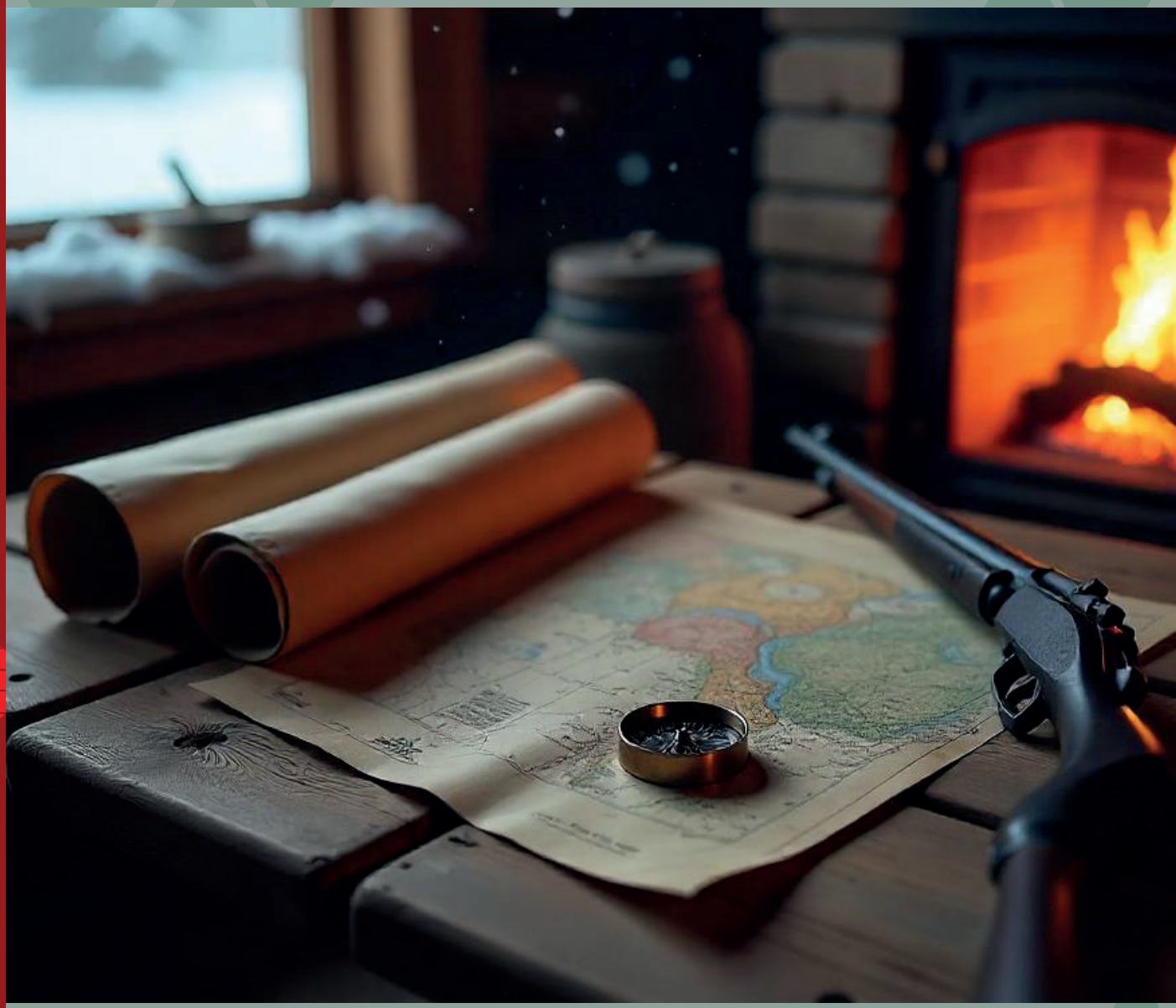
ESPE
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA



Relaciones civiles-militares y conducción política de la defensa:

Una aproximación al Ecuador desde la región latinoamericana

Mauro Argoti Z.

Relaciones civiles-militares y conducción política de la defensa. Una aproximación al Ecuador desde la región latinoamericana

Mauro Argoti Z.

Primera edición electrónica: julio, 2025
ISBN: 978-9942-652-28-7
Revisión científica:
Mtr. Silver Jiménez - Escuela de Formación de Soldados de la Fuerza Terrestre
Mgtr. Cristian Arias - Escuela de Formación de Soldados de la Fuerza Terrestre

Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE
Crnl. C.S.M. Víctor Villavicencio A., Ph. D.
Rector

Publicación autorizada por:
Comisión Editorial de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE
Cpfg. Joseph Alexander Guamán Seis, Ph.D.
Presidente

Corrección de estilo y diseño
Mtr. Xavier Chinga

Imagen de cubierta: https://lc.cx/7PoBb1

Derechos reservados. Se prohíbe la reproducción de esta obra por cualquier medio impreso, reprográfico o electrónico. El contenido, uso de fotografía, gráficos, cuadros, tablas, y referencias es de exclusiva responsabilidad de los autores.

Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE
Av. General Rumiñahui s/n, Sangolquí, Ecuador
www.espe.edu.ec

Los derechos de esta edición electrónica son de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, para consulta de profesores y estudiantes de la universidad e investigadores en **www.repositorio.espe.edu.ec.**

Reconocimiento – No Comercial – Sin obras derivadas
CC BY-NC-ND 4.0

Relaciones civiles-militares y conducción política de la defensa:

Una aproximación al Ecuador desde la región latinoamericana

Mauro Argoti Z.

EDITORIAL
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS - ESPE

A Paola, Mauro Andrés, Gabriela, Ana Emilia, quienes son la razón por las que fijamos el horizonte y emprendimos el camino; y al pequeño y muy amado Thiago, que ya empezó a acariciar las letras de sus primeros libros.

Mauro Argoti Z.
mrargoti@espe.edu.ec

Sirvió como oficial del Ejército durante 32 años, alcanzando el grado de Coronel de Estado Mayor Conjunto. Posee un Diplomado Superior en Relaciones Internacionales por FLACSO, una Diplomatura en Seguridad Nacional en la Universidad de Belgrano de Argentina y es Especialista en Estudios Estratégicos de la Defensa por la Universidad de Fuerzas Armadas-ESPE. Tiene una maestría en Defensa y Seguridad por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, es Master en Gestión de Riesgos de Desastres por la Universidad Andina "Simón Bolívar", y cursó una maestría en Estrategia y Geopolítica por la Universidad de Defensa de Argentina. Actualmente estudia un Doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador de Argentina.

Autor de los libros "*Visión geopolítica del Ecuador para el siglo XXI*", "*El empleo del Ejército de los ecuatorianos en el terremoto del 16 de abril de 2016*" y ponente respecto de esta participación ante los ejércitos de Chile, Perú, Brasil, y en la "Conferencia Especializada de Derechos Humanos en Inter agencias y Operaciones de Ayuda en caso de Desastres", desarrollada en el marco de la Conferencia de Ejércitos Americanos. Ha publicado también varios artículos académicos en revistas especializadas.

Ejerce la docencia de posgrado en la Universidad de Fuerzas Armadas-ESPE, en la Universidad Internacional SEK y en la Academia de Defensa Militar Conjunta. Se desempeña como investigador en el Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico-CESPE en las líneas de investigación de seguridad, defensa y estrategia, donde publicó entre 2022 y 2024 más de veinte estudios relacionados con las líneas de investigación señaladas. Es parte de un proyecto de investigación de interés nacional sobre seguridad pública y del Estado.

Índice

Introducción..... 11

Capítulo I - Aproximación al significado de las relaciones entre civiles y militares..... 17

Origen de las relaciones civiles-militares..... 19

Relación entre políticos y militares en la antigüedad..... 19

Autores clásicos de la edad moderna y la contemporaneidad..... 23

Maquiavelo y "el soldado ciudadano"..... 24

El surgimiento del Estado moderno y los aportes de Napoleón..... 28

Clausewitz: la continuación de la política por otros medios..... 31

Weber y el Estado como único poseedor de la coacción física legítima..... 36

Capítulo II - Fundamentos teóricos de las relaciones civiles-militares..... 39

Conceptualización de las relaciones civiles-militares..... 41

Relaciones civiles-militares o político-militares..... 41

El foco del problema en el intercambio civil-militar..... 46

El control civil y los mecanismos de control preferidos..... 49

El dilema de la pericia civil..... 55

Capítulo III - Relaciones entre civiles y militares en Latinoamérica..... 59

El proceso latinoamericano..... 61

A qué se denomina Latinoamérica..... 61

Un rápido recorrido por la historia de Latinoamérica..... 66

Relaciones civiles-militares en Latinoamérica..... 73

La *problematique* del intercambio civil-militar en Latinoamérica..... 73

La Guerra Fría y su impacto en las relaciones civiles-militares en la región..... 76

Problemáticas y enfoques actuales de las relaciones civiles-militares en la región..... 81

Capítulo IV - Evolución de las relaciones civiles y militares en el Ecuador..... 85

Construcción de la República del Ecuador..... 87

Transición desde la Independencia hacia la República..... 87

Influencia militar durante los inicios de la República..... 91

Reformas militares implementadas por Eloy Alfaro..... 95

Evolución de las relaciones civiles-militares en Ecuador..... 100

El advenimiento de la Revolución Juliana..... 101

Influencia militar en el Ecuador durante el período de la Guerra Fría..... 104

Los procesos democratizadores en el Ecuador..... 106

Etapa de transición o paso de dictadura a democracia..... 108

Etapa de inauguración democrática..... 109

Etapa de superación de enclaves autoritarios..... 109

Etapa de consolidación..... 109

Participación de los militares ecuatorianos en las crisis políticas recientes..... 110

Capítulo V - Conducción política de la defensa nacional en Ecuador..... 119

Política: entre el saber y la praxis..... 121

La defensa nacional..... 126

Conducción política de la defensa..... 133

Planeamiento de la defensa..... 140

Conducción política y planeamiento de la defensa en Ecuador..... 145

Conclusiones..... 150

Referencias..... 155

Índice de figuras

Figura 1 *Períodos históricos de la Grecia antigua*..... 20

Figura 2 *Períodos históricos de la Roma antigua*..... 22

Figura 3 *Períodos de la historia de la humanidad*..... 24

Figura 4 *Elementos de la lucha*..... 32

Figura 5 *Trilogía de Clausewitz*..... 33

Figura 6 *Estamentos en la Edad Media*..... 36

Figura 7 *Direccionamiento de las relaciones civiles y político-militares*..... 44

Figura 8 *Patrones de relaciones cívico-militares*..... 53

Figura 9 *Suramérica, Latinoamérica, Hispanoamérica e Iberoamérica*..... 63

Figura 10 *Periodización histórica de América Latina*..... 67

Figura 11 *Regímenes dictatoriales en América Latina*..... 79

Figura 12 *Épocas históricas del Ecuador*..... 87

Figura 13 *Eloy Alfaro Delgado (1842-1912), al frente de los "Montoneros"*..... 90

Figura 14 *Períodos en que se subdivide el inicio de la República del Ecuador (1830-1925)*..... 93

Figura 15 *Distinción del poder político en función del medio o fuente que se emplea*..... 123

Figura 16 *Formas de entender el bien común a lo largo del tiempo*..... 125

Figura 17 *La seguridad entendida como un medio y como un fin*..... 128

Figura 18 *Tipos de bienes de consumo a partir de sus características*..... 131

Figura 19 *Relación de la demanda y el gasto en defensa versus otros bienes públicos*..... 132

Figura 20 *Niveles de la conducción del Estado*..... 135

Figura 21 *Configuración del gobierno político de la defensa*..... 138

Figura 22 *Proceso de planeamiento de la Defensa*..... 141

Figura 23 *Modelos alternativos para el planeamiento de la defensa*..... 143

Figura 24 *Surgimiento del riesgo a partir del desequilibrio entre los componentes del proceso estratégico del planeamiento de la defensa*..... 145

Figura 25 *Modalidades de relaciones civiles-militares en función del tipo de régimen político vigente*..... 146

Introducción

Este trabajo aborda diferentes temáticas vinculadas a la seguridad, y de manera particular, a la defensa nacional, ubicando en el centro de la discusión a las relaciones civiles-militares y la conducción política de la defensa. La seguridad es entendida al menos bajo dos acepciones: como adjetivo y como nombre o sustantivo. Como adjetivo denota una cualidad que determina una situación o estado deseado de libertad ante amenazas que, al lograrse, produce una sensación de ausencia de miedos y temores. Como nombre o sustantivo, la seguridad deriva en aquellas acciones a través de las cuales el Estado irrumpe frente a dichas amenazas para que, al resolverlas, se pueda alcanzar esa sensación de encontrarse a salvo.

La defensa nacional, como componente de la seguridad, se ubica en la segunda categoría. Se la concibe como un instrumento esencial del que dispone el Estado —según el enfoque adoptado y el alcance otorgado a la noción de seguridad— para contribuir al cumplimiento de sus objetivos estratégicos. En este sentido, la defensa adquiere el carácter de una función pública orientada principalmente a garantizar uno de los pilares fundamentales del bien común: la seguridad exterior.

Si bien la defensa debe orientar sus esfuerzos hacia la materialización de la seguridad frente a las amenazas externas; es factible que cumpla otras tareas afines a sus competencias y capacidades, es decir, que lleve a cabo actividades acordes a su propia naturaleza, en cuyo caso y conforme a Bobbio, Matteucci y Pasquino (2002), se trataría de la defensa como un servicio público, según ocurre en los casos donde el componente esencial de la defensa —que está materializado por las Fuerzas Armadas— se desempeña en el marco de los desastres provocados por eventos socio-naturales, o en áreas específicas de la seguridad al interior de un Estado.

Sea como función pública o como servicio público, la defensa materializa un bien público puro o de carácter unitario, porque además de ser no excluyente y no rival de consumo, debido a que sin excepciones todos pueden beneficiarse de ésta al mismo tiempo, y aún sin pagar por el servicio, constituye una obligación exclusiva del Estado, lo que equivale a decir que en ninguna circunstancia debería ser privatizada.

Siguiendo esta lógica argumentativa y en función de los niveles de la toma de decisiones (político, estratégico y operativo); mientras la seguridad se ubica

en el ámbito de lo que Beaufre (1965) denomina "estrategia total", que es donde reina la política, equivalente a la "gran estrategia" en el caso de Gran Bretaña, o "estrategia nacional" según la doctrina de Estados Unidos; la defensa se sitúa en el nivel estratégico, en otras palabras y según este autor, forma parte de las "estrategias generales" que corresponden en nuestro caso al ámbito sectorial y por ende, a lo político-estratégico.

Lo anterior lleva a entender que la conducción de la defensa nacional es una responsabilidad eminentemente política, pues es la política la responsable de establecer los niveles de ambición materializados en fines que se buscarán alcanzar a través de aquella, como un aporte fundamental al logro de la seguridad deseada. Es el nivel político también el que tiene bajo su encargo el garantizar que se materialicen los medios o capacidades requeridas por este sector, así como decidir cuándo y bajo qué circunstancias se las empleará.

En este sentido se debe diseñar una política pública de defensa a través de la cual, además de plasmar en esta los objetivos que se pretenden materializar, deberá incorporar en su contendido el alineamiento político que oriente las acciones estratégicas tanto para el diseño y el desarrollo de las capacidades, como para su empleo, aspectos que serán configurados a través del proceso de planeamiento y gestión de la defensa, debiendo para ello especificarse previamente en el marco legal, las misiones y tareas que se asignarán a la defensa, para evitar que existan dudas e improvisaciones.

