

## Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador

**DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ**  
**GALO CRUZ CÁRDENAS**

- Este documento observa algunas líneas de continuidad en la construcción del sistema político ecuatoriano y cómo éstas han incidido sobre la determinación de roles y funciones institucionales que marcarán ciertas particularidades en la forma en que se ha adaptado la conducción civil del sector defensa.





## Contenido

---

|   |                                                                                                                                  |    |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ■ | Una breve contextualización .....                                                                                                | 5  |
| ■ | Los cimientos del sistema .....                                                                                                  | 7  |
|   | La naturaleza de las instituciones.....                                                                                          | 7  |
|   | Fuerzas Armadas .....                                                                                                            | 9  |
|   | Partidos Políticos.....                                                                                                          | 13 |
| ■ | Dependencia de la trayectoria y coyunturas críticas.....                                                                         | 20 |
|   | Aproximación teórica: las Fuerzas Armadas a partir de<br>la sociedad del riesgo .....                                            | 25 |
|   | Las Fuerzas Armadas en el Ecuador del siglo XXI:<br>nuevos roles y funciones en expansión.....                                   | 28 |
|   | Complejidades en el cumplimiento de las misiones: situación<br>de las FF.AA. ante el nuevo escenario de seguridad y defensa..... | 31 |
| ■ | Conclusiones.....                                                                                                                | 34 |
| ■ | Bibliografía .....                                                                                                               | 36 |





## Una breve contextualización

El objetivo de este documento es desarrollar una breve agenda de reflexiones alrededor de la conducción civil sobre las instituciones militares, así como abrir la discusión en torno a algunas de las reformas implementadas a partir de la promulgación de la Constitución de 2008, pensando, sobre todo, en el impacto que tendrán sobre la democracia. Por lo dicho, no se hace un exhaustivo análisis de la evidencia presentada; al contrario, se proponen algunos caminos en torno a los que se podrían desarrollar, posteriormente, investigaciones de mayor envergadura. Las siguientes páginas se centrarán en indagar las regularidades de la estructura institucional que inciden sobre la manera en que se comporta el sistema político ecuatoriano a partir de la transición a la democracia, con un énfasis singular en la conducción civil del sector defensa.

Se deberá tomar en cuenta 1) la transición a la democracia iniciada en 1979 que concluye –aparentemente– con la promulgación de la Constitución 2008, y, 2) la reforma de la institucionalidad existente que inicia en las disposiciones jurídicas y técnicas posteriores a 2008, pero que no permite superar la dependencia de la trayectoria institucional.

Planteado de otra manera, se observa que el retorno de las Fuerzas Armadas a los cuarteles no implica que las instituciones adquiriesen “automáticamente” las herramientas necesarias para administrar el sistema político bajo un régimen democrático que vaya más allá de lo procedimental, al tiempo que el redimensionamiento “escrito” de la institucionalidad no supuso una inmediata adquisición de capacidades para imprimir una dirección distinta sobre la manera en que los civiles abordaron su relación con los militares operando en el sector defensa.

Se sustentarán cuatro planteamientos:

1. Las disposiciones constitucionales que sostienen al entramado institucional del sector defensa en Ecuador determinan una línea de continuidad a la que se ata la actuación de las Fuerzas Armadas, particularmente

en los periodos de crisis. Para los fines de este texto, dicho fenómeno se lo comprenderá en el marco de la *dependencia de la trayectoria*, según lo propuesto desde el institucionalismo histórico (Hall y Taylor, 1996; Immergut, 2005).

Esto genera que se preste atención especial a la manera en que las instituciones –formales e informales– se han constituido, en un determinado punto de la historia, su trayectoria y la dependencia que adquieren, así como las coyunturas críticas y los momentos de ruptura en dicha trayectoria (si es que existen).

En el caso ecuatoriano, el punto de partida para este análisis es 1976, como momento en que se trazan los primeros acuerdos fundacionales aún bajo un gobierno militar, en procura de la conformación de instituciones para la democracia, así como de límites para la acción castrense sobre el sistema. El camino que tales instituciones siguen está marcado por el mantenimiento del procedimentalismo democrático y la estricta especialización y división de funciones (los partidos hacen política, las Fuerzas Armadas se profesionalizan en sus misiones). Esta *path dependency*, sin embargo, enfrenta coyunturas críticas cuando los actores civiles demuestran incapacidad para atender y resolver los bloqueos generados por el propio sistema, y ello provoca una suerte de invitación a que los militares intervengan –leve y momentáneamente– sobre el sistema para reordenarlo y extender su aval a la solución planteada desde las instancias políticas y civiles. Es importante resaltar, sin embargo, que “la historia investiga lo particular mientras que la ciencia política busca lo general” (Rhodes, 1997: 55), por lo que no se desarrolla una exhaustiva revisión de las particularidades históricas de los periodos considerados, no obstante, se reflexiona sobre las características generales de la institucionalidad observada en tales periodos.

En procura de entender la incidencia de la historia sobre las instituciones, y los puntos en que su trayectoria, se considera importante entenderla como una “reproducción de sucesos *concretos* en conexión” (Bubner, 2010: 95) [Énfasis en el original],



definidos por las acciones que afectan a los hombres al tiempo que construyen a las instituciones. Al considerar que "... la historia no es el padecimiento sumiso de leyes que nosotros no establecimos ni tampoco se diluye en una comprensión sin reservas de las conexiones esenciales que promete seguridad para siempre ante las sorpresas" (Bubner, 2010: 115); el enfoque se pone en las conexiones sustanciales que se encuentran en la construcción de las instituciones políticas administradas por los civiles y aquellas que son fruto de la interpretación militar sobre la estructura del Estado.

2. El análisis se desarrollará desde la perspectiva del funcionamiento de los sistemas políticos (Easton, 1982; Luhman, 2013). Así, el interés central de este documento está en la interacción entre partidos políticos (en su operación desde el Legislativo y el Ejecutivo) y Fuerzas Armadas a partir de la transición a la democracia en Ecuador. Este sistema político en particular permite identificar los acuerdos bajo los que sucede la transición a la democracia y la manera en que sus principales actores van a procurar sostener su agenda institucional.

Por lo tanto, el presente documento "... is more interested in how ideas, interests, and positions generate preferences and how (and why) they evolve over time" (Sanders, 2006: 43) [Énfasis en el original]. De esta manera, ubicar la operación del sistema político en el contexto del Estado permitirá discernir la manera en que sus actores, sus relaciones sociales en última instancia, se extenderán a través de la historia (Echeverría, 1997) mediante la asignación de roles y delimitación de las relaciones de poder verificadas entre ellos como fruto del juego de tensiones entre civiles y militares.

3. Manteniendo la línea de reflexión que plantea el institucionalismo histórico, la transformación de las instituciones se debe contemplar en prolongados periodos de tiempo (Rhodes, 1997; Ostrom, 2005; Sanders, 2006). Este institucionalismo histórico concede predominancia a la noción de continuidad sobre la de cambio (*path dependency*),

lo que lleva a considerar la existencia de una marcada tendencia institucional a la limitada alteración de las reglas de funcionamiento acordadas en el punto cero de la historia (que en este caso sería el sistema político diseñado para la transición e implementado tras ésta). El cambio, se ha señalado, ocurre bajo "coyunturas críticas" para el sistema, situaciones en las que la elevada competencia entre los actores genera tensiones irresolubles en la manera en la que las instituciones canalizan los conflictos. Bajo estas circunstancias, los acuerdos entre actores —la piedra angular de toda institución— tienden a alterarse en virtud de la capacidad de uno de ellos para movilizar la mayor cantidad de recursos de fuerza.

Aquí hay dos implicaciones claras: la primera es que el "año cero" para el análisis probablemente cabría ubicarlo mucho más atrás de lo que aquí se propone; la segunda es que la determinación de las regularidades y puntos de ruptura en el funcionamiento institucional demanda una profundización más minuciosa que permitiría determinar la profundidad de tal transformación. Frente a ambos planteamientos, el único comentario posible consiste en resaltar los límites propios de un documento de esta naturaleza.

4. El rol y las funciones de las Fuerzas Armadas ecuatorianas son analizadas a partir del enfoque teórico fundamentado en la sociedad del riesgo (Beck, 2002) y del estudio del marco legal y del criterio profesional militar actual. Esto permitirá comprender la actuación institucional y la dimensión de las transformaciones que se han planteado en el extenso periodo bajo análisis.

Este documento inicia con una revisión de las formas y principales tendencias de operación de la institucionalidad construida tras la transición; posteriormente, toma a la Constitución 2008 y a las agendas políticas de la defensa emitidas entre 2008 y 2014 con el fin de observar la dimensión de la transformación propuesta; y, finalmente propone una mirada analítica a las transformaciones ocurridas en tal contexto.



## Los cimientos del sistema

### ***La naturaleza de las instituciones***

En 1976, un golpe generado desde las propias Fuerzas Armadas suspende al Gobierno Nacionalista Revolucionario –instaurado en 1972 en respuesta al gobierno de José María Velasco Ibarra, quien se había declarado dictador dos años antes– y da paso al Consejo Supremo de Gobierno, triunvirato que intensifica los costados tecnocráticos del anterior, y plantea en su agenda, principalmente, el inicio de la transición política, articulada en torno al Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.

En primer lugar, la implementación de esta agenda constituye una pieza fundamental en la posterior democratización porque da cuenta de la imbricación y coordinación partidista-militar en el pacto que permite la transición. Un dato a considerar es que las tres comisiones que se crearon para canalizar la transición estaban conformadas predominantemente por actores políticos vinculados a los partidos existentes<sup>1</sup> (Herrera, 2007). Cada una de estas comisiones tenía objetivos específicos: 1) elaborar

la propuesta de nueva Constitución, 2) proponer reformas a la Constitución de 1945<sup>2</sup> y, 3) elaborar las leyes de elecciones, de partidos, y un estatuto de referéndum. Así, la estructura institucional de la postransición fue mediada, en su origen, por los partidos, pero esta observación no busca dotar de una connotación negativa a este hecho, pues se debe considerar que por fuera de este tipo de organización, otra forma de negociación del retorno hubiera sido sumamente dificultosa; no obstante, también es importante destacar en este hecho la naturaleza del sistema que se observará a continuación.

En segundo lugar, la transición ocurrió en un marco de fluida comunicación entre intereses económicos y políticos. North (2006) constata que:

La transición de gobierno militar a “democrático” civil en Ecuador se llevó a cabo en una sociedad en la cual “grupos comerciales –financieros– industriales de comportamiento rentista, que surgieron o pertenecían a las clases terratenientes tradicionales, penetraron directamente en el aparato estatal” (Larrea y North 1997: 927). Estaban acostumbrados a equiparar sus intereses privados con los intereses nacionales [sic] (North, 2006: 92).

---

1 En la primera estuvieron representados los partidos Izquierda Democrática (ID); Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE); Partido Nacional Guevarista (de corte populista); Partido Patriótico Popular (PPP); Democracia Cristiana (DC, que mantuvo dos representantes); dos independientes, y un representante de las Cámaras de la Producción y otro de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL, socialista). Para la segunda comisión: Partido Conservador Ecuatoriano (PCE, con dos representantes); Concentración de Fuerzas Populares (CFP, representado por Jaime Roldós Aguilera, quien ganaría la primera elección del retorno a la democracia); Partido Republicano Independiente Ecuatoriano (PRIE); Unión Democrática Popular (UDP, que se uniría más adelante con la Democracia Cristiana); Partido Socialista Ecuatoriano (PSE); Izquierda Democrática (ID); Federación Nacional de Campesinos; Asociación Ecuatoriana de Radiodifusores (AER); y un independiente. La tercera comisión tuvo representación de: Democracia Cristiana

---

(DC, con Oswaldo Hurtado Larrea, quien sería el primer vicepresidente tras la transición, y asumiría la presidencia a la muerte de Roldós); Partido Socialista Ecuatoriano (PSE, que eventualmente incrementaría su representación a tres, luego de la renuncia de los miembros de la Izquierda Democrática); Partido Social Cristiano (PSC, que por la misma razón expuesta incrementaría su representación a dos); Partido Liberal; Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE); Sindicato de Choferes; Federación de Ingenieros; un representante de la “izquierda”; y dos independientes.

2 El mecanismo de transición adoptado tuvo un referéndum para escoger una nueva Constitución o la de 1945 reformada; a partir de tal selección, se convocó a elecciones generales. En 1978, tuvo lugar tal proceso, en el que se optó por la inédita.





El entrecruzamiento de tales intereses se vuelve evidente, además, al regresar sobre la lista de los participantes en las comisiones y en las particularidades de las discusiones prevalecientes en aquel momento, se confirma una conformación de intereses y agendas que no siempre concordaban con las ilusiones predominantes en el discurso del retorno a la democracia. Esta línea de reflexión no se profundiza en este texto; aunque tiene importancia para comprender la crisis del sistema, no se relaciona directamente con el tema de la conducción civil, por lo que se lo desarrollará solo de manera periférica en las páginas posteriores.

