

SEGURIDAD Y DEFENSA: AMBIGÜEDAD EN LA NORMA CONSTITUCIONAL

Luis E. Muñoz E.

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES**

1999

INDICE

1.- Introducción	1
2.- Seguridad y Defensa Categorías: Diferentes	3
3.- La Seguridad: Derecho Humano y Deber del Estado	11
4.- Cambios fundamentales en las Agendas de Seguridad de Latinoamérica en los años 90	12
4.1 Definición de una Agenda de Seguridad para el Ecuador contemporáneo	17
4.2 Objetivos Nacionales de Seguridad y Desarrollo	23
4.3 Identificación de posiciones antagónicas que alerta a la política de Seguridad del Estado ecuatoriano	28
4.4 Los indicadores económicos y sociales revelan inseguridad	33
5.- Defensa Nacional	36
5.1 El Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas	41
5.2 Posibilidad de presiones dominantes	42
5.3 Fuerzas Armadas y Desarrollo Nacional	44
6.- Nuevos conceptos de Seguridad	47
7.- La Seguridad del Estado Ciencia o Doctrina	50
8.- Nueva propuesta	52
9.- Bibliografía	56

SEGURIDAD Y DEFENSA: AMBIGÜEDAD EN LA NORMA CONSTITUCIONAL.

1.- INTRODUCCION

La seguridad es un derecho humano y es un deber del Estado garantizarla. Al respecto, el Art. 139 de la Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada por la Asamblea Nacional, en vigencia desde el 11 de Agosto de 1998, establece: "El Consejo de Seguridad Nacional cuya organización y funciones se regulan en la ley, será el organismo superior responsable de **la defensa nacional**, con la cual los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar".

La lectura de esta norma constitucional genera algunos interrogantes: ¿El Consejo de "Seguridad Nacional", organismo superior, es responsable únicamente de la "Defensa Nacional", como indica el texto constitucional?; o ¿se atribuye al Consejo de Seguridad Nacional, como una obligación deducida, el Planeamiento y la formulación de la Política de Seguridad Nacional, además de la Defensa Nacional?. Si no es así, ¿que organismo del Estado tendría la responsabilidad de la definición, elaboración y evaluación de las políticas de Seguridad Nacional?; ¿el Sistema Nacional de Planificación¹, encargado de diseñar los Planes y fijar los Objetivos Nacionales Permanentes de carácter Económico y Social, debe también, considerar en sus procedimientos metodológicos la identificación de los problemas antagónicos de carácter, político, económico, social, militar y ecológico, para elaborar las políticas públicas preventivas o correctivas que neutralicen los citados antagonismos?; ¿la norma constitucional tiene la intención de dar un impulso político para

¹ Creado en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.

transformar el concepto de Seguridad Nacional y la ideología de la Doctrina de Seguridad Nacional vigente?; ¿se desea “desmilitarizar” el concepto de Seguridad Nacional responsabilizando al sector civil de la elaboración de las políticas públicas de Seguridad Nacional y al militar de la Defensa Nacional?; ¿el acuerdo de Paz logrado con el Perú y los acuerdos de integración regional obligan a revisar la Agenda de Seguridad y Defensa Nacional?; ¿cuál es el rol del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en las decisiones de política de Seguridad a nivel Gubernamental?. La respuesta a éstas interrogantes es la intención de la presente Tesina.

Se pretende clarificar las categorías² conceptuales de Seguridad Nacional y Defensa Nacional, fuera del obsoleto contexto de la Guerra Fría; dentro del marco de las nuevas visiones teóricas: de la Seguridad Humana, la Seguridad Democrática o la Seguridad Ciudadana, que proyectan al ser humano como objetivo primario y supremo de protección, que garantice la supervivencia digna, dentro de un régimen y sistema democrático, que privilegie la práctica de los derechos humanos, en un ambiente de activa participación ciudadana en la toma de decisiones en las políticas públicas, facilitando la gobernabilidad. Sin soslayar tampoco, los esfuerzos que vienen realizando las naciones por integrarse económicamente en la tendencia neoliberal.

Se realiza un análisis de los indicadores socio económicos en el período 1990 - 1998, como referencia de que en el país, se han incrementado los niveles de inseguridad, que la política gubernamental de los próximos gobiernos deberán superar.

Este trabajo de investigación, es el requisito final para concluir el curso

“Seguridad Democrática y Derechos Humanos”, al que se invitó a participar como alumnos, a un grupo de oficiales de la Fuerza Terrestre, familiarizados con la “Doctrina de Seguridad Nacional”. Inteligente propuesta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador, para persuadir y motivar un cambio en la concepción de la seguridad y orientar la práctica de los derechos humanos.

2.- SEGURIDAD Y DEFENSA CATEGORIAS: DIFERENTES

El tema de la Seguridad Nacional, es considerado un tema tabú por algunos representantes de diferentes sectores sociales, especialmente politólogos, intelectuales y laborales. El trato confidencial y de discreción que se ha dado al proceso de fijar objetivos, políticas y estrategias de seguridad nacional, ha negado a la ciudadana una visión transparente y la oportunidad de involucrarse en las políticas de seguridad. El sigilo en los procedimientos, en el monto de los gastos y en la administración de los recursos financieros destinados para este fin por el Estado, ha permitido que a nombre de la seguridad nacional se cometan los más connotados casos de corrupción administrativa, por el manejo doloso del dinero destinado para éste fin bajo la designación oficial de “Fondos Reservados”.

No sólo se afectó a la imagen del país en el contexto internacional por actos de corrupción cometidos por los tres últimos gobiernos, antecesores al actual del Dr. Jamil Mahuad, al manejar los “fondos reservados”, sino que, sobre todo, no se logró en la praxis disminuir, ni neutralizar los factores adversos o las diferentes presiones, que son causas, generadoras de intranquilidad,

² ENCICLOPEDIA SALVAT, Diccionario. Entre otras definiciones señala: “ Categoría según el empirismo lógico contemporáneo, son reglas de tipo convencional para la utilización de los conceptos, su

desconfianza, y de amenaza a la integridad de los elementos constitutivos del Estado: población, territorio, soberanía y gobierno, e impiden el logro de los objetivos nacionales.

En un caso, está por concluir una presión externa, de carácter territorial, con la que vivió el Estado ecuatoriano desde el inicio de su formación, no se logró consolidar en el momento oportuno un poder nacional³ que permita el balance o la disuasión a la controversia externa, ni en lo político, ni económico, social o militar, al final se terminó cediendo las aspiraciones territoriales nacionales, frente a los intereses de un poder nacional más fuerte. Se camufló a la debilidad de las expresiones del poder nacional con la hábil estrategia de comunicación que promocionó la Paz. En otros casos, las amenazas internas en lo político, económico y social, diariamente se incrementan exponiendo a la nación a una agobiante inseguridad. Esta realidad se verifica al realizar el análisis de los indicadores socio económicos del país y las causas que dan origen de los problemas de gobernabilidad.

La gran mayoría de los ciudadanos ecuatorianos, confunde seguridad nacional con defensa nacional e interpretan a la Seguridad Nacional como una acción exclusivamente militar, de características represivas. En la teoría, el Concepto de Seguridad Nacional incorpora en sí las medidas, actitudes y acciones de Defensa Nacional, en la práctica se percibe la variación de actitud entre las acciones de seguridad y las acciones de defensa, por la naturaleza e intensidad de respuesta de las expresiones del poder nacional, en la resolución de los problemas.

carácter es pues, puramente lingüístico". 1972

³ Según la Doctrina de Seguridad Nacional, el Poder Nacional es el conjunto de medios políticos, económicos, sociales y militares que dispone la nación para alcanzar y mantener interna y externamente

Los problemas que considera la seguridad nacional, evidentemente, son aquellos de características antagónicas y, los factores adversos susceptibles de generar crisis o conflicto. La seguridad nacional es la garantía que tiene la sociedad en una situación o estado estable, de orden y tranquilidad, todas las actividades se desarrollan en normalidad. La defensa nacional es una manera política de solucionar un problema grave, de agresión al Estado, es una respuesta de naturaleza generalmente militar a una amenaza externa o interna; también se considera a las acciones de reacción, que adopta el Estado para proteger a la nación de los efectos de desastres o catástrofes naturales, comprende: medidas, actitudes y acciones adoptadas para neutralizar, repeler, resistir o protegerse de la agresión institucional, humana o natural.

La seguridad nacional tanto externa como interna es ante todo acciones preventivas y disuasivas, en las que prevalecen la expresión política, económica y psicosocial del poder nacional. La característica principal de la política de seguridad es encontrar, dentro de un marco institucional, la solución pacífica de los conflictos. La negociación caracteriza a la seguridad externa e interna, con la intervención activa de la diplomacia que anticipa y resuelve los problemas que pueden surgir en la relaciones con los otros estados; o entre el gobierno, las instituciones y los diferentes grupos sociales, que en un sistema democrático tienen el derecho de participar, de involucrarse en la elaboración de las políticas públicas estructuradas para alcanzar el bienestar social y la gobernabilidad.

Cuando las medidas de seguridad han sido adoptadas por el Estado, pero las causas que originan los problemas de inseguridad son superiores a la capacidad de neutralización del poder nacional la situación se vuelve vulnerable, delicada

para el país. Son situaciones de crisis en las cuales el gobierno debe adoptar acciones políticas de liderazgo, con ingenio persuadir, motivar y negociar con la parte disconforme. Más grave es aún, cuando el Estado no dispone del poder nacional con la capacidad oportuna de reaccionar para realizar una acción disuasiva u operativa de defensa, ante una agresión externa o interna, o una catástrofe natural, la situación se vuelve peligrosa, atentatoria a la integridad y soberanía del Estado, a la supervivencia de la nación.

Los aspectos vulnerables a la seguridad nacional deben ser superadas progresivamente, por los sucesivos gobiernos, mediante decisiones políticas económicas y sociales. La defensa nacional no puede admitir la desatención de los gobiernos, los errores o los fracasos, ya que ellos irremediamente conducen a la derrota, al desastre, al deshonor y en ocasiones son causa de la desaparición del Estado.

Seguridad y Defensa requieren de un eficaz poder nacional, el mismo que se lo alcanza con trabajo, esfuerzo y sacrificio diario, de todos los ciudadanos, que con responsabilidad cumplan sus actividades, acorde a leyes inteligentes y dinámicas, respetando las instituciones, los derechos humanos, conducidos por un visionario liderazgo político.

Entre seguridad nacional y defensa nacional existe también una diferencia legal, cuando la ciudadanía afectada advierte que, por circunstancias de conmoción del orden interno, por graves amenazas externas o catástrofes naturales, el Estado da prioridad al empleo de los medios militares, limitando paralelamente el pleno goce de sus derechos constitucionales, civiles y políticos, por exigencia de la Defensa Nacional. Las medidas o acciones de defensa nacional que adopta el Estado, se desenvuelven dentro del marco que le fija la ley. Se reconoce

constitucionalmente “suspender o limitar algunos de los derechos establecidos”⁴, cuando la Función Ejecutiva decreta el “Estado de Emergencia” en todo o parte del territorio nacional, “en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catastrofe natural”, situaciones que exigen el empleo de la expresión militar del poder nacional, con la misión fundamental de conservar la soberanía nacional, defender la integridad territorial o garantizar el ordenamiento jurídico del Estado. Es importante que se comprenda, de forma exacta, la naturaleza y el alcance legal que conllevan estos dos conceptos, de seguridad y defensa, sobre todo cuando se vive en un Estado de Derecho. El Estado de Emergencia indudablemente se desenvuelve en un Estado de Derecho, son reglas que se observan dentro de él, no es un Estado de Hecho.

