



LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

GRAE Paco Moncayo Gallegos

RESUMEN

La política de la defensa en la República del Ecuador ha presentado varios escenarios que han permitido viabilizar acciones para formular propuestas que fortalezcan la nación y las acciones de los cuerpos de seguridad.

La revisión introductoria de Estado y Política, permiten visionar la proyección de una política de seguridad y defensa que se ha transformado durante el siglo XXI, desde las acciones en las agendas políticas de la defensa y su aplicación en el Libro Blanco de la defensa, se han presentado objetivos que desprenden fundamentos para que se pueda ejercer la total soberanía en el territorio, esto nos proyecta a que es imprescindible que el Ministerio de defensa expida un manual de doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.

Palabras claves: Política, soberanía, seguridad, defensa, doctrina

ABSTRACT

The defense policy in the Republic of Ecuador has presented several situations that have made possible actions to formulate suggestions that support the nation and the actions of the security forces.

The introductory review of State and Politics, allows to view the projection of a security and defense policy that has been transformed during the XXI century, from the actions in the defense political agendas and their application in the White Paper on Defense, they have presented objectives that give rise to fundamentals so that total sovereignty can be exercised in the territory, this projects us to the fact that it is indispensable that the Ministry of Defense issues a manual of National Defense and Security doctrine.

Keywords: Politics, sovereignty, security, defense, doctrine



1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo revisar, aunque de manera somera, la forma como se han elaborado y aplicado las políticas de seguridad y defensa en lo que va del presente siglo, a fin de llegar a conclusiones que puedan constituir aportes útiles para las instancias de planificación y decisión, en el gobierno ecuatoriano.

Para referirse a las políticas de seguridad y defensa es importante iniciar con una breve aproximación teórica a lo que son el Estado y la Política, desde los distintos enfoques que existen sobre esta materia, porque de ellos se deriva, necesariamente, la forma como gobiernos, con diferentes ideologías, las construyen y aplican en sus respectivos países.

Rodrigo Borja, en su Enciclopedia de la Política, asegura que Estado es: “La sociedad política por excelencia, ordenada jurídicamente, bajo el imperio impersonal de la ley. Es una sociedad política totalizadora, es decir completa y cerrada en la que el ser humano encuentra cabida para todos los propósitos importantes de la vida, por eso se le considera la nación jurídica y políticamente organizada” (BORJA R., 1997, p.384)

Esta definición clásica del Estado se deriva del pensamiento kantiano que lo consideraba como la forma más perfecta de organización posible para los seres humanos; sin embargo, es importante considerar que en el entorno actual, caracterizado por una sociedad global, organizada en redes, intercomunicada en tiempo real y cada vez más integrada en complejos supranacionales interdependientes, se relativiza la visión totalizante, porque ya no es posible que en esta organización puedan encontrar cabida todos los propósitos de la vida humana.

Max Weber, al tratar sobre la naturaleza del Estado, pone énfasis en las relaciones de dominación y en el ejercicio del monopolio de la violencia física legítima, dentro de un territorio. Hermann Heller, en similar sentido, lo conceptúa como una unidad de dominación con independencia interna y externa, delimitado en lo personal y territorial; mientras que Heinrich von Treitschke, con una visión enfocada hacia el exterior, se refiere a él como voluntad de poder, “imperium”, resultado de las luchas entre razas, pueblos y clases.

Otros tratadistas proponen una visión biológica del Estado. Oswald Spengler, por ejemplo, lo ve como un organismo vivo sujeto a las leyes esenciales de la vida y la muerte, dispuesto a reaccionar frente a los ataques y a prever los peligros. Similar posición es la de Rudolf Kjellén que sostiene que el Estado es un organismo viviente supraindividual que nace, se desarrolla, caduca y fenece; por tanto, el punto límite en su propio desarrollo es la fugacidad, la fragilidad, y la consecuente necesidad de protección y defensa.

Para la existencia de un Estado es necesaria una organización política que organice a la población en su territorio y gestione las relaciones internacionales. George Jellinek, desde una visión pragmática, estima que “...toda unidad de fines entre hombres necesita la dirección de una voluntad... el poder de la asociación... que aparece como una unidad distinta a la de sus miembros” (En BORJA R., 1997, p.90). El Estado es, por lo tanto, resultante de una asociación humana que admite la necesidad de dirección y confiere a un gobierno la capacidad de ejercerla. Esta capacidad es delegada con la condición de que se practique sobre la base de normas de derecho a las que se somete toda la comunidad por propia voluntad o a la que, en circunstancias especiales, puede ser impelida coactivamente.

Merece un análisis especial el enfoque marxista tradicional expresado contundentemente por Lenin, cuando afirma que: “El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables” (LENIN V, 1970 p. 12).

