

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

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.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición /5-16
Marco Romero

Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25
Hernán Ibarra

Conflictividad social: Julio 97/Octubre 97 / 27-40

Internacional: Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52
Wilma Salgado
Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

Fernando Bustamante

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

Alberto Acosta

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

Julio Echeverría

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

Bertha García

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

Jorge León

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

Manuel Alcántara

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

Enrique Peruzzotti

La democracia posible en Bolivia / 148-166

Ricardo Paz Ballivián

BIBLIOTECA

ENTREVISTA

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182**DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

John Cameron y Lisa North

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

Luis Rosero

ANALISIS

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

Mario Constantino T.

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

Sara Makowski

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

Adrián Acosta

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

BIBLIOTECA

Democracia, seguridad y gobernabilidad (*)

Bertha García Gallegos (**)

La situación de inestabilidad política en el Ecuador, asumida como crisis de gobernabilidad puede ser vista, y ésta parecer ser la perspectiva de las Fuerzas Armadas, como un verdadero problema de "Seguridad".

NUEVAS TENDENCIAS Y OPCIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD

El interés por el tema de la Seguridad en América Latina ha aumentado en la medida en que este concepto y la realidad social y política a la que se refiere, ha experimentado perceptibles cambios a raíz del fin de la guerra fría. Este trabajo pretende ofrecer una reflexión preliminar sobre la relación entre seguridad y gobernabilidad sustentado en lo que po-

dría ser un nuevo patrón de relaciones cívico- militares en proceso de conformación en el Ecuador actual¹.

La preocupación se justifica dentro de dos grandes ejes problemáticos que han conducido, por una parte, a la formulación de patrones distintos de relaciones cívico-militares en América Latina, y, por otra, a la definición de nuevos contenidos en los conceptos y mecanismos de la seguridad al interior de las sociedades nacionales.

(*) Este artículo es parte de una investigación más amplia que se lleva a cabo con la colaboración de la PUCE y el CONUEP bajo el tema: "Aspectos sociales y estratégicos de la reconversión militar en el Ecuador". Está basado en la Ponencia: "Seguridad y Gobernabilidad: Hacia un Nuevo Patrón de Relaciones Cívico-Militares en el Ecuador", presentada en el Simposio: "Seguridad, Gobernabilidad y Democracia" del 49 Congreso de Americanistas. Quito, PUCE, julio de 1997.

(**) Socióloga. Profesora Investigadora de la PUCE.

1. En la medida que esta reflexión se refiere a fenómenos que no han adquirido aún contornos nítidos, se corre el riesgo de incurrir en errores de apreciación y análisis. Sin embargo, encararlos en este momento de su formación puede ser importante para aportar, desde un ángulo específico (la problemática de la seguridad y las relaciones cívico militares concomitantes) a la comprensión de los problemas de gobernabilidad, asumidos en este momento por una buena parte de los analistas ecuatorianos como un tema central dentro del desarrollo político de este país.

Es evidente que desde la transición democrática en América Latina han surgido patrones diversos de relaciones cívico-militares, de acuerdo a las distintas formas, dentro de las circunstancias particulares de cada país, por las cuales los militares aceptaron, de hecho o estratégicamente, la subordinación al orden civil². Tales modalidades habrían sido reforzadas por circunstancias más recientes, derivadas de la desarticulación de las estructuras hegemónicas de la guerra fría y de su impacto en países estratégicamente dependientes como los de la región. Según esto, al anularse la percepción de amenaza ideológica sobre el Continente, perdió vigencia el concepto y las estructuras de Seguridad que organizaron el sistema de defensa hemisférico desde la perspectiva de los Estados Unidos. A partir de entonces nuevas dimensiones se han incorporado a las percepciones de riesgo y amenaza a la seguridad. Pero lo que es más impor-

tante, y dado que un nuevo sistema hegemónico mundial y continental no está aún definido, América Latina estaría gozando como dice Joseph Tulchin, de una importante oportunidad para redefinir con autonomía sus propios temas, conceptos y propuestas de Seguridad Nacional³.

En cuanto al alcance estrictamente nacional de este proceso, se puede decir que durante la etapa de gobiernos democráticos que inició a fines de los setenta, el problema central ha sido el mantenimiento de una tambaleante democracia surgida de un pacto civil-militar y entendida como la vigencia de las instituciones civiles de representación y participación. Se suponía que su debilidad sería paulatinamente superada por fuerza de las propias prácticas democráticas. Sin embargo es evidente que persiste, y que la distorsión y manipulación de los sistemas de participación y representación (congreso, partidos, movimientos sociales) por

2 Samuel Fitch. "THE ARMED FORCES AND DEMOCRACY IN LATIN AMERICA: CONTEXT, IDEOLOGY, AND INSTITUTIONS". University of Colorado, 1996.

3 Joseph Tulchin: "Redefinición de la Seguridad Nacional", p.30 y ss. en: Francisco Rojas Aravena: MEDIDAS DE CONFIANZA, VERIFICACION. Santiago, FLACSO-Chile, 1996.

El autor analiza la particular coyuntura que viven los países latinoamericanos por el alojamiento de las estructuras de seguridad, vigentes durante la Guerra Fría, cuando los estamentos militares desempeñaron un papel prominente en los gobiernos. Se discuten los nuevos papeles y las asignaciones de recursos. Estos procesos no están exentos de tensiones, de tal forma que las discusiones abiertas y públicas con sectores de la sociedad civil se mantienen relativamente restringidas. Toda vez que el afloramiento de conflictos tradicionales, la mayoría fronterizos con países vecinos, obliga a mantener considerables espacios de reserva. p. 22-23.

Aún más, dice Tulchin, un elemento que inhibe la discusión constructiva en América Latina es la actitud de la estructura militar de los USA que considera (por supuesto no públicamente de modo que se pueda establecer atribuciones) que tales discusiones son innecesarias en la región. Sin embargo, a juicio del autor, "las naciones del hemisferio deberían aprovechar este momento histórico para sentar las bases para la resolución de conflictos y medidas para fomentar la confianza entre países vecinos y entre miembros del grupo de la región. ...La clave de tales medidas para fomentar la confianza en la región consiste en el establecimiento de bases para la acción multilateral, lo cual no es una tarea simple" p. 25.

fuerzas políticas atomizadas al máximo, ha dado lugar a una situación de extrema inestabilidad que debe ser superada urgentemente por un esfuerzo caracterizado por Osvaldo Hurtado como "la necesidad de pasar de la problemática abstracta de la construcción de la democracia a la necesidad concreta de mejorar la gobernabilidad de la democracia"⁴.