El estudio y análisis de los resultados anuales que señalan los indicadores socio económicos, alcanzados por los sucesivos gobiernos en los años de la década del noventa, permite concluir que, ni las políticas de desarrollo ni las de seguridad lograron materializar los objetivos nacionales. No se observa continuidad en las políticas gubernamentales durante este período. La Política Gubernamental Interna, aplicó la Ley de Seguridad Nacional solamente con criterio coercitivo, para controlar las manifestaciones y protestas colectivas por insatisfacción en el cumplimiento de las demandas sociales. De esta forma se logró mantener el orden interno y proteger las instituciones del Estado. Entre 1990 y 1998 se expidieron 34 decretos de Estado de Emergencia y, 14 de Movilización

⁴ El Capítulo 4 de la Constitución Política de la República del Ecuador, indica las características del “Estado de Emergencia”. En el que se suspende los siguientes derechos civiles: libertad de opinión y expresión; inviolabilidad del domicilio; secreto de la correspondencia; libertad de tránsito; libertad de asociación. la garantía de abstenerse en declarar en juicio penal, contra cónyuge o pariente. 1998

Nacional⁵. Ni la Política de Seguridad ni la Política de Desarrollo mejoró la salud, no capacitó a los profesores para reformar la educación, no generó empleo, no atendió la desnutrición infantil, no hizo respetar los bosques ni los manglares, peor aún la integridad territorial.

La Seguridad Nacional es un proceso de decisiones políticas, de distinta naturaleza y de características más amplias que le diferencian de las operaciones estratégicas de Defensa Nacional; la Seguridad Nacional aprecia, evalúa y prevé los eventuales antagonismos que germinan en las deficiencias, en las debilidades, en los factores adversos, en definitiva, en los problemas que adolece el Estado y que pueden convertirse, al no ser atendidos oportunamente, en promotores de graves conflictos de índole interna o externa, desencadenar en provocaciones antagónicas violentas contra la nación, el territorio, las instituciones, afectando incluso a los ecosistemas.

La Seguridad Nacional es una concepción de Política Nacional, que cuando fracasa recurre como último recurso a las acciones político-estratégicas de la Defensa Nacional, para imponer por la fuerza el principio que se pretende amparar. La defensa es el empleo de la Fuerza Pública como medio de solución a una hipótesis de guerra, adopta medidas y acciones de disuasión u operativas para neutralizar los peligros de la amenaza agresiva. La Defensa Nacional es la habilidad política del Estado para mantener su identidad independiente y su integridad funcional. La Seguridad Nacional es una formulación de decisiones sobre líneas de conducta colectiva, se refleja en políticas públicas: económicas, sociales, ambientales y culturales, para prevenir o reducir el conflicto, "el conflicto es ubicuo en todo sistema social, y el problema no radica en prevenirlo

⁵ SG/COSENA, esta información consta también en el Registro Oficial.

sino en reducir la frecuencia con que se convierte en un elemento destructor de la sociedad⁶; la Defensa Nacional es un conjunto de acciones de fuerza en función de la capacidad del poder de la nación, para refrenar un ataque o para derrotarlo, es la fase reactiva de la seguridad frente a amenazas concretas, que involucra a todas las expresiones del poder nacional como última alternativa de solución; es una técnica militar que emplea el poder disuasivo de la Fuerza Pública, para superar presiones dominantes internas⁷ o externas que pone en peligro al Estado.

La norma constitucional al disponer que, el Consejo de Seguridad Nacional es el organismo superior encargado de la Defensa Nacional, “militariza” el concepto de seguridad y “politiza” el de defensa. Los militares no son quienes trazan la política nacional, sino que, son un medio de la misma, consagrados al servicio del Estado, no pueden ser un instrumento de presión autónomo o beligerante más allá de las obligaciones que les marca la ley⁸. La actual distorsión conceptual será corregida con un franco y fluido diálogo civil militar, con gran apertura, involucrando con mayores responsabilidades al sector civil en los organismos de Seguridad Nacional.

La realidad social, económica y política del país y de la región; así como el desarrollo de las ciencias sociales y políticas, han impulsado la formación de nuevos conceptos de seguridad, nuevos paradigmas. El tradicional concepto de Seguridad Nacional se volvió discrepante y arcaico, creado en los tensos años de la Guerra Fría, de tensas relaciones ideológicas. El presidente norteamericano

⁶ SINGER David, J., Explicación del conflicto bélico internacional: el estado de la disciplina, en Relaciones Internacionales el pensamiento de los Clásicos, Noriega Editores, México, pag. 289, 1994.

⁷ Como es el caso de las operaciones militares de la guerrilla colombiana que amenaza la integridad del territorio, al liberar zonas geográficas bajo su dominio.

⁸ MONCAYO, Paco, Ecuador, Geopolítica Poder y Seguridad. Editorial Escuela Politécnica del Ejército, pág. 85, 1994

Bill Clinton, al esbozar en 1992 la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, fija tres objetivos claros a seguir: "Reestructuración de las Fuerzas Militares, robustecer la economía y promover la democracia en el exterior"⁹. Las Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), insta a los gobiernos de los estados parte promover la "Seguridad Humana"; las naciones latinoamericanas que vivieron el terror de las dictaduras demandan una "Seguridad Democrática" y los pueblos del continente exigen "Seguridad Ciudadana". Alrededor de éstos conceptos habrá que generar consensos ideológico-políticos para reestructurar una eficiente Agenda de Seguridad Nacional.

La Seguridad interpreta, el orden, la paz, el desarrollo, la democracia, la vigencia del derecho, la gobernabilidad y la practicidad de los derechos humanos. La Defensa, es una respuesta con poder frente a una amenaza, es la aplicación de la Fuerza Pública dentro de los límites que señala el Derecho de Gentes y el Derecho Público.

Es por ello necesario, recomendar una revisión constitucional que "desmilitarice" el concepto de Seguridad Nacional; contribuir con los argumentos de soporte para transformar la Doctrina de Seguridad Nacional en una teoría científica, al alcance de todas las personas estudiosas que forman la sociedad ecuatoriana, introduciendo su estudio en el pensum de materias del nivel secundario. Democratizar su conocimiento y su acción, que deje de ser un conjunto de opiniones o nociones que sustenta un solo grupo de personas; acoger las corrientes intelectuales y políticas contemporáneas que existen en la región y el continente, promover la investigación metodológica de las causas de los

⁹ BILL Clinton, La Política de Seguridad de la nueva Administración norteamericana, Artículo publicado por el IAEN, Temas de actualidad en Ciencias Políticas, Torno 1, Tornado de la Revista

problemas nacionales de tipo social, económico y político que engendran inseguridad y determinar soluciones justas. Involucrar a todos los sectores sociales, definiendo responsabilidades, pero sobre todo inculcando el respeto de los deberes y derechos constitucionales; delimitar las misiones de las instituciones que conforman la Fuerza Pública y reglamentar los niveles de operación y cooperación entre ellas, aprovechando al máximo sus capacidades en beneficio del país.

3.- LA SEGURIDAD: DERECHO HUMANO Y DEBER DEL ESTADO

El ser humano, hombre y mujer, en el transcurso histórico de su existencia, sintió la necesidad de proteger su vida y la del grupo familiar; posteriormente, incluirá la propiedad, los bienes materiales y espirituales, especialmente cuando adquiere conciencia del valor y diferencia lo que es privado, comunitario y público.

La necesidad social de seguridad, en un inicio teleológica, se transformará en deontológica. La garantía de la vida y de la propiedad se vuelve deber y derecho a la vez. Es deber de toda la humanidad velar por el derecho a su seguridad, ante el peligro proveniente de la propia naturaleza, de las otras especies o de las naciones mismas con intereses contrapuestos. .

El derecho a la seguridad ingresa al positivismo contemporáneo con la Declaración de Virginia de 1776; luego, en el mismo año vendrá, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, que invoca la posibilidad de alcanzar este derecho. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señala en el Art. 2, "el derecho a la seguridad". Dos siglos después, en

1948, la Declaración de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas, y la suscripción de diversos Convenios y Protocolos, reafirman la responsabilidad del Estado como sujeto activo en la práctica de este derecho.

La Constitución Política de la República del Ecuador recoge el compromiso internacional, hace constar en su texto como deber fundamental del Estado "asegurar la vigencia, respetar y hacer respetar los derechos humanos"¹⁰. Garantiza a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y, el goce de los derechos humanos; "establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, que serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad"¹¹.

El respeto de los derechos humanos garantiza la libertad, la seguridad individual y comunitaria y el bienestar de la sociedad. La fuerza legal que va consolidando internacionalmente los derechos humanos va caracterizando su extraterritorialidad, la violación de estos derechos, vemos en la actualidad, ser juzgados fuera del país de origen, como es el caso del General chileno Augusto Pinochet.

4.- CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LAS AGENDAS DE SEGURIDAD DE LATINOAMERICA EN LOS AÑOS NOVENTA

Es importante reconocer que, los años noventa exteriorizan características especiales en el contexto mundial, continental, regional y nacional, en las esferas: política, económica, social, ecológica y militar. Este decenio no solo representa el último del siglo XX, sino que las naciones del mundo, a partir de 1990, dan inicio a una vida sin las tensiones de la Guerra Fría, el temor de un

¹⁰ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República, Art. 16.

¹¹ Idem, Art. 18.

enfrentamiento nuclear entre las potencias se disipa a fines de 1989, aunque persisten las ambiciones en algunos países de poseer arsenales nucleares como medios de protección, sin demostrar voluntad de cumplir con los Tratados de desarme nuclear START I (1989) y START II (1993)¹². Los acontecimientos en el mundo y en los estados del continente influyen en nuestro país, efecto de una realidad global que nos compromete y de la que es imposible abstraerse.

Los años de la década del noventa se caracterizan en lo político, por la consolidación del sistema democrático en la mayoría de los estados latinoamericanos, si se considera la forma tutelar en el Paraguay y, la excepción de Cuba. La democracia constituye el sustento del neoliberalismo. Dos citas Cumbres de Jefes de Estado y Presidentes del continente se realizan en este período, el propósito es comprometer el apoyo político necesario al proyecto económico común, "la democracia y la modernización económica dan muestra de compatibilidad"¹³. La democracia promueve la cooperación en la región y ha vigorizado a la Organización de los Estados Americanos (OEA). En la Carta de éste Organismo se incita a todos los miembros a observar una democracia representativa, y en 1991 en Santiago, 34 delegaciones de gobiernos se dan cita en la Asamblea General para comprometerse por la legitimidad democrática.

Las misiones de seguridad democrática de la OEA, han desarmado a los movimientos insurrectos en Nicaragua y Surinam, y a la vez han protegido los derechos humanos de los insurrectos. Entre 1990 y 1998, los observadores de la OEA, apoyaron los procesos electorales de los Estados Parte.

En los años noventa, el Estado Nacional entra en un proceso de reforma en su estructura, su organización y su administración, con la perspectiva de disminuir

¹² PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano 1994, recuadro 3.2, pág.56

¹³ EINAUDI Luigi R. La Política de la Seguridad en el Hemisferio Occidental. Military Review, 1997.

la carga burocrática, ser más eficiente y técnico: con un rol definido que marca con claridad la incidencia de lo público y lo privado. La ciudadanía reclama descentralizar y desconcentrar las responsabilidades administrativas, fortalecer el gobierno central, lo mismo que los Consejos Provinciales y los Municipios. Las organizaciones y movimientos sociales compiten espacios con los Partidos Políticos, y exigen a los dirigentes y autoridades de los gobiernos estructurar políticas públicas en consenso¹⁴.

En lo económico, todos los estados del continente americano viven un intenso proceso de integración comercial, que se refleja en la renovación de viejos acuerdos subregionales, en el surgimiento de otros nuevos, y en la proliferación de un buen número de acuerdos bilaterales, más de 30 acuerdos nuevos han entrado en vigor en la región desde 1990, según el informe de la organización mundial del comercio.

Si bien, las amenazas desde fuera del continente han perdido importancia, las internas están latentes. La miseria ocasionada por la pobreza no atendida por los gobiernos de turno, el terrorismo, el narcotráfico, la contaminación ambiental, la migración masiva, la superpoblación y el calentamiento global, estremecen las fronteras más sólidas. Algunos de estos temas no solo son difíciles de resolver, sino que se carece de puntos de referencia para su análisis.

