



REFORMA

de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares

AUTORES

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

EDITOR

José Raúl Perales



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

Latin American Program



**REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE
LAS AMENAZAS IRREGULARES**



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Latin American Program



REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES

Autores

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

Editor

José Raúl Perales

Agosto 2008



Available from the Latin American Program

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

ISBN 1-933549-39-4

Cover photo: © AFP/Getty Images

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at **www.wilsoncenter.org**.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public members: James H. Billington, Librarian of Congress; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Mark R. Dybul, designated appointee within the federal government; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members: Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

TABLA DE CONTENIDO

- 3 **INTRODUCCIÓN**
José Raúl Perales
Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International
Center for Scholars
- 5 **LAS AMENAZAS IRREGULARES EN LA AGENDA DE SEGURIDAD
DE CENTROAMÉRICA**
Gabriel Aguilera Peralta
Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz-Interpeace
- 15 **LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y
EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO DE EL
SALVADOR**
Oscar Bonilla
Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El
Salvador
- 25 **COMENTARIOS: GUATEMALA, EL SALVADOR, REPÚBLICA
DOMINICANA**
Guillermo Pacheco Gaitán
- 29 **ENCARANDO AL JANO BIFRONTE: ¿REFORMA O
MILITARIZACIÓN POLICIAL?**
Lilian Bobea
FLACSO Santo Domingo
- 49 **SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO: PROCESO DE TOMA DE
DECISIONES Y AMENAZAS**
Raúl Benítez Manaut
Universidad Nacional Autónoma de México

- 59 **LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO PERUANO**
Carlos Basombrio Iglesias
Ex-Vice-Ministro del Interior, Perú
- 69 **EL PROCESO POLÍTICO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR**
Oswaldo Jarrín R.
Ex-Ministro de Defensa del Ecuador
- 97 **COMENTARIOS: ECUADOR, PERÚ, MÉXICO**
Craig Deare
- 99 **REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE**
Lucía Dammert
FLACSO Chile
- 105 **DEFENSA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO**
Rut Diamint
Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina
- 119 **BRASIL: RESPUESTAS DEL SECTOR DE SEGURIDAD A LAS AMENAZAS IRREGULARES**
Eliézer Rizzo de Oliveira
Universidad Estadual de Campinas, Brasil
- 139 **COMENTARIOS: PANEL 3**
Luis Bitencourt
- 147 **BIOGRAFÍAS DE LOS PARTICIPANTES**

EL PROCESO POLÍTICO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR

OSWALDO JARRÍN R.

Luego de una breve explicación del proceso democrático seguido para la determinación de la política de defensa en el año 2002, en este texto se describen los factores políticos internos y los avances en la seguridad regional que derivaron en un compromiso nacional para retomar el proceso trunco de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

La reincidencia de la crisis política, que exigía un fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, llevó a impulsar en 2005 en forma urgente su modernización, para optimizar la capacidad de gestión administrativa y vigorizar el sistema democrático. En este contexto, era impostergable una agenda de defensa que transformara la interpenetración político-militar defectiva en una constructiva, para así lograr una mejor respuesta a las demandas sociales de reforma institucional.

La actualización de la normativa legal y de la Política de la Defensa Nacional, la evaluación de las capacidades estratégicas, la reforma educativa y la especial atención al bienestar del personal fueron producto de la cooperación interinstitucional nacional e internacional. Ésta dio como resultado el diseño de una estructura institucional renovada, que facilita el cambio mental y de conductas y renueva la institucionalidad, así como el desempeño profesional y la gestión del sistema de defensa para un mejor servicio a la sociedad y el Estado.

1. LA POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL (*LIBRO BLANCO I*)

El Libro Blanco de la Defensa Nacional, aporte fundamental para la modernización del Estado, para el fortalecimiento de la confianza nacional y la vigorización del sistema democrático.

—Gustavo Noboa
Presidente de Ecuador (2002)

La Política de Seguridad de la Frontera Norte,¹ si bien dio una orientación oportuna a los diferentes órganos gubernamentales, y especialmente a la defensa, para afrontar las consecuencias esperables de la implementación del Plan Colombia, atendía únicamente un área geográfica específica, la norte. Era necesario entonces plantear una solución de seguridad integral, geográfica y de actividad humana, con visión de largo plazo hacia el futuro del país.

Por esta razón el Ministerio de Defensa, por encargo presidencial y de acuerdo con la recomendación de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, inició el proceso de elaboración de una Política de la Defensa Nacional, lo que comúnmente se conoce como *Libro Blanco*,² como un instrumento para definir y orientar el funcionamiento del sistema de defensa nacional y al mismo tiempo fortalecer las medidas de confianza entre Estados, mejorar la relación cívico-militar y cooperar con la preservación de la estabilidad y la paz hemisféricas.

Como fundamento esencial para el diseño de esta política se estableció el nuevo concepto de *seguridad multidimensional*, previo a la publicación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas.³ De esta forma, se abandonó la arraigada Doctrina de la Seguridad Nacional originada durante la Guerra Fría, lo que conformó un importante avance en el pensamiento institucional, que en el futuro induciría a la transformación de la defensa nacional.

El nuevo enfoque de seguridad multidimensional, basado en el bienestar del individuo antes que en la lógica estadocéntrica que caracterizó la época de la bipolaridad,⁴ llegó a consolidarse en el hemisferio y fue adoptado también en el *Libro Blanco* de Ecuador. Como lo expresa la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), “hoy la seguridad está centrada en el ser humano, abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria”, ya que “las nuevas concepciones de seguridad humana tienen como meta la protección del ser humano y se fundamentan en la gobernabilidad y el desarrollo”.⁵ Esta concepción subyace también a uno de los principales objetivos estratégicos formulados en la Política de la Defensa Nacional: *proteger la vida de la población y los recursos del país*.

Dentro de este marco conceptual de la seguridad se abrió entonces un nuevo horizonte para los fines de la defensa. Y así, correspondía a la sociedad civil determinar sus propias aspiraciones en cuanto a la defensa

y la seguridad y traducirlas en demandas para la institución militar a través del diálogo y la concertación, en un proceso democrático, como corresponde al diseño de políticas públicas.⁶ Al mismo tiempo, se produce entonces una democratización del bien público que representa la defensa nacional. La relación cívico-militar recibe asimismo un nuevo enfoque y significado para la “*generación de confianza, donde la cooperación militar a la autoridad política-civil es posible y necesaria*”.⁷

En el ámbito institucional, se marcó un punto de partida para la integración de la academia y las organizaciones sociales, gubernamentales e institucionales, con el objeto de debatir y participar en las elaboración de las directrices necesarias para establecer con claridad las misiones y responsabilidades institucionales y fundamentar la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Para la elaboración del *Libro Blanco*, se desarrollaron varios eventos académicos, en forma pública, participativa e incluyente, en los que intervinieron los diferentes sectores de la sociedad. El fin era conformar una propuesta política que, una vez consultada con la Comisión de Defensa del Congreso Nacional, fue entregada al Presidente de la República para su aprobación e implementación por parte del Ministro de Defensa Nacional.