Es fundamental en este sentido diferenciar la defensa nacional de la defensa militar, pues esta última se refiere exclusivamente a las Fuerzas Armadas como un componente fundamental de los órganos de ejecución del sistema de defensa nacional, cuyo ápice estratégico estará representado por el poder ejecutivo y un consejo de defensa, encargados de la toma de decisiones que serán canalizadas y coordinadas para su planeamiento e implementación hacia todos los componentes e instituciones del sistema, a través del Ministerio de la Defensa.

Un aspecto clave que cumple el Ministerio de la Defensa es la institucionalización de las relaciones entre civiles (políticos) y militares que, al margen de que estén aun fuertemente influenciadas por criterio del interés en el "control" que busca impedir que los militares tomen las decisiones que les corresponden a los políticos o influyan de manera excesiva en estas, deberá establecer los canales de diálogo y asesoramiento técnico que al final permitan que el bien público "defensa" cumpla con su cometido de manera eficaz.

Lo anterior significa que es clave asegurar que se alcancen los objetivos propuestos con el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y en horizontes estratégicos a corto, medio y largo plazo. En este sentido, y como lo señalan Gastaldi e Eissa (2021), los supuestos teóricos derivados del enfoque de las relaciones civiles-militares proporcionan aportes importantes para el planeamiento de la defensa, porque dicho intercambio se entiende como una relación de poder que impacta en el proceso señalado.

El objetivo principal que se planteó en este trabajo es precisamente determinar la manera en que se ha ido configurando la conducción política de la defensa, y por ende, las relaciones entre los civiles y militares en el Ecuador a partir de un acercamiento histórico del proceso vivido en la región latinoamericana que permita formular algunas reflexiones respecto del análisis de esta realidad.

Para lo anterior, el texto se estructuró en cinco acápites vinculados entre sí. En los dos primeros se aborda desde una mirada histórica y teórica, respectivamente, los fundamentos de las relaciones entre civiles y militares. En los dos siguientes contenidos se describen los procesos vividos en Ecuador a partir de un acercamiento desde la región latinoamericana, y en el último se hace referencia a la conducción política de la defensa desde lo conceptual para derivar en el caso específico del Ecuador.

El capítulo uno empieza remontándose a los tiempos del imperio chino, refiriendo a pensadores como Sun Tzu y Confucio y sus máximas explicativas. Posteriormente, y trasladándose a la antigua Grecia y a la Roma de los emperadores, se revisan la manera en que, a partir del desarrollo de sus sociedades, se fueron estructurando de a poco las relaciones entre los políticos y los militares.

Luego se describen las dinámicas y consecuencias que se evidenciaron en la Edad Media, surgida con la práctica común de contratar ejércitos privados cuyas lealtades al señor feudal, al no estar garantizadas, sobrevino en la urgencia planteada por Maquiavelo de conformar las milicias nacionales, dando así, ya en el Renacimiento, un gran salto cualitativo hacia el Estado moderno a partir del cual se fueron erigiendo los principios de soberanía y territorialidad.

Con el estudio de los aportes de Napoleón respecto de la fórmula de Maquiavelo sobre la necesidad de contar con buenas leyes, pero también con unas buenas armas que las protejan; se analiza cómo los límites entre el general y el político se van difuminando hasta constituirse en un solo espectro que hace

que se confundan los objetivos y los roles de uno y otro, lo que finalmente se vuelve en contra del emperador y su imperio.

En Clausewitz confluyen el hombre práctico y el teórico de la guerra. Con él sobrevienen aspectos cardinales de las relaciones cívico-militares que se explican en su triada que ubica a cada actor: el político, el general y el pueblo en el espacio que les corresponde. Con Clausewitz se incorpora una notable claridad a los caminos que deben seguir los gobernantes y los militares, argumentado bajo el criterio de que la guerra constituye un medio, un camino, una forma más (entre otras), para alcanzar los objetivos que están fijados por la política.

Estas ideas se asientan en la manera en la que Max Weber piensa al Estado como la organización política que detenta para sí, de forma exclusiva y legítima, el uso de la coacción. Este privilegio exclusivo requiere como intermediario a las instituciones que, en nombre del Estado, usen la violencia y la vuelquen contra todo aquello que representa una amenaza para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

Una vez superado este recorrido desde el pasado lejano, en el capítulo dos se lleva a cabo una revisión teórica de las relaciones civiles militares que incluyen una aproximación al concepto, el establecimiento del problema central que origina los desacuerdos entre estos dos segmentos de las sociedades, y los mecanismo preferidos que se recomiendan para llevar a cabo el control civil sobre los militares que den supremacía a los primeros, incorporando además algunas visiones sobre el dilema de la pericia civil y la forma cómo se ven en la actualidad estas relaciones.

El capítulo tres busca establecer las características distintivas y aquellas diferenciadoras del relacionamiento civil-militar en Latinoamérica, y para ello, inicia llevando a cabo un recorrido histórico que, además de que permite encontrar una explicación —lo más satisfactoria posible— de la duda que se genera en torno al origen del término, a la vez establece detalles de su configuración de la región. Posteriormente, se pone énfasis en lo que Feaver (1997) define bajo el término francés como la *problematique* de estas relaciones, argumentando las diferencias encontradas en cada realidad.

Enseguida se trae a la discusión la influencia que el pasaje histórico de la Guerra Fría tuvo en las relaciones militares-civiles en América Latina, por considerarse que este hecho relevante de la historia mundial impactó de forma superlativa en la alternancia señalada, provocando un giro que devino en una

marcada desconfianza a partir de las dictaduras de corte militar, que en algunos casos incluso, todavía no ha sido superada por sectores de la población y por algunos dirigentes políticos.

Luego se buscó representar el enfoque explicativo de este par dialéctico que ha predominado en la región por décadas, que tiene como fuentes principales las investigaciones llevadas a efecto por académicos estadounidenses a los que, desde hace no mucho tiempo atrás, se han sumado voces desde el sur para lograr estructurar el problema bajo una mirada más local y vinculada a las realidades y necesidades actuales.

El cuarto capítulo se centra en capturar a partir de un recorrido pretérito, la forma en que las relaciones entre políticos y militares han evolucionado en el Ecuador, así como el impacto que han tenido en la democracia. Para esto se empieza describiendo algunos aspectos relevantes del camino que se siguió en la región y en el país durante la etapa de la independencia y que influyó en la forma en la que se inició la Época Republicana, donde primaron gobiernos militares y pugnas por mantener la hegemonía regional.

Posteriormente, se aborda en detalle el modo en que se empezó a dar forma a lo que después constituyeron las Fuerzas Armadas nacionales, de la mano de las profundas reformas que auspició Eloy Alfaro. Más adelante, ya ubicándose en el siglo XX, se hace hincapié en los eventos que muestran los distintos vértices que tuvieron las participaciones militares institucionalizadas, que en la Revolución Juliana y durante el período de la Guerra Fría tienen su nivel más destacado.

Luego de lo anterior se lleva a efecto un análisis del rol que cumplieron los militares en las crisis políticas ocurridas en el Ecuador más recientemente, para lo cual se acude al sustento teórico originado en las investigaciones llevadas a efecto por David Pion-Berlín y Harold Trinkunas (1996), respecto de las formas de intervención castrense que en la región se han evidenciado para sortear estos momentos.

Con base en lo descrito, ya en el capítulo cinco se tratan aspectos relacionados con la conducción política de la defensa. Se busca resaltar que el proceso de planeamiento de la defensa constituye una responsabilidad fundamentalmente política. Se analiza en particular el caso del Ecuador, haciendo notar la manera en que el relacionamiento entre civiles y militares influye en la conducción política de este importante instrumento con el que cuenta el Estado.

Para alcanzar este fin, se parte llevando a cabo un recorrido que permita comprender el significado de la política como teoría, y sobre todo, como la acción encaminada al logro de sus fines propios que se concretan en el bien común. Inmediatamente, se trata a la defensa nacional bajo una mirada instrumental, cuyo propósito es aportar a la seguridad de una nación.

Este paneo permite desembocar en el tema de la política de defensa, que se la aborda relacionándola con la política militar y destacando los dos aspectos que se derivan de estas y que dan al Estado y a las autoridades civiles la potestad de conducir políticamente a la defensa en función de la modalidad desarrollada por Sain (2010), que materializan lo que él denomina como el "gobierno civil-democrático". A continuación, se tratan los aspectos políticos de la planificación de defensa y luego la manera en que estos son entendidos en la realidad del Ecuador. Finalmente, se incorporan algunas reflexiones relevantes sobre las problemáticas tratadas a lo largo del texto.

El abordaje de estos contenidos adopta una estructura de corte académico, incorporando diversas perspectivas teórico-explicativas provenientes tanto de autores clásicos como de especialistas contemporáneos en los temas tratados. Por esta razón, se recurre a una bibliografía amplia y rigurosamente seleccionada que permita describir, analizar y comentar los distintos aspectos desarrollados a lo largo del escrito. Estos temas no solo revisten actualidad y relevancia, sino que también despiertan un interés particular en la audiencia, dado que la seguridad —y los instrumentos que el Estado emplea para garantizarla, como es el caso de la defensa— se sitúan entre sus principales preocupaciones.



CAPÍTULO I

Aproximación al significado de las relaciones entre civiles y militares

Origen de las relaciones civiles-militares

Al tiempo que se complejiza el entorno, las relaciones entre civiles y militares deben ser repensadas también, y para hacerlo es necesario encontrar los aspectos que marcan su recorrido a lo largo del tiempo, desde lo que se considera su origen con la aparición del Estado moderno durante el Renacimiento, para luego y dando un salto, determinar la forma cómo estas interacciones se fueron asentando a partir de la post Guerra Fría y finalmente, acceder a la manera en que fluyen en el presente.

Relación entre políticos y militares en la antigüedad

Para encontrar los fundamentos teóricos de las relaciones civiles-militares, es preciso retrotraerse tan lejos hacia el pasado como a los escritos de la China del siglo V a.C, porque según lo afirma Benítez-Manaut (2005), en autores como el filósofo Confucio y en quien se considera el fundador de la ciencia militar: Sun Tzu, es posible encontrar vestigios iniciales de esta relación.

En el capítulo tres de "El arte de la guerra" sobre las proposiciones de la victoria y la derrota, Sun Tzu (2015) advierte lo siguiente:

> Si intentas utilizar los métodos de un gobierno civil para dirigir una operación militar, la operación será confusa (…). Hablar de que el Príncipe sea el que da las órdenes en todo es como el General solicitarle permiso al Príncipe para poder apagar un fuego: para cuando sea autorizado, ya no quedan sino cenizas. (pp. 18-19).

Siguiendo el pensamiento del genio militar, lo anterior tiene que ver con "(…) trastornar el aspecto militar" (p. 18). Esa injerencia o invasión de la conducción política de la defensa en el ámbito de la conducción estratégica militar que se muestra en estos escritos forma parte de esa relación entre políticos y militares que genera tensión e interfiere en el logro de los objetivos, y que desde entonces ya se evidenciaba. Existen tres maneras en las que un Príncipe lleva al ejército al desastre dice Sun Tzu:

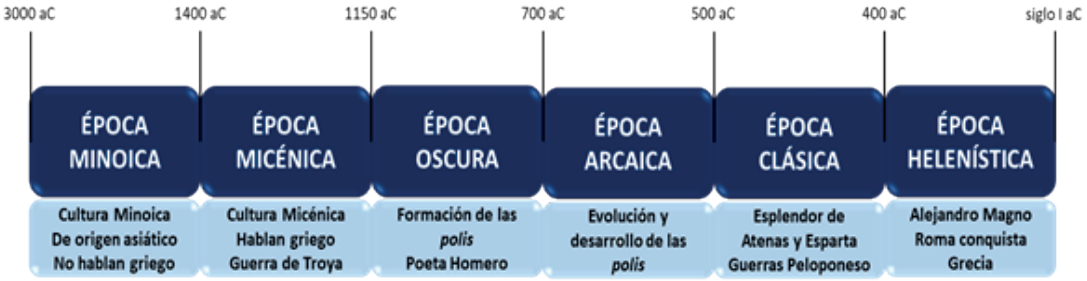
> Cuando un Príncipe, ignorando los hechos, ordena avanzar a sus ejércitos o retirarse cuando no deben hacerlo; a esto se le llama inmovilizar al ejército. Cuando un Príncipe ignora los asuntos militares, pero comparte en pie de igualdad el mando del ejército, los soldados acaban confusos.

> Cuando el Príncipe ignora cómo llevar a cabo las maniobras militares, pero comparte por igual su dirección, los soldados están vacilantes. Una vez que los ejércitos están confusos y vacilantes, empiezan los problemas procedentes de los adversarios. A esto se le llama perder la victoria por trastornar el aspecto militar. (p. 18)

Otro momento destacado en este recorrido histórico de las relaciones entre civiles y militares constituye la época homérica (oscura) y arcaica en Grecia, y la que corresponde a la república y el imperio romano. En la **Grecia antigua**, cuyas etapas históricas se observan en la figura 1, Vasillopulos, 1988 (citado por Benítez-Manau, 2005) dice que los primeros soldados se llamaron basileus, que según narra González (2002) fueron personajes más bien secundarios en el mundo micénico, cuya figura perduró cuando surgieron las *polis*[1] incluso ascendiendo en su estatus. Al referirse a los basileus en la etapa homérica, el autor los describe así: "(…) desde Homero hasta los legendarios inicios de la Grecia histórica designó a un tipo de personaje que se identifica con el rey" (p. 72).

Figura 1

Períodos históricos de la Grecia antigua



A pesar del ascenso social de los basileus, González (2002) hace notar que estos se subordinaron a un superior: el *anax*[2], que dice ocupaba dentro de la sociedad homérica una posición central desde el punto de vista político, lo que implicaba una relación de soberanía, mientras que el basileus detentaba una función de autoridad pública, una especie de *primus inter pares* que tenía poder y autoridad para dirimir los conflictos interpersonales, pero que en todo caso jerárquicamente se encontraba subordinado al anax.

Cabe resaltar que las acciones del basileus según este autor, estaba condicionada por las decisiones del Consejo de una comunidad. Esta restricción a

[1] La *polis* hace referencia a las ciudades-estado que surgieron en Grecia a partir del período arcaico y que tuvo en Atenas y Esparta sus más destacadas representantes.

[2] *Anax* se interpreta como "rey supremo", cercano, incluso a las deidades (dioses).

sus acciones, considerando el estatus de "soldado" según explica Vasillopulos que se le asigna a los basileus, la describe Cartwright (2018), quien recuerda que "las asambleas o grupos de ciudadanos de élite dictaminaban la guerra y los generales (*strategoi*) pasaron a ser responsables de sus acciones y a menudo se elegían para períodos fijos u operaciones militares específicas" (párrafo 2).

Este mismo académico evidencia que las asambleas en las ciudades-Estado tenía el supremo poder de decisión en temas tan diversos como los flujos de alimentos o los asuntos de carácter militar. Sobre esta última temática resalta que los jefes militares solían ostentar cargos públicos y que ejercían influencia sobre las decisiones políticas a través de las "juntas de generales" denominadas strategoi, que eran designadas por la propia asamblea.