Desde Chiapas, baja por el corredor andino, el fracaso de las instituciones públicas en resolver las necesidades de los sectores sociales excluidos, los problemas étnicos y la pobreza alimentan la violencia política. Las viejas injusticias y los problemas sociales que anteriormente se pasaron por alto, presentan claros desafíos a las elites políticas.

¹⁴ CONAM, Proyecto Mosta, Hacia la Reforma del Estado, 1998.

Entre la abstracción del globalismo y las desventajas del unilateralismo, renace el espíritu de la cooperación vecinal, debido a que son siempre los mejores aliados para resolver ciertos problemas comunes, la cooperación entre vecinos se vuelve cada vez más vital para resolver problemas como el narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo, migraciones. La cooperación entre países limítrofes fortalece la integración económica, social, política, militar, que luego lleva a desarrollar los principios y las relaciones para la cooperación global¹⁵.

Los años noventa están marcados por el surgimiento de fuerzas verdaderamente globales y transnacionales. Sin embargo, aún vivimos en un mundo de naciones, donde los límites de fronteras internacionales establecen diferencias entre una soberanía y otra. El Estado – Nación se mantiene como piedra fundamental de los Organismos Internacionales. Los Estado – Nación requieren modernizar sus instituciones públicas y privadas, volverlas más eficientes, fortalecer sus economías y la cultura de sus pueblos, antes que puedan cooperar, aunque sea para enfrentar problemas globales (EINAUDI, 1997).

La paz sin armas todavía es una utopía, los Estados Latinoamericanos están armados y sus fuerzas modernizadas. Luego de la solución territorial con la firma de la Paz entre Ecuador y el Perú, todavía quedan trece problemas fronterizos sin resolver en el continente¹⁶, son herencia de la época colonial, diferentes percepciones de amenaza sobre un mismo tema, , fuentes de conflicto con peligro de uso de la fuerza en el menor descuido político. Las Zonas Fronterizas permiten integrar a los Estados – Nacionales, incrementar la cooperación o pueden transformarse en barreras que dificultan todo tipo de relación.

¹⁵ EINAUDI Luigi. La Política de Seguridad en el Hemisferio Occidental, *Military Review*, octubre 1997

¹⁶ ROJAS ARAVENA Francisco, Paz y Seguridad en las Américas, No 14, 1997.

La defensa de las fronteras nacionales seguirán siendo legítimas misiones militares que habra que atenuar, los planes de defensa deberían considerar un régimen de delimitación de armas, que respondiera a los imperativos inseparables de defensa y restricción, respetado internacionalmente, el régimen interamericano debería establecer normas para que los países se hagan consultas previas y se genere la confianza entre ellos¹⁷.

Existe un costo al no resolver el conflicto, cuya factura es pagada por los procesos de integración. Resolver los conflictos por acciones unilaterales genera mayores resentimientos en los pueblos. La construcción de mecanismos de prevención, manejo y solución de conflictos orientados a satisfacer los intereses de las partes es imprescindible,.

Una nueva agenda de Seguridad en el Continente requiere de la voluntad política de todas las Naciones Latinoamericanas, que tenga por prioridad reforzar la OEA y el Sistema Jurídico Latinoamericano, fortalecer no solo la comunicación interamericana sino también el diálogo entre civiles y militares dentro de un contexto constitucional; se debe lograr más mediante la educación de civiles en temas de seguridad y la de los militares en derechos humanos, en tanto que la formación de los dos debe hacer hincapié en administración pública y relaciones internacionales¹⁸

La seguridad en el continente se podrá alcanzar si se aprovecha la coyuntura democrática y de integración que viven los estados, en base de la cual se logra construir una red de acuerdos que constituyan los mecanismos de acción tendientes a la prevención de enfrentamientos armados: mecanismos de alerta temprana; mecanismos de diálogo de actores no tradicionales; mecanismos de

¹⁷ ENAUDI Luigi, *Idem*.

¹⁸ *Ibid*.

fomento de confianza mutua y de seguridad; mecanismos de acción e integración de garantías; búsqueda de nuevas soluciones a viejos problemas; mecanismos de control y limitación de armamentos; mecanismos de desarme; establecer un nuevo régimen de seguridad hemisférica, latinoamericana o continental¹⁹, requiere de acuerdos y acciones orientadas a resolver los problemas que se arrastran desde el siglo XIX a través de misiones de paz.

4.1. DEFINICION DE UNA AGENDA DE SEGURIDAD PARA EL ECUADOR CONTEMPORANEO

La definición de una Agenda de Seguridad, exige previamente, se realice los estudios básicos de análisis y evaluación de cada uno de los factores que modifican las características de eficacia de los elementos estructurales que conforman el Estado y dan valor a la realidad nacional, tienen incidencia en las relaciones internacionales y en el ámbito interno, permite identificar las capacidades de la sociedad, de los medios de producción, de la economía y de las instituciones que facilitan el desarrollo de las actividades del Estado; facilitan precisar las verdaderas posibilidades así como también las deficiencias que adolece el Estado. Estos estudios son: La “Apreciación Geopolítica” y la “Apreciación Política Estratégica de la Situación del Estado”, son amplios y minuciosos exámenes de la situación presente en la que se encuentran, los diferentes indicadores de valoración de la eficiencia y eficacia de la población, territorio, gobierno y el desempeño soberano de las funciones institucionales; permiten determinar con precisión y claridad las valoraciones objetivas de desarrollo o de seguridad de éstos elementos. Tres conclusiones dentro de estos

¹⁹ ROJAS ARAVENA Francisco, Paz y Seguridad en las Américas, No 14, 1997.

estudios tienen importancia para la planificación de la seguridad nacional: primero, la identificación de los aspectos favorables o capacidades reales de la nación; segundo, los factores adversos o deficiencias, que vienen a ser las debilidades o los problemas de vulnerabilidad de nación, a los que, los gobiernos deben poner atención para solucionarlos y superarlos; y, tercero, los factores, antagónicos o de controversia, se identifican como presiones o amenazas a la estabilidad o integridad de los elementos estatales, pueden ser de influencia interna o externa, con la posibilidad manifiesta de agredir con intensidad variable, acorde al grado del poder que este en condiciones de aplicar; afectan el equilibrio de las relaciones internacionales de interdependencia o de la armonía interna de gobernabilidad. “La competencia y el conflicto internacional se relacionan estrechamente con el crecimiento interno, lo que da por resultado que las actividades internas y externas de un país sean – con toda probabilidad – fuertemente interdependientes”²⁰.

La Apreciación Geopolítica y la Apreciación Política Estratégica de la Situación del Estado, facilitan reconocer las insuficiencias, las limitaciones, las contradicciones, las diferencias, la intensidad de las competencias entre las instituciones, de los diversos sectores sociales, políticos y, entre las naciones, por asuntos comerciales, económicos, sociales, étnicos, institucionales, territoriales, culturales, que pueden engendrar actitudes de violencia o situaciones de crisis. Se precisa la identificación de la potencialidad de los antagonismos para levantar la hipótesis de conflicto o la hipótesis de guerra²¹, están en correlación con el grado de intensidad del conflicto y la capacidad del poder oponente. La hipótesis de conflicto se resuelve con medidas y acciones

²⁰ NORTH, Robert y CHOUCRI, Nazli, Naciones en conflicto, en Relaciones Internacionales El Pensamiento de los Clásicos, pág. 312, 1994.

prioritariamente políticas, de negociación, de arbitraje, de acuerdos entre las partes, de consenso, con alianzas; propiamente constituye las arenas donde se despliega la política de seguridad nacional. La hipótesis de guerra se soluciona únicamente con el empleo de la Fuerza Pública, a través de medidas o acciones de disuasión u operativas, con el uso legal de la fuerza militar, es una decisión del Poder Político del Estado, que legitima a la fuerza y a la violencia, son las arenas movedizas de la Defensa Nacional.

El Estado Ecuatoriano adolece de distorsiones generadoras de inseguridad en la relación espacio, sociedad e instituciones²². Si bien, el espacio nacional de derecho²³, ha logrado definirse con la firma del acuerdo de Paz con el Perú, luego de 68 años de conflicto, en la realidad, el espacio nacional efectivo, sobre el cual el Estado ejerce de manera soberana la influencia de sus poderes, no ha logrado integrarse, existen bastas zonas en la región oriental que no están pobladas y, las que han alcanzado ser habitadas, no han logrado ser atendidas en las necesidades más elementales para la vida humana, por casi todas las instituciones del Estado. Por un lado, son las Unidades Militares las que hacen presencia y consolidan en parte la soberanía nacional, pero, en cambio, no hay el complemento institucional, con la presencia efectiva de los organismos responsables del fortalecimiento de la expresión psicosocial del Estado, que en términos de valor son los que irradian vida política, social y económica, fortalecen los valores cívicos, morales, solidarios; facilitan la educación, el trabajo, la salud, la comunicación, la juridicidad.

Las áreas geográficas que en concesión petrolera tienen derechos las compañías extranjeras, no facilitan una política ordenada de colonización y asentamiento

²¹ SG/COSENA, Doctrina de Seguridad Nacional, 1998

²² FLACSO, Las Estructuras del Espacio Ecuatoriano y su evolución, pág. 129

humano, en ellas se presentan conflictos de intereses entre petroleras, comunidades indígenas y colonos por no cumplir deberes y respetar derechos recíprocos.

Idéntica es la situación de desatención en la que viven las poblaciones de los cantones del cordón fronterizo, especialmente de las Provincias de Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Sucumbios y Esmeraldas, con el agravante de que en regiones de éstas dos últimas provincias, los asentamientos de ciudadanos colombianos indocumentados aumenta cada día, debido al éxodo por la violencia que se vive en el país vecino del norte y fundamentalmente por que aprovechan las facilidades de libre tránsito que otorgan los convenios bilaterales, que permiten como único requisito la presentación de la cédula de identidad en lugar de la visa del pasaporte.

Del Mar Territorial y de sus riquezas ictiológicas y mineras no se aprovecha ni se las protege lo suficiente, políticamente se expresa el interés de las doscientas millas de Mar Territorial, en el concierto internacional, pero en la realidad muy poco se ha hecho por el dominio soberano, no se ha logrado la capacidad de control de las actividades pesqueras ilícitas de las grandes potencias ni en las doce millas de mar soberano que reconoce el Derecho del Mar.

Las Instituciones del Estado tardan en modernizarse, la voluntad política ha estado ausente, no se ha logrado superar las ambiciones y las declaraciones oficiales no han pasado de las intenciones. Para un Estado moderno y eficaz, es imprescindible contar con normas claras y que todos las respeten; disponer de bienes y servicios que hagan posible la producción, de mercados prósperos; que las personas tengan acceso a la educación, a la tecnología y, una vida saludable,

²³ Op cit.

para que participen en las actividades del desarrollo y crecimiento económico. Pero ello se logra a través de organismos públicos y privados eficaces, en ausencia, es imposible lograr el desarrollo económico, ni el social.

Un Estado que no logra el desarrollo equitativo, en un mundo interdependiente corre el grave peligro de sucumbir. Desarrollo Nacional y Seguridad Nacional son consecuentes, van unidos, se interrelacionan, por ello la necesidad de un sistema único de planificación nacional que comprenda a cabalidad la naturaleza de los problemas ciudadanos, y en su contexto se proyecte soluciones sociales y económicas justas. Las políticas públicas son decisiones consensuales de seguridad y desarrollo humano.

La seguridad jurídica pone orden en la nación, da confianza a la inversión nacional y extranjera, crea el clima de promoción para que la empresa se instale y crezca, contrarresta la corrupción y destierra la impunidad tan dañina como la corrupción; ésta Seguridad se alcanzará sólo con una verdadera reforma, que rescate una justicia independiente de toda subordinación política, a cargo de jueces competentes, íntegros y diligentes.

La ineficacia de las Instituciones Públicas puede generar graves amenazas internas²⁴, el déficit de energía eléctrica amenaza nuevamente a la economía nacional en el próximo estiaje, con el consiguiente descontento popular y desprestigio de las autoridades gubernamentales. No se construye un nuevo oleoducto, tan necesario, que permita el flujo seguro y oportuno de las exportaciones petroleras sin contaminar el medio ambiente. Dos ejemplos claves de nuestra realidad que amenazan la economía nacional.