El diálogo sobre los temas de defensa se realizó en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, con el patrocinio de la Universidad Central de Quito, la Universidad Estatal de Guayaquil y la Universidad Estatal de Cuenca. El tema central de los debates fue “Política de la Defensa Nacional, un bien público y un compromiso social”.⁸

Durante el proceso de diálogo, se puso especial atención a la especificidad de las misiones de defensa, sin desconocer su *complementariedad con la seguridad*, con el propósito de evitar que al momento de asignar tareas institucionales se produzcan traslapes y confusiones entre las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y otros órganos de seguridad. Al mismo tiempo, esta consideración limitaba un proceso de securitización,⁹ ya que si bien la defensa es parte sustancial de la seguridad, se corría el riesgo de ampliar en forma excesiva las responsabilidades ligadas a esta última, lo que acarrearía como consecuencia directa una expansión del uso de la institución militar, con el empleo de medios de emergencia y acciones fuera de los límites normales de la política de un gobierno.¹⁰ A esto se refiere el *Libro Blanco* cuando menciona que “[e]sta seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva, la interdependencia

y el fortalecimiento de las medidas de confianza, sin afectar el desarrollo de los legítimos intereses de seguridad y defensa nacional”.¹¹

Si bien el tema había sido tratado en los *Libros Blancos* de Ecuador desde 1994,¹² resultaba necesario auscultar y obtener experiencias internacionales sobre la materia, por lo que se coordinó con el Ministerio de Relaciones Exteriores para recopilar mediante su iniciativa y gestión 22 ejemplares de *Libros Blancos* de diferentes países,¹³ que sirvieron para un estudio y análisis comparativo de sus contenidos y proceso de elaboración. Sin embargo, el principal referente para el diseño de la nueva política fue el documento de la Organización de Estados Americanos (OEA) “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa”.¹⁴

Con el aporte de estas experiencias, sumado a la apreciación estratégica elaborada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el diseño de escenarios y la visualización de las amenazas en los planos nacional y regional, se formuló una estrategia de respuesta, con objetivos y lineamientos generales para el empleo de los componentes del sistema de defensa. También se precisaron la estructura, las misiones, las funciones, los espacios geográficos, los recursos y el presupuesto para cada uno de ellos.

Luego de la publicación como política de Estado de la Política de la Defensa por parte del Presidente de la República el 10 de agosto de 2002, en el Palacio Presidencial y mediante Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial, se ha podido constatar un importante avance en el funcionamiento del sistema de defensa y en el cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones gubernamentales en materia de defensa y seguridad. Asimismo, se ha podido observar una mayor conciencia nacional de defensa y una participación más activa de diferentes sectores sociales en estos temas, aunque sin mayor avance en el interés demostrado por parte de los sectores políticos. Pablo Celi, entonces asesor del Ministerio de Defensa, manifestó al respecto que el *Libro Blanco* “no logró una modificación del sector defensa en las formas de relación política y no estuvo acompañado de una transformación institucional, ni que sus contenidos se articulen con reformas en el campo legal que permitan un nuevo posicionamiento social e institucional de la política de defensa sugerida”.¹⁵

Efectivamente, no se produjeron las proyecciones esperadas y quedó pendiente la reestructuración de las Fuerzas Armadas, que debe ser

sucedánea a la Política de la Defensa y coherente con la norma legal. Tampoco se avanzó en este último campo, a pesar de haberse realizado estudios y proyectos en la institución militar en relación con su Ley Orgánica y con las leyes de Personal, de Previsión Social y de Seguridad Nacional.¹⁶

En ese sentido, un editorial del diario *El Universo* destacaba la necesidad de la transformación de la defensa como un tarea pendiente del Estado, para “mejorar la legislación, la organización, las capacidades y la adaptación de los recursos a los diferentes escenarios y naturaleza de los conflictos; en un proceso de redefinición de los estándares de ejecución de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas, que permitan cubrir las vulnerabilidades con mayor cooperación, para hacer frente en mejores condiciones a los nuevos desafíos”.¹⁷ Esta declaración pública interpretaba una necesidad muy sentida desde el interior de la institución desde hacía mucho tiempo, y ponía de manifiesto que la población era cada vez más consciente de esa necesidad de transformación de las Fuerzas Armadas.

Se precisaba una estrategia institucional, lo que en términos de Henry Mintzberg y James Brian¹⁸ puede definirse como un plan, una perspectiva, un patrón de comportamiento. Las tareas pendientes eran la actualización de las leyes y el mejoramiento de la organización. Capacidades y recursos debían compatibilizarse con el nuevo escenario de seguridad, que trasciende las responsabilidades de la defensa en la frontera norte, en vista de la sustancial modificación de la naturaleza de los conflictos derivados de actores no estatales transnacionales. Se imponían, por lo tanto, nuevos desafíos a la defensa y seguridad nacional, que si bien habían sido prevenidos mediante la Política de Seguridad de la Frontera Norte, planteaban exigencias operacionales que rebasaban las facultades de los comandos militares para afrontar los nuevos tipos de misiones, caracterizadas por el énfasis en una cooperación interinstitucional impuesta por la realidad y determinada por la política gubernamental.

La nueva perspectiva compartida no solamente imponía elaborar nuevos planes y nuevas pautas de comportamiento militar y operacional y completar la implementación de la Política de la Defensa; también exigía un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

2. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE DEFENSA

Los conflictos no son patrimonio de ningún sistema, son la expresión de la incoherencia de los sistemas (...).

—Burhan Ghalioun¹⁹

Influjos del escenario en la renovación del sistema de defensa

Ecuador todavía no cobra conciencia de la gravedad del impacto político de la ingobernabilidad y la falta de institucionalidad que ha sufrido en la última década, debido a la pertinaz influencia de factores que prácticamente han sobrepasado su capacidad de asimilación y procesamiento de los conflictos internos e institucionales. Por esta razón, no logra salir de un ciclo de revitalización de crisis políticas internas ni del virtual aislamiento en el que vive en cuanto a la seguridad dentro del sistema internacional.

Esta problemática refleja una interpenetración de lo político con lo militar y lo institucional, mucho más allá de la simplista dicotomía civil-militar en la que se quiere enclaustrar temas de amplia responsabilidad social, y coloca a las elites que toman decisiones frente al reto de superar el conflicto y cortar la perniciosa revitalización de las crisis mediante la reinstitucionalización del Estado y de sus dependencias, de las que depende la efectividad de la conducción política.

El escenario de la seguridad ha sufrido grandes variaciones, debido al carácter cada vez más difuso de las fronteras que existen entre lo interno y lo externo en la vida de los Estados, como efecto de la internacionalización. Hoy las consecuencias de un conflicto interno no pueden circunscribirse a un solo territorio o área geográfica convencionalmente delimitada.

Los refugiados, los desplazados, las actividades sociales y los intercambios de servicios y comercio, entre los cuales fluyen con agilidad las prácticas ilegales—más intensas en las zonas fronterizas—se convierten en vectores de una problemática común. De allí surge la interdependencia inherente a la globalización, y esto provoca vulnerabilidades²⁰ en los Estados que son utilizados como santuarios o corredores de paso; estos Estados en crisis se ven llevados a un “nuevo feudalismo”²¹, en el que determinados ámbitos y espacios geográficos son dominados por diferentes redes ilegales y grupos armados.