Una tercera particularidad de la transición guarda relación con la incorporación de la sociedad civil. Se puede aducir una limitada incorporación de esta sociedad en el proceso de transición, si es que a ésta se la comprende en una dimensión de individuos operando en el sistema, en ausencia de una organización que los acoja. En esta perspectiva, efectivamente hay una pobre intervención ciudadana; no obstante, como bien anota Isaacs (2003), en los diálogos políticos en torno a la transición "... se invitó prácticamente a toda fuerza social y política organizada" (2003: 263-264), y ello otorgó una amplia legitimidad al proceso, que además se transfirió a los gestores del retorno, y a la expectativa que generó la democracia en sus primeros años. Este dato, sin embargo, contrasta con el sentido de participación ciudadana que se va a demandar con intensidad en los años noventa, particularmente con relación a las posibilidades de inclusión política en los procesos de toma de decisión del Estado. Estas características influyeron, finalmente, en los cuestionamientos que se extenderán en torno al sistema político y que forzarán, eventualmente, a la adopción de acciones de "protección" a la democracia.

Ya con el sistema en marcha, a partir de la elección de Jaime Roldós para la presidencia, el sistema de partidos tenderá a la consolidación, mostrando una reticente apertura a la incorporación de nuevos actores. Tal proceso coincidirá con una sucesión de reformas estructurales del Estado determinadas por las demandas hechas por las instituciones financieras internacionales (IFI) y, conforme el tiempo avanza, los desencantos surgidos por las limitaciones de la democracia se vuelven evidentes, consecuencia de lo cual,

se fortalece la ciudadanía como actor político ocupando espacios políticos no considerados con anterioridad. El sistema que se instaura, básicamente, parte de la premisa de que la democracia procedimental es mejor que la no-democracia, con lo que se argumenta la necesidad de respaldo a este tipo de arreglos institucionales a pesar de las limitaciones que implica. Constitucionalmente se preservaron algunos de los postulados del gobierno nacionalista revolucionario de 1972 y del Consejo Supremo de Gobierno de 1976, en particular lo relacionado a la participación del Estado sobre la economía, lo que comenzó a generar tensiones por la distancia marcada entre estas visiones y los intereses de quienes negociaron la transición. Así, la democracia y las primeras rondas de reformas estructurales se inauguraron casi paralelamente en Ecuador y con ellas, las presiones sobre la primera, y las decepciones en torno a la capacidad gubernamental para cumplir con las promesas de la democracia.

Por su naturaleza, el sistema llevará a los partidos a buscar a la ciudadanía solamente para complimentar el acto electoral, sin más vinculación ni responsabilidad que el formalismo democrático. La pretensión de "articulación institucional de la sociedad" (Verdesoto, 2014: 205) que genera tantas expectativas en los primeros años de la transición, perderá impulso conforme el sistema de partidos comience a consolidarse y a ocupar los espacios autoasignados el momento de negociar la transición. En esas condiciones, el sistema político de la transición se constituye bajo las presunciones clásicas de representación partidista para el espacio de la relación ciudadanía-Estado, y de control civil objetivo (Huntington, 1957) para caracterizar el vínculo del gobierno frente a las Fuerzas Armadas.

Estas condiciones generales de operación del sistema tienen una lectura institucional. En principio, se debe considerar que:

Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human



beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story” (North, 1991: 97).

Planteado en términos más sencillos, las instituciones están enfocadas en la búsqueda del bien común, operan desde una racionalidad weberiana en la regulación (Weber, 1979: 43) y capacidad para impartir potenciales sanciones a los disruptores. Tal matriz de operación institucional adquiere características particulares cuando se trata del caso en estudio, pues la manera en que las Fuerzas Armadas o los partidos operan la construcción de dicha regulación, así como el tipo de sanciones que logran, son fruto también de un acuerdo entre los actores.

### **Fuerzas Armadas**

En el caso ecuatoriano, se puede resaltar que para las FF.AA., el proyecto de Estado e institucionalidad castrense van de la mano y constituyen los principales puntos en la agenda de operación de las Fuerzas Armadas de la postransición<sup>3</sup>. A contramano, uno de los planteamientos centrales en estas páginas es que

los políticos civiles<sup>4</sup> tendieron a marcar una distancia particular frente al proyecto de Estado en el sentido más amplio utilizado por los militares, restringiendo su concepción de proyecto de Estado al campo de disputa electoral. Como se verá más adelante, tal distancia genera condiciones que incentivan la “protección” de la democracia (Loveman, 1999) de las acciones de sus operadores civiles.

Entonces, el proceso de retorno se enfocaba no solamente en el traspaso del poder a los civiles, sino en sustentar ante ellos la necesidad de garantizar que el proyecto de Estado, que se había impulsado por la dictadura, no resultaría amenazado por los avatares de la política dirigida por los civiles. Era interés de las FF.AA. certificar respeto a sus procesos profesionales y el manejo de áreas estratégicas para la seguridad nacional. Puntualmente, las demandas militares giraban en torno a:

a) la erección de una serie de barreras que limitaban la injerencia civil y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la organización y formulación de las políticas de defensa; b) convertía a las FF.AA. en garantes y gestores de un núcleo fijo y sumamente importante de actividades estatales que trataba de sustraer al exclusivo control civil (Bustamante, 1988: 88).

Ello abrirá un espacio para que las denominadas prerrogativas militares (Stepan, 1988) sean utilizadas como garantía del mantenimiento de la estructura del sistema (ver Tabla N.º 1). En términos de

3 Como se ha mencionado previamente, la historia de Fuerzas Armadas inicia con la propia fundación del Estado ecuatoriano. Se pueden consignar, brevemente, dos momentos en tal trayectoria institucional: la que se extiende entre la independencia (1822) y la revolución liberal (1895), y la que va desde entonces hasta la actualidad. La primera tuvo características comunes a los demás ejércitos de la región, donde existía una pobre institucionalidad y una profunda dependencia de líderes caudillistas. En el segundo momento, se construyeron mecanismos formales que estructuraron la relación entre políticos y militares, mismos que presentaban algunas dificultades en

la limitación de la influencia castrense sobre los gobiernos civiles, o la búsqueda que realizarán los actores civiles del apoyo militar para canalizar cambios en la presidencia. La institucionalización de las Fuerzas Armadas es un largo proceso —no lineal— del cual las dictaduras iniciadas en 1972 y 1976 son un momento adicional.

4 Para este documento, y salvo aclaración contraria, al utilizar los términos “civil” o “civiles” la referencia es a los actores políticos civiles referenciados al sistema de partidos, que estuvieron involucrados en el proceso de negociación de la transición.



institucionalidad, esto no diverge de la práctica observada en las transiciones latinoamericanas pactadas, caracterizadas por la negativa castrense a someterse al control democrático introduciendo dispositivos constitucionales, legales y consuetudinarios destinados a “proteger” la democracia de la administración de los políticos civiles (Rouquié, 1982; Stepan, 1988; Loveman, 1999). En definitiva, la actuación castrense en el periodo que sucede a la transición se caracteriza por “... the notion that people should be protected from (...) organizations that might subvert the existing political and social order” (Loveman, 1999: 213), y en dicho sentido, la comprensión de tales organizaciones va a ser sumamente extensa, pues incluirá por igual a aquellas filo-comunistas, como a los movimientos populistas, sindicatos u otro tipo de organizaciones sociales.

En la práctica, la existencia de estas prerrogativas, que conceden un poder diferenciado frente al que tienen otras instituciones estatales, llevará a que mantengan dispositivos que les permita intervenir para resolver los conflictos provocados por los políticos civiles en el régimen democrático cuando consideren que éste se veía amenazado por sus propios actores. Situadas, de esta manera, por encima de las posibilidades legales de control que el sistema pudiera ejercer sobre ellas, su potencial intervención no podía cuestionarse ni en lo

simbólico –pues estaban preservando el bien mayor, los intereses permanentes, la Patria– ni en lo práctico –ya que la misma intervención sobre la democracia permitirá canalizar las demandas ciudadanas por recambio bajo los momentos de crisis, como se señala más adelante.

Planteado según los términos de Loveman:

The constitutional mission of the armed forces, as defined in the post-1978 constitutions (...) ratified most of the tenets of the dominant national security doctrine (...) including the need to protect democracy from itself. The accompanying constitutional charge to be ‘apolitical’ was translated to mean ‘above party and ideological disputes’ but also meant to defend:

what is permanent (...) the patria, against threats to its existence, to the principles that provide foundations to society (...) at that moment national security is in danger, and the army must act (Oehling, 1977: 142-143).

Reminding Latin Americans of Simón Bolívar’s unfortunate words that ‘In times of danger a Congress has never saved a Republic’ (Loveman, 1994: 134).

Tabla N.º 1

Prerrogativas militares

| Prerrogativa                                                                                                                                                       | Garantías normativas (1979)/Situación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rol independiente de las Fuerzas Armadas en el sistema político garantizado constitucionalmente</b>                                                             | Constitución, Art. 128.- La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional. |
| <b>Relación militar directa con el Ejecutivo<br/>Coordinación del sector defensa<br/>Militares en servicio activo con participación en el gabinete ministerial</b> | Sucede por dos vías: a través del ministro de Defensa que era un militar en servicio activo (Rivera, 2006) <sup>5</sup> , y a través del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), órgano asesor del presidente en todos los temas relacionados a la seguridad del Estado.                                                                                                                                                              |





Tabla N.º 1

Prerrogativas militares

| Prerrogativa                                                                   | Garantías normativas (1979) / Situación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Roles desvinculados ante el Legislativo</b>                                 | Desde el retorno a la democracia no existió una comisión especializada que trate efectivamente los asuntos de la defensa nacional hasta 2009. Nominalmente existía una comisión que, sin embargo, nunca ejerció un rol fiscalizador ante las FF.AA. (Celi, 2009).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Roles secundarios para servidores públicos civiles en el sector defensa</b> | Los civiles se ubican exclusivamente en posiciones administrativas <sup>6</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Roles en el sector inteligencia</b>                                         | <p>Ley de Seguridad Nacional (1979)</p> <p>Art. 11.- Corresponde al Consejo de Seguridad Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recomendar sobre la formulación de la Política de Seguridad Nacional que posibilite la consecución de los Objetivos Nacionales;</li> <li>b) Supervisar la ejecución de la Política de Seguridad Nacional en todos los campos de la actividad del Estado;</li> <li>c) Dictaminar sobre los asuntos a los que se refieren los Arts. 48 literal e), 49 y 51;</li> <li>d) Recomendar sobre la participación del País en la Defensa Continental, de acuerdo a los instrumentos internacionales de los cuales fuere signatario; y,</li> <li>e) Los demás deberes y atribuciones que señala la presente Ley.</li> </ul> <p>Art. 16.- Dependen de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (...) la Dirección Nacional de Inteligencia...</p> <p>Art. 17.- La Dirección Nacional de Inteligencia como organismo especializado, tendrá la misión fundamental de proporcionar la información estratégica que sirva de base para la elaboración y ejecución de los planes de Seguridad Nacional.</p> <p>La Dirección Nacional de Inteligencia coordinará las actividades de los Organismos de informaciones que forman parte de la estructura de Seguridad Nacional.</p> |



- 5 Hay una imprecisión en la cita que hace el autor con referencia al tema. Allí menciona que existía una disposición constitucional que forzaba a que el ministro de Defensa fuera un militar en servicio activo; no obstante, no existe tal disposición. Había, sin embargo, un acuerdo tácito entre civiles y militares que garantizaba esto. El hecho es que el último militar en servicio activo que fue ministro de Defensa fue el Gral. Luis Piñeiros, durante el gobierno de León Febres Cordero. A partir de entonces, y hasta 2007, se estiló que los ministros fueran militares en servicio pasivo.
- 6 Es pertinente incorporar aquí una experiencia personal. En 2009, durante el diseño de la Maestría en Seguridad y Defensa para el Instituto de Altos Estudios Nacionales, se desarrolló una investigación sobre las necesidades en el sector defensa, y se evidenció la ausencia de civiles en espacios de toma de decisión técnica, pues tales posiciones eran cubiertas por militares exclusivamente.



Tabla N.º 1

**Prerrogativas militares**

| Prerrogativa                           | Garantías normativas (1979) / Situación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Roles con relación a la policía</b> | Constitución. Art. 136.- La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social.<br>Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Roles en ascensos y promociones</b> | Constitución. Art. 78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:(...)<br>i) otorgar el grado militar y el policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con la ley;...<br>Art. 130.- Se garantiza la estabilidad de los miembros de la Fuerza Pública. Solo al Presidente de la República le corresponde conceder o reconocer grados militares o policiales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Rol en empresas estatales</b>       | Constitución. Art. 128.- (...)<br>Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.<br>Ley de seguridad nacional (1979).<br>Art. 23.- Es misión del Frente Externo robustecer constantemente la situación política internacional del Ecuador, protegiendo los intereses del Estado en el campo internacional, defendiendo sus derechos territoriales y su prestigio frente a las demás naciones y cooperando al desarrollo socio-económico del país.<br>Art. 32.- El Frente Económico tiene la misión principal de organizar y fortalecer permanentemente todos los recursos económicos y financieros del país para los fines del desarrollo nacional, como base de la preparación y ejecución de la Seguridad Nacional, en orden a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.<br>Art. 38.- Las Fuerzas Armadas constituyen el principal instrumento de acción del Frente Militar. Están destinadas a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico.<br>Sin menoscabo de su misión fundamental, prestarán su colaboración al desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la Seguridad Nacional. |
| <b>Rol ante el sistema jurídico</b>    | Art. 131.- Los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial y no se les puede procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones, sino por las causas y en la forma determinadas en la ley.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Fuente: Stepan, 1988. Elaboración propia.