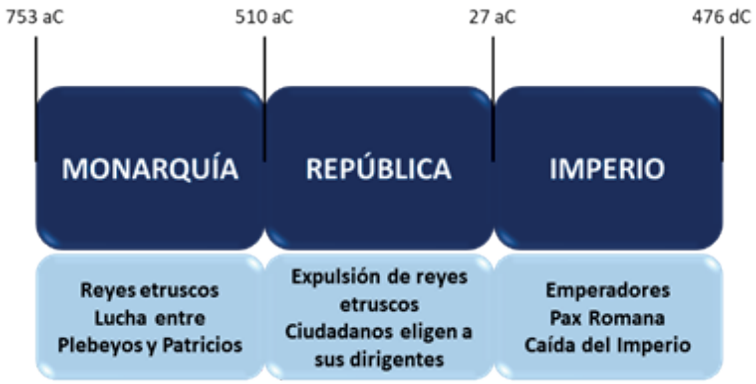
Esta forma de subordinación de los *basileus* a una autoridad superior (el *anax*), por un lado, y de restricción de las acciones de los *strategoi* a la decisión de un Consejo superior, por otro, así como la influencia que los comandantes militares ejercían sobre las asambleas; representa una muestra permanente y muchas veces tensa de intercambio entre aquellos decisores y conductores políticos, con sus pares militares; en definitiva, de relaciones civiles-militares.

En el caso de la **Roma antigua**, Lloyd (2013) dice que su ejército ha sido ampliamente afamado y reputado en la historia militar debido a su gran disciplina y organización dadas las importantes innovaciones tecnológicas, y en las tácticas de combate que incorporó al ejercicio de la guerra, lo que le permitió a Roma construir su gran imperio.

Relata el autor que al inicio, es decir, en las épocas de la monarquía y la república que se suceden entre los siglos VIII y I a.C, como se ve en la figura 2; el romano fue un ejército conformado por milicias ciudadanas; un "ejército primitivo" de acuerdo con Tito Livio, que luchaba al modo de los hoplitas griegos para responder a las amenazas que se cernían sobre Roma, que luego, ya en el período imperial, y en vista de las necesidades de incrementar el pie de sus legiones, se estructuró con voluntarios en fuerzas y bases más permanentes.

Figura 2

Períodos históricos de la Roma antigua



Durante la época del imperio se incrementó el tiempo de servicio dada la menor disponibilidad de voluntarios; se creó lo que señala Lloyd (2013) como el tesoro militar y se llevaron a cabo otras acciones tendientes a profesionalizar aún más al ejército, lo que incluyó como uno de los hitos a considerar la incorporación de la artillería. A lo largo de su historia, en Roma se establecieron diversos mecanismos de entrenamiento, disciplina y recompensa, al igual que verdaderos procesos de selección de reclutas para el ejército. Estos aspectos eran gobernados por la clase política y ejecutados por los militares en las distintas jurisdicciones.

En tiempos de la república romana se creó la denominada "guardia pretoriana", con la finalidad de brindar la seguridad que requerían los comandantes militares, pero que según lo narra Cartwright (2016), en la época imperial se convirtió en un grupo de élite que protegía al emperador. A pesar de que su rol estaba claramente establecido, la estrecha cercanía al César se volvió contra el propio poder imperial, lo que hizo que no pocos emperadores busquen ganarse su confianza para asegurar el mantenimiento de su dominio. Tal fue la injerencia de los pretorianos dice Cartwright, que hasta uno de ellos: Macrino, fue nombrado emperador.

Lo relevante es que los pretorianos adquirieron una enorme influencia, la historia cuenta sobre su participación de forma directa e indirecta en conspiraciones para derrocar emperadores, incluso llegando a asesinarlos. Existen casos icónicos de este accionar, como el asesinato en el 336 a.C de Filipo II padre de Alejandro Magno, quién fue liquidado por Pausanias, su escolta personal, aparentemente en contubernio con la esposa de Filipo para acelerar el ascenso al poder de Alejandro. Aunque sobre este hecho existen otras hipótesis, lo

notorio es que el hecho fue consumado por un guardia real; por un pretoriano muy cercano al rey cuya tarea era la de protegerlo y con ello al poder que representaba.

A partir de este antecedente histórico es que el término "pretorianismo" se ha venido usando de manera recurrente por múltiples estudiosos de las relaciones civiles-militares en la actualidad, para explicar según lo dice Weeks (2013), el proceso de ingreso de los dirigentes militares a la política por medios que no son democráticos. Pion-Berlín y Trinkunas (2009) incluso titulan uno de sus trabajos: "El Pretorianismo Civil y la Inacción de los Militares Durante las Crisis Constitucionales en América Latina", en el que relatan las respuestas que dan los militares ante las crisis políticas que se han sucedido en esta región y que han desbalanceado de forma determinante su resolución en uno u otro sentido.

Autores clásicos de la edad moderna y la contemporaneidad

El entendimiento de los fenómenos que se estudian en las Ciencias Sociales, como es el caso que ocupa este trabajo, obligan a regresar permanentemente la mirada al pasado y esto obedece a la necesidad de recuperar las ideas originarias, pero también, a la urgencia de recurrir al pensamiento que se encuentra presente en los autores clásicos que son definidos por Norberto Bobbio, según se destaca en Fernández-Santillán (1996), como aquellos considerados verdaderos intérpretes de los acontecimientos de su época; autores que se ven siempre actuales, que son permanentemente releídos e interpretados y en función de esto, han logrado estructurar teorías que se utilizan para entender a realidad vigente.

Este criterio emitido por Bobbio da pie para llevar a cabo un resumido recorrido por aquellos hitos y autores a través de los cuáles se han configurado lo que podría interpretarse, como los fundamentos para el análisis y discusión de las relaciones civiles-militares. Para ubicar temporalmente la descripción que se realiza a continuación, en la figura 3 se explican los períodos de tiempo de la historia con algunos datos relevantes.

Figura 3

Períodos de la historia de la humanidad



Maquiavelo y "el soldado ciudadano"

A finales de la Edad Media surge en Florencia alrededor del 1400, un movimiento artístico y cultural que se denominó el Renacimiento y que a partir de Italia se expandió por toda Europa. Es precisamente en este momento histórico que surge la figura de Nicolás Maquiavelo, un florentino que vivió entre 1469 y 1527 y al que en sus palabras iniciales Uribe-Carreño (2006) lo describe como "(…) un hombre de su medio y de su tiempo, un genuino ejemplar del político del Renacimiento, y como tal, típico representante del Humanismo"; sin embargo, dice, "un personaje de mala fama" (p. 9), fama devenida del término "maquiavélico", que además de ser la palabra con la cual el común de las personas lo reconocen, no le hace justicia pues, como bien lo aclara Eugenio D'Ors (1921): "Si Maquiavelo hubiese sido maquiavélico, ¿habría escrito el código del maquiavelismo? Evidentemente, no. El verdadero maquiavélico empieza por no escribir" (p. 177).

En el capítulo XII de "El Príncipe", Maquiavelo (2007) trata sobre los tipos de tropas con las cuales un príncipe defiende su Estado: mercenarias, auxiliares o mixtas, y señala a las mercenarias como las menos indicadas para ese fin, argumentando lo siguiente:

> (…) si un príncipe asienta su estado en las armas mercenarias, nunca estará firme y seguro, porque las tropas carecen de unidad, son ambiciosas, sin disciplina, desleales, valientes ante los amigos y ante los enemigos viles, sin temor de Dios y sin fe en los hombres (…). La razón de este hecho es que esas tropas no tienen otra afición o motivo para la lucha que su escaso sueldo, y ese sueldo no basta para que quieran morir por ti. Aceptan gustosos ser tus soldados mientras no haces la guerra, pero, cuando ella sobreviene, quieren escapar o irse de tu lado. (p. 131)

En cuanto a las tropas auxiliares, tampoco las ve con buenos ojos, ya que al conformarse con la participación de las armas de otro príncipe pueden ser tan o incluso más dañinas que las mercenarias, porque si se es derrotado se quedará acabado y venciendo habrá que someterse a los designios del príncipe que acudió en su ayuda; siendo así, dice el florentino, en ambos casos "la ruina queda asegurada (…). Las armas de otros se te caen de los hombros, te pesan demasiado o te aprietan" (pp. 139, 141). Por todo esto Maquiavelo siempre ve con mejores ojos a las tropas propias según lo expresa en esta frase: "(…) prefiriendo perder a veces con ellas [las propias] y no vencer con las ajenas, y juzgando que una victoria gracias a estas últimas, no es una verdadera victoria" (p. 140).

De ahí que Maquiavelo no duda en expresar que "la ruina de Italia" —que la evidencia en las derrotas a manos de los invasores extranjeros como Francia— se debe precisamente a que por largo tiempo se confío la seguridad y supervivencia del Estado a este tipo de soldados. En su descripción de "El Príncipe" en esta parte, Jiménez (2018) añade que, con la aparición de los mercenarios, de los "señores de la guerra" llamados *condottieri*[3], se reactivaron una y otra vez acciones de tiranía en las ciudades italianas.

La preocupación expresada por Maquiavelo respecto de que el Estado deba respaldarse en el tipo de ejército adecuado para su defensa, nace de lo que para él constituyen las bases fundamentales que debe tener un Estado para mantenerse vigente: "las buenas leyes y las buenas armas" (p. 130). Las buenas leyes, explica, hacen referencia a una organización política que actúe al margen de la moral religiosa y administre adecuadamente el Estado, al tiempo de garantizar su supervivencia y proporcionar seguridad y libertad a la población, y para ello es indispensable pensar en unas "buenas armas" que garanticen el logro de dichas aspiraciones.

Entonces, sentencia Maquiavelo: "No puede haber buenas leyes donde no hay buenas armas, y donde hay buenas armas debe haber buenas leyes (…)" (p. 130-131); con esto muestra la mutua dependencia de la ley con la fuerza que detenta el Estado y viceversa. El principio de "buenas leyes y buenas armas" es el criterio central que relaciona el aspecto político con el militar pues, como lo entiende Jiménez (2018) al interpretar a Maquiavelo, las instituciones militares y la vida militar se transforman en "un medio indispensable para el mantenimiento y expansión de la organización política" (p. 127).

[3] Según García-Jurado (2014), el término condottieri se usa para describir a los soldados mercenarios cuya participación tuvo efectos importantes en los eventos tanto políticos como militares en la Italia de los siglos XIV, XV y XVI. A los capitanes de estos grupos mercenarios se los llamaba condotieros, y eran quienes firmaban los contratos (condottas) con los Estados italianos para que sus soldados lleven a cabo diversas tareas militares que tenían que ver con la defensa del Estado en cuestión. En estos contratos se definían los términos de la relación de trabajo o comercial con los contratantes, incluido el pago o bienes que se recibirían a cambio.

En "Del arte de la guerra" Maquiavelo (2011), recurriendo a un diálogo ficticio entre Cosimo Rucellai, Fabrizio Colonna y Zanobi Buondelmonti, establece un intercambio en el que el florentino, a través de Fabrizio, explica a sus dos contertulios la manera de organizar un ejército y señala que, "las naciones necesitan un ejército y, si no cuentan con uno propio, contratan un extranjero (…)" (p. 35). Ante el dilema que representa el escogitamiento de unas buenas armas y el impacto negativo para el bien público de seleccionarlas mal, Maquiavelo plantea como la única salida la conformación de una milicia nacional, es decir, un ejército de ciudadanos; un ejército de profesionales cuya virtud suprema deba ser la lealtad al Estado al que pertenecen, pues: "(…) ningún príncipe está seguro si no tiene armas propias" (p. 142), es decir que, para que un Estado este en capacidad de proteger su seguridad, tiene que disponer de un ejército propio.

Como lo menciona Salerno (2011), el objetivo que perseguía Maquiavelo era construir un poder centralizado materializado en un Estado dirigido de forma unitaria por el príncipe, y la manera de lograrlo era a través de la creación de una milicia nacional por lo que entre 1503 y 1506, puso todo su esfuerzo en reorganizar las defensas militares reclutando tropas pertenecientes al propio lugar; un reclutamiento —vale decirlo— "forzosamente voluntario", ya que un ejército propio se conforma por "súbditos, ciudadanos o criados tuyos" (Maquiavelo, 2007, p. 143) y en este caso, no todos se iban a adherir de forma totalmente voluntaria, por lo que se requiere un mandato del gobierno que permitiera seleccionar a los más aptos que deben ser del campo antes que de la ciudades, de entre diecisiete y cuarenta años (Maquiavelo, 2011).

Uno de los aportes más significativo de Maquiavelo sin duda alguna fue el establecimiento de un ejército nacional. Gilbert (1992) lo confirma al señalar que su contribución más importante en lo relacionado a temas militares fue el escrito de la ley, mediante el cual se disponía la creación de la milicia florentina en diciembre de 1505, ley que se denominó *Ordinanza* y que preveía:

> …la formación de una milicia de 10.000 hombres comprendidos entre los 18 y 50 años, y que habrían de ser elegidos por un comité especial; además, los elegidos deberían vivir en los distritos rurales de Toscana, que pertenecía a Florencia. La milicia estaría dividida en compañías de 300 hombres cada una. La posibilidad de enrolarse estaba limitada a los distritos rurales ya que dar la posibilidad de acceder a las armas a los habitantes de las ciudades del territorio de Florencia hubiera facilitado que

> éstas se revelasen. Tampoco se esperaba que los ciudadanos de Florencia se sintieran persuadidos en aceptar los sacrificios del servicio militar, aunque Maquiavelo confiaba que en el futuro cambiaran de parecer. (p. 31)

A pesar de la imperiosa y urgente necesidad de conformar un ejército ciudadano; para el político florentino siempre estuvo claro que la defensa de un Estado no era una responsabilidad militar únicamente, por el contrario, pensaba que esta tarea era un compromiso de todos los ciudadanos. De igual manera evidenció que la decisión de ir a la guerra debería ser una opción que se asuma para la gloria del Estado y que "se valdrá de ella pura y exclusivamente bajo mandato gubernamental" (Maquiavelo, 2011, p. 24), con lo cual deja claro la supremacía política sobre el medio militar.

Otro aspecto importante sobre la subordinación militar a la autoridad política del Estado central queda evidenciada en sus escritos cuando aborda la problemática de los botines obtenidos en las guerras donde se es vencedor. Maquiavelo (2007), (2011) y (1987), en el capítulo dieciséis de "El Príncipe", en el libro quinto de "Del arte de la Guerra" y entre otras referencias, en el capítulo seis del libro segundo de "Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio", deja en claro que el botín —conforme lo practicaban los romanos en la antigüedad— no debe ser entregado a los soldados.

Si se permite que los soldados se repartan el botín, se desvirtúa el fin por el cual combaten, además de que se corre el riesgo de que se vuelvan cada vez más ambiciosos e indisciplinados. Por el contrario, estas capturas insiste Maquiavelo, deben ir al Estado; al tesoro público para que el príncipe determine qué hacer con éste, dedicando eso sí, una parte de la riqueza obtenida para financiar la guerra y con ello evitar incrementar los tributos a los ciudadanos, lo que provocaría el rechazo a las acciones que lleva a cabo el príncipe, deslegitimándolo y con ello debilitando su prestigio.