Pero esta nueva problemática no solamente es el producto de la dinámica social y de la vecindad, sino también de la aparición de nuevos actores y organizaciones no estatales transnacionales que reducen, y aun eliminan, el monopolio del uso de la fuerza por parte de los Estados. De esta manera, dan a luz un conflicto asimétrico en el que la potencia relativa de combate entre los actores antagónicos queda anulada, se transforma la guerra y se quiebra el “paradigma clausewitziano”.²²

Pueblo, ejército y gobierno, la tradicional trilogía, han dejado de ser los elementos alrededor de los cuales gira el conflicto entre Estados, que virtualmente está desapareciendo. La guerra pierde preponderancia como instrumento para la resolución de los conflictos, y en su lugar toma protagonismo el conflicto intraestatal, con su volatilidad y el consecuente riesgo de internacionalización.

A pesar de haber sido objeto de una política de seguridad errática, estos factores no han estado ausentes de la visión estratégica, es decir que han sido percibidos en los escenarios prospectivos. Sus tendencias han sido objeto de análisis y han formado por lo tanto parte de las agendas de reunión entre los mandatarios y los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. Tampoco han sido omitidos en los foros internacionales. El problema radica más bien en la ausencia de la seriedad, la continuidad y la perseverancia necesarias para que las decisiones políticas lleguen a materializarse y para rendir cuentas a la sociedad sobre la gestión de defensa realizada y la solución de los problemas.

El tema de la seguridad en la subregión refleja las mismas incoherencias, no obstante demostrar una gran visión y responsabilidad declarativa, estatus en el cual se paraliza. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció que, desde la perspectiva andina, la seguridad es entendida en forma multidimensional. Abarca por lo tanto asuntos de índole política, económica, social y cultural, y esto debe reflejarse en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y las políticas de defensa, salud, ambiente, economía, desarrollo económico y previsión de desastres naturales, entre otros.

La Comunidad Andina no se limitó a alcanzar consensos sobre el concepto de seguridad; avanzó mucho más, y en 2002 aprobó la Carta Andina para la Paz y la Seguridad. Dos años después se firmó la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina y se adoptó la Decisión 587 referida a los “Lineamientos de la Política

de Seguridad Externa Común Andina”. Finalmente, para concretar los objetivos de esta política, se establecieron varios mecanismos, entre ellos la conformación de una Red Andina de Seguridad,²³ de carácter esencialmente civil, académico e intersectorial, y encargada de impulsar los diálogos nacionales e internacionales y de asesorar en el diseño, la implementación y la evaluación de la política de seguridad andina.

La amplitud de la visión y la riqueza de los instrumentos no dejaron margen alguno de imprevisión. Se incluyó como una responsabilidad de los Estados de la subregión la elaboración conjunta de planes para el combate contra el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas y el terrorismo; se establecieron marcos legales para la cooperación legal, policial y judicial, además del apoyo y la cooperación de las Fuerzas Armadas según las respectivas legislaciones de los países y en aplicación de la medidas de confianza mutua.

Agenda y modelo político-administrativo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas

La política de defensa de nuestro país está indisolublemente ligada a supolítica económica, a su política social y a su política internacional; en su conjunto ellas hacen del Estado ecuatoriano y su proyección en el tiempo el bien de las colectividades que la constituyen.

—Alfredo Palacio
Presidente de Ecuador (2006)

Frente a la gran turbulencia e inestabilidad que generan las crisis políticas que cíclicamente ha vivido Ecuador, especialmente en el último decenio, una de las prioridades mantenidas a través de varios gobiernos ha sido la reforma política del Estado. Una vez superada la última de las crisis, que terminó con la destitución del presidente Lucio Gutiérrez y la asunción al poder de Alfredo Palacio en abril de 2005, se fijó como uno de los objetivos políticos *restablecer la institucionalidad del Estado de Derecho*. El “Estado caduco”, como lo calificó el Presidente, debía dar paso a una reforma política profunda, que debía “refundarlo”.

Su discurso replanteó el problema de gobernabilidad del país y determinó una directriz específica para las instituciones—cuyo fortaleci-

miento permitiría, por extensión, fortalecer la democracia—en su respectivo rol constitucional. Este planteo, en términos de Claudio Fuentes, significa realizar cambios cualitativos en el sector seguridad para generar gobernabilidad y eficiencia.²⁴

Para responder a la directriz presidencial, las Fuerzas Armadas se encontraban frente a una doble responsabilidad, en el orden político y en el profesional. En el primer aspecto, era un clamor ciudadano y de las mismas Fuerzas Armadas la necesidad de aplicar un proceso de *despolitización institucional*. El propósito era corregir el comportamiento en el que habían incurrido tanto algunos de sus miembros en forma individual, como grupos insurreccionales o el propio alto mando militar a través de pronunciamientos. Éstos habían actuado movidos por la simpatía, la captación política o la necesidad de contener una represión mayúscula ante los vacíos de poder y las condiciones caóticas y de desintegración social que vivió el país en numerosas situaciones, con una grave alteración del orden y la paz social, pero sobre todo con pasmosas manifestaciones de violencia y uso ilegal de la fuerza.

Probablemente tenga mucha razón José Hernández cuando sintetiza de esta forma la situación interna ecuatoriana:

*el problema del tutelaje militar en una democracia frágil es culpa de los civiles, lo cual es una muestra de la ausencia de visión política para la reestructuración del Estado, proceso en el cual el tema militar, la articulación de una política contemporánea de defensa, la concepción de las Fuerzas Armadas, su rol, su necesaria modernización y profesionalización, no hacen parte de la agenda de los temas públicos.*²⁵

Sin restar importancia al planteo o, peor aún, buscar exculpación de hechos concretos, lo cierto es que no solamente la institución militar ha estado sometida a “contextos políticos inestables”,²⁶ sino que también el gobierno nacional entremete la participación militar en la gestión gubernamental y en las decisiones de carácter político. De esta manera busca incrementar su poder, desequilibrar las fuerzas políticas de la oposición o apalancarse en las Fuerzas Armadas en beneficio de una maniobra política que le otorgue dominancia ante las muy comunes pugnas de poder, especialmente entre las funciones del Estado.

Por inducción, cautivación o intercambio de lealtades, se aprovecha la no deliberación militar para someter a los mandos, a manera de un

“bonapartismo”, y para lograr lealtades incondicionales personales—esto ha sido lo más frecuente—, sin desconocer que en repetidas ocasiones se ha optado por un “pretorianismo”,²⁷ con la intención de ejercer un poder político bajo amenaza de uso de la fuerza. Así se explica la especial afición a gobernar sobre la base del estado de emergencia, herramienta que faculta constitucionalmente a las autoridades a omitir pasos en los procesos legales de administración pública, limitar la vigencia de los derechos civiles y reconstituir la estabilidad social a fuerza de autoritarismo.

El gobierno del presidente Palacio no fue en este sentido una excepción en cuanto a la inestabilidad y la búsqueda de oportunidades para involucrar a las Fuerzas Armadas por parte de algunos sectores políticos. Éstos provocaron una crisis en el mes de octubre de 2005 y plantearon el recambio presidencial durante el acalorado debate de los partidos políticos con motivo de la consulta popular para la realización de la Asamblea Constituyente. En esa oportunidad, el diario *El Comercio* dedicó su editorial titulado “Oportunas precisiones institucionales” a destacar las expresiones del Ministro de Defensa ante el “terremoto político” que vivía el país: “Las Fuerzas Armadas no son árbitros ni actores de dirimencia y no tienen opinión ni tendrán opinión (...) tienen una gestión seria, legal, constitucional y no modificarán su conducta ni permitirán que ningún militar se desencane, como históricamente ha ocurrido”. El editorial termina comentando: “para el Ecuador de las difíciles o absurdas horas actuales, la posición de las Fuerzas Armadas constituye un aliento de esperanza para la reivindicación institucional del país”. También afianza la fe en la institución militar, cuando dice “ojalá que la modernización de las Fuerzas Armadas se inicie con un serio debate sobre la legislación que actualice a esa vital institución”.²⁸

El diario *Expreso* fue aún más directo y le dedicó al tema un amplio espacio con el titular “Es necesario un saneamiento en las Fuerzas Armadas”, basado en una entrevista al Ministro de Defensa. En ésta se plantea la necesidad de una reforma profunda de las Fuerzas Armadas que mejore la profesionalidad militar, actualice la legislación militar y la Política de la Defensa Nacional (*Libro Blanco*) y mejore la capacidad operativa.

