

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

Diego Pérez Enríquez

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

Mabel González Bustelo

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

J. Sánchez Parga

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

César Montúfar

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

Margarita López Maya

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

Stéphanie Alenda

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

Marcello Baquero

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

Fernando Guerrero

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

Pablo Andrade A.

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

Marco A. Córdova Montúfar

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

Andrés Mejía Acosta

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

Andreas Otto Brunold

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004

Diego Pérez Enríquez*

El endurecimiento de las acciones militares per sé, no va a solucionar ninguno de los problemas de defensa y seguridad que amenacen al país. Al contrario, limitar la respuesta únicamente a un endurecimiento de este tipo podría redundar únicamente en la exacerbación de una oleada de violencia anti gobiernista y anti militarista

Los primeros meses del año 2004, evidenciaron la relevancia que mantienen las Fuerzas Armadas como un actor político determinante en el ejercicio de la democracia ecuatoriana. Este rol político data de la fundación misma del Ecuador y tiene una base legal configurada por ese espacio "gris" que representa la enunciación de las misiones de la institución en el actual artículo 183 de la Constitución¹. Considerar como parte de su misión garantizar el ordenamiento jurídico del país permite que la actuación militar se justifique cuando ese orden se vea amenazado en cualquiera de los ámbitos que componen la vida de un Estado.

Los límites alrededor del "desorden" que amenazaría su vida son definidos por la misma institución castrense. Esto lleva a que la intervención militar en política sea abordada como una misión básica e ineludible especialmente cuando la solidez institucional y el respeto de los gobernantes a los fundamentos del Estado de derecho no son elementos esenciales del sistema. Y, cuando la sociedad desde sus imaginarios concibe a la institución militar como profesional, sólida, con capacidad ejecutiva y poseedora de un valor moral indiscutible, es decir, todo aquello que las instituciones políticas civiles no son, los espacios de intervención se legitiman y no en-

* Licenciado en Ciencias Políticas y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador y Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Política Internacional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Investigador de las relaciones civiles – militares en el Ecuador.

1 La función militar siempre se la ha asociado con una función política como demuestra lo enunciado por la Constitución de 1835 donde señala que una de las funciones de las FFAA es "...mantener el orden interior y sostener las instituciones, las leyes y el gobierno". Cita realizada en MONCAYO, Paco, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.

frentan contestación por parte de los individuos comunes.

Estos elementos conducen a pensar en el Ecuador como una “democracia protegida”², donde la intervención política de los militares no es vista como un elemento anómalo y externo al ejercicio civil de la misma, sino considerada una situación permanente y en muchas ocasiones añorada cuando no está presente.

La actuación militar se rige dentro de los marcos legales que imponen la Constitución, la Ley de Seguridad Nacional y los reglamentos relacionados. Pero también existe un componente operacional que determina los marcos de acción de la institución. Dentro de éste se pueden considerar sus planes estratégicos y las políticas diseñadas para dar cumplimiento a sus objetivos institucionales. La política de defensa nacional publicada en 2002 apareció en parte como un elemento dentro de los planes estratégicos realizados en 1997 y luego en 2001, pero respondió también a una maniobra política que permitió a la institución legitimar públicamente sus espacios de actuación, reservarlos a futuro y también clausurar cualquier posterior intento de debate amplio sobre el rol militar en la vida civil ecuatoriana.

La política de la Defensa Nacional del Ecuador

1998 es el punto de quiebre entre un rol monolítico e incontestado de la actuación militar en todos los aspectos de la vida civil, y los primeros cuestionamientos que llevaron a la institución a formular un documento que recogiera las diversas demandas de los civiles. Hasta ese año el gran tema de la defensa nacional era la protección de la frontera con Perú, un conflicto histórico que permitió la creación de muchos espacios de intervención, de exclusividad militar y de secretismo absoluto. Los temas de “interés para la seguridad nacional” excluían cualquier posibilidad democrática de control pues se consideraba que al tratarlos podían politizarse y por lo tanto poner en peligro la misma existencia del Estado.