Por cierto que la inestabilidad política en el ámbito nacional condiciona la definición de estrategias para resolver el desarrollo social y económico y alimenta, de esta manera, una fuente de potenciales conflictos. Y en la medida en que esto incide en el campo internacional, al inhibir las opciones para resolver adecuadamente la inserción del país en los procesos de globalización y, consecuentemente, encarar con solvencia la resolución de conflictos y relaciones con los países de la región, (entre ellos el prolongado conflicto fronterizo con el vecino Perú), la situación de inestabilidad política, asumida como crisis de gobernabilidad puede ser vista, y ésta parecer ser la

perspectiva de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, como un verdadero problema de "Seguridad".

En consecuencia, la formulación de un "proyecto de gobernabilidad", fincado en la necesidad de generar un plan estratégico de seguridad y desarrollo para las próximas décadas, que además legitime los nuevos roles de las Fuerzas Armadas, solo se explica dentro de esta nueva lógica que identifica seguridad (y aún defensa) con desarrollo de la capacidad decisoria de las instituciones políticas.

Que las Fuerzas Armadas lleven el peso de la iniciativa en la formulación de una doctrina de seguridad semejante, con alcance nacional, y que en ese empeño encuentren una legitimación social, se debe en gran medida al hecho de que el sistema político ecuatoriano no ha superado lo que Raip Goldman⁵ denomina: la "transición crítica hacia el control civil". Este concepto refiere a una específica relación en el seno de un sistema político, entre la estructura militar, los sistemas de representación y el sistema de partidos,

4. Osvaldo Hurtado Larrea: "ECUADOR: UN PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD", Introducción. CORDES-PNUD 1996.

5. Raip Goldman: DE LOS CONFLICTOS ARMADOS A LAS POLITICA PARTIDARIAS. Bs. As. Ediciones Devenir, 1995.

A partir de la consideración de algunos casos nacionales, el libro contiene un importante análisis de las estructuras políticas que inciden a nivel nacional y mundial, en la efectividad de las instituciones políticas para resolver problemas de diversa índole a partir de procesos consensuales y pacíficos, dentro de un proceso histórico que desplazaría supuestamente y en forma paulatina los medios violentos y militares por medios políticos. El esquema examina tres tipos de instituciones políticas fundamentales: las militares, las representativas y los partidos políticos. En una fase determinada ocurriría un tránsito exitoso desde la preeminencia de las instituciones militares a las representativas y posteriormente, de éstas a las partidarias. La "transición crítica" según el autor, ocurriría precisamente en esta última fase que representaría, además, la supremacía "civil sobre la militar". Las condiciones: la profesionalización militar, la "construcción de un sistema de representación inclusivo y comprensivo" y el surgimiento de un sistema político partidario estable, abierto, competitivo y adaptativo", p.17 y ss.

dentro de procesos que determinan una gradual y sostenida subordinación de lo militar al orden político.

Comparando procesos ocurridos en varias naciones, este autor postula una cierta tendencia histórica en el desarrollo de los sistemas políticos dentro de la cual ocurren paulatinas variaciones en los ordenamientos de las tres entidades y sus interrelaciones, mediante las cuales los sistemas de participación y representación partidarios, que devienen en "abiertos, competitivos y adaptativos", desplazan a las estructuras militares (y sobre todo al "uso político de ellas") y pasan de "un papel subordinado a uno principal" ⁶.

Evidentemente lo anterior no tendría completa vigencia en nuestro caso. Antes bien hay que considerar el hecho de que las Fuerzas Armadas, a partir de sus propios procesos de profesionalización, estarían conformando espacios de convocatoria a los civiles, con suficiente carácter de apoliticidad. Lo ocurrido en febrero de 1997, durante el derrocamiento del gobierno Bucaram, cuando los militares asumieron una postura "neutral" puede ser un eficaz indicador. Entonces el nexo fundamental que hace posible este encuentro civil-militar es el efecto legitimador que tienen sobre la sociedad ecuatoriana, tanto el manejo adecuado y exitoso, netamente militar, del conflicto con el Perú (considerado como el punto central de la problemática de la defensa nacional) llevado a cabo por los militares entre enero y febrero de 1965, y la mencionada actuación profesional, no contaminada, de los asuntos políticos internos. Aspectos que conforman una

imagen de autoridad de las Fuerzas Armadas como institución sobre la Sociedad.

En este asunto se intenta argumentar sobre tres proposiciones básicas:

a) En el Ecuador actual, por evidente debilidad de las estructuras partidistas de representación y participación, serían los propios procesos de profesionalización de la Fuerzas Armadas, los que estarían propiciando la vigencia del control civil, al "convocarlos" a participar en la formulación de una estrategia de seguridad asociada a la gobernabilidad. Y al hecho de que la "convocatoria" podría ser vista como una condición para su viabilidad, superando la tendencia que en este plano ha caracterizado anteriores "proyectos militares" de esta naturaleza.

b) Sin embargo el mantenimiento de límites en términos de un proyecto democrático civil, evitando la "conducción militar" o elitista del proceso mencionado, dependerá de la capacidad de la sociedad civil para ofrecer una contraparte con suficientes grados de legitimidad, representación y eficacia.

c) Por último, que la viabilidad del proyecto supondría la conformación de nuevas relaciones cívico-militares, dentro de las cuales se posibilite, sobre todo, la ampliación de los espacios de discusión hacia aspectos que tienen que ver directamente con organización militar, políticas de defensa, el papel de las Fuerzas Armadas y las estrategias de relación y cooperación con otros estados de la región. Estos temas hasta hoy han permanecido restringidos casi estrictamente a los ámbitos militares.