La contribución trascendental relacionada con la generación de un ejército nacional, el criterio del mantenimiento de la supremacía civil por sobre el ejército, sumado a diversos y valiosos aportes que efectuó a lo largo de su carrera política, aun cuando hubo momentos en que sus ideas fueron rechazadas y hasta castigadas con prisión, ha hecho que Maquiavelo sea un autor clásico que ocupa una destacada posición tanto en el campo político como en el militar.

Según se puede entrever en los párrafos anteriores, Maquiavelo evidencia en la temprana Edad Moderna, lo que podría denominarse una nueva forma de relacionamiento entre civiles (políticos) y militares. Esta renovada situación se deduce de la interacción que desde entonces ya no sería entre los condottieros y los príncipes, sino entre los gobernantes y los profesionales de las armas bajo la atenta mirada de la población, pues además de constituirse como un ejército de ciudadanos, a los soldados se los seleccionó, profesionalizó y disciplinó adecuadamente, a través de procesos de formación y entrenamiento en tiempos de paz, para enfrentar con éxito los desafíos de la guerra y así garantizar la vigencia del príncipe, que equivale a la supervivencia del Estado.

El surgimiento del Estado moderno y los aportes de Napoleón

Si bien, en las tres civilizaciones referidas en el primer acápite de este trabajo: China, Grecia y Roma, es evidente la presencia de un entretejido de vínculos entre políticos y militares, la circunstancia toma un nuevo giro luego de los aportes de Maquiavelo y a partir del advenimiento del Estado moderno, que tuvo su momento de despegue en la Paz de Westfalia de 1648 que estableció un nuevo orden en Europa y que al ubicar al margen la influencia religiosa y el poder del Papa en las decisiones políticas, permitió el emerger del Estado basado en los preceptos de una naciente soberanía territorial.

Este salto histórico es clave, pues en términos de Heller (1942), antes del Estado moderno no se vislumbraba un poder central. En la antigüedad el poder político se repartía entre el Estado (grupo político) y la iglesia (grupo cultural), que con el tiempo fue decantando en una iglesia universal (judeo-cristiana) que se antepuso al grupo político y que en la Edad Media alcanzó su ápice, reclamando la obediencia y el sometimiento de todos los hombres incluidos los que detentaban el poder político, tanto en el ámbito interno como en la esfera exterior.

En la Edad Media, dice este politólogo y jurista alemán, las funciones del Estado se encontraban repartidas entre diversos actores como la iglesia, los nobles terratenientes, las ciudades, los caballeros y otros privilegiados, todos con características de no públicos, es decir, del ámbito privado. Este sometimiento hace entrever que el feudal no puede ser considerado como un verdadero Estado, más aún cuando, además de que el poder estatal estaba difuminado en manos privadas, no mantenía bajo su alcance el ordenamiento territorial, ya

que los reinos y territorios constituían unidades de poder político independientes.

Para comprender el surgimiento de "el nombre y la cosa" como Bobbio (2016) titula a la explicación que hace sobre estas dos aproximaciones respecto del origen del Estado y de su nombre; cabe recurrir a la figura de Maquiavelo (2008), pues según Bobbio fue él quien introdujo el "nombre de la cosa" al señalar en el primer párrafo del primer capítulo de "El Príncipe" lo siguiente: "Todos los Estados, todos los dominios que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, son repúblicas o principados, o bien lo han sido" (p. 21). De esta manera, el término "Estado" (con mayúscula) que surge del término stato [estado con minúscula, que explica la RAE (2022) como "situación en que se encuentra alguien o algo"]; pasa a generalizarse con esa denominación para hacer referencia a esa comunidad política nacional.

La palabra como tal no es invención de Maquiavelo, sin embargo, al ser utilizada en su obra cumbre (El Príncipe), y en un momento de relevante reconocimiento a su figura, vuelve al término de entendimiento común y de uso general. Bobbio (2016) explica que, a partir del manejo del término por parte del entonces célebre italiano, la palabra Estado fue entendida por las mayorías para hacer referencia a una situación específica de "posesión permanente y exclusiva de un territorio y de una situación de mando sobre sus habitantes (…)" (p. 88).

En cuanto a "la cosa", es decir, el origen del Estado como tal, Bobbio trae de vuelta el debate sobre si las formas de organización política existentes en la antigüedad y en la Edad Media pueden ser consideradas como Estados. El autor se alinea con el razonamiento de Heller, en el sentido de pensar que tal denominación solo puede ser atribuida en el instante en que se denota la capacidad del ente político de concentrar el poder para ordenar en un espacio territorial determinado, a través de la monopolización de algunos servicios con el fin de mantener el orden interno y externo, e imponer la ley que proviene de la voluntad del soberano por medio del ejercicio de la coacción legítima.

Entre 1740 y 1823, de acuerdo con Martínez-Teixidó (2001), en Europa y particularmente en Francia tuvo lugar un período revolucionario que se expandió luego por todo el mundo, incluyendo Estados Unidos e Hispanoamérica. Según este autor, durante este espacio de tiempo se produjo una verdadera transformación en el arte militar, donde cabe mencionar a dos de sus protagonistas: Federico II el Grande rey de Prusia y Napoleón Bonaparte.

Los significativos aportes de Napoleón en el siglo dieciocho en cuanto a las "buenas armas", tienen que ver con la incorporación de la conscripción obligatoria que, través de la Convención Nacional de 1793 estableció la llamada "Leva en Masa" que permitió al ejército, reclutar soldados para suplir la demanda de efectivos que generaban las campañas de forma eficiente, lo que junto a los procesos de formación y perfeccionamiento en las escuelas militares creadas con ese fin, contribuyeron a la masificación del ejército y la profesionalización de las tropas y en especial de los cuadros de oficiales.

La creación del Código Civil es otro hito del emperador francés que sumó de manera significativa a las "buenas leyes". Según Fernández-Rozas (2005) este aporte no solo que configuró y estableció una clara distinción entre el Derecho Público y Derecho Privado, sino que dio como resultado la especialización de las distintas áreas jurídicas. Este autor resalta que, a partir de entonces y hasta la actualidad, esta codificación ha permitido disponer de una fundamental guía para dar claridad a las leyes, teniendo por ende un fin de elevado valor constitucional.

Sin restar importancia a los mencionados aportes del emperador francés; Vagts (1967) hace entrever que con Napoleón —quien se transformó en un militarista— se diluyó el control civil al perderse la distinción entre el objetivo político y el militar, aspectos que se evidencian en los siguientes párrafos:

> El nacionalismo se había convertido en la gran fuente de energía para la guerra; Sin embargo, cuando reclamó demasiado y la carga impuesta por Napoleón a la economía nacional francesa y a la vida se hizo excesiva, la burguesía creció relativamente. Cuando la Diosa de la Victoria abandonó al Emperador, también lo hicieron ellos y algunos de sus mariscales. (p. 125)

> A medida que Napoleón extendía el imperio de su voluntad y presunción, y el general se convertía en emperador, sus enemigos militares —aunque no todos— reconocían que debía vencer con sus propios instrumentos de victoria; su propia fuerza, en parte al menos, debe hacerse similar a la de Francia. (p. 129)

Como se observa, la guerra —y la victoria— para Napoleón se volvieron en un fin en sí mismo, lo que terminó al final revirtiéndose en contra de su propia nación. El objetivo político de garantizar la seguridad del Estado y el bienestar de sus ciudadanos se diluyó en el afán de extender su influencia en Europa. Esta ambición desmedida del "general que se convertía en emperador" y que

engrandecía el imperio de su propio ego, además, se transformó en una vulnerabilidad que fue observada y explotada por sus enemigos hasta lograr su derrota. Como epílogo, se estableció un nuevo orden en el continente con el ascenso de Gran Bretaña como hegemón y la monarquía retornó a Francia con lo cual, los logros obtenidos por el pueblo luego de la Revolución Francesa se disolvieron.

Clausewitz: la continuación de la política por otros medios

Carl von Clausewitz fue un militar prusiano que ingresó al servicio a la temprana edad de doce años. Aron (1987, I) dice de él que "no conoció más existencia que la del soldado, no recibió más educación que la de la Escuela General de Guerra, donde fue admitido en el otoño de 1801 y donde conoció a Scharnhorst[4], su padre espiritual" (p. 21). La vida del prusiano, dice el autor, se fraccionó en dos etapas: la primera que la dedicó a la acción y la segunda a la producción de su obra. Esta clara separación estuvo en función de dos cambios históricos de relevancia que experimentó en su tiempo: el de la Europa de las guerras revolucionarias e imperiales, y el de la Europa ya pacificada a partir de la Santa Alianza.

Como los autores clásicos mencionados anteriormente, la figura de Clausewitz no deja de ser controversial. Aron (1987, II) aduce esta polémica a la forma, si se quiere "fragmentada", en que sus ideas fueron tomadas, interpretadas y aplicadas. No es Clausewitz, dice Aron, el responsable del advenimiento y de las catástrofes derivadas de la Gran Guerra; tampoco lo es del ascenso de Hitler al poder en circunstancias donde al pueblo alemán se lo llevó a una disyuntiva de supervivencia; tampoco se le puede atribuir responsabilidad por la decisión de Lenin y Stalin de invertir la fórmula y darle supremacía a lo militar por sobre lo político, ni que Mao Tse-tung condujera su guerra revolucionaria armando al pueblo y volviendo regular a una milicia irregular; pero tampoco es menos cierto que todos invocaron el pensamiento clausewitziano para sustentar sus haceres.

El autor en su propuesta llamada "Pensar la Guerra. Clausewitz", desarrolla tres temas claves surgidos de los escritos de Clausewitz, cuyas lecturas fueron distintas y que lo resumen de la siguiente manera:

[4] Respecto de este personaje, Bellinger (2019) dice lo siguiente: "Sin Gerhard von Scharnhorst, es poco probable que hubiera un Carl von Clausewitz. Un oficial con talentos e intelecto extraordinarios, y un destino aún más notable, Scharnhorst cambió para siempre el camino del Ejército prusiano, moldeó la idea del Estado Mayor Prusiano-Alemán y forjó algunos de los conceptos más influyentes en el ámbito de la teoría y la práctica militar. Sin embargo, es conocido principalmente como maestro y mentor del pensador estratégico más influyente de Occidente, Carl von Clausewitz" (párrafo 1).

> Los generales de la Primera Guerra Mundial sólo habían retenido una idea: la de la batalla decisiva. Lenin a su vez sólo retuvo otra: la política de clase define el sentido histórico y moral de toda guerra. Mao Tse-tung dedujo una tercera: el armamento del Pueblo, cúlmine de las guerras entre Estados y factor decisivos de las guerras civiles. (p. 11)

Las advertencias señaladas por Aron evidencian que las ideas de Clausewitz (2013) nacidas de su trilogía (ver Figura 5), se utilizaron e interpretaron de forma sesgada. Desde sus primeras páginas escritas en "De la Guerra", este pragmático y pensador, fija con claridad dos objetivos de la guerra vinculados entre sí; un objetivo militar: destruir o desarmar al enemigo, y un objetivo político: imponer la voluntad propia al enemigo. El objetivo político se superpone al objetivo militar, de esta manera el primero se transforma en el medio para alcanzar el objetivo político. "El objetivo político debe ser un factor esencial de este proceso" (p. 36).

La guerra constituye un acto político; ocupa un lugar en la política porque explica Clausewitz que "siempre surge de una circunstancia política y se manifiesta por una causa política" (p. 47). Al ser así, hace notar que no es, ni existe por sí sola, sino que la guerra es parte de la política, porque si no fuera así se conduciría por sus propias reglas, por lo tanto, debe existir armonía entre la conducción política y la conducción de la guerra. Debe haber un propósito superior para mostrar hostilidad que encuentra su asidero en "la razón"; ese propósito es político y al unirse al sentimiento de hostilidad que está en el plano de las emociones, configuran los dos elementos básicos e inseparables de la lucha (ver figura 4).

Figura 4

Elementos de la lucha



No existe una guerra que no deba considerarse como un acto político dice Clausewitz (2013), pues no es un hecho independiente sino un instrumento político. "La guerra es la extensión pura de la política por otros medios" (p. 49), por esto es importante señala, que exista una compatibilidad entre fines y medios, es decir entre los objetivos políticos y aquellos que determinan la capacidad de combatir.

Según Clausewitz, en la base de la teoría de la guerra se encuentra una fórmula trinitaria que apunta a una totalidad, cuyos componentes y roles deben mantenerse en permanente equilibrio según se muestra en la figura 5, y que se resumen en odio, violencia y enemistad. El odio es el sentimiento, es la pasión que hace que el pueblo apoye el acto de lucha que se muestra en forma de violencia, y que pone en juego el talento del jefe militar y de su ejército en el campo de batalla para, en un juego de probabilidades, lograr la victoria.

Este acto violento surge de una enemistad política y se lleva a cabo por decisión del gobernante, que busca a través de la opción que tiene de emplear el medio violento, inclinar la balanza a su favor bajo el ánimo por captar el control de un objeto que lo disputa con su rival, lo que constituye el motivo que genera esa enemistad, y que al ser tal, marca el objetivo político a alcanzar.

Figura 5

Trilogía de Clausewitz



La guerra entonces se somete a la política, y de ahí se deduce que lo militar se subsume a lo político. Aron (2009) declara que la máxima de Clausewitz sobre el hecho de que la guerra se somete a la política, cae por su propio peso ya que, si la guerra surge por las incompatibilidades que se presentan entre Estados, son los jefes de dichos Estados quienes, al asumir la responsabilidad de gobernarlos, toman el compromiso de determinar su derrotero y por ende deciden ir a la guerra y también terminarla cuando así lo vean conveniente.

Además de hacer notar que la conducción política de la guerra le corresponde al gobernante, Clausewitz advierte sobre las controversias que surgen durante la conflagración entre el conductor político y el estratega militar, cuando estos niveles están encarnados por figuras distintas, lo cual es obvio y hasta necesario, cosa que no ocurre cuando es una sola autoridad la que se encuentra en los dos niveles como fue el caso de Napoleón o Federico II.

Esta concentración de funciones, advierte Clausewitz en palabras de Aron, es inapropiada y puede derivar en fines perjudiciales para el Estado, porque dice que los intereses militares pueden superponerse a los políticos y actuar según aquella particular conveniencia. Cuando los roles están separados según es lo deseable, el conductor político, así como decidió entrar en guerra, verá el momento conveniente para salir de esta o incluso, puede con anticipación evitar que se produzca, y lo hará en función de los intereses plurales del Estado y no para satisfacer los provechos parciales de un solo sector, en este caso el militar.

Por ello, Clausewitz (2013) afirma que, si bien la guerra tiene su propia gramática; no posee su propia lógica. La lógica de la guerra es política; "si no hay un fin político todas las líneas de sentido se quebrarán, y nos enfrentaremos a algo carente de dirección y de objetivo" (p. 278). Es necesario comprender que "la política es la madre de la guerra: la política es la facultad inteligente, la guerra solo es su instrumento y no sucede al revés" (p. 281). En todo caso, Clausewitz también observa a la política respecto a las críticas de que puede ser dañina para los fines de la guerra, cuando sus objetivos no son los convenientes al Estado, al indicar que:

> No es su influencia sino la política misma a la que deben desaprobar y hacer responsable. Si la política es justa, o sea, consigue sus objetivos, sólo podrá incidir en favor de esa política. Si la política se desvía de su objetivo, la causa es una política equivocada. (p. 282)

En la relación entre la estrategia y la política, y haciendo alusión a la existencia según Clausewitz (2013), de esa doble fórmula en el sentido de que la guerra debe tener una absoluta correspondencia con los fines de la guerra y de regreso; de que la política deba adaptarse a los medios disponibles; comenta Aron (1963) que, aunque las dos partes de la fórmula puede aparentar ser opuestas, la política no puede y no debe establecer los objetivos al margen de los medios que se disponen.