Si se acepta como válida esta definición - como ha sucedido últimamente con algunas ideologías anacrónicas que han intentado reeditar proyectos totalitarios - tanto el territorio nacional, como el escenario geopolítico internacional se convierten en campos de batalla en los que se enfrentan en guerra permanente clases y estados, con intereses irreconciliables, donde solamente caben las opciones de derrotar o ser derrotado - Si esta visión fuese aceptable, entonces las políticas de seguridad y defensa se convertirían en teorías de guerra permanente.

Una definición en el sentido contrario es la que coinciden varios tratadistas que consideran al Estado como una organización política, ordenada jurídicamente en un territorio, que monopoliza de manera legítima el uso de la fuerza, es independiente en el interior y en el exterior, representa intereses de clase y es un espacio de interacción de grupos sociales que ostentan distintos grados de poder.

En estas visiones diversas destacan temas como el de la dominación, la independencia, el ejercicio del poder, la capacidad de reacción frente a ataques y peligros, la violencia física legitimada, la necesidad de protección para la supervivencia; todos los cuales derivan en la necesidad de que los Estados deban desarrollar capacidades para asegurar su libertad, la integridad de sus respectivos territorios y el bienestar de sus poblaciones. Esa es una razón de ser para su existencia.

2. La Fuerza Pública

El poder político se ejerce a través de los órganos del Estado, mediante la distribución reglada de competencias. Se entiende por tales, a entidades gubernamentales más o menos permanentes, que operan un aspecto de la actividad general y requieren para su ejercicio de un grupo de dirigentes políticos y un cuerpo administrativo encargado de aplicar las decisiones que se adopten.

Sobre el papel político de este segmento de la población, Marcos Kaplan dice: “la administración tiende a volverse cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y a perseguir objetivos que tienden a usurpar el poder” (KAPLAN, M., 1969, p. 127). Este autor considera además, que la burocracia “no es una clase ni una fracción da clase”; sin embargo, no se debe ocultar que sus elementos pueden tener una conciencia de clase y que sus intereses como clase influyen en su actividad. Estas consideraciones son aplicables a la fuerza pública cuando se corporativiza y actúa como un grupo de presión.

Los aparatos del Estado responsables de ejercer el monopolio de la coacción que caracteriza al Estado, tanto en las relaciones conflictivas internas como en las internacionales, se denominan fuerza pública y participan, con el resto de la sociedad, en la planificación y ejecución de las políticas de seguridad y defensa.

La visión ideológica del gobierno respectivo se expresa en la Política Nacional y se proyecta a todos los órganos del Estado y, por lo tanto, a las fuerzas armadas y policiales. Si se piensa del Estado que es una organización de clase para ejercer la dictadura sobre el resto de la sociedad, entonces estas instituciones se convierten en simples instrumentos represivos para hacer posible esa dominación; si se considera que la gestión del Estado se la ejerce a través de la dictadura de una clase, sea burguesa o proletaria, entonces estas instituciones deben estar cooptadas por el partido de gobierno, única forma de que la dictadura se posibilite.

Si se tiene una visión democrática del Estado y se acepta la coexistencia de clases con intereses diversos y macro visiones propias, que se expresan a través de los partidos políticos; que es posible encontrar soluciones pacíficas (o mediante el uso controlado de la violencia) a los conflictos internos; que el empleo de la fuerza debe ser alternativa de última instancia cuando el derecho a agotado otras opciones, en las relaciones internacionales; entonces, la política de seguridad y defensa será democrática, las fuerzas de seguridad se deberán al conjunto de la población y estarán sujetas a controles diversos, como resultado de

la división de funciones en el gobierno y la existencia de pesos y contrapesos para evitar las arbitrariedades en el ejercicio del poder político.

3. Seguridad y Defensa

El cambio de siglo y el fin de la Guerra Fría crearon el ambiente necesario para el debate y revisión de los temas de la seguridad y defensa que han sido sometidos a un riguroso escrutinio, especialmente en América Latina, convertida en la segunda mitad del siglo anterior, en un campo de batalla de la lucha ideológica, donde se aplicaron doctrinas revolucionarias y de seguridad nefastas, cuyas heridas no terminan todavía de cicatrizar.

Estas discusiones se han realizado también, aunque no suficientemente, en nuestro país. La insuficiencia o superficialidad del debate es evidente porque, después de diez años de gobierno del mismo movimiento político, el sistema de seguridad anterior, desarmado por prejuicios ideológicos, no termina de ser reemplazado, como habría sido deseable, por uno nuevo y mejor que provea al menos de pautas metodológicas de aplicación generalizada en los procesos de planificación. Esto es muy grave porque la ausencia de doctrina constituye un factor negativo preponderante en la valoración del Poder Nacional. Es, por lo mismo, indispensable trabajar en la creación de una doctrina y un sistema nacionales en los campos de la seguridad y defensa que permitan a todos los interesados entender los ‘conceptos’ para que, metafóricamente, puedan ‘hablar el mismo idioma’, cuando abordan los temas de seguridad y defensa que son, de por sí, muy complejos.

