

# **Los Libros Blancos y la relación civil – militar: Debate y formulación de la política de defensa en Ecuador**

**Dr. Pablo Celi  
Ecuador**

[pceli@interactive.net.ec](mailto:pceli@interactive.net.ec)

## **I. Proyección de los Libros Blancos en la relación civil – militar y la política de defensa**

La formulación de una política de defensa en contextos democráticos es concurrente con la conformación de una comunidad de defensa nacional basada en amplios consensos, dotada de una elevada conciencia ciudadana sobre las funciones actuales de la seguridad y la defensa y generadora de una participativa movilización de actores sociales para la construcción sistémica de la seguridad en sus diversas dimensiones, no exclusivamente militares.

Los Libros Blancos, al dar cuenta del sentido público y social de la política de defensa y su socialización desde una perspectiva estratégica, permiten a los Estados la formulación de una agenda común a los diversos sectores sociales, constituyéndose en escenario de consensos de amplio espectro capaces de funcionar como orientadores de la acción social y factores de integración nacional.

A partir de una noción multidimensional de la seguridad, no exclusivamente militar, que engloba diversos ámbitos referidos a los factores de riesgo y desequilibrios que impactan sobre las esferas económica, social y política de las sociedades, los estados nacionales y los entornos regionales, se torna imperativo el involucramiento de diversos sectores y la concurrencia de distintos intereses a la hora de definir los objetivos nacionales y las políticas que les son correspondientes.

Como toda política pública, la legitimidad de la política de defensa se asienta en la efectiva integración de esta pluralidad de actores e intereses dentro de una perspectiva unitaria y dinámica, mediante una adecuada información, conocimiento y asunción de la seguridad y el ejercicio de la defensa nacional como una función y un ámbito institucionalizado, con reconocimiento social y político.

El proceso de discusión de la política de defensa en torno a la elaboración de los Libros Blancos, propicia la apertura de espacios de participación democrática de todos los actores sociales, políticos, económicos y militares, en la definición y proyección de los asuntos relacionados a la Seguridad y Defensa, sirviendo de base para ampliar los alcances temáticos del denominado diálogo civil – militar.

La definición de las líneas estratégicas de conducta estatal, recogida en los Libros Blancos, constituye un factor de su institucionalización, pudiendo llegar a configurar mandatos constitucionales correspondientes a los valores a partir de los cuales se orienta el desarrollo de una comunidad nacional de defensa, propiciando su cohesión al interior de una cultura de defensa que fomente una amplia participación ciudadana y constituya un factor que coadyuve a la identidad, la unidad y la integración nacionales, a partir del reconocimiento de la diversidad social y sus potencialidades.

Los Libros Blancos pueden establecer los fundamentos sociales y políticos básicos para una economía de defensa estructural y transparente, en cuanto la formulación concertada, desde una visión de país integral y pública, de los contenidos de la política de defensa y su estructura institucional, posibilita transparentar y sistematizar el gasto militar a través de la elaboración de un presupuesto sistémico, como instrumento de planificación del sector defensa y orienta su adecuado seguimiento y control constitucional.

En el ámbito de la política exterior, el proceso de los Libros Blancos, ofrece un espacio para la aproximación de los conceptos de seguridad y defensa nacionales en contextos regionales, subregionales y bilaterales, lo cual orienta los aspectos normativos y las acciones de Estado en materia de seguridad y la construcción de una imagen internacional armoniosa mediante la promoción de políticas exteriores fundadas en medidas de confianza y seguridad cooperativa.

La naturaleza cooperativa de la seguridad regional y las medidas de confianza mutua, exigen aproximar los componentes de las políticas exterior y de defensa, que se gestionan en esferas institucionales diversas y muchas veces no concurrentes en sus objetivos, formulaciones y procedimientos. Frente a esta demanda, el proceso de los Libros Blancos permite conciliar los progresos que se realizan en el marco de la seguridad internacional, la defensa regional y vecinal, facilitando la construcción de medidas estables de fomento de la confianza mutua entre los países y las sociedades nacionales de la región.

El análisis comparativo de las políticas de defensa y concepciones de seguridad contenidos en los Libros Blancos de diversos estados, favorece la identificación de los diversos niveles relacionados de la seguridad: mundial, regional y vecinal, aproximándonos a formulaciones compartidas sobre la naturaleza de los conflictos, los factores de riesgo y el impacto de los desequilibrios que tensionan la seguridad internacional.

El análisis de caso de los procesos de elaboración de Libros Blancos en América Latina, en los diversos países de la región que los han abordado, desde la comparación de sus intereses nacionales y proyecciones estratégicas, puede abarcar aspectos tan amplios como:

1. Los marcos políticos y los aspectos doctrinarios y teórico – conceptuales en las definiciones de seguridad y defensa. Las nuevas concepciones, no exclusivamente militares de la seguridad y sus relaciones con el sector de la defensa.
2. La caracterización de los conflictos y tendencias del sistema internacional y regional de seguridad y la dimensión de los escenarios prospectivos. La determinación de la región en el contexto global y la caracterización de las asimetrías y segmentaciones subregionales.
3. La tipología de amenazas y factores de riesgo. El debate en torno a la diferenciación de las denominadas amenazas tradicionales, referidas a conflictos de naturaleza interestatal y territorial; y las denominadas nuevas amenazas, en

relación con los nuevos escenarios de la seguridad en un contexto de interdependencias entre fenómenos supraestatales y transnacionales.

4. La organización y estructura institucional de la defensa y sus proyecciones en las funciones y relaciones del Poder Ejecutivo, los Parlamentos y los Ministerios de Defensa. El marco jurídico y las dimensiones institucionales de la seguridad y la defensa en el sistema político y las relaciones entre la política exterior y la política de defensa nacional.
5. Los roles, funciones y estructura de las Fuerzas Armadas. Los procesos de refuncionalización y redimensionamiento institucional del ámbito militar en una seguridad cooperativa.
6. La economía de la defensa, los presupuestos militares y las medidas de homologación en la medición y control del gasto en defensa y sus alcances en la promoción e institucionalización de regímenes de confianza mutua y seguridad colectiva.

En la fase de transición que atraviesa la seguridad hemisférica, la determinación de sus contenidos, ámbitos e instituciones se nutre de los procesos de debate y formulación nacionales de los Libros Blancos.

Al recoger y sistematizar opiniones, propuestas temáticas, metodologías y procedimientos surgidos en los procesos de elaboración del Libro de la Defensa Nacional en cada uno de nuestros países, ampliamos la perspectiva del entorno geoestratégico desde la validación del debate social y el relacionamiento civil - militar en los distintos contextos nacionales y sus proyecciones sobre la seguridad hemisférica.

En la formulación de las políticas de defensa, las sociedades y los sistemas políticos en la región presentan intereses y respuestas diversas ante los nuevos escenarios de seguridad global y regionales y frente a la naturaleza de sus conflictos y su vinculación con las grandes tendencias de reestructuración del contexto mundial.

Los problemas comunes se proyectan sobre contextos sociales y estatales diferentes, con desiguales niveles de desarrollo económico, distintas configuraciones culturales y sistemas políticos con una evolución institucional y un sustento social no homogéneos.

Esta diversidad estructural, contenida en los Libros Blancos, incide en forma diferencial en la reformulación hemisférica de la seguridad y la defensa, en la definición de sus orientaciones, ámbitos y sistemas, en el contexto de una débil integración del escenario continental americano, que no ha permitido aún la definición unificada y consensuada de una agenda de seguridad común, que exprese una proyección estratégica regional compartida.

En la gestión de la seguridad y defensa concurren factores globales, regionales y contextos nacionales, que determinan sus prioridades y jerarquías, las formas institucionales y la sustentabilidad de la cooperación interestatal. Para el sistema interamericano, estos elementos, tienen mucha relación con el impacto que logren los procesos de formulación de los Libros Blancos, en la actual reestructuración de la seguridad y la defensa, que transita entre las nociones de *defensa hemisférica* y la de

*seguridad colectiva regional*, en las que se expresan dos momentos de las relaciones interamericanas y su inserción en las condiciones de la seguridad internacional.