Planteado de esta manera, las Fuerzas Armadas en el Ecuador postransición mantuvieron la posibilidad de intervenir sobre la operación del sistema político, como lo demuestran las soluciones avaladas a las crisis de 1997, 2000 y 2005. No obstante, esta posibilidad tiene que considerarse, también, en términos de la concesión de aval a soluciones labradas desde el ámbito de los partidos, en las que, además, ellos cargaban con la responsabilidad de proponer y conducir tales “soluciones”. Así, los militares operaron facilitando las salidas, pero no directamente sobre su planteamiento. Esta es una regularidad en los momentos de crisis sistémica que se señalan.

### **Partidos políticos**

Existió un error de apreciación en cuanto a la construcción del sistema político y, en particular, al rol de los partidos en él, puesto que al asignarles el papel predominante en la administración del Estado se lo extrajo de la valoración a la ciudadanía. Este es un elemento de tensión que se tornará más importante a partir de 1980, puesto que la distancia entre ciudadanos y partidos se ampliará sustancialmente ante la incapacidad partidista para superar los bloqueos en la relación institucional entre Ejecutivo y Legislativo.

Es plausible pensar que tal aproximación garantizara precautelar el dominio de la política reduciendo el número de actores a aquellos que se consideraban “seguros”, para evitar un retroceso a un gobierno militar, lo cual era una amenaza real en el primer momento de la democracia; no obstante, con el paso de los años, los incidentes y percepciones de amenaza de retroceso a un gobierno militar se redujeron, al tiempo que las amenazas más evidentes al sistema se revelaban en el propio costado de los partidos. Fundamentalmente prevalecía un sistema clientelar basado en la explotación personalista de las desigualdades (Freidenberg y Alcántara, 2001; Conaghan, 2003; Pachano, 2008b).

Emulando el caso militar, se puede pensar que la construcción institucional partidista mantuvo en su centro una serie de prerrogativas que evidencian el avance de éstos hacia el control de ámbitos decisionales que, por definición, no hubieran tenido que residir en los partidos, pues ello los desnaturalizaba y los volvía cada vez menos responsables<sup>7</sup> ante la ciudadanía, profundizando su distancia –pues la política “real” no se ejercía en dicha interacción, salvo durante los procesos electorales– y concentrando todo esfuerzo político en la conquista o mantenimiento de tales ámbitos, provocando que toda actividad partidaria se volviera autorreferencial (ver Tabla N.º 2). Al trasladar el eje de la política a una serie de ámbitos extraelectorales de incidencia y representación partidista (como lo fueron el organismo electoral o el de control de constitucionalidad), duplicaron la incidencia partidista, y maximizaron los votos obtenidos, adquiriendo no solamente escaños legislativos o presencia en el Ejecutivo, sino la posibilidad de incidir directamente sobre decisiones en otras instancias, con responsabilidades limitadas ante sus acciones.

Finalmente, el Estado debe enfrentar un fenómeno de desprofesionalización caracterizado por el desequilibrio de las posibilidades de acceso al poder, y bajo tal construcción, quien ha “... llegado al cargo bajo el patronazgo del partido (...) [es] a buen seguro un entendido conocedor de la palestra electoral y de la praxis al respecto, pero de ninguna de las maneras [es] un experto con formación especializada” (Weber, 2003: 286). Ello implica que el sistema tendrá que lidiar con una profunda debilidad inserta en el propio actor que diseñó la democracia y que la instituyó como su piedra angular. La ambigüedad o inexistencia de un sistema jurídico sólido e independiente profundiza las debilidades señaladas.

---

7 Planteado en el sentido inglés de “accountability”, ser responsable ante la ciudadanía por los actos desarrollados desde la función pública.





Tabla N.º 2

Prerrogativas partidistas y ámbitos de incidencia

| Ámbito del Estado                                 | Prerrogativa                                                                                                                   | Instituciones                                      | Conformación institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sistema de partidos                               | Regulación, control del acceso de nuevos partidos, definición de mecanismos de sanción y/o eliminación de partidos existentes. | Tribunal Supremo Electoral (TSE)                   | <p><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1984). Art. 109.</b></p> <p>Siete vocales elegidos por el Congreso Nacional (3 elegidos por el Congreso de fuera de su seno; 2 de terna enviada por el Presidente de la República; y, 2; de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia).</p> <p>Periodo de dos años con posibilidad de reelección.</p> <p><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1993). Art. 144.</b></p> <p>Siete vocales elegidos por el Congreso Nacional (3 elegidos por el Congreso de fuera de su seno; 2 de terna enviada por el Presidente de la República; y, 2; de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia).</p> <p>Periodo de dos años con posibilidad de reelección.</p> <p><b>Constitución 1998. Art. 209.</b></p> <p>Siete vocales principales (y 7 suplentes), elegidos por el Congreso Nacional de ternas enviadas por los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional.</p> <p>Periodo de cuatro años con posibilidad de reelección.</p> |
|                                                   | Fondo Partidario Permanente (FPP)                                                                                              |                                                    | <p><b>Financiamiento público para partidos:</b> Umbral de 0,04% de los votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.</p> <p><b>Distribución:</b> 60% en partes iguales a cada partido, 40% proporcional a votación en las últimas elecciones pluripersonales nacionales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                   | Fondo de Reposición del Gasto Electoral                                                                                        |                                                    | <p>Atado a elecciones presidenciales nacionales, y a elecciones de mitad de periodo.</p> <p>Distribución en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales nacionales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Mecanismos de validación de la constitucionalidad | Mecanismo para revisión y garantía de la constitucionalidad de normas emitidas                                                 | Tribunal de Garantías Constitucionales (1980-1998) | <p><b>Constitución 1979. Art. 140</b></p> <p>Conformado por once miembros (3 elegidos por la Cámara Nacional de Representantes; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; el Procurador General; el Presidente del Tribunal Supremo Electoral; un</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |





Tabla N.º 2

Prerrogativas partidistas y ámbitos de incidencia

| Ámbito del Estado                                 | Prerrogativa | Instituciones | Conformación institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------|--------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mecanismos de validación de la constitucionalidad |              |               | <p>representante del Presidente de la República; un representante de los trabajadores; un representante de las cámaras de producción; y, dos representantes por la ciudadanía, elegidos por sendos colegios electorales: uno integrado por los alcaldes cantonales y otro por los prefectos provinciales).</p> <p>Periodo de un año con posibilidad de reelección.</p> <p><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1984). Art. 140.</b></p> <p>Conformado por once miembros. Congreso Nacional elige: tres de fuera de su seno, ocho de ternas enviadas con la siguiente configuración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos por el Presidente de la República;</li> <li>• Dos por la Corte Suprema de Justicia;</li> <li>• Dos por la ciudadanía, designadas por sendos colegios electorales;</li> <li>• Uno por los alcaldes cantonales</li> <li>• Uno por los prefectos provinciales;</li> <li>• Uno por las centrales nacionales de trabajadores;</li> <li>• Uno por las Cámaras de la Producción.</li> </ul> <p>Periodo de dos años (no se especifica la posibilidad de reelección).</p> <p><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1993). Art. 143, 144.</b></p> <p>Conformado por once miembros.</p> <p>Congreso Nacional elige: tres de fuera de su seno, ocho de ternas enviadas con la siguiente configuración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos por el Presidente de la República;</li> <li>• Dos por la Función Judicial;</li> <li>• Uno por los alcaldes;</li> <li>• Uno por los prefectos provinciales;</li> <li>• Uno por las centrales de trabajadores;</li> <li>• Uno por las cámaras de la producción.</li> </ul> <p>Periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección indefinida.</p> |







Tabla N.º 2

Prerrogativas partidistas y ámbitos de incidencia

| Ámbito del Estado                                 | Prerrogativa                                                                                                                                          | Instituciones                       | Conformación institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mecanismos de validación de la constitucionalidad | Conocimiento y resolución ante demandas de inconstitucionalidad sobre leyes, actos administrativos de autoridades, dirimir conflictos de competencia. | Tribunal Constitucional (1998-2008) | <b>Constitución 1998. Art. 275</b><br>Conformado por nueve miembros.<br>Congreso Nacional elige dos representantes, y además escoge: <ul style="list-style-type: none"><li>• Dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República.</li><li>• Dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno.</li><li>• Uno, de la terna enviada por los alcaldes y los prefectos provinciales.</li><li>• Uno, de la terna enviada por las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional.</li><li>• Uno, de la terna enviada por las Cámaras de la Producción.</li></ul> Periodo de 4 años.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Mecanismos de administración de la justicia       | Designación de magistrados                                                                                                                            | Corte Suprema de Justicia (CSJ)     | <b>Constitución 1979. Art. 101.</b><br>Magistrados designados por la Cámara Nacional de Representantes.<br>Periodo de 6 años posibilidad de reelección.<br><br><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1984). Art. 101.</b><br>Magistrados elegidos por el Congreso Nacional.<br>Periodo de 4 años posibilidad de reelección.<br><br><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1993). Art. 104.</b><br>“El Congreso Nacional elegirá a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos, previo informe de la Comisión de Asuntos Judiciales. Durarán seis años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos indefinidamente. Serán renovados parcialmente, cada dos años, en una tercera parte. Sus atribuciones y las causas de su remoción estarán contempladas en la Constitución y la Ley.” |





Tabla N.º 2

Prerrogativas partidistas y ámbitos de incidencia

| Ámbito del Estado                           | Prerrogativa | Instituciones | Conformación institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------|--------------|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mecanismos de administración de la justicia |              |               | <p><b>Constitución 1979. Art. 101.</b><br/>Magistrados designados por la Cámara Nacional de Representantes.<br/>Periodo de 6 años con posibilidad de reelección.</p> <p><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1984). Art. 101.</b><br/>Magistrados elegidos por el Congreso Nacional.<br/>Periodo de 4 años con posibilidad de reelección.</p> <p><b>Constitución 1979, codificada, con enmiendas (1993). Art. 104.</b><br/>“El Congreso Nacional elegirá a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos, previo informe de la Comisión de Asuntos Judiciales. Durarán seis años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos indefinidamente. Serán renovados parcialmente, cada dos años, en una tercera parte. Sus atribuciones y las causas de su remoción estarán contempladas en la Constitución y la Ley.<br/>Los miembros de la Comisión de Asuntos Judiciales serán nombrados por el Congreso Nacional en pleno.<br/>Los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán presentados, en números iguales, por el Congreso Nacional, el Presidente de la República y la Función Judicial;<br/>El Congreso Nacional elegirá adicionalmente al Magistrado alterno, que sustituirá a quien fuere designado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.<br/>Los candidatos del Presidente de la República y de la Función Judicial serán presentados en listas, de acuerdo con lo señalado en la ley. Si uno o más candidatos constantes en las listas no reunieren los requisitos exigidos por la Constitución y la Ley, el Congreso Nacional podrá solicitar su sustitución.<br/>(...)<br/>Las vacantes serán llenadas interinamente por la Corte Suprema de Justicia, en pleno. Los magistrados designados continuarán en funciones prorrogadas hasta cuando el Congreso Nacional elija a los titulares.”</p> <p><b>Constitución 1998. Art. 202</b><br/>Designación de vacantes con voto de 2/3 de la CSJ (selección alternada entre ejercicio de la judicatura, docencia universitaria o libre ejercicio profesional).<br/>Periodo indefinido.</p> |

**Fuente:** Constitución Política de la República del Ecuador, 1979; Constitución Política de la República del Ecuador, 1979 Codificación 1984; Constitución Política de la República del Ecuador, 1979 Codificación 1993; Constitución Política de la República del Ecuador, 1998; Verdesoto *et al.*, 2004. Elaboración propia.



Por una parte, en estas condiciones, se puede aseverar que la actuación de los partidos incentivó a que el régimen democrático se configurara alrededor de “... máquinas electorales articuladas por lealtades personales –e incluso familiares– a un líder” (Andrade, 2004: 24) que habían estado parcialmente inactivas en el periodo de la dictadura. Por otra, la diversidad de clivajes en torno a los que se configura la política ecuatoriana (ver Tabla N.º3) provocará una amplia diversidad de partidos, que adolecen de una pobre representatividad y limitada capacidad para adquirir representaciones numéricamente significativas, ideológicamente diversas y territorialmente abarcentes. Básicamente existirán partidos de la Sierra y de la Costa, diluidos ideológicamente, con una presencia congresal que no facilitará la creación de mayorías por el elevado número promedio de partidos (ver Tabla N.º 4).