Para lograrlo es necesario reconocer la dificultad de desarrollar una agenda política de Estado, cuando se intenta imponer un sesgo ideológico partidista excluyente y autoritario, especialmente en temas que requieren de amplios consensos ciudadanos y enfoques estratégicos de mediano y largo plazo. Esta clase de políticas son de Estado y, por lo mismo, en su aplicación pueden turnarse en el gobierno varios partidos, pero con sentido de continuidad; por supuesto, esto es posible cuando se acepta el juego democrático y la alternancia como principio de gestión de lo público, como sucedió en Uruguay, donde la Ley de Defensa Nacional fue expedida con el voto favorable unánime de los miembros de la Función Legislativa, sin importar las diferencias de ideologías o partidos.

4. Nuevos enfoques

La política como ciencia y como ejercicio del poder ha sido profundamente interpelada por los cambios dramáticos del nuevo siglo: la revolución de las tecnologías, la organización de la sociedad en redes, el debilitamiento del Estado en su visión tradicional, la permeabilidad de las fronteras, la inestabilidad del sistema geopolítico global, para citar solamente algunos

elementos importantes, exigen nuevas reflexiones y vuelven perentorias orientaciones actualizadas para los organismos de planificación de la seguridad y defensa. En la actualidad, por ejemplo, se reconoce que cada vez son menores las hipótesis de guerra entre los Estados y son mayores las amenazas provenientes de actores no estatales como el crimen organizado, que actúa con enorme flexibilidad y mantiene la iniciativa frente a los organismos de seguridad que, generalmente, van un paso atrás de acontecimientos que afectan dolorosamente a las sociedades.

En la planificación de la seguridad, en el período de la Guerra Fría, el Estado constituía su objeto referente, porque en él se encontraban comprendidos la población, el territorio, la soberanía y el sistema político, que debían ser protegidos de los ataques del bloque antagonico; sin embargo, en la sangrienta confrontación que tuvo en América uno de sus más enconados escenarios, varios gobiernos confundieron la seguridad, adjetivada entonces como nacional, con la defensa de sus intereses, su sistema político y su ideología, cerrando el paso a reformas indispensables en beneficio de sectores excluidos y explotados de la población. La respuesta, en estos casos, tuvo un enfoque militar.

Antes mismo de agotada la confrontación bipolar, se ampliaron los ámbitos de la seguridad a campos como la protección de los derechos humanos, la naturaleza, las garantías constitucionales y la defensa de la paz. Se ubicó, entonces, al ser humano, las comunidades y el ambiente natural, como los referentes de la seguridad. En este espíritu, el Instituto Nacional de Defensa (INADE), definió en 2013 a la Seguridad como "... un término polisémico, multidimensional, multinivel y relativo". Polisémico porque tiene varias acepciones que impiden una definición única; multidimensional, pues puede aplicarse a varios ámbitos sean estos políticos, jurídicos, sociales, económicos, ambientales y/o humanos; multinivel pues corresponde al individuo, a las colectividades, a los Estados y/o al sistema internacional; y, relativo pues se aplica en el tiempo y espacio que son variables.

Es importante, también, delimitar los campos de acción de la seguridad con respecto de la defensa. Se entiende por seguridad la protección que permite a una persona o grupo humano vivir sin temor. Se la considera, por lo tanto, un estado o condición subjetiva de tranquilidad, porque se perciben que no existen amenazas que temer o porque, de existir, se conoce que se cuenta con los medios necesarios para enfrentarlas. Defensa, en cambio, significa rechazar, repeler a un enemigo. Por lo tanto, mientras seguridad implica una situación o estado, defender significa acción dirigida a proteger o protegerse de un determinado peligro o amenaza. En tal virtud, los dos

conceptos guardan relaciones de causalidad recíproca.

La Seguridad Nacional es un derecho fundamental del ser humano y está enfocada al logro de los altos fines de la sociedad. Todo Estado tiene el deber de proteger a su población de amenazas de orden interno y externo; esa es su razón de ser. "La seguridad es una necesidad, una aspiración y un derecho inalienable del ser humano, abarca una noción de garantía, protección o tranquilidad frente a obstáculos y amenazas, acciones contra las personas, las instituciones y los bienes esenciales de una sociedad. Es un elemento indispensable para alcanzar el bien común"(Escuela Superior de guerra, Brasil, p.59).