El debate sobre la política de defensa, abierto en torno a la elaboración de los Libros Blancos, pone al descubierto el apareamiento de una nueva jerarquía de elementos que comprometen la seguridad regional en relación con los problemas comunes del desarrollo, la reinsertión internacional de sus economías, las transformaciones en sus sistemas políticos, los acuerdos de integración económica y política, la prevención de conflictos mediante la implementación de medidas de confianza mutua y solución pacífica de las controversias.

En este sentido, los Libros Blancos y su discusión pública se han ido constituyendo en un factor de confianza e institucionalización de la cooperación internacional y de elevación de la cualidad de las relaciones políticas en materia de defensa entre los Estados del área, en cuanto han propiciado un espacio de democratización en la identificación y formulación de los contenidos y prioridades nacionales, al tiempo que aportan a la aproximación de las relaciones interestatales en el hemisferio desde la participación activa de los actores sociales y políticos en torno a los temas de la seguridad y la defensa, a partir de una dinámica de relacionamiento civil – militar que estimula procesos de madurez y desarrollo institucional en las Fuerzas Armadas y los sistemas políticos de la región.

## **II. El proceso del Libro Blanco en el Ecuador**

### ***1. Determinaciones y planteamiento original***

La formulación del Libro Blanco de la Defensa Nacional del Ecuador, publicado bajo el título *Política de defensa nacional del Ecuador*<sup>1</sup>, se produjo en una coyuntura en la que confluieron factores de tipo social, político e institucional, que se habían venido gestando en diversos niveles de la relación civil – militar en el país: sus conflictos y desencuentros políticos, la proyección de las actividades de Fuerzas Armadas sobre ámbitos no exclusivamente castrenses, las tensiones e incertidumbres generadas por el impacto de la violencia vecinal y la implantación subregional del Plan Colombia, el posicionamiento progresivo de los problemas de la seguridad y la defensa en la opinión pública y el debate académico en universidades y centros de formación militar.

Estos factores podrían agruparse en tres grandes campos: a) la evolución y extensión del debate hemisférico sobre seguridad y defensa y el apareamiento o proceso de elaboración de Libros Blancos en varios países de la región; b) la evolución de las relaciones civil – militares en el país; y, c) el desarrollo y proyecciones institucionales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

- a. A partir de la década de los noventa, se va extendiendo en la región el debate político, académico e institucional sobre la problemática de la seguridad y la defensa, en el contexto establecido por el fin de la guerra fría y las demandas de reestructuración de la seguridad hemisférica.

---

<sup>1</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*. Quito, Imprenta Mariscal, diciembre 2002.

En el hemisferio, la formulación de documentos nacionales sobre defensa se dio con antelación en Estados Unidos y Canadá, en la tradición anglosajona de los *White Paper*, sin embargo, una dinámica regional particular de este tipo de formulación política y el carácter civil-militar del proceso de su elaboración se activó desde el Cono Sur, con la formulación de los Libros Blancos en Chile (1997) y Argentina (1999), como expresión de consolidación de sus transiciones políticas y la armonización de la institucionalidad militar con la afirmación de sus regímenes democrático representativos.

Coinciden con este proceso, la proliferación de foros civiles y militares en los que se discute la seguridad, los mismos que van desde los niveles políticos regionales, subregionales y bilaterales hasta los encuentros especializados y de cooperación institucional.

La discusión sobre seguridad y defensa ha venido estructurando diversos escenarios, desde instancias institucionales ligadas al sector defensa como son las Conferencias Ministeriales y reuniones de Comandantes de Fuerzas Armadas, hasta espacios de índole política, incluidas las Cumbres de las Américas y el propio marco institucional de la OEA con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la convocatoria a la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica.

- b. La evolución de las relaciones civil – militares en el Ecuador ha tenido una trayectoria compleja y contradictoria, signada por la elevada presencia política de la institucionalidad militar, su prestigio social y el amplio espectro de sus actividades, más allá de las funciones de seguridad y defensa en su sentido clásico de preservación de la soberanía y la integridad territorial y cuidado del orden interno.

La relación civil – militar ha mantenido una susceptibilidad intermitente entre el desconocimiento y la desconfianza mutuos, en medio de una prolongada crisis del sistema político ecuatoriano que, en reiteradas ocasiones, ha atravesado coyunturas de intervención militar y ha encontrado en Fuerzas Armadas un factor de equilibrio político, reconocido incluso en la definición constitucional que les otorga la condición de garantes del orden constitucional.

La intervención política de Fuerzas Armadas ha sido una constante histórica<sup>2</sup> en Ecuador, ligada a la fragilidad institucional del sistema político ecuatoriano, se ha proyectado en la gestión de crisis y dirimencia de conflictos de autoridad y legitimidad política, en la planificación estratégica institucional y la intervención sobre nudos críticos como la reforma agraria, la industrialización, el comercio exterior, los denominados sectores estratégicos de la economía, fundamentalmente el petrolero, la obra pública, las aduanas, las recaudaciones fiscales, incluso, las bases de representación del actual régimen de partidos y elecciones se establecieron desde la convocatoria de la última dictadura militar.

---

<sup>2</sup> En el Libro Blanco ecuatoriano se recoge esta condición estructural en los siguientes términos: “Las Fuerzas Armadas, a lo largo de su historia, han tenido protagonismo en la conducción del Estado y vinculación con el pueblo. Fueron protagonistas de movimientos encaminados a defender los intereses de sectores medios y populares, como la Revolución Juliana, la expedición del Código del Trabajo o la Reforma Agraria. Este panorama ha contribuido a crear un ambiente de paz que no han tenido sociedades vecinas”. *Política de defensa nacional del Ecuador*, p 53

El sector de la defensa, circunscrito a una función del poder ejecutivo en un régimen político presidencialista, se ha mantenido lejano de un Parlamento ausente de definiciones políticas en materia de seguridad y defensa, reducido a intervenciones ocasionales o indirectas, limitadas a los aspectos presupuestarios y débilmente a los de control institucional, con lo cual el ámbito del relacionamiento civil – militar ha sido difuso y endeble.

Los diálogos civil – militares han sido episódicos, en ocasiones no pasaron de ejercicios académicos o, a lo sumo, alimentaron reflexiones muy genéricas sin trascendencia en las definiciones políticas sobre el sector defensa ni en su estructuración y conducción institucional.

Sin embargo, más allá de esto, las Fuerzas Armadas han gozado en Ecuador de un elevado reconocimiento social afincado en tradiciones históricas que las vinculan con momentos fundantes del Estado nacional, con la defensa de la integridad territorial, con la promoción de valores de unidad e identidad nacional, con la afirmación de derechos sociales, con la trayectoria de la planificación y el desarrollo en las políticas estatales, con el apoyo a sectores deprimidos por sus programas de asistencia comunitaria. Esta condición en la percepción social de la institución armada se convertiría en un factor político muy propicio para el proceso del Libro Blanco.

- c. El desarrollo y las proyecciones institucionales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, venían enfrentando, en la antesala del proceso del Libro Blanco, un contexto de redefiniciones políticas de la relación entre defensa y política exterior, resultante de la resolución jurídico – diplomática del conflicto territorial con Perú, que trascendió en planteamientos, presentes en el ambiente político ecuatoriano, de refuncionalización y redimensionamiento de las Fuerzas Armadas y revisión de los componentes presupuestarios de la defensa nacional.

En este contexto, se fueron dando situaciones de desprestigio institucional y cuestionamientos de prensa en relación con imputaciones de arbitrariedad administrativa y funcional e, incluso, de casos de corrupción por parte de elementos de Fuerzas Armadas en el manejo de recursos públicos.

Se reclamaba una relegitimación de Fuerzas Armadas, desde un ambiente castrense no homogéneo, imbuido de tradiciones corporativistas y demandas de reposicionamiento institucional, en condiciones de obsolescencia de las concepciones y el marco legal de la seguridad nacional, para lo cual se advertía la necesidad creciente de contar con una política de defensa que resuelva la relación entre seguridad y defensa y conceda fundamento a las funciones institucionales del sector militar, más allá de las coyunturas críticas y los deterioros ocasionales en sus relaciones con el ambiente político y social del país.

En este sentido, el Libro Blanco, cumpliría, también, una función de sistematización del pensamiento de Fuerzas Armadas y de cohesión interna, frente a las redefiniciones políticas de la seguridad y sus instituciones.