La consolidación de un acuerdo de paz con el Perú – el 26 de noviembre de 1998 – permitió que la sociedad comenzara a preguntarse sobre cuáles debían ser las funciones que a partir de ese día debían tener las Fuerzas Armadas, pues la principal amenaza ante la que el Ecuador debía defenderse había desaparecido. No obstante, el nuevo marco constitucional inaugurado también en ese año – el 10 de agosto – permitía a la

2 Esta noción la enuncia Carlos de la Torre en *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian experience*, quien citando la tesis de Brian Loveman indica como el papel de las Fuerzas Armadas llega a ser gravitante dentro del funcionamiento político del país, hasta el punto de dar vía libre a sucesiones presidenciales, aunque estén teñidas por la inconstitucionalidad (ej, el caso de Bucaram en 1997). Esa capacidad de imponer visiones o agendas a espacios propios de los civiles puede percibirse en otros aspectos como la utilización de fuerzas militares para labores de seguridad o la indefectible presencia de militares en los directorios de varias empresas estatales consideradas estratégicas.

institución castrense mantenerse con sus funciones de protectora de la democracia. Así, 1998 puede definirse como la representación de la continuidad jurídica frente al rol de los militares en la sociedad, pero el inicio de un período de una remota preocupación social sobre las funciones de las fuerzas armadas en el país.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que históricamente la tendencia de esta institución ha sido preservar sus espacios tradicionales de intervención y por ello el fin de la amenaza peruana no podía representar la terminación de la captación de los espacios políticos civiles. En esta lógica las coyunturas externa e interna que se desataron a continuación permitieron a la institución redefinir sus funciones en la forma y mantener sus capacidades políticas como elemento de fondo. En 1999 la aparición del Plan Colombia empujó a Fuerzas Armadas a pensar en la necesidad de planificar sus acciones en un marco defensivo que permita contener un posible desborde del conflicto interno colombiano. En el ámbito interno en cambio, ya se podían notar los primeros indicios de politización y del “re-despertar” político que vivía la institución. Los recientemente retirados generales Paco Moncayo y René Yandún habían sido elegidos diputados e iniciado una carrera política que los llevaría a la alcaldía

de Quito y la prefectura de Carchi, respectivamente.

Los años que siguieron, en lo externo se manejaron con una estrategia defensiva y de no involucramiento – que mantiene viva la sensación de vulnerabilidad, permitiendo que ante la amenaza existencial para el Estado cualquier actuación sea válida –, mientras que en lo interno el protagonismo político fue *in crescendo* hasta llegar a la alianza de un grupo de militares con el movimiento indígena para el golpe del 21 de enero del 2000. A partir de ese momento, se puede pensar, la gravitación política de los militares alcanzó su cenit dentro del nuevo período democrático ecuatoriano, por ejemplo el nuevo Presidente juró su cargo en el Ministerio de Defensa, mientras la población sentía que las Fuerzas Armadas eran quienes al final habían facilitado la salida de un Presidente considerado corrupto y causante del caos que vivía el país. Sin embargo, esa desembozada actuación política y poco tiempo después la aparición de probables casos de corrupción dentro de la institución abrieron un frente que comenzó a debilitarla a los ojos de sus clientes³. En ese punto la necesidad de permitir un nuevo espacio para la relación civil – militar se evidenció con la convocatoria a la población para la construcción de la política de defensa nacional.

3 El uso del término viene de considerar que la forma de relación entre la institución y la población no es muy distinta a la existente entre un partido político y sus votantes. Las FFAA ecuatorianas realizan labores de apoyo al desarrollo principalmente con las poblaciones pobres de la Sierra, y a su vez, éstas retribuyen respeto, admiración y apoyo a la imagen del militar y a sus actuaciones. Esto se evidencia en los llamamientos al servicio militar obligatorio considerado además la “universidad de los pobres” donde el número de postulantes casi siempre excede las necesidades de la institución

El Libro Blanco de la defensa, producto del debate que se llevó a cabo entre mayo y diciembre de 2002 puso en claro un elemento que por sí mismo define la situación de las relaciones civiles – militares en el país: los representantes civiles del poder político no se involucraron activamente en el proceso. A pesar de la amplia participación ciudadana, los detentadores del poder político fueron casi inexistentes en el proceso. Ello lleva a reconocer tres hechos que nuevamente inducen a pensar en la función de protección, deseada u otorgada, que ejerce la institución militar sobre la democracia:

- 1) Los temas de defensa son considerados como dominio exclusivo de los militares, por eso los políticos no conocen, y no intentan conocer, sobre ellos, auto – excluyéndose de su discusión,
- 2) esa exclusión reduce las posibilidades de conflicto entre militares y políticos, especialmente cuando los últimos saben que los primeros po-

drían indicar un pulgar hacia abajo si sintieran amenazados sus espacios de actuación⁴, por lo que consideran más provechoso evitarse potenciales problemas al no topar estos temas, otorgando total libertad de acción a los militares, y,

- 3) las Fuerzas Armadas han mantenido esta protección desde la creación del Ecuador, la han conservado en todos los textos constitucionales, y lo han hecho sin buscar consensos con los civiles, por lo que no harán ningún esfuerzo grandioso por sí mismas para devolver sus espacios de participación política ni someterse al control democrático efectivo. Únicamente los cambios en la forma serán tolerados, pero en el fondo, esto es en el ámbito constitucional, legal y reglamentario, tales cambios no podrán consolidarse.