6. Ibid.

En una primera parte se examinan los procesos de constitución de una perspectiva profesional de las Fuerzas Armadas que tendría el efecto de limitar el "manejo militar" en la formulación de una nueva política de Seguridad Nacional que incluye el tema de la gobernabilidad como una de sus dimensiones centrales. En una segunda parte se examina, aunque someramente, las condiciones del sistema político ecuatoriano para ofrecer alternativas adecuadas como contraparte en tal proceso. Por último se ensaya una reflexión sobre la factibilidad de construir un espacio autónomo de encuentro entre civiles y militares que supere la tradicional mediación política de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en la conducción de los asuntos referidos a seguridad-desarrollo, política militar y defensa.

Aclaro que no pretendo encarar la problemática de la seguridad y la gobernabilidad en sí mismas. Este es solo un intento de pensar el problema de la gobernabilidad (si es posible asumiéndolo de manera crítica) desde la perspectiva de un particular desarrollo del concepto de seguridad y de las relaciones cívico-militares, en un caso concreto como el ecuatoriano. La posibilidad de ensayar generalizaciones a otros ámbitos del espacio latinoamericano está dado por la coyuntura favorable mencionada antes- a la formulación de

propuestas propias sobre Seguridad, en el resquicio dejado por la inestabilidad actual del sistema hegemónico continental y mundial,⁷ y por la ampliación de las dimensiones consideradas dentro de los estrictos espacios epistemológicos y referenciales de la seguridad, en los términos de la superada guerra fría.

SUPERANDO EL INTERVENCIONISMO POLITICO A TRAVES DE LA PROFESIONALIZACION MILITAR

En el Ecuador, durante casi todo el siglo XX, y debido a una sensible falta de proyectos alternativos desde los sectores civiles, las estructuras militares han tenido una influencia específica sobre los procesos de institucionalización del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que haya existido una completa subordinación de las fuerzas civiles al poder militar. Las oligarquías, serranas y costeñas, ofrecieron a los militares un sostenido aunque generalmente no abierto enfrentamiento, por considerarlas como rivales en el campo de la política. También hay que recordar que tanto el populismo velasquista (dominante desde los años treinta hasta comienzos de los setenta) como los militares, ejercieron, con matices, en los diversos momentos históricos, una fuerte oposición a las oligarquías y las desplazaron del poder pero

7. Alain Joxe, en: "Le Débat Strategique" Num. 29, noviembre de 1996, analiza la importancia del debate desde los países de importancia estratégica periférica. Estos comienzan a plantear intereses diversos a los de las potencias hegemónicas, transparentados en una suerte de proyecto en consolidación, mediante el cual la Seguridad hemisférica estaría asegurada por las propias potencias, transformando a las Fuerzas Armadas en organizaciones distintas a las actuales. Sobre todo una vez que los conceptos de soberanía nacional se consideran en redefinición.

no se puede postular que estas dos fuerzas hayan establecido entre sí alguna suerte de alianza. Al contrario, se mantuvieron en constante tensión.

Las masas populistas se caracterizaron por su inestabilidad. De modo que el juego del poder favoreció a los militares en las coyunturas conflictivas, fortalecidos por un factor esencial: el proceso institucional en permanente construcción y una cierta legitimidad social alcanzada por el impacto de sus reformas, ejercidas en el ámbito institucional del Estado, especialmente en los años setenta durante la primera fase del régimen militar. Se puede decir que fue en el plano del apoyo popular (justo allí donde las fuerzas civiles podían sacarles ventaja) más que en el uso de la fuerza, en donde se dirimió una suerte de tolerancia e incluso opinión favorable, de los ciudadanos hacia los militares en el poder.

Pero a partir de 1976 esta imagen decayó vertiginosamente. La segunda fase de este largo régimen militar (1976-1979) les sumió a los militares en disputas internas que afectaron su credibilidad social y su estabilidad institucional. Se puede afirmar que éste fue, entre otros, uno de los factores importantes que favoreció la restitución democrática⁸.

Las conceptualizaciones y estructuras de la Seguridad Nacional (Ley y Consejo de Seguridad) se instauraron desde 1972 durante el régimen militar importadas, como en toda América Latina, desde los centros militares norteamericanos y brasileños. Pero no se puede afirmar que tuvieron una real vigencia,

salvo como pretexto para implantar el orden en momentos de conflictividad social. Despertaron desde sus inicios toda suerte de suspicacias y resentimientos sociales hacia los militares, situación favorecida por el carácter reservado de sus asuntos, propiciado por ellos mismos. En efecto, cualquier tema referido a su campo fue convertido en un verdadero tabú. Desde la percepción ciudadana se construyó una connotación negativa al concepto e instrumentos institucionales de la seguridad, percepción que, es preciso aclarar, provino no necesariamente de la experiencia nacional, sino sobre todo del eco suscitado por los autoritarismos del Cono Sur.

Ya en la etapa democrática, con importantes variaciones según las fuerzas políticas en el poder, es notable la pérdida de influencia de los militares en el plano político durante los tres primeros gobiernos civiles. Las estructuras de Seguridad (especialmente el Consejo de Seguridad, asumido como una instancia de coordinación del Estado) son prácticamente marginadas durante los gobiernos de Centro izquierda (Democracia Popular (1979-1984) e Izquierda Democrática (1988-1992), o abiertamente manipuladas durante el gobierno de Febres Cordero (1984-1988). Los gobiernos civiles utilizaron la Ley de Seguridad cuando les convino para hacer frente a los paros, huelgas y tensiones sociales. Sin embargo, las fuerzas de Centro izquierda (DP e ID), si bien distantes, se mostraron respetuosas de sus reglas de juego y procedimientos. No así el gobier-

8. Bertha García Gallegos. MILITARES, ECONOMIA Y LUCHA POLITICA; ECUADOR EN LOS AÑOS SETENTA. Tesis doctoral. El Colegio de México, 1988.

no Social Cristiano que pretendió usarlas como instrumento de abierta represión, quebrando sus lógicas institucionales y manipulando sus normas⁹.

Es así como en el espacio abandonado por la sospecha, el desconocimiento, el resentimiento y el temor de los ciudadanos hacia los significados de la Seguridad Nacional, se estructuró un sistema de relaciones cívico-militares que determinó por una parte, la existencia paralela de la Ley de Seguridad y de la Constitución, sin que ni una ni otra tenga un verdadero peso específico sobre los procesos nacionales y por otro un claro quemeporismo de los civiles sobre los asuntos castrenses. Los militares quedaron, en la práctica, encargados de determinar las políticas militares, de seguridad y defensa. Los civiles, completamente al margen de ellas.