De las diversas teorías planteadas sobre la politización de la institución militar, lo que puede quedar al margen de la discusión es la crisis de hegemonía²⁹ que se produce esencialmente debido al bajo nivel de co-

herencia existente entre las clases dirigentes y los responsables de tomar decisiones, sin exclusión.

Era la oportunidad para fortalecer a la institución y estructurar una agenda de la defensa nacional que orientara la administración y la gestión ministerial. En esta situación de apremio político y de necesidad de reforma institucional, con gran presión especialmente de la opinión pública, el Presidente de la República, bajo cuya responsabilidad se encuentra el establecimiento de la política de defensa,³⁰ emitió por primera vez la Directiva de Defensa Nacional.³¹ Se reconoció además como una consecuencia directa de este proceso la necesidad de reestructurar las Fuerzas Armadas, y para eso se establecieron dos objetivos estratégicos: *fortalecer la institucionalidad y profesionalidad militar y sentar las bases legales y doctrinarias para la reestructuración y transformación de la defensa nacional*. La directiva facultó al Ministro de Defensa Nacional para coordinar acciones interinstitucionales con el fin de cumplir estos objetivos y también para dictar normas complementarias y aclaratorias y emitir las directrices específicas.

En líneas generales, la directiva presidencial orientó la elaboración de una agenda de defensa a partir de una apreciación de la problemática institucional en el orden político, administrativo, educacional y militar. En términos prácticos, era necesario poner énfasis en la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política como forma de instaurar el control democrático de la institución militar, tal como se había establecido en el compromiso de Williamsburg, en la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

En el ámbito militar, era imprescindible poner en práctica la fusión de las dos escalas de valores en que se fundamenta la institución militar para su organización y funcionamiento operacional,³² es decir, mejorar la profesionalización militar en su ordenamiento legal y disciplinario, así como en aquellos valores de los que depende su eficiencia operacional para el empleo en combate. Se trata de aspectos de carácter educacional que implican promover un cambio de mentalidad y de comportamiento en los planos individual y grupal dentro de la institución, y que dan como resultado una renovación de la cultura democrática institucional. Este planteo coincide con los aspectos objetivos y subjetivos en los que Samuel H. Huntington³³ sustenta el mejoramiento profesional del militar: la normativa legal para el funcionamiento institucional y la dedicación específica a sus tareas profesionales.

Para la implementación de la directiva presidencial, el Ministerio de Defensa comenzó por realizar una nueva delimitación conceptual y de alcance de los significados de “defensa” y “seguridad”, como lo estima Jaime García C.³⁴, para orientar los roles de los componentes de la defensa a partir de las diferencias existentes entre estos dos conceptos—no obstante haber sido ya considerado este proceso en la Política de la Defensa Nacional del año 2002—.

Era necesario asimismo tener una visión estratégica institucional o “imagen objetivo” que describiera lo que la sociedad quiere de la institución militar en el mundo del mañana, y enlazar la política general del Estado con el escenario prospectivo, las misiones y capacidades del sistema de defensa. Este escenario deseado se convierte en algo necesario para la supervivencia en un ambiente que cambia rápidamente³⁵ y debe orientar la creación de eventos y actividades para la conducción y gestión de la defensa.

Al Ministerio de Defensa le corresponde proponer políticas de defensa, al Presidente de la República, implementarlas. Pero en función del control del sistema de defensa que es su responsabilidad, al primero le corresponde también diseñar estrategias, coordinar con los demás ministerios, procurar los recursos y tomar decisiones en las acciones relacionadas con la defensa y la institución militar.

De acuerdo con esta función, el Ministerio de Defensa diseñó una estrategia general de acción colectiva y una *directiva ministerial* que señalaba en forma precisa los parámetros que orientarían el accionar del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de todos los elementos involucrados en el cumplimiento de la directiva presidencial. Los elementos básicos de la estrategia general eran:

- a) Un concepto que orientara la conducción del proceso e involucrara y motivara a los órganos gubernamentales, a la sociedad civil y al colectivo militar.
- b) Una directiva administrativa con premisas básicas que servirían como parámetros de referencia para la acción coordinada.
- c) Un modelo político-administrativo de gestión de la defensa y, al mismo tiempo, de la conducción del proceso.

- d) Un enfoque sistémico para la reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- e) Un esquema de organización y metodología a ser seguida en el proceso.
- f) Un plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

El concepto que sirvió de base para el proceso administrativo de transformación de la defensa fue el de un cambio planificado, continuo y en gran escala, centrado en los individuos, los procesos, las organizaciones y la tecnología. El propósito administrativo fue, según lo recomienda John Garstka,³⁶ identificar nuevas fuentes de potencial con la finalidad de cubrir las vulnerabilidades propias y crear, ampliar y mantener una ventaja competitiva que permita responder en mejor forma a las demandas actuales de la defensa, así como a las responsabilidades futuras de la institución.

Por su parte, la directiva del Ministerio de Defensa tenía por objetivo establecer un sistema de defensa nacional sobre la base de la reestructuración de las Fuerzas Armadas, que permitiera una mayor eficacia en la protección de los intereses nacionales y la cooperación en la preservación de la paz. Sus premisas básicas fueron los parámetros referenciales sobre los cuales se debía establecer un *redimensionamiento del sistema de defensa* que incluyera la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Estas premisas básicas eran:

- a) El diseño de la estructura de las Fuerzas Armadas estaría basado en el *marco legal y en la Política de la Defensa Nacional actualizadas*, la apreciación estratégica del Comando Conjunto, un plan de capacidades estratégicas, un plan de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y un plan financiero.
- b) El diseño de la estructura debería considerar las condiciones económicas del país y los recursos disponibles.
- c) Las características estratégicas a enfatizar serían las de empleo conjunto, interoperatividad, respuesta inmediata, con órganos operativos eficientes, suficientes y sustentables en el cumplimiento de misiones de la defensa.

d) Los componentes de la defensa deberían asegurar el cumplimiento de las misiones de defensa y cooperación interinstitucional con los órganos de seguridad del Estado, en atención a la complementariedad de la defensa con la seguridad.