Así, el proceso del Libro Blanco de la defensa, arrojó un documento que permitió a la institución modificar su pensamiento y aproximación a las nue-

4 Existe la posibilidad de jugar con la teoría de que un factor determinante en la caída del gobierno de Bucaram se debió a sus tradicionales malas relaciones con esta institución, pero casos similares se evidencian también en la actuación frente a Mahuad y años antes con respecto a un miembro de la misma institución, el Gral. Frank Vargas Pazzos. El hecho es que cuando sus intereses corporativistas se ven amenazados sea desde fuera o desde adentro, la institución opta por un saneamiento que permita mantener su solidez, aunque éste signifique arremeter contra el orden constitucional; se ha podido evidenciar nuevamente esta postura con la actuación militar en el caso del diputado Guillermo Haro. Ver: DE LA TORRE, Carlos, *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian experience*; BUSTAMANTE, Fernando, *Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador* Documento de trabajo No. 370, FLACSO, Santiago de Chile, Marzo 1988; RIBADENEIRA, Edmundo, *Caleidoscopio del 5 de Febrero*, en Varios Autores, ¿Y ahora qué?, Eskeletra Edit. Quito, 1997; CORDOVA DEL ALCAZAR, Gabriela, *Anatomía de los golpes de Estado; la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, serie Magister N° 28 UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional, Quito 2003.

vas amenazas externas e internas definiéndolas con mayor claridad, mientras que en cuanto a su papel como actor político, legitimó por “unción” de la sociedad “representada”, por los asistentes al evento, un espacio de intervención elevado a la categoría de política de Estado, y garantizó, en el largo plazo, la clausura de la discusión iniciada por los civiles en 1998 y profundizada en 2000 y 2002 sobre ¿qué hacen y qué deben hacer los militares en el Ecuador?

Escenarios de la política de defensa

La respuesta a estas preguntas es, evidentemente, contradictoria. Desde la formalidad que representa el Libro Blanco existen claras definiciones de misiones militares y una proyección sobre el futuro de la institución. Desde esta formalidad se puede considerar clausurada esta discusión. No obstante, los hechos revelan que estas mismas preguntas subyacen cuándo se piensa sobre el sistema político ecuatoriano, y es entre estos espacios que se realizará este breve análisis.

Se tendrán en cuenta tres escenarios alrededor de los que actuarían las Fuerzas Armadas: la coyuntura interna, que evidencia un deterioro institucional nacional, lo que ha tornado aún más evidente la condición de los militares como un actor político; la coyuntura regional con un fuerte énfasis en la frontera con Colombia y las dificultades que

ésta representa para el país; y a nivel mundial el giro que puede significar en la política militar que determina los lineamientos regionales el resultado de la elección presidencial estadounidense. Alrededor de estos escenarios se verá qué planteamientos tiene la política de defensa, y qué puede motivar a que la institución militar se allane o se deslinde de tales enunciados que, cabe recordar, no tienen carácter vinculante.

Coyuntura interna: inestabilidad y deterioro institucional

Las cuatro precisiones iniciales que realiza el Libro Blanco sobre amenazas internas son justamente aquellas que demandan acción política efectiva y promoción del desarrollo para enfrentarlas. Además, son las que en el 2004 muy probablemente presentarán retos ineludibles para la institución, pues la pobreza, la corrupción, la migración y los conflictos de gobernabilidad difícilmente reducirán su incidencia en el cotidiano vivir ecuatoriano.