En este contexto, la convocatoria a la elaboración del Libro Blanco constituyó una iniciativa institucional del Ministerio de Defensa, incorporada a su *Planificación*

*Estratégica 2001*<sup>3</sup>, establecida con el objetivo de definir una perspectiva de defensa nacional, proyectada a cinco años.

Desde la perspectiva del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, el Libro de la defensa debería contener una formulación de la política de defensa nacional que establezca los principios generales y los grandes lineamientos estratégicos, en función al interés nacional y los objetivos del Estado y la nación ecuatorianos, desde el supuesto de que el actor fundamental es el país en su conjunto y no solamente las Fuerzas Armadas; a partir de lo cual, el Libro debería ubicar los objetivos y orientaciones globales de la defensa, describir sus ámbitos, responsabilidades específicas y su entorno social, institucional y sectorial<sup>4</sup>.

En su definición originaria, el proyecto buscaba una significativa reinserción del sector defensa en el escenario social y político nacional, en términos de:

- a. Desarrollar una conciencia ciudadana sobre la significación y alcances de la defensa como responsabilidad colectiva del conjunto social, a fin de garantizar la concurrencia de actores sociales en su formulación.
- b. Incorporar a la sociedad a una comprensión y apoyo a las funciones, misiones y tareas de las Fuerzas Armadas en relación con las políticas y acciones de defensa y seguridad nacional.
- c. Promover una divulgación pública de los objetivos, medios y orientaciones de las políticas y acciones de defensa y seguridad.
- d. Hacer de la formulación del Libro de la defensa una instancia de aproximación entre civiles y militares.
- e. Establecer y desarrollar un conjunto de recursos humanos y materiales para la defensa.

En relación con el proceso de redefiniciones de la Seguridad regional y hemisférica, como ambiente internacional para las proyecciones de la política de defensa nacional, se planteaba:

- a. Determinar su redefinición en el contexto de nuevas realidades internacionales: economía global, reestructuración de los escenarios de alianzas, tendencias políticas, operacionales y tecnológicas del poder militar a nivel mundial, regional y local.
- b. Presentar a la comunidad internacional una política de transparencia y cooperación regional en materia de seguridad y defensa, sobre la base de medidas de confianza mutua y objetivos comunes en materia de seguridad y desarrollo
- c. Formular los fundamentos para una metodología de cálculo del gasto en defensa, para su homologación y estandarización internacional.

---

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. *Planificación estratégica 2001. Visión ministerial 2010*

<sup>4</sup> *Ibid.* p 80 –81.

Recogiendo la experiencia de procesos similares y definiciones compartidas en el ambiente internacional, se planteó que la Política de defensa a ser recogida en el Libro Blanco, buscaría formular un conjunto de principios, que permitiesen definir y estructurar la Defensa Nacional como un bien público y convocar una participación social en torno a su gestión, en la perspectiva de configurar una comunidad de defensa nacional.

Esta política debería establecer las líneas estratégicas de conducta estatal, que expresen y materialicen los mandatos constitucionales inherentes a la afirmación de los valores a partir de los cuales se orienta el desarrollo de una comunidad nacional de defensa, cohesionada por una cultura de defensa compartida por todo el pueblo ecuatoriano.

La expectativa y las incertidumbres rodeaban a la respuesta social acerca de los alcances de una iniciativa que daba un giro al habitual tratamiento de los problemas de la defensa limitado al ámbito militar, en el contexto de una confrontación o un diálogo de distintos, entre civiles y militares, una reserva relativa en los temas, la autodeterminación corporativa del sector militar y el desconocimiento civil de la problemática de defensa y del sector militar en sus aspectos ideológicos, profesionales e institucionales.

Desde algunos sectores políticos y académicos, las inquietudes y cuestionamientos hablaban de si se trataba de un Libro Blanco de la sociedad para los militares o de los militares para la sociedad. No había absoluta confianza en la disposición de Fuerzas Armadas a poner en discusión un ámbito hasta ahora circunscrito en lo fundamental a su gestión institucional y a someterse a las orientaciones y definiciones sociales que surjan del debate, o si la apertura se reducía a la búsqueda de un reposicionamiento social, en medio de una coyuntura de relativa deslegitimación institucional, mediante un proceso controlado dentro de límites en los cuales no se viera afectado un dominio institucional.

Para muchos sectores, incluida una amplia prensa nacional, se trató de poner en discusión la relación de las Fuerzas Armadas con los entornos sociales y estatales, más que definir los contenidos y orientaciones de la política de defensa nacional.

Esta jerarquía, quizá, obedece al desconocimiento en la conciencia social y el ambiente político de los componentes y funciones de la política de defensa, pero sobre todo, al predominio de los problemas y percepciones sociales referidos a las relaciones civil militares, en un país con una significativa intervención política de Fuerzas Armadas y un ámbito de acción institucional muy amplio que incluye actividades no estrictamente castrenses, como la asistencia a comunidades, la obra pública, la gestión de administración pública en algunas áreas y las actividades empresariales.

La decisión sobre la apertura y los alcances del proceso dependía estrictamente de Fuerzas Armadas, ni en el gobierno ni en el parlamento y, mucho menos en sectores sociales y políticos sin trascendencia institucional, estaba presente como prioridad esta demanda de contar con una política de defensa pública y participativa.

En cuanto a su oportunidad política e institucional algunos factores internos y externos, de índole política, social e institucional, no generaban el ambiente más propicio para emprender una aproximación de las relaciones civil – militares a una dimensión más amplia, en torno al debate y definición de los contenidos de la política de defensa, espacio en el que nunca habían incursionado.

En lo político, el escenario era poco auspicioso si consideramos las condiciones de un gobierno de transición en medio de un período de inestabilidad con dos presidentes cesados en sus funciones, un interinazgo de dudoso fundamento constitucional y un levantamiento político – social con intervención de sectores militares; que daban cuenta de la contracción de la representación política y el deterioro institucional de la democracia representativa en el país, expresado en las fracturas políticas y jurídicas de un ordenamiento constitucional frágil y errático<sup>5</sup>, desde la finalización de los gobiernos militares en 1979.

El factor vecinal se proyectaba también, en forma negativa, a partir de la regionalización forzosa del conflicto colombiano: más allá de la resistencia de las Fuerzas Armadas ecuatorianas a intervenir en un conflicto caracterizado como interno de Colombia, la Base de Manta y la militarización de la frontera norte del país, las han forzado a un involucramiento progresivo que modifica sus funciones, afectando su relacionamiento con la población y su posición en el diálogo civil – militar frente a temas de seguridad y defensa.

A todo ello se sumaba el escaso posicionamiento de la temática en el interés social y la agenda de los sectores políticos, muy dependientes de temas inmediatos y clientelares, en el contexto de deterioro de las condiciones económicas de país en el inicio incierto de la dolarización de su economía, resultante de las quiebras fraudulentas de gran parte de la banca y la macrodevaluación que empujó la caída del gobierno de Jamil Mahuad.

Finalmente, en la coyuntura inmediata, se habían levantado algunos escándalos sobre manejo de recursos económicos por parte de elementos de Fuerza Armadas, lo cual amenazaba sus niveles de credibilidad en un medio político y social sobre impregnado del discurso de la anticorrupción, que ha dominado en el último período el escenario político de la azarosa democracia ecuatoriana.

A pesar del contexto adverso, el Ministerio de Defensa dio continuidad al proyecto que se discutía internamente dos años antes y convocó a un proceso nacional de debate público sobre seguridad y defensa nacional, para la elaboración del Libro Blanco.

## ***2. El proceso político y los límites institucionales***

La naturaleza de la convocatoria, fue la de un diálogo nacional *plurisectorial* en cuanto a sus actores y *multidimensional* en sus temáticas, que tenía el propósito de establecer los alcances de la problemática de seguridad y defensa, más allá de los límites en que se había venido dando la relación civil – militar y sus estrechos diálogos de inculpaciones, sospechas y desconfianzas.