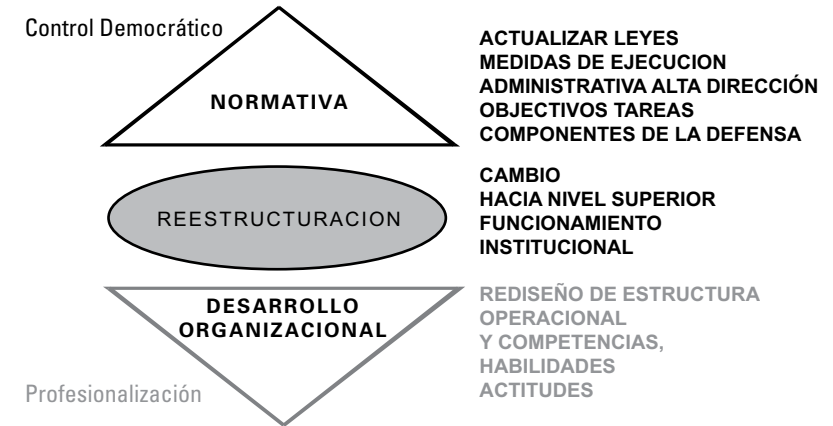
e) Mejorar el bienestar de personal, el talento humano y el manejo de recursos materiales, tecnológicos y financieros existentes, mediante: *concentración, contracción y fusión que genere una organización de unidades flexible con capacidad operativa conjunta y de respuesta inmediata dentro del territorio nacional.*

Para alcanzar la propuesta de reestructuración de las Fuerzas Armadas, según consta en la directiva emitida por el Ministerio de Defensa,³⁷ se dispuso la elaboración de los siguientes documentos:

- a) Actualización de la Política de la Defensa Nacional.
- b) Reforma del marco legal.
- c) Evaluación y Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas.
- d) Plan de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas.
- e) Plan estratégico financiero.
- f) Ley especial para la reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- g) Plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas (previa decisión en el Frente Militar).

El modelo político-administrativo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas tiene como finalidad lograr un mejoramiento de la eficiencia institucional, lo que contribuiría también al mejoramiento de la gobernabilidad, según el planteo del Presidente de la República al momento de emitir su directriz. En términos generales, podría decirse que el modelo político-administrativo describe y explica la relación de complementariedad entre *la norma legal y el desarrollo organizacional*, dos

Gráfico 1. Modelo político-administrativo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas



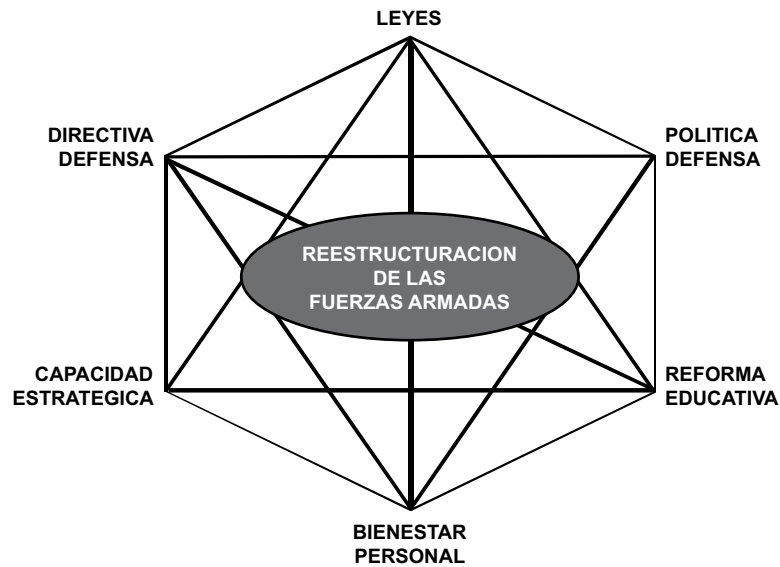
campos indispensables para una reestructuración institucional que produzca un cambio cualitativo en el desempeño funcional de la institución militar, dentro del cumplimiento de sus misiones constitucionales que no han sufrido variación.

En relación con el Ministerio de Defensa Nacional, la tarea clave fue, como menciona Juan Rial, “*disponer las regulaciones que hagan del Ministerio el centro efectivo de la corporación militar, para lo cual se requiere de la norma adecuada*”.³⁸

Mientras tanto, el mejoramiento profesional requiere un rediseño del sistema de defensa y de sus competencias, así como la readecuación y el perfeccionamiento de las habilidades, destrezas y actitudes de los miembros a nivel individual y organizativo, y también de las unidades, de acuerdo con las exigencias de los escenarios prospectivos.

Al *campo normativo* corresponden las leyes militares elaboradas como proyectos por el Ministerio de Defensa, con el aporte de los Comandos Generales de Fuerza y redactados por el Consejo de Legislación Militar (Colemi): la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (posteriormente denominada Ley de Defensa Nacional por el Congreso), la Ley de Personal, la Ley de Control de los Espacios Acuáticos, la Ley General de Puertos y la Ley de Previsión Social (elaborada por el Instituto de Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, Issfa).³⁹

Gráfico 2. Modelo y enfoque sistemático para la reestructuración de las Fuerzas Armadas



Las dos primeras, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas o Ley de Defensa Nacional y la Ley de Personal, fueron presentadas por el Ministerio de Defensa Nacional al Presidente de la República para su aprobación. Asimismo, con autorización del Presidente de la República, fueron también entregadas como proyectos directamente por el Ministro de Defensa Nacional al Presidente del Congreso Nacional y al Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales.⁴⁰

Una vez entregado al Congreso Nacional, el proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas fue debatido en un seminario internacional público realizado en el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (Ciespal), con la participación de una delegación del Ministerio de Defensa de España, que transmitió las experiencias de la elaboración de su Ley Orgánica de la Defensa, recientemente aprobada por el Parlamento español. El informe final del seminario se publicó en forma de libro, con el título *Constitución y Fuerzas Armadas*, y se entregó a las comisiones del Congreso con la finalidad de aportar criterios ciudadanos al análisis que se estaba realizando allí durante diciembre de 2005.

Para la actualización de la Política de la Defensa Nacional (*Libro Blanco 2002*), se siguió el mismo procedimiento democrático utilizado para su elaboración en 2002. El propósito de la actualización era evaluar la certeza del escenario previsto entonces, para cubrir las deficiencias o los vacíos producidos en los cuatro años transcurridos en cuanto a defensa y seguridad. Esto significaba verificar qué aspectos de la Política de la Defensa Nacional habían sido implementados y cuáles faltó implementar, redimensionar el espacio geográfico y los demás componentes del sistema de defensa e incorporar los criterios aportados por diversos sectores sociales e instituciones en los seminarios realizados con el apoyo de expertos nacionales e internacionales.⁴¹

Los interrogantes planteados para esa tarea fueron:⁴²

- a) ¿De qué manera se ha cumplido el escenario previsto en 2002?
- b) ¿Qué factores faltan o no han sido suficientes?
- c) ¿Respondieron los objetivos estratégicos planteados para la defensa en ese escenario?
- d) ¿Se cumplieron las directrices estratégicas de los componentes de la defensa?
- e) ¿Qué resultado se obtuvo de la estructuración de los órganos de la defensa?
- f) ¿Cuál es la división territorial para la organización de la defensa?
- g) ¿Qué presupuestos deben respaldar la acción de la defensa?
- h) ¿Cuáles son los compromisos internacionales?
- i) ¿Cómo son las relaciones con otras instituciones?

El Presidente del Congreso Nacional dispuso la elaboración de un único informe por parte de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Defensa, para que los proyectos de ley entraran a debate en el seno

del plenario. Asimismo, pidió la comparecencia de una delegación del Ministerio de Defensa Nacional para que asistiera a los debates en el Congreso y realizara las aclaraciones que fueran del caso. Esta delegación fue presidida por el Subsecretario de Defensa. Finalmente, en enero de 2007, el Congreso Nacional aprobó los proyectos de ley con las modificaciones correspondientes, según constan en el Registro Oficial.⁴³

También forma parte del campo normativo la Directiva de Defensa Nacional, en la que, a más de los objetivos conocidos de fortalecer la institucionalidad y sentar las bases para la reestructuración, se delegan facultades al Ministro de Defensa para el desarrollo del proceso político administrativo.