5. El deber de proteger

Cabe en este momento reflexionar sobre la seguridad de sociedades donde la principal amenaza pueda provenir el propio Estado. Se trató de esto al analizar la visión clásica totalizante según la cual los seres humanos encuentran respuestas a todas sus demandas al interior de dicha organización. Si la protección se circunscribiese a los límites estatales e importantes sectores de la población se encontrasen excluidos, marginados y agredidos, como los judíos en la Alemania nacional socialista y tantas otras minorías étnicas ¿De dónde debería provenir la protección? Si el Estado representa solamente a una parte de la sociedad ¿Qué intereses protege? Los crímenes genocidas de Ruanda o de los Estados de la Ex Yugoslavia, fueron obra directa de los propios los gobiernos o, al menos, se realizaron con su apoyo. ¿Cómo proteger a la población – en estos casos- de sus propios Estados?

Las tragedias de Somalia, Rwanda, Srebrenica y Kosovo obligaron evaluar el concepto en boga de fines de siglo de la "intervención humanitaria" para evolucionar al de la "responsabilidad de proteger". En ambos casos existía la prevención sobre la posible intervención de las potencias hegemónicas en asuntos internos de otros Estados. Este dilema llevó a Kofi Annan, a plantear el año 2000, en su "Informe del Milenio", la siguiente pregunta, a los Estados Miembros: "Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?". Para encontrar una respuesta, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, propuso en 2001, el principio de la "responsabilidad de proteger".

Con estos antecedentes, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, el año 2005, todos los Estados Miembros aceptaron la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la

depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y que cuando un Estado no cumpliera esa responsabilidad y si los medios pacíficos resultaren inadecuados y fuere “evidente que las autoridades nacionales no protegen” a la población, la comunidad internacional deba actuar de manera “oportuna y decisiva”, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad se remitió a este principio por primera vez en agosto de 2006, al aprobar la resolución 1706 por la que se autorizaba la intervención de las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Darfur (Sudán).

Estas reflexiones son necesarias para comprender de donde nace el enfoque de la seguridad y a la defensa

como bienes públicos, que nos pertenecen a todas y todos, más allá de nuestra condición nacional; porque no son dádivas del estado ni de los partidos políticos. Son un deber del Estado, un derecho de la población que se encuentran bajo vigilancia de la comunidad internacional.

Un avance de singular importancia en el sentido del deber de proteger, fue la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el 1 de julio 2002, que le atribuye la competencia de juzgamiento para “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”, en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de agresión.



Ejercicio de Campaña 2017, Engabao. Fuente: Archivo fotográfico OPSIC - Ejército Ecuatoriano.

6. Seguridad y Defensa en el siglo XX

En el caso ecuatoriano, la primera Ley sobre estas materias fue la de Defensa Nacional, promulgada el año 1960; en 1964, en momentos de agravamiento de la Guerra Fría y los conflictos de baja intensidad, se expidió la primera Ley de Seguridad Nacional; en 1974, en el gobierno militar nacionalista y progresista de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara, se creó el Consejo de Seguridad Nacional y el Instituto de Altos Estudios Nacionales; y, en 1979, para el retorno a la democracia, se realizó la codificación de la mencionada Ley.

La doctrina de la Seguridad Nacional fue concebida en las potencias occidentales que competían con la Unión Soviética, China y sus aliados por la supremacía del sistema capitalista y trasladada a América Latina

como una herramienta para enfrentar a los movimientos insurgentes que se multiplicaron en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, especialmente después del triunfo de la Revolución Cubana. En el Ecuador se la introdujo desde institutos del Brasil y Estados Unidos de Norteamérica, principales destinos de los estudiantes militares ecuatorianos.

Por especiales condiciones políticas y geopolíticas, la posición de los gobiernos latinoamericanos, sobre esta temática, no fue uniforme. Hubo cuatro países que se salieron del alineamiento doctrinario: Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, que tuvieron gobiernos nacionalistas y progresistas. Frente a la visión del comunismo como enemigo interno que atentaba en contra de la ‘civilización cristiana y occidental’, plantearon que los verdaderos enemigos eran la pobreza, la explotación, la

enfermedad y la injusticia social; amenazas y factores detonantes de la insatisfacción y la violencia.

La doctrina vigente en Ecuador en esos años reconocía que seguridad y desarrollo nacional constituían las dos caras de la misma moneda. En la planificación ambos buscaban la conquista y mantenimiento de los siguientes Objetivos Nacionales:

- Soberanía.
- Integridad Territorial.
- Integración Nacional.
- Desarrollo.
- Justicia Social.
- Democracia.
- Protección del Medio Ambiente.

Con un enfoque diferente, son los mismos que siguen siendo considerados en la planificación actual.

El Libro Blanco de la Defensa Nacional 2002

En el año 2002, el Ecuador publicó, como lo habían hecho ya otros países, el Libro Blanco de la Defensa Nacional. En este documento se enfocó la planificación de la Seguridad como fruto del análisis de escenarios globales, regionales y vecinales, relacionados e interdependientes; la política de defensa como política de Estado, orientada a proteger los intereses nacionales; y, esferas más amplias como la seguridad colectiva, la cooperación interestatal, las alianzas y los agrupamientos regionales.