Pero es importante señalar que justamente esta situación concedió a los militares cierta privacidad para replantear sus líneas doctrinarias y su orga-

nización institucional, a partir de un sistemático proceso de profesionalización planteado por mandos medios de las Fuerzas Armadas y especialmente de la Fuerza Terrestre. Se podría hablar de una cierta "subordinación estratégica"¹⁰ de los militares hacia los civiles durante estos años. Esta nueva fase de profesionalización implicó, como política esencial, el cambio de las lógicas políticas por lógicas estrictamente militares en un sentido instrumental a través del énfasis en la eficacia militar, la especialización y sobre todo la planificación, en los conceptos y en las formas de una nueva organización institucional. Poco después, la coyuntura de cambios internacionales, a comienzos de los noventa, favoreció aún más la búsqueda de un nuevo papel y de una nueva definición, en los contenidos y en las prácticas de la Seguridad Nacional, proceso que no se ha completado aún como veremos más adelante¹¹. El proceso empezó a rendir frutos de diversa índole desde co-

9. Esta apreciación sobre el distanciamiento de los gobiernos civiles con respecto a las Fuerzas Armadas es vertida por un alto oficial en retiro, cuyo nombre nos reservamos, en entrevista realizada en junio de 1997.

Además, en muchos estudios sobre esta coyuntura se mencionan las múltiples disputas y rencillas personales, de corto alcance, contexto privilegiado de las contradicciones internas entre ramas de las Fuerzas Armadas, entre militares y entre éstos con la opinión ciudadana. Esta última relación puede ser absolutamente controvertida. Como ejemplo se analiza la sublevación del General Frank Vargas. El rechazo generalizado hacia la imagen represiva del gobierno socialcristiano de Febres Cordero (empeñado en una lucha cruenta con la incipiente subversión) le valió a este Gr1. la adhesión popular, hasta el punto de convertirlo en un personaje de la vida política, por su actitud abiertamente contestataria al régimen. Sin embargo, este también es un lapso (1984-1988) en el que se acentúa las sospechas ciudadanas hacia las prácticas represoras de los militares.

10. Kapenda Jean: "SUBORDINACION O INSUBORDINACION DE LAS FUERZAS ARMADAS ?; HACIA LA TRANSICION DEMOCRATICA". Tesis para optar la Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, 1997 (doc).

11. Siguiendo a Samuel Huntington, se marca la diferencia entre "institucionalización" y "profesionalización". Mientras la primera implica que las relaciones y procedimientos siguen una pauta normada y sistemática; la segunda implica una racionalización y especialización de funciones que impide el desborde de las funciones y los roles militares hacia ámbitos no

mienzos de los noventa. Una connotación más societal que estatal empezó a aflorar en las percepciones sobre Seguridad y les permitió encarar la movilización indígena, uno de los hechos políticos más significativos de estos años, con nuevas concepciones sobre la seguridad interna. Cambiaron las tendencias represivas de los conflictos por la mediación y sobre todo por la prevención de ellos, a partir de acciones de tipo comunitario y de desarrollo de los sectores sociales, urbanos y rurales, en condición marginal, sin disociarla de la estrategia militar¹². Pero el logro más importante sobrevino en el campo militar: la capacidad técnica y estratégica superada permitió la victoria en la Guerra no declarada con el Perú, en enero y febrero de 1995.

Es así como el abandono consciente y sistemático del terreno de lo político, como pretensión de ejercicio directo del poder y su ubicación en un terreno militar eminentemente profesio-

sional, ha permitido a los militares ecuatorianos una nueva forma de legitimación social basada sustancialmente en el reconocimiento a la eficacia militar, el prestigio y la autoridad. Como se dijo, éste es posiblemente el punto de apoyo del papel jugado por ellos en la última crisis política, de febrero de 1997, cuando una movilización social generalizada consiguió el derrocamiento del gobierno de Bucaram. Su rol dirimente pudo ser sustentado por la autoridad letigimada en el plano moral, dentro de una situación en la que las reglas políticas y jurídicas se tambalearon¹³.

La Guerra el Cenepa les había mostrado la imagen de un país potencialmente organizado y organizable. De allí era posible visualizar la aplicabilidad, desde su perspectiva, y como extensión de sus propios procesos de profesionalización, de los elementos de la planificación estratégica hacia la planificación del Estado¹⁴. La incorpora-

estrictamente militares. En los términos de las tendencias de la sociología actual, puede ser considerada como el paso de un sistema institucional a uno organizacional.

12. Bertha García Gallegos. En otros trabajos nos hemos referido de manera más extensa a la prevención de conflictos como doctrina de Seguridad Interna, que sustenta las actuales acciones de "Apoyo al Desarrollo" de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Ver especialmente: "El concepto de Seguridad Interna en el marco de las Relaciones Cívico- Militares en el Ecuador" en: DIALOGO CIVIL -MILITAR. Quito, Quito, Programa de Estudios Interamericanos, PUCE- Democracy Projects/ American University Washington DC. 1997.

13. En relación al sentido normativo de la problemática weberiana del prestigio y la autoridad. Sin duda, en sus discursos y actuaciones, los militares han exhibido una visión normativa de la legitimidad y una recuperación de los niveles de la moral como constructora de una legitimidad política.

14. "Este fue un proceso institucional, un movimiento de los mandos medios con conciencia institucional. Se trató de profesionalizar a fondo las Fuerzas Armadas para cumplir con las tareas institucionales. Lo esencial fue el proceso educativo: el cambio de una actitud "extranjera" a una acorde con la realidad de este país. Se trató de producir un movimiento nuevo (que aún no está completamente estructurado). Se cambiaron los métodos caducos de enseñanza teórica hacia un proceso de discusión de situaciones, una casuística que llevó a encarar los aspectos militares de manera más práctica" (Entrevista a un oficial de alta graduación en retiro). Junio de 1997. Se refiere sobre todo al proceso de planificación estratégica ocurrido, desde 1985, al interior de la Fuerza Terrestre: el Proyecto Ejército 2 000.

ción del principio de vigorización de la capacidad del poder civil para asumir y manejar las instancias del Estado, pueden ser los puntos de apoyo para la formulación de lo que podemos llamar un proyecto de gobernabilidad asumido como Seguridad. Cuáles son algunos de los elementos en formación y cuál su viabilidad?

GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD: UNA ASOCIACION POSIBLE?

Durante los primeros años de los ochenta (siempre bajo el temor a nuevas dictaduras militares, hasta el punto de que las ceremonias de cambio de un gobierno civil a otro se convirtieron en símbolos de estabilidad política) el problema central en América Latina era reconstruir las instituciones de participación política, y mantenerlas a pesar de las circunstancias adversas de esa década. Los efectos del endeudamiento y la crisis de recesión económica trajeron consigo una rápida pérdida de credibilidad de los gobiernos civiles. Estos se vieron sin capacidad de maniobra para responder a las demandas ciudadanas en sus respectivas sociedades y para armonizar esas demandas internas con las de la economía mundial globalizada. En el Ecuador se frustraron procesos importantes que, como dice Osvaldo Hurtado en un artículo reciente ("Las Fuerzas Armadas en la Construcción de la Democracia") no pretendían "reducir los problemas de la democracia (el concepto de gobernabilidad no era conocido) tan solo a la búsqueda de adecuadas

normas constitucionales". Al contrario, señalaban la necesidad de "mejorar los mecanismos electorales y crear un sistema de partidos, asuntos que, por entonces, no se les atribuía importancia para el mejoramiento de la calidad de una democracia"¹⁵.

Después de más de quince años de esos procesos. Luego de los grandes cambios en el orden mundial de los últimos años. Luego de la pérdida de vigencia de los grandes paradigmas y de sus imágenes concomitantes de convivencia y orden social, es evidente que estamos ante realidades que demandan grandes reordenamientos y esto como un fenómeno generalizado. Nuevos conceptos. "globalización", "gobernabilidad" y otros, se han acuñado con la pretensión de aprisionar referentes de la realidad social sumamente esquivos por lo complejos y cambiantes. Tales conceptos han surgido fuera de los paradigmas conocidos y sin que éstos hayan sido substituidos por otros marcos de explicación. Lo que ahora tenemos son dimensiones descriptivas que marcan campos diversos y complejos de observación, pero que posiblemente no constituyen aún verdaderas herramientas epistemológicas y explicativas.

En el caso de la gobernabilidad, en el Ecuador diversos estudios se refieren al proceso sostenido de desarticulación de las normas de convivencia política, a partir de la recesión económica que se inició en 1982, y que interrumpió o distorsionó las tendencias que se expresaron en torno a la Constitución de 1978 y los procesos políticos

15. Osvaldo Hurtado Larrea. "Las Fuerzas Armadas en la Construcción de la Democracia", en: DIALOGO CIVIL-MILITAR Quito, E.I. PUCE, American University, 1997.

que le acompañaron. El extremo faccionalismo de los movimientos sociales, los gremios y los grupos de interés. El fracaso de los partidos como mecanismos para expresar esas facciones a través de agregados de intereses que sirvieran de base para procesos de concertación y, consecuentemente para la formulación de políticas nacionales. El divorcio entre las normas y las prácticas y más aún, el mantenimiento de una cultura política permisiva que alimenta la corrupción. La distorsión de la voluntad ciudadana en las negociaciones de corto alcance al interior de instituciones representativas como el congreso, o de control como el sistema judicial. La inseguridad ciudadana y la disociación absoluta entre reforma económica y reforma social. La incapacidad para entender más allá de los límites nacionales las nuevas tendencias de desarrollo de un mundo globalizado y para pensar en los mecanismos adecuados para insertar al país dentro de esas tendencias, a partir de sus especificidades, de sus ventajas y en función de una definición nacional y no de intereses sectoriales¹⁶. Más allá de estos análisis, desde la percepción ciudadana estos y otros factores han configurado una situación política extremadamente crítica que se expresó, entre julio 1996 y febrero 1997, en el fenómeno

Bucaram: su ascenso al poder y su derrocamiento.

Sin querer hacerse cargo de sus implicaciones descriptivas, los analistas buscan determinar el concepto y sus alcances explicativos, como fenómeno generalizable a la coyuntura de transición que caracteriza a los fenómenos globales. Se dice, por ejemplo, que la gobernabilidad es esencialmente una función del poder. La viabilidad del funcionamiento de un sistema o un régimen político, como diría Michael Copedge, depende del juego contradictorio y complejo de las diversas formas de poder en competencia¹⁷. Es más, depende de la posibilidad de resolver adecuadamente "la tensión entre gobernabilidad y democracia ideal". "En el grado en que las prácticas se desvían de la igualdad política /privilegiando la sobrerepresentación de actores poderosos/, también se desvían de la democracia ideal". Pero en el grado en que las prácticas se desvían de la representación del poder /privilegiando la democracia de los números/ también se desvían de la gobernabilidad"¹⁸.

Esta situación ya había sido expresada, en los debates sobre el Estado que propició New Left Review, en los años sesenta y setenta, en los que varios autores caracterizaron las crisis políticas del Estado capitalista de la Segunda Posguerra (por supuesto, en

16. Aportes importantes sobre la problemática han sido ofrecidos en estos dos últimos años, entre ellos podemos citar los siguientes: EL ECUADOR UN PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD, Quito, CORDES-PNUD, 1996. Incluye artículos de varios autores, entre ellos: Fernando Bustamante, "La cultura Política y ciudadanía en Ecuador". Germánico Salgado: "Política Económica y Gobernabilidad en Ecuador". Actualmente CORDES realiza un importante esfuerzo investigativo que pretende señalar elementos para una reforma política.

17. Michael Copedge: "El concepto de la gobernabilidad", en CORDES. Ob. cit. pp. 33 y 34.

18. Copedge: Ibid.

referencia al capitalismo avanzado). La "tensión entre democracia y acumulación" fue la fórmula propuesta por autores como Alan Wolfe ¹⁹ para indicar cómo la contradicción entre democracia y liberalismo afectaba a los procesos de acumulación. Según este enfoque, la reproducción del sistema, privilegiando los procesos de acumulación, implicaba el sacrificio de la democracia como igualdad política. En ese contexto, el punto de apoyo de la acumulación no era otro que el autoritarismo político expresado en el Estado. La misma idea se encuentra en la reflexión de Copedge, citada antes.