Se partió estableciendo que la política de defensa, en cuanto política pública, no es un asunto exclusivamente militar, sino una resultante de consensos sociales y de una participación ciudadana fundamentada en un adecuado conocimiento, información y aceptación, por parte del conjunto de la sociedad ecuatoriana, de los principios e intereses que determinan esta política de estado, a fin de hacer de ella un factor que

---

<sup>5</sup> Celi Pablo, “Vacío de representación política en un país fragmentado”. *Boletín RESDAL*, noviembre 2002.

coadyuve a la identidad, unidad e integración nacionales, desde el reconocimiento de la diversidad social y sus potencialidades, en función de los intereses del país.

Se propuso un proceso de discusión de la política de defensa en torno a la elaboración del Libro Blanco, con una participación democrática de todos los actores sociales, políticos, económicos y militares, en la definición y proyección de los asuntos relacionados a la seguridad y defensa nacionales, proyectado en tres dimensiones:

- a. Ligar la política de defensa a la reforma política y la modernización del estado, el fortalecimiento democrático de la sociedad y la proyección internacional del país, en los actuales escenarios globales y regionales.
- b. Propender a la transparencia y sistematización del gasto militar a través de la elaboración de un presupuesto sistémico, como base de una economía de defensa estructural y pública.
- c. Conciliar los progresos que se realizan en el marco de la seguridad internacional, la defensa regional y vecinal, facilitando la construcción de medidas estables de fomento de la confianza mutua entre los países y las sociedades nacionales de la región.

Las definiciones en seguridad y defensa nacional, la economía de la defensa y la seguridad colectiva y cooperativa en el entorno regional y subregional debían ser asumidas como dimensiones concurrentes y correlacionadas.

En cuanto a su metodología de elaboración, el proyecto del Libro Blanco se planteó inicialmente como un proceso social e institucional<sup>6</sup>, que transforme las condiciones y alcances del diálogo civil – militar, constituyéndose en un espacio para la explicitación de contenidos sobre temas tradicionalmente asumidos por las Fuerzas Armadas.

El propio debate nacional tendría, como un objetivo de extensión, la constitución progresiva de una comunidad nacional participativa en relación con los temas de defensa y seguridad y la construcción de sus espacios institucionales, así como la ampliación de una comunidad de expertos civiles y militares a nivel nacional y la generación de espacios de intercambio, información y cooperación permanentes con el sector defensa.

En cuanto proceso en el que convergían perspectivas sociales e institucionales, debería integrar diversos componentes:

1. Un análisis comparativo de las experiencias internacionales y los procesos de elaboración de Libros Blancos en América Latina, fundamentalmente los de Chile y Argentina, y las perspectivas norteamericana y europea sobre política de defensa y seguridad internacional.

---

<sup>6</sup> La convocatoria inicial consideró la participación de representantes de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, de las diversas instancias de las Fuerzas Armadas, de la Contraloría General del Estado, de la Procuraduría General del Estado, de la Fiscalía General de la Nación, del Consejo de Seguridad Nacional, del Consejo de Modernización del Estado, de la Asociación de Municipalidades, del Consorcio de Consejos Provinciales, del Tribunal Constitucional, de la Defensoría del Pueblo, de los partidos políticos, movimientos sociales, movimiento indígena, de las Universidades, la Iglesia, la Policía Nacional, los medios de comunicación social, diverso tipo de organizaciones no gubernamentales, organismos de Derechos Humanos, Cámaras de la Producción y organizaciones sindicales, entre otros.

2. Un estudio del marco teórico – conceptual que constituye el soporte doctrinario básico de la seguridad y defensa nacional, en la perspectiva de incorporar nuevos enfoques y revisiones conceptuales.
3. Un debate social sobre la política de defensa nacional, como política de Estado.
4. Una evaluación de la realidad interna y externa de la institución militar y sus relaciones con los entornos social y político.
5. Un planteamiento de los escenarios futuros para la seguridad y defensa nacional y la actividad de Fuerzas Armadas, en cumplimiento de sus misiones constitucionales.

El carácter social y participativo de su elaboración constituyó el eje de la orientación metodológica planteada en la convocatoria inicial, destinada a lograr una política integral, resultante del involucramiento ciudadano y el consenso social.

Entre los recursos metodológicos previstos se consideraba el levantamiento de escenarios, el estudio comparativo de la experiencia internacional, encuestas de opinión sectorizadas y a nivel institucional, campañas de difusión social y convocatorias a actores, diferenciadas por ámbitos sectoriales, regionales e institucionales.

Sin embargo de que el proceso contó con una representatividad muy relativa, teniendo en cuenta la escasa concurrencia de actores sociales, la ausencia de los partidos políticos y del sector parlamentario, fue muy importante el interés y participación de actores regionales, alcaldías, consejos provinciales y del sector académico que acompañó al proceso.

El debate abarcó una amplia problemática, relacionada a dos grandes campos, de un lado, la relación civil – militar, y, de otro, la definición, en sí, de la política de defensa. Con lo cual, el debate sobre el Libro Blanco adquirió dos dimensiones distintas y relacionadas: una de tipo político - conceptual, de cara al debate social y la dimensión política de las relaciones civil -militares, y otra, de naturaleza institucional, referida a las funciones y gestión de la seguridad y la defensa, prioritaria para el sector militar.

Dos urgencias, ajenas a las proyecciones inicialmente definidas para el Libro Blanco, afectaron su profundidad y amplitud, una que provenía del campo institucional y otra de índole política, que precipitaron y contrajeron el proceso, sacrificando en mucho su contenido y trascendencia social.

El debate social, inicialmente planteado en varias fases, desde las más genéricas hasta las de mayor especialización, previsto para un año y medio, se redujo en el tiempo a pocos meses y las actividades a tres eventos<sup>7</sup>, ajustándose a los ritmos determinados por procesos institucionales de Fuerzas Armadas y, a las demandas políticas de su

---

<sup>7</sup> El debate social se redujo a tres seminarios: un Seminario Internacional en Quito y dos regionales en Guayaquil y Cuenca, realizados entre los meses de mayo y agosto de 2002, orientados a analizar el entorno geoestratégico y su incidencia en la Seguridad y Defensa Nacional, incorporar a la sociedad en el debate sobre temas de Seguridad y Defensa, considerar las experiencias de otros países, recoger y sistematizar opiniones, propuestas temáticas, metodologías y procedimientos para el proceso de elaboración del Libro de la Defensa Nacional.

conclusión ante la concurrencia de las elecciones presidenciales y el cambio de gobierno.

Posteriormente a este limitado debate nacional, en la elaboración final del libro, el sector de la defensa, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, mantuvieron el control de las decisiones sobre la orientación y alcance del proceso y los contenidos incorporados en el documento final que se denominó *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, en el que se amalgamaron, en un texto de escasa integralidad, criterios institucionales tradicionales sobre defensa nacional con renovados postulados sobre seguridad multidimensional; algunos planteamientos acerca del nuevo enfoque sistémico de seguridad y defensa recogidos del debate internacional; y, alguna propuesta resultante de una opinión social exiguamente expuesta y poco recogida en la formulación oficial del Libro.

Los límites impuestos al proceso determinaron que su proyección sobre la formulación, implementación y ejercicio de una nueva política de defensa nacional, no haya pasado de un marco referencial muy general, sin implicaciones efectivas para las acciones y decisiones en el sector.

A partir del Libro no se han definido nuevos campos institucionales para la seguridad y la defensa nacional, manteniéndose su ubicación funcional en el ámbito del ejecutivo, con una relación muy débil con la esfera parlamentaria.

Tampoco es significativa su proyección en Fuerzas Armadas, algunos de sus niveles no ven claras ni justificadas las funciones institucionales del Libro, por lo cual, en el sector militar no existe una valoración unívoca sobre su trascendencia y sus alcances, se mantienen posiciones diversas acerca de su pertinencia, utilidad y funcionalidad para la estructuración y conducción de la seguridad y la defensa nacional.

A pesar de esta contracción de sus alcances, en una visión de perspectiva, lo más significativo del proceso del Libro Blanco en Ecuador, más que una amplia e integral renovación de contenidos, trascendente en la política de defensa nacional, tiene relación con la apertura de un debate social sobre una temática que se había mantenido lejana de los escenarios de opinión, restringida a los ámbitos institucionales del sector militar.