Todas estas circunstancias, en última instancia, crean las condiciones para que se configure un sistema de partidos “catch all” o “atrapatodo” que “sacrifica (...) una penetración ideológica más profunda a una irradiación más amplia y a un éxito electoral más rápido” (Kirchheimer, 1980: 331), lo que se suma a las condiciones de cartel bajo el que operan, toda vez que existe “... interpenetration of party and state, and also (...) a pattern of inter-party collusion” (Mair, 1997: 108), como lo prueban –solo como ejemplo– los problemas que surgían en cada proceso de designación de magistrados para la Corte Suprema de Justicia. Dicho con suma claridad,

In short, the state, which is invaded by parties, and the rules of which are determined by the parties, becomes a fount of resources through which these parties not only help to ensure their

**Tabla N.º 3**

**Clivajes en el sistema de partidos**

| <b>Clivaje</b>                             | <b>Estrategias partidistas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Territorial-cultural<br>Sierra/Costa       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Explotación de las diferencias culturales.</li><li>• Dinámicas de vinculación entre partido, grupos de interés y ciudadanos responde a una estructura histórica.</li><li>• Dependencia simbólica de hitos (la capital política vs. la capital económica) con reminiscencia histórica.</li></ul> |
| Étnico-social<br>Especificidad/Generalidad | <ul style="list-style-type: none"><li>• Diversidad étnica en un proceso de lenta aceptación/visibilización.</li><li>• Criterios de atención a problemas de exclusión varían en cuanto a los involucrados y la extensión del tratamiento que se les da.</li></ul>                                                                        |
| Centralidades políticas<br>Urbano/Rural    | <ul style="list-style-type: none"><li>• “Urbanización” de la oferta política.</li><li>• Equiparación de demandas rurales a las étnicas-sociales.</li></ul>                                                                                                                                                                              |
| Capitalidad/ Periferia                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Enfoque primordial en capitales.</li><li>• Fortalecimiento de estructuras cerradas y reiterativas en las periferias.</li></ul>                                                                                                                                                                  |

**Fuente:** Freidenberg y Alcántara, 2001; Pachano, 2008a; Verdesoto, 2014. Elaboración propia.



own survival, but through which they can also enhance their capacity to resist challenges from newly mobilized alternatives. The state in this sense, becomes an institutionalized structure of support, sustaining insider while excluding outsiders. No longer simple brokers between civil society and the state, the parties now become absorbed by the state. From having assumed the role of trustees, and then later of delegates, and then later again, in the heyday of the catch – all party, of entrepreneurs, parties have now become semi – state agencies (...)

With this new approach (...) winning or losing may make less difference to a party's political objectives because of the absence of great policy battles... for while there could be only one policy at a time, all of the parties can survive together. It is in this sense that the conditions become ideal for the formation of a cartel in which all the parties share in resources, and in which all survive (Mair y Katz, 1997: 106 - 107).

Aquella única política, entonces, se vuelve la preservación del acceso a los recursos de poder del Estado, lo que va a condicionar las acciones partidistas al mantenimiento

de dicha agenda. Si bien este sistema probará su eficiencia en el corto plazo, al largo, debilitará la base de identificación partidista con la ciudadanía.

El periodo de crisis en el sistema (1996-2006) demostrará que cada vez más, los partidos se alejarán de los electores y carecerán, por tanto, de capacidad de intermediación efectiva, provocando bloqueos que se resolverán únicamente mediante la adopción de medidas de constitucionalidad cuestionable, y amparadas en el aval que los militares podían prestar a estas.

Cuando se diseñó la institucionalidad postransicional se garantizó la restricción de la intervención de actores ajenos al *establishment*; coherente con la lógica del cartel, esto permitía contar con actores seguros para el sistema, y aseguraba que de esta manera ellos jugarían según las reglas establecidas, y aceptarían los costos implícitos tanto de asumirlo, como de romper con él. Aun cuando de partida un actor hubiera aceptado las reglas de funcionamiento, la creación y mantenimiento de mecanismos punitivos ante la eventual ruptura de los pactos garantizaba cohesión por vía de la coerción (Durkheim, 1968) y, por lo tanto, reducía los incentivos para el disenso. Ello mantuvo en funcionamiento al sistema incluso en su periodo de crisis.

Tabla N.º 4

Índice de Rae y el Número Efectivo de Partidos (NEP)

| 1979 | 1984 | 1986 | 1988 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2002 | 2006 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 4,03 | 6,1  | 7,58 | 4,41 | 6,68 | 5,85 | 5,06 | 4,92 | 7,54 | 5,84 |

Fuente: Pachano, 2008a; Freidenberg, 2008; Machado Puertas, 2007.

Finalmente, la democracia que tantas expectativas generó en sus inicios, termina por convertirse en una democracia delegativa (O'Donnell, 2011), bajo la cual el sistema procurará desplazar a las instituciones encargadas del *accountability* horizontal hacia posiciones de irrelevancia, utilizando dispositivos de múltiple naturaleza, ya sea desfinanciándolas o

restringiendo en extremo sus capacidades. En el caso ecuatoriano, tales intenciones generan múltiples tensiones entre los partidos, pero se debe resaltar que las FF.AA. no intervienen sobre estas, sino *in extremis*, y de manera intermitente, manteniendo como única intención “proteger” el “adecuado” funcionamiento del sistema.



## Dependencia de la trayectoria y coyunturas críticas

Como se ha consignado anteriormente, el institucionalismo histórico asume que las instituciones operan en una determinada vía a partir de su historia particular. El concepto de “dependencia de la trayectoria” supone que en el tiempo, una institución cumplirá con las mismas acciones y adoptará los mismos mecanismos para atender los diversos temas de su cotidianidad e incluso resolverá las situaciones de crisis de maneras siempre equivalentes. No obstante, existen momentos de crisis –coyunturas críticas, según la teoría– que llevan a demandar a la institución que se adopten otras vías para resolver los problemas. En la mayoría de los casos, las instituciones superan la crisis y retornan a su trayectoria sin que ello implique cambios sustanciales a su naturaleza (equilibrio punteado), pero en condiciones extraordinarias, las instituciones se verán forzadas a transformarse sustancialmente (Mahoney y Thelen, 2010; Sanders, 2006; Immergut, 2005; Hall y Taylor, 1996). En el caso en estudio, los periodos de crisis de 1997, 2000 y 2005 llevaron a que se procuren transformaciones institucionales que tienen como ejemplo claro a la Constitución de 1998, en la que el tipo de transformación para la relación Ejecutivo-Legislativo es mínima, mientras que en cuanto a la conducción de la defensa se mantiene la trayectoria

–como se observará más adelante– por lo que no es posible considerar a tales coyunturas críticas como originadoras de transformaciones institucionales. Otra forma de promover tales transformaciones, sin embargo, está en el rol del liderazgo (Immergut, 2005), un hecho que se podría presumir decisivo en el escenario que surge a partir de 2007, pero que dada la poca distancia existente al momento, impide aseveraciones más definitivas. Dejando de lado el campo más amplio de valoración sobre la amplitud de la transformación institucional para otros campos de la política, cabe centrarse en la dimensión de la misma en cuanto a la conducción del sector defensa.

La Constitución de 2008 asumió una clara posición en relación al problema del control civil sobre las Fuerzas Armadas al restringir las posibilidades de acción militar en la resolución de conflictos derivados de la operación del sistema de partidos. Esta restricción básicamente se enfocó en la redefinición de las misiones constitucionales otorgadas a las Fuerzas Armadas, eliminando la facultad de interpretación y creando un marco normativo “cerrado”. Es importante resaltar que la redacción constitucional de las misiones de Fuerzas Armadas tuvo cambios muy ligeros entre 1830 y 1998. Recién la Constitución 2008 reestructura tal texto y traza una delimitación estricta en tal definición (Ver Tabla N.º 5).

Tabla N.º 5

### Misiones constitucionales de Fuerzas Armadas

| 1830                                                                                                              | 1835                                                                                              | 1979 <sup>8</sup>                                                                                                                                | 1998                                                                                                         | 2008                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artículo 51.- El destino de la fuerza armada es defender la independencia de la patria, sostener sus leyes</b> | Art. 88.- La fuerza armada es esencialmente obediente, y su destino es, defender la independencia | Art. 128.- La Fuerza Pública está destinada <b>a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del</b> | Art. 183.- Las <b>Fuerzas Armadas</b> tendrán como <b>misión fundamental la conservación de la soberanía</b> | Art. 158.- Las Fuerzas Armadas tienen como misión <b>fundamental la defensa de la soberanía y la integridad</b> |



8 Si bien este Texto Constitucional fue aprobado mediante referéndum el 15 de enero de 1978, entró en vigencia el 27 de marzo de 1979. Para los fines de este documento, se la identificará como “Constitución de 1979”, por ser el año en que se concreta el retorno a la democracia en Ecuador con la asunción de la Presidencia de la República el 10 de agosto de tal año.



Tabla N.º 5

Misiones constitucionales de Fuerzas Armadas

| 1830                                                                                                                                                                               | 1835                                                                                                                                                                          | 1979 <sup>8</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1998                                                                                                                                                                          | 2008                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>y mantener el orden público. Los individuos del ejército y armada están sujetos en sus juicios a sus peculiares ordenanzas. (Congreso Constituyente, 1830) (Énfasis propio)</b> | y libertad del Estado, <b>mantener el orden público, y sostener la observancia de la Constitución y las Leyes.</b> (Convención Nacional Constituyente, 1835) (Énfasis propio) | <b>Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico.</b> Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional. (Primera comisión de reestructuración jurídica del Estado, 1978) (Énfasis propio) | <b>nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico...</b> (Asamblea Nacional Constituyente, 1998) (Énfasis propio) | <b>territorial.</b><br>(...)<br>(Asamblea Constituyente, 2008) (Énfasis propio) |

Elaboración propia.

Este punto se torna importante para ubicar el contexto de la cuestión control sobre las Fuerzas Armadas. Haciendo una generalización exagerada, se podría plantear la permanente posibilidad de intervención castrense sobre los asuntos políticos, amparada bajo disposiciones constitucionales que garantizaban la misión de mantenimiento de las leyes y del orden público. Esta aproximación, sin embargo, es ingenua porque 1) las intervenciones militares sobre la democracia no requieren de una justificación constitucional, sino que por esencia suponen la ruptura de ésta y, 2) estas intervenciones no ocurrían solamente como la encarnación de un deseo institucional particular (o por lo menos no en todos los casos), sino que se verificaban como el fruto de la operación de un sistema político en el que se involucran otros actores.

Esta serie de modificaciones, en primer lugar, guarda relación con la reducción de los espacios favorables a la intervención de Fuerzas Armadas como instancia de resolución de conflictos políticos pues se retira, como se observó, la disposición que las considera garantes

del orden jurídico del país. En segundo lugar, por el cambio de percepciones ante la conflictividad territorial interestatal, se tiende a buscar la construcción de una institucionalidad supranacional de carácter regional (fundamentalmente el Consejo de Defensa Suramericano, y la misma estructura de Unasur), como instancia destinada a la resolución de conflictos potenciales. En tercer lugar, se han delimitado nuevas amenazas a la seguridad estatal, encarnadas principalmente en organizaciones criminales desterritorializadas que pueden actuar con mayor agilidad que las instituciones tradicionales. Cuarto, se ha procurado racionalizar y controlar con mayor cercanía a las acciones militares mediante el fortalecimiento de la planificación estatal, intentando mantenerlas en un nivel especializado y exclusivo de acción.

Esta modificación del rol militar siempre se presenta a discusión; prueba de esto es el debate que se generó en la Asamblea Constituyente de Montecristi, en la cual el general de División, Jorge Peña Cobeña, entonces subsecretario de Defensa Nacional e integrante de





la Comisión de Alto Nivel designada por las Fuerzas Armadas y pocos años después comandante general del Ejército, manifestó que las FF.AA. estaban dispuestas a “aceptar democráticamente dejar de ser garantes del ordenamiento jurídico”, recalando que “nosotros somos garantes del orden constituido, conste o no en la Constitución” (*El Universo*, 2008).

A finales del presente año, en la Asamblea Nacional tendrá lugar el Segundo Debate de la Enmienda Constitucional, que viabilizará la permanente participación militar en asuntos de seguridad interna; es así como se ha planteado sustituir en el Artículo 158, segundo inciso por el siguiente: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad nacional y complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley” (Asamblea Nacional, 2014a). Esta modificación será importante en la medida en que podrá dar un margen legal a la actuación del militar en el cumplimiento de misiones y tareas que cada vez están en expansión, pese a que no se relacionan directamente con su naturaleza profesional.