²⁴ BANCO MUNDIAL, Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1997.

La integración económica, eslabón primario de la globalización, exige de los Estados: competencia transparente, tecnología, mantenimiento de un entorno de políticas no distorcionadoras incluida la estabilidad macroeconómica²⁵. Las intervenciones políticas que producen cambios de precios agudos o subditos, causan problemas económicos y políticos difíciles de enfrentar, el concepto de interdependencia contiene una notable fuerza causal²⁶.

El campo social del Estado por su naturaleza es el más vulnerable, por tanto, el que mayor atención requiere del gobierno. La seguridad nacional tiene por objetivo al hombre, a la comunidad, a las diversas nacionalidades reconocidas por la Constitución Política, a la sociedad en general, es el elemento del Estado de primordial preocupación de organismos internacionales, públicos y privados. Los indicadores de desarrollo social del Ecuador, con los que se realizó el traspaso del mando presidencial al Dr. Mahuad, no son halagadores, la tasa de pobreza alcanza el 60%, de éste el 20% es indigente, el desempleo llega al 17% y el subempleo al 53,6%; los salarios reales no cubren los costos de la canasta básica, en otras palabras, el poder adquisitivo ha disminuido a consecuencia de la escalada inflacionaria que vive el país, que se proyecta más del 40% a fines de 1998²⁷, el pueblo difícilmente se alimenta y los problemas de desnutrición son alarmantes. Estos bajos niveles de desarrollo son causalidad de inseguridad política, económica y social. Desarrollo Nacional y Seguridad Nacional son circunstancias recíprocas, a quienes atañe la solución de estas graves realidades. Las visiones del mundo están cambiando y cambian también nuestras ideas sobre el rol de las Instituciones al cumplir con las demandas de Seguridad y Desarrollo de los ciudadanos, pero sobre todos los cambios de fondo y de forma

²⁵ *Ibid*

²⁶ WALTZ Kenneth N. Teoría de la Política Internacional, Grupo Editor Latinoamericano, 1978, pág. 227

que se puedan dar, no se podrá relegar la tarea fundamental del Estado de reducir la pobreza, de mantener un entorno de políticas no distorsionadoras, incluida la estabilidad macroeconómica, se precisa invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, proteger a los grupos vulnerables y proteger el medio ambiente²⁸. Deber primordial del Estado contemporáneo es el respeto a la persona humana exigiendo la práctica de los derechos humanos.

A manera de conclusión, una Agenda de Seguridad del Estado Ecuatoriano, debe señalar en primer lugar, mantener relaciones políticas de paz con los países vecinos acorde al espíritu de la Carta Constitucional, exigiendo y observando el cumplimiento cabal de los Tratados y Convenios suscritos entre las partes; en segundo lugar, fortalecer la presencia internacional del Ecuador a través de una reforma de las instituciones públicas, volviéndolas más eficientes, menos corruptas y sin sospecha de impunidad, que cumplan sus tareas específicas en beneficio de la sociedad; y en tercer lugar, combatir la pobreza, una de las causas de la violencia con diversos rostros, como la delincuencia, el narcotráfico, el terrorismo, la migración, la deforestación, factores sociales que alteran el orden interno y obstaculizan la gobernabilidad.

4.2. OBJETIVOS NACIONALES DE SEGURIDAD Y DESARROLLO

El fin primordial de la seguridad es el hombre, la comunidad, la nación. Se concreta en la paz, en la posibilidad de poseer un territorio que le facilite el sustento cotidiano y el crecimiento económico con el esfuerzo de su trabajo; en la libertad, para hacer lo que ha bien tenga observando las normas de convivencia social; en la redistribución justa de la producción; en la garantía de

²⁷ EL UNIVERSO, domingo 2 de agosto 1998.

²⁸ BANCO MUNDIAL, *Ibid.*

los procesos judiciales, donde la ley se aplique con equidad y no permita la impunidad de los delitos que afecten a la tranquilidad de la sociedad; en la certeza de que se respeten a plenitud los derechos humanos, resultado de un consenso universal, que dignifica y potencializa al factor humano²⁹. Sobre esta perspectiva debe darse el cambio en la Doctrina de Seguridad Nacional, que tiene una visión militar del Estado³⁰, orienta el fortalecimiento del Estado, de las expresiones del poder nacional, como medios estratégicos de solución para enfrentar a un adversario en las condiciones más favorables de alcanzar los objetivos nacionales propuestos. Tiende a dar facilidades para el empleo de la fuerza militar, con la colaboración de todos los factores de las otras expresiones del poder nacional: económica, social y política. Alienta el empleo de la fuerza militar como último recurso de resolución a los problemas políticos antagónicos opuestos a los objetivos nacionales.

Según la Doctrina de Seguridad Nacional, los gobiernos en sus respectivos períodos, deben fortalecer el Poder Nacional, ya que éste se constituye en el instrumento estratégico para que la nación este presta ha alcanzar los objetivos nacionales, venciendo todos los obstáculos, incluyendo los más nefastos como son los de una guerra.

La Constitución Política en su parte dogmática contiene, los ideales, los principios fundamentales que guían al pueblo así como también la declaración de los fines del Estado, los propósitos que persigue. En el alcance y

²⁹ SG/COSENA; La Doctrina de seguridad Nacional, establece como categorías del factor humano los conceptos pueblo, población, recursos humanos, dependiendo del campo de análisis: político, sicosocial o militar, y económico, respectivamente tratado.

³⁰ TRUJILLO Julio César, sostiene que existe un divorcio en la concepción del Estado entre la Constitución Política, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de modernización del estado, la primera tiene un concepto democrático parlamentario; la segunda un concepto militar y, la tercera un concepto presidencial y ejecutivo. Las concepciones ideológico filosóficas de la Ley de Seguridad Nacional son parte de la Doctrina de seguridad Nacional. Citado por Bertha Garcia Gallegos, en Democracia, seguridad y gobernabilidad, editado en Ecuador debate del diciembre de 1997..

características de las “hechuras políticas” se identifica la ideología política del régimen, “el señalamiento de los fines del Estado – cuestión íntimamente ligada a la justificación ética de su existencia- es un asunto ideológico”³¹. El Estado tiene un valor instrumental, es útil en la medida en que satisface las necesidades físicas, intelectuales y morales del hombre.

El ex Presidente OSVALDO HURTADO, en un ciclo de conferencias sobre Democracia realizadas en CORDES, en 1990, sostenía que “el Ecuador no tiene Objetivos Nacionales, que era urgente la concertación sobre este tema”, haciendo alusión a los continuos fracasos y problemas que debe resolver un régimen democrático. Por otro lado, RODRIGO BORJA, igual, ex Presidente, señala como Objetivos Nacionales impostergables del Estado, “el desarrollo económico y la justicia social”³².

El 30 de julio de 1997, por primera vez en la historia, los dos más altos organismos de planificación del Estado, la Secretaría General del COSENA y la Secretaría General de Planificación del CONADE, realizan un convenio para aunar esfuerzos que permitan identificar, programar y ejecutar acciones, que den como resultado una propuesta consensuada de estrategias y políticas de Estado, que orienten el desarrollo y la seguridad del Ecuador en el largo plazo³³. El documento de trabajo No 4 del “Proyecto sobre Planificación Estratégica del Estado Ecuatoriano”, 1998 – 2025, señala como metas de máxima aspiración:

“Un Ecuador:

- Con Plena identidad y con una sólida ubicación internacional;

³¹ BORJA Rodrigo, Enciclopedia de la Política, pág. 433, 1997.

³² Op. cit. Pág. 433

³³ GARCIA Gallegos Bertha, en Democracia, seguridad y gobernabilidad, publicado en Ecuador debate con relación a los documentos de planificación elaborados en conjunto por el COSENA y el CONADE sostiene: “ellos pueden técnicamente tener suficiente validez. Nos preguntamos si es posible producir una verdadera visión estratégica del país hacia el futuro...si no se resuelve la desarticulación básica de los sistemas normativos en el campo jurídico político, entre si y con respecto a las prácticas ciudadanas”.

- Pacífico, soberano y realmente democrático;
- Sin pobreza extrema;
- Con una institucionalidad sólida en los ámbitos legales y éticos;
- Con recursos humanos educados y saludables;
- Con una mejor distribución del ingreso;
- Productivo, en constante crecimiento interno y de cara a la exportación e inversiones;
- Agroindustrial, industrial, minero, etc.;
- Moderno y optimista;
- Preparado para competir en un nuevo mundo globalizado;
- Que garantice una importante inversión extranjera;
- Con igualdad de oportunidades y sin discriminación racial;
- Abierto al mundo, como destino turístico de primer orden; y,
- Un Ecuador que asegure el futuro de nuestras próximas generaciones”

El documento final del “Proyecto sobre la Planificación Estratégica del Estado Ecuatoriano”, 1998 – 2025, fija como Objetivos Nacionales Permanentes:

- Integridad Territorial;
- Integración Nacional;
- Soberanía Nacional;
- Desarrollo Sustentable;
- Justicia social;
- Democracia Participativa; y,
- Protección del Medio ambiente.

Estos siete Objetivos son los que orientan las políticas públicas del Estado Ecuatoriano en el ámbito de la Seguridad y el Desarrollo Nacional, que como se indicó anteriormente, son complementarias.

Con la firma del acuerdo de paz con el Perú, se logró aliviar las tensiones; se da el paso inicial para con resignación dejar en el olvido los viejos rencores; sin embargo es importante indicar, que no es cierto que hayamos ganado definitivamente la paz, como proclaman efusivamente algunos politólogos y empresarios en los medios de comunicación, haciendo eco a las palabras interesadas de ciertas autoridades gubernamentales, “es apenas una puerta que se

abre⁴⁴, la verdadera paz requiere de un proceso de construcción lenta, observando el respeto mutuo de los convenios, modificando la mentalidad y la autoimagen desvalorizada; motivando a la nación a descubrir los valores, cualidades y potencialidades que nos harán tener el sano orgullo de ser ecuatorianos, identificándonos como tales en la diversidad étnica y cultural, ante el contexto internacional.

Indudable, hoy corresponde reorientar las fórmulas políticas de "interés nacional", hay que poner prioridad a las demandas sociales y alternativas de acción del Estado; rectificando descuidos y errados procedimientos históricos, que permitieron facilidades para que se cometan desmembraciones territoriales por parte de los países vecinos. La historia no se puede borrar, es experiencia vivida por la nación fortalece las virtudes a prueba de superar adversidades.

La reforma del Estado, tarea en la que el país está inmerso desde el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballen, fue encomendada al Consejo Nacional de Modernización, CONAM, que tiene como finalidad alcanzar un Estado selectivo, fuerte y capaz, en el que exista una democracia participativa real; además, requiere formar una elite de políticos y administradores, reformar la ley de Partidos y la Ley Electoral: Un Estado con óptima gobernabilidad, donde se respeten las normas establecidas, exista una correcta administración de justicia; las políticas públicas se decidan en dialogo que promueva el consenso; efectivas medidas que permitan la descentralización y desconcentración; la política monetaria sea transparente, el presupuesto del Estado se establezca en función de las necesidades insatisfechas, considerando las asignaciones a los proyectos de la planificación social y económica; que ponga orden y disciplina

⁴⁴ COSTALES Jaime, El Comercio, entrevista publicada el domingo 1 de noviembre de 1998.

en el gasto público observando prioridades. Privatizar las empresas públicas; concesionar el mantenimiento de las carreteras, caminos y aeropuertos; potenciar la industria ecuatoriana, volviéndola competitiva en los mercados del exterior; aprovechamiento eficiente de los recursos naturales respetando el medio ambiente; promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico aplicable a nuestra realidad, en la que, la calidad de la educación en todos los niveles juega el rol más importante.

Como vemos, las ideas e intenciones sobre los objetivos a alcanzar por el Estado son numerosas, interpretados por una mayoría de ecuatorianos a través de los organismos técnicos respectivos, lo urgente e importante es demostrar la voluntad política de concretarlos para vivir en un ambiente de dignidad, de orden y de paz.

