarrollo del país cuando en el artículo 183, párrafo quinto señala, “La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus

⁵³ *Constitución Política del Ecuador*; Art. 171

⁵⁴ *Constitución Política del Ecuador*; Art. 179

⁵⁵ *Constitución Política del Ecuador*; Art. 183

funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país”⁵⁶, la ley que se menciona en este artículo nunca fue creada por lo que la discrecionalidad de las fuerzas armadas en la participación en el desarrollo es bastante amplia.

La autoridad civil sobre lo militar se consagra en el artículo 184 y en el artículo 185 de la Constitución, el primero señala al Presidente como la máxima autoridad de la Fuerza Pública y la posibilidad que éste tiene de delegar la referida autoridad en caso de emergencia nacional. Y el artículo 185, determina la obediencia y no deliberación de la fuerza pública así como sus responsabilidades ante la ley; este último artículo es fundamental a la hora de entender las contradicciones administrativas que existen en otros cuerpos legales, porque como lo señala Edgar Terán Terán, el ser *no deliberante* impide a un individuo ejercer administración civil⁵⁷, por lo que los cargos administrativos de las fuerzas armadas, en principio y siguiendo lo estipulado por la Constitución, deberían estar en manos de civiles.

Finalmente la Constitución en su artículo 189 consagra la existencia del Consejo de Seguridad Nacional como organismo superior de la defensa nacional, además estipula la obligación que extranjeros y ecuatorianos tienen de cooperar con este organismo.

Por las características del proceso de reforma a la constitución (candado constitucional), además de la falta de iniciativa generalizada, la Constitución de 1998 no ha sufrido ninguna modificación relativa a la fuerza pública desde su creación, por lo que no existe evolución en el marco normativo máximo del país, y los principios citados *supra* están en pleno vigor.

⁵⁶ Constitución Política del Ecuador; Art. 183

⁵⁷ FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Administración de la Defensa en el Ecuador*; p.162

Finalmente, en lo relativo al estudio de la evolución del marco jurídico de las Fuerzas Armadas, se revisará el cambio de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (vigente desde 1990), que fuera reemplazada en 2007 por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional; si bien esta evolución está fuera de los límites temporales de este estudio, es importante revisarla ya que, su proceso de modificación comenzó en 2003.

Esta es la ley que más amplia evolución y debate ha tenido, sin embargo, la ley puesta en vigor en 2007, no tiene sino avances muy limitados que conservan el espíritu de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1990 y de las antecesoras a ésta hasta 1963 cuando se promulgó la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas durante la dictadura de la Junta Militar que asumió el poder tras el derrocamiento de José María Velasco Ibarra.

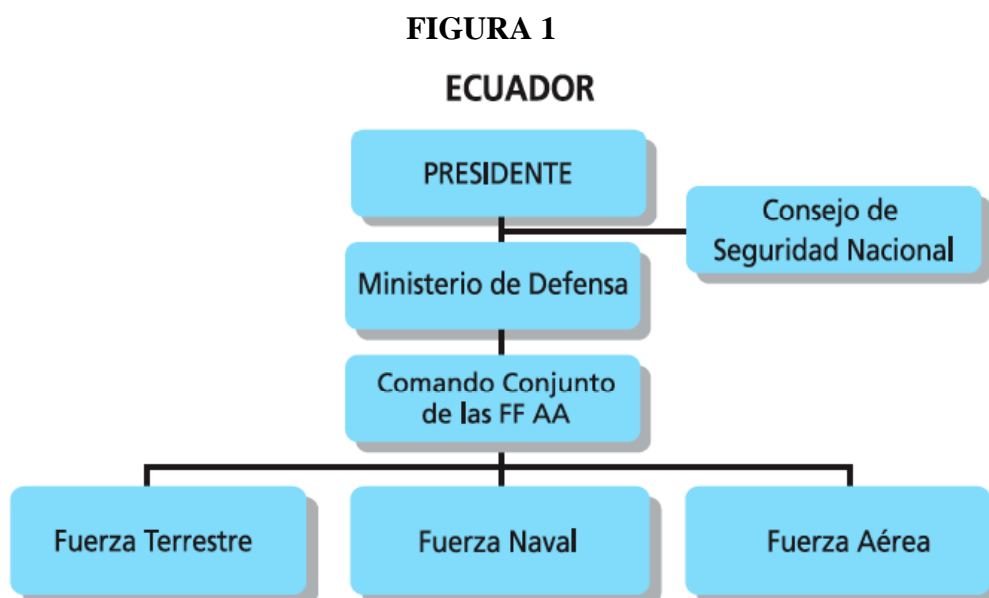
Los aspectos evolutivos de los que se puede dar fe en esta nueva ley, abarcan esencialmente el hecho de que el Ministerio de Defensa haya sido posicionado como instancia superior de dirección política y administrativa de la defensa y no parte de la estructura de las Fuerzas Armadas; en este mismo sentido, se creó el cargo de viceministro civil que evita que en caso de ausencia del Ministro de Defensa, sea el Jefe del Comando Conjunto quien asuma la dirección de la defensa.

También se pueden ver avances, al menos de tipo enunciativo en relación al sometimiento de las Fuerzas Armadas a la unidad jurisdiccional de la administración de justicia (principio constitucional), es enunciativo solamente, porque se prevé que este sometimiento se de una vez creadas las leyes que normen la administración de justicia militar a través de la función judicial del Estado.

Pese a estos avances, la estructura de la administración de la defensa no cambia y se mantiene la autonomía y baja subordinación efectiva a la función ejecutiva del Estado a través del Ministro de Defensa.

Una vez evidenciada la escasa evolución del marco jurídico de las Fuerzas Armadas, se señalará la estructura administrativa así como la aplicación del marco jurídico analizado en los párrafos anteriores, para luego señalar las características de la administración en cuanto a la cadena de mando existente.

De acuerdo a la lectura que la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) hace de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional el organigrama fundamental de la administración de la defensa en el Ecuador es el siguiente:



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (N° 74 - 10/01/2007).

Fuente: RESDAL y SER (edit.); Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2007; p. 72

Esta lectura es sin duda bastante próxima a la realidad descrita por la Ley de Defensa Nacional de 2007; sin embargo hay dos puntualizaciones que hay que hacer al respecto; la primera es que dado el cambio de denominación de la Ley, de “Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas” a “Ley Orgánica de Defensa Nacional”, este organigrama es, al menos nominalmente, producto de una ley civil, dado que este organigrama, antes normado por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, consideraba, al Ministerio de Defensa un organismo perteneciente a Fuerzas

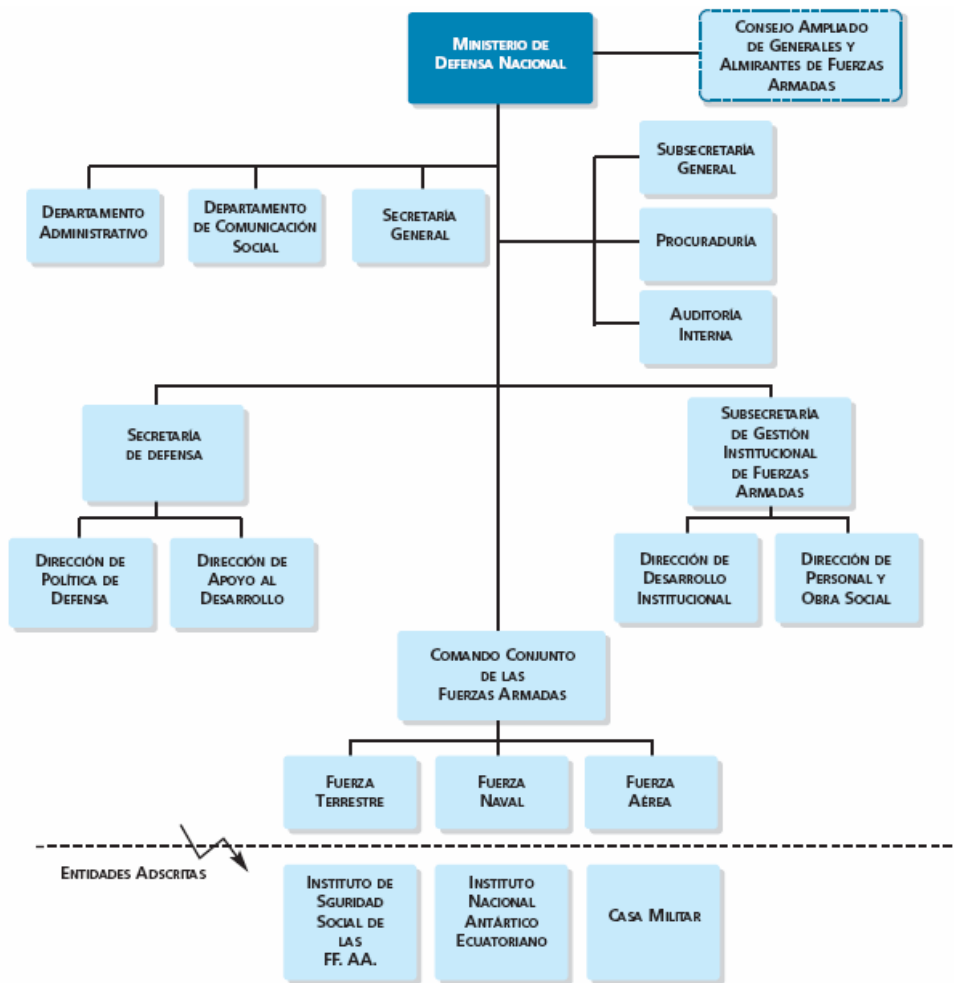
Armadas, cuando la lógica democrática exige lo contrario, es decir que las Fuerzas Armadas estén subordinadas y sean parte del Ministerio de Defensa que es la representación de la autoridad civil electa por la población.

La segunda puntualización y que es quizá la que más nos concierne en el estudio de la evolución administrativa de las fuerzas armadas en el Ecuador, es que pese a los avances que la Ley de Defensa Nacional pueda tener, que como ya se vio anteriormente son bastante limitados, el resto de legislación, particularmente la Ley de Seguridad Nacional no ha sido derogada ni actualizada por lo que la sobre autonomía del sector militar continua siendo una realidad practica en la administración pública; ejemplos de esto son la cantidad de asuntos administrativos de los que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (organismo netamente militar y sin la participación de la autoridad civil) se hace cargo pese a que la administración debería ser responsabilidad exclusiva del Ministerio de Defensa Nacional como “... organismo político – administrativo de las Fuerzas Armadas”⁵⁸; otros ejemplos se encuentran en que la Dirección de Movilización este subordinado al Consejo de Seguridad Nacional y no al Ministerio de Defensa; o el que en la misma Ley Orgánica de Defensa Nacional se prevea que los órganos de justicia militar son parte de las Fuerzas Armadas, cuando la Constitución del Ecuador señala la unidad jurisdiccional de la administración de la justicia por parte de la función judicial del Estado.

A fin de evidenciar el desglose de la administración de la defensa, y las características citadas en el párrafo anterior, a continuación se presenta los organigramas del Ministerio de Defensa y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

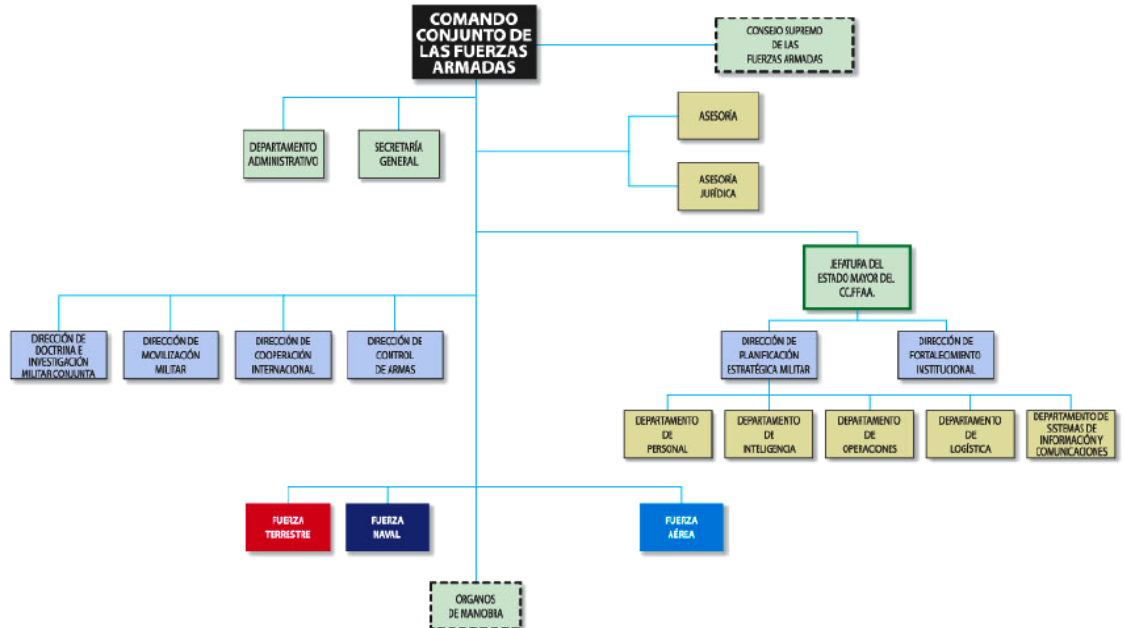
⁵⁸ *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*; Art. 7

FIGURA 2



Tomado de: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas07-cap14.pdf>

FIGURA 3



Tomado de: <http://www.ffaa.mil.ec/fotos/organigrama%20comaco.pdf>

Como se puede observar en la organización administrativa de estos dos organismos, la autoridad militar (Comando Conjunto de las Fuerza Armadas), asume una gran cantidad de asuntos administrativos dentro de sus funciones y no tiene un vínculo directo (que en principio debería ser el Ministro de Defensa) que efectivice la directa subordinación a la política determinada por el ejecutivo. E incluso, dentro de la autoridad política, muchas funciones están encargadas a militares en servicio activo como las oficinas de planificación, presupuesto y control interno.⁵⁹ Al respecto Juan Pablo Aguilar señala:

... las competencias que se asignan al Comando Conjunto en materia de informe, política exterior y manejo del Registro Oficial Reservado hacen de él, no un ente subordinado y no deliberante, sino un órgano de control de la actividad administrativa. Estas funciones deberían asignarse a la autoridad civil (el Ministro de Defensa), y no a instancias militares que no deberían tener incidencia alguna en temas administrativos⁶⁰.

Un asunto importante de señalar aquí es que esta autonomía llega a tal punto que es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien administra la asistencia militar internacional a través de la “Dirección de Cooperación Internacional” y ésta no se canaliza a través del Instituto Nacional Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI).

La raíz y antecedentes de esta sobre autonomía ya han sido previamente señalados, sin embargo es necesario enfatizar en que una de las causas determinantes

⁵⁹ RESDAL y SER (edit.); Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2007; p. 81; en <http://www.resdal.org.ar/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>

⁶⁰ FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; N° 21, p. 5.

de esta configuración estatal es la falta de capacidad que los gobiernos civiles han demostrado a la hora de actualizar y diseñar políticas de defensa duraderas y coherentes con el resto de la política estatal y los objetivos del país.

La autonomía y desvinculación con el aparato estatal por parte de las fuerzas armadas, les han permitido ser más resistentes, no solo de la influencia de políticas internas nacionales, sino también extranjeras (la herencia de la Doctrina de Seguridad Nacional apuntaba a este aislamiento para evitar cualquier influencia comunista en los brazos armados de los estados de América Latina), y producto de esta resistencia, es evidente como la evolución efectiva en términos jurídicos y administrativos, no solo que ha sido prácticamente nula en el periodo de estudio de esta investigación (2001 – 2005) sino al menos durante los últimos veintiocho años de democracia del Ecuador.

Con respecto a la cadena de mando, podemos ver que si bien nominalmente el Presidente de la República es la máxima autoridad, en la práctica, su vínculo de ejecución, el Ministro de Defensa, no tiene la capacidad institucional para permitirle al presidente ejercer su autoridad en forma plena. El aparato militar, de este modo, es autónomo incluso en lo que a su mando se refiere; de aquí que amparados en su calidad de garantes del orden jurídico, en más de una ocasión han retirado su apoyo al Presidente (máxima autoridad civil democrática) y han permitido su destitución por vías ajenas a las previstas en la Constitución.