En esta línea de ideas, el Gobierno Nacional buscó, a través de la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, promover un marco legal claro que ampare la participación de las Fuerzas Armadas en las múltiples misiones y tareas que cumplen además de las fundamentales; en ese sentido fue reformada la citada Ley, añadiéndose el siguiente artículo innumerado: “Art...- Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.- Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando estableciendo las directivas y protocolos necesarios” (Asamblea Nacional, 2014b). Esta modificación del marco legal tiene críticas y posibles incongruencias, como, por ejemplo, establecer que los ministros de Defensa y del Interior coordinarán las fuerzas “bajo su

mando”, lo que está alejado tanto de la normatividad como del sentido común.

Ante la insurrección de efectivos policiales de septiembre de 2010, se pone en cuestión la racionalidad de la estructura que separaba con severidad las misiones de la Policía y las Fuerzas Armadas. A ello se puede sumar un incremento de las acciones criminales a nivel regional, especialmente en los ámbitos de crimen organizado y narcotráfico, todo lo que conduce a repensar la posibilidad de uso de las Fuerzas Armadas en misiones internas. El problema del control se da por descartado en tanto se asume que la presencia de ministros civiles al frente de la institución militar garantiza la civilidad en la conducción. En ese contexto, la designación de cuadros con un fuerte perfil político no representa un problema para la institución militar –especialmente en el sentido de la politización– en tanto ésta fortalece sus procesos de profesionalización y adquiere la posibilidad de ampliar y mejorar su equipamiento. Sin embargo, existen elementos vinculados a misiones en la seguridad integral que llevan a cuestionamientos internos sobre la naturaleza profesional de la institución y su posición frente al mando político. En tal sentido, la carencia de experticias específicas en el tema constituye un problema central para la consolidación de los mecanismos de conducción civil.

Otro aspecto legal que quizás pasa por desapercibido pero que es muy importante es la eliminación de la anterior administración del sistema de justicia militar; así, la Constitución de 2008, en su Art. 160 indica: “(...) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley” (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 160); además, el Art. 188 señala “En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria, las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento” (Asamblea Constituyente, 2008,



Art. 188). Al determinarse la unidad jurisdiccional, desapareció la administración de justicia militar y el fuero; esto tuvo efectos inmediatos disciplinarios y administrativos, ya que las condiciones de normas en tiempo y sanción debieron adaptarse a la justicia común. Todavía no se han implementado las salas especializadas y, en ese sentido, la administración de justicia en el ámbito militar y policial solo está implementada como instancia de apelación en las salas de la Corte Nacional y no en las especialidades que son las de Primera y Segunda Instancia; esto habría generado un espacio de impunidad ya que no se sancionan delitos en las referidas instancias.

Por otro lado, dentro de las reformas que trajo el nuevo marco legal constitucional, con incidencia directa en el cumplimiento de las misiones y tareas de las Fuerzas Armadas, está la que se refiere al Servicio Militar y que se especifica en el Art. 161: “El servicio cívico-militar es voluntario. Este servicio se realizará en el marco del respeto a la diversidad y a los derechos, y estará acompañado de una capacitación alternativa en diversos campos ocupacionales que coadyuven al desarrollo individual y al bienestar de la sociedad. Quienes participen en este servicio no serán destinados a áreas de alto riesgo militar” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 161).

La aplicación del Art. 161 tuvo efectos inmediatos en la conducción militar, tanto en lo operativo como

en el campo administrativo. En este sentido, es preciso relieves que aproximadamente el 40% de las Fuerzas Armadas estaban integradas por ciudadanos que realizaban el servicio militar, lo cual era fundamental en cuanto al pie de fuerza de las unidades militares desplegadas en el territorio nacional; además, la calidad de su entrenamiento y actividades en el año de conscripción eran decisivos para conformar reservas, en especial para el Ejército.

Esto se vio seriamente afectado cuando la Constitución establecía la prohibición de que sean empleados en áreas de alto riesgo militar y aún más, cuando los actuales lineamientos políticos de la Defensa, aduciendo motivos de ahorro económico, determinaron la reducción del personal de conscriptos tanto en tiempo –de 1 año a 6 meses–, como en efectivos. “En el mes de julio de 2014 se inició la reducción del número de ciudadanos acuartelados. (...) Esto constituye una reducción del 43% comparado con el total de conscriptos permanentes del año 2013 que alcanzó a 17.500. A finales de año se licenciaron 4.570 conscriptos (...)” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015: 63). Con esta situación, no solo se afectaba al funcionamiento operativo de las FF.AA., en especial del Ejército, sino también se comprometía la calidad y cantidad de reservas militares.

Las variaciones más importantes en la normatividad legal se presentan en la Tabla N.º 6:

**Tabla N.º 6**

**Índice de Rae y el Número Efectivo de Partidos (NEP)**

| Marco legal                                    | Enunciado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Consecuencias                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución de la República del Ecuador, 2008 | <p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> | <p>Desaparece la misión fundamental de la garantía del ordenamiento jurídico del Estado.</p> <p>Caracteriza a las FF.AA. como institución de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> |







Tabla N. ° 6

Índice de Rae y el Número Efectivo de Partidos (NEP)

| Marco legal                                                       | Enunciado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Consecuencias                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informe Primer Debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional. | “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad nacional y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Señala un amplio rol que legalizará la participación de FF.AA. en misiones y tareas internas.                                                                                                                            |
| Constitución de la República del Ecuador, 2008                    | Art. 160.- (...) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley.                                                                                                                                                            | Eliminación de la administración de justicia militar.<br><br>Posibilidad de impunidad en delitos que cometen elementos de FF.AA., al no haberse implementado las salas especializadas.                                   |
|                                                                   | Art. 188.- En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria. Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento.<br><br>En razón de la jerarquía y responsabilidad administrativa, la ley regulará los casos de fuero.                                                                                                                                                                                            | Eliminación de los tribunales disciplinarios y penales del fuero militar.<br><br>Ausencia de protección legal ante situaciones complejas producto del ejercicio de la profesión militar.                                 |
|                                                                   | Art. 161.- El servicio cívico-militar es voluntario. Este servicio se realizará en el marco del respeto a la diversidad y a los derechos, y estará acompañado de una capacitación alternativa en diversos campos ocupacionales que coadyuven al desarrollo individual y al bienestar de la sociedad.<br><br>Quienes participen en este servicio no serán destinados a áreas de alto riesgo militar.<br><br>Se prohíbe toda forma de reclutamiento forzoso.                                                                                                                            | Impacto directo en el funcionamiento operativo y administrativo de Fuerzas Armadas.<br><br>Afectación al sistema de Reservas.                                                                                            |
| Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado       | Art. Innumerado.- Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.- “Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando estableciendo las directivas y protocolos necesarios”. | Esta reforma legal podría viabilizar el empleo legal de las FF.AA., en apoyo a la Policía Nacional.<br><br>Tiene algunas incongruencias que complican su aplicación; por ello, será necesaria la reforma constitucional. |

Fuente: Asamblea Constituyente, 2008; Asamblea Nacional, 2014a; Asamblea Nacional, 2014b. Elaboración propia.



Ello lleva a afinar la reflexión, restringiendo incluso el tiempo que involucra, al comprendido entre la transición a la democracia y la promulgación del más reciente Texto Constitucional, con el fin de ubicar algunos elementos de la naturaleza de la operación militar sobre la democracia, y ponderar la manera como el régimen democrático pensó en los límites de acción, y la discrecionalidad de operación de las Fuerzas Armadas. Por lo señalado, se plantean las siguientes premisas que servirán para ordenar la discusión y revelar el enfoque desde el cual se busca establecer esta agenda de reflexión sobre la cuestión del control, así:

1. Las instituciones operan dentro de entornos políticos que marcan, inevitablemente, el sentido de sus acciones.
2. El control comprende el grupo de dispositivos de origen institucional, pero también aquellos de naturaleza social, que delimitan la acción posible de los actores, y que trazan mecanismos para desarrollar agendas. En este sentido, la preocupación por el control no debe centrarse en la existencia de ministros de defensa civiles, sino en el tipo de relación que se ha trazado entre FF.AA.-Ejecutivo-Legislativo, en tanto son las instancias que se encargarán de dibujar esos límites, implementarlos y asegurar su cumplimiento.
3. La estructura bajo la que operan las instituciones se rige por disposiciones jurídicas pero también por las tensiones políticas que marcan su cotidianidad. De esta manera, el cambio de legislación no supone necesariamente cambio en sus acciones, aunque existen influencias difíciles de soslayar.

### ***Aproximación teórica: las Fuerzas Armadas a partir de la sociedad del riesgo***

Desde 1998, el mundo comenzó a experimentar cambios significativos que determinaron el fin del anteriormente conocido “orden mundial bipolar”. Esto significó la búsqueda inmediata de nuevos referentes estratégicos y, consecuentemente, la vigencia

de una nueva agenda de seguridad internacional; como resultado de esto, los Estados y sus instituciones se vieron obligados a transformarse y modernizarse.

El paradigma estratégico que alumbró la Guerra Fría, de prevención, disuasión y respuesta, ya era modificado y las diferencias entre seguridad y defensa eran menos precisas y menos importantes. En este sentido, separar lo interno de lo externo en cuando a defensa, ya era algo irrelevante ante la complejidad e incertidumbre de los nuevos tiempos. La pos Guerra Fría llegaba acompañada de nuevos retos, se advertía ya el abandono del concepto Estado-centrista de la defensa y entraba en plena vigencia el concepto de seguridad humana, con la persona como centro de preocupación y dedicación. Ante estos cambios, fue imperativo para los Estados y las sociedades pensar la forma de adaptar a sus Fuerzas Armadas en cuanto a organización, doctrina, cultura, desarrollo tecnológico.

La adaptación de los Estados y su forma de respuesta a los nuevos imperativos de los asuntos internacionales, a las realidades geoeconómicas provocaba todo un cuestionamiento de criterios y opiniones. Las nuevas percepciones de amenazas nacionales, regionales y globales originaron una transformación en los asuntos militares; incluso algunos pensadores mencionaban la vigencia de una edad posmilitar. Para M. Shaw (2014: 28), la declinación de la participación militar en Occidente y en otras partes del mundo, además de otros cambios relacionados con la globalización, transformaron el escenario en el que actúan las organizaciones militares.

Para Callaghan, Dandeker y Kuhlmann (2004: 11 y 13), la amenaza de grandes guerras entre Estados industrializados ha disminuido, mientras que las nuevas dimensiones de seguridad desmilitarizada pasan a primer plano ya que se presentan riesgos globales como crecimiento demográfico, contaminación global, crisis humanitarias, refugiados, etc., ante los cuales se tiene que pensar cómo la institución militar puede ser utilizada efectivamente en apoyo a las políticas del Estado. Es preciso que las Fuerzas Armadas se adapten al nuevo ambiente estratégico de las relaciones internacionales, así como a una sociedad en constantes cambios y, por tanto, su respuesta ante



el contexto estratégico solo es posible a través de la construcción de organizaciones militarmente efectivas, que evidencien sus actividades ante la sociedad que las financia, garantizando la respuesta de las instituciones armadas a valores sociales más amplios; para ello se tiene que propender a un difícil equilibrio ya que algunas veces estos dos ejes se contraponen (Callaghan, Dandeker y Kuhlmann, 2004: 17-19).

En este contexto, las Fuerzas Armadas en algunos países han ido dejando de ser instituciones basadas en valores y se han convertido en organizaciones de carácter técnico.

A continuación, el Gráfico N.º 1 ilustra el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas en la pos Guerra Fría.

**Gráfico 1**

**Proceso de modernización en las Fuerzas Armadas de la pos Guerra Fría**



**Fuente:** Adaptado de Callaghan, Dandeker y Kuhlmann (2004).



Al caracterizar la sociedad posmilitar, M. Shaw (2004: 44-46) establece que el Estado-nación clásico estuvo asociado con el concepto de guerra total, con una organización militar que privilegiaba el empleo de grandes ejércitos y con una idea de militarización de la sociedad propia de su cultura. Estas condiciones cambiaron con los aportes de la alta tecnología y el desenlace de estas circunstancias fue la rápida obsolescencia de los ejércitos masivos y, por tanto, del clásico servicio militar: la escasa probabilidad de guerras convencionales terrestres, el imperativo de mejorar el soporte tecnológico de los ejércitos y la necesidad de abaratar costos de mantenimiento de un pie de fuerza cada vez menos necesario y poco eficaz, así como la tendencia de evitar el empleo de ciudadanos (conscriptos) en actividades de riesgo, marcó la crisis del servicio militar; en cambio, apareció la necesidad de contar con importantes fuerzas de reserva como parte de la capacidad estratégica de movilización militar.