Por último los Objetivos Nacionales requieren ser difundidos para que toda la nación tenga conocimiento, todos se compenetren de lo que significa y de la responsabilidad que les incumbe para hacerlos realidad, esta difusión debe hacerse apelando tanto a la razón como al sentimiento, educando, persuadiendo y motivando a alcanzarlos, tanto a través del sistema educativo como del sistema de comunicación del Estado. Los valores de solidaridad y superación deben estar siempre presentes,

4.3. IDENTIFICACIÓN DE POSICIONES ANTAGONICAS QUE ALERTA A LA POLITICA DE SEGURIDAD DEL ESTADO ECUATORIANO

En líneas anteriores se indicó que la Apreciación Geopolítica del Estado y la Apreciación Política Estratégica de la Situación, son procesos de análisis sistemático de evaluación de los fundamentos del Estado, con la finalidad de

precisar las tres variables que orientan la planificación del desarrollo y la seguridad nacional: Aspectos Favorables, Factores Adversos y Factores Antagónicos.

Los Aspectos Favorables son conclusiones positivas del Poder Nacional en la coyuntura internacional y nacional, que identifican las capacidades prevaletentes, las actitudes reales, las posibilidades y las oportunidades aprovechadas por el régimen al decidir sobre las políticas públicas de desarrollo y seguridad que procuran materializar los objetivos nacionales; Significan la potencia real de las expresiones del Poder Nacional en el instante coyuntural y amerita que se motive y se persuade a los ciudadanos a mantener el ritmo de esfuerzo alcanzado por las acciones de desarrollo del Estado.

Los Factores Adversos, por el contrario, representan la imagen de problemas internos o externos que se manifiestan en los elementos constitutivos del Estado: población, territorio, gobierno y, soberanía, son carencias, deficiencias o debilidades que representan situaciones vulnerables del Estado; ponen en prevención a las autoridades de gobierno porque son fuente de constantes demandas ciudadanas; Los Factores adversos son obstáculos que deberán ser superados o corregidos con oportunas y eficaces políticas de desarrollo económico y social; ejemplos de factores adversos: corrupción administrativa, deficiente calidad educativa, mínima cobertura en salud pública, escasa tecnología, dependencia internacional en los precios del mercado, elevados índices de pobreza, etc.; los Factores Adversos son parte consustancial de la Agenda de Desarrollo.

Finalmente los Factores Antagónicos, son manifestaciones coyunturales de oposición, actitudes deliberadas de discrepancias que amenazan al sistema

político, por intereses contrapuestos entre los diversos sectores sociales ante las políticas y objetivos que se ha trazado el gobierno, pueden ser de carácter externo o interno, de intensidad variable, entre más agudo es el antagonismo mayor es la probabilidad de que las interacciones vayan del insulto al daño; Arthur Gladstone, aplicó el término “antagonismo, como el proceso mediante el cual cada parte se forma una imagen progresivamente más desfavorable de la otra, como perversa, hostil y peligrosa”³⁵. Si un antagonismo dispone de Poder y de la capacidad estratégica para producir efectos adversos, se denomina “Presión” y, si esta Presión actúa de manera preponderante, en contra de la política nacional, de los objetivos nacionales, o de los elementos del Estado se denomina “Presión Dominante”; la Presión puede manifestarse de diversa manera y en distintas actividades, dependiendo de la naturaleza de las demandas que no están siendo consideradas por el gobierno. Una presión que no sea oportunamente atendida o neutralizada, puede generar una crisis de violencia, “cuando una parte emprende acciones que son o amenazan con ser dañinas para la otra parte, es aún más probable que ésta responda de la misma manera”³⁶.

La identificación de una “Presión” establece levantar una “hipótesis de conflicto”, mientras que, la presencia de una “Presión Dominante” plantea una “hipótesis de guerra”. El conflicto interno en un régimen democrático, debe ser resuelto por el gobierno respetando el mandato del Derecho Constitucional y aplicando la fuerza ética de la justicia con el respaldo de la acción cívica de Policía. La controversia Internacional se soluciona a través de mecanismos coercitivos o procedimientos de solución pacífica de las controversias impuestos

³⁵ NORTH Robert y CHOUCRI Nazli, lo citan en el Naciones en conflicto, compilado por VASQUEZ John, en Relaciones Internacionales, el pensamiento de los clásicos, Noriega editores, Mexico, pág. 313, 1994.

³⁶ Idem.

por el Derecho Internacional; las medidas coercitivas implican el uso de las fuerzas armadas y otras acciones que no llegan al enfrentamiento bélico. La fuerza militar de un Estado se emplea en nombre de su protección y ventaja, su acción es limitada por normas humanitarias del derecho universal. En lo nacional, las relaciones de autoridad están establecidas por la Constitución Política. Internacionalmente no hay autoridad, cada Estado es soberano, solo se producen relaciones de fuerza, “se dice que la amenaza de violencia y el uso recurrente de la fuerza es lo que distingue los asuntos internacionales de los nacionales, pero en la historia del mundo, casi todos los gobernantes tuvieron que tener en cuenta que sus súbditos podían usar la fuerza para resistirse o para derrocarlos”³⁷.

La diferencia de características entre la presión y la presión dominante³⁸, así como el grado de complejidad y gravedad de violencia que representan, determina que la toma de decisiones y prácticas políticas también sean diferentes, tanto para lograr un ambiente de seguridad, como para la adoptar actitudes estratégicas de defensa.

La presión o conflicto, requiere de acciones políticas que relieven, la concertación, la negociación, la diplomacia, en aras de facilitar la superación del conflicto. Frente a una presión dominante o “hipótesis de guerra” es imprescindible considerar el empleo de la fuerza militar, como último recurso de la política o la diplomacia; para la resolución de esta complejidad el Estado requiere disponer de Fuerzas Armadas profesionales y eficientes, y de una

³⁷ WALTZ Kenneth, Teoría de la Política Internacional, Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires, pag. 152, 1979.

³⁸ Presión y Presión dominante son conceptualizaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional, para diferenciar conflictos, la presión dominante tiene connotaciones de mayor gravedad que la presión.

diplomacia activa con iniciativa y presencia en los diferentes organismos internacionales.

Entre estas complejidades de Factores adversos, Presión y Presiones Dominante, aparece la Crisis como eslabón de unión, momento crucial donde se produce el cambio de actitud, ofensiva o defensiva, en las acciones políticas y estratégicas. La Crisis tiene un significado de mutación y para atenderla se conforma un organismo especial que toma el nombre de “Comité de Crisis”, encargado de analizar la situación y producir decisiones resolutorias de las causas que originan la Presión y la Presión dominante. En el contexto del Estado, en su más alto nivel, este organismo está representado por el Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano de asesoramiento al Presidente de la República en la formulación de la política de Seguridad y Defensa Nacional.

Es importante visualizar el ámbito y los límites de influencia de los Factores adversos, Presiones y Presiones Dominantes, complejos problemas hacia donde, se proyectan las políticas de desarrollo, seguridad y defensa del Estado, conceptos que guardan relación, reciprocidad e interdependencia.

La *Apreciación Política Estratégica de la Situación*, a diciembre de 1998, revela como amenazas de conflicto y pone en alerta a la Política de Seguridad Nacional a que adopte medidas preventivas sobre los siguientes factores antagónicos:

De carácter Externo: El pago de altos intereses por la deuda externa, conexiones de redes internacionales de narcotráfico, indicios de delincuencia organizada y terrorismo internacional, alta competencia industrial y comercial entre los estados, alta dependencia tecnológica, posición unilateral sobre derechos de

soberanía en las doscientas millas de Mar Territorial, cruce de intereses en la Antártida y en la órbita geoestacionaria entre los estados.

De carácter Interno: inmunidad en numerosos casos de corrupción, altos índices de delincuencia, actividades de narcotráfico, incipiente terrorismo, problemas de gobernabilidad, incumplimiento de la Ley por sectores privilegiados, desigualdades en la aplicación de la Ley, deficiencias en los procedimientos legales, incremento de migración y asentamiento de ciudadanos colombianos en áreas fronterizas de interés económico, ineficiencia policial, discriminación étnica, sentimientos regionalistas y ampliación de fronteras internas, deterioro del medio ambiente.

Estas manifestaciones de tendencia conflictiva de no ser neutralizadas con oportunidad podrían transformarse en problemas de mayor gravedad que alteren la paz y tranquilidad del país.

4.4. LOS INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES REVELAN INSEGURIDAD

El Ecuador atraviesa por una crisis en su economía, en todas las esferas de la vida social y, en sus principales instituciones; sin lugar a dudas, constituye una prolongación de la crisis iniciada en la denominada “Década Perdida”. La presencia de cinco gobiernos en los ocho años que van del noventa, da la imagen de inestabilidad política; las políticas públicas no han logrado controlar los desequilibrios macroeconómicos en el ámbito productivo, fiscal, financiero y del sector externo; omitiendo aplicar una política social sostenida y coherente, agravando la brecha social en perjuicio de unos ocho millones de pobres carentes de empleo, educación, salud, nutrición, vivienda, seguridad social, recreación,

etc. El Director del FMI en su visita al Ecuador a mediados de Noviembre de 1998, señaló que “ las metas económicas del Gobierno no han encontrado todavía una fórmula de aplicación efectiva y correcta”³⁹. Persiste la pobreza, la discriminación contra los indígenas y las minorías étnicas. Atracia la desocupación, subempleo, marginalidad e informalidad.

En septiembre de 1984, el Ing. León Febres Cordero fijó el tipo de cambio para el mercado oficial en 66,5 sucres por dólar, luego de catorce años, en septiembre de 1998, el dólar se cotizó a 6.650 sucres, con un incremento de mil por ciento, a una tasa promedio de crecimiento de 0.71% anual. Las políticas de estabilización adoptadas, como los esquemas de ajuste estructural aplicadas, por los últimos gobiernos, han causado perjuicios onerosos para los sectores populares y medios.

Las periódicas devaluaciones monetarias generan inseguridad económica y social, encarecen las importaciones de todo género, en un país dependiente que casi todo debe comprar en el exterior: maquinaria, repuestos, materias primas, capitales, tecnología, para la producción industrial o la atención de servicios, (ejemplo, la industria de la panificación), se ve obligado equilibrar los altos egresos con el incremento de los precios de los productos elaborados, reducir puestos de trabajo, negarse a una revisión de salarios, soportar elevadas tasas de interés encareciendo el crédito, incapacidad de ahorro y de inversión interna, provocando incertidumbre, especulación y recesión productiva. La pobreza se agudiza en relación directa con las más variadas manifestaciones de delincuencia. Si bien, las exportaciones se benefician, especialmente la de los productos primarios, pero decrecen las exportaciones de productos

³⁹ EL COMERCIO, Editorial, El FMI tiene dudas, del Miércoles 18 de noviembre de 1998.

industrializados (-2,6%)⁴⁰. Como consecuencia de los problemas señalados anteriormente, aumenta el déficit de la balanza de pagos que bordea el 10% del PIB⁴¹. La riqueza se concentra en pequeños grupos privilegiados, el 20% de la población ecuatoriana de menores ingresos recibió el 5,4%, mientras que el quintil de mayores ingresos recibió el 52,6%. Las tres cuartas partes del ingreso total, está en manos de los dos quintiles superiores de la población total⁴². Un alto número de empresas evaden el pago de los tributos de ley, utilizando diversas estrategias, la más común, reducción artificial del nivel de utilidades, perjudicando al fisco y a los trabajadores, en su participación. Hoy el país debate sobre la reforma al Régimen Tributario Interno, con el objetivo de ampliar la base de contribuyentes y reducir el nivel de evasión, generando mayores recursos para el fisco. La impunidad a estos dolosos comportamientos de grupos de preferencia, genera brechas de desigualdad social con altos grados de resentimiento.