### **III. Contenidos relevantes de política de defensa en el Libro Blanco de Ecuador**

En los Libros Blancos podemos encontrar conceptos similares en los que se recrea la experiencia y el debate internacional y regional acerca de seguridad y defensa, y, también, dos tipos de aporte a la ampliación de sus enfoques y contenidos: nuevos sentidos a conceptos comunes y propuestas originales en temáticas y definiciones.

A estos dos tipos de aporte político – conceptual nos vamos a referir en lo que se relaciona al Libro *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, agrupados en ejes temáticos que permitan su análisis comparativo con otros Libros Blancos y su ubicación en el debate hemisférico.

Muchos de estos planteamientos se presentan aún en forma germinal, carecen de precisiones suficientes. Esta limitación, quizá tiene que ver con los alcances logrados

por el debate nacional, con el nivel al cual han llegado los consensos o, con realidades aún poco desarrolladas en las relaciones y contextos sociales, políticos e institucionales de la seguridad y la defensa.

El libro *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, tiene como premisa la necesidad de una renovación de la visión estratégica de la defensa nacional, a fin de que ésta de cuenta de su relación con contextos internacionales cambiantes, con la presencia de nuevos actores no estatales y organizaciones supraestatales, cuya dinámica incide en las relaciones interestatales de política exterior y seguridad.

El nuevo escenario estratégico es visto como un proceso de transición que da lugar a nuevos paradigmas. Sin embargo de lo cual, se establece como paradoja, el que los sistemas y conceptos de seguridad y defensa responden aún a un escenario que desapareció y todavía no se han adaptado a las nuevas necesidades y realidades internacionales<sup>8</sup>.

A pesar de esta condición paradójica, en el Libro aparecen un conjunto de temas y definiciones en política de defensa que evidencian la configuración de nuevas percepciones en diversos ámbitos de seguridad y defensa que vamos a destacar, puesto que, aunque estos supuestos conceptuales no llegan a plasmarse plenamente en lineamientos concretos y específicos sobre políticas, mecanismos de acción y fundamentos institucionales, aportan una perspectiva de seguridad que abre los planteamientos sobre la defensa nacional hacia una visión más integral.

En muchos aspectos, el libro presenta ambigüedades en la formulación de la nueva concepción de seguridad que se propone desarrollar, mucho más notorias en lo que se refiere a la institucionalidad de la seguridad regional y sus ámbitos, con lo cual se ponen en evidencia las tensiones no superadas entre las nuevas dimensiones y las tradicionales concepciones de seguridad nacional y defensa militar.

### ***1. La definición de seguridad y la política de defensa***

En la perspectiva de avanzar hacia una nueva concepción sistémica de la seguridad, el libro plantea la necesidad de contar con una visión global e integral<sup>9</sup>, que reconozca la interdependencia que guardan entre sí los escenarios globales, regionales y vecinales; y la incidencia de factores significativos, que condicionan la seguridad y las políticas de defensa, que provienen de la transnacionalización de la economía y de procesos políticos supraestatales.

La búsqueda de una perspectiva no exclusivamente nacional de la seguridad, se orienta hacia la formulación de la política de defensa partiendo del establecimiento de la relación que guardan los factores nacionales e internacionales que inciden en ella, atendiendo a los escenarios externos y factores de poder y equilibrio que involucran a países de distinto grado de desarrollo relativo, para los cuales, la cooperación interestatal en materia de seguridad colectiva constituye el espacio para alianzas y agrupamientos regionales en los que se afirma el potencial de las sociedades y Estados nacionales.

---

<sup>8</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*, p. 26

<sup>9</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*, p. 63

En el Libro ecuatoriano se ha incorporado la condición multidimensional de seguridad que viene formulándose en el debate hemisférico, que la relaciona con diversos ámbitos interdependientes: políticos, jurídicos, económicos, sociales, militares, medioambientales.

Desde esta perspectiva multidimensional, se introduce la noción de factores de riesgo, que se definen en un ámbito muy amplio que tiene en cuenta: el equilibrio medioambiental, el desarrollo sustentable, las tendencias y movimientos demográficos, los conflictos regionales, las nuevas condiciones de la guerra, los usos equitativos del conocimiento, la información y las comunicaciones. Estos factores de riesgo deben ser enfrentados multisectorialmente en los campos tecnológico, organizacional e institucional.

A esta concepción multidimensional de la seguridad, no exclusivamente militar, en la que se recoge una perspectiva hemisférica, se han incorporado elementos que provienen de las condiciones particulares de la sociedad y el sistema político ecuatoriano<sup>10</sup>, tales como: la condición multiétnica y pluricultural del país, la integración de las regiones al desarrollo nacional, el fenómeno migratorio, el impacto de factores de inseguridad regional y la identidad nacional del país, como aspectos de extensión del concepto de seguridad.

El componente militar de la política de defensa, a partir de las definiciones adoptadas dentro de una política cooperativa, es tratado en un contexto de prevención de conflictos, gestión de crisis, control del comercio de armamentos y promoción de regímenes de seguridad cooperativos relacionados con el control de la regionalización de los conflictos.

En el Libro se formula el concepto de seguridad cooperativa<sup>11</sup>, vinculado al enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, como un modelo de seguridad regional ligada con el desarrollo, que no afecte las respectivas capacidades y derecho de autodefensa y determinación soberana de las orientaciones de seguridad y defensa y el derecho de cada Estado de administrar su propio sistema de defensa nacional.

Se entiende la Seguridad cooperativa como un sistema para prevenir y contener conflictos, impulsar cooperación en organismos internacionales, fortalecer cooperación interinstitucional, desarrollar medidas de confianza mutua y promover las relaciones entre civiles y militares, que permita configurar un renovado sistema de seguridad continental orientado a la participación democrática y solidaria de todos los Estados, centrado en la seguridad humana y la prosperidad.

Se plantea que la región requiere un nuevo régimen de seguridad cooperativo<sup>12</sup> que modifique o complemente el que persiste desde la guerra fría. Este nuevo régimen debe promover la disminución de conflictos entre estados mediante el establecimiento de medidas de fomento de la seguridad mutua, respetando los intereses soberanos de cada nación con respecto a su seguridad y defensa.

---

<sup>10</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*, p. 82-85

<sup>11</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*, pgs. 77 y 96

<sup>12</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador* p. 34

## ***2. La caracterización de los escenarios internacional y regional de seguridad***

Uno de los aspectos más significativos del libro *Política de defensa nacional del Ecuador* gira en torno a su caracterización y posición frente a la seguridad hemisférica<sup>13</sup>, a partir del reconocimiento de que esta se encuentra en una etapa de transición que exige redefinir los objetivos de la seguridad y la defensa para los Estados del área.

Se considera que las instituciones de seguridad hemisférica, que se configuraron en el contexto de la guerra fría, no han podido consolidar una seguridad y una defensa desde una proyección estratégica regional renovada, haciendo necesarias la reformulación y transformación del actual sistema de seguridad hemisférica.

A partir de la constatación de una distribución desigual del poder en el hemisferio, originada en las asimetrías económicas, políticas y sociales, se plantea la demanda de asumir la heterogeneidad subregional dentro de una arquitectura de seguridad basada en una articulación regional multicéntrica, más que un esquema general de seguridad hemisférica.

La perspectiva de la seguridad hemisférica se la define desde un concepto de seguridad mutua y cooperativa, establecida como un referente para las definiciones nacionales en política de defensa y su relación con las políticas exteriores de los países del área.

Se destaca que la agenda de seguridad del Ecuador no puede reducirse a estereotipos acerca de las amenazas externas o internas, ni a la inercia de una proyección de naturaleza local. Los objetivos del Estado deben inscribirse en una amplia percepción de escenarios globales, regionales y vecinales, relacionados e interdependientes.

El contexto internacional se lo define en relación con el impacto de la globalización sobre los equilibrios regionales, las modificaciones en los actores y el ámbito geográfico y político de la seguridad y la defensa, que han dado origen a nuevas perspectivas y enfoques de seguridad, desarrollando sus concepciones socio políticas a partir de las transformaciones en el ambiente geoestratégico mundial, bajo las condiciones establecidas por la interdependencia compleja de procesos económicos, sociales, políticos, ambientales y militares.

Sudamérica es vista como una región periférica afectada por problemas y decisiones globales. Esta región entró en el proceso globalizador en condiciones de inferioridad y desventaja, con fenómenos de pobreza agravados por el endeudamiento externo y los problemas de gobernabilidad, que han determinado que la mayoría de países enfrente crisis internas, cuyo riesgo de propagación es un factor de inseguridad regional.