Evolución del Despliegue Táctico

La información exacta del despliegue táctico y numérico de las tropas ecuatorianas se mantiene en reserva, por lo que no se pueden exponer cifras precisas. Lo que se puede decir es que desde el año 2000 con el Plan Estratégico del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas se comenzó una redistribución de efectivos

militares y bases y se trasladó a un significativo número de militares de la frontera sur a la frontera norte del país. Tras la implementación del Plan Colombia, el incremento de incidentes, sobrepasamientos y problemas en la frontera norte se incrementó considerablemente por lo que la vigilancia sobre los 629 Km. de frontera se aumentó considerablemente en comparación con años anteriores al Plan Colombia.

De acuerdo a la información más actualizada de la que se dispone (de prensa), los batallones encargados de custodiar la frontera son nueve y los efectivos de estos batallones sumarían entre los 6.260⁶¹ y 11.500⁶² hombres y mujeres.

Adicionalmente se puede decir que entre 2002 y 2004 se construyeron diez destacamentos militares⁶³ y que en 2006, la Fuerza Aérea Ecuatoriana construyó una base en Esmeraldas para la implementación de un sistema de radar para monitorear la frontera.⁶⁴

En cuanto a las misiones que emprenden las FF.AA., es destacable el creciente rol que juegan en la vigilancia contra el narcotráfico en fronteras, mar territorial y espacio aéreo; así como su creciente participación en la vigilancia interna, específicamente en la región amazónica del país. Sobre este punto no existe información pública oficial y FF.AA. han argumentado que esta labor se da en estricta colaboración a la Policía Nacional de acuerdo a los planes elaborados por el COSENA. Este punto será retomado más adelante en el estudio de la evolución de la política de defensa del Ecuador.

⁶¹ Diario Expreso, 2006.02.02

⁶² Diario Hoy, 2005.10.03; FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; N° 13; p. 10.

⁶³ Diario El Comercio, 2004.03.06; en FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; N° 6; p. 6.

⁶⁴ Diario Expreso de Guayaquil, 2005.06.07; en FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; N° 14; p. 10.

CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA ECUATORIANA (2002 - 2006) Y SUS COINCIDENCIAS CON LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

Evolución de la Política de Defensa (2002 – 2006)

Durante prácticamente toda la historia republicana del Ecuador, no sólo la política de defensa nacional sino la política exterior del país tuvo su centro de atención en los problemas, conflictos e impases limítrofes con Perú. Adicionalmente, y en lo concerniente a la política de defensa, ésta es ultra incluyente ya que, de acuerdo con la Doctrina de Seguridad Nacional, previamente estudiada en este trabajo, se militariza el concepto de seguridad, permitiendo que defensa y seguridad se conviertan prácticamente en sinónimos y así, se buscó que el aparato militar se encargara de dar solución a los problemas de seguridad del país. Para justificar la intervención de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional se introdujo la idea del enemigo interno; y, como ya se señaló también, el sector militar asumió responsabilidades en el tema de desarrollo y más aún en la vigilancia del orden constituido.

Un quiebre, al menos aparente, de este *status quo* se da en 1998 tras la firma del tratado definitivo de límites con Perú; firma que permite de algún modo, la mayor discusión del rol de las fuerzas armadas dado el fin de la justificación del secretismo y la noción de riesgo permanente de conflicto bélico. En este espacio, la sociedad civil, y sobre todo la academia han realizado trabajos de gran valor orientados a la modernización y actualización de las Fuerzas Armadas. La institución militar por su parte, ha permitido la transparentización de algunos de sus procesos internos, además

de ciertos acercamientos con los civiles, como el que se dio durante la elaboración de las dos ediciones del “Libro Blanco de la Política de la Defensa Nacional del Ecuador”.

La determinación de la política de defensa nacional es en principio, y de acuerdo con la Constitución, deber del Presidente de la República, así como es deber del Ministerio de Defensa su ejecución. En la práctica sin embargo, el Presidente ha encargado, sea por propia voluntad o por coyuntura, la estructuración de esta política al Ministerio de Defensa, y éste, dada su atrofia institucional, se ha sostenido en las Fuerzas Armadas para realizar la referida determinación.

En 2002, el presidente de la república, Gustavo Noboa Bejarano, quien accedió al cargo por sucesión presidencial tras la destitución de Jamil Mahauad Witt, encargó al entonces Ministro de Defensa la elaboración del Libro Blanco de la Defensa del Ecuador. Este encargo obedecía a coyunturas nacionales e internacionales. Por una parte, el Ecuador había destituido a sus dos últimos presidentes electos, en ambos casos (aunque mucho más frontalmente en el segundo) con participación de las FF.AA.; esto hacía que la sociedad se preocupara por el rol de instrumento político que estaba asumiendo el sector militar; y que esta sociedad civil exigiera determinaciones con respecto a cuales son las funciones del aparato militar en el país. Por otra parte, Estados Unidos, acababa de presentar su Estrategia de Seguridad Nacional, que evidenciaba una respuesta directa a los ataques terroristas ocurridos un año antes en su territorio.

Si bien la elaboración de este Libro Blanco tuvo como antesala un seminario internacional con académicos de primer orden en cuanto al estudio del rol de las fuerzas armadas frente a la sociedad; la versión final fue redactada exclusivamente por una comisión de Coroneles, como se puede apreciar en la contraportada del libro.

Siguiendo el mandato constitucional y, en algunos casos, ampliándolo⁶⁵, el Libro Blanco de la Defensa plantea la defensa de la soberanía, de la integridad y permanencia del Estado y de su ordenamiento jurídico; y, como misiones adicionales se señalan las de “... apoyo al desarrollo, la lucha contra el narcotráfico y actividades ilícitas conexas...”⁶⁶. El Libro Blanco además señala específicamente que el conflicto interno colombiano generará efectos negativos para lo que se necesitará la actuación permanente de fuerzas armadas. Finalmente se señala que en lo concerniente al interior del Ecuador, Fuerzas Armadas continuará haciendo presencia del Estado “en especial en las áreas marginales, donde la presencia del Estado sea menos intensa”⁶⁷; y que con relación a la comunidad internacional, las FF.AA. presentarán su contingente a la operaciones de paz según lo determine la Carta de la ONU.

Interés especial merece el Capítulo del Libro Blanco intitulado “Política de Defensa” este capítulo es importante para este estudio ya que evidencia de forma explícita que aun no se ha superado el legado de la Doctrina de Seguridad Nacional; aquí se confunden los conceptos de seguridad y defensa, y además se le otorga a la política de defensa, competencia sobre temas tan diversos como el equilibrio medioambiental, el desarrollo sustentable, los movimientos demográficos, el control de comercio de armamento, etc.⁶⁸ Situación similar ocurre en la descripción de los efectos del conflicto colombiano en donde la política de defensa asume que debe hacer frente a tareas que en muchos casos son de orden policial o incluso social.

En relación al planteamiento de la política de Defensa del Libro Blanco, Pablo Celi dice, “Las viejas nociones de defensa territorial aparecen confundidas con los

⁶⁵ Sin ser objetivo de este estudio entrar en discusión al respecto, en principio el derecho público señala que no se puede hacer lo que no esté señalado en la constitución o leyes, por lo que no se podría ampliar el mandato constitucional en la determinación de una política.

⁶⁶ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2002*; p. 58

⁶⁷ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2002*; pp. 58, 59.

⁶⁸ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2002*; pp. 63 – 69.

postulados de la seguridad multidimensional y nuevos enfoques sistémicos de las denominadas "amenazas asimétricas", recogidos del debate internacional...⁶⁹.

El 10 de Agosto de 2006, el presidente Alfredo Palacio (también posesionado por sucesión tras la destitución del presidente Lucio Gutiérrez), presenta la actualización del Libro Blanco. Esta versión contó también con un seminario anterior donde se convocó a académicos y sectores de la sociedad civil; sin embargo, una vez más varios académicos se quejaron de que en el producto final constaba una visión militarista de la seguridad y que no se habían tomado en consideración sus aportes. En palabras de Fernando Bustamante: "ahí se desliza un posible malentendido. Yo, en un seminario, hice una presentación sobre el tema, pero mi participación no fue más allá"⁷⁰. Esta vez el Libro Blanco fue redactado por un Consejo de Generales.

La evolución entre el Libro Blanco de 2002 y el de 2006, es mínima; en ambos casos el Libro Blanco cuenta con una amplia descripción del contexto mundial, nacional, económico, social y político, que evidentemente se actualizó en términos estadísticos y situacionales; sin embargo, en lo concerniente a la política de defensa, se mantuvo el mismo enfoque con los mismos problemas conceptuales y teóricos (confusión entre los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional y nuevos conceptos relativos a las amenazas asimétricas y la seguridad multidimensional), con un avance en cuanto al involucramiento de fuerzas militares en asuntos policiales. Bertha García dice: "es una tarea de imagen. Se asumen conceptos nuevos pero se refuerzan aquellos que tenían"⁷¹.

La misma académica se refiere a los elementos novedosos de esta actualización del Libro Blanco del siguiente modo:

⁶⁹ FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; N° 11; p. 3.

⁷⁰ *El Libro Blanco de la Polémica*; p. 16; en Revista Vanguardia; Agosto Septiembre 2006.

⁷¹ *El Libro Blanco de la Polémica*; p. 18; en Revista Vanguardia; Agosto Septiembre 2006.

Camuflado entre los análisis del contexto internacional, las notas sobre gasto militar, la disposición de fuerzas, el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, etc., apareció en este Libro ‘la nueva Política de Defensa Ecuatoriana: lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la piratería, tráfico de ilegales, contrabando, etc.’ Esto es, la concepción hemisférica de defensa de los Estados Unidos, de cuerpo entero en la política nacional del Ecuador⁷².

En efecto, la militarización de actividades policiales está amparada bajo el principio de que “En el actual escenario estratégico, una separación rígida entre los campos interno y externo no corresponde a un mundo cada vez más integrado...”⁷³; y más específicamente cuando el Libro Blanco en su Cap III, expresa: “En la actualidad, las amenazas a la seguridad más significativas son aquellas que se derivan del riesgo de extensión de situaciones de violencia más allá de las fronteras, con acciones de fuerza, proveniente de grupos ilegales armados; y, con diverso grado de incidencia, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo”⁷⁴.

A parte de la progresión que se observa en la militarización del tema narcotráfico desde el Primer Libro Blanco hasta el publicado en 2006, un tema de vital importancia es el del crimen organizado, que al ser militarizado sin la especificación de en qué casos y qué competencias asumen las FF.AA., les concede una discrecionalidad para actuar dentro del país en tareas de seguridad propias de la policía. Estas tareas, no son parte de la razón de ser del aparato militar, pero aun más

⁷² FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; N° 18 p. 1

⁷³ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; CAP 1; en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

⁷⁴ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; CAP 3; en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

grave, estas tareas, asumidas por las fuerzas armadas, no están bajo el marco normativo que regula el accionar de la policía por lo que el ciudadano queda desamparado en términos legales frente a la intervención interna del aparato militar ecuatoriano.

En cuanto a la situación de la frontera norte, el Libro Blanco refuerza la idea sobre el riesgo que representa para el Ecuador el conflicto interno colombiano, por lo que señala que dada la necesidad de vigilancia y protección de fronteras “el dispositivo militar fue modificado, y se readecuaron los medios, instalaciones y entrenamiento, mejorando las capacidades operativas, administrativas y logísticas”⁷⁵.

Cabe, señalar que la segunda versión del Libro Blanco hace un mayor esfuerzo que el primero por separar, desde lo conceptual, la noción de seguridad y defensa; sin embargo mantiene un enfoque de respuesta militar en ambos casos, por lo que al final el Libro Blanco se mantiene como una política militar, y al describir tantos asuntos de la política estatal (política exterior, social y económica); deja abierta la puerta para que sean las fuerzas armadas las que asuman las problemáticas que se describen.

En palabras de José Hernández, director editorial de revista Vanguardia, los efectos del Libro Blanco de 2006 son:

Primero, puede tensionar, en forma estructural, la relación militar con la Cancillería. Allí hay funcionarios que creen que los militares se están atribuyendo competencias que no les da la Constitución. Segundo, los involucra (a los militares) en una lucha – la del narcotráfico – que es una tarea de la Policía. Tercero, amplía su intervención pues cuando se habla de seguridad – y sobre todo a la hora de la paranoia terrorista –

⁷⁵ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. II; en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

ningún sector escapará a su vigilancia. Es decir, bajo los presupuestos del nuevo Libro Blanco el poder militar se expande⁷⁶.

Planteados los elementos de análisis de los párrafos anteriores, podemos decir que la política de defensa del Ecuador ha evolucionado desde su enunciado formal en 2002, a la consolidación de una visión militarizante de la seguridad, acentuada en los viejos principios de la doctrina de seguridad nacional, con la vinculación de nuevas prioridades de seguridad importadas desde las corrientes globales (en especial desde la política de seguridad de Estados Unidos) de securitización, como la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo.

Evolución del Presupuesto de la Defensa en Ecuador (2002 – 2005)

Una de las expresiones del Estado en donde se refleja su política con respecto a un sector, se encuentra en los recursos que éste otorga al sector para su funcionamiento. En este sentido, en el presente acápite y como complemento al estudio de la evolución de la política de defensa en el Ecuador, se estudiará la evolución del presupuesto de la defensa entre el año 2000 y 2005.

Formulación⁷⁷

El Proceso de formulación del Presupuesto General del Estado ecuatoriano está fundamentado en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y su Ley Orgánica reformativa; en la Ley de Transformación Económica del Ecuador; y, en la Ley de Presupuestos del sector público.

⁷⁶ HERNÁNDEZ, José; *El Libro Blanco Expande el Poder de los Militares*; p. 14; en Revista Vanguardia; Agosto Septiembre 2006.

⁷⁷ Basado en: GARCÍA GALLEGOS, Bertha; El Proceso Presupuestario del Sector Defensa en el Ecuador; en FUNDACION DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *La Administración de la Defensa en el Ecuador*.

Tras la reforma económica y financiera emprendida en el año 2000, la formulación del Presupuesto del Estado se concentra principalmente en el Poder Ejecutivo, que a través de su Ministro de Economía, estructura el presupuesto del Estado que luego es revisado por el Legislativo. El Poder Legislativo no puede modificar el gasto total y lo único que puede hacer es una redistribución de recursos entre partidas generales.

El proceso que emprende el Ministerio de Economía para el diseño inicial del Presupuesto consiste en primer lugar en la elaboración de la Guía Metodológica de Programación y Formulación Presupuestaria. Esta Guía recoge lo estipulado por la SENPLADES⁷⁸, en cuanto a planificación e inversión pública, además de fijar los techos presupuestarios acordes con la política macroeconómica.

Una vez expedida la Guía Metodológica, las Instituciones del Estado, con base en su Plan Operativo Institucional, formulan sus presupuestos y los envían al Ministerio de Economía y Finanzas y tras un proceso de ajustes se llega a una propuesta consensuada o el Ministerio de Economía y Finanzas impone su criterio y envía el proyecto al Legislativo.

El Legislativo tiene del 1 de septiembre al 30 de noviembre de cada año para revisar este presupuesto y hacer modificaciones (que como ya se mencionó no pueden modificar el gasto total). La Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario, encargada de emitir el informe que debe ser aprobado por el pleno del Congreso en un solo debate, se convierte en la última instancia en la que las instituciones cabildean la mayor asignación de recursos antes de que el presupuesto final sea aprobado por el pleno del Congreso o que el presupuesto quede estipulado como lo presentó originalmente el Ministro de Economía y Finanzas.