En el ámbito del *desarrollo organizacional*, del cual depende también, como es lógico, el mejoramiento de la profesionalidad militar, se requería un esfuerzo programado de largo plazo para mejorar los procesos administrativos, e implementar las reformas que incrementaran la capacidad operacional y mejoraran la eficiencia administrativa y la cultura organizacional. Para llevar a cabo tal esfuerzo, se estableció como punto de partida una *evaluación de las capacidades estratégicas actuales y potenciales de las Fuerzas Armadas*, que fue presentada por el Director de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ante el Frente Militar, luego de haber desarrollado con su departamento la doctrina y la metodología de trabajo necesarias, en vista de que era la primera vez que se realizaba este tipo de evaluación en las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

La optimización y racionalización de los recursos de la defensa tuvieron como parámetros buscar una simplificación de las cadenas de mando, agilidad en el proceso de toma de decisiones y mejores condiciones para el alistamiento y el empleo de las unidades militares. Se procuraba para las Fuerzas Armadas mejor movilidad, flexibilidad, interoperabilidad, capacidad de operación conjunta, rápido despliegue, procedimientos eficaces en el manejo de crisis, normas de comportamiento, derechos humanos y reglas de enfrentamiento.

El plan de capacidades estratégicas conjuntas permitió posteriormente una actualización de los planes estratégicos militares de forma más objetiva por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, así como la elaboración del plan de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, según las hipótesis de la defensa nacional.

Complementan el desarrollo organizacional dos aspectos relacionados con el talento humano: en primer lugar, la *reforma educativa*,

Gráfico 3. Homologación de los sueldos de las Fuerzas Armadas con los de la administración pública

OFICIALES	2006	2009
Coronel	1.732	3.284
Teniente coronel	1.342	2.865
Mayor	1.081	2.002
Capitán	.910	1.358
Teniente	.733	1.136
Subteniente	.458	.992
TROPA		
Suboficial Mayor	1.085	1.924
Suboficial Primero	1.042	1.432
Suboficial Segundo	.881	1.331
Sargento Primero	.725	1.012
Sargento Segundo	.606	.853
Cabo Primero	.501	.763
Cabo Segundo	.424	.700
Soldado	.339	.620

La remuneración mensual unifica sueldo básico, bonificación, guarnición, gastos de representación, ubicación geográfica, subsidio matrimonial y familiar, decimosexto, comisariato, rancho, decimoquinto, estímulo pecuniario y bono de las Fuerzas Armadas.

Fuente: “En traje de campaña”, *Vistazo* N° 961, septiembre de 2007, <http://www.vistazo.com/webpages/edicionanterior.php?edicion=961&SID=2&ID=1401#>.

con un Plan de Fortalecimiento de los Valores Profesionales y Cultura Democrática, elaborado por la Escuela Politécnica del Ejército, revisado por la Subsecretaría de Defensa y reajustado al perfil de cada fuerza por las Direcciones de Educación de cada rama de las Fuerzas Armadas. Este plan tiene la finalidad de readecuar la escala de valores de los miembros de la institución en función de los valores profesionales y la plena comprensión del funcionamiento de las instituciones democráticas, la subordinación al poder político, y la no deliberación ni participación en política por parte de la institución militar y sus miembros.⁴⁴

Este plan se ha implementado en todos los institutos militares y todos los niveles de educación militar, vinculando la ética a los cambios legales disciplinarios de la Ley Orgánica de la Defensa, en la que se incluyó además como iniciativa institucional la *unidad jurisdiccional*. Ésta significa que, en aplicación del principio de universalidad de la ley, los juzgados y tribunales militares dependerán orgánicamente de la función judicial y del Ministerio Fiscal civil.

Este campo se complementó con una reforma curricular del Instituto Nacional de Guerra (Inague), con el propósito de elevarlo a un cuarto nivel de educación superior mediante la implementación de un Diplomado Superior en Seguridad y Democracia, a cargo de la Facultad

Gráfico 4. Organización y metodología del proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas



Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), como requisito para el ascenso al grado de general o vicealmirante.

La reforma contempla también el dictado de cursos sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en un convenio con la Cruz Roja Internacional, para los diferentes cursos de ascenso. Se ha designado como proyecto piloto al Ejército y emitido una Directiva Ministerial para la implementación en el resto de las Fuerzas Armadas. Finalmente, en el caso del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la reforma partió de un convenio con la Academia de Estudios Político-Estratégicos de Chile.

El segundo aspecto que completa el desarrollo organizacional es el *bienestar del personal*, que busca mejorar la institucionalidad profesional mediante la garantía de una mayor permanencia y dedicación profesional. Para atender a este aspecto, se incrementó el tiempo de servicio para retiro de los militares en cinco años, se creó un Consejo de Salud de las Fuerzas Armadas, que incorporó el Instituto de Seguridad Social, la red hospitalaria y los servicios de sanidad de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, se recuperó la deuda del Estado con el Issfa.

Por último, se consiguió la homologación salarial de los miembros de las Fuerzas Armadas con la administración pública, lo cual significó un incremento del sueldo del personal militar en un 10% en el año 2006 y 22,5% en los cuatro años subsiguientes.⁴⁵

Una estrategia colectiva, con un liderazgo visionario, innovador, integrado con el alto mando militar, comprometido con los intereses institucionales y del país y dirigido por el Ministro de Defensa Nacional, permitió un ágil proceso de toma de decisiones hasta lograr los resultados propuestos en la agenda de la defensa.

Factores esenciales del proceso han sido la descentralización de tareas con canales expeditos de comunicación e interacción entre el gabinete ministerial, los consejos de las respectivas ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina, Fuerza Aérea), institutos y entidades adscritas, y la efectiva coordinación y dirección por parte del Subsecretario de Defensa de una comisión de alto nivel conformada por grupos de trabajo multidisciplinario. Esta comisión se ocupa de la elaboración y ejecución de proyectos y evaluación de cursos de acción de organización operacional y administrativos, así como de brindar información y asesoramiento al Congreso

Nacional y hacer las aclaraciones necesarias a las comisiones respectivas en el proceso de aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional y la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

El proceso de reestructuración se desarrolló dentro de un ámbito interactivo nacional e internacional, con el propósito de lograr una mayor contribución sectorial e institucional, realizar estudios comparativos, analizar experiencias y conseguir un efecto sinérgico entre los diferentes actores del proceso.

Luego de la visita del Ministro de Defensa Nacional y la firma de varios convenios, se obtuvo la cooperación directa de los Ministerios de Defensa de Argentina, Chile y España. Un fluido intercambio de información y de comisiones especiales destinadas y recibidas desde los Ministerios de Defensa de los países que apoyaron el proceso permitió conocer los avances y las experiencias en los ámbitos de la norma legal y del desarrollo organizacional, las nuevas leyes, las políticas de defensa y la reestructuración de sus Fuerzas Armadas.