En un escenario regional esencialmente pacífico, con una sustancial reducción de la posibilidad de conflictos convencionales interestatales, se advierte el riesgo de incremento de conflictos internos que puedan derivar en situaciones de crisis e impactos regionales.

---

<sup>13</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador* ps 66-67

En este contexto, se establece que la cooperación en seguridad está ligada al diálogo político – regional y al proceso de integración económica y comercial, transformando la lógica de la rivalidad por la de la cooperación, para la construcción de un clima de desarrollo económico, estabilidad política y pacificación regional.

Se plantea la necesidad de proyectar la certidumbre estratégica, la confianza y la paz entre los Estados, partiendo de la interdependencia de las variables confianza y conflicto, mediante la promoción de medidas de confianza mutua, como un componente de las planificaciones político estratégica y estratégico militar, para la previsión y prevención de conflictos, la consolidación de la confianza y la seguridad en el hemisferio.

Un enfoque integral de las medidas de confianza, no exclusivamente militar, orientadas a la concertación multilateral, debe expresarse también en la cooperación entre las instituciones militares del continente, mediante el intercambio de conocimientos, el trabajo conjunto a nivel estratégico, los sistemas de comunicación directa sobre actividades militares, el intercambio de información relacionada al control de armamento y el fomento de la transparencia en el intercambio y la divulgación de conocimientos y tecnologías militares.

### ***3. La tipología de amenazas y factores de riesgo***

En algunos segmentos del libro se reproduce la caracterización de amenazas asimétricas de dimensiones transcontinentales, noción que ocupa una amplia literatura internacional, fundamentalmente en el mundo desarrollado, en torno a la determinación de los cambios en la forma y los escenarios de los conflictos, con posterioridad a la guerra fría.

Además de los conflictos y amenazas de tipo convencional, este tipo de literatura destaca nuevas amenazas a la seguridad y la defensa, definidas en relación con aspectos no exclusiva ni directamente militares y con formas de violencia que hoy se presentan como enfrentamientos globalizados, sin fronteras, en los que no necesariamente intervienen fuerzas armadas organizadas y con la población civil como blanco, cuando, con la globalización también se extienden factores de destrucción como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

Entre las amenazas consideradas como *externas*<sup>14</sup> se mencionan, además de las convencionales como los conflictos entre estados, el desarrollo asimétrico y los desbalances del poder militar en la subregión; otras, referidas a los efectos subregionales del conflicto interno de Colombia, el narcotráfico y crimen organizado, considerados como “amenaza en red”, que incluye elementos de tráfico de precursores y armas, ingreso de dinero ilícito y violencia social.

Bajo la condición de *internas*<sup>15</sup>, se han agrupado en cambio una gama muy amplia de aspectos, sin una jerarquía y, en algunos casos, sin relación directa con espacios de seguridad y defensa. Entre estas amenazas internas se consideran: la extrema pobreza y su impacto sobre la estabilidad política y efectos negativos sobre el desarrollo social y

---

<sup>14</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*, p. 77

<sup>15</sup> *Política de defensa nacional del Ecuador*, p. 82

económico; la corrupción; la migración descontrolada, los conflictos de gobernabilidad, el deterioro del ambiente, los efectos de las catástrofes naturales, los conflictos étnicos, culturales y las tendencias autonomistas exacerbadas.

En el Libro ecuatoriano se han trasladado este tipo de percepciones sin una solución de continuidad, discriminación ni un inventario crítico, aparecen como elementos sobrepuestos a la reproducción de la división tradicional de amenazas internas y externas que organiza la caracterización de los conflictos y a una noción muy laxa de nuevas amenazas, no integrada a una visión sistémica de la seguridad ni articulada a las definiciones en política de defensa presentes a largo del texto.

#### ***4. La dimensión institucional de la seguridad y la defensa nacional: marco legal y relaciones del poder ejecutivo, el sector defensa y el parlamento.***

En Ecuador, como en la mayoría de países de América Latina, el ámbito institucional de la defensa está determinado por el carácter presidencialista del régimen político, que la ubica como una función dependiente del poder ejecutivo.

La poca vinculación de la política de defensa con las definiciones y la gestión de la política exterior y su desconexión con el espacio parlamentario, debilitan sus funciones y ámbitos institucionales, restringiéndola al ámbito estrictamente militar.

En proceso del Libro Blanco, no llegaron a plasmarse redefiniciones sobre la dimensión institucional de la política de defensa, en relación con un rol más amplio del parlamento en su definición y gestión, esta perspectiva ha tenido un alcance muy limitado en el debate social, que se ha quedado en formulaciones muy generales acerca de la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la seguridad y defensa nacional.

La definición de la defensa como un bien público, gestionado desde una comunidad de defensa, contenida en la convocatoria al proceso y en el texto del libro, no tuvo una resolución de continuidad en la determinación de sus espacios institucionales y el desarrollo de una normativa que proporcione una mayor amplitud a la administración de la seguridad y la defensa en correspondencia con la multidimensionalidad que le atribuyen las nuevas definiciones incluidas en el Libro Blanco.

La especificidad funcional de los componentes y acciones de seguridad y defensa, los roles y las estructuras particulares de la defensa y la seguridad han reproducido el sistema tradicional del sector, más allá de las definiciones conceptuales de tipo multisectorial y multivariable que se asumen en las definiciones contenidas en el libro.

En el libro *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, ha quedado definida la condición de subordinación del sector militar, en su condición institucional, al ordenamiento jurídico y constitucional y al poder político electivo, como principio de legitimidad y legalidad, sin embargo, no se llega a establecer una perspectiva integral que de cuenta del vínculo institucional entre la política exterior, las funciones parlamentarias y la defensa nacional.

Es aún muy difuso el alcance de los vínculos e interrelaciones del sector de la defensa, en sus aspectos normativos e institucionales, en la perspectiva de las nuevas agendas de

seguridad determinadas por su carácter multidimensional<sup>16</sup>, no restringido a los aspectos estrictamente militares, que demandan un mayor relacionamiento del sector defensa con diversos espacios institucionales, entre ellos, fundamentalmente, con el parlamentario y su significación para un mejor tratamiento de las relaciones cívico – militares y para la aproximación de las políticas exteriores y de defensa.

La debilidad de los vínculos interinstitucionales del sector de la defensa, ha determinado la escasa inserción de su problemática en la estructura y agenda parlamentarias y su rezagamiento en la dinámica de intereses presentes en el poder legislativo, con lo cual los temas de defensa se presentan en forma marginal y coyuntural, carentes de continuidad y perspectiva estratégica, siendo evidente su desconexión respecto de las agendas políticas.

El marco legal está poco desarrollado en cuanto a la normativa que relacione los niveles de responsabilidad e interrelación institucional con otras funciones, no militares, del Estado. La ausencia de marcos jurídicos normativos actualizados para las funciones de seguridad y defensa, contrasta con la conservación de marcos jurídicos obsoletos, ligados a viejas nociones de seguridad nacional, lo cual genera inconsistencias políticas y vacíos institucionales, en medio de los cuales coexisten, anulándose entre sí, los nuevos y los viejos esquemas de seguridad.

En el campo institucional, el Libro ha dejado planteada la necesidad de desarrollar una legislación militar concordante con el mandato constitucional y el reconocimiento de derechos institucionales, que coadyuve al fortalecimiento de los mecanismos de control y transparencia de los procedimientos militares.

##### ***5. Los roles, funciones y estructura de las Fuerzas Armadas***

Las Fuerzas Armadas se emplearán como fuerza militar y no como fuerza policial, bajo las orientaciones derivadas de las definiciones de seguridad y la estrategia de defensa nacional.

Los roles, funciones y estructura de las Fuerzas Armadas se definen en el marco de una *estrategia defensiva*, destinada a proteger a la población, recursos, patrimonio cultural e intereses nacionales y, a contribuir a la estabilidad regional, mediante el cumplimiento de mecanismos de confianza que sean asumidos integralmente respetando las capacidades y prioridades estratégicas nacionales.