Desde el discurso oficial las señales económicas son halagadoras, pero si es que se considera la cercanía del modelo actual con el modelo argentino de convertibilidad, las expectativas pueden ser deprimentes, especialmente si se recuerda la tradicional dependencia del precio del petróleo y de los préstamos internacionales a los que pudiera acceder el país⁵. Además, al aproximarse a

5 Sobre las similitudes entre la dolarización y la convertibilidad ver: CORREA, Rafael, La convertibilidad argentina y la dolarización ecuatoriana, ponencia para la mesa redonda “Es posible una salida ordenada de la dolarización? Lecciones de Argentina” organizada por FLACSO, Quito, Febrero 11 del 2003

la realidad de la situación ecuatoriana, existe un deterioro sensible de los niveles de vida, una profundización de la brecha entre pobres y ricos y signos de lo que puede ser una recesión que daría el golpe de gracia a un sistema que sólo puede mantenerse en base al flujo de divisas que logre capitalizar. Bajo estos parámetros la incidencia de pobreza tendería a crecer, y por ende los incentivos para los emigrantes crecerían también.

La estrategia de Fuerzas Armadas frente a este escenario, se menciona en el Libro Blanco, sería en el campo de apoyo al desarrollo manteniendo la ejecución de los programas existentes, poniendo un especial énfasis en las regiones fronterizas. Además, concibiendo la pobreza como un factor para la inestabilidad social, este documento militar ratifica la vinculación – de tiempos de la doctrina de la seguridad nacional – que se hace entre seguridad y desarrollo y ratifica su decisión de trabajar principalmente en temas de salud pública, educación e infraestructura básica, con aquellos grupos de la población considerados más vulnerables. Frente a la violencia generada por la pobreza, la estrategia en seguridad ciudadana y seguridad pública aclara que "...las Fuerzas Armadas se emplearán como fuerza militar y no como fuerza policial"⁶, por lo que su involucramiento para el control de todo tipo de violencia ciudadana deberá supeditarse a la expedición de un decreto de emergencia y en coordinación con la Policía Nacional.

Dentro de las acciones reales conducentes a paliar de algún modo los efectos negativos de la pobreza – que a la final es la generadora de la migración y de la violencia interna – puede darse por descontado que indudablemente se mantendrá una actuación efectiva y sensible por parte de la institución. Los motivos para ello son doctrinarios y de estrategia política.

Desde la visión de la doctrina bajo la que se forman las Fuerzas Armadas, el involucramiento en este tipo de acciones es una obligación y una necesidad estratégica que garantiza la supervivencia del Estado. Sí el origen de los problemas internos del país – inseguridad – está en las deficiencias del desarrollo alcanzado, y sí esos problemas internos ponen en riesgo el ordenamiento jurídico y social del mismo, es natural que la institución que tiene como mandato preservar el ordenamiento jurídico y defender la integridad del Estado, deba involucrarse en la provisión y apoyo de todo aquello que permita la consecución de niveles de desarrollo que permitan neutralizar la amenaza. Actualmente, los elevados niveles de violencia bajo los que ha comenzado a vivir el país servirán como elemento catalizador para que los militares profundicen su trabajo con comunidades afectadas por el subdesarrollo, pues éstas serían potenciales focos de migración excesiva y de violencia interna.

En cuanto a la estrategia política que motivaría a la institución para mantener su trabajo con las poblaciones pobres

6 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, Quito, 2002, p.90.

del país, es, desde mi punto de vista, una estrategia que viene de una vertiente propia de las relaciones clientelares y populistas realizadas por cualquier partido político nacional. Si consideramos que el sistema político ecuatoriano se basa en una relación de favores y lealtades, no de derechos y responsabilidades ciudadanas, y, como se dijo al iniciar este texto, las Fuerzas Armadas son un actor político real dentro de este sistema, sería ingenuo negar que ellas operan por fuera de las reglas que rigen tal sistema.

Así, más allá del fundamento doctrinario que se brinde a las acciones de apoyo al desarrollo, éstas sirven para que la institución militar posea la capacidad de hacer favores a zonas sumamente necesitadas en el país – la mayoría en realidad – a cambio de lealtad, respeto y hasta temor reverencial por parte del pueblo a la imagen del militar. Esto ha llevado a que el rango de soldado sea considerado, en el sentido más tribal que se le pueda dar, un elemento de honor y orgullo frente a la comunidad para las familias del individuo que se ha involucrado con la organización. (Un elemento demostrativo de este hecho se ha mencionado en la nota número 3, respecto a la situación del servicio militar obligatorio).

Esta relación tan estrecha entre las Fuerzas Armadas y los sectores populares, les ha evitado que enfrenten cuestionamientos en cuanto a su actuación, pues la relación clientelar manda que el beneficiado agradezca por lo otorgado y eventualmente pague el favor de la forma en que su benefactor disponga. Por ello, y ante las actuales denuncias

de corrupción y deterioro institucional, las Fuerzas Armadas estarán obligadas a profundizar su relación con la población, darle más ayuda, para evitar posibles cuestionamientos originados en quienes son la base política que siempre ha otorgado legitimidad a la acción militar, cualquiera que ésta haya sido.