Todo este proceso político terminó con la elaboración de un Plan de Reestructuración de las Fuerzas Armadas aprobado por el Frente Militar; es decir, por el Ministro de Defensa Nacional, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los tres Comandantes Generales. De esa manera se cerró un nuevo ciclo de perfeccionamiento institucional, con la intención de cubrir los vacíos dejados por los procesos anteriores y evitar una gestión de la política de defensa errática. En cambio se buscó lograr una política de defensa con sujeción a la ley, en coordinación con las demás políticas del Estado, que optimice la defensa y mejore el desempeño institucional en el servicio a la nación ecuatoriana y en el fortalecimiento de la democracia, propósito político que dio inicio a la Agenda de Gestión de la Defensa Nacional 2005-2006.

El proceso político para la reestructuración de las Fuerzas Armadas se inició con la determinación de la Política de la Defensa Nacional en 2002 (*Libro Blanco*). Pero una vez actualizada ésta en 2006 e implementada en los diferentes aspectos soslayados—una vez actualizadas las leyes, implementados planes para despolitizar las Fuerzas Armadas, realizada una reforma educativa, mejorado el bienestar del personal y fortalecida la permanencia e institucionalidad de las Fuerzas Armadas—, surge en el Ministerio de Defensa en 2007 una nueva propuesta para presentar en la Asamblea Constituyente para redefinir el papel de las

Fuerzas Armadas, prohibir a la institución militar que actúe como dirimente político en el país, establecer el voto para los militares y eliminar el Servicio Militar Obligatorio.

Esta iniciativa obtuvo respuesta inmediata por parte de la opinión pública, según lo registra el editorial del diario *Hoy*, que puntualiza “*es necesaria la redefinición, para la cual debe tomarse como referencia la propia reflexión institucional que, con participación de sectores civiles, se recogió en el denominado Libro Blanco (...) esa redefinición del papel de las Fuerzas Armadas y la prohibición de asumir un papel dirimente que reclama la Ministra de Defensa, dependan, en primer lugar, del efectivo desarrollo profesional*”.⁴⁶

Ha pasado casi una década entre la determinación y la implementación de una Política de la Defensa Nacional que, según demuestran los hechos, no ha podido dejar de ser errática; y nuevamente se pretende posponer un “efectivo desarrollo profesional”. Pero sobre todo, se lesionan los principios de seriedad, continuidad y confiabilidad al mantener la defensa y la seguridad en una permanente y frustrante “Tragedia de Sísifo”⁴⁷, de cuyas consecuencias no existirán responsables. Pese a ello, aún es factible realizar un proceso político democrático integral para la reforma legal, actualización de la Política de la Defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas.

3. CONCLUSIONES

- a) La reestructuración de las Fuerzas Armadas ha sido un proceso político derivado de la decisión del Presidente de la República, como responsable de la determinación de la Política de la Defensa Nacional y de las decisiones militares institucionales.
- b) La Directiva de Defensa Nacional emitida por el Presidente de la República dio lugar a la formulación de una agenda de defensa para el cumplimiento de los objetivos impuestos.
- c) La reestructuración de las Fuerzas Armadas es un proceso planificado y continuo, basado en las dimensiones legal, política, educativa, de capacidad operativa y de bienestar del personal, que actúan en forma interrelacionada.

- d) La reestructuración y transformación de la defensa debe comenzar por una definición de los conceptos y su alcance, para aplicarlos a la realidad, las necesidades y las disponibilidades del país.
- e) La cooperación interinstitucional e internacional son decisivas para elevar el nivel profesional y fortalecer la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y de la democracia.
- f) La continuidad y la responsabilidad de la implementación del cambio, así como la reestructuración y transformación de la defensa dependen del liderazgo, del compromiso con el interés social e institucional y de la rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- “Declaración conjunta del Señor Presidente de la República del Ecuador Lucio Gutiérrez Borbúa y el Señor Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez”, <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/eventos/declaracionoctubre.htm>, 15 de octubre de 2004.
- “Diálogo Civil-Militar para la Construcción de la Democracia”, Programa de Estudios Interamericanos, Pontificia Universidad Católica de Ecuador/ Democracy Project, American University, 1997.
- “Política de Defensa Nacional del Ecuador”, edición actualizada 2006, Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador, <http://www.midena.gov.ec>, Quito, 2006.
- Alvin Toffler y Heidi Toffler, *War and Antiwar: Survival at the Dawn of the 21st Century* (Toronto: Little, Brown, and Co., 1993), p. 56.
- Fernando Bustamante, “La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, N° 14, octubre-diciembre de 1996.
- Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (coords.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá: Norma/ Universidad Nacional, 2006).
- Frederic Pearson y Martin Rochester, *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI* (4ª edición, Bogotá: McGraw Hill, 2005).
- Guillermo Holtzmann, “Las funciones de asesoría de las Fuerzas Armadas en las democracias latinoamericanas: un aporte a la relación civil militar”, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-5/holzman.htm>.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), *El Plan*

- Colombia y la internacionalización del conflicto* (Bogotá: Planeta, 2001).
- Isidro Sepúlveda (ed.), *Seguridad humana y nuevas política de defensa en Iberoamérica* (Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007).
- Juan Ramón Quintana, *La Defensa Nacional: un bien público. Estado, Fuerzas Armadas y sociedad en Bolivia* (La Paz: Unidad de Análisis Políticas de la Defensa, CHDS, 1999).
- Julia Sweig (dir.), “Andes 2020, una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina” (Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung/Council of Foreign Relations, 2004).
- Minxin Pei, “Implementing the Institutions of Democracy”, *International Journal on World Peace*, Vol. XIX N° 4, diciembre de 2002.
- Pablo Martínez, *La reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas y el rol del Congreso. La experiencia argentina* (La Paz: CHDS, 2002).
- Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI* (Barcelona: Plaza y Janés, 1993).
- Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Barcelona: Paidós, 1996).
- Seminario “¿Qué espera el Ecuador hoy de sus Fuerzas Armadas? Qué deben ser y para qué las Fuerzas Armadas en el Ecuador”, Pontificia Universidad Católica del Ecuador/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales/El Comercio/Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador/Ciespal, junio de 1999.
- Seminario Internacional “El Problema Colombiano y su Proyección”, participaron: Dr. Adrián Bonilla (Flacso), Dr. César Montúfar (Universidad Andina), Dr. Simón Pachano (Flacso), Dr. Fernando Bustamante (Universidad de San Francisco), Dr. John Mac Mullen (Jefe de Operaciones del Pentágono), Cnel. José Baron Blanco (Colombia), Gral. Juvenal Herrera (Director de Inteligencia de Venezuela), Gral. Oswaldo Jarrín (Secretario del Cosena).
- Vladimiro Álvarez Grau, *El golpe detrás de los ponchos* (Guayaquil: Edino, 2001).

NOTAS

1. El Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), en el documento “Política de Seguridad Frontera Norte” del 13 de marzo de 2000 determinó: proteger a la población, los recursos y el ambiente, no participar en asuntos internos de otro Estado, fortalecer el cumplimiento de la ley, promover la cooperación interinstitucional e internacional, impulsar el desarrollo social y económico de la región fronteriza, mejorar la eficacia de la Fuerza Pública. (Creación de las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, Decreto Ejecutivo 332-C del 31 de marzo de 2000, Plan de Desarrollo de la Frontera Norte en vigencia desde el 13 de abril de 2000.)
2. Margaret Hayes, conferencia presentada en el Seminario para el Diseño de la Política de Defensa Nacional, Quito, mayo de 2002. Ver también de la misma

autora “El Libro Blanco de la Defensa: el caso de Estados Unidos” en Juan Ramón Quintana T. (coord.), *Libros Blancos de Defensa: concertación política y diseño estratégico comparado* (La Paz: Ministerio de Defensa, 2001).