La política de defensa ecuatoriana demanda de un fortalecimiento de Fuerzas Armadas, ligado a un proceso de modernización y reorganización, hacia la máxima eficiencia en el empleo de medios y mediante la actualización de la normativa legal y el ajuste de sus planes estratégicos, en función a los nuevos escenarios internacionales.

Se establece que el empleo de fuerzas militares estará basado en la flexibilidad y la movilidad estratégica, manteniendo reservas organizadas y equipadas en tiempos de paz. La estructura de las Fuerzas Armadas se orienta a la actuación bajo fundamentos de

---

<sup>16</sup> La *Declaración de Bridgetown*, de junio de 2002, acerca del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, ha reconocido los aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales que este concepto incorpora.

interoperabilidad conjunta, economía de medios, capacidad operativa de reacción inmediata.

Los niveles de la seguridad ciudadana y la seguridad pública, no son ámbitos de responsabilidad funcional de las Fuerzas Armadas, que solo intervienen en éstos en condiciones excepcionales, como apoyo a la Defensa Civil y la Policía Nacional, a quienes corresponden respectivamente estos campos de la seguridad interna.

Entre las funciones adicionales de Fuerzas Armadas, en la actual definición de la defensa, se han conservado dos, tradicionalmente establecidas y que han sido objeto de alguna polémica política que no se presentó con relevancia en el debate nacional previo a la redacción del Libro Blanco: las relacionadas con el apoyo al desarrollo, mediante programas de asistencia en educación, salud pública, infraestructura básica, destinados a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable de áreas fronterizas o deprimidas y al fortalecimiento de la institucionalidad y la presencia del Estado en todo el territorio; y las industrias militares, orientadas a fortalecer la capacidad logística, operativa y administrativa de las Fuerzas Armadas.

## ***6. Economía de la defensa***

La política de defensa ecuatoriana establece que la economía de la defensa tiene que abordarse como una inversión en un bien público, necesario para la seguridad y el mantenimiento de la paz.

El gasto de defensa<sup>17</sup> es el gasto fiscal, financiado por el Estado, que corresponde a los egresos efectuados por las Fuerzas Armadas para producir defensa en el país, que incluyen el gasto militar y los presupuestos adicionales en adquisiciones de sistemas de armas y fortalecimiento institucional.

El presupuesto en defensa se estructura, por misión, a partir de los requerimientos de los diversos niveles institucionales, basados en programas y proyectos sujetos al proceso de planificación estratégica para la administración de recursos.

El proceso de decisión presupuestaria se origina en el Ministerio de Defensa, sobre la base de la planificación de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, luego es presentada al Ministerio de Economía y Finanzas para integrarse a la proforma presupuestaria que discute y resuelve anualmente el Congreso Nacional.

El Libro Blanco ecuatoriano establece que la economía de la defensa debe regirse por una presupuestación acorde a la realidad económica del país y los imperativos de seguridad, en el marco de una política de cooperación internacional y generación de medidas de confianza mutua entre los países de la región, que incluya acuerdos regionales y bilaterales en relación a metodologías y medidas de homologación en la medición y control del gasto en defensa.

---

<sup>17</sup> En el libro *Política de defensa nacional del Ecuador* se establece que el presupuesto del año 2002 ascendió a 329.41 millones de dólares, correspondientes al 9.76% del presupuesto general del Estado.

#### **IV. Proyecciones del debate acerca de la política de defensa en el relacionamiento civil – militar**

El debate social abierto en torno a la formulación de la política de defensa en Ecuador, estableció algunos supuestos nuevos para la relación civil – militar, cuyo desarrollo permitirá superar los límites en los que se ha desenvuelto hasta la actualidad.

Estos límites han estado relacionados con la inercia de la oposición de sectores civiles al sector militar, heredada de la presencia política de Fuerzas Armadas en el Gobierno y, se expresan, en un desconocimiento de las especificidades actuales de los problemas de la seguridad y la defensa, reducidos en forma simplista a los temas del control civil y la subordinación no deliberante de las Fuerzas Armadas, o a las confrontaciones en torno a restricciones presupuestarias, lo cual ha sido fuente de reproducción de desconfianza y conflictos intersectoriales con el sector castrense.

El denominado diálogo civil – militar, se había venido desarrollando en el país, desde el supuesto del conflicto entre sectores, que abarcaría la determinación de las funciones de las Fuerzas Armadas, sus relaciones con escenarios políticos, sus actividades no castrenses, fundamentalmente las empresariales, el servicio militar obligatorio, el control civil, la determinación y dimensión de los presupuestos.

El debate sobre el Libro Blanco, llevó los temas de seguridad y defensa más allá de estas limitadas temáticas del *diálogo civil – militar*, hacia la determinación de la política de defensa como política pública, en cuya formulación no cabe la exclusividad ni la exclusión entre estos sectores.

Esto hizo madurar el mencionado diálogo, insertándolo en una problemática política e institucional más amplia en su visión social y estratégica, para una reformulación de las concepciones públicas sobre seguridad y defensa, y desde ella, un replanteo de las relaciones civil – militares y su dinamización en el contexto de una política compartida y consensuada.

En el contexto del diálogo nacional, convocado para la discusión de la política de defensa y elaboración del Libro Blanco, no se trató ya del relacionamiento entre sectores desencontrados, atravesados de desconfianzas mutuas, sino del establecimiento de los contenidos de una política pública, no perteneciente a un solo sector, e integrada a un amplio espectro funcional que abarca desde los vínculos del país con el entorno internacional hasta la delimitación de las dimensiones institucionales de las funciones de seguridad y defensa nacional.

El proceso del Libro Blanco, puso en evidencia que los problemas del sector de la defensa nacional van mucho más allá del denominado diálogo civil – militar. Que su tratamiento no está determinado, solamente, por la comunicación o incomunicación entre civiles y militares y las valoraciones o desconocimientos mutuos, sino que supone un proceso político, de debate y toma de decisiones en relación con las concepciones nacionales, las perspectivas sociales y la dimensión institucional de la política de defensa como política de Estado, al cual concurren los civiles y los militares como ciudadanos desde diversos ámbitos institucionales relacionados.

El debate del Libro Blanco evidencia la necesidad de precisar los sujetos del diálogo y de la decisión política, conocer sus componentes sociales y fijar sus espacios de acción institucional. El sujeto del diálogo ha sido un sujeto ambiguo: la llamada sociedad civil, los sujetos sociales, los sectores académicos, con una gran indeterminación de sus constitutivos.

El diálogo concentrado en espacios académicos, que ha llegado a confundirse con complementos extracurriculares a la formación profesional de militares y promoción de experticias entre los académicos y técnicos civiles, deviene un escenario de poca trascendencia para la interlocución social y política.

En estas condiciones, la profesionalización de miembros de Fuerzas Armadas en materias no militares y la especialización civil en temas de seguridad y defensa carecen de concurrencia, simultaneidad e interrelación, evidenciado pocos efectos institucionales de largo plazo.

El proceso del Libro Blanco puso en evidencia que el diálogo civil –militar, como un debate político de alcance nacional, deberá orientarse a la búsqueda de acuerdos de corresponsabilidad social en torno a la definición de una política de defensa nacional, a fin de superar un nivel de debate que no ha involucrado ambientes institucionales ni ha trascendido en la formulación de políticas ni acciones concretas.

Un verdadero diálogo nacional sobre las dimensiones políticas e institucionales de la seguridad y la defensa tiene que ver con el reconocimiento de los intereses y componentes diversos presentes en el contexto nacional: sociales, étnicos, culturales, económicos. Un factor fundamental de este diálogo tiene relación con la unidad nacional y la diferencias regionales presentes en el escenario social y político ecuatoriano.

Para ello, no bastan los supuestos ambiguos, es indispensable una formulación explícita de las comprensiones y planteamientos de todos los sectores, los partidos políticos y organizaciones sociales. Sin ello, es manifiesta la imposibilidad de que los debates y consultas de opinión se plasmen en compromisos y efectos concretos, y de que los supuestos consensos se conviertan en políticas, regímenes, instituciones y normas jurídicas positivas.

El desarrollo de consensos sociales e institucionales permitirá configurar una base política sólida para las necesarias reformas en el marco jurídico de la seguridad y la defensa y su reestructuración institucional, estableciendo una jerarquización y un ordenamiento temático ajustado a los escenarios internacionales, globales y regionales, los procesos institucionales y las condiciones de desarrollo del sistema político nacional.