⁷⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

El sector de defensa dentro del presupuesto sigue la lógica de *inercia* que siguen todas las demás instituciones, es decir que para la formulación del presupuesto anual, se parte de las partidas previamente asignadas y se solicita nuevas de ser necesario, pero en todo caso, no se ve cambios fuertes en la estructuración de los rubros de defensa. Adicionalmente, y como se vio en un acápite anterior, el divorcio entre el ejecutivo y las FF.AA. también se da a nivel del órgano de planificación SNPLADES, por lo que en los lineamientos que esta Secretaría emite y que son plasmados por el Ministerio de Economía y Finanzas, no se toca en absoluto al sector de FF.AA. dentro de la planificación.

La transparencia en la ejecución del presupuesto asignado a FF.AA. ha tenido avances significativos en los últimos años permitiéndonos (como se verá a continuación) desglosar los rubros de gasto, sin embargo, aún quedan elementos que por razones de seguridad nacional no se detallan por lo que este estudio se concentrará en las cifras macro para el análisis del referido presupuesto.

Presupuesto anterior a 2002

Si se analiza el porcentaje del Presupuesto General del Estado que Ecuador destina a defensa, es evidente que la firma de la paz con el vecino país del sur, Perú, tuvo un efecto casi inmediato en el presupuesto de la defensa y en la proporción de éste en relación al total del presupuesto. (*Ver Cuadros 1, 2 y 3*)

En 1999 el presupuesto destinado a la defensa se redujo a la mitad de lo que se presupuestó en 1998, para 2000 el presupuesto en cantidad nominal comienza a incrementarse aunque proporcionalmente se mantiene en el nivel alcanzado en 1998.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA

RUBROS	1997			1998		
	Inicial	Codificado	Devengado	Inicial	Codificado	Devengado
Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Gastos en Personal	\$326.916.512.66	\$398.692.141.52	\$379.772.277.21	\$358.776.062.11	\$483.472.341.59	\$483.454.528.83
Bienes y Servicios de Consumo	\$45.382.033.46	\$39.710.804.22	\$35.744.697.91	\$38.686.268.95	\$40.756.213.54	\$40.756.211.26
Otros Gastos	\$14.003.017.77	\$502.125.25	\$502.125.25	\$740.337.67	\$0.00	\$0.00
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$21.124.300.61	\$81.518.411.04	\$78.105.221.18	\$16.188.906.05	\$23.080.944.28	\$22.919.967.92
Bienes y Servicios de Consumo para Inversión						
Obras Públicas	\$0.00	\$5.218.606.45	\$4.092.213.99	\$0.00	\$12.902.234.70	\$1.116.375.82
Transferencias para Inversión						
Activos de Larga Duración	\$0.00	\$350.876.33	\$350.876.33	\$0.00	\$758.391.91	\$758.391.91
Amortización Deuda Pública						
Gastos	\$407.425.864.50	\$525.992.964.81	\$498.567.411.87	\$414.391.574.78	\$560.970.126.02	\$549.005.475.74
MDN (Gastos-Ingresos)	\$407.425.864.50	\$525.992.964.81	\$498.567.411.87	\$414.391.574.78	\$560.970.126.02	\$549.005.475.74
<i>COSENA</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Gastos en Personal	\$1.358.003.52	\$1.826.813.61	\$1.790.206.42	\$1.582.183.04	\$1.640.333.19	\$1.622.109.25
Bienes y Servicios de Consumo	\$205.366.44	\$352.335.46	\$352.335.46	\$172.478.13	\$164.964.54	\$153.887.50
Gastos Financieros						
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$130.452.41	\$109.304.89	\$106.328.54	\$0.00	\$51.084.07	\$42.992.05
Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión						
Otros Gastos	\$26.880.02	\$0.00	\$0.00			
Obras Públicas	\$0.00	\$31.433.039.96	\$31.433.039.96			
Activos de Larga Duración	\$0.00	\$31.633.89	\$31.633.89	\$97.632.59	\$1.616.080.20	\$1.569.082.31
COSENA	\$1.720.702.39	\$33.753.127.81	\$33.713.544.27	\$1.852.293.76	\$3.472.462.00	\$3.388.071.11
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
Gastos	\$1.720.702.39	\$33.753.127.81	\$33.713.544.27	\$1.852.293.76	\$3.472.462.00	\$3.388.071.11
COSENA	\$1.720.702.39	\$33.753.127.81	\$33.713.544.27	\$1.852.293.76	\$3.472.462.00	\$3.388.071.11
Total Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Total Gastos	\$409.146.566.89	\$559.746.092.62	\$532.280.956.14	\$416.243.868.54	\$564.442.588.02	\$552.393.546.85
TOTAL (Gastos - Ingresos)	\$409.146.566.89	\$559.746.092.62	\$532.280.956.14	\$416.243.868.54	\$564.442.588.02	\$552.393.546.85
% de Presupuesto General			10.77%			11.73%

Elaborado por el autor

Fuentes: Reportes presupuestarios de 1997 a 2005, MEF

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA

RUBROS	1999			2000		
	Inicial	Codificado	Devengado	Inicial	Codificado	Devengado
Ingresos		\$0.00	\$0.00		\$0.00	\$0.00
Gastos en Personal	\$265.701.052.46	\$270.607.605.27	\$270.607.605.27	\$120.481.110.20	\$198.727.723.30	\$197.245.405.61
Bienes y Servicios de Consumo	\$17.764.654.30	\$14.717.491.37	\$14.459.581.49	\$11.040.560.80	\$31.855.560.26	\$29.578.757.00
Otros Gastos				\$0.00	\$0.00	\$0.00
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$11.384.324.48	\$8.765.124.34	\$8.765.124.34	\$18.432.497.20	\$38.143.706.08	\$37.124.142.54
Bienes y Servicios de Consumo para Inversión				\$0.00	\$252.000.00	\$202.000.00
Obras Públicas				\$0.00	\$370.212.66	\$258.179.68
Transferencias para Inversión				\$60.000.00	\$828.501.66	\$828.497.66
Activos de Larga Duración	\$822.047.68	\$263.062.41	\$263.062.41	\$0.00	\$800.000.00	\$800.000.00
Amortización Deuda Pública				\$0.00	\$0.00	\$0.00
Gastos	\$295.672.078.92	\$294.353.283.39	\$294.095.373.51	\$150.014.168.20	\$270.977.703.96	\$266.036.982.49
MDN (Gastos-Ingresos)	\$295.672.078.92	\$294.353.283.39	\$294.095.373.51	\$150.014.168.20	\$270.977.703.96	\$266.036.982.49
<i>COSENA</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Gastos en Personal	\$801.983.23	\$930.156.62	\$930.156.62	\$479.143.20	\$711.066.49	\$701.064.28
Bienes y Servicios de Consumo	\$93.032.67	\$75.461.22	\$75.461.22	\$49.779.03	\$189.669.30	\$165.165.33
Gastos Financieros				\$0.00	\$1.183.64	\$0.00
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$61.038.67	\$415.273.23	\$415.273.23	\$60.592.00	\$229.079.46	\$192.363.00
Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión				\$0.00	\$8.000.00	\$8.000.00
Otros Gastos				\$0.00	\$0.00	\$0.00
Obras Públicas						
Activos de Larga Duración	\$16.764.15	\$19.107.51	\$19.107.51	\$7.200.00	\$30.700.00	\$28.580.00
COSENA	\$972.818.72	\$1.439.998.58	\$1.439.998.58	\$596.714.23	\$1.169.698.89	\$1.095.172.61
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Gastos	\$972.818.72	\$1.439.998.58	\$1.439.998.58	\$596.714.23	\$1.169.698.89	\$1.095.172.61
COSENA	\$972.818.72	\$1.439.998.58	\$1.439.998.58	\$596.714.23	\$1.169.698.89	\$1.095.172.61
Total Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Total Gastos	\$296.644.897.64	\$295.793.281.97	\$295.535.372.09	\$150.610.882.43	\$272.147.402.85	\$267.132.155.10
TOTAL (Gastos - Ingresos)	\$296.644.897.64	\$295.793.281.97	\$295.535.372.09	\$150.610.882.43	\$272.147.402.85	\$267.132.155.10
% de Presupuesto General			6.94%			8.02%

Elaborado por el autor

Fuentes: Reportes presupuestarios de 1997 a 2005, MEF

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA

RUBROS	2001		
	Inicial	Codificado	Devengado
Ingresos	\$0.00		\$0.00
Gastos en Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Otros Gastos	\$344.170.473.00	\$381.545.871.29	\$381.604.871.29
Transferencias y Donaciones Corrientes			
Bienes y Servicios de Consumo para Inversión			
Obras Públicas			
Transferencias para Inversión			
Activos de Larga Duración			
Amortización Deuda Pública			
Gastos	\$344.170.473.00	\$381.545.871.29	\$381.604.871.29
MDN (Gastos-Ingresos)	\$344.170.473.00	\$381.545.871.29	\$381.604.871.29
Rentas de Inversiones y multas			
Otros Ingresos	\$88.974.05	\$78.387.05	\$50.981.65
Venta de Activos de Larga Duración			
Saldos disponibles y otros			
COSENA	\$88.974.05	\$78.387.05	\$50.981.65
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
Ingresos	\$88.974.05	\$78.387.05	\$50.981.65
Gastos en Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Gastos Financieros			
Transferencias y Donaciones Corrientes			
Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión			
Otros Gastos	\$1.133.800.52	\$2.185.011.96	\$2.151.657.60
Obras Públicas			
Activos de Larga Duración			
COSENA	\$1.133.800.52	\$2.185.011.96	\$2.151.657.60
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
Gastos	\$1.133.800.52	\$2.185.011.96	\$2.151.657.60
COSENA	\$1.044.826.47	\$2.106.624.91	\$2.100.675.95
Total Ingresos	\$88.974.05	\$78.387.05	\$50.981.65
Total Gastos	\$345.304.273.52	\$383.730.883.25	\$383.756.528.89
TOTAL (Gastos - Ingresos)	\$345.215.299.47	\$383.652.496.20	\$383.705.547.24
% de Presupuesto General			6.99%

Elaborado por el autor

Fuentes: Reportes presupuestarios de 1997 a 2005, MEF

Evolución desde 2002 hasta 2005

Tras la reducción del presupuesto entre 1998 y 1999, a partir de 2001 el presupuesto comienza a incrementarse nominalmente, sin embargo, no ha mostrado un cambio drástico de relación porcentual con el total del Presupuesto General del Estado. (*Ver Cuadro 4 y 5*).

El año en que mayor porcentaje del presupuesto se destinó a la defensa fue en 2003, sin embargo en esa oportunidad, la relación no alcanzó la que guardaba el monto destinado a defensa en 1998, año en que se firmó la paz con Perú.

Como podemos observar en el *Gráfico 1* la relación porcentual ha seguido el incremento nominal de fondos, con una curva mucho más suave en variación aunque 2003 se destaca por ser un año en donde tanto la cantidad nominal como el porcentaje del presupuesto alcanza un pico para luego comenzar a reducirse.

Después de la reducción de 1999 el promedio porcentual de lo asignado a defensa a bordeado el 8%, alcanzando picos de 7% en 1999, 2001 y 2005; y, de 10% en 2003. En relación al producto interno bruto del país, el promedio se ha mantenido alrededor del 3%.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA

RUBROS	2002			2003		
	Inicial	Codificado	Devengado	Inicial	Codificado	Devengado
Tasas y Contribuciones				\$25.010.900.17	\$25.010.900.17	\$42.708.806.30
Ventas de Bienes y Servicios				\$24.413.372.13	\$24.413.372.13	\$24.573.771.03
Rentas de Inversiones y multas				\$7.358.375.39	\$7.358.375.39	\$5.651.716.34
Transferencias y Donaciones Corrientes				\$30.700.00	\$30.700.00	\$2.682.188.96
Otros Ingresos				\$538.840.42	\$538.840.42	\$17.748.544.72
Venta de Activos de Larga Duración				\$2.659.413.27	\$2.659.413.27	\$1.331.545.19
Recuperación de Inversiones				\$5.003.552.49	\$5.003.552.49	\$3.390.882.00
Saldos disponibles y otros				\$0.00	\$0.00	\$26.259.500.14
Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$65.015.153.87	\$65.015.153.87	\$124.346.954.68
Gastos en Personal	\$330.720.180.11	\$337.808.221.17	\$338.060.083.46	\$395.903.405.26	\$409.284.869.61	\$410.484.200.24
Bienes y Servicios de Consumo	\$118.178.232.47	\$89.436.248.67	\$89.264.866.07	\$71.774.534.90	\$79.408.387.63	\$111.076.951.46
Otros Gastos	\$796.673.66	\$1.496.673.66	\$1.633.107.72	\$566.330.74	\$566.330.74	\$1.082.313.11
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$59.311.635.94	\$34.391.803.81	\$36.306.274.93	\$29.307.084.00	\$57.505.584.00	\$58.298.862.89
Bienes y Servicios de Consumo para Inversión	\$720.000.00	\$634.439.69	\$820.000.00	\$500.000.00	\$600.00	\$0.00
Obras Públicas	\$4.846.258.45	\$507.918.52	\$10.214.452.50	\$3.547.844.51	\$2.382.244.51	\$6.801.862.11
Transferencias para Inversión						
Activos de Larga Duración	\$10.914.337.83	\$4.924.337.83	\$19.557.403.65	\$15.512.392.05	\$24.211.620.05	\$29.244.622.15
Amortización Deuda Pública	\$30.276.769.32	\$19.904.023.00	\$5.485.200.90	\$121.408.010.00	\$121.408.010.00	\$119.711.310.70
Gastos	\$555.764.087.78	\$489.103.666.35	\$501.341.389.23	\$638.519.601.46	\$694.767.646.54	\$736.700.122.66
MDN (Gastos-Ingresos)	\$555.764.087.78	\$489.103.666.35	\$501.341.389.23	\$573.504.447.59	\$629.752.492.67	\$612.353.167.98
<i>COSENA</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1.891.14	\$1.891.14
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$169.306.69	\$97.552.36
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$60.570.00	\$100.570.00	\$93.660.00
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1.800.00	\$1.800.00
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$60.570.00	\$273.567.83	\$194.903.50
<i>COSENA</i>	\$2.237.009.17	\$4.342.922.76	\$3.809.343.59	\$387.118.45	\$401.297.91	\$389.830.92
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1.364.234.91	\$3.237.367.80	\$1.617.428.48
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$405.555.26	\$438.968.22	\$417.952.05
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$125.003.78	\$128.617.25	\$125.092.78
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$352.820.19	\$359.188.08	\$349.852.54
Gastos	\$2.237.009.17	\$4.342.922.76	\$3.809.343.59	\$2.634.732.59	\$4.565.439.26	\$2.900.156.77
<i>COSENA</i>	\$2.237.009.17	\$4.342.922.76	\$3.809.343.59	\$2.574.162.59	\$4.291.871.43	\$2.705.253.27
Total Ingresos	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$65.075.723.87	\$65.288.721.70	\$124.541.858.18
Total Gastos	\$558.001.096.95	\$493.446.589.11	\$505.150.732.82	\$641.154.334.05	\$699.333.085.80	\$739.600.279.43
TOTAL (Gastos - Ingresos)	\$558.001.096.95	\$493.446.589.11	\$505.150.732.82	\$576.078.610.18	\$634.044.364.10	\$615.058.421.25
% de Presupuesto General			9.05%			9.67%
% del PIB			2.89%			3.39%