Se reconoció que la Seguridad Nacional enfrentaba cambios relacionados con el nuevo ordenamiento internacional, con sus imperativos y demandas estratégicas, así como por el surgimiento de nuevas amenazas. La seguridad debía estar centrada en el ser humano, abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria e incorporar todos los campos y áreas del convivir nacional e internacional; la seguridad se concebía ya como un bien público y un derecho ciudadano.

Los objetivos de la Defensa Nacional fueron:

- Ejercer un control efectivo del espacio territorial de la nación, para salvaguardar la integridad y soberanía del Estado.
- Proteger la vida de la población y los recursos del país.
- Garantizar el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano a través de la preservación del estado de derecho y las instituciones democráticas.
- Fortalecer a las Fuerzas Armadas para el eficaz cumplimiento de sus misiones constitucionales.
- Fortalecer la unidad y conciencia nacional en torno a los temas de seguridad y defensa, así como la participación ciudadana para las tareas de la defensa.

- Participar efectivamente en operaciones de mantenimiento de la paz, para contribuir a preservar la paz regional y mundial, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Según lo establece este documento, las políticas de defensa se fundamentan en un amplio consenso civil-militar y se materializan en el conjunto de normas y principios que establecen las orientaciones generales para alcanzar los objetivos de la defensa nacional.

En la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, las Fuerzas Armadas podían cooperar con otras instituciones y organismos gubernamentales, especialmente, cuando los objetivos vitales y áreas estratégicas del Estado fuesen afectados o cuando la amenaza hubiere sobrepasado la capacidad operativa policial.

Los militares están obligados a respetar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Constitución, la ley y la autoridad civil, 'fiel expresión de la voluntad popular'. Se refiere al fortalecimiento de una cultura de defensa en la sociedad para lograr una participación democrática activa de la sociedad ecuatoriana. La educación militar obedecerá a una filosofía humanística e integral y las Fuerzas Armadas continuarán apoyando a la gestión de riesgos y al desarrollo nacional.

También en este documento se integra el enfoque multidimensional y el modelo de seguridad regional cooperativa, para la construcción y mantenimiento de la paz y prevención y contención de conflictos. El Ecuador no participará en el conflicto colombiano y se enfocará a la protección de su territorio.

Conforme a este documento, el Ministerio de Defensa Nacional ejecuta las políticas de defensa nacional en el ámbito militar y conduce administrativamente a las Fuerzas Armadas nacionales, mientras que, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el responsable de la conducción estratégica militar. En 2002, se considera a las Fuerzas como órganos de maniobra y se mantiene a la Policía Nacional como fuerza auxiliar.

Actualización del Libro Blanco de la Defensa Nacional 2006

En el año 2006, el ministro de defensa general Oswaldo Jarrín que en el año 2002, cuando desempeñaba las funciones de Subsecretario de Defensa, había liderado la promulgación del Libro Blanco, lo actualizó y fue oficializado por la firma del presidente Alfredo Palacio Gonzales que al presentarlo aseguró: "La revisión de los contenidos doctrinarios y políticos de la seguridad y la defensa y la actualización de sus fundamentos jurídicos, constituyen el basamento para la reestructura-

ción de las Fuerzas Armadas del Ecuador y la transformación del sector de la defensa.

Las definiciones en política de defensa recogen la tradición democrática y pacífica del Estado ecuatoriano, su vocación integracionista, su apego a los principios jurídicos y el pleno cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales”. (Exordio)

El general Jarrín, por su parte, refirió la evaluación realizada de la Política de Defensa emitida en 2002, el establecimiento de “la variación en la magnitud y prioridad de las amenazas y oportunidades, sobre las cuales se diseñaron los objetivos estratégicos de la defensa nacional, y el grado de efectividad de los lineamientos establecidos para, de ser necesario, reformularlos o reajustarlos, en concordancia con las demandas sociales, teniendo siempre como principales referentes los más altos intereses nacionales”. (Presentación)

En este documento se establece que la política de defensa mantiene vinculación directa con la política exterior; y, las políticas de seguridad pública y defensa se consideran complementarias; por lo tanto, la institución militar tiene como misión el empleo legítimo de la fuerza para la defensa del Estado, mientras que la institución policial tiene como misión garantizar la seguridad y el orden públicos.

Se mantiene la actitud estratégica defensiva, “fundamentada en la alerta temprana, la prevención y, como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar”. El principal objetivo político de seguridad es preservar la paz y estabilidad del Estado, mediante preferentemente “medidas políticas, diplomáticas, económicas y otras no militares, con el propósito de prevenir los conflictos”.