Incluso a decir de A. Silver (1994: 320), los ejércitos estructurados sobre la base de la conscripción están mal adaptados a las nuevas Fuerzas Armadas, cuyo modelo exige respuestas rápidas a las contingencias, mismas que se encuentran inmersas en situaciones de creciente complejidad e incertidumbre; por lo tanto, el ambiente de empleo actual exige fuerzas altamente versátiles y el dominio de armas complejas y letales. Von Bredow (2004: 91-92) va más allá al afirmar que existe una tendencia a deshacer el prestigio del servicio militar obligatorio y la prioridad de la defensa territorial; los conscriptos no se encuentran bien equipados para las operaciones militares que se dan

para resolver problemas complejos como protección de minorías, problemas étnicos, acciones ante intentos de genocidio, etc.

Para C. Dandeker (2004: 54-55), las Fuerzas Armadas, por efecto de cambios en los contextos nacionales e internacionales, enfrentan modificaciones significativas en su rol y empleo; por ello tuvieron que disminuir, aligerar y flexibilizar su estructura, a la vez que se vieron obligadas a cumplir una variedad de misiones en paz y en guerra. Por ello, el modelo de las Fuerzas Armadas actuales se orienta a contar con la capacidad de responder a escenarios que requieran de la amenaza o el uso de la fuerza con recursos financieros limitados independientemente del escenario geográfico y de las connotaciones de coyuntura política.

Ya se subrayó la imperiosa necesidad de transformar las organizaciones militares en correspondencia a los evidentes cambios del escenario de seguridad y defensa, en especial a las nuevas misiones y funciones que en los ámbitos mundial, regional y nacional van asumiendo las Fuerzas Armadas, así como también a esta tendencia a convertir a las organizaciones en entes eficaces, efectivos y acordes no solo a los requerimientos del sector defensa, sino también a la realidad económica de los países.

La transformación militar actual, según W. Colom (2008: 108, 109), involucró cambios significativos y evidentes en lo referente a la transformación tecnológica, en aspectos organizativos y en cuanto a doctrina, los cuales se presentan en la Tabla N.º 7:

**Tabla N.º 7**

**La transformación militar en la actualidad**

|                                                 |                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transformación tecnológica                      | Referente a las tecnologías de la información y comunicaciones, uso de armamento de precisión e inteligente, sistemas C4ISR, furtividad, satélites, medios de ciberdefensa, etc.        |
| Cambios organizativos y de estructura de fuerza | Orientados a contar con un menor número de tropas, reemplazando lo cuantitativo por lo cualitativo y enfrentar a la vez una mayor variedad de misiones, priorizando el empleo conjunto. |
| Cambios doctrinales                             | Involucra nuevos procedimientos basados en la conducción conjunta y adaptada a los escenarios estratégicos e innovaciones tecnológicas.                                                 |

**Fuente:** Adaptado de Colom (2008).



Uno de los cambios doctrinales más importantes y que generaron una inmediata respuesta organizativa, fue la adopción de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects-Based Operations-EBO*) que, según su definición original, “constituyen un proceso que busca obtener un resultado o efecto estratégico sobre el adversario mediante la combinación e integración de las distintas capacidades militares y no militares a disposición del Estado en todos los niveles de conflicto” (Colom, 2008: 167); esto pasó a constituirse en un concepto central en la transformación de los asuntos militares y a partir de la Guerra del Golfo, en 1991, se aplicó en los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y después se instituyó en otros países.

Con el propósito de aplicar estos nuevos imperativos doctrinarios, fue necesario el desarrollo de la planificación por capacidades, con el fin de alcanzar los efectos deseados. Esto marcó nuevas alternativas y también nuevos retos a las organizaciones militares, acostumbradas a modelos de planificación más o menos estables y poco flexibles, mismos que se contentaban con referenciarse en las probables amenazas, factores de riesgo y desequilibrio. Este desarrollo de las capacidades estratégicas y militares pasó a ser el nuevo reto de toda organización militar que se precie de ser moderna y que se oriente al cumplimiento de sus misiones y tareas. En este contexto, tienen que desarrollar nuevas capacidades y fortalecer las existentes, sobre la base de la construcción de escenarios de cooperación y conflicto, en los que se caractericen las amenazas,

riesgos y posibilidades de cooperación en materia de seguridad y defensa. Obtener estas capacidades es imperativo para que las Fuerzas Armadas actúen favorablemente en el espectro de conflictos y que, con sus operaciones, cumplan los efectos deseados.

### ***Las Fuerzas Armadas en el Ecuador del siglo XXI: nuevos roles y funciones en expansión***

Sobre la base de las consideraciones teóricas y legales abordadas anteriormente y con la tendencia ecuatoriana de emplear a las Fuerzas Armadas en multiplicidad de misiones –muchas veces por aspectos de coyuntura política que buscan evidenciar, por parte de los gobiernos, su interés en solucionar problemas a partir del aprovechamiento de las capacidades de una institución que, además de su organización y medios logísticos, posee el mayor nivel de credibilidad en el país<sup>9</sup>; por otra parte, las instituciones y organismos del Estado que tienen competencia directa con los problemas que se presentan en variados aspectos, con frecuencia son sobrepasados o todavía no poseen la infraestructura y equipamiento necesario–, la Agenda de Política de la Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2014: 38) señala 4 misiones a cumplir por las Fuerzas Armadas: 1) Garantizar la defensa de la

9 Las Fuerzas Armadas tienen un 93,6% de aceptación (Comando Conjunto, s/f).

Tabla N.º 8

#### **Misiones de las FF.AA. según la Agenda Política de la Defensa**

| <b>Misiones</b>                                                | <b>Empleo de las FF.AA.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Garantizar la defensa de la soberanía e integridad territorial | <ul style="list-style-type: none"><li>• Operaciones militares de vigilancia y control de los espacios terrestre, marítimo y aéreo</li><li>• Operaciones militares para la defensa de la soberanía e integridad territorial</li><li>• Operaciones de protección del espacio cibernético</li></ul> |





Tabla N.º 8

Misiones de las FF.AA. según la Agenda Política de la Defensa

| Misiones                                                        | Empleo de las FF.AA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Participar en la seguridad integral                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de armas</li> <li>• Operaciones de protección a las áreas de infraestructura estratégica</li> <li>• Operaciones en apoyo a la seguridad ciudadana (lucha contra el narcotráfico y delincuencia trasnacional organizada)</li> <li>• Operaciones de seguridad y control marítimo</li> </ul> |
| Apoyar al desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación e industria de la defensa</li> <li>• Operaciones de Gestión de Riesgos</li> <li>• Operaciones contra la minería ilegal</li> <li>• Apoyo a las actividades marítimas, agropecuarias, sanitarias, salud, educación, medio ambiente y de transportes</li> </ul>                        |
| Contribuir a la paz regional y mundial                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración regional</li> <li>• Cooperación internacional y Cooperación Sur-Sur</li> <li>• Medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad</li> <li>• Operaciones de ayuda humanitaria</li> </ul>                                                                                            |

**Fuente:** Ministerio de Defensa Nacional, 2014: 40. Elaboración propia.

soberanía e integridad territorial; 2) Participar en la seguridad integral; 3) Apoyar al desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías; y 4) Contribuir a la paz regional y mundial. A continuación se detalla la relación entre estas llamadas misiones y el empleo de las Fuerzas Armadas.

Para efectos de este estudio se tomará en cuenta la clasificación que mantiene el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (2014). Las Fuerzas Armadas ecuatorianas cumplen aproximadamente 17 misiones y tareas permanentes y 7 eventuales<sup>10</sup>, las mismas que, en cualquier momento y sobre la base de la coyuntura nacional, se expanden.

La misión fundamental de las FF.AA. es la protección de la soberanía y el espacio territorial, misma que cumple a partir de operaciones de vigilancia y protección de los espacios territoriales terrestre, marítimo y aéreo, además de la protección de los sectores estratégicos y la infraestructura crítica.

Las FF.AA. ejecutan 17 misiones y tareas permanentes:

- 1) Vigilancia y control del espacio terrestre; correspondiente a operaciones conjuntas que se cumplen en tierra y que tienen a cargo fundamentalmente unidades del Ejército.
- 2) Vigilancia y control de espacio aéreo; bajo responsabilidad del sistema de defensa aérea, correspondiente a operaciones conjuntas con primacía de la Fuerza Aérea.
- 3) Vigilancia y control del mar, bajo responsabilidad fundamental de la Armada.

<sup>10</sup> En el presente estudio se emplean juntos los términos “misiones” y “tareas”, toda vez que las tareas que un determinado escalón de mando establece para el escalón subordinado, para éste se transforma en misiones y, por lo tanto, siempre hay una interdependencia.



- 4) Protección de sectores estratégicos e infraestructura crítica<sup>11</sup>; correspondiente a operaciones conjuntas en todo el territorio nacional.
  - 5) Control de armas, desarrollado por las unidades de las FF.AA. en todo el territorio nacional<sup>12</sup>.
  - 6) Seguridad hidrocarburífera, misión asignada a unidades para tal efecto, en el marco del Convenio de Cooperación entre los Ministerios de Defensa y Energía para la seguridad del sistema hidrocarburífero nacional; consiste en proporcionar seguridad en las áreas de explotación, refinación, industrialización, almacenamiento y transporte, a las empresas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que desarrollan actividades hidrocarburíferas legalmente en el país.
  - 7) Apoyo al control de tráfico ilícito de combustibles y gas licuado de petróleo; esta tarea cumplen las FF.AA., en el marco del Comité Nacional de Soberanía Energética (Conse), para combatir el contrabando, el desvío ilícito y el mal uso de derivados de hidrocarburos y gas licuado de petróleo (GLP), apoyando a la Fiscalía General, Policía Nacional, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.
  - 8) Apoyo al control de la minería no autorizada; estas acciones cumplen elementos militares contra la minería ilegal, en coordinación con la Agencia Reguladora de Control Minero (Arcom).
  - 9) Seguridad y apoyo a transporte de autoridades, desplegado por las unidades aéreas de la Fuerza Aérea, Ejército y Armada.
  - 10) Desminado humanitario, desarrollado por el Comando General de Desminado en cumplimiento de los Acuerdos de Paz suscritos entre Ecuador y Perú, además de los compromisos como Estado parte de la Convención de Ottawa, sobre minas antipersonales.
  - 11) Apoyo a la gestión de riesgos, desarrollado en todo el territorio nacional. Las Fuerzas Armadas mantienen unidades militares en permanente ayuda a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos para la prevención y mitigación de los efectos provocados por desastres de origen natural y antrópico; esto se realiza en el marco del Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Defensa Nacional.
  - 12) Apoyo al Plan de Acción Nacional “Manuela Espejo” y al Programa “Joaquín Gallegos Lara”, en el marco de los compromisos de cooperación entre el Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y Secretaría Técnica de Discapacidades, mediante la participación de 279 efectivos militares de forma permanente a nivel nacional.
  - 13) Apoyo al Servicio de Rentas Internas (SRI), mediante la seguridad de fedatarios y control tributario y arancelario, en sitios peligrosos o cuando se presentan acciones de defraudación fiscal.
  - 14) Control de contrabando; tarea que se realiza en coordinación con el Servicio Nacional de Aduanas, con la participación de 1.393 efectivos militares, en patrullajes terrestres e inspecciones de control de mercadería ilegal en las fronteras.
  - 15) Apoyo en el control antidelincuencial; estas actividades se cumplen en apoyo a los organismos del Estado facultados para tal efecto<sup>13</sup>.
- 
- 11 La Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el Art. 43, referente a la protección de instalaciones e infraestructura, establece: “El Ministro de Defensa Nacional ante circunstancias de inseguridad críticas que pongan en peligro o grave riesgo la gestión de las empresas públicas y privadas, responsables de la gestión de los sectores estratégicos dispondrá a las Fuerzas Armadas, como medida de prevención, la protección de las instalaciones e infraestructura necesaria para garantizar el normal funcionamiento” (Asamblea Nacional, 2014b).
- 12 En aplicación a la Ley de Fabricación, Importación y Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.





- 16) Colaboración en la lucha contra el narcotráfico, consistente en el empleo de elementos militares en apoyo a la Policía Nacional<sup>14</sup>.
- 17) Participación en el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911. Aproximadamente 121 efectivos militares son parte de los centros del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.

En lo referente a las misiones y tareas eventuales –mismas que no son estables y que casi ninguna tienen relación ni con la naturaleza ni directamente con las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas–, son las siguientes:

- 1) Seguridad exterior en desalojos; las unidades militares en coordinación con funcionarios de la Secretaría Técnica del Comité de Asentamientos Humanos Irregulares, entrega notificaciones y apoya las acciones de desalojo que cumplen las autoridades y organismos competentes.
- 2) Seguridad a brigadas de trabajo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap) en programas como el de vacunación bovina para la erradicación de la fiebre aftosa, así como en apoyo a diversas actividades agrícolas.
- 3) Seguridad a funcionarios ambientales y actividades de control de tráfico de madera y deforestación; actividades conjuntas entre el Ministerio de Ambiente y las Fuerzas Armadas.
- 4) Compromisos binacionales; son tareas resultantes de las firmas de convenios o acuerdos binacionales de Ecuador con sus vecinos.