Elaborado por el autor

Fuentes: Reportes presupuestarios de 1997 a 2005, MEF

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA

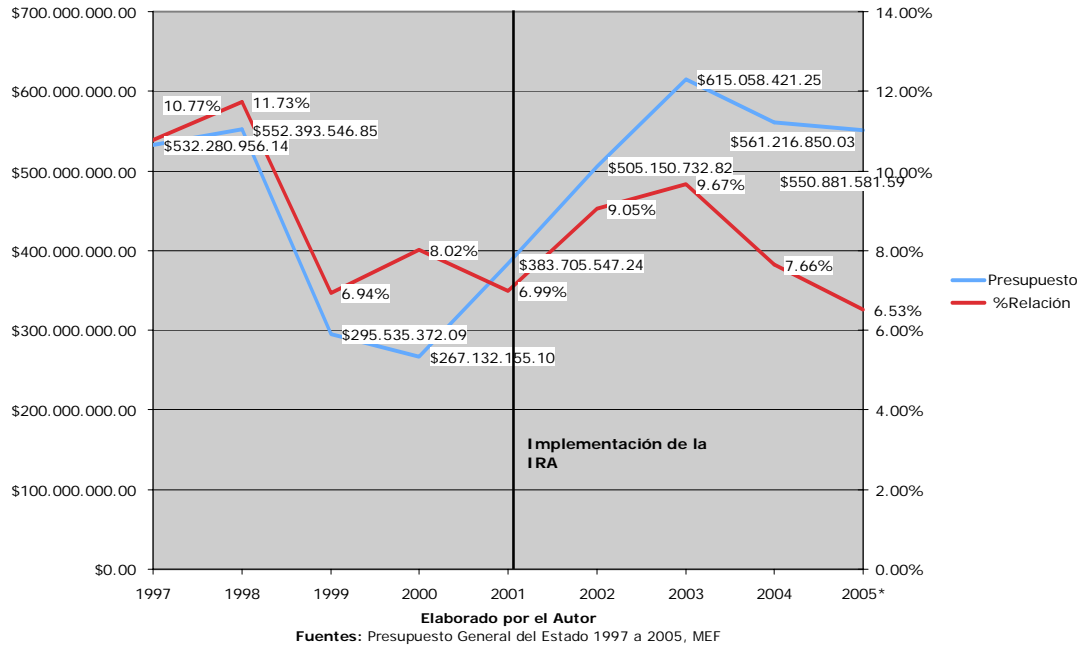
RUBROS	2004			2005*		
	Inicial	Codificado	Devengado	Inicial	Codificado	Devengado
Tasas y Contribuciones	\$46.664.703.10	\$46.664.703.10	\$67.089.112.89	\$43.645.171.21	\$36.214.983.21	\$42.906.887.93
Ventas de Bienes y Servicios	\$15.843.051.52	\$15.313.686.96	\$32.890.320.31	\$11.878.927.47	\$11.878.927.47	\$22.166.482.05
Rentas de Inversiones y multas	\$9.572.393.35	\$9.572.393.35	\$16.807.948.48	\$13.366.014.89	\$13.221.174.89	\$15.673.414.83
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$24.000.00	\$24.000.00	\$0.00	\$15.000.00	\$15.000.00	\$0.00
Otros Ingresos	\$716.279.16	\$716.279.16	\$28.781.272.55	\$297.299.00	\$30.779.00	\$2.344.407.39
Venta de Activos de Larga Duración	\$546.950.00	\$546.950.00	\$1.188.214.95	\$804.800.00	\$804.800.00	\$1.960.157.97
Recuperación de Inversiones	\$1.591.428.00	\$1.591.428.00	\$2.342.855.60	\$741.128.00	\$741.128.00	\$589.380.00
Saldos disponibles y otros	\$0.00	\$529.364.56	\$0.00	\$6.995.829.00	\$6.475.829.00	\$8.226.693.99
Ingresos	\$74.958.805.13	\$74.958.805.13	\$149.099.724.78	\$77.744.169.57	\$69.382.621.57	\$93.867.424.16
Gastos en Personal	\$419.452.674.35	\$422.452.674.35	\$425.502.834.61	\$435.767.405.67	\$472.661.026.32	\$473.122.425.28
Bienes y Servicios de Consumo	\$87.624.405.48	\$90.609.854.98	\$157.075.568.77	\$87.181.724.18	\$84.346.239.63	\$93.420.045.48
Otros Gastos	\$3.881.373.08	\$3.881.373.08	\$1.278.787.85	\$974.888.17	\$974.888.17	\$1.512.475.20
Transferencias y Donaciones Corrientes	\$62.391.370.00	\$57.010.904.00	\$57.010.904.00	\$5.334.913.03	\$5.334.913.03	\$1.646.309.64
Bienes y Servicios de Consumo para Inversión	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
Obras Públicas	\$1.500.000.00	\$33.272.128.32	\$16.410.883.00	\$2.655.350.34	\$4.106.103.86	\$8.009.759.21
Transferencias para Inversión						
Activos de Larga Duración	\$11.883.653.22	\$29.553.983.83	\$50.582.626.38	\$58.259.149.94	\$50.232.056.23	\$64.429.014.66
Amortización Deuda Pública	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
Gastos	\$586.733.476.13	\$636.780.918.56	\$707.861.604.61	\$590.173.431.33	\$617.655.227.24	\$642.140.029.47
MDN (Gastos-Ingresos)	\$511.774.671.00	\$561.822.113.43	\$558.761.879.83	\$512.429.261.76	\$548.272.605.67	\$548.272.605.31
<i>COSENA</i>	<i>\$1.400.00</i>	<i>\$71.400.00</i>	<i>\$1.212.82</i>	<i>\$1.400.00</i>	<i>\$13.978.00</i>	<i>\$7.609.00</i>
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	<i>\$10.000.00</i>	<i>\$173.041.60</i>	<i>\$8.309.14</i>	<i>\$10.000.00</i>	<i>\$107.588.64</i>	<i>\$51.878.66</i>
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	<i>\$96.000.00</i>	<i>\$6.500.00</i>	<i>\$15.050.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$6.077.52</i>	<i>\$4.393.20</i>
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$1.528.25</i>	<i>\$1.528.25</i>
Ingresos	\$107.400.00	\$250.941.60	\$24.571.96	\$11.400.00	\$129.172.41	\$65.409.11
<i>COSENA</i>	<i>\$457.847.43</i>	<i>\$522.475.09</i>	<i>\$517.870.54</i>	<i>\$441.316.42</i>	<i>\$546.259.93</i>	<i>\$539.830.45</i>
<i>Dirección Nacional de Defensa Civil</i>	<i>\$1.190.695.96</i>	<i>\$1.322.147.49</i>	<i>\$1.296.373.15</i>	<i>\$2.162.851.89</i>	<i>\$1.578.344.79</i>	<i>\$1.516.945.40</i>
<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	<i>\$538.609.13</i>	<i>\$75.309.56</i>	<i>\$91.667.50</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>	<i>\$0.00</i>
<i>Dirección Nacional de Movilización</i>	<i>\$200.494.80</i>	<i>\$157.846.55</i>	<i>\$154.756.57</i>	<i>\$171.882.66</i>	<i>\$193.134.20</i>	<i>\$186.925.39</i>
<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>	<i>\$451.823.61</i>	<i>\$424.340.26</i>	<i>\$418.874.40</i>	<i>\$424.340.26</i>	<i>\$433.976.73</i>	<i>\$430.684.15</i>
Gastos	\$2.839.470.93	\$2.502.118.95	\$2.479.542.16	\$3.200.391.23	\$2.751.715.65	\$2.674.385.39
COSENA	\$2.732.070.93	\$2.251.177.35	\$2.454.970.20	\$3.188.991.23	\$2.622.543.24	\$2.608.976.28
Total Ingresos	\$75.066.205.13	\$75.209.746.73	\$149.124.296.74	\$77.755.569.57	\$69.511.793.98	\$93.932.833.27
Total Gastos	\$589.572.947.06	\$639.283.037.51	\$710.341.146.77	\$593.373.822.56	\$620.406.942.89	\$644.814.414.86
TOTAL (Gastos - Ingresos)	\$514.506.741.93	\$564.073.290.78	\$561.216.850.03	\$515.618.252.99	\$550.895.148.91	\$550.881.581.59
% de Presupuesto General			7.66%			6.53%
% del PIB			2.87%			2.66%

Elaborado por el autor

Fuentes: Reportes presupuestarios de 1997 a 2005, MEF

* Se han suprimido las partidas relativas al Hospital Militar, dado que estas no se han tomado en cuenta en el cálculo de años pasados

**GRÁFICO 1
PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA**



Coincidencias entre la política de seguridad estadounidense y la política de defensa ecuatoriana.

A fin de encontrar puntos en común entre la política de seguridad de Estados Unidos y la política de defensa de Ecuador y poder emplear esta información en el análisis correspondiente a la asistencia militar de Estados Unidos, en este acápite se tomarán en cuenta las Estrategias de Seguridad de Estados Unidos, los informes de la implementación de esas estrategias y de la Iniciativa Regional Andina; y los Libros Blancos de la Defensa Ecuatoriana.

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, ese país presentó la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS por sus siglas en inglés) en 2002, la que reemplazó a la anterior estrategia que promulgaba la expansión y el compromiso de Estados Unidos con el resto del mundo. La entonces nueva estrategia de seguridad privilegiaba un enfoque de alianzas militares y justificaba los ataques anticipados como mecanismo principal de proveer seguridad a Estados Unidos.

En 2006 se presentó la actualización de la Estrategia de Seguridad Nacional, que siguiendo los parámetros de la anterior, considera elementos fuera del enfoque militar y procura dar un enfoque multidimensional a la problemática de seguridad mundial: “[...] *four strategic priorities for the region: bolstering security, strengthening democratic institutions, promoting prosperity, and investing in people*”⁷⁹. De cualquier modo, sigue siendo una estrategia, que asienta mucho de su análisis en la óptica militar. Una característica adicional de esta estrategia de seguridad consiste en el mensaje que envía en reiteradas ocasiones con respecto a la determinación de Estados Unidos por hacer de esta estrategia la agenda y parámetro mundial de seguridad. Así la NSS de 2002 dice:

*We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism. This includes: using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose [...]*⁸⁰

En las dos NSS, el principal enemigo a enfrentar es el terrorismo, y se mantienen enemigos anteriores como el tráfico de drogas, armas, personas. La lucha contra estos enemigos se describe ampliamente y en el caso de América Latina se da prioridad a la lucha contra el narcotráfico y contra una amenaza determinada en la NSS de 2006, el populismo anti libre mercado. Al respecto las NSS señalan:

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence

⁷⁹ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2006*; p. 37

⁸⁰ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2002*; p.6

*of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while—as important—we work to reduce the demand for drugs in our own country.*⁸¹

*The deceptive appeal of anti-free market populism must not be allowed to erode political freedoms and trap the Hemisphere's poorest in cycles of poverty. If America's nearest neighbors are not secure and stable, then Americans will be less secure.*⁸²

La política de seguridad de Estados Unidos busca enfoques regionales a los problemas, de ahí su enunciado de trabajar con los organismos existentes en cada región de modo tal que estos asuman responsabilidades compartidas en la provisión de seguridad a la región, y sirvan de canal, adicional a las relaciones bilaterales, para la implementación de la agenda de seguridad norteamericana. En este sentido la NSS de 2002 señala:

*Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.*⁸³

We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the

⁸¹ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2002*; p. 10

⁸² THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2006*; p. 37

⁸³ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2002*; p. 7

*Americas for the benefit of the entire hemisphere.*⁸⁴

En cuanto a la política estadounidense con respecto al Ecuador en el tema de seguridad, es importante considerar la visión que Estados Unidos tiene con respecto a la problemática de seguridad del país; así el General Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en una audiencia frente a la Cámara de Representantes de Estados Unidos, expresó: *“Ecuador remains plagued by illicit trafficking and the presence of FARC members who penetrate its vulnerable northern border. [...] Although our engagement with Ecuador is limited due to ASPA sanctions, we continue to conduct security cooperation activities within our authorities”*⁸⁵.

El objetivo de la asistencia militar de Estados Unidos, de acuerdo a la definición del informe de justificación para la solicitud de fondos de la IRA en el Congreso de Estados Unidos es: *“The objective of assistance to Ecuador is to stop or prevent any spillover of drug trafficking and guerrilla activities from Colombia, and to stop the transit of drugs destined for the United States”*⁸⁶.

Finalmente y con la mayor descripción que se puede encontrar entre los documentos públicos de la política de seguridad estadounidense, la IRA en Ecuador pretende actuar sobre los siguientes puntos:

Our efforts focus on promoting human rights, disrupting and interdicting narcotics and human trafficking, combating terrorism, and advancing sound environmental policies.

Through Andean Counterdrug Initiative (ACI) funding, the United States supports a range of efforts to improve the professionalism and counternarcotics capabilities of

⁸⁴ THE WHITE HOUSE; *National Security Strategy 2002*; p. 10

⁸⁵ *Senate Armed Services Committee, Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander, United States Southern Command Before the 109th Congress*; 2006.03.14, p. 9

⁸⁶ VEILLETE, Connie; *CRS Report for Congress: Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2006 Assistance*; p. 10

Ecuador's national police and military.

ACI funds will assist maritime and coastal cooperation to counter possible exploitation of Ecuador's strategic position for the transshipment of narcotics, precursor chemicals, arms, and migrants. To complement this assistance to the Government of Ecuador's security forces, ACI funds will attempt to mitigate the economic allure of the illegal drug industry by supporting economic development programs in areas that are at particular risk.⁸⁷

Una vez revisados los lineamientos generales de la política de seguridad de Estados Unidos, y tras haber estudiado la evolución de la política de defensa nacional del Ecuador en acápites anteriores de este capítulo, podemos notar la existencia de puntos en común sobre todo en lo referente al peso que tiene el narcotráfico, el terrorismo y, desde la perspectiva norteamericana, la combinación de ambos en la frontera Colombo – Ecuatoriana. Pero a más de esos puntos, se puede notar como la política de defensa ecuatoriana prevé la interrelación de elementos en el escenario mundial que condicionan los asuntos de seguridad, esto lo podemos observar con claridad en el Libro Blanco de 2002 cuando se plantea que “La aceleración del proceso globalizador ha universalizado los progresos políticos, económicos y científicos; pero también ciertos factores de destrucción como el terrorismo y el crimen organizado”⁸⁸.

En ambas ediciones del Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana se plantea como problemas de seguridad el narcotráfico y el terrorismo (entendidas como

⁸⁷ *Política del Departamento de Estado de Estados Unidos para el Hemisferio Occidental*, 2005.02.10, p. 515. Tomado de <http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>

⁸⁸ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2002*; p. 28

amenazas extraterritoriales⁸⁹); sin embargo, y coincidente con las dos ediciones de la NSS, se plantean riesgos adicionales a la seguridad como el crimen organizado, el tráfico de armas nucleares, biológicas o bacteriológicas y la escasez de recursos naturales⁹⁰.

Un asunto que es necesario anotar, es que existe una diferencia fundamental entre la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos y los Libros Blancos de la Defensa ecuatorianos; y es que la estrategia estadounidense, si bien es militarista en aspectos internacionales, es diseñada y presentada desde el ejecutivo; es decir está estructurada desde el poder civil y engloba principios que deberán ser atendidos por todas las instituciones del Estado. Los Libros Blancos de la Defensa Ecuatoriana, si bien, se plantean en principio como políticas de defensa, realizan un análisis mucho más amplio de todo el espectro que engloba la seguridad multidimensional, sin embargo, al haber sido diseñadas por las Fuerzas Armadas, tienen un enfoque de respuesta militar, y tampoco pueden plantear estrategias estatales de seguridad, pues esa tarea es competencia del poder civil. De ahí lo restringido de las respuestas de los Libros Blancos que pese a la gran cantidad de temáticas que abordan, solo pueden plantear soluciones militares a las diversas problemáticas.

Es por la respuesta militar de los Libros Blancos que se ha generado polémica en torno a que se pretenda enfrentar los diversos problemas de seguridad desde la óptica militar; así, el Libro Blanco de 2006 causó especial preocupación en la sociedad ecuatoriana cuando encarga a la defensa el enfrentar las amenazas a la nación; y acto seguido identifica esas amenazas como las derivadas del “riesgo de

⁸⁹ Al ser extraterritoriales, el Libro Blanco justifica el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentarlas.

⁹⁰ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2002*; pp. 29 – 30 y 77 – 82; y, *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. II; en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

extensión de situaciones de violencia más allá de las fronteras”, y “el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo”⁹¹. Si bien existen amenazas externas que requerirán respuestas militares, hay otras que definitivamente deberán ser tratadas por los órganos policiales y judiciales pertinentes y no por las fuerzas armadas.

Como elemento de política de defensa prioritario y como amenaza externa al estado se señala al conflicto interno colombiano y sus posibles implicaciones en el Ecuador y se fija a la frontera norte como prioridad estratégica de la defensa nacional⁹². La edición de 2006 del Libro Blanco plantea que “Los lineamientos de la política de defensa orientan el empleo de las Fuerzas Armadas hacia la vigilancia y protección de fronteras. Consecuentemente, el dispositivo militar fue modificado, y se readecuaron medios, instalaciones y entrenamiento, mejorando las capacidades operativas, administrativas y logísticas”⁹³.