Pero es evidente que estamos ante otro tipo de sociedades y otra configuración de relaciones y sobre todo, en otro momento histórico, en el que la acumulación ya no necesita del punto de apoyo de los autoritarismos, sino del libre juego de mercado, expresión sofisticada del más sofisticado de los autoritarismos. Si sostenemos la idea de que la gobernabilidad depende de que las diversas formas de poder y sus expresiones sociales (minorías privilegiadas) sean capaces de sofocar la participación de las mayorías sin poder, el autoritarismo habrá abandonado el terreno del Estado y alcanzado el plano de la sociedad, encontrando su legitimación en las prácticas culturales y sociales, en las normas de convivencia social y, sobre todo, en la atomización de las expectativas ciudadanas. Esto es, en la eficacia de los mecanismos de dominación.

Desde una perspectiva distinta, la gobernabilidad podría ser asumida como la posibilidad de construir mode-

los de autoridad legitimados en formas renovadas de participación, especialmente de los grupos históricamente excluidos del juego político. Podría incluir sobre todo la posibilidad de que tales modelos hagan posible la construcción de "espacios de mediación" entre el juego faccionalizado de los intereses de poder y la formulación de un "interés general" que solo puede venir de una práctica social que privilegia la participación sobre la dominación. Una formulación semejante puede estar detrás de ciertas prácticas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas (aunque no todavía de una nueva conceptualización sobre Seguridad) asociadas con sus actividades en el desarrollo económico y político. En esta perspectiva el Estado vuelve a jugar un papel esencial pero esta vez lo hace como promotor de participación. Sin embargo conserva cierta connotación tutelar.

El carácter normativo e institucional pesa sin duda en el momento de enjuiciar la problemática del gobierno y la autoridad desde la perspectiva militar: unitaria, orgánica y sistémica, derivada de su perspectiva estratégica. El Estado aparece representado como una estructura, una conjunción de planos de diverso grado de integración y desarrollo (fruto de las diversas formas de distribución del poder), "armonizable", sin embargo, a través de una acción racional e instrumental: la planificación. Esta se convierte en la mediación entre el estado, terreno de los valores unificantes, y el gobierno, terreno de las prácticas. Desde esta visión, la crisis de febrero, que señaló a los militares como un factor dirimente, debió

19. Alan Wolfe: Los Límites de la legitimidad, México, Siglo XXI, 1982.

ser vista por ellos como la desarticulación absoluta entre estos dos campos, como un problema esencial de Seguridad²⁰.

La nueva "propuesta de gobernabilidad" de las Fuerzas Armadas, expresada en el proyecto de asociación entre el Consejo Nacional de Planificación del Estado y el Consejo de Seguridad Nacional para producir un nuevo plan estratégico, supondría la ampliación de las dimensiones de la Seguridad, entendiéndola como una entidad de negociación y de elaboración de consensos para producir las líneas de desarrollo nacional hacia el nuevo contexto mundial globalizado. Aquí el Estado es el punto de apoyo privilegiado y las Fuerzas Armadas su mediación (una mediación estratégica, moral y técnica) no política.

Desde esta perspectiva, la reciente situación crítica del Ecuador podría ser expresada en un esquema como el siguiente: los elementos mencionados más arriba, considerados como representativos del fenómeno de "ingobernabilidad" del país, han debilitado al Estado hasta el punto de incapacitarlo para producir políticas de interés nacional. La debilidad del Estado se acentúa desde adentro, por la acción

de una burocracia que funciona en términos más particularistas que universalistas y porque los movimientos contestatarios de la sociedad civil se alimentan del propio sindicalismo estatal o sus extensiones. En esas condiciones la burocracia no representa un valor agregado a la eficacia del Estado. Los movimientos exigen una cada vez mayor participación de las rentas estatales. Los dos elementos actúan en desmedro de las políticas de estabilidad económica y de la política social.

Puesto que en un mundo transnacionalizado las líneas generales de la política económica de un país ya no dependen exclusivamente del juego de poder interno, se acentúa la desarticulación entre ésta y la política social, aumentando la conflictividad. La falta de un sistema normativo que funcione dando estructura a la acción individual y colectiva y, en general, la crisis de credibilidad de las instituciones políticas, del Estado y de la Sociedad (especialmente los partidos) produce sistemas alternativos y espúreos de negociación (en todo los niveles administrativos, políticos e incluso societales), aumenta el faccionalismo (participacionismo directo), en desmedro

20. Esta imagen puede estar presente en los conceptos de Seguridad manejados por las Fuerzas Armadas. El General Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dice: "El proceso de globalización que actualmente experimenta la humanidad, amplía los conceptos que antes se aplicaban con especial interés en el marco del estado nación a regiones, continentes y al mundo entero; **por esta razón es indispensable la participación dinámica del estado, que debe poseer una gran capacidad de respuesta a todos los requerimientos que imponen las condiciones de la internacionalización no solo del mercado sino de otros aspectos de proyección planetaria...** Un estado no muy bien estructurado internamente, difícilmente desarrolla procesos versátiles y no solo tendrá problemas hacia su proyección interna sino también a su entorno vecinal..." "La vialidad en el país desde el punto de vista geopolítico". Suplemento del Diario Hoy: "95 Años del Arma de Ingeniería del Ejército". Julio 27 de 1997.

de una participación representada que tiene como efecto mediatizar los intereses sectoriales y elaborar intereses más generales y sociales.

En un sistema político como el ecuatoriano que no discrimina entre el nivel del Estado (como terreno de la elaboración de los intereses nacionales de largo plazo) y el ejecutivo, de gobierno (punto de convergencia de las luchas sociales y de la conflictividad de corto y mediano plazo) es el Estado y su capacidad de comandar los procesos decisivos del ejecutivo y dar una dirección a las demandas de la participación social, el que resulta afectado. En ese contexto, el mayor grado de institucionalización de las Fuerzas Armadas y el aumento de credibilidad social (a partir de los acontecimientos de febrero) le pone en una situación privilegiada para incidir en un proceso de restitución de la coherencia del Estado.