Por otra parte, citando a Clausewitz, 1950 en *De la Guerra*, que la política:

> …no penetra con profundidad en los detalles de la guerra, ya que no se sitúan centinelas, ni se envían patrullas, por simple motivos políticos. Pero su influencia es completamente decisiva en el plano de conjunto de una guerra, de una campaña y a menudo, hasta de una batalla. (p. 48)

De esta manera, Clausewitz (2013) mantiene la preminencia de la política sobre lo militar, aun cuando su hacer desvíe sus propósitos, pero al mismo tiempo, fija la necesidad de observar los límites de injerencia entre los niveles, pues como lo enuncia él mismo: "sólo sería admisible que el punto de vista político dejara de primar cuando comienza la guerra (…)" (p. 280). Por ello y porque suele ser común esta desviación, el pensador ve que para la negociación política es necesario cierto conocimiento de cuestiones de tipo militar.

A partir del tratamiento de este tema, Clausewitz (2013) entra en un terreno de actual debate respecto de las relaciones civiles-militares: la pericia civil, de la que se hablará más adelante. En todo caso, a lo largo de su trabajo, el autor de "De la guerra" evidencia de forma reiterativa e insistente la importancia de, en función de la diada fines-medios, establecer una subordinación de los medios o instrumentos (militares) a los fines (políticos). Aun cuando la política pueda asumir "objetivos mezquinos, intereses privados, o el orgullo de los gobernantes (…)" (p. 280); aún bajo esas circunstancias, lo militar no rectora la política, sino que siempre será lo contrario. O como lo imprime Parraguez (2004) al parafrasear a Huntington en el "El Soldado y el Estado: "la política es terreno del estadista y el soldado debe estar siempre subordinado al Estado" (p. 190).

Weber y el Estado como único poseedor de la coacción física legítima

Narra Heller que durante la evolución experimentada desde el origen del Estado estamental de la Edad Media (ver figura 6), donde los altos estamentos o clases con sus propios medios de poder obstaculizaban la labor del príncipe, hasta llegar al Estado moderno; se fue superando paulatinamente esta "atomización política" buscando consolidar la autoridad y el poder estatal central, basado en un nuevo status político conforme lo diseñó y lo expresó Maquiavelo a través de "El Príncipe". Dicha consolidación se produjo de la mano del establecimiento de un único ejército y un solo orden jurídico de obligatorio cumplimiento que trajo consigo "la concentración de los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política" (Heller, p. 145).

Figura 6

Estamentos en la Edad Media



Esta transición hacia el Estado moderno que describe Heller provocó, en palabras de Weber (2014), que la autoridad dispersa que estaba en manos privadas pase a ser lo que él denomina como "funciones específicas de la burocracia moderna" (p. 1150), que comenzaron a ejercerse a través de los "poderes de mando" en beneficio del príncipe, y a partir de ahí que trascendieron a favor del Estado. Esos poderes de mando se ven materializados en el ejercicio de la

política que Weber (2005) la define como "la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado" (p. 11).

La multiplicidad de tareas que desde el inicio de la Edad moderna asume el Estado y que antes las llevaba a cabo la Iglesia, la familia, las instituciones locales y otras, son diversas. Heller menciona —entre otras— las comunicaciones generales y las que tienen que ver con el ámbito técnico-económico; la administración de justicia, las de carácter cultural y pedagógico y por supuesto, las de orden militar.

La definición de Estado que a partir de la sociología imprime Weber (2014) tiene plena vigencia y predominio, ya que incorpora el criterio de exclusividad de la coacción al definirlo como: "un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio* de la coacción física legítima para el mantenimiento del orden vigente" (p. 185).

El monopolio del poder legítimo que se muestra en ese instituto político que refiere Weber como el Estado, único habilitado para ejercer la coacción física, cumple sus funciones básicas de "establecimiento del derecho a través de la función legislativa; de protección de la seguridad personal y orden público, por intermedio de la policía; de defensa de los derechos adquiridos, mediado por la justicia; del cuidado de diferentes intereses políticos, sociales y otros, con las diversas ramas de la administración pública y "especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia afuera", llevada a cabo por el "régimen militar" (p. 1090).

Una comunidad es política, según el autor, cuando asume las funciones señaladas y que no fueron cumplidas de forma racional en el pasado; de esta manera, la coacción está legitimada. Al respecto, Weber (2014) escribe lo siguiente:

> Mientras antiguamente la intervención de la asociación contra todo posible ultraje se hallaba sometida únicamente al imperativo de los intereses religiosos o militares, las ofensas contra las personas y las propiedades están ahora por el aparato coactivo. De este modo, la comunidad política monopoliza la aplicación de la fuerza legítima mediante el aparato coactivo, y se transforma gradualmente en un instituto protector de los derechos. (p. 1093)

Lo anterior deja entrever que es la comunidad política la que determina el uso de la fuerza a través de los instrumentos de coacción (policial y militar), amparado en la aplicación de la norma. Estos instrumentos coactivos entonces, ya no se gobiernan a sí mismos para intervenir como ocurría en el pasado, sino que se subordinan a la comunidad política que los emplea para proteger los derechos que son de interés común.

Este aspecto de subordinación es clave entender, pues constituye para Weber (2005) el eje central del Estado moderno, es decir, de: "aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el *territorio* es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia legítima". Y añade que: "El Estado es la única fuente del derecho a la violencia". A partir de ahí deduce el significado de política de forma más completa como "la aspiración (*streben*[5]) a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los diferentes grupos de hombres que lo componen" (Weber, 2005, p. 12).

De esta manera, Weber establece una supremacía de la política por sobre lo instrumental destinados a ejercer la violencia y de esta manera legitimar la obediencia, en vista de que se determina que es el Estado el único detentor de esa capacidad de coacción de forma genuina, tanto en el ámbito interno, cuanto en el exterior.

A lo largo de este recorrido se ha podido establecer algunos fundamentos clásicos de lo que deriva hoy en el significado de las relaciones civiles-militares. El esquema propuesto por Maquiavelo de las milicias nacionales profesionales, sumado a la necesaria supremacía del príncipe por sobre los soldados, que según Benítez-Manaut (2005) de a poco decantó en la institucionalización de las fuerzas militares que se transformaron en un brazo permanente de los Estados, constituye un punto de ruptura entre el antes y el presente.

El posterior surgimiento del Estado moderno que evadió la injerencia de cualquier otro, respecto de su soberanía, hasta consolidarse en tiempos de Napoleón con el gran aporte del Código Civil (buenas leyes), la conscripción militar y la profesionalización de los cuadros y tropas (buenas armas); pasando por la imperativa subordinación de la guerra como un instrumento más de la política de Clausewitz, así como del advenimiento del concepto de Estado que según Weber para ser tal, debe mantener el ejercicio único y legítimo de la coacción; permiten a continuación analizar la problemática sobre la cual se centran los debates de las relaciones civiles-militares contemporáneas.

[5] *Streben* es un término alemán que traducido al español significa en este contexto de la frase: "aspirar a; dirigirse hacia" (Langenscheidt, 2024).



CAPÍTULO II

Fundamentos teóricos de las relaciones civiles-militares

Conceptualización de las relaciones civiles-militares

¿Qué es lo civil y qué lo militar? ¿Civil y político son lo mismo? ¿Dónde y cómo se originan los intercambios entre estos dos sectores? ¿Qué tipo de relaciones se configuran entre civiles y militares? ¿Cómo se explican desde las diferentes miradas teóricas? ¿Cómo deben ser? ¿Han evolucionado? ¿Cómo se piensan en la actualidad? ¿Son importantes? ¿De qué manera estas relaciones afectan a la defensa? El objetivo de este capítulo es precisamente plantear solución a estas interrogantes de una forma clara y sustentada.

Relaciones civiles-militares o político-militares

En 1957 cuando "*The Soldier and the State*[6]" fue publicado por Samuel P. Huntington (1995), el autor consideraba que el estudio de las relaciones entre civiles y militares no había tenido la suficiente teorización, ya que, aparte de la teoría que se había desarrollado en los Estados Unidos bajo la tutela del liberalismo norteamericano, no se tenía más. Además, a dicha teoría la consideraba obsoleta por atribuirse una escala de valores cuya validez en el mundo contemporáneo ya era cuestionada.

La vacancia en cuanto a la no existencia de argumentos suficientes que aclaren la problemática es fundamental, pues como lo dice Huntington: "ninguna teoría puede explicar todos los hechos (…) el mundo real presenta mezclas, irracionalidad e incongruencias" (p. 9). Estos criterios ratifican el enfoque multiparadigmático que requieren los fenómenos sociales para ser analizados y por ende, la necesidad de contar con una diversidad de explicaciones teóricas para abordar el tema planteado.

En todo caso, Desch (2001) considera que al finalizar la Guerra Fría se renovó el interés por abordar el estudio de las relaciones civiles-militares, en lo que él considera como la "tercera ola" de esta dinámica relacional, ya que el cambio de momento histórico trajo consigo un renovado optimismo respecto de la manera cómo se establecerá este fenómeno (p. 2).

Para abordar los fundamentos teóricos sobre el tema de las relaciones entre civiles y militares, un buen punto de partida es darle claridad a cada uno de estos términos. La palabra "civil" conforme la Real Academia española (2024) tiene algunos significados: "ciudadano (perteneciente a la ciudad o a los ciu-

[6] El Soldado y el Estado.

dadanos) (…); cívico, urbano (…); civilizado, educado, cortés, considerado, afable, amable, atento, sociable (…); que no es militar, ni eclesiástico o religioso, a veces excluyendo también a miembros de cuerpos policiales (…)". En cuanto al término "militar" la misma RAE determina que puede entenderse como: "servir en la guerra (…); servir, enrolarse, alistarse, cumplir (…); profesar la milicia (…)".

En un primer acercamiento a la conceptualización y distinción de estas dos palabras asumidas para el ente humano; es posible reflexionar que civil es simplemente todo aquel que no es militar, y militar es, por contraposición, quien no es civil. De entre las acepciones expresadas por la RAE, son las últimas las que más compatibilizan para los fines de entender el tema planteado. Weeks (2012) en coincidencia con Huntington, 1995, define al civil como:

> Un funcionario que formula políticas dentro del Estado que tiene alguna interacción con las Fuerzas Armadas, pero que no es un miembro en servicio activo de las Fuerzas Armadas. Esto puede incluir a oficiales militares retirados, cuyos cargos cambian una vez que ya no forman parte de la jerarquía militar. (p. 165)

Bajo este criterio, el término civil hace alusión exclusivamente a los funcionarios de gobierno que, encontrándose en funciones, su rol tiene que ver de alguna manera con la formulación de políticas que afectan y direccionan el accionar de las Fuerzas Armadas. Cabe resaltar que en esta conceptualización se incluyen dentro de este grupo a los militares retirados, con lo cual, militar sería únicamente aquel que se encuentra en servicio activo. Sin embargo, no existe unidad de criterio sobre esto último, porque se cree que los militares que pasan al retiro mantienen sus formas, pensamiento y lealtades para con la institución que los formó.

Pero esta zanjada diferencia que se busca establecer debe ser tomada con cuidado, advierte Fernández-Montesinos (2016). No se puede pensar que los términos civil y militar son excluyentes, por el contrario, son palabras que se afectan mutuamente, ya que al invocar lo civil emerge lo militar y viceversa. Esto porque "todos venimos de la misma cantera" (p. 10), los militares vienen de la sociedad a la que sirven y, por ende, mantiene las características (buenas y malas) de su origen, por ello sentencia: "Sociedades fuertes generan instituciones fuertes" (p. 10).

No existe una definición precisa de lo que representan las relaciones civiles-militares. El entendimiento del fenómeno y sus particularidades, partien-

do de la descripción del problema hasta arribar a sus propuestas de solución, han sido motivo de innumerables debates, como es el caso de Samuel P. Huntington autor de "*The Soldier and the State*" de 1957 y Morris Janowitz con su oferta inicial vertida en "*The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*[7]" publicada en 1960.

Una importante contraposición entre estos dos estudiosos surge en torno del tema de la profesionalización militar como mecanismo de control. Mientras Huntington establecía una relación directa entre el profesionalismo militar autónomo como la posibilidad de ejercer un mejor control, a Janowitz le inquietaba que ese esquema de profesionalismo incrementaría el distanciamiento entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, al desarrollarse por parte de los militares un pensamiento estratégico que provoque una impresión de superioridad.

De igual forma, Cohen (2003) en su libro "*Supreme command*"[8], muestra su desacuerdo con Huntington respecto de dar libertad a los militares para que tomen decisiones en los aspectos que corresponden a su ámbito, tanto en la planificación como en conducción estratégica militar. Su criterio que, conforme a Calvo-Albero (2021) es el que actualmente predomina en Estados Unidos por sobre los enfoques huntingtianos, es que los políticos incluso pueden decidir en última instancia sobre estos temas, más allá de que antes de hacerlo puedan receptar los argumentos técnico-militares, los cuales pueden o no ser tomados en cuenta.

Las relaciones civiles-militares dan a entender a primera vista, el establecimiento de una serie de intercambios entre las instituciones y las autoridades que pertenecen a los ámbitos civil y militar. Esta descripción carece de profundidad, por lo que se toma el criterio de Fitch (1998) quien las ubica en el ámbito de la política militar, a la que la define como "el conjunto de políticas gubernamentales que se ocupan de las relaciones cívico-militares, es decir, las relaciones entre las Fuerzas Armadas, el Estado y el resto de la sociedad" (p. 134). El autor establece que estas son relaciones políticas que se estructuran entre las fuerzas sociales y en función de la clase de régimen político de que se trate.

Lo señalado permite afirmar que estas relaciones son de naturaleza política. Por ello, algunos autores hacen un esfuerzo por diferenciar entre relaciones civiles-militares y relaciones político-militares, estas últimas que serían aquellas a las que se está haciendo referencia en los párrafos anteriores. Para Pacheco

[7] El Soldado Profesional: Retrato Político y Social.

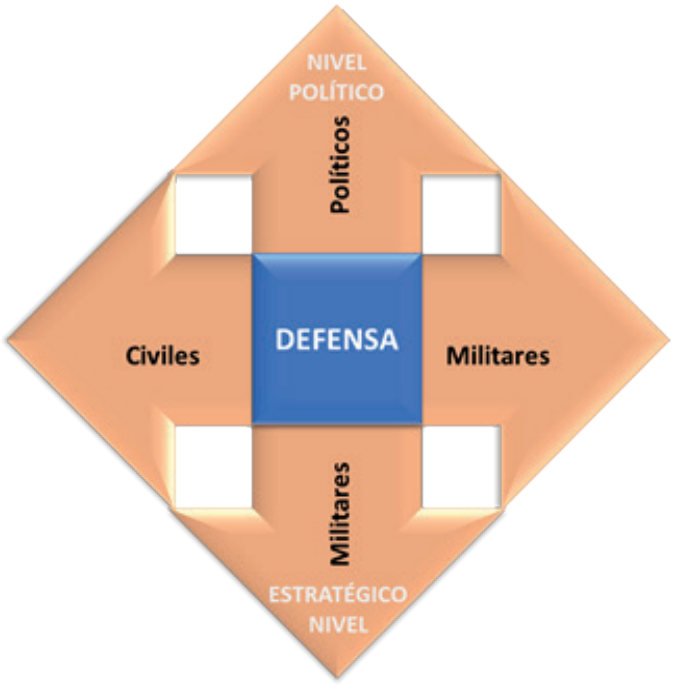
[8] Mando supremo.