El Libro Blanco 2006, es explícito en señalar que la relación del Ecuador con Estados Unidos es uno de los “principales factores que condicionarían el escenario estratégico”⁹⁴. En el mismo análisis más adelante se hace directa alusión a la política de seguridad norteamericana y al Plan Colombia en relación a la referida política de seguridad norteamericana; textualmente se dice:

Los Estados Unidos mantendrán su política de seguridad orientada a la promoción de la cooperación bilateral y multilateral para combatir el terrorismo internacional, el

⁹¹ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. III en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

⁹² *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2002*; pp. 58, 77 y 107

⁹³ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. II en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

⁹⁴ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. III en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

narcotráfico y el crimen organizado transnacional, conforme a sus intereses⁹⁵.

El conflicto colombiano, con sus repercusiones, y la aplicación del Plan Colombia y el Plan Patriota, con el apoyo directo de los Estados Unidos, continuará siendo otro de los factores que afectarán a la seguridad subregional, y que la agravarán por las dificultades encontradas por las autoridades e instituciones colombianas para controlar plenamente su territorio, lo cual puede generar situaciones complejas y desafíos a la paz y seguridad⁹⁶.

Hasta aquí se puede evidenciar que la incorporación del narcotráfico y terrorismo y su evolutiva militarización en la política de defensa, además del señalamiento de la seguridad en la frontera Colombo – Ecuatoriana; son elementos fundamentales en el análisis del Ecuador, y que dentro de la agenda de Estados Unidos son las prioridades para la región Andina y específicamente para el Ecuador. Además se puede observar *a priori* la intención de los Libros Blancos ecuatorianos de realizar análisis de seguridad con una metodología parecida a la estadounidense; aunque esta intención al final de cuentas se vea truncada por la diferencia en los contextos políticos en los que estos documentos (NSS y Libros Blancos) son elaborados.

Finalmente, y como elemento adicional, cabe señalar que en la política de defensa ecuatoriana se establece una relación cooperativa entre las tareas específicas de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sobre todo en lo referente a fronteras, control aéreo y marítimo, y cuando las amenazas no puedan ser enfrentadas por la

⁹⁵ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. III en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

⁹⁶ *Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006*; Cap. III en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

Policía Nacional⁹⁷. Curiosamente en el informe de la implementación de la política de seguridad de Estados Unidos realizada por el Departamento de Estado de ese país se señala que:

The GOE must improve control over its border with Colombia by building on earlier gains in the readiness, mobility, and communications capability of key units with the aim of restricting the flow of chemical precursors, arms, and other supplies to southern Colombia. To assist in this area, previous Foreign Military Financing (FMF) support and funding from the Narcotics Affairs Section (NAS) focused on providing tactical vehicles, equipment to enhance coastal and riverline mobility, and logistics packages for all three services of the armed forces⁹⁸.

En este texto se evidencia como Estados Unidos no distingue entre policía (Grupo de Operaciones Especiales GOE) y las tres ramas de las fuerzas armadas; a la hora de implementar su cooperación militar.

⁹⁷ Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana 2006; Cap. IV en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135

⁹⁸ Política del Departamento de Estado de Estados Unidos para el Hemisferio Occidental, 2005.02.10, p. 515. Tomado de <http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>

CAPÍTULO III: LA ASISTENCIA MILITAR ESTADOUNIDENSE EN EL MARCO DE LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA

Antecedentes: Asistencia anterior a 2002

Estados Unidos, ha mantenido un programa de asistencia en toda Latino América desde ya hace mucho tiempo; sin embargo, sus intereses de seguridad se han modificado con el tiempo, y así también la asistencia, entendida como un mecanismo “suave”⁹⁹ de ejecución de la política exterior de este país.

Esta evolución de intereses se puede evidenciar en los montos de asistencia que el país del norte ha destinado para propósitos sociales y de desarrollo o, más bien, para temas directamente relacionados con las fuerzas armadas o policiales. (*Ver Cuadro 6*)

En el caso del Ecuador es claro como, pese a los incrementos que se dio en la asistencia militar a finales de la década de los noventa, y el considerable aumento del año 2000 en relación a años anteriores (se duplicó la ayuda), el incremento sustancial se da a partir de 2002, es decir a partir de la ejecución de la Iniciativa Regional Andina; de aquí la importancia de su estudio, ya que esta Iniciativa además es producto de la política exterior y de seguridad que el gobierno de Estados Unidos implantó después de su giro de timón a causa de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

⁹⁹ En Relación con el “Poder Blando”, es decir la influencia no directa en otro país sino más bien a través de una explotación de la imagen positiva del país influyente, en este caso Estados Unidos

CUADRO 6

Asistencia de EE.UU. a América Latina y el Caribe, 1996-2006

Actualizado 11/11/05	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005, est		2006, req	
	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc	MII/ Police	Econ/ Soc
Argentina	9.50	0.00	1.62	0.00	6.06	0.00	7.87	0.00	1.56	0.00	2.28	0.00	3.29	0.00	3.62	0.00	2.05	0.00	2.46	0.00	2.70	0.00
Bahamas	0.53	0.15	1.10	0.19	0.90	0.06	1.28	0.30	2.44	0.20	2.93	0.06	2.91	0.06	2.82	0.05	2.76	0.50	2.72	0.50	2.70	0.00
Belize	0.33	1.02	0.39	0.98	0.70	1.02	0.54	1.23	0.40	1.28	0.82	1.40	0.82	1.46	0.86	1.58	0.88	1.61	0.80	1.72	0.80	1.69
Bolivia	13.27	64.93	17.95	76.89	33.81	65.85	43.51	75.82	49.91	159.77	35.32	73.33	51.85	105.67	53.47	109.79	55.07	102.72	52.07	103.38	45.89	103.38
Brasil	0.20	4.68	3.46	12.66	5.82	10.90	2.36	13.65	5.38	12.87	20.82	15.40	7.01	14.42	6.96	18.77	10.75	18.54	6.68	17.80	6.68	17.57
Chile	0.62	1.65	0.51	1.13	17.48	0.69	1.61	0.00	1.16	0.00	2.46	0.00	1.69	0.00	2.39	0.00	1.55	0.00	1.70	0.00	1.95	0.00
Colombia	54.15	0.62	88.56	0.00	112.44	0.52	309.18	8.75	765.49	214.31	242.97	5.65	401.93	120.30	620.98	136.70	555.07	134.98	641.60	131.29	641.15	138.52
Costa Rica	0.20	1.94	0.33	1.08	0.45	0.66	1.06	0.41	2.96	0.50	1.65	0.49	1.30	0.90	1.15	1.22	0.91	1.40	0.91	1.73	0.96	1.63
República Dominicana	0.52	14.60	1.39	14.11	1.76	13.54	2.31	29.10	1.69	13.70	1.99	20.05	2.39	19.10	1.59	22.50	4.14	31.00	3.26	26.99	3.27	25.98
Caribe del Este	9.72	0.00	3.07	0.00	3.55	0.00	2.55	0.00	3.15	0.00	3.72	0.00	4.26	0.00	2.27	0.00	4.79	0.00	2.73	0.00	2.96	0.00
Ecuador	0.76	12.14	2.76	14.84	5.27	12.48	12.58	17.25	24.97	24.19	19.14	16.37	34.15	36.76	32.62	40.64	35.81	35.90	28.50	37.68	25.26	28.89
El Salvador	0.54	27.22	0.62	32.04	0.78	38.13	0.82	36.48	4.34	36.96	3.15	55.04	10.05	88.96	5.57	40.41	8.49	37.09	5.10	37.15	16.69	27.91
Guatemala	1.53	29.61	2.16	53.89	2.85	64.36	3.23	80.20	3.44	63.25	3.35	57.76	3.66	64.53	2.90	54.98	3.40	47.78	7.26	50.94	2.82	45.65
Guyana	0.29	2.99	0.18	3.46	0.28	4.02	0.47	3.71	0.37	4.20	0.59	5.37	0.69	5.18	0.75	7.70	0.51	11.14	0.45	18.15	0.45	26.82
Haití	3.25	123.50	0.50	95.95	0.94	104.03	0.55	88.38	1.14	78.99	2.98	73.33	3.30	55.52	3.37	71.44	3.67	131.58	3.37	163.15	17.47	181.26
Honduras	0.50	27.37	0.72	28.14	2.92	25.77	1.01	85.92	1.33	33.45	1.78	35.82	1.76	40.12	1.84	52.41	4.61	47.09	3.02	267.99	3.12	48.79
Jamaica	1.35	13.44	1.49	13.23	2.60	13.29	2.55	12.42	2.06	14.86	1.70	15.56	2.90	16.67	2.85	19.83	3.18	21.42	3.17	20.40	2.69	17.09
México	3.38	2.74	79.04	16.27	26.08	10.78	21.30	9.33	16.68	16.31	27.64	20.71	54.30	23.85	29.68	27.95	55.48	33.65	57.82	33.00	50.55	32.89
Nicaragua	0.00	22.08	0.06	27.30	0.07	31.92	0.64	54.40	0.45	31.49	0.55	35.03	1.09	45.65	1.84	52.16	2.70	42.49	2.57	224.69	1.62	43.84
Panamá	0.00	4.98	2.38	4.09	2.59	4.70	3.63	6.37	5.71	6.30	2.10	6.92	11.58	11.14	5.85	11.14	8.78	9.80	7.75	11.56	6.04	11.73
Paraguay	0.19	4.15	1.23	8.11	0.74	9.25	1.15	7.88	0.57	9.10	1.15	12.97	1.00	12.85	1.40	11.93	0.79	12.47	1.30	11.83	0.70	13.73
Perú	27.85	80.88	34.18	93.34	38.32	106.53	40.07	115.75	58.43	107.08	26.06	108.63	78.26	160.67	64.49	144.39	68.87	116.39	54.00	98.69	54.00	98.69
Suriname	0.15	0.73	0.15	0.80	0.08	0.75	0.12	0.86	0.69	0.89	0.15	0.74	0.36	0.84	0.44	1.00	0.29	1.21	0.27	1.26	0.27	1.25
Trinidad y Tobago	0.36	0.00	0.57	0.00	2.63	0.00	0.74	0.00	1.30	0.00	1.36	0.00	0.82	0.00	0.87	0.00	0.49	0.00	0.47	0.00	0.42	0.00
Uruguay	1.38	1.20	0.35	0.68	1.20	0.00	1.91	0.00	0.41	0.00	0.81	0.00	1.90	0.00	1.72	0.00	0.55	0.00	0.97	0.00	0.62	0.00
Venezuela	13.01	0.10	5.76	0.05	7.18	0.41	4.43	0.06	6.68	0.58	3.26	0.20	5.46	2.12	3.76	0.89	4.10	3.75	3.69	1.17	3.77	1.14
Programas Regionales	17.46	104.31	19.37	85.90	20.73	114.61	37.41	135.07	21.21	122.57	23.44	132.56	27.69	137.02	18.56	189.55	14.48	178.71	9.63	132.20	12.26	158.07
Total	161.02	547.01	269.89	585.15	298.23	634.26	504.89	783.35	983.89	952.82	434.16	693.38	716.42	963.80	874.63	1,017.03	854.17	1,021.20	904.25	1,393.25	907.79	1,026.49
Total sin MCA o VIH-Sida	161.02	547.01	269.89	585.15	298.23	634.26	504.89	783.35	983.89	952.82	434.16	693.38	716.42	963.80	874.63	1,017.03	854.17	1,003.06	904.25	950.72	907.79	958.13

Todas las cifras representan millones de dólares estadounidenses

Fuente: Toda la información sobre asistencia utilizada en esta gráfica y reporte proviene de datos oficiales del gobierno de EU. Para ver las fuentes ir a <http://ciponline.org/facts/sources.htm>

Tomado de: LAWGEF, CIP y WOLA, Borrando las divisiones, Diciembre de 2005, p. 21.

Generalidades sobre la Iniciativa Regional Andina (IRA)

La Iniciativa Regional Andina, es la evolución del Plan Colombia y la estrategia de ejecución de la política antinarcóticos de la década de los noventa de Estados Unidos. Esta política se sigue estructurando alrededor de la producción y comercialización de drogas en Colombia, aunque también se muestra un mayor interés sobre la evolución de la guerra interna de Colombia. La Iniciativa Regional Andina muestra una evolución temática en relación a la política antinarcóticos que le precedió, en este sentido, se toman en cuenta elementos como la inestabilidad política que pone a la democracia bajo presión en la subregión, el lento desarrollo económico y el inconsistente progreso hacia la liberalización de la economía; que se vinculan directamente a la masiva producción de drogas que *“representan una amenaza para la salud pública y la seguridad nacional (de Estados Unidos)”*¹⁰⁰.

La Iniciativa Regional Andina fue presentada en 2001, y sus objetivos son:

- La IRA mantiene el apoyo a Colombia en su lucha, al ser la principal fuente de producción de drogas y violencia, al mismo tiempo que amplía el apoyo a los vecinos de Colombia para fortalecer sus esfuerzos por prevenir un “derrame” del conflicto colombiano.
- La IRA tiene considerables incrementos en la asistencia para ayudar a Bolivia y Perú en la vigilancia para impedir el resurgimiento del cultivo de coca, a través de la interdicción y programas alternativos de desarrollo, y apoya los esfuerzos de Ecuador por incrementar el control de su región fronteriza norte.

¹⁰⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Andean Regional Initiative Fact Sheet*; Mayo de 2001; tomado de <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2001/2980.htm>

- La asistencia a Venezuela, Panamá y Brasil se enfoca en el control de fronteras, desarrollo económico, mejora del sistema judicial y asistencia contra narcóticos.
- La IRA provee un equilibrio entre los programas policiales y de seguridad y el desarrollo social y económico. Los proyectos de desarrollo alternativo, reforma judicial y crecimiento económico son importantes componentes de este paquete¹⁰¹.

En el enunciado de la IRA se ha puesto especial énfasis en la importancia que se da a los elementos que no se relacionan directamente con las operaciones policiales o de seguridad sino con elementos relacionados al fortalecimiento de la democracia y con un mayor repartición regional, tanto es así que, de acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, esta Iniciativa entregará menos de la mitad del presupuesto a Colombia, en contraste con lo ocurrido en el pasado, y solo la mitad de ese presupuesto sería destinado a actividades policiales y asistencia en materia de seguridad. La Iniciativa originalmente previó la asistencia a programas antinarcóticos, construcción de instituciones democráticas y asistencia para el desarrollo en siete países: Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Ecuador, Perú y Venezuela. (*Ver figura 4*)

Bajo el mismo razonamiento de desarrollo la IRA incluyó y dio mucha importancia a la extensión y fortalecimiento de la entonces: Acta de Preferencias Comerciales Andinas ATPA, hoy conocida como ATPDA (Acta de Preferencias Comerciales Andinas por la lucha Antidrogas).

¹⁰¹ THE WHITE HOUSE; *Andean Regional Initiative, Fact Sheet*; Marzo 2002; tomado de: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.html>

Figura 4:



Source: Map Resources. Adapted by CRS. (09/02 M.Chin)

Tomado de: Veillette Connie, Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2005 Assistance, CRS Report for Congress.

Ahora bien, la principal crítica que muchos sectores académicos y políticos han presentado sobre la IRA es que si bien, la Iniciativa Regional Andina (también conocida como Iniciativa Andina Contra las Drogas), prevé un incremento en la ayuda económica para el desarrollo llegando a igualar la proporción entre la ayuda militar y la ayuda para el desarrollo, esto no necesariamente se cumple en la medida en la que el Departamento de Defensa de Estados Unidos adquiere mayores fondos en partidas de asistencia militar que no son contabilizados dentro de la Iniciativa Regional Andina que es administrada por el Departamento de Estado, esto menoscaba

el objetivo inicial de equilibrar la asistencia en seguridad y la asistencia para el desarrollo.