Para los militares, la imagen funciona como un esquema de organización de la sociedad. La reciente experiencia de la guerra del Cenepa les dio la oportunidad de visualizar una sociedad movilizadora por un objetivo central. La crisis de febrero de 1997, les planteó la necesidad imperiosa de pensar en la viabilidad de un esquema semejante aplicado a la política. La constatación de las falencias de la dirección política civil, en la movilización de febrero, les habría colocado en la disyuntiva de intervenir en la política directamente, a través de la asunción del poder, o de intervenir para facilitar la conducción civil de los asuntos del Estado, recolocando a éste

(aunque sea con un carácter tutorial) como el eje de las transformaciones sociales. Lo primero no ocurrió, pese a las circunstancias altamente favorables desde la opinión ciudadana, que podría expresarse como una verdadera demanda hacia la intervención militar. No lo hizo gracias a las limitaciones políticas impuestas por los mismos militares y a su interés por preservar la coherencia institucional. El segundo camino parece perfilarse a partir de la propuesta de asociación CONADE-COSENSA para producir un Plan de desarrollo integral del Ecuador para el Siglo XXI. (En referencia al Documento: ECUADOR 2015) ²¹.

Se trata de un nuevo proyecto militar?, un nuevo esquema tutelar? Qué implicaciones tiene el ejercicio de una "tutela no deseada" por parte de los militares sobre los procesos de conducción del estado y de participación social?

HACIA LA CONDUCCION CIVIL DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR

Como sabemos, la emergencia de proyectos militares no es nueva en la historia del mundo contemporáneo. Ellos han tenido múltiples formas y han ocupado espacios históricos diversos. Han estado detrás de los procesos de reconstrucción de las sociedades azotadas por la segunda Guerra Mundial y han impreso caracteres más o menos autoritarios e incluso totalitarios, según los casos, a esos procesos. En América Latina, durante la década de los setentas, han estado detrás de

21. Documento. Secretaría General de Planificación del CONADE-SECRETARIA GENERAL DEL COSENSA: ECUADOR 2015. Doc. Num 4. Julio 25 de 1997.

los populismos participacionistas, en los procesos de reordenamiento, en función de la inserción al capitalismo transnacional de las sociedades civiles altamente convulsionadas. Al asociar desarrollo con antisubversión en algunos casos, tomaron tintes francamente represivos y sofocantes de las sociedades. En otros (el caso ecuatoriano puede ser un ejemplo) asumieron visos democratizadores al acentuar las dimensiones del desarrollo y la participación. Dado que generalmente resultan ser proyectos estatales y tutelares, las dimensiones autoritarias no dejan de estar presentes aunque en forma sutil.

Tampoco los procesos de planificación son una novedad desde 1963 en que se iniciaron también bajo la influencia militar ²². Pero si bien el Plan Decenal de Desarrollo (1963-73) y el Plan de Transformación y Desarrollo (1972) tuvieron alguna vigencia, al menos en los primeros años, los planes subsiguientes emitidos durante el período democrático (desde 1979) han sido tan poco relevantes (no por su contenido sino por su viabilidad) que han dejado de interesar incluso a los analistas.

De allí que se puede afirmar que un Sistema de Planificación central que funcione y que otorgue coherencia a la acción del Estado y que proyecte al país dentro de las grandes

líneas del desarrollo mundial para el próximo siglo es, de hecho, una imperiosa necesidad. Lo que conviene averiguar es si en este país, bajo las condiciones actuales en que la crisis de representación y participación política han tocado fondo, y ante la casi inexistente conciencia de las élites políticas respecto al significado de la conducción civil de los procesos políticos y militares, *la convocatoria del Consejo Nacional de Seguridad al Consejo Nacional de Desarrollo*, avalada tanto por el derrocado gobierno de Abdalá Bucaram como por el actual gobierno interino de Fabián Alarcón, tendría un basamento político suficiente.

No se trata, por tanto de ensayar una crítica, al menos en este artículo, sobre los documentos producidos por el convenio COSENA-CONADE. Ellos pueden técnicamente tener suficiente validez. Nos preguntamos si es posible producir una verdadera visión estratégica del país hacia el futuro (no un documento), si no se resuelve, al menos en la reflexión, lo que Julio César Trujillo, experto constitucionalista, señala como "la desarticulación básica de los sistemas normativos en el campo jurídico-político, entre sí y con respecto a las prácticas ciudadanas".

Trujillo analiza el divorcio (que en la actualidad se expresa con mayor claridad en el Ecuador) entre la Constitución

22. La Planificación como instrumento de acción del Estado se inició en los años sesenta, bajo el auspicio del Gobierno Militar (1962-1965), cuando se propuso el Plan Decenal de Desarrollo que tuvo vigencia pocos años y comandó el primer proceso de reforma agraria. El segundo plan que concitó la atención fue el "Plan de Transformación y Desarrollo del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas" (1973), también auspiciado por un gobierno militar. "Los gobiernos civiles se han empeñado en la planificación pero ésta ha perdido credibilidad hasta el punto de pasar desapercibida". Julio César Trujillo, entrevista, junio de 1997.

Política, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Modernización, cada una portadora de una concepción distinta de Estado. En efecto -dice- la Constitución mantiene un concepto "parlamentario y democrático", la Ley de Seguridad Nacional, un concepto "militar", la de Modernización, uno "presidencial y ejecutivo". De allí la imposibilidad de armonizar medidas de planificación de la acción estatal ²³.

Tal divorcio es más evidente ahora, cuando al parecer, han colapsado todos los planteamientos que permitieron la instalación de los regímenes democráticos en el Ecuador, a fines de los años setenta. Un acuerdo nacional que termine con este dilema, debe surgir de un amplio debate político (la próxima Asamblea Nacional puede ser la oportunidad) en el que se resuelva también, rigurosamente y sin ambigüedades el "papel que el sistema político otorga a las Fuerzas Armadas en tareas que no tienen que ver directamente con la defensa nacional", así como el papel que tienen los civiles en las tareas de la defensa. Las dos últimas Constituciones que invocan los militares como base para su incursión en las tareas del desarrollo, no son suficientemente claras al respecto

y fueron emitidas en condiciones de transición de gobiernos militares a civiles.