La institución armada deberá enfrentarse a más cuestionamientos originados en el sector político, independientemente de su veracidad o ulteriores intenciones políticas y electorales, pero si es que mantiene su labor en las áreas que la relacionan más estrechamente con la población, las posibilidades de cuestionamientos profundos a su acción se limitará grandemente. No obstante, el involucramiento militar en acciones que le obliguen a una represión mayor a la tolerada históricamente en las misiones de control de manifestaciones populares – especialmente cuando éstas se originen en organizaciones que agrupan a grandes sectores pobres de la Sierra –, el mantenimiento de operativos de control demasiado prolongados en coordinación con la Policía que lleven a pensar en el no – cumplimiento de sus misiones, y la comprobación de actos de corrupción o la aceptación de un rol como herramienta de un líder o partido político originado en sus propios cuarteles, podría afectar el nivel de lealtad de sus clientes, y por lo tanto produciría la ruptura del “pacto” con sus bases. Pero este escenario difícilmente se produciría, dado que los objetivos permanentes de la institución, impiden que ésta se someta a actividades o alianzas que puedan dañar su capacidad y credibilidad como protectora de

la democracia, y es en ese sentido que ha podido completar procesos importantes de auto – depuración, por un lado, y de contra – ataque efectivo a sus detractores, por otro, durante los últimos años.

Coyuntura regional: Colombia

Para la región andina, el más tenso y más antiguo problema ha sido el de las fuerzas irregulares colombianas que mantienen una lucha con el Estado desde hace cuarenta años. La acción militar ecuatoriana, como se mencionó antes, ha tenido que dirigir su estrategia de defensa hacia la frontera norte. El apareamiento del Plan Colombia generó debates que terminaron por popularizar una posición ecuatoriana de no – involucramiento, posición nacida de las organizaciones sociales y grupos políticos de izquierda y grupos con una representación marginal.

Durante la discusión tendiente a la legitimación de la Política de la Defensa Nacional, la necesidad de mantenerse al margen del conflicto fue una ponencia recurrente que nació desde muy diversos representantes. Esta posición terminó por ser parte del documento final donde se ratifica la actitud de no intervención militar. Aunque loable y ciertamente popular, este enunciado de la política de defensa no resume la realidad de la situación ecuatoriana como vecino, espectador y participante. Existe una pretensión de cerrar los ojos frente

a realidades evidentes como la de que a través del país se realiza un tráfico de armas y sustancias ilícitas, a más de ser un centro de reabastecimiento, descanso y hasta central de encuentro político para los jefes guerrilleros. Frente a las provincias ecuatorianas de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas se puede entrar en contacto directo con las AUC, las FARC o el ELN. Además, muchos desplazados por la violencia huyen al territorio ecuatoriano, por lo que mantener un discurso de no involucramiento es irrelevante, pues éste ya ha tenido lugar.

La captura del líder de las FARC, Simón Trinidad, evidencia con claridad las afirmaciones anteriores pero; aún desde las mismas acciones del gobierno ecuatoriano, son constantes los indicios que llevan a pensar en una pretensión de involucrar activamente al país en este conflicto. El más reciente hecho se lo puede sacar a partir de las declaraciones más recientes del embajador ecuatoriano en Colombia donde se le daba al Ecuador la calidad de un apéndice de ese país⁷, y por lo tanto, se podría interpretar que está sometido al mismo manejo político que se hace en el resto. Si bien se puede estar haciendo una interpretación demasiado amplia, de lo que quizás fue una simple muestra de incapacidad dialéctica del general Wilson Torres, también se puede citar toda la discusión alrededor del *rocket* del ejército ecuatoriano disparado contra un ganadero colombiano en 2003 la “marejada” diplomática que ello creó, la men-

7 Ver: Diario EL UNIVERSO, Ecuador es Colombia pequeña, afirma el Embajador en Bogotá, 27 de febrero de 2004, edición electrónica, www.eluniverso.com, y, Diario EL COMERCIO, El embajador Torres explica sus palabras, 28 de febrero de 2004, edición electrónica, www.elcomercio.com

cionada captura de Trinidad y el velo de misterio que rodea al tema de quién hizo la labor de inteligencia para permitir su captura. En definitiva, todos estos elementos hacen que la discusión política sea constante, y demuestran que el involucramiento, sea forzado, voluntario o discursivo, no es una opción.