La referida migración de los fondos de asistencia del Departamento de Estado al de Defensa, preocupa en la medida en que la canalización de asistencia del Departamento de Defensa no tiene que cumplir lo estipulado en la Ley de Asistencia al Exterior de Estados Unidos, así que puede ser entregada a discreción del ejecutivo; de igual forma, el control del Congreso de Estados Unidos sobre estos fondos es, por mucho, más laxo que el que se aplica a los fondos canalizados a través del Departamento de Estado.

En relación a este tema ya varios analistas han destacado el peligro que representa el que la ayuda militar canalizada a través del Departamento de Defensa, en lugar de aportar en la consecución de los objetivos de la IRA, desgaste aún más la poca legitimidad que las instituciones democráticas tienen en la subregión andina propiciando la falta de transparencia, el abuso sobre los derechos humanos entre otros males.

El gobierno estadounidense podría enviar un mensaje equivocado al enviar su asistencia a través de canales que evaden el control parlamentario y evaden la Ley de Asistencia al Exterior de Estados Unidos, que condiciona la entrega de fondos al cumplimiento de estrictas normas de respeto a Derechos Humanos y subordinación de las fuerzas de seguridad al poder civil.

Sea a través del Departamento de Estado o de Defensa, la proporción entre la asistencia al desarrollo y la militar a la subregión andina ha cambiado drásticamente: “No hace mucho tiempo, sólo a fines de la década de los 90, la asistencia económica a

la región era más del doble de la asistencia militar¹⁰²; hoy, la asistencia militar iguala a la asistencia para el desarrollo y en muchos casos (el de Colombia por ejemplo) la supera. El peligro de esta militarización de la asistencia radica en que, como lo expone el estudio “Borrando las Divisiones”: “Si bien ampliar el concepto de lo que significa la seguridad para los Estados y personas es, en teoría, un concepto positivo, en la práctica podría ser utilizado para justificar respuestas militares a males sociales”¹⁰³.

En la Iniciativa regional Andina, el Ecuador juega un plano secundario pero, sin duda, más importante que el jugado durante la década de los noventa, esto debido a que la intervención militar colombiana (auspiciada por Estados Unidos) ha empujado la producción y procesamiento de cocaína y otras drogas colombianas a los departamentos fronterizos, especialmente al de Putumayo en donde existe evidencia de una vinculación de las FARC y los traficantes y productores, y en donde las autoridades colombianas no han logrado ejercer su autoridad de forma efectiva durante muchos años.

Si bien el Ecuador no ha aceptado realizar operaciones conjuntas ni involucrarse en los problemas de guerra interna de Colombia, como lo evidencia su política de defensa plasmada en las dos ediciones de los Libros Blancos, si ha mostrado un fuerte compromiso con la lucha antinarcóticos del lado ecuatoriano lo que le ha llevado a poner mayor vigilancia en la zona fronteriza. Ha esto se debe sumar que la presión ejercida por las fuerzas armadas colombianas sobre los grupos guerrilleros han ocasionado estragos de violencia en el territorio ecuatoriano (sobrepasamiento de frontera, entre otros), que también ha contribuido a que las

¹⁰² LAWGEF, CIP y WOLA, Borrando las Divisiones, Diciembre de 2005, p. 6.

¹⁰³ LAWGEF, CIP y WOLA, Borrando las Divisiones, Diciembre de 2005, p. 7.

fuerzas armadas ecuatorianas pongan mucha atención y destinen recursos al cuidado de la frontera norte del país. La hoja técnica de la IRA reconoce este escenario y plantea que la Estados Unidos, a través de esa Iniciativa “[...]da apoyo a los esfuerzos ecuatorianos por ganar mayor control en lo región de frontera norte”¹⁰⁴.

Asistencia desde 2002 hasta 2005

Como se pudo observar en el *Cuadro 1*, Estados Unidos ha mantenido una transferencia permanente de ayuda militar y no militar a América Latina, sin embargo, el referido cuadro, también nos permite observar, cómo la ayuda militar ha tomado mayor importancia a partir del establecimiento del Plan Colombia; y lo que nos ocupa en este trabajo, a partir de la implantación de la Iniciativa Regional Andina.

La partida presupuestaria de la Iniciativa Regional Andina vincula los programas de asistencia conocidos previamente como *Internacional Narcotics and Law Enforcement (INL)* y *Internacional Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)*; a estas se adiciona un componente de ayuda para desarrollo alternativo para los cultivos de coca.

Sin ser parte propiamente de la Iniciativa Regional Andina, están directamente vinculados con ella los programas de *International Military Education and Training (IMET)* y el *Foreign Military Financing (FMF)*. Estos programas están tan estrechamente ligados que incluso el informe que el Servicio de Investigación del Congreso (CRS) presenta anualmente sobre la IRA, incluye los rubros de los programas antes mencionados.

Como se planteó ya en un acápite anterior, las transferencias de asistencia militar estadounidense ya no solo se canalizan a través del Departamento de Estado

¹⁰⁴ THE WHITE HOUSE; *Andean Regional Initiative, Fact Sheet*; Marzo 2002; tomado de: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.html>

sino que de más en más, el Departamento de Defensa también dispone de programas que cumplen con este objetivo de asistencia; así, los informes del CRS, también toman en cuenta las secciones 124, 1004 y 1033 del Acta de Autorización de Defensa Nacional de Estados Unidos, que son las que permiten destinar fondos a acciones a nivel internacional que ayuden al combate a las drogas.

De toda esta asistencia, el Ecuador es el cuarto mayor receptor de fondos en América Latina, aunque Colombia es, de lejos, el mayor receptor de asistencia del hemisferio. (Ver Cuadro 7 y Gráfico 2¹⁰⁵)

CUADRO 7

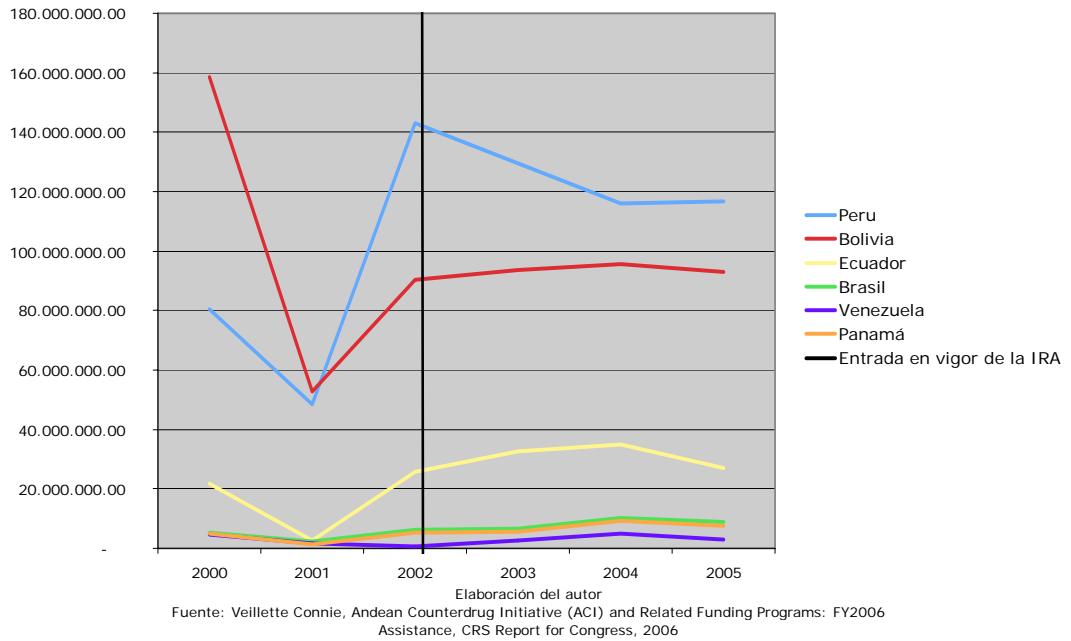
Iniciativa Regional Andina y Fondos de Programas Relacionados						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Colombia	1.124.500.000,00	239.200.000,00	525.200.000,00	766.800.000,00	706.300.000,00	767.800.000,00
Peru	80.500.000,00	48.500.000,00	143.000.000,00	129.700.000,00	116.000.000,00	116.700.000,00
Bolivia	158.500.000,00	52.700.000,00	90.300.000,00	93.500.000,00	95.600.000,00	93.100.000,00
Ecuador	21.700.000,00	2.800.000,00	25.600.000,00	32.500.000,00	35.000.000,00	27.100.000,00
Brasil	5.200.000,00	2.300.000,00	6.400.000,00	6.500.000,00	10.200.000,00	8.900.000,00
Venezuela	4.600.000,00	1.600.000,00	500.000,00	2.800.000,00	5.000.000,00	3.000.000,00
Panamá	5.100.000,00	1.200.000,00	5.200.000,00	5.700.000,00	9.100.000,00	7.600.000,00

Fuente: Veillette Connie, Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Programs: FY2006 Assistance, CRS Report for Congreso, 2006

Antes de estudiar más en detalle los montos que han sido transferidos al Ecuador por concepto de asistencia militar, resulta indispensable entender en qué consiste cada uno de los programas estadounidenses a través de los que se canaliza fondos a Ecuador.

¹⁰⁵ Colombia ha sido excluida de este gráfico para evitar la distorsión que causa la enorme diferencia que guarda con el resto de países.

GRÁFICO 2
IRA y Fondos de Programas Relacionados



Los principales programas administrados por el Departamento de Estado de Estados Unidos son el *Foreign Military Financing (FMF)*, el *International Military Education and Training (IMET)* y la *Andean Counterdrug Initiative (ACI)* o Iniciativa Regional Andina, que junto al *International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)* están bajo supervisión de la oficina de *International Narcotics and Law Enforcement (INL)*.

A decir del Departamento de Estado, el FMF es “el fondo estadounidense para financiar la adquisición de artículos de defensa, servicios y entrenamiento estadounidenses, por parte de naciones amigas, a través de donaciones o préstamos de modo tal que apoye los objetivos de seguridad regional de Estados Unidos y permita a aliados y países amigos mejorar su capacidad de defensa¹⁰⁶”.

El programa IMET, da mucha importancia al intercambio de conocimiento y a la capacitación de los efectivos de naciones amigas, para crear el marco necesario que

¹⁰⁶ U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2005 and 2006*; Volumen I.; Septiembre de 2006

permita una mayor interacción entre las fuerzas armadas aliadas. Este programa pone especial énfasis en la profesionalización de los militares y el respeto al mandato civil. En el caso de Latinoamérica, reconoce que al ser las fuerzas armadas un actor fundamental en la consolidación de los gobiernos democráticos, es de suma importancia que los militares adquieran un fuerte sentido de respeto a la ley y de apoyo al gobierno civil.

El IMET asiste a los aliados y naciones amigas de Estados Unidos en la profesionalización de sus militares, a través de su participación en programas de educación militar estadounidense. La resultante competencia y autosuficiencia de los aliados y amigos de Estados Unidos provee un amplio rango de beneficios a Estados Unidos en términos de seguridad colectiva, estabilidad y paz¹⁰⁷

Pese a ser un programa financiado por el Departamento de Estado, en la mayoría de casos la instrucción es impartida por el Departamento de Defensa de Estados Unidos.

Finalmente, dentro de los programas administrados por el Departamento de Estado, está la Iniciativa Regional Andina (o ACI por sus siglas en Inglés). Este es un programa conjunto con el Departamento de Defensa que tiene por objetivo el combatir el tráfico internacional de drogas, los grupos terroristas y el crimen organizado transnacional a través del fortalecimiento de las instituciones policiales y de seguridad de países clave en la subregión andina¹⁰⁸.

El principal propósito de esta iniciativa es dar a los países andinos la capacidad de identificar y dismantelar las referidas amenazas antes de que afecten suelo estadounidense.

¹⁰⁷ U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2005 and 2006*; Volumen I; Septiembre de 2006

¹⁰⁸ U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2005 and 2006*; Volumen I; Septiembre de 2006

Una vez descritos los programas de asistencia militar administrados por el Departamento, en el caso ecuatoriano, se puede ver que el principal rubro de asistencia al Ecuador es el contemplado dentro de la IRA, en la sección respectiva a las acciones de restricción o interdicción, que son las orientadas al combate y control efectivo del cultivo y procesamiento de drogas. El segundo rubro de importancia es el destinado a la generación de cultivos alternativos a los campesinos que cultivan coca. El tercer rubro es el correspondiente al IMET y finalmente está el rubro de *Foreign Military Financing*. (Ver Cuadro 8)

CUADRO 8

	ACI		FMF	IMET	Total
	Interdict.	Alt. Dev.			
FY2000	13.2	8.0	—	0.5	21.7
FY2001	2.2	—	—	0.6	2.8
FY2002	15.0	10.0	—	0.6	25.6
FY2003	15.0	15.9	1.0	0.6	32.5
FY2004	20.0	15.0	—	—	35.0
FY2005	10.9	14.9	1.0	0.3	27.1
FY2006	8.5	11.5	0.8	0.1	20.9
Total	84.8	75.3	2.8	2.7	165.6

Sources: Figures are drawn from the annual State Department and USAID Budget Justifications for fiscal years 2002 through 2006, the FY2006 Foreign Operations Appropriations Act (P.L. 109-102), and Conference Report (H.Rept. 109-265).

Tomado de: Veillette Conie, Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Programs: FY2006

Como se ha visto en la descripción de los programas administrados por el Departamento de Estado, un elemento fundamental en la asistencia es la educación y entrenamiento para los militares extranjeros; en el caso ecuatoriano, el entrenamiento

no sólo se canaliza a través de estos programas, sino también a través de los programas administrados directamente por el Departamento de Defensa. Los principales rubros de asistencia de Estados Unidos destinada a capacitación se pueden ver en el *Cuadro 9* y, como en el caso de la asistencia, los valores destinados a educación y entrenamiento militar son mayores a partir de la Iniciativa Regional Andina. Cabe señalar que los efectivos entrenados no solo son efectivos militares del Ecuador sino también personal policial, sin embargo, el entrenamiento y educación brindada está enmarcada en estrategias militares tanto para el personal de fuerzas armadas como de la policía nacional.

En el *Cuadro 9* también podemos evidenciar la presencia de programas que no fueron descritos en párrafos anteriores, esto es porque los programas adicionales que se presentan en este cuadro no son administrados por el Departamento de Estado, sino que son otorgados directamente por el Departamento de Defensa, aunque están vinculados con la Iniciativa Regional Andina.

Estos programas son el *Aviation Leadership Program (ALP)*, el del *Center for Hemispheric Defence Studies (CHDS)* o Centros Regionales, el *Regional Defence Counterterrorism Fellowship Program (CTFP)*, la instrucción incluida en las ventas de armamento contempladas en el programa de *Foreign Military Sales (FMS)*, la instrucción canalizada a través de la *Section 1004* y las Actividades Conjuntas de Comando, intercambios y actividades de instrucción llevadas a cabo por cualquiera de los Departamentos (de Estado o de Defensa).

El ALP es un programa para pilotos que estén por graduarse y consisten en cursos básicos relativos a aviación e instrucción relativa al marco democrático y legal de Estados Unidos.

Los Centros Regionales, para el caso de América Latina el CHDS, son instituciones de instrucción especializados en los asuntos de seguridad de una región del mundo, estos centros están administrados directamente por el Departamento de Defensa de Estados Unidos.

El CTFP es “... un programa de cooperación de seguridad que involucra a oficiales militares extranjeros , funcionarios de ministerios de defensa y oficiales de seguridad extranjeros y les provee de educación y entrenamiento con la finalidad de aumentar la cooperación regional en apoyo a la Guerra Global contra el Terrorismo (GWOT)”¹⁰⁹.

A través de la *Section 1004* del Acta de Autorización de Defensa Nacional se lleva a cabo el *COUNTER-DRUG TRAINING SUPPORT (CDTS)* este programa de entrenamiento tiene por objetivo el capacitar a oficiales militares y policiales en la lucha antinarcóicos y en la creación de unidades de operaciones especiales para la lucha antinarcóicos.

Finalmente, las actividades conjuntas de comando y los intercambios de personal se realizan en marco de entrenamientos combinados y con la finalidad de afianzar las relaciones y comunicaciones entre las fuerzas armadas estadounidenses y sus pares ecuatorianas.