El problema monetario y financiero no es exclusivo del país, son consecuencias de la complejidad del sistema internacional global, pero las acciones de prevención que debieron ser adoptadas mediante políticas públicas internas, esas sí son de responsabilidad de los gobiernos de turno; que no lograron eludir o evitar las repercusiones de las manifestaciones adversas, se reacciona tarde cuando la afección es más difícil y costosa de neutralizar. Hay que vencer el “síndrome del atraso”, de siempre llegar tarde y dejar de copiar lo que con anterioridad ya se hizo en otros países bajo diferente contexto y cuyos resultados no son precisamente halagadores..

⁴⁰ ROMERO, Marco, Recesión y entrapamiento fiscal en el período de transición, en Ecuador Debate, diciembre 1997, pág. 10.

⁴¹ EL UNIVERSO, Mundo Económico, Martes 18 de Agosto de 1998.

⁴² ROMERO Marco, Coyuntura del subdesarrollo, Ecuador debate, No 41, pág. 11, 1997.

En el análisis comparativo anual de los indicadores económicos en porcentajes (%), del PIB, déficit Fiscal, salario real e inflación y del indicador social del desempleo⁴³, se constata como arrecia la incertidumbre:

	1990	1992	1995	1997	1998
PIB	3	3,6	2,3	3,3	1
DEFICIT	0,1	- 1,7	- 1,9	- 2	- 6,7
SALARIO	- 15,64	15,09	11,33	- 4,99	- 10,6
INFLACION	48,5	54,6	22,9	30,7	48
DESEMPLEO	6,1	8,9	6,9	9,3	17

Los estudios realizados por el Programa de desarrollo de las Naciones Unidas PNUD, sobre pobreza, consideran necesario analizar los problemas de gobernabilidad del sistema democrático, que han impedido garantizar un crecimiento económico sostenido y corregir las iniquidades sociales. "Pese a tantos problemas, dificultades y adversidades, la democracia ha sido capaz de neutralizar los conflictos sociales y políticos"⁴⁴

5.- DEFENSA NACIONAL

La Función primordial de las Fuerzas Armadas es la Defensa Nacional. El ordenamiento jurídico vigente establece con claridad las responsabilidades, otorgándole la misión fundamental de la defensa de la integridad e independencia del Estado, conservar la soberanía nacional y la garantía del ordenamiento jurídico. El Presidente de la República es su máxima autoridad, en caso de emergencia nacional podrá delegarla de acuerdo a la ley. Las Fuerzas Armadas junto a la Policía Nacional forman la Fuerza Pública, que por mandato

⁴³ Idem

⁴⁴ HURTADO Osvaldo, Gobernabilidad democracia y pobreza, Proyecto "mitigación de la pobreza y desarrollo social" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento No 7, pág. 8, 1997.

constitucional debe ser obedientes y no deliberantes, subordinándose de esta manera al poder civil.

El Estado tiene el derecho a conservar la integridad de su territorio, se ejerce a través de otros derechos accesorios, siendo los más importantes: el derecho a organizar y preparar su defensa, capacitando sus Fuerzas Armadas, adquiriendo o fabricando armas, construyendo trincheras, fortificaciones, aeropuertos militares, bases militares, como también dictar leyes y medidas en defensa de su integridad; el derecho de legítima defensa, le permite rechazar las agresiones externas, repeler por la fuerza cualquier ataque armado, la Carta de la ONU limita la acción de la legítima defensa al momento que interviene el Consejo de Seguridad; el derecho de indemnización, se establece a favor del país que ha sido víctima de un ataque bélico infundado o de alguna acción ilegal de otro Estado, el vencido, cuando es agredido ya no es despojado sino indemnizado, según lo establece el art. 51 de la Carta de la ONU.

El derecho de conservar y defender la soberanía, es otro de los derechos fundamentales del Estado, sin cuyo ejercicio puede desaparecer la personalidad internacional de éste; la libertad, es un atributo de la personalidad jurídica, pues sin libertad no existe responsabilidad, el Estado que no tiene capacidad jurídica no tiene personería internacional⁴⁵. El Derecho de soberanía interior o autonomía, reconocido en el artículo 12 de la Carta de la OEA, es la facultad del Estado soberano de organizarse políticamente como a bien tenga, a desarrollar en el interior de su territorio la gestión administrativa en la forma que estime conveniente para sus intereses, para lo cual puede legislar, dando lugar al derecho de jurisdicción, que somete a sus tribunales a los ciudadanos nacionales

⁴⁵ TERAN Mauro, Los Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados, pág.118, 1994.

o extranjeros. El Derecho de soberanía exterior o independencia, se traduce en la libertad que tiene un Estado para establecer con otro u otros, relaciones de cualquier naturaleza, sin que medie en ello la voluntad de ningún otro Estado, ni poder superior externo alguno; este derecho se somete a las naturales limitaciones que emanan de los compromisos adquiridos bilateral o multilateralmente, según Barros Jarpa⁴⁶, de este derecho se derivan como secundarios o accesorios los siguientes: el derecho de guerra o de acción coercitiva que le faculta al Estado a declarar la guerra a otro o emplear la fuerza en defensa de su personalidad internacional y de su conservación; el derecho de legación, que le faculta acreditar o retirar representantes diplomáticos, recibir o expulsar a los de otros Estados, de acuerdo a sus intereses; el derecho de negociación, que faculta al Estado a discutir libremente cualquier asunto internacional de su conveniencia y a obligarse libremente en instrumentos internacionales, sin la presión o intervención extraña; el derecho de libre comercio, faculta a entablar libremente cualquier relación comercial en función de sus propios intereses, sea para venta o para la adquisición de bienes y materias o para la limitación de su comercialización.

Los Estados están obligados a respetar los derechos fundamentales de los otros, son deberes correlativos de naturaleza moral y jurídica, como señala Barros Jarpa, los primeros, se fundamentan en la cortesía, equidad, humanidad, no son exigibles, no causan obligaciones coercitivas; los segundos, surgen como consecuencia de acuerdos expresos y pueden ser exigibles por los medios de coerción que el derecho internacional autoriza, además, dan lugar a la responsabilidad internacional.

⁴⁶ Idem.

La Defensa Nacional no es acción exclusiva de las Fuerzas Armadas, es una estrategia integradora de todos los componentes de una nación, con la visión de alcanzar un objetivo político determinado, requiere del soporte férreo de la expresión psicosocial: salud, educación, cultura, comunicación, moral, nutrición, civismo, etc. guiada por un liderazgo tenaz, con actitud de confianza y optimismo en la legitimidad de su acción, de alta moral, perseverante en el respeto de los derechos ciudadanos, que dirija a un sentimiento común de unidad entorno al objetivo que pretende alcanzar la nación.

Un pueblo sin ese interés común en el objetivo, que vive agobiado por una crisis económica, tendrá graves dificultades en organizar un sistema de defensa eficaz. Lo social y lo económico van de la mano de la política. Si la política fracasa al no concretar soluciones con satisfacción de las partes, negociando y llegando a acuerdos, queda planteada la posibilidad de que se desencadene la coacción militar. “Los Estados débiles operan con márgenes estrechos. Los actos inoportunos, las políticas defectuosas y los movimientos mal calculados tienen resultados fatales”⁴⁷.

En la relación política de los Estados, sin fortaleza es imposible objeciones a cualquier intento de presión intimidatoria, “el armamentismo coercitivo de una de las partes es sin duda grave mutación circunstancial”⁴⁸, el Derecho Internacional solapadamente interviene, sin lograr poner orden.

El estudio geopolítico del tema de la frontera requiere el aporte de la geografía militar, de la geografía política, de la geoeconomía, la sociología y otras disciplinas de pensamiento. La dinámica del estudio fronterizo demanda necesariamente la acción de relacionar el área fronteriza con las múltiples

⁴⁷ WALTZ, Kenneth, Teoría de la Política Internacional, Grupo Editor Latinoamericano, pág. 284, 1988.

⁴⁸ Echarano Jaime, El Poder de negociación, El Comercio, Martes 28 de julio, 1998.

realidades geográficas y políticas del Estado donde suelen primar varias consideraciones básicas: en primer lugar, la realidad geográfica particular del cordón regional fronterizo y, en segundo lugar, la potencia, capacidad e influencia del Estado en todo el territorio.

La frontera, como figura que divide el espacio entre dos Estados, es la resultante histórica de la fuerza militar, la amenaza de su uso, de la diplomacia o de los arreglos y convenios pacíficos. La frontera terrestre ecuatoriana es producto de la combinación de todos estos factores.

La frontera “es un límite entre estados frontales, que marca e identifica el alcance de sus respectivas soberanías”⁴⁹, es el tope geográfico de la influencia directa que ejercen sus respectivos estados sobre el territorio y sus ocupantes. Es ante todo una figura que nos habla de soberanía, seguridad, defensa, estabilidad y paz.

Ningún elemento geográfico del Estado, despierta en los dirigentes y los gobiernos de cualquier parte del mundo mayor y más profundo sentido de preocupación, responsabilidad y reflexión que se traduce en el plano de la defensa, en una crítica y prioritaria dependencia de atención para las Fuerzas Armadas. La proyección, alcance y trascendencia del elemento clave fronterizo en la función del estadista, es un elemento clave de la misión de gobierno. En este sentido, como la frontera gravita de manera tan determinante en el interés nacional de las presentes y futuras generaciones, su tratamiento requiere, más que cualquier otro, atención pública y del consenso nacional en su más amplio aspecto, ya que la integridad territorial es el primero y más importante de los bienes de la sociedad.

⁴⁹ COHEN Saul, Geografía Política en el Mundo Dividido, Editorial Ejército, Madrid, 1980.

En la mayoría de las naciones del mundo existe un esfuerzo de incorporación de los aspectos organizacionales de las Fuerzas Armadas, su tamaño y su naturaleza, al diálogo intersectorial, a la discusión académica y al debate ciudadano, en busca del consenso que reclama una actividad como la defensa, tan cercana a la esencia misma de la sociedad y sus intereses.

5.1.EL MINISTERIO DE DEFENSA Y EL COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Son organismos del Estado cuyas funciones están especificadas en las leyes y reglamentos respectivos. El Ministerio de Defensa es el más alto nivel administrativo de las Fuerzas Armadas, esta Secretaría de Estado es dirigida por el Ministro de Defensa Nacional, designado por el Presidente de la República, que cumple a la vez la función de Director del Frente Militar, en este sentido, coadyuva en el esfuerzo de alcanzar y mantener los objetivos nacionales. Es el nexo político de las Fuerzas Armadas con el Estado.

Cuando el país vive una grave situación por “inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales”⁵⁰, el Presidente de la República decretará el Estado de Emergencia Nacional, zona de seguridad, el empleo de la Fuerza Militar y la Movilización Nacional con el objeto de organizar el país y afrontar la grave situación. En base a este Decreto Ejecutivo, al Ministro de Defensa Nacional, Director del Frente Militar, se le asigna la responsabilidad de la ejecución de la Política Militar de las Fuerzas Armadas, determinada por el Presidente de la República, dentro de la jurisdicción de la zona de seguridad, el Ministro de Defensa delega la conducción estratégica al

⁵⁰ Constitución Política de la República del Ecuador.

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas organismo constitutivo del Frente Militar, responsable del cumplimiento de la Política de Guerra (Defensa) decidida por el Presidente de la República.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, es “el máximo organismo de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares y de guerra”⁵¹. Asume la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, por delegación del Presidente de la República, en caso de guerra. Planifica el empleo de las Fuerzas Armadas, para contribuir al mantenimiento de la Seguridad Nacional, planifica el “empleo militar” de la Policía Nacional y de la Fuerza Paramilitar para la defensa externa del país. Somete a la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional, el planeamiento estratégico militar y la delimitación de los siguientes espacios geográficos: zonas de seguridad, zonas reservadas, prohibidas y restringidas; aprobación de los planes de adquisiciones de material bélico, establece y actualiza la doctrina militar de las Fuerzas Armadas. Para el cumplimiento de sus fines específicos dispondrá del apoyo y esfuerzo conjunto de todos los organismos e instituciones del Estado, organizados en los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional⁵². Asesora al Presidente de la República y al Director del Frente Militar en la conducción de la Política de Guerra, así como en el estudio y la solución de los problemas relacionados con la Seguridad Nacional.