El diálogo debe propender a la educación ciudadana y al desarrollo de una cultura nacional que incorpore la formación de una ciudadanía activa frente a los distintos componentes de la seguridad y la defensa y el reconocimiento social de la profesión militar en sus proyecciones y derechos políticos, sociales y económicos.

En algunos aspectos, el Libro Blanco no superó los límites de las convocatorias al diálogo civil – militar precedentes: la ausencia de institucionalidad, el desentendimiento

de los partidos y parlamentarios, la proliferación de opiniones civiles inorgánicas y desarticuladas de procesos sociales concretos, escasamente representativas de la diversidad de sectores, generada en una convocatoria parcial y recurrente, que no ha logrado ampliar el diálogo hacia la totalidad de sectores sociales y, en muchos casos, a actores fundamentales.

Tras la elaboración del Libro Blanco se han mantenido bifurcadas las visiones y perspectivas civil y militar, entre actores que concurren a un encuentro ocasional poco transformador, que los deja inmóviles en sus posiciones y auto afirmados desde ópticas diferentes y expectativas de diversa orientación. Intereses y percepciones diferentes se relacionan con opacidad, y, en esta falta de transparencia, se conservan y reproducen prejuicios estamentales y hábitos corporativos, generando en los hechos una doble agenda y un doble discurso.

A pesar del Libro Blanco, e incluyéndolo, el diálogo civil militar no se ha expresado en la formulación de políticas ni en la construcción de instituciones de defensa, está muy lejos de una comunidad de defensa y de una cultura integral con capacidad de cohesión social.

El diálogo ha aportado muy poco a la transformación de la política de defensa, que continúa siendo patrimonio militar, formulándose como iniciativa institucional de Fuerzas Armadas.

El Libro Blanco, tampoco cambió la relación política con el sector defensa, ni ha conseguido, en lo inmediato, establecerse como referente para una cultura de la defensa que transforme las relaciones sociales respecto de la seguridad y la defensa nacional.

Aún se mantiene un desencuentro no asumido de sentido y objetivos del diálogo civil – militar, con una reminiscencia constante de temores y prejuicios mutuos. Ni el diálogo ni el Libro Blanco se han proyectado en la construcción institucional de la defensa, desde la nueva perspectiva de la seguridad debatida, mas bien, han reproducido elementos de una no superada relación de distintos entre civiles y militares, que continúa dándose en el campo político, más que en el de la reforma institucional.

La pérdida de autoridad del sector político frente al sector militar se expresa en el cuestionamiento desde las Fuerzas Armadas a la institucionalidad partidaria, al sistema de gobierno y al sistema electoral que lo sustenta. Desde el sector militar se plantean críticas a la falta de representatividad, corrupción e inmovilidad de las élites políticas, a su ausencia de proyecto y objetivos nacionales, a su subordinación a intereses de grupos económicos oligárquicos y su tendencia regionalista y clientelar de sus prácticas.

El sector militar tiene poca confianza en el tratamiento de la política de defensa y seguridad con un sector político ajeno a objetivos nacionales de alcance estratégico y desconocedor de los escenarios, funciones y dinámicas del sector defensa y, para el cual, los temas de la seguridad y la defensa carecen de interés al no ser objeto del clientelismo electoral ni de repartimiento de poder administrativo en el Estado.

En estas condiciones, la subordinación discursiva, declarativa y formal coexiste con la autonomía efectiva. De la dimensión institucional, el Libro Blanco solo ha incorporado la instancia ejecutiva, ubicando nuevamente la defensa exclusivamente en la estructura

funcional del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, los otros ámbitos institucionales, fundamentalmente el parlamento y la política exterior, están ausentes en forma absoluta de la visión de la defensa.

Se ha recreado una concepción que ignora al parlamento como instancia relacionada con la política de defensa. En el Libro Blanco no se ha incluido ninguna referencia al control parlamentario, la fiscalización ni la determinación política de esta instancia sobre el ámbito de la defensa nacional.

De igual forma es muy evidente la desvinculación entre el sector defensa y servicio exterior. No se determina ningún vínculo institucional ni se abordan los desfases entre la política de defensa y la política exterior, siendo estos aspectos críticos, donde se presentan las mayores debilidades institucionales y políticas de la estructura de seguridad y defensa en el país.

A pesar de su amplitud conceptual, la seguridad y la defensa continúan estructurándose en un ámbito institucional restringido, no pasan por definiciones político – parlamentarias y se institucionalizan desde la dinámica autónoma del sector militar. La intervención del Parlamento en el ámbito de la defensa es poco solvente, ocasional y episódica, en momentos críticos y ante problemas que desbordan el habitual control institucional por parte de Fuerzas Armadas.

El marco jurídico de la defensa nacional lo institucionaliza el Ministerio de Defensa y su relación con los diversos niveles de las Fuerzas Armadas, como instancias específicas, lo cual es fundamento de un poder relativamente autónomo y autogestionado, propio de un tipo de régimen político donde se compartimentalizan las funciones estatales y cada función se autogestiona, mediante órdenes institucionales paralelas y mutuamente condescendientes, que devienen en espacio para prácticas y concepciones corporativistas.

El hecho de que el proceso del Libro Blanco, en su fase final, haya terminado siendo de responsabilidad y resolución del sector de la defensa, el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, como lo fue la iniciativa de abrir al debate social una política que tradicionalmente le ha sido privativa, muestra que no logró una modificación del sector defensa en las formas de relacionamiento político y que no estuvo acompañado de una transformación institucional, ni que sus contenidos se articulan con reformas en el campo legal que permitan un nuevo posicionamiento social e institucional de la política de defensa sugerida.

Esta disfunción política del Libro no le ha permitido tener efectos directos y tangibles en el escenario político nacional ni proyectarse efectivamente como una orientación significativa para las acciones de seguridad y defensa ni para el desempeño de las Fuerzas Armadas, lo cual limita su trascendencia y su inserción en la reforma del sistema político ecuatoriano.

En el debate sobre las relaciones civil –militares, posterior al Libro Blanco, es necesario superar el escaso tratamiento de las funciones del Congreso en materia de seguridad y defensa, para lo cual se hace necesario abordar el problema desde una visión institucional del rol del poder legislativo en el sector de la defensa como concepto integral.

La formulación de la política de defensa y sus dimensiones institucionales han de dar cuenta de la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la formulación y gestión de la política de seguridad y defensa nacional como políticas de Estado y la incorporación de los principios de control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en este ámbito.

El fortalecimiento del rol parlamentario en los asuntos de seguridad y defensa es un elemento fundamental de la conducción política, indispensable para la consolidación de una relación civil – militar fluida, en el marco democrático, y una planificación y gestión de la defensa como un bien público.

El parlamento, visto como una instancia de definición política y planificación de la seguridad y defensa nacionales, se convierte en un factor de superación de los límites autoritarios de un sistema presidencialista que los ha restringido al ámbito del ejecutivo, conduciendo al desentendimiento político de estos temas en el sector civil y a su gestión desde una condición de autonomía militar que reproduce la tradicional fisura civil-militar.

Esto requiere desarrollar su especialidad temática y su especialización mediante la incorporación de conocimientos, información y relaciones en el ámbito de su actividad, lo cual exige elevar los niveles de información e intercambio con las Fuerzas Armadas, mediante una estructura orgánica pertinente, para un adecuado enlace entre las instancias parlamentarias y este sector, como condición necesaria para el ejercicio democrático de su control y conducción, desde políticas públicas consensuadas y socialmente asumidas.

Ha ido creciendo la convicción de que un diálogo civil – militar sin basamento ni efectos institucionales, carente de objetivos políticos y consecuencias concretas, se presenta discontinuo y ajeno a cualquier transformación en el sistema político, en particular en el sistema de relaciones entre el sector de la defensa y los demás niveles del estado y la sociedad.

El debate sobre política de defensa compromete el alcance de la responsabilidad civil sobre temas de seguridad y defensa y, la participación ciudadana, a este nivel, tiene que ver con la configuración de una comunidad de defensa nacional, con responsabilidades compartidas y espacios institucionales para ejercerlas.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003