La política de defensa ecuatoriana también prevé la intervención del ejército ecuatoriano en misiones de preservación de la paz bajo la bandera de la ONU, un tema que también fue mencionado con firme decisión por Gutiérrez durante la posesión presidencial de Alejandro Toledo en Perú. No se puede ocultar que la preocupación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas no se limita a una labor de contención de las fuerzas irregulares colombianas. Desde el plano político tampoco se puede negar la preocupación por la permeabilidad fronteriza. Las consecuencias inmediatas van desde contemplar la imposición de un visado para los colombianos que ingresen al país – medida por lo demás simplona y que no soluciona el problema real de la permeabilidad en los pasos fronterizos no oficiales, y que no contempla la posibilidad de que los documentos puedan ser falsificados como se comprobó con Trinidad –, hasta la elaboración de planes de seguridad en conjunto con la policía para “controlar” a elementos colombianos peligrosos para el ordenamiento jurídico del Ecuador.

A partir de estos elementos se puede constatar cómo la construcción del Libro Blanco ecuatoriano tuvo un objetivo limitado a la clausura de la discusión de

los temas civiles – militares y a la reivindicación de la imagen democrática de Fuerzas Armadas, pero en lo práctico este documento no es la “Biblia”, como lo definió el Tcrnel. Edison Narváez, Director de Relaciones Públicas y Comunicación del Ministerio de Defensa⁸. De hecho, la existencia de un problema en la frontera norte ha permitido que la institución militar tenga carta blanca para operar en labores de seguridad interna junto con la policía, y en el gran contexto, le ha permitido ratificar la percepción de amenaza constante sobre el Estado para que se blinde frente a cualquier cuestionamiento que pudiera surgir.

Coyuntura mundial: Estados Unidos

Decididamente lo que suceda en Estados Unidos es siempre determinante para el espacio y alcance de las actuaciones que tengan las Fuerzas Armadas latinoamericanas, pero para las ecuatorianas estos lineamientos se han vuelto aún más importantes dada la vecindad con Colombia y por lo tanto la relativa importancia estratégica ecuatoriana. A más de existir una vinculación tácita, como se indicó en la sección previa, el gobierno ecuatoriano hizo patente su decisión de alinearse irrestrictamente con las políticas de defensa que emanen de Washington cuando en febrero de 2003 Gutiérrez proclamó que Ecuador sería el mejor aliado de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Estos dos azotes son considerados por el Libro Blanco como las amenazas más graves que debe soportar un Estado

8 Entrevista personal con Tcrnel. Edison Narváez, Quito, 6 de octubre de 2003.

– se las señala inmediatamente después de la amenaza que representan los “efectos del conflicto interno colombiano” – puesto que “...han socavado la función del Estado, generando estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional”⁹. El pensamiento estadounidense post 11 de septiembre, mezcló los elementos del idealismo Wilsoniano – el excepcionalismo americano y la actuación en política exterior basada en determinantes morales para los Estados – y los asoció a un realismo que no termina de adaptarse a los escenarios de un mundo que no se fundamenta únicamente en los Estados – “si un estado es víctima de agentes privados, como los terroristas, tratará de eliminarlos haciendo imposible que encuentren refugio y castigando a los estados que los acojan”¹⁰ – y se espera que sus aliados actúen dentro de estos parámetros. Por ello, es natural que las Fuerzas Armadas ecuatorianas hayan planteado dentro de su estrategia de defensa el apoyo y cooperación con la policía para enfrentar al narcotráfico, así como que definan su misión como la de “enfrentar las amena-

zas tradicionales, las no tradicionales y asimétricas... (porque pueden) llegar a poner en riesgo la paz y el orden interno”, so pena de que “...impere el caos y la anarquía”¹¹ en el país.

Esta aceptación de los límites considerados “correctos” en una política nacional de defensa son entendibles cuando un país pequeño y sin ningún poder político, diplomático, militar o económico, debe enfrentarse a la elección de “estar a favor o estar en contra” del poder hegemónico en la región. Pero dejando de lado las consideraciones teóricas que llevaron a incorporar estos temas como amenaza, la evaluación estratégica realizada por Fuerzas Armadas es real y estos temas podrían poner en peligro la estabilidad del Estado. No obstante, la línea entre la contención de un posible desborde y la actuación de fuerzas militares nacionales contra las fuerzas irregulares colombianas puede ser muy delgada y no muy difícil de traspasar.