5.2. POSIBILIDAD DE PRESIONES DOMINANTES

Una vez que se solucionó el problema territorial con el Perú, conforme al dictamen de arbitraje de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, que

⁵¹ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

⁵² Ley de Seguridad Nacional.

en poco difiere con la decisión arbitral de 1945 de Braz Dias de Aguiar, se da por resuelta, la preocupante Hipotesis de Guerra generada por las actitudes de desafío del Poder Militar peruano. El resultado del proceso de negociación fue aceptado por los Congresos de los dos países que ratificaron los convenios acordados, otorgando aval a la firma presidencial del Acuerdo de Paz logrado en Brasilia, con la aceptación ciudadana y el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Finalmente hemos empezado a reconocer que un conflicto militar total entre países que buscan en los Acuerdos de Integración Económica una solución a los problemas sociales, es irrazonable, debido a los lazos políticos y económicos que unen a las naciones. Para asegurar la paz y la estabilidad económica, habrá que mantener en vigencia numerosos tratados. El trabajo asociado con la vigencia de los tratados militares se aumentará a medida que se reducen los niveles de las Fuerzas⁵³.

Sin embargo, como resultado de la crisis económica y social del país que fue analizada anteriormente, el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada, se están volviendo más predominantes, y con el tiempo exigirán más recursos operativos. La interdependencia de estas amenazas siguen en aumento debido a que los recursos económicos obtenidos de la venta de la droga financian sus actos. Los Carteles de la droga existentes en Colombia extienden sus redes por todo lado, sin quedar exento nuestro país, que por la proximidad hay evidentes indicios de paso de armas, municiones, explosivos, precursores y droga. Estas acciones afectan la seguridad interna y externa del Estado, pero es evidente que su control es de orden Policial y legal. Sin embargo Fuerzas

⁵³ DAVIS, Robert, *Military Review*, Misiones de la Inteligencia Militar en el Siglo XXI, pág. 36, 1991.

Armadas deberán estar preparadas y listas para enfrentar tales amenazas en caso sea superada la acción policial.

Los crecientes movimientos migratorios de ciudadanos colombianos que sin los documentos legales, en una gran mayoría, se asientan en áreas de interés agrícola, ganadero y comercial, especialmente en el norte del país, muy próximos a su tierra natal, buscando refugio de la cruel violencia desatada por la narcoguerrilla colombiana, genera fricción con colonos y nativos ecuatorianos que no han logrado todavía legalizar la tenencia de la tierra, por la falta de voluntad del organismo responsable, el INDA. Las facilidades que prestan los convenios binacionales para el libre tránsito de personas y el desarrollo fronterizo, son aprovechados en mejor forma por los vecinos del Norte.

La declaración de territorios liberados al Sur Oriente de Colombia por la guerrilla, pone en alerta a nuestra Frontera Norte, porque una acción militar del Ejército Colombiano en sus afán de recuperar el control territorial, obligaría a la guerrilla a refugiarse en áreas selváticas de territorio ecuatoriano o peruano, donde existe una importante estructura petrolera.

5.3. FUERZAS ARMADAS Y DESARROLLO NACIONAL.

La Fuerzas Armadas Ecuatorianas, sin descuidar su misión específica, constituye un elemento vital para apoyar al fortalecimiento de la democracia, a la defensa de los derechos humanos, a la protección del medio ambiente y al desarrollo económico y social.

A éste respecto la Constitución Política de la República dispone: “la Ley determinará la colaboración que la Fuerza Pública, sin menoscabo de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país”;

luego, en el art. 90 específicamente, “Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional”. De esta manera queda claro, es una decisión política del Estado que las Fuerzas Armadas participen en programas de desarrollo, en los campos de la industria, educación, agricultura, ganadería, minería y en la defensa del equilibrio ecológico, que ha descuidado el Estado o la actividad privada no tuvo interés; toda su actividad tiene una dimensión social que busca, como visionarios de un futuro mejor, la consolidación de una sociedad más justa.

Constituye un signo preocupante la pobreza que padece cerca de los dos tercios de la población del país, mientras más se concentra el ingreso, más privilegios se crean, se degrada la dignidad de las personas y la conciencia de responsabilidad; las fronteras internas se vuelven más visibles convirtiéndose en tremendos obstáculos que obstaculizan la unidad nacional, poniendo en riesgo la integridad territorial y el ordenamiento jurídico.

Las operaciones de apoyo al desarrollo están encaminadas a elevar el nivel de vida de los sectores o comunidades más desprotegidas económica y socialmente, contribuyen a superar los bajos índices de necesidades satisfechas que afectan a los grupos vulnerables y atenuar las causas que originan el malestar social.

Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas siempre han estado motivadas por una ideología nacionalista, su preocupación permanente ha sido el bienestar de la sociedad y las buenas relaciones con el pueblo. La historia patria nos revela con franqueza, la voluntad del ente militar de mejorar las condiciones de vida de la clase media y baja, las decisiones militares en la política nacional constituyen

hitos revolucionarios en lo social y económico, eso fue la transformación juliana, la intervención del General Enríquez Gallo o la del General Rodríguez Lara.

En la década del noventa, las Fuerzas Armadas han ejecutado una variedad de programas de apoyo en trabajos y asesoramiento a la comunidad, en todo el territorio nacional, en beneficio del pueblo, su labor ha sido abnegada e incansable a través del tiempo, éstas operaciones son coordinadas desde el Comando de cada una de las Fuerzas, los recursos financieros son parte del presupuesto del Frente Militar, el personal destinado a estas tareas se ha capacitado previamente para cumplir este tipo de misión.

En cada sitio en donde existe un reparto militar, se ha sentido la noble labor del soldado, en tareas de educación, salud, saneamiento ambiental, vivienda, alfabetización, capacitación, vialidad, riego, recreación, construcción y reconstrucción de aulas, etc., tratando de cubrir la desatención de los organismos del Estado que por siempre no han llegado donde más se necesita; las zonas rurales más alejadas han sido las beneficiadas, habitadas por indígenas, negros o mestizos colonos.

Esta labor social de las Fuerzas Armadas esta orientada a solventar o alcanzar los Objetivos Nacionales Permanentes, coordina con las instituciones del Estado y las involucra en el objetivo de eliminar la indigencia, la pobreza, alcanzar la solidaridad y unión entre ecuatorianos; impulsa la autogestión, desecha el paternalismo, genera autoestima, reconoce y da valor a la capacidad y al esfuerzo colectivo que con iniciativa y entusiasmo alcanza las metas de los objetivos propuestos.

6.- NUEVOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD

Se señaló en líneas precedentes, que en la década del noventa se acentúan los cambios en el orden mundial y que el país los va asimilando. Pierden vigencia grandes paradigmas, estamos ante realidades que demandan reordenamientos y como un fenómeno generalizado nuevos conceptos: “globalización”, “governabilidad”, “ciudadanía” y otros, que se han acuñado con la pretensión de aprisionar referentes de la realidad social sumamente esquivos por lo complejo y cambiantes. Implican cambio de la lógica de la seguridad, con la finalidad de desarrollo del hombre, de la sociedad; la necesidad cotidiana de vivir en paz como única garantía de estabilidad y progreso; en un ambiente democrático pleno, con instituciones eficaces que faciliten la ejecución de las políticas y practiquen el respeto permanente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de minorías. Esta visión político social construye nuevos conceptos de seguridad: humana, ciudadana, democrática.

La coyuntura de cambios internacionales favorece la búsqueda de un nuevo papel y de una nueva definición, en los contenidos y en la práctica de la Seguridad Nacional, proceso que aún no se completa. Las conceptualizaciones y estructuras de la Seguridad Nacional (Ley y Consejo de Seguridad Nacional) se instauraron desde 1972 durante el régimen militar, importadas como en toda América Latina, desde los centros militares norteamericanos y brasileños. No se puede afirmar que tuvieron una real vigencia, salvo como pretexto para implantar el orden en momentos de conflictividad social. Desde la percepción ciudadana se construyó una connotación negativa al concepto e instrumentos institucionales de la seguridad, no por experiencia nacional, sino por referencias de gobiernos autoritarios del Cono Sur.

La seguridad humana es el resultado del desarrollo, sea que se denomine como desarrollo humano o desarrollo sustentable, significa calidad de vida en el hogar, en el trabajo, en la comunidad, poder enfrentar la enfermedad, el delito, la violencia, se la concibe como el resultado de un desarrollo económico socialmente integrador, políticamente participativo con respeto a la naturaleza.

Los conceptos de “globalización” y “governabilidad” amplían las dimensiones del concepto de seguridad, bajo dominio exclusivo de la política, porque se requiere de negociación, de crear de consensos y propiciar una fluida interrelación institucional en lo político y social; en este contexto no cabe propuestas ni tutela militar⁵⁴.

La complejidad de los fenómenos sociales y políticos, tanto en la transición como en la consolidación democrática, con todos sus límites, han logrado poner de relieve la pertinencia los conceptos de “ciudadanía” y “ciudadano”. La Constitución Política y los gobiernos democráticos han hecho que los derechos ciudadanos, civiles, políticos y sociales, tengan mayores garantías, se conviertan en la condición y fundamento de la convivencia social.

El individualismo promovido por el neoliberalismo ha servido también, tanto de soporte como de influencia, para profundizar una conciencia de ciudadanía y de las mismas libertades cívicas. La ciudadanía es formal, ciudadanía significa tener pasaporte de paz, es ciudadano alguien que afirma un derecho, un ciudadano puede plantear exigencias. El derecho en cuanto derecho puede afirmar instancias políticas, judiciales, etc. Hoy día, en democracia, los pobres asumen el

⁵⁴ TRIJILLO Julio César, “la seguridad y la gobernabilidad tienen que estar asociadas al desarrollo y esta es una tarea de la sociedad, que se expresa a través de instituciones eminentemente democráticas en la que está representada esa sociedad, con toda la complejidad de sus grupos humanos y con toda la complejidad de sus problemas. Las Fuerzas Armadas por respetables que sean son y representan una institución del Estado y exclusivamente de él y no necesariamente de la sociedad civil. En las Fuerzas Armadas no puede darse el debate de intereses e ideologías que se da en la sociedad civil” cita tomada

rol de ciudadanos, reclaman el goce de sus derechos constitucionales, tiempos atrás eran "pueblo" que participaban activamente en las luchas de liberación, de emancipación. "La democracia no es sino una serie de regulaciones, (reglas del juego), para la solución de conflictos sin derramar sangre"⁵⁵.

Parece que ha llegado el momento de reconstruir el Estado y la democracia, invirtiendo el movimiento impulsado hasta ahora desde arriba por un movimiento desde abajo, a partir de la misma sociedad civil y de los derechos humanos.

En el proceso de la globalización, las sociedades ingresan en una lógica de internacionalización creciente, ya no se trata de sociedades locales sino multinacionales; al crecimiento demográfico incontrolable se añade una asimétrica distribución de la riqueza mundial que intensifica la movilización de las personas; migraciones de poblaciones o simplemente de individuos o familias, que se trasladan en búsqueda de mejores oportunidades de sobrevivencia. La figura del ciudadano aparece también como una figura de lo multinacional, las multinacionales son super estados pero sin ciudadanía. El que entra a una multinacional, entra por contrato y si se lo necesita. Es un Estado sin fronteras y sin ciudadanos. Es necesario generar un consenso para la reivindicación del ciudadano frente a estos organismos que niegan la ciudadanía. La xenofobia contra los trabajadores migrantes procedentes de los países en desarrollo, ha tendido a profundizarse en los países industrializados y se han endurecido las leyes migratorias, al mismo tiempo se pretende avanzar hacia la conformación de una zona de libre comercio, propuesta por Estados Unidos. Este país ha incluido la migración como un tema altamente conflictivo,

lejos estamos de asumir, las posibilidades de una integración fincada en el derecho a tener derechos y acceder al espacio público en términos de equidad

7.- LA SEGURIDAD DEL ESTADO CIENCIA O DOCTRINA

El instinto por sobrevivir activa el ingenio del hombre, inventa instrumentos de defensa o de ataque, descubre los secretos de cómo usar y aprovechar la energía con distintos fines, crea organismos e instituciones que le permitan asegurar y defender su existencia. Genera infinidad de ideas en torno a la necesidad de seguridad y defensa, que luego se transformaran en teoría y ciencia.