¹⁰⁹ U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2005 and 2006*; Volumen I; Septiembre de 2006

CUADRO 9

Estudiantes y Valores Destinados a Educación y Entrenamiento por Programa														
Type of Activity	FY 1999 Actual		FY 2000 Actual		FY 2001 Actual		FY 2002 Actual		FY 2003 Actual		FY 2004 Actual		FY 2005 Actual	
	Estu.	Valor	Estu.	Valor	Estu.	Valor	Estu.	Valor	Estu.	Valor	Estu.	Valor	Estu.	Valor
ALP	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	1	\$550,00	4	\$35.650,00	5	\$31.486,00	1	\$20.347,00
CHDS	5	\$35.710,00	12	\$87.828,00	11	\$81.477,00	21	\$112.343,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00
CTFP	0	\$0,00		\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	14	\$187.454,00	133	\$235.148,00
Exchanges	0	\$0,00	2	\$20,00	2	\$0,00	1	\$50.085,00	3	\$162.365,00	3	\$150.245,00	4	\$220.995,00
FMF	60	\$79.068,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$125.339,00	89	\$86.202,00	0	\$107.907,00	22	\$27.259,00
FMS	0	\$0,00	2	\$142.978,00	28	\$269.612,00	156	\$783.750,00	42	\$110.927,00	36	\$522.551,00	5	\$34.232,00
IMET	162	\$222.393,00	94	\$518.000,00	108	\$565.678,00	104	\$634.942,00	116	\$915.782,00	10	\$272.399,00	0	\$0,00
INL (ACI/INCLE)	0	\$0,00	0	\$0,00	30	\$104.280,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00
Misc DoD-DoS Activities	100	\$300.000,00	0	\$0,00	30	\$0,00	0	\$0,00	60	\$0,00	0	\$0,00	25	\$800.000,00
Unified Command Engagement Activities	1	\$0,00	40	\$450.000,00	40	\$353.232,00	0	\$0,00	1	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00
Regional Centers	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	24	\$110.345,00	12	\$45.750,00	32	\$109.500,00
Section 1004	353	\$1.093.142,00	0	\$0,00	650	\$2.041.000,00	984	\$1.711.737,00	323	\$1.597.866,00	106	\$704.087,00	451	\$1.754.617,00
Valores no incluidos	0	\$55.000,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00	0	\$0,00
TOTAL	681	\$1.785.313,00	150	\$1.198.826,00	899	\$3.415.279,00	1267	\$3.418.746,00	662	\$3.019.137,00	186	\$2.021.879,00	673	\$3.202.098,00

Elaborado por el autor

Fuentes: U.S. Department of Defense and U.S. Department of State,

Joint Report to Congress, Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest

In Fiscal years 1999 and 2000, Volumen I, Marzo de 2000

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Joint Report to Congress, Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest, Enero de 2001

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Joint Report to Congress, Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest, Volumen I, Marzo de 2002

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2002 and 2003, Volumen I, Mayo de 2003

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2003 and 2004, Volumen I, Junio de 2004

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2004 and 2005, Volumen I, Abril de 2005

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Joint Report to Congress, Foreign Military Training in Fiscal Years 2005 and 2006, Volumen I, Septiembre de 2006

Como se puede evidenciar, un componente realmente importante de la asistencia militar norteamericana, no se puede medir en términos cuantitativos, sino más bien debe ser analizado desde una óptica cualitativa, ya que la instrucción militar provista por Estados Unidos, evidentemente, buscará transmitir no solo metodologías de combate (por lo que se describió, principalmente en contra del narcotráfico y el terrorismo) sino la política de seguridad de EE.UU., sus interpretaciones y prioridades.

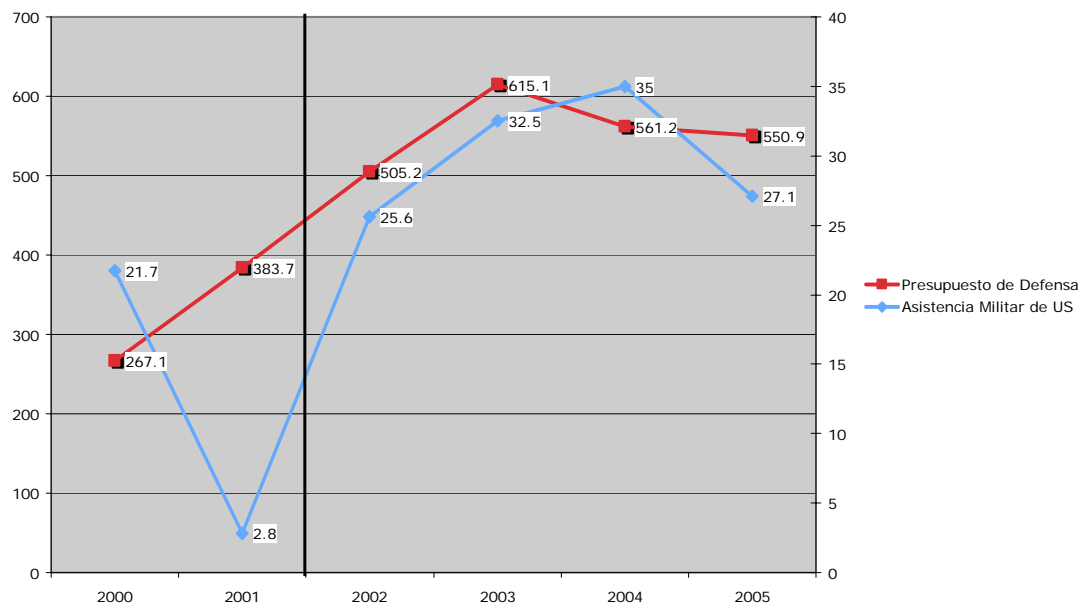
Si bien, no se pudo acceder a la información curricular detallada de cada programa de entrenamiento, por la descripción se entiende que estos programas son de constante actualización en relación a la política de seguridad y prioridades estratégicas de Estados Unidos, por lo que en efecto se confirma que una parte fundamental de los programas, aunque no sea formalmente planteado, es transmitir la visión estadounidense de la problemática de seguridad, y preparar a los miembros de las fuerzas armadas para que se desempeñen de acuerdo con los parámetros que la referida visión determine.

Relación entre el presupuesto y la asistencia militar estadounidense

A fin de mostrar el impacto cuantitativo de la asistencia militar estadounidense en Ecuador, a continuación se presenta una brevísima descripción de la relación entre los montos de asistencia y el presupuesto de la defensa en Ecuador.

GRÁFICO 3

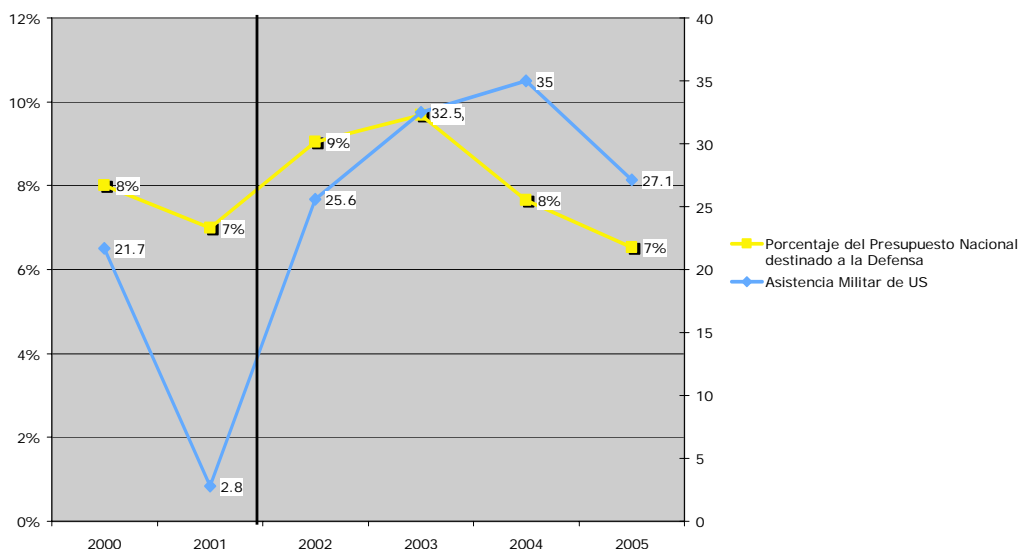
Relación Asistencia - Presupuesto (en millones de dolares)



Elaborado por el Autor
 Fuentes: Presupuesto General del Estado 2000 a 2005, MEF; Veillette Connie, Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs

GRÁFICO 4

Relación Asistencia (en millones de dólares) - Presupuesto (en porcentaje en relacion al Presupuesto Nacional)



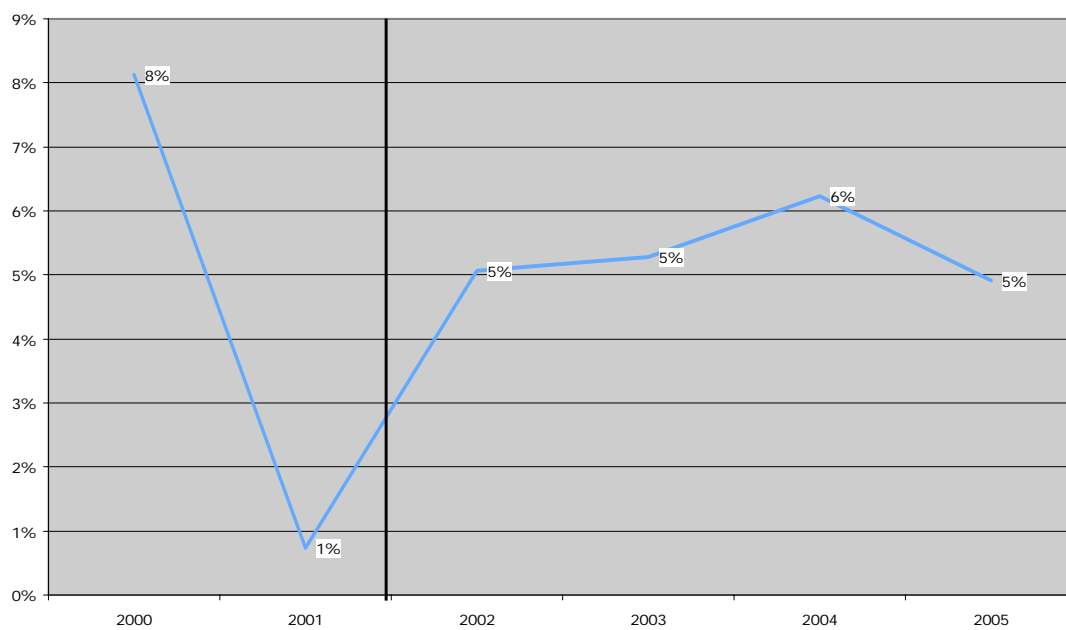
Elaborado por el Autor
 Fuentes: Presupuesto General del Estado 2000 a 2005, MEF; Veillette Connie, Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs

Como se puede observar en los dos cuadros anteriores, existe una tendencia general de decrecimiento entre los años 2003 – 2004 y 2004 – 2005 años en lo referente a los rubros presupuestarios asignados a la defensa y en el porcentaje del

Presupuesto Nacional que se asigna al sector defensa. La asistencia militar también muestra un decrecimiento 2004 – 2005. Como se puede observar, en la comparación de la asistencia con el monto del presupuesto y con el porcentaje del presupuesto total que se asigna a defensa, las líneas de evolución no son completamente dispares; sin embargo, difícilmente se puede evidenciar una relación directa; y mucho menos se podría establecer causalidad entre la evolución de la asistencia y la del presupuesto de defensa de Ecuador.

GRÁFICO 5

Relación porcentual de la Asistencia frente al Presupuesto de Defensa



Fuentes: Presupuesto General del Estado 2000 a 2005, MEF; Velillette Connie, Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs

Como ultimo elemento ilustrativo, se puede observar como la asistencia militar de Estados Unidos a Ecuador, a partir de la implementación de la Iniciativa Regional Andina, representa en promedio un 5% del presupuesto que Ecuador asigna al sector defensa.

CONCLUSIONES

En función de la pregunta de investigación planteada, la primera conclusión a la que este estudio llega es que no ha existido una evolución real en el marco jurídico administrativo de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas durante el periodo 2002 – 2005. El único cuerpo jurídico que fue enteramente remplazado (La Ley Orgánica de FF.AA. por la Ley Orgánica de Defensa) introdujo elementos nuevos como la subsecretaría de defensa, sin embargo, mantuvo en su mayor parte las disposiciones de la Ley anterior que ha mantenido el mismo sentido desde la Junta Militar de 1963.

A parte de la implantación del cargo de viceministro de defensa y de varias asesorías civiles en el Ministerio de Defensa, la configuración administrativa del aparato militar no ha cambiado desde la constitución de 1978; y desde ese entonces se ha mantenido aislada y autónoma de cualquier cambio en el resto del Estado, principalmente por su calidad de garante del orden del país.

En cuanto al despliegue táctico, pese a ser un tema reservado y por lo tanto difícil de investigar, lo que si se ha hecho público es el traslado de un gran número de efectivos, además de armamento e instalaciones de la frontera sur (donde estaban por el conflicto limítrofe con Perú hasta 1998) a la frontera norte. Esto, al menos en un comienzo, más que obedecer a una política de defensa fue producto de la existencia de amenazas reales a la integridad de la población fronteriza y del territorio. De este modo, se puede testificar que son los hechos los que obligaron a que la política de defensa considerara una prioridad a la frontera norte. La relación causal tiene su detonante en la coyuntura, no en la política de defensa. Por otra parte, un hecho que si podría ser producto de la evolución de la política de defensa (se necesitaría un estudio más profundo así como la desclasificación de información hasta ahora reservada, para

afirmarlo categóricamente) es la mayor participación de FF.AA. en tareas policiales en el marco de la lucha contra el narcotráfico.

El hermetismo del marco jurídico administrativo del órgano militar del estado ecuatoriano, heredado de la Doctrina de Seguridad Nacional, contrasta con la política de defensa que sí ha mostrado cierta evolución. El primer hecho fundamental de la evolución de la política de defensa, fue el presentarla como un documento público en 2002 con la edición del Libro Blanco de la Defensa Ecuatoriana.

El Libro Blanco de 2002 ya adopta conceptos internacionales de seguridad, como la seguridad interdimensional planteada en el seno de la OEA, en la que se abarca una amplia gama de aspectos sociales, económicos, militares, etc., que atañen directamente a la seguridad del ser humano. En el Libro Blanco publicado en 2006, el marco conceptual de análisis de la seguridad sigue siendo el adoptado en 2002, sin embargo, las respuestas a las problemáticas de seguridad adoptan un mayor peso militar, que si bien ya lo tenían en la edición de 2002, en 2006 ya son abiertamente expuestas, este es el caso, como ya se mencionó, de la participación de FF.AA. en el control del narcotráfico, tarea eminentemente policial.

La base de esta evolución militarista de la política de defensa se encuentra en dos elementos fundamentales: el primero es el estancamiento doctrinal que hace que pese a que se analicen y adopten nuevos conceptos de seguridad, se los siga observando bajo la óptica de la Doctrina de Defensa Nacional, que ubica a las FF.AA. en la cima de la pirámide estatal; este estancamiento doctrinal es también el que ha evitado una evolución real en el marco jurídico administrativo del aparato militar, ya que para ser garantes del Estado, las FF.AA. no pueden depender de él, y hasta se podría decir, que tienen que abstraerse del mismo Estado al que pertenecen.

El segundo elemento que ha influido en la militarización de la seguridad, es el proceso de la formulación de los Libros Blancos. En principio, estos documentos son la política de defensa del país, sin embargo analizan y presentan lineamientos sobre todo el universo de la seguridad. Su formulación, si bien es competencia y obligación del Presidente de la República, fue encargada a las FF.AA. por lo que existe una primacía de la respuesta militar ante los temas de seguridad abordados por los Libros Blancos.