- 5) Transporte de kits para la evaluación de estudiantes. Las unidades militares, en coordinación con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt), proporcionan seguridad al material e instalaciones para las evaluaciones académicas de los estudiantes de último año de secundaria en todo el territorio nacional.
- 6) Apoyo a brigadas de fumigación y aeromédicas, proporcionado por las unidades militares al Ministerio de Salud Pública.
- 7) Apoyo al Consejo Nacional Electoral. Las FF.AA. apoyan al CNE en el transporte y seguridad de material e instalaciones electorales.

### ***Complejidades en el cumplimiento de las misiones: situación de las FF.AA. ante el nuevo escenario de seguridad y defensa***

El escenario de seguridad y defensa en el que en un futuro inmediato se verán inmersas las Fuerzas Armadas<sup>15</sup> no es muy promisorio; presenta situaciones de alta complejidad e incertidumbre, derivadas del difícil ambiente geoestratégico subregional complicado con la creciente expansión y poder del crimen internacional organizado. Ante esto, las Fuerzas Armadas ecuatorianas – pese a los importantes esfuerzos por recuperar su capacidad operativa que se mantuvo hasta 1998, cuando luego de la paz con Perú, el gobierno de dicha época inició un desarme unilateral– han sufrido una progresiva y peligrosa pérdida de la capacidad operativa, hecho que fue agravado con la natural obsolescencia de los sistemas de defensa, así como del material y equipo militar, a pesar del intensivo mantenimiento que se realiza para alargar su vida útil.

13 En noviembre de 2010 el Juez Vigésimo Segundo de Garantías Constitucionales dictó una medida cautelar disponiendo que las FF.AA. colaboren con el control antidelincuencial.

14 La participación está en concordancia con la Ley sobre Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas en los artículos 66, 67 y 69

15 Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas–ESPE (2015), Documentos de análisis estratégico.





Las Fuerzas Armadas continúan cumpliendo sus misiones con importantes limitaciones tecnológicas y operativas; a esto se suma la próxima reducción de su personal; en este sentido, el presidente de la República, Rafael Correa, durante el mes de junio de 2014, a través de un pronunciamiento público, dispuso la disminución progresiva de los efectivos de las Fuerzas Armadas hasta el año 2025 (Ministerio de Defensa Nacional, 2015: 62).

A las Fuerzas Armadas se les presenta una situación muy compleja debido a que, con escasos medios disponibles, con menor intensidad de entrenamiento, dotados de armamento y equipo en buena parte obsoletos y con deficiencias tecnológicas, tienen que proteger la infraestructura crítica del país y enfrentar factores de riesgo y amenazas; además, la probable finalización del conflicto interno armado colombiano encontraría a Ecuador sin haberse preparado para enfrentar la situación de posconflicto.

Las misiones que cumplen las Fuerzas Armadas en apoyo a la acción del Estado son inestables y están en expansión, variando de acuerdo a la coyuntura política y requerimientos estratégicos; sin embargo, las actividades de apoyo al desarrollo se van extinguiendo por la presencia y acción política de los organismos del Estado competentes para ello.

Pero también es importante conocer la opinión de los oficiales superiores, quienes en el futuro inmediato constituirán los mandos institucionales de Fuerzas Armadas, con relación a las misiones y tareas que actualmente cumplen: el 92,3% de los oficiales superiores de FFAA. consultados afirma que, a partir de 2010, aumentaron las misiones y tareas que cumplen las Fuerzas Armadas y el 7,7% percibe que siguen iguales. En cuanto a las misiones y tareas permanentes más importantes, los criterios son:

- Con referencia a la misión de vigilancia y control del territorio nacional, el 100% afirmó que es pertinente a la profesión militar; el 46% indicó que la intensidad de la misma no aumentó, el 41% que lo hizo y el 13% indicó que disminuyó.

- En lo que tiene que ver con la misión de vigilancia y control del espacio aéreo, el 97% afirmó que es pertinente a la profesión militar; el 72% sostuvo que la intensidad de la misma disminuyó, el 25% que permanece estable y el 3% que aumentó.
- Sobre la misión de vigilancia y control del mar, el 100% afirmó que es pertinente con la profesión militar; el 46% indicó además que su intensidad no aumentó, el 33% que disminuyó y el 21% indicó que aumentó.
- En cuanto a la misión de protección de sectores estratégicos e infraestructura crítica, el 95% afirmó que tiene pertinencia con la profesión militar; el 57% manifestó que la intensidad de la misma no aumentó, el 28% que aumentó y el 15% indicó que disminuyó.
- En lo que respecta a la misión de control de armas, el 74% afirmó que es pertinente con la profesión militar; el 67% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 28% que no aumentó y el 5% indicó que esta disminuyó.
- En cuanto a la seguridad hidrocarburífera, el 72% afirmó que es pertinente con la profesión militar; además el 59% observó que la intensidad de la misma no aumentó, el 38% que lo hizo y el 3% que disminuyó.
- En lo concerniente a la tarea de seguridad y apoyo al transporte de autoridades, el 82% afirmó que no es pertinente con la profesión militar y el 18% que sí lo es; el 80% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 15% que no aumentó y el 5% dijo que disminuyó.
- Referente a la misión de desminado humanitario, el 97% afirmó que es pertinente con la profesión militar; el 77% declaró que la intensidad de la misma no aumentó, el 13% que lo hizo y el 10% indicó que disminuyó.



- En cuanto a la misión de apoyo a la gestión de riesgos, el 79% opinó que es pertinente con la profesión militar; el 51% indicó que la intensidad de la misma no aumentó, el 46% que aumentó y el 3% que disminuyó.
- Al referirse a las tareas en apoyo al SRI, el 95% afirmó que no es pertinente con la profesión militar; el 67% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 28% que no lo hizo y el 5% que disminuyó.
- En lo referente a la misión de control de contrabando, el 82% aseveró que no es pertinente con la profesión militar; el 79% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 18% que no lo hizo y el 3% que disminuyó.
- En cuanto al apoyo en el control del narcotráfico y antidelincuencial, el 82% dijo que no es pertinente con la profesión militar; el 82% afirmó que la intensidad de la misma aumentó, el 15% que no aumentó y el 3% que disminuyó.

En lo que respecta a misiones y tareas eventuales, los criterios son los siguientes:

- En lo que concierne al apoyo al Magap en la seguridad a brigadas de trabajo, el 90% opinó que es no pertinente a la profesión militar; el 49% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 43% que no aumentó y el 8% indicó que esta disminuyó.
- Referente al apoyo al Ministerio de Ambiente en el control de madera, el 92% afirmó que no es pertinente con la profesión militar; el 56% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 39% que no aumentó y el 5% que disminuyó.
- En lo referente al apoyo en el transporte y seguridad en la evaluación educativa, el 80% afirmó que no es pertinente con la profesión militar; el 54% indicó que la intensidad aumentó, el 41% que no aumentó y el 5% que disminuyó.

- Para la misión de apoyo al Ministerio de Salud en lo referente a brigadas de fumigación, el 74% dijo que no es pertinente con la profesión militar; el 51% indicó que la intensidad de la misma aumentó, el 44% que no lo hizo y el 5% que disminuyó.

Los datos anteriormente presentados muestran que, en la opinión de la totalidad<sup>16</sup> de los oficiales superiores de las FF.AA. consultados<sup>17</sup>, las funciones permanentes de vigilancia y control de los espacios territoriales terrestre y marítimo son pertinentes a la profesión militar; la casi totalidad<sup>18</sup> manifestó que la vigilancia y control del espacio aéreo, así como la protección de sectores estratégicos e infraestructura crítica y el desminado humanitario son pertinentes a la profesión militar; una significativa mayoría<sup>19</sup> opinó también que el control de armas, la seguridad hidrocarburífera y el apoyo a la gestión de riesgos se relacionan directamente con la profesión de las armas.

La casi totalidad de oficiales consultados consideró que las tareas permanentes de seguridad y transporte a las autoridades, seguridad a fedatarios del SRI, control de contrabando, apoyo al control del narcotráfico y antidelincuencial no son pertinentes a la profesión militar. Así también, la totalidad de consultados manifestó que la tarea eventual de seguridad exterior en apoyo a los desalojos no es pertinente a la profesión militar y la casi totalidad consideró que las tareas de seguridad a brigadas de trabajo del MSP, apoyo al control de madera, no tiene relación con la profesión militar; una significativa mayoría dijo que el apoyo a las evaluaciones educativas y a brigadas de fumigación

---

16 Totalidad corresponde al 100% de los encuestados.

17 Coroneles y capitanes de navío calificados para desempeñar funciones de mando institucional.

18 Casi totalidad corresponde entre el 90% y 99% de los encuestados.

19 Significativa mayoría corresponde entre el 70% y 89% de los encuestados.



y aeromédicas no son pertinentes a la profesión militar. Adicionalmente, en la opinión de los oficiales consultados, las misiones y tareas que aumentaron en mayor medida son: el apoyo a la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, el control del contrabando, control de armas, la seguridad y apoyo de transporte de autoridades, la seguridad a las actividades del SRI, control de contrabando. En contraste, las actividades que más disminuyeron en intensidad son la vigilancia y control del espacio aéreo.

## Conclusiones

El planteamiento central de este documento se ha ubicado en las estructuras institucionales generadas para la consolidación y conducción civil del sector defensa, mismas que se creía garantizarían una efectiva –y amplia– intervención de la ciudadanía sobre las acciones tomadas desde el Estado.

La revisión particular que se hace del sector defensa ratifica la presunción del institucionalismo en torno a la dependencia de la trayectoria de las instituciones, pues, por lo menos hasta 2008, las acciones desde este espacio fueron previsibles. A partir de la promulgación de la Constitución de dicho año, se intuyen algunas reformas sobre las instituciones del sector, especialmente en lo que se refiere a sus misiones, lo que hace presumir que la reacción institucional ante esta “coyuntura crítica”<sup>20</sup> continúa con un proceso de transformación institucional, que naturalmente, tiene vertientes múltiples y una trayectoria histórica que se

prolonga en el tiempo<sup>21</sup>. Entonces, es pertinente trazar esta consideración en el espacio de las tensiones de la política internacional, así como de la política local. Sobre el primero, se debe considerar que el escenario mundial de la pos Guerra Fría, caracterizado por nuevos imperativos en la organización y funcionamiento de las instituciones militares, determinó un cambio de paradigmas y la vigencia de nuevos modelos de FF.AA.; sin embargo, la tecnología moderna sigue siendo un factor multiplicador y dinamizador de las capacidades estratégicas militares. El entorno geoestratégico subregional es complejo y los problemas actuales y sus proyecciones futuras, en el ámbito de la seguridad y defensa, exigirán unas FF.AA. entrenadas y equipadas para cumplir eficazmente su misión fundamental; esto contrasta con la lenta recuperación de la capacidad operativa militar en Ecuador que, de manera más pronunciada cada vez, tendrá que enfrentar amenazas de diversa naturaleza, no tradicionales, que demandarán flexibilidad estratégica y capacidades tácticas distintas a las tradicionales.

En cuanto a la política local, a partir de la promulgación de la Constitución de 2008, se ha tratado de adecuar el marco legal necesario para viabilizar y amparar a las actuaciones militares en misiones y tareas no tradicionales. Uno de los principales elementos en la agenda de transformación institucional –al tiempo que uno de inciertos resultados– ha sido el traspaso de la responsabilidad política en el Ministerio de Defensa a actores civiles, con fuertes perfiles políticos, a pesar de su distancia (en términos de experiencia y formación) con los temas del sector. La terminación de este acuerdo postransicional (no escrito) tiene una significación simbólica, que en términos formales no atraviesa el centro de la discusión en torno al problema de la conducción civil del sector. Al mismo tiempo,

---

20 Para el institucionalismo histórico, una coyuntura crítica es un *shock* externo que obliga a que las instituciones alteren la trayectoria seguida, implicando un cambio en la manera en que estas conciben su acción y naturaleza.

21 Es importante evitar el determinismo que puede derivarse de la aproximación implícita en el concepto de la “coyuntura crítica”. Si bien existen los mencionados *shocks* externos que pueden provocar cambios en la trayectoria que siguen las instituciones, tampoco es posible pensar en causalidades únicas atrás de los procesos políticos de cambio institucional. Así, en el caso ecuatoriano se deben tomar en consideración procesos

---

que venían desde varios años atrás, como la reacción nacional a la implementación del Plan Colombia, o la planificación estratégica 2020 que se había desarrollado en 2002. Estos son elementos que sin duda inciden en la transformación, pero que conectados con aquellos sucesos aquí denominados “coyunturas críticas”, desencadenan cambios en la estructura institucional.



las prioridades militares en cuanto al mantenimiento de las acciones para la profesionalización castrense se han mantenido inamovibles. En este sentido, la institucionalidad militar ha mantenido la tendencia que se verifica en el momento de la transición, pero que probablemente se venía trazando desde mucho antes, distanciándose de la intervención política directa sobre el sistema. Ello no ha impedido, sin embargo, que en momentos de crisis política (1997, 2000 y 2005 en especial), se realizaran breves intervenciones tendientes, sobre todo, a la reestructuración de la relación entre los actores, avalando la sustitución presidencial por una acordada entre los partidos, en tanto ésta provea estabilidad social y ocurra dentro de ciertas formalidades democráticas<sup>22</sup>.