La teoría es fundamental para la ciencia y las teorías se basan en ideas, una teoría nace de la conjetura y es viable si esa conjetura se confirma (WALTZ, 1979). El pensamiento común se vuelve sofisticado; las naciones acuerdan normas que se obligan en respetar. Surge así las Ciencias Políticas, el Derecho Internacional y el Derecho Público, con principios, valores, conceptos y preceptos, que guían y tienen como objetivo, preservar la vida de ser humano, garantizar los intereses de la organización política que el hombre logra consolidar jurídicamente en el tiempo. Se ofrece una posibilidad de existencia en paz. Por distintas visiones ideológicas se originarán corrientes o modelos diferentes, cuya referencia no es de interés para al presente trabajo.

La ciencia es de naturaleza acumulativa, es un proceso de descubrimientos, en ella intervienen diversos elementos sociales que en un momento dado son útiles para la solución de los problemas que se plantea. Evidentemente unos descubrimientos se apartan más que otros de las nociones fundamentales de la ciencia establecida, son más renovadores, constituye lo que Kuhn (1962) ha

⁵⁵ Eobbio Norberto, El Futuro de la Democracia, pág. 156, 1987.

llamado "revoluciones científicas". La acumulación de estos descubrimientos abren nuevos caminos en los dominios y especialidades correspondientes.

La teoría y la investigación introducen rectificaciones en el viejo cuadro de razonamiento, planificación y previsión; por eso fue necesario la creación de la sección de investigación en los principales centros de estudio de las Fuerzas Armadas del país, para ir actualizando cotidianamente el razonamiento y el comportamiento institucional; pero también es parte del proceso investigativo el fenómeno de la resistencia, a veces del mismo investigador, su acatamiento por alguna autoridad, el prestigio superiores, prejuicios procedentes de algo en particular o el temor al cambio.

Desde luego, instituciones sociales y culturales ajenas a la ciencia han opuesto siempre alguna resistencia a los descubrimientos científicos. Los intereses religiosos, políticos y económicos, en realidad todos los factores sociales que interactúan con la ciencia, se han mostrado contrarios, bajo ciertas condiciones, a determinadas ideas o requisitos científicos, de la misma manera que han apoyado otros⁵⁶.

La Doctrina en cambio, es un conjunto sistemático de opiniones y nociones que, en el orden filosófico, jurídico, religioso, económico o político, sustenta una persona o un grupo de personas. En el campo político, la doctrina es un conjunto orgánico de ideas filosófico – políticas. Es un sistema de creencias y valores sobre el fenómeno humano y el fenómeno social. "Equivale, en este sentido a ideología, o sea a un conjunto articulado y sistemático de ideas"⁵⁷.

⁵⁶ Tomado de la Enciclopedia de la Ciencia.

⁵⁷ BORJA, Rodrigo, Enciclopedia Política, pág. 864. 1997.

En criterio del Dr. RODRIGO BORJA, “una doctrina entraña, en el campo de las ciencias sociales, una peculiar concepción del mundo, una cosmovisión, una peculiar manera de entender los temas cardinales de la convivencia humana”.

Sin embargo hay que señalar también otra denotación del vocablo Doctrina: “enseñanza de una ciencia o un arte”.

La Seguridad, con el calificativo que se le quiera dar, es un derecho y un deber humano, que concierne a todos los hombres y mujeres, de todos los sectores sociales, precautelar y cumplir. Obliga el conocimiento de los principios, conceptos, normas y teorías, que a originado la idea de seguridad, su estudio y difusión, abierto a la investigación libre de las causas que originan los problemas de inseguridad social, económica, política, ecológica, que niegan la tranquilidad y la paz social. La seguridad de la nación es el conocimiento que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales, especialmente en la ciencia política, es una rama de éste gran árbol del conocimiento, que establece leyes, permite elaborar predicciones, éstas, facilitan la planificación del futuro y evita la repetición de errores cometidos en el pasado.

8.- NUEVA PROPUESTA.

El concepto “Seguridad Nacional”, quedo obsoleto luego de la Guerra Fria, interpreta un conjunto de principios político militares, formulados por ideólogos castrenses de Estados Unidos con el propósito de contrarrestar la amenaza comunista en los países del Tercer Mundo. Equiparó al “enemigo interno” con el agresor externo. En criterio de RODRIGO BORJA, estudioso de la política y ex

Presidente de la República, “concluido ese enfrentamiento no se ve la razón de ser ni un destino a la concepción de la seguridad nacional”⁵⁶.

Nos esforzamos por consolidar una democracia participativa a exigencias de la globalización económica, el Estado redefine sus límites y funciones; las ciencias políticas y sociales fijan nuevos paradigmas, el Derecho Internacional ejerce más influencia en las relaciones entre los estados y los pueblos, los Organismos Internacionales se preocupan por el desarrollo social, los Derechos Humanos ya no sólo se exhiben en los documentos legales internacionales y en los textos constitucionales, sino, exigen la práctica cotidiana de los ciudadanos de todos los países, y el respeto de cada una de las autoridades gubernamentales. En estos precisos momentos la atención mundial se concentra en la manera que actúa la justicia en la demanda al ex dictador PINOCHET, por la cruenta violación de los derechos humanos en su gobierno.

Se revaloriza el ideal de la paz relegando la opción “realista” de las relaciones internacionales, que militarizó la política internacional al crear escenarios de lucha armada, para la resolución de los conflictos; se cuestiona el fomento del armamentismo convencional y nuclear como alternativa frente al “dilema de seguridad” que engendró mayores percepciones de inseguridad bajo el argumento de la Defensa Nacional.

El novel contexto político social, conceptualiza: Seguridad Humana, Seguridad Democrática, Seguridad Ciudadana, estimulantes propuestas ideológicas para motivar la reorientación de la Política Nacional..

La democracia se fortalece con la paz y el ejercicio diario de la ciudadanía, con la presencia creciente de movimientos y agrupaciones sociales secundarias que

⁵⁶ BORJA C. Rodrigo, Op. cit.

equilibran los intereses con los tradicionales grupos hegemónicos de poder, exigiendo al Sistema Político, igualdad y justicia. La gobernabilidad social se alcanza cuando hay la “percepción de una ciudadanía común, suficientemente igualitaria, la identificación de los ciudadanos con la nación, y unos ciudadanos que se autogobiernan”⁵⁹. La seguridad ciudadana garantiza la democracia y la gobernabilidad.

En la praxis la Política Nacional de Seguridad no ha logrado neutralizar las amenazas y vulnerabilidades económicas, sociales, militares o ambientales, que afectan al Estado, los indicadores sociales y económicos verifican esta aseveración, ¿por qué el Ecuador no ha podido superar estas imágenes históricas que revelan imprevisión política?, la respuesta a esta pregunta es motivo de varias investigaciones de carácter científico que precisamente el aspecto doctrinario tiene múltiples resistencias que vencer.

El cambio de orientación nos conduce a una concepción de la política de tipo pragmático y con una fuerte aporte técnico. Su horizonte de realización ya no será la búsqueda del “Bien Común”, sino la articulación de estrategias puntuales y medidas que amplíen los espacios de movimiento para los distintos actores sociales. Más que de objetivos utópicos, se trata del diseño de soluciones o de estrategias de reducción de complejidades; orientación que replantea, a su vez, la función propositiva de los actores políticos dentro de los causes que reconozcan la complejidad y la dificultad de las soluciones.

Es necesario resolver, a través de acuerdos explícitos, reglamentados y normados por la Ley, las tareas referidas al desarrollo, la seguridad y la defensa que el Estado y la sociedad encargan a las Fuerzas Armadas, dentro de periodos

⁵⁹ COPPEDGE, Michael, El concepto de la gobernabilidad: modelos positivos y negativos, pág. 58.

determinados. En diferentes foros se ha reconocido que la sociedad civil y la institución militar han funcionado en “departamentos estancos”, sin comunicación, sin vínculo, es necesario promover el reencuentro entre civiles y militares y fortalecer las relaciones existentes. La Dra. BERTHA GARCIA señala: “los militares han estado preparados para pensar y organizar acciones en torno a la problemática del desarrollo. Los civiles han demostrado no estar preparados para discutir temas relativos a la defensa y las Fuerzas Armadas”. La seguridad nacional y la defensa nacional es responsabilidad de todos los miembros que forman la nación, no es exclusividad del sector militar de la sociedad. En este sentido reconocemos el esfuerzo académico de el IAEN y la FLACSO el primero acogiendo a civiles para capacitarlos en seguridad nacional y el segundo capacitando a militares en derechos humanos.

Finalmente, hay que tener presente lo que Derecho Público nos recuerda sobre el consenso político vigente del monopolio de la fuerza en la decisión soberana del Estado, sabia medida de evitar la anarquía, que permite mantener el orden constituido, la libertad ciudadana y la integridad geográfica del territorio. Es vital para el Estado disponer de Fuerzas Armadas profesionales, en proporción a las hipótesis de riesgo, respetuosas de los derechos humanos, con misiones precisas fijadas por la Política Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL, Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1997.
- BEJARANO Jaime, El Poder de negociación, El Comercio, Martes 28 de julio, 1998.
- BOBBIO Norberto, El Futuro de la Democracia, 1987.
- BORJA Rodrigo, Enciclopedia de la Política, 1997.
- COHEN Saul, Geografía Política en el Mundo Dividido, Editorial Ejército, Madrid, 1980.
- CONAM, Proyecto Mosta, Hacia la Reforma del Estado, 1998
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR de 1998.
- COPPEDGE, Michael, El Concepto de la Gobernabilidad: Modelos Positivos y Negativos, 1992
- COSTALES Jaime, El Comercio, entrevista publicada el domingo 1 de noviembre de 1998
- DAVIS, Robert, Military Review, Misiones de la Inteligencia Militar en el Siglo XXI, 1991.
- EINAUDI Luigi R. La Política de la Seguridad en el Hemisferio Occidental. Military Review, 1997
- EL COMERCIO, Editorial, El FMI tiene dudas, del Miércoles 18 de noviembre de 1998
- EL UNIVERSO, Información Económica, domingo 2 de agosto 1998.
- ENCICLOPEDIA DE LA CIENCIA. 1986
- ENCICLOPEDIA SALVAT, Diccionario,. 1972
- FLACSO, Las Estructuras del Espacio Ecuatoriano y su evolución,
- GARCIA Gallegos Bertha, Democracia Seguridad y Gobernabilidad, Ecuador Debate, No 42, 1997
- HURTADO Osvaldo, Gobernabilidad Democracia y Pobreza, Proyecto "mitigación de la pobreza y desarrollo social" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento No 7, 1997
- LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS.
- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.
- MONCAYO, Paco, Ecuador, Geopolítica Poder y Seguridad. Editorial Escuela Politécnica del Ejército, 1994
- NORTH, Robert y CHOUCRI, Nazli, Naciones en Conflicto, Relaciones Internacionales, El Pensamiento de los Clásicos, Noriega Editores, Mexico, 1994.
- REINA
- ROJAS ARAVENA Francisco, Paz y Seguridad en las Américas, No 14, 1997.
- ROMERO, Marco, Recesión y Entrampamiento fiscal en el periodo de transición, en Ecuador Debate, diciembre 1997..
- SG/COSENA, Doctrina de Seguridad Nacional, 1998
- SINGER David, J , Explicación del Conflicto Bélico Internacional: El estado de la Disciplina. Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos, Noriega Editores, México, 1994.
- TERAN Mauro, Derecho Internacional, Los Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados, Editorial Universitaria, 1994..
- WALTZ Kenneth N. Teoría de la Política Internacional, Grupo Editor Latinoamericano, 1978