(2010) existen diferencias entre estas dos acepciones que no están del todo claras, pues cuando se hace referencia a "civil, en el marco de esta relación, se lo equipara con "político" y, por ende, con aquel sector que direcciona políticamente el accionar de Fuerzas Armadas.

Para el estudioso esto es inexacto, en particular en el espacio latinoamericano así, considera que los intercambios civiles-militares son horizontales entre los sectores de la sociedad y el militar y, por ende, no contienen una relación de subordinación. Las relaciones político-militares en cambio son verticales y jerárquicas (ver figura 7). Siendo así, estas últimas incluyen una correspondencia de poder donde los políticos ejercen la conducción de la defensa en el nivel político y político estratégico y los militares en función de ese dictamen, ejecutan lo planificado en la estrategia militar.

Figura 7

Direccionamiento de las relaciones civiles y político-militares



Bajo este criterio, las relaciones civiles y militares que se orientan en forma transversal, no subordinan a los militares a la sociedad civil, sino que implica un intercambio de conocimiento antes que de poder. Bajo este entendimiento, dice Pacheco, en esta dimensión se han establecido en algunos países, por ejemplo, comunidades de defensa que pueden ser consideradas como espacios de consulta en temas de defensa.

La labor de supervisión de las ejecutorias, incluidas las que tienen que ver con los gastos en defensa a manera de rendición de cuentas, es un espacio también de involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad que estarían considerados en este eje. La academia, los tanques de pensamiento, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros actores, se encuentran en este nivel de participación.

En su estudio sobre las Fuerzas Armadas y la democracia en Latinoamérica, Fitch (1998) asevera que una democracia requiere de relaciones civiles militares democráticas y que dichas relaciones para ser tales deben poseer tres características esenciales: primero, destaca que los militares deben subordinarse políticamente al régimen democrático establecido. En segundo término, explica que para que la democracia se consolide tiene que existir un control político, tanto profesional como institucional, de parte de las autoridades designadas constitucionalmente sobre las Fuerzas Armadas.

Finalmente, agrega que las Fuerzas Armadas deben someterse en todo momento y circunstancia al imperio de la ley, respetando las leyes nacionales e internacionales, en especial los derechos humanos, incluso en confrontaciones violentas. En definitiva, concluye en esta parte Fitch: "En los regímenes plenamente democráticos, las Fuerzas Armadas no son ni responsables políticos ni actores políticos, ni están por encima de la ley" (p. 38).

Frente a la complejidad por definir el tema, Feaver (1997) propone una aproximación desde la ciencia política, que pone el foco, más que en las descripciones particulares, en las relaciones de causa-efecto que tratan de llegar a explicaciones más generales del fenómeno. De esta manera, el autor propone tres formas de análisis: "normativa, empírica/descriptiva y teórica" (p. 74), tres enfoques a través de los que se trata de contribuir al estudio de esta área.

Desde la mirada **normativa**, dice Feaver, se plantean tres interrogantes que se buscan resolver: "¿qué es lo que se debe hacer? ¿cuánto control civil resulta suficiente? y ¿qué se puede hacer para mejorar las relaciones civiles-militares?" (p. 74). A partir de ahí, y siempre en el marco de la ciencia política, se presentan varias alternativas entre las que destaca el planteamiento de Huntington (1995) respecto del control objetivo, propuesta que se revisará más adelante, que garantiza dice, el control civil al tiempo de favorecer de forma adecuada la seguridad del Estado.

En cuanto al enfoque **empírico/descriptivo** del que se desprende la anterior mirada (normativa); con este se busca aclarar qué es lo que en realidad sucede.

Derivada de esta cuestión, se trata de especificar las formas de control civil que existen (si es que existen), discriminando aquello que es verdadero de lo que únicamente constituye retórica respecto a la existencia y efectos del control.

Finalmente, Feaver propone como una tercera forma de análisis la **orientación teórica.** Esta opción materializa la relación de causa-efecto y explica que no es factible recomendar una postura específica que permita tomar un camino definido a partir de una variedad de opciones, si antes no se lleva a cabo una "afirmación predictiva de causa-efecto", la que se establece bajo la fórmula: si X, entonces Y. Esto permitiría según la explicación del autor, optimizar la decisión que se adopte: "un estado debe hacer X porque entonces sucederá Y, si es que no sucede Z (siendo que, Y es ´mejor´ que Z)" (p. 75).

Al margen de la complejidad presente en estas relaciones, y pese a que pueda parecer un razonamiento simplista, no es menos cierto de que en su origen, estas no dejan de ser relaciones humanas. Calvo-Albero (2021) manifiesta que, al ser efectivamente así, los contactos que se producen entre políticos y militares y que suelen generar desacuerdos, dependen en mucho de "las personalidades implicadas y de las habilidades de comunicación y persuasión de cada uno" (p. 12). Esta afirmación permite integrar, junto con las opciones que se suelen plantear para asumir el problema, otras iniciativas que refuercen el conocimiento del otro y de las respectivas culturas que los cobijan.

El foco del problema en el intercambio civil-militar

En los tiempos actuales, el problema derivado de la relación entre los políticos y los militares, ya no está en función, como ocurría en los tiempos de la Edad Media, en el peligro que significaba la rebelión armada de los mercenarios contra sus contratantes; la dificultad hoy se centra en la tensión que genera la interacción entre el profesional de las armas y el gobernante, como lo expone Huntington (1995): "el problema del Estado moderno no es la revuelta armada, sino la relación entre el experto con el político" (p. 32). Es este reciente clivaje según él, lo que provoca grandes tensiones que no han podido ser del todo resueltas.

Las relaciones entre civiles y militares y las tensiones derivadas de estas nacen en la antigüedad. Kohn (1997) asevera que la subordinación de los militares a la autoridad política es uno de los problemas más antiguos de gobernabilidad. Desde entonces y hasta la contemporaneidad, los gobiernos han

estado sometidos al peligro de ser derrocados por sus propios ejércitos, por lo que, al margen del régimen del que se trate —sea una democracia plena o hasta una dictadura— una tarea central de los gobernantes es buscar mecanismos efectivos que garanticen la obediencia de los militares.

Los temores que exterioriza Kohn, los sustenta a través de un análisis cultural histórico de la institución militar. Según él, la experiencia muestra que estas organizaciones están entre las menos democráticas, ya que su costumbres y formas no son compatibles con la libertad que se practica en el ámbito civil:

> La institución armada es autoritaria mientras la sociedad civil democrática es consensual o participativa. La primera es jerárquica, la segunda es esencialmente igualitaria. Una insiste en la disciplina y la obediencia, subordina necesidades y deseos personales al grupo y a una misión o meta; la otra es individualista, intenta alcanzar el mayor bien para el mayor número de personas estimulando la satisfacción de sus necesidades y deseos individuales tanto en el mercado como en sus vidas personales, cada quien apoyado en su propio talento e ingenio. Una enfatiza el orden, la conformidad, la armonía y la homogeneidad; la otra tolera, incluso celebra, el desacuerdo y la diversidad de perspectivas. (p. 39)

Esta discrepancia que plantea Kohn es vista por Calvo-Albero (2021), como la existencia de "diferentes culturas y diferentes procedimientos" (p. 12). La cultura de trabajo militar ha sido experimentada y comprobada a lo largo de la historia para enfrentar los desafíos de la guerra, por lo que exige de un pensamiento sistematizado, planificación detallada y una conducción que, en el nivel táctico, se ata a procedimientos estándar. En el ámbito militar la jerarquización estricta y el cumplimiento de las órdenes son fundamentales para el logro de los objetivos que se han planteado. La cultura política por contraposición, se caracteriza por ser flexible y adaptable a la ambigüedad.

Por ello, continúa Calvo-Albero, los métodos de toma de decisiones difieren unos de otros. Mientras los militares se basan en procesos esquemáticos y detallados para generar opciones y seleccionar la más adecuada de entre ellas; los políticos se sustentan en percepciones, criterios diversos y deciden instintivamente. Estas formas de ver y entender el mundo es lo que genera fricciones y desconfianzas mutuas.

Si bien, como reconoce Fernández-Montesinos (2016), es evidente que existe un proceso de "endoculturación"[9] en la formación de los militares, que generan valores específicos en los nuevos cuadros y tropas; piensa que estos no

[9] La endoculturación es el proceso de transmisión de costumbres, ideas y comportamientos de una generación a otra (…) indica la forma en que una generación anterior le enseña a la siguiente, consciente o inconscientemente, Parte de la cultura que ha adoptado a lo largo de su vida mediante premios y castigos. (Enciclopedia Significados, 2022). https://www.significados.com/endoculturacion/

modifican los valores de origen que se adquieren en la sociedad de procedencia, aun cuando si los ralentizan e integran, por lo cree que no es correcto darles el peso que se les asigna como responsables de la dinámica existente.

Por ello, asegura que no son los valores los que generan estas diferencias, sino más bien, las actitudes, el compromiso, la emocionalidad y la vocación de servicio que recuerda Clausewitz lo establecía como un atributo propio de los militares. Pero estos atributos, en particular la vocación, no son exclusivos de los militares; médicos, sacerdotes u otras profesiones, en especial aquellas que tienen un elevado riesgo, también demandan de este componente.

El dilema cívico-militar, recuerda Feaver (1997), es una preocupación que se extiende en el pasado hasta Platón. Al abordar la cuestión, Feaver explica que: "la *problematique* de las relaciones civiles-militares concierne a una simple paradoja: porque le tenemos temor a otros, creamos instituciones de violencia para protegernos, pero luego le tememos a la misma institución que creamos para ello" (p. 68).

Según lo menciona este autor, aunque el principal problema que plantea esta interrelación y el que más se ha tratado por los estudiosos gira en torno al temor que se produzca una toma del poder por parte de los militares (un golpe de Estado); desde su análisis que deviene de la ciencia política plantea que existen una diversidad de variables dependientes además de esta, señalados como temores o desconfianzas desde el ámbito político respecto del accionar de los militares, que tienen diversos orígenes o variables independientes.

Dentro de las variables dependientes, Feaver señala al menos cinco: 1) los golpes de Estado, que se materializan con la toma del poder por parte de los militares; 2) la influencia militar, que se basa en el poder que tienen los militares para incidir en las decisiones políticas, aun cuando no arrebaten el poder constituido; 3) la fricción cívico militar, representada en los desacuerdos que los militares incluso los evidencian públicamente; 4) la sumisión militar se produce de forma aparente cuando los militares hacen creer a los civiles que se subordinan a sus designios políticos, cuando en realidad están influyendo en sus decisiones, pero sin hacerlo notar y; 5) la delegación y los tipos de mecanismos de monitoreo empleados por la sociedad civil que permiten determinar los pasos que darán los militares acercándose o alejándose del control civil.

En cuanto a las variables independientes, es decir, sobre los factores que provocan la superposición, desobediencia o injerencia militar en el marco de las relaciones con los líderes civiles; Feaver anuncia varias posibilidades que

pueden tener origen interno o externo a un país. Dichos factores pueden evidenciarse a manera de presiones exteriores en el caso de que provengan de un tercer Estado, como sucede con las grandes potencias que suelen tomar formas diversas, como por ejemplo la de "ayuda" o "asesoría". Los factores internos en cambio hacen referencia a la cohesión o ruptura de la sociedad; a la presencia de amenazas importantes contra su seguridad, a la naturaleza del régimen político vigente o a aspectos como la inequidad.

El control civil y los mecanismos de control preferidos

Las relaciones existentes entre civiles y militares configuran una estructura de poder, y una estructura de poder, según Moncayo-Gallegos (2022) contiene tres elementos fundamentales:

1. La jerarquización, articulación o reparto de competencias. La jerarquización se refiere a quién manda y quién está obligado a obedecer (…).
2. Los valores que los fundamentan. La obediencia se sustenta en valores culturales que motivan actitudes de respeto ante la autoridad y las instituciones (…).
3. La efectividad de su aplicación. El sometimiento a la autoridad está en directa relación con la efectividad y eficiencia del ejercicio del poder, tanto para satisfacer las aspiraciones sociales, cuanto para mantener el control ideológico o reprimir intentos de desobediencia y deslegitimación. (p. 120)

Estas deducciones relativas al ejercicio del poder plantean tres disyuntivas que pueden servir para explicar la problemática de las relaciones civiles-militares. La primera de ellas, y la más importante, consiste en determinar "quién controla al controlador" o "quién manda a quién". Si el problema de las relaciones civiles-militares constituye en determinar quién está jerárquicamente por encima del otro, entonces el control se transforma en el centro de los esfuerzos que se persiguen por parte de los gobiernos para mantener esa subordinación.

El control civil es un aspecto central para la pervivencia de una democracia denuncia Kohn (1997). Tan importante considera esta proposición el autor, que hace notar que la OTAN[10] ha establecido como requisito a los países que se integran a la organización que demuestren que mantienen un efectivo control

[10] Organización del Tratado del Atlántico Norte.

civil en sus países. Dada la necesidad imperativa de garantizar la obediencia de los militares, Kohn plantea como disyuntiva lo siguiente: "¿cómo puede una sociedad controlar a aquellos que poseen el supremo poder de coerción o fuerza física?".

Para establecer el método, Richard Kohn discrimina entre el control civil que debe ejercerse en las democracias consolidadas, por una parte, y por otra, en aquellas que están en proceso de maduración. En las primeras, el desafío es asegurar que los civiles posean la supremacía en la toma de decisiones políticas relacionadas con la defensa y con lo militar; mientras que, en el segundo caso, el reto consiste en evitar que los militares se tomen el poder. Para ello, el autor plantea como un primer paso ineludible, lograr la neutralidad política de los militares y a continuación, construir un sistema de alerta frente a la pretensión de dar un golpe militar.

El control por parte de los civiles elegidos por el pueblo sobre los militares, según este autor, es una condición fundamental para la democracia, ya que le permite a la nación fundar y mantener los valores, objetivos, prácticas e instituciones en función de la voluntad popular. Lo contrario significaría que estos aspectos se desprendan de las preferencias de los militares, cuya visión se enmarca en torno a la necesidad de garantizar la seguridad exterior y mantener el orden interno.

El rol que cumplen los militares en las sociedades de acuerdo con Huntington (1995), suele ser examinado en términos de "control civil", pero este concepto no ha sido claramente definido. Aparentemente, está relacionado con el poder relativo (relacional) entre los grupos de civiles y de militares; se dice que, a mayor poder civil, menor poder militar. Por ello sostiene que, para llegar al fondo del problema de las relaciones civiles-militares, es fundamental responder a la inquietud que plantea cómo minimizar el poder militar.