En este documento se da importancia al tema de la seguridad ciudadana, aunque no se lo desarrolla ampliamente. “La seguridad ciudadana está encaminada a reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer los valores culturales y cívicos que mejoren la convivencia social.

En el campo internacional, el Ecuador participa activamente en operaciones de paz y asistencia humanitaria, bajo el auspicio de las Naciones Unidas; mediante acción coordinada de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa.

La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2007

Este es el primer documento que se emite, una vez que el presidente Rafael Correa llega a la Presidencia de la República y en él se plantea, como lema: ‘Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa’, nueva con referencia a la satanizada

Doctrina de Seguridad Nacional y a las dictaduras de los años 60 y 70. A pesar del discurso agresivo de algunos sectores extremistas del gobierno, en este documento se reconoce: “No obstante, a pesar de que la Doctrina de Seguridad Nacional constituyó uno de los esfuerzos más grandes de militarizar el concepto de seguridad, el cual tuvo impactos en las políticas de seguridad de los distintos países latinoamericanos durante el período de la Guerra Fría, este modelo fue incorporado en el Ecuador con sus respectivas especificidades durante las dictaduras militares de estos años”. Esto en virtud de que “... el país no ocupó una preponderante o fundamental posición geoestratégica militar y política para los Estados Unidos”. Además, “Las Fuerzas Armadas dieron un énfasis importante históricamente tanto a los aspectos relacionados a la defensa del territorio como al apoyo al desarrollo económico y social del país bajo un esquema altamente nacionalista y antiimperialista”. (p.70)

Se plantea una visión integral y una “nueva” política de seguridad sustentada en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia. Hace también referencia a “una seguridad soberana” en todos los ámbitos de la política. (p. 95)

La seguridad corresponde al Estado y la Sociedad Civil, tiene una visión integral y un enfoque multidimensional, orientados en lo interno a defender los derechos del buen vivir de las personas y en lo internacional a la asistencia recíproca y a la seguridad solidaria entre los pueblos, especialmente en relaciones Sur-Sur, para alcanzar la seguridad global (p. 23).

Como se explicó con anterioridad, en este documento se cambia el referente Estado a nuevos referentes. Estos son: “El individuo como objetivo sobre el cual se ha de edificar toda política encaminada a buscar el desarrollo social, económico y político de la nación, y como el punto central de referencia para la política exterior del país; La sociedad, en un marco de libertad, equidad y democracia; el Estado legítimamente dirigido por el Gobierno Nacional, fruto de la elección soberana, democrática y participativa; y el Medio Ambiente”.

Son órganos ejecutores de la política, en el campo de la defensa el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial; del orden público, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y la Policía Nacional; de la seguridad ciudadana, todas las entidades del Estado; y de la gestión de riesgos, las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales, bajo la rectoría de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Hay que destacar lo positivo de atribuir a todas las entidades del Estado los temas de la seguridad ciudadana y la gestión de riesgos. Esto, en la práctica, no se ha aplicado, por el enfoque centralista de las políticas públicas de control interno y seguridad pública.

Agenda Política de la Defensa Nacional 2007- 2011

En los lineamientos de esta Agenda se establece que la Política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos. Coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades. La seguridad es resultado de la paz y el desarrollo (p.8).

La Política de Defensa demanda un personal militar profesional; sus miembros son ciudadanas y ciudadanos que cumplen una misión especial y que, en el marco de su ejercicio, gozan de los derechos y deberes constitucionales (p.9). Parecería ser que esta política implicaba la desaparición de la conscripción, toda vez que estos ciudadanos y ciudadanas no son militares profesionales, pero no fue así.

Se mantiene la Defensa Nacional como un patrimonio de todas y todos, y no exclusivo del ámbito militar; como un bien público que debe ser construido socialmente, con una visión integral. Desde esta perspectiva, la Defensa Nacional contribuye “a la consolidación del sistema democrático, al fortalecimiento del Estado social de derecho, y al respeto y promoción de los derechos humanos y las libertades sociales” (p.9).

Como ‘Fundamentos para la Política de Defensa Nacional’ se establece: el respeto al Derecho Internacional y apoyo a la cooperación e integración; una actitud estratégica defensiva y proactiva; impulsar las orientaciones éticas y morales, así como el fomento de los valores y prácticas democráticas; reforzar las acciones gubernamentales tendientes a mejorar la calidad de vida de la población económica y socialmente vulnerable, dando prioridad a las zonas fronterizas; participación en la gestión de riesgos y otras situaciones de crisis; recuperar y fortalecer sus capacidades operativas, mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de las y los militares; el Servicio Militar será voluntario; se coordina la Política de Defensa con la Política Exterior; y, se mantiene la subordinación de la institución militar a la autoridad política legalmente constituida. (p. 11-14)