Paradójicamente, la evolución de esta política de defensa, no ha mostrado cambios significativos en la asignación presupuestaria por parte del Estado al sector de la defensa, Esto en parte obedece a la mecánica de asignación presupuestaria del país que, aunque permite la negociación interna en la que el sector armado tiene gran poder de influencia, está más bien diseñado para seguir una inercia de asignación de recursos evitando cambios fuertes.

Retomando el contenido de los Libros Blancos, es evidente que éstos adoptan y analizan problemas de seguridad planteados en foros internacionales como la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. El principal actor securitizante y militarizante, a nivel internacional, es Estados Unidos, dada su supremacía militar; de allí que es lógico pensar que los problemas enfocados en la política de defensa nacional ecuatoriana tengan relación con los problemas planteados por esa potencia. De manera particular, se puede notar que las prioridades de la defensa ecuatoriana: narcotráfico, terrorismo y la problemática derivada del conflicto interno colombiano en la frontera norte; son las mismas prioridades que Estados Unidos aborda para el Ecuador en su Iniciativa Regional Andina.

Para recapitular, hasta el momento, podemos decir, en relación a la pregunta de investigación de este trabajo, que entre 2002 y 2005, el marco jurídico y

administrativo de las Fuerzas Armadas del Ecuador no ha sufrido una evolución real, pese a las diferentes modificaciones que han tenido lugar. El despliegue táctico, ha seguido la tendencia evidenciada desde 1998, es decir el traslado de tropas a la frontera norte del país y ha incrementado su participación en operaciones policiales. La política de defensa del Ecuador si ha mostrado cambios en su enunciado (cambio retórico) y estos se han enmarcado en un acercamiento a las tendencias globales de securitización y más específicamente a la política de seguridad de Estados Unidos. Esta evolución en la política de defensa no ha tenido un efecto visible, hasta el momento, en el presupuesto ecuatoriano para la defensa.

Una vez señalada la medida en que las FF.AA. y la política de defensa de Ecuador han evolucionado, es necesario señalar si es la asistencia militar estadounidense el principal catalizador de esta evolución.

Lo primero que salta a la vista es que, si bien la asistencia de Estados Unidos se ha incrementado desde la implementación de la IRA, en términos cuantitativos representa un valor mínimo (5% del presupuesto de la defensa del Ecuador), por lo que no es lo suficientemente representativo como para influir en la configuración de la defensa de Ecuador. Ahora bien, no podemos permanecer en un análisis puramente cuantitativo, ya que al observar las características de la referida asistencia, se ve como su principal componente se concentra en los programas de capacitación militar. Estos programas son diseñados e impartidos por el Departamento de Defensa de Estados Unidos y se actualizan y adaptan constantemente (como es lógico) a las necesidades de seguridad de ese país.

El que entre 2002 y 2005, 2.788 miembros de la fuerza pública ecuatoriana se hayan capacitado en Estados Unidos bajo las directrices de las prioridades de su política de seguridad, implica que ha existido un considerable contacto de las fuerzas

ecuatorianas con los conceptos y estrategias para enfrentar las amenazas a la seguridad identificadas por ese país . No se puede ser absoluto en el afirmar hasta que punto existe una influencia directa de Estados Unidos a través de estos programas de entrenamiento, pues esto dependería de muchas variables como las características de los miembros de la fuerza pública que asisten, de los contenidos de los cursos, así como de la formación previa de los efectivos entrenados y su disposición para interiorizar nuevos elementos doctrinales en su vida profesional.

Es, justamente en la formación previa de los efectivos militares, que encontramos una barrera a cambios radicales por la influencia extranjera; es decir, que la educación previa de los efectivos de fuerzas armadas bajo el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (también apoyada por Estados Unidos, en su tiempo), tiene como una de sus características fundamentales, el hermetismo de la estructura de las FF.AA.; así, es posible que se acepte el considerar nuevos problemas, pero la respuesta primera estará enmarcada en la Doctrina de Seguridad Nacional; esto se puede observar claramente, en la evolución de política de defensa, pero el estancamiento en cambios institucionales, de las FF.AA.

La asistencia militar estadounidense que se destina a Ecuador es un instrumento de promoción de la política y prioridades de seguridad de ese país, sin embargo, no existen los elementos necesario para determinar que este sea el principal canal de influencia del país norteamericano, y tampoco que haya desencadenado por sí solo, la evolución de la política de defensa ecuatoriana (como se mencionó antes, no existe una evolución real en la institución de FF.AA.). Sobre esta temática cabría estudiar otros canales como el de la OEA, las Cumbres de Ministros de Defensa Interamericanos, e incluso, mecanismos no institucionales pero consuetudinarios

como la estrecha relación entre los Comandantes del Comando Sur de Estados Unidos y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

Una vez determinadas las conclusiones producto del análisis de la información recopilada en este trabajo, podemos determinar que la asistencia militar de Estados Unidos, no representa una amenaza a la seguridad del Ecuador en términos de su construcción estatal. Ahora bien, el actor securitizante externo, sí ha utilizado la capacidad de securitización de las FF.AA. ecuatorianas, para que sus objetivos de seguridad en la región sean tomados en cuenta y planteados como prioridades de la política de defensa ecuatoriana.

Por otra parte, es necesario tomar nota de que la estructura nacional, pensada desde su constitución, leyes y prácticas políticas, oficializa un estado, en el que las FF.AA. (y no el gobierno civil como en principio debería ser), tienen en sus manos la capacidad de securitizar y militarizar procesos estatales, que no necesariamente requieren una respuesta de ese tipo. Es por estas características y por la sobreautonomía del sector militar en el Ecuador, que la asistencia militar si juega un rol influyente aunque no determinante en la evolución de FF.AA. y política de defensa.

En este mismo sentido, se puede decir que es el actor securitizante interno (FF.AA.) es el que sí puede convertirse en un elemento de peligro para la seguridad, ya que es este actor el que ha planteado una militarización de asuntos policiales, que, al ser enfrentados con una óptica militar, podrían vulnerar las garantías estipuladas en la Constitución.

Cabe destacar que el estado ecuatoriano, si ha acumulado poder (una de las necesidades para alcanzar la estatalidad, de acuerdo con Ayoob), pero que paradójicamente, este poder se ha concentrado en una sola institución que, como se

señaló antes, es prácticamente ajena al Estado en si mismo; esta situación crea un círculo vicioso que consagra el mantenimiento de un estado en el que no se acumula el poder necesario en la sociedad civil y por tanto, el aparato militar se mantiene como entidad autónoma y deliberante en ultima instancia, además de que asume roles que no le corresponden dada la incapacidad del resto del aparato estatal de hacerse cargo de esos frentes (el caso del desarrollo o de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado).

Finalmente y recapitulando, es necesario señalar que la asistencia militar estadounidense en el marco de la Iniciativa Regional Andina no ha desencadenado una evolución en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas; sin embargo si ha influido, por sus características (su principal rubro es la capacitación de integrantes de la fuerza pública), y junto a otros canales de influencia (Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, OEA) en el que la política de defensa ecuatoriana adopte las prioridades de seguridad que Estados Unidos tiene en la subregión andina.

Es necesario recomendar que no se parcialice la visión de la seguridad bajo una óptica estrictamente militar. La definición multidimensional de la seguridad planteada en la OEA, debería permitir un nuevo enfoque para enfrentar los problemas de seguridad a través de estrategias complementarias entre sí y que provengan de los sectores e instituciones diseñadas para este fin, y no desde el estamento militar. La seguridad debe medirse también en términos de desarrollo sustentable, reducción de inequidad, y fortalecimiento de confianza entre países y dentro de los países.

Esta nueva visión de seguridad deberá reflejarse también en la política exterior de los países, de ahí la recomendación que el *Council of Foreign Relations* le hace al gobierno estadounidense en su informe *Andes 2020*:

Andes 2020 thus attempts to redress what the Commission considers to be a major weakness of current U.S. policy, as embodied in Plan Colombia and the Andean Counterdrug Initiative: too great an emphasis on counternarcotics and security issues, and too little emphasis on complementary, comprehensive, regional strategies.¹¹⁰

¹¹⁰ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS; *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*: p. 2,

BIBLIOGRAFÍA

- _____; *Senate Armed Services Committee, Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander, United States Southern Command Before the 109th Congress*; 2006.03.14.
- AYOOB, Mohammed; *State Making, state breaking and state failure*; en Crocker, Chester A.; Osler Hampson, Fen; Aall, Pamela. *Managing global sources of and responses to international conflict*, United States Institute of Peace Press; Washington D.C., Estados Unidos.
- AYOOB, Mohammed; *The Third World Security Predicament*; Lynne Rienner Publishers; Londres; 1995
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, WILDE DE, Jaap; *Security. A new framework for analysis*; Linne; Londres; 2000.
- CADENA, Juan Pablo; *El Plan Colombia y la Política de Seguridad de los Estados Unidos en la Región Andina (Tesis)*; PUCE; Quito, Ecuador; 2006.
- CALLE, Fabián Carlos; *Los lineamientos estratégicos de los EE.UU. post 11-9: algunas de sus implicancias internacionales y hemisféricas*.
- CECEÑA, Ana Esther (Compiladora); *Hegemonías y Emancipaciones en el Siglo XXI*; CLACSO; Argentina; 2004.
- CHOMSKY, Noam; *El mundo después de Iraq*; Txalaparta; País vasco; 2004.
- CHOMSKY, Noam; *Rogue States. The Rule of Force in World_Affaire*; South End Press; Cambridge, MA, Estados Unidos; 2000.
- CLAUSEWITZ, c. Von; *Arte y Ciencia de la Guerra*; Editorial Gijalva; México; 1972
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS; *El Control Democrático de la Defensa en la Región Andina. Escenarios para una Integración Civil – Militar*; Comisión Andina de Juristas; Perú; 2004.
- CORDES; *Democracia y Fuerzas Armadas*; Cordes; Ecuador; 1998.
- COSTA PINTO, L. A.; *Nacionalismo y Militarismo*; Siglo Veintiuno Editores; 1974.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS; *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*
- COX, Michael, IKENBERRY, G. John, INOUCHI, Takashi; *American Democracy Promotion*; Oxford University Press; New York, 2000.
- DONELLY, Jack; *Realism and International Relations*; Cambridge University Press; Cambridge; 2000
- DOYLE, Michael W.; *Liberalism and World Politics*; Grupo Editor Latinoamericano; 1993; Buenos Aires, Argentina.
- ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO; *Memorias del Seminario Internacional. Los desafíos de Sudamérica y su Incidencia Geopolítica en el Ecuador*; Ecuador; 2002.
- FERRAJOLI, Luigi; *Razones Jurídicas del Pacifismo*; Trotta; Madris, España; 2004.
- FUKUYAMA, Francis; *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*; Sine Qua Non; Quito, Ecuador, 2004.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *La Administración de la Defensa en el Ecuador*; V&O Gráficas; Ecuador; 2005.
- GOODMAN, Louis W., MENDELSON, Johanna S.R., RIAL, Juan (Editores); *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*; Lexington Books; Canadá; 1990.
- HARDT, Michael, NEGRI, Antonio; *Imperio*; PAIDOS; Argentina; 2002.
- HILLMAN, Richard S.; *Understanding Contemporary Latin America*; Lynne Rienner Publishers; Inglaterra; 1997.

- HUNTINGTON, Samuel; *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*; PAIDOS; España; 1997.
- JORDAN, Amos A., TAYLOR, William J. Jr., MAZARR, Michael J.; *American National Security*; The Johns Hopkins University Press; Londres; 1999
- LAWGEF, CIP y WOLA; *Borrando las divisiones*, Diciembre de 2005.
- LEAL BUITRAGO, Francisco; *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*; Uniandes; Bogotá, Colombia; 2002
- MEDINA PÉREZ, Pablo; *Política de Seguridad Externa de Estados Unidos a partir del 11 de Septiembre de 2001. Enunciado, Efectos en el Sistema Internacional y Aplicación Geopolítica (Tesis)*; PUCE; Quito, Ecuador; 2006.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL ECUADOR; *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*; Primera Edición; Quito, Ecuador; 2002
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL ECUADOR; *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*; Quito, Ecuador; 2006; en http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL ECUADOR; *Presupuesto General del Estado*; de 1996 a 2006.
- MONTUFAR, Cesar; *Gobernabilidad o el Regreso del Pretorianismo*; Ecuador DEBATE No 47; en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate91.htm>
- MONTÚFAR, Cesar (Editor); *Comentario Internacional. Imperio o imperialismo. La seguridad de Estados Unidos en el nuevo orden global*; Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales; Número 5; I Semestre 2004; UASB; Quito, Ecuador; 2004.
- MONTÚFAR, Cesar y WHITFIELD, Teresa (Editores); *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*; Centro Andino de Estudios Internacionales; UASP; Quito, Ecuador; 2003.
- MOREANO URIGÜEN, Hernán; *Colombia y sus Vecinos Frente al Conflicto Armado*; Abya-Yala, FLACSO; Ecuador; 2005.
- MORGENTHAU, Hans J.; *La Lucha por el Poder y la Paz*; GEL; 1986; Buenos Aires, Argentina.
- NEGRI, Antonio, HARDT, Michael; *Multiude. War and Democracy in the Age of Empire*; The Penguin Press; New York; 2004.
- NEILD, Rachel; *Asistencia Policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos*.
- OIPAZ; *Testimonio de Frontera*; Observatorio Internacional por la Paz; Quito, Ecuador; 2002.
- PONCE, Alexis; *Incendio en los Andes*; Casa de la cultura Ecuatoriana; Quito, Ecuador; 2002.
- PONCE, Alexis; *No estamos preparados para ser el yunque de Colombia*; en Diario EL UNIVERSO, Edición digital; Guayaquil, 26 de abril de 2004; en <http://www.llacta.org/notic/040426a.htm>.
- PROGRAMA DE ESTUDIOS INTERAMERICANOS. UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR; *Diálogo Civil-Militar*; Ecuador; 1997.
- RESDAL y SER (edit.); *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2007*; en <http://www.resdal.org.ar/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>
- RIVERA VÉLEZ, Freddy; *Ecuador: los bemoles de la Guerra contra las drogas*.
- RONCKEN, Theo; *La Lucha contra las Drogas y la Proyección Militar de Estados Unidos: Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe*; Abya-Yala; Ecuador; 2004.
- ROUQUIÉ, Alain; *El Estado Militar en América Latina*; Siglo Veintiuno Editores; México; 1982
- SOBERÓN GARRIDO, Ricardo; *Documento de Análisis del “Plan Patriota” y sus Posibles Consecuencias Regionales*; en

http://www.mamacoca.org/Octubre2004/doc/Documento_Analisis_plan_patriota.htm#_ftn2.

- STORRS, K. Larry, SERAFINO, Nina M.; *CRS Report for Congress. Andean Regional Initiative (ARI): FY2002 Assistance for Colombia and Neighbors*
- THE 9/11 COMMISSION; *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Executive Summary*; Washington D.C., Estados Unidos; 2003.
- THE WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of The United States of America*; Washington D.C., Estados Unidos; 2002
- THE WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of The United States of America*; Washington D.C., Estados Unidos; 2006
- TOKATLIAN, Juan Gabriel; *Estados Unidos como un asunto de seguridad*; en Revista Iberoamericana de Análisis Político.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Country/Account Summaries ('Spigots')*; 2001 a 2005.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2000.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2001.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2002.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2003.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2004.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2005.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE AND U.S. DEPARTMENT OF STATE; *Joint Report to Congreso. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000*, Volumen I, Marzo de 2006.
- VASQUEZ, John A.; *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos* Limusa; México; 1994
- VEILLETTE, Connie; *Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2006 Assistance*, CRS Report for Congress, 2006

Publicaciones Periódicas

- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS – UNIVERSIDAD ARCIS; *Estudios Políticos Militares*; Año 2; N° 4.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA; *Boletín Bimestral*; del N°1 al N° 22.
- *Revista Vanguardia*; Agosto Septiembre 2006; Ecuador
- *Diario Expreso*; 2006.02.02; Ecuador

Principales Sitios de Internet Consultados

- www.ciponline.org
- www.midena.gov.ec
- www.state.gov
- www.whitehouse.gov