Frente a este requerimiento, Huntington plantea dos posibilidades: ejercer un control civil subjetivo o llevar a cabo un control civil objetivo. El control civil subjetivo busca maximizar el poder civil, el problema con esta propuesta es que, a diferencia del poder militar que encarna a un solo conjunto claramente definido; maximizar el poder civil siempre equivale a que este poder sea detentado por algún o algunos grupos civiles en particular, como por ejemplo, los de alguna clase económica o social y en función de sus particulares intereses, lo cual implica dinámicas de poder entre grupos, que bajo la consigna del control civil, suele ser empleado por aquellos grupos que no detentan poder

sobre las Fuerzas Armadas, en confrontaciones con otros grupos que sí tienen este poder.

Este tipo de control es la única opción en los casos donde no existe un cuerpo de oficiales profesionales. Pero cuando surgió la milicia como profesión, la posibilidad de que los grupos de civiles logren maximizar su poder, se dificultó. Ante esta realidad, cabe un control civil objetivo que en oposición al control subjetivo que trata de "civilizar a los militares"; propone elevar al máximo el profesionalismo militar, lo cual es entendido como "militarizar a los militares" (p. 94) para optimizar su control.

Si el control civil disminuye en la medida en que los militares se involucran en la política; de lo que se trata es de que, por medio del reconocimiento del "profesionalismo militar autónomo", es decir, permitiéndoles desarrollarse en esa esfera independiente (la militar) para que tomen sus decisiones; los militares decidan alejarse de la política y con ello se logre el fin del control civil que es la "minimización del poder militar" volviéndolos "políticamente estériles y neutrales" (p. 94).

Hacer lo contrario, dice Huntington, únicamente irá en beneficio de algún grupo civil y servirá tan solo para reforzar ese poder particular frente al de otros grupos civiles. Advierte el autor que el control civil subjetivo está al margen de cualquier sociedad donde como producto de la división del trabajo, exista una clase especializada encargada de administrar la violencia. Pese a esto, aún existen insistencias para que este tipo de control predomine por sobre el control civil objetivo.

El término "supremacía civil" es definido por Agüero (1999) como "la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares" (p. 91). Para lograr la supremacía por sobre los militares según Pacheco (2010), los gobiernos civiles tienen que poder diseñar, implementar y supervisar las políticas de defensa sin impedimentos, es decir, deben tener toda la capacidad para tomar decisiones sin que existan interferencias por parte de los militares.

Como lo ven Pion-Berlin y Arceneaux (2000), "el hecho de que los civiles puedan ejercer autoridad sobre sus Fuerzas Armadas depende de quiénes sean los responsables de la toma de decisiones (p. 414). Estos autores definen la toma de decisiones como un proceso donde se presentan aportaciones de diferente índole por parte de actores gubernamentales, militares y no gubernamentales que permiten arribar a una "sentencia final". En el marco del pro-

ceso, los militares pueden actuar como tomadores de decisiones o ejecutores de las decisiones tomadas. Hasta dónde se extiendan estas potestades influirá en el alcance del control civil que señala Agüero, 1995 (citado por Pion-Berlin y Arceneaux, 2000) ocurre cuando:

> …los funcionarios electos ejercen suficiente poder sobre las Fuerzas Armadas no sólo para "llevar a cabo la política general sin interferencia de los militares", sino también para "definir los objetivos y la organización general de la defensa nacional, formular y conducir la política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar". (p. 415)

Para que el control civil sea efectivo, prescribe Pion-Berlin (2008), tiene que ser institucionalizado, esto quiere decir que, para que los militares lleven a la práctica de manera fiel las políticas y se establezca una interacción estable y de apoyo a los civiles, las decisiones políticas deben emanar a través de un ministerio de defensa. El autor propone cuatro lineamientos que deben implementarse para lograr un sector de defensa deseable. Las medidas señaladas son las siguientes: 1) incrementar la presencia de civiles; 2) empoderar a los ministerios de defensa; 3) reducir la autoridad civil vertical y; 4) dividir el poder militar mientras se consolida el poder civil.

Para **incrementar la presencia de civiles**, ve necesario nombrar a funcionarios civiles en los altos cargos de decisión de la defensa. El ministro de defensa tiene que ser un civil; las funciones de asesoría del gobierno y las de mayor responsabilidad en el ministerio de defensa deberían ser ocupadas por civiles también. Esto excluye a los militares retirados, pues según Pion-Berlin, "poseen lealtades divididas" que pueden inclinarse a favor de la institución armada en los momentos de resolución.

Los ministerios de defensa para Pion-Berlín (2008) y muchos autores más (Agüero, 1995; Barrachina y Rial, 2006; Bruneau, 2001; Bruneau y Goetze, 2006; Kohn, 1997, Pacheco, 2010, entre otros) representan el mecanismo más idóneo para garantizar el control civil que materializa "el vínculo institucional" entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. **Empoderar a los ministerios de defensa** implica asumir las principales potestades de la defensa en lugar de delegarlas a los mandos militares, entre las que se incluyen la organización de la fuerza; establecimiento de objetivos estrategias, medios e incluso la doctrina de defensa (p. 569).

En cuanto a la **reducción de la cadena de mando militar vertical**, Pion Berlín (2008) explica que esto logra interponiendo instancias entre los comandantes

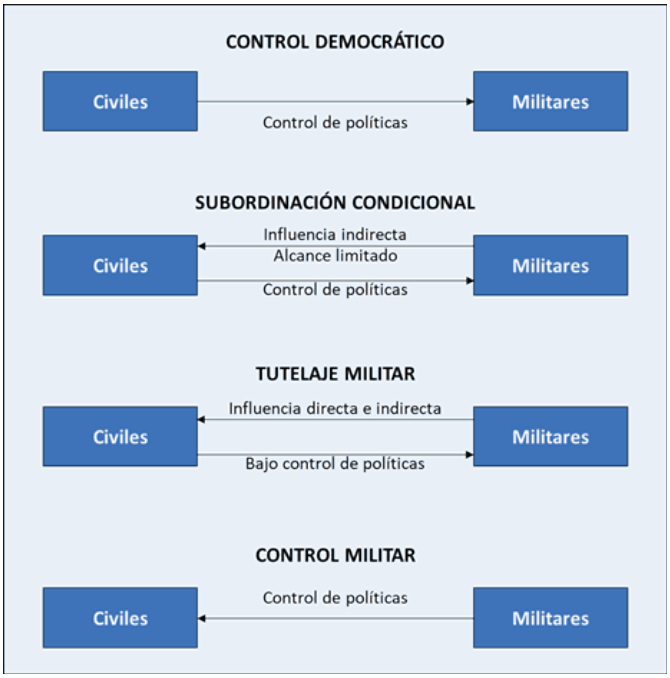
militares y el presidente de gobierno, para dificultar que los militares accedan de forma directa a la autoridad política y comuniquen sus preferencias, evadiendo al nivel político de la defensa. Para ello, entre el ministerio de defensa y el gobierno central, se deben crear organizaciones que actúen a manera de filtro y obligar a los militares a respetar el canal de comunicación.

En cuarto y último término, el autor piensa que es necesario **mantener el poder militar dividido**. Esto consiste en generar una competencia entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas (ejército, armada, fuerza aérea, etc.) para evitar que formen un solo frente cuya consecuencia sería que fortalezcan su poder e influencia. Para esto, el mecanismo más efectivo es ponerlas a competir por recursos económicos, negociando con cada fuerza por separado.

Al margen del camino seleccionado, el objetivo primordial es mantener a los militares alejados del poder, porque con ello el sistema democrático se resquebraja. Fitch (1998) establece que existen, conforme se observa en la figura 8, cuatro patrones o regímenes de relaciones cívico-militares que afectan de maneras distintas el control: 1) regímenes con control democrático consolidado; 2) regímenes con subordinación militar condicional; 3) regímenes tutelares y; 4) regímenes de control militar.

Figura 8

Patrones de relaciones cívico-militares



Nota. Traducción propia. Tomado de *The armed forces and democracy in Latin America*. (p. 39), por Fitch, J. S., 1998.

En un **régimen de control militar**, explica Fitch, aunque los civiles mantiene sus cargos de autoridad, las decisiones políticas son tomadas por los jefes militares quienes detentan el poder real; de esta manera se evidencia "una subordinación política *de facto* de los gobiernos civiles nominales al control militar efectivo" (p. 38). En el **tutelaje militar**, los militares participan y supervisan los procesos políticos llevados a cabo por las autoridades civiles. La capacidad militar es variable, pero su poder de veto se hace respetar, de esta manera existe una influencia militar directa e indirecta, que mantiene las decisiones políticas de los civiles bajo su control.

En los **regímenes con subordinación militar condicional** o condicionada, los militares influencian de manera diferenciada según sean las circunstancias. En situaciones normales, pueden no intervenir en las decisiones políticas de forma abierta, aunque pueden hacerlo si identifican que dichas decisiones pueden afectar los intereses o la seguridad nacionales cuando se presentan crisis, al margen de que puedan existir prohibiciones constitucionales en ese sentido. Tanto los gobernantes de turno, como las fuerzas políticas de oposición, saben que bajo este patrón de relaciones la lealtad militar no es absoluta, por lo que los decisores políticos eligen someterse a las preferencias de ellos.

El cuarto patrón de relaciones civiles-militares es aquel donde existe un **control democrático consolidado**. Bajo este régimen, las Fuerzas Armadas se subordinan en términos políticos y normativos a las autoridades civiles nominadas a los altos cargos como en el ministerio de la defensa. Aún en cuestiones en las que los mandos militares no concuerden, prevalece el criterio civil, sin que por ello exista el temor de que se vea amenazada la estabilidad de la democracia. De esta manera, las autoridades civiles pueden emprender incluso en las reformas que crean convenientes hacer en el aparato militar.

Como se ha visto, el interés central frente a la problemática de las relaciones civiles-militares que se resume en la intervención e influencia directa o indirecta que los militares podrían tener en las decisiones políticas, y que incluso los podría llevar a ejecutar un golpe militar, se cimenta en la necesidad de fortalecer y mantener un control civil efectivo y a toda costa. Pero, a pesar de esta urgencia, es importante fijar límites.

Sin embargo, aunque Feaver (1997) está claramente en la línea de que únicamente los civiles son quienes pueden decidir, al margen de que los militares detenten el conocimiento y por ende el argumento para actuar de cierta manera, y que en este afán se deban buscar y emplear todos los mecanismos que

estén al alcance de las autoridades civiles para lograrlo; no debe pensarse en prescindir de unas Fuerzas Armadas organizadas y entrenadas para garantizar la defensa de la nación, ya que: "no sirve de nada establecer una fuerza de protección y después estropearla hasta el punto que ya no proteja más" (p. 69).

Estos criterios vertidos pueden ser reforzados con la advertencia que emite Fuente-Cobo (2014) respecto de los cambios profundos que pueden decidirse políticamente en las Fuerzas Armadas al señalar claramente que "dado que los formatos de los ejércitos no se improvisan y sus capacidades tampoco, se necesitan al menos veinte años para pasar de la conceptualización de una forma de empleo de las Fuerzas Armadas, hasta que esta se materializa en nuevas estructuras orgánicas con sus correspondientes capacidades militares asociadas" (p. 4).

Las afectaciones que se generarían en el afán de mantener el control civil de los militares a toda costa pueden tener características de irreversibilidad; de esta manera, la afectación puede ser mayor que el beneficio, peor aún, si los temores son infundados o magnificados. Por ello es fundamental, como lo sugiere Pion-Berlin (2008), que además de ejercer un control institucionalizado, mantener siempre los canales de diálogo siempre abiertos para que incluso se desfoguen las tensiones, así como hacer los esfuerzos necesarios para tratar de comprender la cultura organizacional específica en cada caso. De esta manera, la desconfianza se irá mermando y las relaciones fluidas irán en beneficio de toda la nación.

El dilema de la pericia civil

La pericia se define según la Real Academia Española (2024) como "sabiduría, práctica, experiencia y habilidad en una ciencia o arte". Para volver efectivo el control civil, ¿deben los civiles ostentar pericia relacionada con los temas de defensa y militares? Esta es una cuestión que genera grandes debates en el espacio académico sobre el área de las relaciones civiles-militares, porque no todos los estudiosos están en acuerdo.

De manera general, existen tres posturas; la primera que determina que el conocimiento de los civiles sobre estos temas no es necesario, pues el hecho de ostentar dichos saberes no impide un control civil efectivo. El segundo plantea que un dominio mayor de las materias es fundamental para legitimar el control civil, y, finalmente, están los planteamientos que señalan que, si bien no es

un imperativo el tener conocimientos, puede aportar de manera significativa al ejercicio del control civil, es decir, que es un requisito necesario, pero no suficiente para este tipo de control.

En los sectores militares suelen presentarse mucho escepticismo al momento de cumplir los designios de los políticos que incluso desconocen aspectos básicos de la defensa y de lo militar, porque en muchos casos los han llevado a tomar decisiones que han tenido impactos desastrosos. Pero para algunos autores nada impide la supremacía civil, empezando por los valiosos criterios de Clausewitz (2013) quien expresa que, aun cuando los políticos, cuyas actuaciones deberían representar el interés de la nación, desvíen los fines y asuman una dirección distinta donde se ponga por sobre el bien común sus egoístas e ilegítimas aspiraciones particulares o de grupo; aun así, esto no debe concernir a los militares.

A partir del análisis respecto del desarrollo y el empleo de las armas nucleares; Dahl (1985) determinó que el concepto de democracia viene aplicándose bajo el modelo platónico que establece la existencia de una élite que es la responsable de tomar decisiones por delegación de los ciudadanos para alcanzar el bien común; dichas decisiones incluso pueden estar al margen de sus criterios por considerar que, ante la falta de conocimiento informado, son las entidades técnicas las llamadas a custodiar los intereses de la nación.

Bajo esta referencia es que Feaver (1997) expresa que "la competencia de los civiles en un sentido general, se extiende aún más allá de su competencia en un sentido particular" (p. 71). Lo que quiere expresar el autor fundamentado en el pensamiento de Platón y en el marco de las relaciones civiles-militares, es que será el pueblo el que determine el nivel de riesgo que aceptará, al margen de que los militares sean los más preparados para establecer las amenazas existentes y las respuestas que pueden ser más apropiadas para enfrentarlas.

Las recomendaciones de Pion-Berlín (2008) para empoderar a los ministerios de defensa, pasa por contar con "una masa crítica de personal civil bien entrenado dentro de las instituciones de defensa", con lo cual argumenta a favor de la pericia civil como un requisito deseable, aunque no obligatorio para optimizar el control. Huntington (1995) cree que es imperativo contar tanto con un secretario de defensa como con un equipo que lo asista con conocimientos suficientes como un factor clave para garantizar el control civil.

Bajo otro sentido, Bruneau (2001) tiene claro que la manera en que los civiles pueden comprobar que los militares estén cumpliendo adecuadamente las

tareas que se les ha encomendado, es obteniendo conocimientos en algunas áreas básicas de la defensa; de esta manera se puede demandar que se rindan cuentas; además, estos conocimientos son indispensables a la hora de retroalimentar las políticas que están siendo llevadas a la práctica. Por ello, dice Weeks, es un imperativo establecer instituciones que permitan incrementar la pericia civil.