Es grande el interés estadounidense en Ecuador desde el inicio del plan Colombia¹², y el alineamiento doctrinario

9 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Quito, 2002, p.80.

10 HOFFMANN, Stanley, Choque de globalizaciones, *Foreign Affairs en Español*, Volumen 2, número 3 (otoño – invierno 2002), p.70.

11 Diario EL COMERCIO, FFAA condecoró al Presidente y el ejército le juró lealtad, 28 de febrero de 2004, edición electrónica, www.elcomercio.com

12 Así lo demuestran cuatro visitas oficiales al Ecuador, en un período de dos años, del Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, James Hill; “ un promedio de 1.000 oficiales y técnicos de las Fuerzas Armadas del Ecuador (que) recibe, anualmente, entrenamiento en EE.UU”, misiones estadounidenses que reciben capacitación en la Brigada de Selva 19 Napo y alrededor de 65 millones de dólares recibidos en ayuda humanitaria y militar en los últimos cinco años, como lo señala Diario EL UNIVERSO en: General Hill: FFAA del Ecuador son profesionales, 12 de febrero de 2004, edición electrónica,

www.eluniverso.com

que se indicó se complementa con acciones materiales. A pesar de cierta independencia ecuatoriana para definir a las FARC, al ELN, y a las AUC como grupos terroristas, hay una tendencia que aparentemente empujaría al Ecuador a tomar acciones más contundentes en el tema fronterizo, bajo el pretexto de preservar el orden interno. Justamente las dinámicas de violencia interna en el país podrían catalizar la necesidad de realizar una acción preventiva, base de la doctrina Bush de defensa, para evitar la "colombianización" del Ecuador. Tal acción preventiva se la puede sentir, en una forma muy primigenia, con las acciones conjuntas de patrullaje en pro de la seguridad que han comenzado a realizar militares y policías en las principales ciudades; también, y esta hipótesis depende de investigaciones posteriores, en las amenazas y acciones que han buscado silenciar a individuos críticos del gobierno.

En todo caso, una reelección de Bush en noviembre permitiría que se prolongue la lógica de la preservación de aquello que es "correcto" y la prevención de cualquier amenaza a la estabilidad regional a toda costa, independientemente de las intervenciones militares en espacios civiles que deban cumplirse en los Estados del hemisferio. Es importante señalar que este pensamiento es muy propio de la Doctrina de la Seguridad Nacional y se refleja incluso en declaraciones de la embajadora

estadounidense en Ecuador, cuando pide que no se preste atención a la ola de violencia en el país sino a "...lo que estamos haciendo hoy: fortalecer la democracia, dar más seguridad y más apoyo al desarrollo"¹³.

Si en noviembre los resultados electorales estadounidenses arrojaran como Presidente de los Estados Unidos a John Kerry, existen altas posibilidades de que la política de defensa y seguridad cambie. En primer lugar por haber sido un tema importante de la campaña, donde se ha criticado "las equivocadas políticas de Bush de unilateralismo y guerra preventiva"¹⁴.

No obstante, existen dos elementos que permiten presumir el mantenimiento de la línea marcada por Estados Unidos para la actuación militar ecuatoriana frente al tema colombiano: 1) Durante y después del 11 de septiembre el Kerry fue Jefe del Subcomité en Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales del Congreso de Estados Unidos, posición desde la que necesariamente debió haber mantenido contacto con temas inherentes al Plan Colombia, sin embargo en el sitio web oficial de este candidato no se menciona nada al respecto por lo que se puede presumir que no tiene reparos en cuanto a su tratamiento actual, y, 2) es evidente que el mayor dolor de cabeza para quien gane la elección es el tema de Irak y la consecución de una salida digna de la región, un hecho que se puede evidenciar

13 Diario EL UNIVERSO. General Hill: FFAA del Ecuador son profesionales, 12 de febrero de 2004, edición electrónica, www.eluniverso.com

14 Propuesta de John Kerry en la sección Política Exterior en www.johnkerry.com (Traducción propia)

con toda claridad en el mismo sitio web donde los únicos temas tratados son Irak, Afganistán y en tercer lugar las relaciones palestino – israelíes. Sin embargo, y este es un elemento que también debe considerarse, las administraciones demócratas tradicionalmente son menos bruscas en cuanto al manejo de los temas militares, y en este caso lo sería aún más para que la memoria de la gente no la vincule con la administración Bush ello quizás evitaría una resolución por la fuerza del tema de la guerrilla en Colombia...algo que garantizaría que el tema llegue nuevamente a un punto muerto.