De aquí en adelante, el problema relevante que es preciso resolver tiene también un carácter eminentemente teórico. Así como "governabilidad" es un concepto semánticamente vago, así también resulta en este momento el de "seguridad". Comienza a ser visible la no correspondencia entre las prácticas e incluso el discurso de los militares y el uso formal del término, lo que afecta a su visión sobre el Estado. Como dice Trujillo ²⁴ es necesaria una revisión en la Ley y en la organización misma, la noción que los militares/ tienen de Estado, centrado en el concepto de seguridad concebido y desarrollado durante la guerra fría en la que el enemigo está dentro de casa y no precisamente fuera de ella. De cualquier modo, el énfasis no está en la pobreza sino en la subversión". Por supuesto que esta reconceptualización no es responsabilidad únicamente de los militares, si se entiende que la Seguridad es un asunto eminentemente nacional.

Es importante asumir al Estado no como una estructura sino como un campo de relaciones, cuya forma y

23. Julio César Trujillo. Abogado constitucionalista, nombrado como el primer Defensor del Pueblo por el Congreso Nacional. Puede ser considerado como uno de los artífices de la Constitución de 1978. Entrevista, junio de 1997.

24. Trujillo. Iden. "No creo que la reconceptualización de la seguridad/ sea función de las Fuerzas Armadas, ni siquiera del Instituto de Altos Estudios Nacionales, porque 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 las que está representada esa sociedad, con toda la complejidad de sus grupos humanos y con toda la complejidad de sus problemas. La 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".

función depende en último término del juego de fuerzas, internas y externas, que se dirimen en un momento histórico. A su vez, estas fuerzas estarían condicionadas por la forma institucional que asume el Estado. La actual visión militar puede ser demasiado "estructural", el Estado aparece como una realidad dada y no en permanente conformación. Las luchas sociales y los intereses en juego deben ser encarados desde ángulos menos abstractos como los objetivos permanentes, cuyos contenidos también deberían estar sujetos a una permanente determinación²⁵ y constituirse más bien como "objetivos estratégicos", a ser pactados, en tiempos determinados, a través del juego político, acuerdos y negociaciones de corto, mediano y largo plazo.

Es preciso pensar que, dentro del asunto de la Seguridad, una acción, que beneficiaría por igual tanto a la institución armada como al sistema político podría pasar por estas resoluciones:

Resolver primero: el papel de los militares, esto es qué hipótesis de riesgo y amenaza deben ser atendidas por medios militares (por tanto delimitar el papel de la defensa) y cuáles no (las que deben ser atendidas por las instituciones responsables del desarrollo). Segundo resolver, a través de acuerdos explícitos, reglamentados y normados por la ley, las tareas referidas al desarrollo

llo, que el estado y la sociedad encarga a las Fuerzas Armadas, dentro de períodos determinados, y en vista de las circunstancias de crisis que vive el país, en las cuales el aporte de esta institución, por su eficiencia y prestigio resulta indispensable.

Con esta perspectiva, como dice Trujillo en la entrevista citada, "el convenio CONADE-COSENSA debe incluir la presencia de las Fuerzas Armadas para que expresen la dimensión militar del desarrollo nacional, puesto que el desarrollo militar es parte del desarrollo democrático que tiene que pensarse con participación de la sociedad civil. No al revés, esto es, que el desarrollo sea parte del plan militar".

En la práctica, tal como están las cosas, vemos que los militares han demostrado estar 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 a las Fuerzas Armadas. Y mientras no lo estén, las relaciones entre civiles y militares no habrán construido una interacción horizontal y fluida que vigorice un concepto y unas prácticas democráticas más participativas.

Asegurar la horizontalidad y la fluidez en las relaciones entre civiles y militares (a través de diálogos sostenidos, los mismos que hasta hoy han

25. La doctrina reconoce como Objetivos Nacionales Permanentes: integridad territorial, soberanía nacional, integración nacional, justicia social, democracia, desarrollo integral, preservación del medio ambiente, prácticas y valores humanos. Por cierto ideales importantes que todo estado o nación debe tener como norte. Sin embargo algunos de ellos, soberanía, democracia, desarrollo integral, por mencionar algunos, requieren ser determinados en sus contenidos. Hoy en día se aceptan muchas otras dimensiones dentro del concepto soberanía, por ejemplo, que están más allá de sus connotaciones únicamente territoriales

demostrado ser muy fructíferos)²⁶ es esencial, si se toma en cuenta que el establecimiento de políticas de interés nacional como problemas estratégicos, requieren de la capacidad para identificar espacios de consensos mínimos. Implicaría topar abiertamente en los debates, además de los temas de la defensa, otros que hasta hoy han generado controversias como el tratamiento de las áreas estratégicas, o la cuestión pluricultural, de vital importancia en un país como Ecuador. Pero so-

bre todo implicaría asegurar que existen las condiciones del manejo civil de los asuntos estratégicos. Algunos de los elementos que los analistas han propuesto como indicadores de esta asociación son todavía débiles en las relaciones cívico- militares del Ecuador actual: persiste el discurso criticante de las Fuerzas Armadas hacia lo político y, sobre todo, el quemeimportismo de los civiles sobre asuntos tan relevantes como la defensa nacional.

26. Una aproximación interesante a esta relación se ha iniciado con la colaboración de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Democracy Projects/ American University, Was. y las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. Entre febrero de 1996 y enero de 1997 se realizó el "Diálogo Civil-Militar", algunos de los materiales de las discusiones suscitadas, en torno a diversos temas, constan en el libro: "DIALOGO CIVIL-MILITAR", varios autores, PUCE, 1997.

Chasqui

58

Junio de 1997

Revista Latinoamericana de Comunicación

Tome la posta...

El texto imprescindible para la formación permanente del profesional de la comunicación social. Primicia en el análisis inquietante y serio de los medios y de los variados procesos de comunicación.

Suscripción: 1 año (4 números) América Latina: 30US\$, Resto del mundo: 50US\$, Ecuador: 16.000 S/. 2 años (8 números) América Latina: 54US\$, Resto del mundo: 92US\$, Ecuador: 60.000 S/.

Chasqui - CIESPAL - Apartado 17-01-584. Telf. 506-149
Quito, Ecuador.