Agenda de Seguridad Interna y Externa 2009

El 1 de marzo de 2008 se produjo el ataque del Ejército y la Policía de Colombia al campamento de las FARC,

en el sitio denominado “Angosturas”, provincia de Sucumbios. En 2009, se elaboró una actualización de la Agenda de Seguridad Interna y Externa, Este documento es realmente extraño, porque desaparecen los cuatro objetos referentes y se definen directamente como problemas a solucionar:

- Defensa y Soberanía Nacional
- Riesgos y catástrofes
- Frontera Norte
- Desafíos de seguridad a nivel internacional

Se puede observar que, al tema de la frontera norte, se lo extrae del contexto de Defensa y Soberanía, al calor de los acontecimientos de marzo del 2008 y, seguramente, para darle una prioridad específica.

Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2014

Este Plan fue dirigido por el ministro coordinador de seguridad, un vicealmirante de la Armada Nacional. ¡Y vaya sorpresa!, un militar la emprende contra las dictaduras militares y pone al Ecuador en la misma categoría que a las dictaduras más represivas de Latinoamérica. Dice: “... especialmente durante los años de dictaduras militares y la lucha anti-subversiva que se dio en el país. En la guerra antisubversiva se privilegiaron las labores de inteligencia, se crearon, entonces, estamentos similares a los norteamericanos; se militarizaron y policializaron los servicios de inteligencia, legitimando la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y desaparición como métodos válidos de esta guerra anti-subversiva. Las consecuencias de este proceso fueron violaciones de los Derechos Humanos, la desprofesionalización militar y la politización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en defensa de intereses de los grupos de poder”. (p. 12-13)

¿Cómo fue que estas Fuerzas Armadas desprofesionalizadas, llegaron a su más alto nivel operativo y pelearon la única guerra victoriosa de la historia del Ecuador? ¿Dónde habrá estado el señor Almirante cuando esto sucedía?

En este documento se insiste en el enfoque integral que recoge la visión multidimensional de la seguridad, al incluir a las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de la seguridad. Se basa, además, en valores democráticos, y se pone en concordancia con los conceptos de Seguridad Humana y de Seguridad Cooperativa. En muchos aspectos es una buena Agenda tanto en los campos de la seguridad como de la defensa. El énfasis puesto en la seguridad ciudadana es destacable.

Agenda Política de la Defensa 2011-2014

En esta Agenda se continúa con el concepto de la Defensa Nacional como un bien público que exige un

grado de cultura de seguridad y defensa en la sociedad, una conducción democrática, con una visión integral, buenas relaciones cívico-militares, para la defensa de la soberanía y la solución pacífica de las controversias interestatales.

Se introduce el concepto de la Defensa como órgano ejecutor, para cumplir las misiones constitucionales de defensa de la soberanía e integridad territorial. La rectoría es ejercida por el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A las Fuerzas Armadas les corresponde la operativización. En suma, la Política de Defensa se complementa con la Política Exterior.

El Ministerio de Defensa Nacional es el órgano político, estratégico y administrativo, responsable de diseñar y emitir políticas para la defensa y administración de las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

La Defensa Nacional es un bien público y patrimonio de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. El Estado es respetuoso de los principios del Derecho Internacional, promueve la solución de las controversias por métodos pacíficos en el marco jurídico y de los tratados internacionales; impulsa la inserción estratégica en el mundo; su actitud estratégica es defensiva, proactiva y preventiva con una efectiva alerta temprana para identificar con oportunidad cualquier amenaza a los intereses nacionales, y como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar.

En este contexto, las Fuerzas Armadas deben alcanzar la capacidad operativa que les permitan enfrentar los nuevos desafíos, de acuerdo con la realidad nacional e internacional. Se insiste en el fomento de los valores y prácticas democráticas de la institución militar, con estricto respeto al orden constituido, al ordenamiento jurídico y los Derechos Humanos, así como a la autoridad civil legalmente constituida (p.35). De manera subsidiaria, las Fuerzas Armadas cumplen actividades de apoyo a la protección interna y al mantenimiento del orden público y al desarrollo nacional (p.36)

El Ministerio de Defensa es la instancia política – administrativa de la Función Ejecutiva, encargada de dirigir la Política de Defensa y administrar las Fuerzas Armadas. Por tanto, armoniza las acciones entre las funciones del Estado, la institución militar y la integración regional en temas de defensa (p.39)

Considerando el reiterado criterio de la que Defensa no es un tema exclusivo de las Fuerzas Armadas, parece importante la separación metodológica de los ámbitos político y militar que se plantea para el cumplimiento de las funciones del Ministerio de Defensa.