Conclusiones

Durante el año 2004, las Fuerzas Armadas ecuatorianas parecen tener un papel protagónico en tres escenarios que a la larga las consolidarán como un actor político importante dentro del país. No obstante la actuación militar difícilmente se enmarcará en los términos planteados por su propia política de defensa, pues ésta se evidencia más como un documento que sirvió para legitimar el *status quo* y garantizar el control y eventual clausura de espacios civiles de discusión de temas civiles – militares.

Las acciones militares que se lleven adelante en los escenarios interno y externo dependerán de la evaluación, que desde sus intereses, realice la institución para garantizar la permanencia de sus capacidades como actor político determinante. Ese elemento podría detener un involucramiento brusco y evidente en el Plan Colombia, no obstante, la sensación de inseguridad ya se ha asen-

tado, y se ha comenzado a combatirla a través de un involucramiento militar en acciones policiales – lo que viola el planteamiento de la política de defensa puesto que no se ha decretado la emergencia, ni se ha podido comprobar que las capacidades policiales han sido rebasadas, más aún cuando cada seis meses se gradúa un promedio de 4000 policías. No obstante la escalada de violencia, así como el tradicional apoyo popular hacia la institución militar, permite pensar en la no contestación a este tipo de intervenciones.

En el ámbito externo, las consideraciones frente a Colombia no se rigen por una política decidida de manera autónoma por el Ecuador, sino por los lineamientos que vienen desde Estados Unidos. En ese sentido la suerte que correrá Ecuador, en cuanto al involucramiento velado o la consolidación de una situación de incertidumbre y estancamiento en las acciones, dependen grandemente de los resultados electorales en ese país. Desde Colombia hacia Ecuador, seguirán fluyendo refugiados y líderes rebeldes que busquen algún tipo de refugio, pues la imposición de una visa de poco servirá para detener a la gente que busca alguna forma de alivio en el Ecuador. A su vez, en cambio, seguirá transitando armamento, precursores químicos y otros suministros que posibiliten la subsistencia cruzando la línea divisoria y con generosas ganancias para sus transportadores.

El endurecimiento de las acciones militares *per sé*, no va a solucionar ninguno de los problemas de defensa y seguridad que amenacen al país. Al contrario, limitar la respuesta únicamente a un endurecimiento de este tipo podría

redundar únicamente en la exacerbación de una oleada de violencia anti gobiernista y anti militarista; sin embargo, es difícil que estos niveles de conflicto social lleguen a evidenciarse en Ecuador, pues históricamente y en toda coyuntura, las Fuerzas Armadas han sabido calmar los ánimos, cumplir con sus múltiples misiones, y conservar el apoyo general de la población, como bien lo ha demostrado la casi inútil existencia del Libro Blanco, nacido de un proceso del cual la gran mayoría salió sintiéndose feliz de ser parte de su democrática construcción.

Bibliografía

- CORDOVA DEL ALCAZAR, Gabriela
 2003 *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, Serie Magister Nro. 28, UASB – Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito.
- HEY, Jeanne
 1993 *Foreign Policy options under dependence: a theoretical evaluation with evidence from Ecuador*, Journal of Latin American Studies, Octubre, volumen 25, número 3.
- KISSINGER, Henry
 1994 *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York.

**socialismo
y participación 97**
ABRIL, 2004

José Rivero / Políticas educativas y
exclusión en América Latina.
Juan Chacaltana/ Nuevos
enfoques para comprender la pobreza.
Javier vila/ Fujimorismo desde abajo.
Alfredo Quintanilla/ Extensión de la
ciudadanía en el medio rural.
Fernando Bravo Alarcón / El tópico ambiental
en la agenda de comunidades y pueblos del Perú.
Antonio Romero Reyes/ Retos del desarrollo
en la economía de Lima Metropolitana.
Javier Tantaleán Arbulú/ El nacimiento del
fenómeno de la Ilustración en Europa.
Javier Alcalde /Los estados fallidos
en el mundo de hoy.
Raúl Chacón / Ecologismo popular
en las comunidades de Vicco y San Mateo.



EDICIONES SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN
Av. José Faustino Sánchez Carrión 790,
Lima 17, Perú.
E-mail: cedepu@cedepenu.org

Subscripciones:
Anual por 4 números: Lima y Perú S/. 80.00 (incl. IGV) / América US\$60.00 /
Europa, Asia y África US \$ 65.00