3. Organización de Estados Americanos, Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII

CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

4. Jonathan Ortiz Navarrete, “La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense. La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial”, *Revista Cidob d’ Afers Internacionals*, N° 60, 1/2003, http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_60_misclanea.

5. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), “Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional - Compromisos internacionales y medidas de confianza mutua”, en <http://www.resdal.org.ar/Archivo/ecu-libro-cap7.htm>.

6. Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en *La implementación de las políticas públicas* (Colección Antología de Políticas Públicas, México: Porrúa, 1993), pp. 15, 33 y 85.

7. Rodrigo Atria, “Libros de Defensa: una base común para su elaboración”, en Guillermo Pacheco (ed.), *Políticas de defensa y elaboración de Libros Blancos, experiencias latinoamericanas* (Guatemala: CHDS, 2003).

8. Ver “Conflictos de la región pesan en la defensa”, *El Universo*, 4 de julio de 2002; “Libro Blanco: se abre el debate”, *El Comercio*, 5 de julio de 2002. En “Las Políticas de Defensa Nacional: un bien público”, 24 de mayo de 2002, el diario *Hoy* reseñaba la participación de 250 personas y 11 delegaciones de países extranjeros. Ver también “Continúa discusión en torno al *Libro Blanco de la Defensa*”, *Hoy*, 30 de julio de 2002; “Foro sobre el *Libro Blanco*”, *El Tiempo de Cuenca*, 12 de agosto de 2002; “Debate sobre *Libro Blanco* continúa hoy y mañana”, *El Telégrafo*, 29 de julio de 2002.

9. Ole Waever, “Securitization and Desecuritization”, en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1989), p. 47.

10. *Ibíd.*

11. “Política de Defensa Nacional del Ecuador”, Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador, Quito, 2002.

12. Oswaldo Jarrín, *El manejo de crisis en el Libro Blanco de los Estados. Escenarios militares alternativos para el siglo XXI* (Quito: Escuela Politécnica del Ejército, 1994).

13. El embajador Francisco Carrión, Vicecanciller en 2000, recopiló 20 Libros Blancos de diferentes países.

14. Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica, CP/CSH-492/02, 8 de octubre de 2002, posteriormente aprobado por la Comisión Permanente de la OEA con el nombre de “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa (Libros blancos)”, <http://www.oas.org>. Ver también Luis F. Aguilar Villanueva, *ob. cit.*

15. Pablo Celi, “Los Libros Blancos y la relación civil-militar”, Guillermo

Pacheco (ed.), *ob. cit.*, p. 149.

16. Oswaldo Jarrín, “Reforma de la seguridad nacional”, *El Universo*, mayo de 2004.

17. Oswaldo Jarrín, “Transformación de la defensa”, *El Universo*, 11 de junio de 2004.

18. Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico* (2ª edición, México: Prentice Hall, 1997).

19. Burhan Ghalioun, “La déstabilisation du monde”, *Defense Nationale*, N° 4, abril de 1996.

20. Robert Keohane y Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

21. Fernando Vallespín Oña, *El futuro de la política* (Madrid: Taurus, 2003).

22. Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1991).

23. Oswaldo Jarrín (coord.), *Memorias del Seminario “La Red de Seguridad Andina”* (Serie Ágora, Quito: Flacso, 2005).

24. Claudio Fuentes y Claudia Fuentes Saavedra (coords.), “Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina”, informe realizado por Flacso-Chile a petición del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de la ONU y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, como parte del proyecto “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del sector seguridad en América Latina”, s/f.

25. José Hernández, “Diálogo Civil Militar: la otra ficción”, editorial, *Vanguardia*, 15 de noviembre de 2005.

26. John Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, 1988).

27. Oswaldo Jarrín, “Pretorianismo político y militar”, editorial, *El Universo*, 10 de junio de 2004.

28. “Oportunas precisiones institucionales”, editorial, *El Comercio*, 28 de octubre de 2005.

29. Alain Rouquié, *The Military and the State in Latin America* (Berkeley and Los Angeles, Ca.: University of California Press, 1987).

30. “Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República, los siguientes: (...) 3. Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento.” Constitución Política de la República del Ecuador, Artículo 171.

31. Presidencia de la República del Ecuador, Directiva de Defensa Nacional, 2 de septiembre de 2005, <http://www.midena.gov.ec>.

32. Alain Rouquié, *ob. cit.*

33. Samuel Huntington, *El soldado y el Estado* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995).

34. Jaime García Covarrubias, “Transformación de la defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *Military Review*, Edición

Hispanoamericana, marzo-abril de 2005.

35. Robin Sykes, “Estrategia en épocas turbulentas”, en Robert Séller (comp.), *Gerencia moderna* (Bogotá, TM, Ediciones Macchi, 1994).

36. John J. Garstka: “El reto de la transformación”, *Revista de la NATO*, primavera de 2005.

37. Directiva del Ministerio de Defensa Nacional para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas, noviembre de 2006.

38. Juan Rial, “La reforma del sector seguridad en democracias precarias”, en Bernardo Arévalo de León (comp.), *Hacia una política de seguridad para la democracia* (Guatemala: Igedep, 2002), p. 68.

39. “Reestructuración de las Fuerzas Armadas depende de sanción de tres leyes”, *El Telégrafo*, 12 de diciembre de 2005, <http://www.telegrafo.com.ec/hojas/lunes/nacional-2.html>; “Fuerzas Armadas anuncian su reestructuración”, *Expreso*, 13 de diciembre de 2005, <http://www.expreso.ec/html/actualidad2.asp>.

40. “Jarrín entregó proyectos para reestructuración de Fuerzas Armadas”, *La Hora*, 17 de mayo de 2006; “Reformas de la política de defensa fueron al Congreso. Una comisión legislativa analiza las propuestas. El ministro Jarrín pidió apoyo para el cambio”, *El Comercio*, 18 de mayo de 2006.

41. Estos seminarios fueron realizados simultáneamente en nueve ciudades del país: Quito, Guayaquil, Cuenca, Tulcán, Riobamba, Manta, Machala, Nueva Loja y Esmeraldas.

42. Oswaldo Jarrín, “La política de defensa nacional en la seguridad y la transformación de la defensa”, en *Actualización de la política de defensa nacional* (Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2006).

43. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional fue aprobada en octubre de 2006; la Ley de Personal, el 10 de enero de 2007. Ver <http://www.congreso.gov.ec/frame.aspx?url=/legislacion/fraproyectosAprobados.aspx>.

44. La revista *Cosas* le dedicó un amplio artículo titulado “Reforma atraviesa cadetes y generales”. Entrevista al Ministro de Defensa Oswaldo Jarrín, por Carlos Vera, octubre de 2005.

45. Decreto Ejecutivo del mes de julio de 2006.

46. “No al voto de los militares”, *Hoy*, 15 de junio de 2007.

47. “La actual política de defensa errática”, entrevista a Oswaldo Jarrín, *Vanguardia*, 24 de abril de 2007. Lo que se necesita es que haya una integración y continuidad de los diferentes documentos para que la política de defensa y la política exterior del Ecuador no sean erráticas.