A partir de 2008, las crisis políticas del estilo de las señaladas no se evidencian. Existe una recomposición del sistema de partidos y, por lo tanto, un traslado de las tensiones políticas a un ámbito distinto del que tenía como principal tema la confrontación Ejecutivo-Legislativo. Bajo esta Constitución se retira la disposición que otorgaba a Fuerzas Armadas la misión de garantizar el ordenamiento jurídico del Estado, a la que se acusaba como propiciadora o, por lo menos, facilitadora de las resoluciones adoptadas en los momentos de crisis. En este nuevo marco jurídico, surge la presión para conciliar el aumento de las tareas y misiones de las Fuerzas Armadas con las decisiones políticas tomadas para disminuir el personal militar, tanto en número como en intensidad y calidad de su entrenamiento.

Este escenario se ampara, inicialmente en medidas cautelares dictadas por un juez, una posterior reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado,

y, posteriormente, se propondrá la introducción de una reforma constitucional que ampliará el espectro misional militar a la realización de medidas de apoyo a la seguridad integral<sup>23</sup>. Así, bajo este marco, en Ecuador, las misiones y tareas de las Fuerzas Armadas se encuentran en expansión y actualmente se cumplen aproximadamente 17 misiones de carácter más o menos permanente y 7 eventuales. Existe una percepción en los militares ecuatorianos de que buena parte de misiones y tareas que actualmente cumplen las FF.AA. no son pertinentes a la profesión militar; en especial las tareas permanentes de seguridad y transporte a las autoridades, seguridad a fedatarios del SRI, control de contrabando, apoyo al control del narcotráfico y antidelincuencial, así como también tareas de seguridad a brigadas de trabajo del MSP y apoyo al control de madera. Las misiones y tareas de las Fuerzas Armadas que aumentaron en mayor medida son: el apoyo a la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, el control del contrabando, control de armas, la seguridad y apoyo de transporte de autoridades, la seguridad a las actividades del SRI, el control del contrabando. La misión de las Fuerzas Armadas que ha disminuido en mayor medida, es la vigilancia y el control del espacio aéreo y esto es concordante con la ausencia de radares y su lenta adquisición<sup>24</sup>.

En conclusión, el principal interés de este documento ha sido revisar la forma en que el sistema democrático implementado a partir de 1979 contuvo en su interior algunas limitaciones sustanciales para su consolidación, particularmente en lo que se refiere a

22 En todos los casos, la constitucionalidad del acto de terminación del periodo presidencial es cuestionable, particularmente si es que se hace una lectura draconiana de las disposiciones. Ello, sin embargo, se subsana en lo fáctico con la decisión de los partidos de optar por un determinado camino de sucesión, al que dotarán de tantos elementos de legalidad como sea posible. Finalmente, en todos los casos se contará con el aval castrense como la última pieza para garantizar que dicha sucesión sea viable.

23 Esta propuesta de reforma junto con otras se ingresó a debate por la Asamblea Nacional en 2014, y su segundo y definitivo debate tendrá lugar a finales de 2015.

24 En 2009, Ecuador contrató la compra de radares para ser localizados en cuatro puntos estratégicos del país, lo que se realizó dos años después. Debido a problemas que impidieron el funcionamiento de los radares instalados, este contrato se rescindió en 2013, con lo que se inició un proceso de contratación cuya adjudicación se concretó en febrero de 2015. La instalación se prevé que tenga lugar desde noviembre de 2015 hasta inicios de 2017 (Más en Andes, 2004 y *El Universo*, 2015).



la conducción civil del sector defensa, así como las reformas introducidas, con el fin de leerlas desde las perspectivas histórico-institucionales y reflexionar sobre las implicaciones que estas decisiones tendrían en la aproximación planteada por Beck, sobre la sociedad de riesgo (2002). En estas dimensiones, las páginas precedentes proveen un marco general de discusión sobre los derroteros institucionales que se definen desde reflexiones estructurales, pero que también incluyen elementos coyunturales

que, de hecho, permiten trasladar, nuevamente, la discusión al problema de la racionalidad de las decisiones, las limitantes institucionales que se ponen sobre éstas, y la manera en la que el Estado afronta la transformación de un sector neurálgico para su subsistencia. El debate sobre las implicaciones que derivan del tema propuesto en estas páginas debe mantenerse vigente con el fin de promover la profundización de la democracia en este sector.

## Bibliografía

Andes (2014). “Ecuador analiza nuevas ofertas para comprar radares”. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-analiza-nuevas-ofertas-comprar-radares.html>

Andrade, P. (2004). *¿Populismos Renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada*. Quito: UASB.

Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente (5 de mayo de 1998). Constitución Política de 1998. Obtenido de <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/48%201998.pdf>

Asamblea Nacional (2014a). “Comisión especializada ocasional para el tratamiento de solicitud de enmienda constitucional”. Obtenido de [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-28/RD\\_197310cassinelli\\_197310\\_277154.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-28/RD_197310cassinelli_197310_277154.pdf)

Asamblea Nacional (2014b). “Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado”. Obtenido de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Texto%20Definitivo.pdf>

Beck U. (2002). *La sociedad el riesgo*. Paidós: Barcelona

Bubner, R. (2010). *Acción, historia y orden institucional. Ensayos de filosofía práctica y una reflexión sobre estética*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica - Universidad Autónoma Metropolitana.

Bustamante, F. (1988). Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador. *Documento de Trabajo* (370).

Celi, P. (2009). Las funciones parlamentarias en seguridad y defensa. En R. J. Cajina, G. F. Castro, y L. Tibiletti (Edits.), *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria* (págs. 61-86). Buenos Aires: Ser en el 2000.

Callaghan, Dandeker y Kuhlmann (2004). Las Fuerzas Armadas y la Sociedad de Europa, El desafío del cambio, componente de la obra: Los Militares y la Sociedad en la Europa del siglo XXI (págs. 11, 13). Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.

Colom Guillem (2008). Entre Ares y Atenea, El debate sobre la revolución en Asuntos Militares (págs. 108, 109). Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, UNED, Madrid.

Comando Conjunto (s/f). “Inicio”. Obtenido de <https://www.ccffaa.mil.ec/>

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (2014). Documentos de directivos y ejecutivos. Rol de Fuerzas Armadas, mayo 2014.

Conaghan, C. (2003). Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política* (págs. 219-260). Quito: FLACSO.





Congreso Constituyente (23 de septiembre de 1830). *Constitución Política de la República de Ecuador de 1830*. Obtenido de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador30.html#mozTocId670095>

*Constitución Política de la República del Ecuador*, 1979 Codificación 1984. (1984). Quito.

*Constitución Política de la República del Ecuador*, 1979 Codificación 1993. (1993). Quito.

*Constitución Política de la República del Ecuador*. (1979). Quito.

*Constitución Política de la República del Ecuador*. (1998). Quito.

Convención Nacional Constituyente (30 de julio de 1835). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Obtenido de <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/13%201835.pdf>

Dandeker C., (2004), *Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas*, componente de la obra: Los Militares y la Sociedad en la Europa del siglo XXI, págs. 54, 55, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.

Durkheim, E. (1968). *La división del Trabajo Social*. México D.F.: Colofón.

Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Echeverría, J. (1997). *La democracia bloqueada*. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano. Quito: Letras.

El Universo (2008). "PAIS no quiere que FF.AA. sean garantes del orden jurídico". Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2008/06/02/0001/8/3A6660C9F4AB4316B6203BA67DF711CE.html>

El Universo (2015). "Nuevos radares, comprados con financiamiento alemán". Obtenido de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/04/11/nota/4753866/nuevos-radares-comprados-financiamiento-aleman>

Freidenberg, F. (2008). El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador. *Documentos CIDOB. Serie América Latina* (24), 3-116.

Freidenberg, F., y M. Alcántara (2001). Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy* (27), 123-152.

Hall, P., y R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.

Herrera, K. (16 de noviembre de 2007). *Los tortuosos caminos de la democracia en el Ecuador*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/1350>

Huntington, S. (1957). *The soldier and the State. The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Immergut, E. M. (2005). Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. En A. Wimmer y R. Kössler (Edits.), *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors* (págs. 237-259). Houndmills, England: Palgrave Macmillan.

Isaacs, A. (2003). Los problemas de consolidación democrática en Ecuador. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (págs. 261-286). Quito: FLACSO, Sede Quito.

Kirchheimer, O. (1980). El camino hacia el partido de todo el mundo. En K. Lenk y F. Neumann (Edits.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.

Loveman, B. (1994). "Protected democracies" and military guardianship: political transitions in Latin America, 1979 - 1983. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Autumn), 105 - 189.

Loveman, B. (1999). *For La Patria. Politics and Armed Forces in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources.

Luhman, N. (2013). *Introduction to systems theory*. Malden: Polity Press.

Machado Puertas, J. (2007). Ecuador: El derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política, Volumen Especial*, 129-147.

Mahoney, J. y K. Thelen (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney y K. Thelen (Edits.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power* (págs. 1 - 37). New York: Cambridge University Press.

Mair, P. (1997). *Party system change*. Oxford: Clarendon Press.

Mair, P. y R. Katz (1997). Party organization, party democracy, and the emergence of the cartel party. En P. Mair, *Party system change* (págs. 93-119). Oxford: Clarendon Press.



- Ministerio de Defensa Nacional (2015). "Informe de rendición de cuentas 2014". Obtenido de [http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/INFORME\\_RENDICION-CUENTAS\\_2014.pdf](http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/INFORME_RENDICION-CUENTAS_2014.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional (2014). Agenda Política de la Defensa 2014-2017.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 1 (1), 97 - 112.
- North, L. (2006). Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil? *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* (26), 85-95.
- O'Donnell, G. (2011). Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa. En G. O'Donnell, O. Iazzeta y H. Quiroga (Edits.), *Democracia Delegativa* (págs. 19-32). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Pachano, S. (2008a). *Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador*. FLACSO, Ecuador. México D.F.: Instituto Nacional Electoral.
- Pachano, S. (2008b). Democracia directa en el Ecuador. En S. Pachano (Ed.), *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. (págs. 149-162). Quito: FLACSO.
- Primera comisión de reestructuración jurídica del Estado (15 de enero de 1978). *Constitución Política de 1978*. Obtenido de <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>
- Rhodes, R. (1997). El institucionalismo. En *Teoría y métodos de la ciencia política* (págs. 53-67). Madrid: Alianza Editorial.
- Rivera, F. (2006). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998 - 2006*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador - Universidad Nacional de Cuyo.
- Rouquié, A. (1982). *L'État militaire en Amérique Latine*. Paris: Éditions du Seuil.
- Sanders, E. (2006). Historical institutionalism. En R. Rhodes, S. Binder y B. A. Rockman (Edits.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (págs. 39-55). Oxford: Oxford University Press.
- Shaw M. (2004). La Evolución de la Sociedad del Riesgo, componente de la obra: Los Militares y la Sociedad en la Europa del siglo XXI, pág. 28, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.
- Silver A. (1994). Democratic Citizenship and High Military Strategy: The Inheritance, Decay, and Reshaping of Police Culture, *Research on Democracy and Society* 2, p. 320.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador. 1979 - 2011*. Quito: Abya - Yala.
- Verdesoto, L., G. Ardaya y A. L. Torres (2004). La subvención pública para las elecciones en Ecuador: elementos de interpretación de un subsidio potencialmente perverso. *Revista Ciencias Sociales* (21), 63-85.
- Von Bredow W., (2004), ¿Una nueva nacionalización de la estrategia militar?, componente de la obra: Los Militares y la Sociedad en la Europa del siglo XXI, págs., 91, 92, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2003). Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada. En M. Weber, *Obras Selectas* (págs. 255-400). Buenos Aires: Distal.







## Acerca de los autores:

### Diego Pérez Enríquez

Desde 2013 se desempeña como Director Académico de la Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador. Previamente se desempeñó como docente del área de Seguridad, Paz y Defensa en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador. Su experiencia como investigador ha girado alrededor de las relaciones entre ciudadanía, partidos políticos y fuerzas armadas.

### Galo Cruz Cárdenas

Director del Centro de Estudios Estratégicos (CESPE) de la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE). Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional por la Universidad de Granada, España y Especialista en Conducción y Gestión Estratégica, IESE, Argentina. Fue Coordinador de Seguridad Externa en el Ministerio de Coordinación de Seguridad y Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa Nacional del Ecuador. Profesor de Geopolítica y Geoestrategia en el Instituto Nacional de Defensa.

## Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará  
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable  
Daniel Gudiño | Coordinador de Proyectos

Telf.: 00593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>  
<http://www.40-fes-ildis.ec>

 Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS  
 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:  
[info@fes.ec](mailto:info@fes.ec)

## Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). La institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-151-5