Agenda Política de la Defensa 2014-2017

En el Concepto Político de la Defensa, se determinan tres pilares fundamentales: la defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías y la cultura de paz. La introducción del término “soberanías” cambia totalmente los enfoques de las anteriores agendas e introduce un tema ambiguo, peligroso, aunque interesante para el debate, que implicaría la participación militar en un amplio y casi ilimitado espectro de misiones.

La Defensa como un bien público, es un componente del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, y de la Seguridad Integral; esto supone que el objetivo de la defensa es contribuir en la consecución del bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos y al desarrollo de la sociedad con sus medios y su contingente.

El Comando Conjunto es el órgano estratégico militar que conduce las operaciones militares de manera conjunta, siendo las Fuerzas órganos administrativos y logísticos que preparan, entrenan y equipan al personal militar.

La Defensa es un bien público, un derecho y un deber ciudadano; ejerce el control, cuidado y protección del espacio territorial ecuatoriano. El rol de las Fuerzas Armadas, es el proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y las ciudadanas, y en ese marco, cumplir su misión fundamental pero no exclusiva de la defensa de la soberanía e integridad territorial, y el apoyo al desarrollo.

Esta Agenda hace referencia a una disposición de la Constitución que no podía haber pasado desapercibida, la del artículo 158, que establece la misión para las Fuerzas Armadas de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

En la defensa del ejercicio de las soberanías, el Estado controla y defiende todos aquellos bienes estratégicos para la reproducción de la vida, como el alimento, la energía, la tecnología, los recursos naturales y el conocimiento. La soberanía se extiende a todos los campos en los que se desarrolla la vida, para cumplir el rol de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas.

7. Conclusiones

Lo primero que salta a la vista, luego de esta breve descripción de las políticas de seguridad y defensa diseñadas a lo largo del presente siglo, es la falta de continuidad en los métodos de planificación, aunque no en los conceptos de fondo que se mantienen desde el año 2002, con algunos matices. Objetivamente, en el tiempo de solamente un gobierno, cada ministro ha preparado y aprobado políticas que si bien mantienen elementos de coherencia, son, sin embargo,

metodológica y conceptualmente distintos. Cuando así sucede es imposible la evaluación periódica para políticas y planes que deben gestionarse con una visión sistémica.

También es evidente la carencia de una doctrina de planificación de la seguridad y defensa. Revisadas las agendas y los planes se observa que en temas esenciales como la construcción de escenarios, la definición de políticas, la orientación de los planes y la retroalimentación, no existe un uso estandarizado ni siquiera de los conceptos más elementales, algunos de los cuales se aplican arbitrariamente. Tal es el caso de introducir el tema de las soberanías, desdeñar mandatos claros de la Constitución Política y de la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado, y de normas establecidas en el Derecho Internacional Público que son de obligatorio cumplimiento para todos los Estados.

Existen desde el año 2002 algunos elementos comunes que deben destacarse y mantenerse en futuros documentos, como la defensa considerada un

bien público; como un tema de toda la sociedad y no solamente de las Fuerzas Armadas; la necesidad de crear una cultura de defensa en el pueblo ecuatoriano; la importancia de la seguridad cooperativa en el más amplio espectro para enfrentar amenazas de carácter global; el interés por recuperar la capacidad operativa de la institución militar; la capacitación y bienestar de los hombres y mujeres de uniforme; la vinculación con misiones de seguridad interna en áreas de interés estratégico; la participación protagónica en la gestión de riesgos y el apoyo al desarrollo; y el fortalecimiento de los valores, prácticas democráticas y la sujeción a la autoridad civil, entre las más importantes.

Del análisis realizado destaca la necesidad de que el Ministerio de Defensa expida un Manual de Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, que sirva de guía para los manuales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las respectivas fuerzas; además de un Reglamento de Planificación política – estratégica para que todos los organismos tengan referencias metodológicas (no camisas de fuerza) para la realización de esta clase de trabajos.



Juego de Guerra Estratégico Operativo 2017.
Fuente: Archivo fotográfico OPSIC - Ejército Ecuatoriano.

REFERENCIAS

- [1] BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, 1997
- [2] LENNIN, V., Acerca del Estado, Ed. Grijalvo, México, 1970
- [3] KAPLAN, M., Formación del Estado Nacional en América Latina. Ed. Universitaria, Santiago, 1969
- [4] ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA, Manual Básico, Elementos fundamentais, Rio de Janeiro, 2009

DOCUMENTALES:

- [5] SECRETARÍA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, Acción Política, Doctrina y Método, 1993
- [6] El Libro Blanco de la Defensa Nacional 2002
- [7] Actualización del Libro Blanco de la Defensa Nacional 2006
- [8] La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2007
- [9] Agenda Política de la Defensa Nacional 2007- 2011
- [10] Agenda de Seguridad Interna y Externa 2009
- [11] Agenda Política de la Defensa 2011- 2014
- [12] Agenda Política de la Defensa 2014- 2017