Según Weeks (2012), la importancia que tiene la pericia civil está en función de los cargos que asumen los civiles en le ámbito de la defensa. Lo que se debe tomar en cuenta, es que son los cargos permanentes asumidos por los civiles en esta área los que contribuyen de forma más definitiva a las relaciones civiles y militares, al contrario de los cargos no permanentes que suelen ser políticos y por ende, no fomentan en el largo plazo una mejor y más consolidada estabilidad democrática.

En todo caso, y frente al dilema vigente, la respuesta a la interrogante planteada debería encontrar la respuesta en la manera como se presenta el entorno de seguridad en los momentos actuales; las demandas de los ciudadanos para gobernar los países y emitir políticas adecuadas para mejorar esta situación, es lo que debería orientar la necesidad o no de que los segmentos civiles incrementen sus conocimientos o hasta se especialicen en algunas áreas relacionadas con la defensa, con el único fin de que la toma de decisiones en el nivel político rindan los resultados esperados.


https://lc.cx/7PoBbl

CAPÍTULO III

Relaciones entre civiles y militares en Latinoamérica

El proceso latinoamericano

Latinoamérica, Hispanoamérica, Iberoamérica, América del Sur, entre otros, son términos que buscan encontrar un común denominador para categorizar a los lugares de esta parte de la geografía, en función de la ubicación espacial que tienen los diferentes países que la integran, o a su vez, por la lengua que predomina entre sus habitantes. Pero al margen que ello pueda generar semejanzas, en realidad existen distinciones profundas que tienen su raíz en el pasado lejano y que han prevalecido a lo largo del tiempo.

América Latina es una región diversa en todo sentido, no es solo la topografía que incorpora elementos, tanto vinculantes como disociadores, donde resalta el macizo de Los Andes o las grandes extensiones selváticas; sino, sobre todo, es la cultura. Suele pensarse que el origen de América parte de un descubrimiento, que como dice O'Gorman (1984), no existió como tal, porque ya estuvo habitada antes y por ende descubierta, en realidad su comienzo fue erigido en especial durante el proceso colonizador.

A qué se denomina Latinoamérica

Respecto del origen y el significado del lugar del globo terrestre con el cual suele denominarse a la zona ubicada en el Hemisferio Occidental, que recorre desde la frontera entre Estados Unidos y México atravesada por el río Bravo al norte, alcanzando en el sur los espacios donde de Chile y Argentina confluyen en la Tierra del Fuego; sigue siendo aún en la actualidad, motivo de múltiples debates.

Un extenso listado con diversas denominaciones dan cuenta de la multiplicidad de criterios vertidos a lo largo del tiempo. Rodríguez (2018) menciona entre otros usos: "Terra Nova", "Terra Santa Crucis", "Perú"; para Francisco Miranda "Colombia", en alusión a Colón; "Cuba", "Florida"; el nombre de "Terra de Gracia" propuesto por Fray Bartolomé de las Casas; "Ínsula Atlántica", "Nuestra América" aupado por Simón Rodríguez, su discípulo Bolívar y replicado también por José Martí, o la primera calificación que se le dio desde la cartografía: "Mundus Novus" (p. 13, 15).

A estas designaciones, la autora en el siglo XX suma otras interpretaciones que incluso incorporan miradas ideológicas. Derivado de la influencia revo-

lucionaria y otros acontecimientos disruptivos de principios de siglo, como la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa y la Revolución Mexicana de 1910, se habló de una "América Latina antiimperialista". La búsqueda de una identidad propia impulsó las ideas del uruguayo Enrique Rodó quien llamó a Latinoamérica como el "Ariel", según Guerra (1997), para esgrimir la tradición de latina y así diferenciarse del "Calibán" expansionismo anglosajón (p. 9).

En la reseña que hace Rodríguez, además incluye al peruano Haya de la Torre, quien propuso el empleo de los vocablos "Hispanoamérica" y "Latinoamérica" para identificar a la misma región en dos períodos históricos diferentes: la época colonial y la época republicana, respectivamente, pero además, suma el de "Indoamérica", término que comparte con la idea de Carlos Mariátegui por incorporar el rasgo identitario indígena, pese a que este último también compartió la opinión de emplear términos como "Hispanoamérica, Ibero América, Latino América, América española, Nuestra América, América indo española y América indo-ibérica" (pp. 17-18).

La Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2024), en el Diccionario Prehispánico de Dudas (DPD), expresa que el nombre "Latinoamérica", "engloba el conjunto de países del continente americano en los que se hablan lenguas derivadas del latín (español, portugués y francés), en oposición a la América de habla inglesa (…)". Advierte además que "es igualmente correcta la denominación América Latina".

En el registro del DPD se diferencia a esta región de la llamada "Hispanoamérica", que según dice, se emplea para designar a los países de esta misma zona del mundo que hablan la lengua española exclusivamente; y de la denominación "Iberoamérica" que, además de las anteriores naciones, incluye a Brasil, cuyo idioma es el portugués. La figura 9 grafica de manera didáctica estas tres áreas que se combinan espacialmente entre sí.

Sobre la mencionada distribución geográfica, Gil (2021) advierte que, aunque suele equipararse a América Latina con Suramérica, esta equivalencia no es precisa, porque conforme se señaló, una gran porción del territorio latinoamericano se extiende hacia América del Norte y también incluye América Central, abarcando países como Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana, Cuba o México. En sentido inverso, señala, hay países ubicados en Suramérica que no son latinos, como ocurre con Guyana y Surinam que tienen habla inglesa.

Al margen de los procesos de emancipación que resultaron principalmente de las guerras de independencia española, dice Gil (2018), el posterior esta-

blecimiento de las fronteras de los países de esta región fue reacomodándose en función de luchas territoriales, como sucedió con la victoria de Chile sobre Perú y Bolivia, que dejó a este último sin salida al mar, o la guerra de la "Triple Alianza", donde Paraguay perdió la cuarta parte del territorio que poseía entonces. En la actualidad se han configurado de forma más o menos permanente los límites entre los países, sin embargo, aún persisten varios diferendos pendientes de resolver.

Figura 9

Suramérica, Latinoamérica, Hispanoamérica e Iberoamérica



Nota. Tomado de El mapa de Latinoamérica. (s/p), por Gil, A, El Orden Mundial, 2018. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/que-es-latinoamerica/

Esta primera entrada permite ir comprendiendo la forma en que, al agruparse las naciones por su lengua, origen y/o ubicación espacial, se categorizan y se les asigna un término específico para reconocerlas y diferenciarlas. De igual forma, se incluyen algunos aspectos explicativos de nacimiento, y aquellos provenientes de sesgos ideológicos. Al margen de lo anterior, aún quedan algunos aspectos donde se hace necesario profundizar en el análisis para resolver lo que en palabras de Bobbio (2016) sería "el nombre y la cosa" (p. 86), binomio que emplea para explicar el origen de la palabra y, a partir de ahí, del Estado como un fenómeno del poder.

Según menciona Rodríguez (2018), "el significado de las palabras no es isomórfico a una empiria que les preexiste, sino el resultado siempre provisorio, de procesos históricos de larga y mediana duración" (p. 16). Con esto quiere explicar que hay un contexto que deriva en la forma en que se nombra a un ente, en este caso, la región a la que se alude, y que dicho contexto está atado a circunstancias de tipo geográfico, pero también histórico, cultural, y de otros órdenes, y que no es simplemente una elección casual. En el caso del término "América Latina", es necesario comprender que esta nominación es heredada del colonizador.

No se puede pensar que América fuera descubierta con la llegada de Colón o Vespucio, indica O´Gorman (1984), simplemente porque América para entonces, no existía. Esto lo señala argumentando primero, porque no se puede descubrir algo que ya existe y ya era conocido por quienes habitaban esta parte del mundo y, segundo, porque dicha nominación fue posteriormente impuesta. El autor piensa que lo apropiado es señalar que América "fue creada" según lo afirma Rodríguez, a lo largo de los procesos de conquista y colonia. Esta autora declara que "América Latina no remite a un referente empírico que estuviera ya ubicado ahí; ha sido históricamente construida, y puede sostenerse que encuentra en la situación colonial el elemento común que permite construir la unidad del objeto" (p. 12).

En cuanto al nacimiento del nombre que se viene analizando, un criterio que suma, además porque es el más difundido, es tomar la explicación que hacen varios autores, entre estos Bethell (2012) al reseñar que el concepto "América Latina" nace en Francia (*l'Amérique latine*"[11]), y que fue usado por los intelectuales de ese país para justificar la intervención imperial de Napoleón III en México, bajo el argumento de que era evidente la afinidad cultural que unía a los pueblos de origen latino. De esta manera se buscaba desemparejar a la

[11] Traducido del francés: La América Latina.

"raza latina" de la "raza anglosajona", diferenciación impulsada por Michel Chevalier manifestada en sus *Lettres sur l'Amérique du Nord*[12] de 1836, donde mostraba la necesidad de defender a esos nacientes países de la dominación, especialmente de los Estados Unidos, que se hallaba en pleno proceso de expansión (p. 53).

Sin embargo, Bethell resalta que antes del uso que le dieron los franceses al término "América Latina", ya existieron varios escritores hispanoamericanos como el colombiano José María Torres Caicedo, el chileno Francisco Bilbao, y el panameño-colombiano Justo Arosemena, quienes, aunque residían en Francia, hicieron públicos los criterios que definían a esta parte del globo diferenciándola de la América del Norte. Torres empleó títulos como "Las dos Américas", "América del Sur" y "América española", e incluso a manera de proclama, se expresó convocando a la unidad de los "Pueblos del Sur" frente a "América del Norte". (p. 53-54).

Posteriormente, en el pasado reciente, el nombre "América Latina" fue posicionándose de forma definitiva y de a poco captando todos los espacios, como sucedió con varias instituciones internacionales, incluso de corte académico que adoptaron el término. Tal es el caso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 1948; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) creada en 1957, y en 1967, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Otro enfoque que suma al dimensionamiento del problema como faro para guiar la construcción de la idea de Latinoamérica, es tratar de interpretar la interrogante que Ribeiro (2013) traza en uno de sus "*Ensaios insólitos*"[13] escritos entre 1960 y 1970 titulado: "*A América Latina existe?*"[14] (p. 143). Dice Rodríguez (2018) que esta es "una pregunta con historia" (p. 11), ante cuya duda planteada, la respuesta inmediata de Ribeiro es que ciertamente existe, pero ve necesario profundizar el sentido de dicha existencia. Desde el punto de vista geográfico donde se observa una continuidad territorial, esto es notorio, pero cuando se trata de la presencia de "una estructura sociopolítica unificada", la situación es distinta, pues ni siquiera es posible pensar en "una coexistencia activa e interactiva" (p. 143).

La preocupación anterior la argumenta Ribeiro al manifestar que esta enorme región está compartimentada por lo que piensa son "nacionalidades singulares, algunas de ellas muy inviables como marco dentro del cual un pueblo puede realizar sus potencialidades" (p. 143). Esta realidad, continúa expresan-

[12] Traducido del francés: Cartas sobre América del Norte.

[13] Traducido del portugués: Ensayos insólitos.

[14] Traducido del portugués: ¿América Latina existe?

do, provocó que esa continuidad geográfica no haya servido de mucho para unificar social y culturalmente a la región, y el origen de aquello se encuentra en las distintas formas en que se instituyó la colonia, que generó una vinculación de esos espacios con las metrópolis coloniales antes que con la propia región.

Esta realidad, finalmente decantó en sociedades que "han coexistido sin coexistir a lo largo de los siglos"; es decir, que se configuraron islas en torno a un gran archipiélago que, en lugar de conectarse entre ellas, se dirigían hacia el exterior; hacia los centros de desarrollo económico global. De hecho, resalta el antropólogo, escritor y político brasileño: "Las propias fronteras latinoamericanas que discurren a lo largo de la cordillera desértica, o la selva impenetrable, aíslan más de lo que comunican, y rara vez permiten una convivencia intensa" (p. 143).

Pensar que el idioma o la cultura hace de Latinoamérica un pueblo homogéneo, es una falla de percepción indica Ribeiro. Los mexicanos, los brasileños o los haitianos, que tienen al latín como lengua madre; son tan diferentes entre ellos, como lo son en el caso de los estadounidenses, australianos o surafricanos cuyo idioma predominante es el inglés. No cambia mucho esta situación al agrupar a las naciones de habla ibérica (español y portugués), aunque sí se reconoce que se presenta una escala algo más homogénea, pero al final lo que prima es "su propia sustancia nacional" por sobre aquel denominador común (p. 143).

Según menciona Rodríguez, "el significado de las palabras no es isomórfico a una empiria que les preexiste, sino el resultado siempre provisorio de procesos históricos de larga y mediana duración" (p. 16). Con esto quiere explicar que hay un contexto que deriva en la forma en que se nombra a un ente, en este caso la región a la que se alude, y que dicho contexto está atado a circunstancias de tipo geográfico, pero también histórico, cultural, y de otros órdenes, y no es simplemente una elección casual. En el caso del término "América Latina", es necesario comprender que esta nominación es heredada del colonizador.

Un rápido recorrido por la historia de Latinoamérica

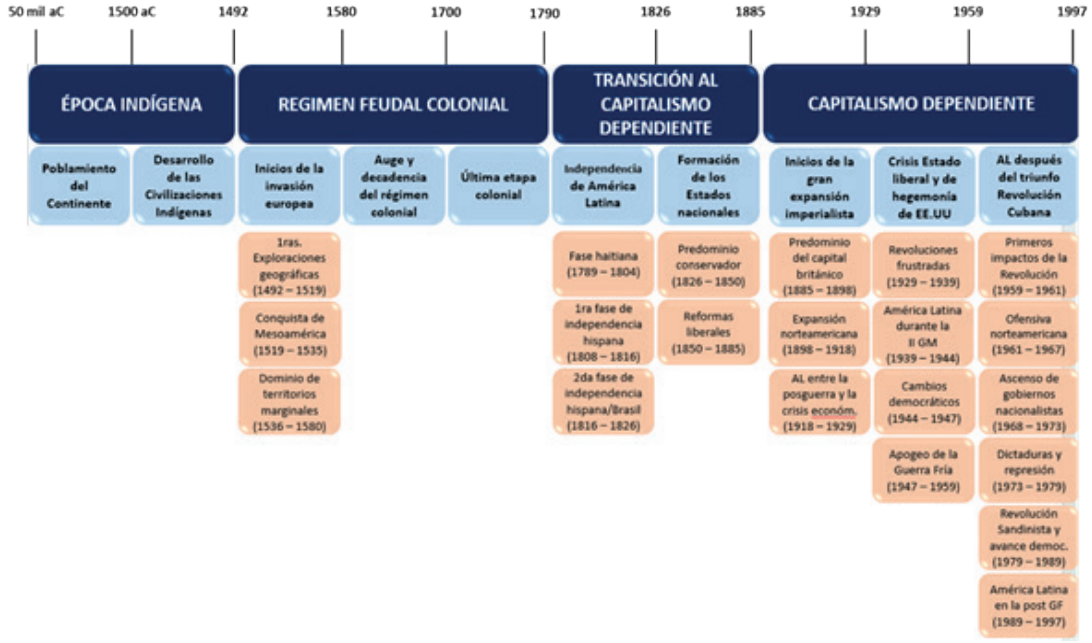
Suena pretencioso intentar resumir la historia de América Latina, pues sus procesos de construcción pueden conducir no solo a una extensa descripción,

sino incluso a una acalorada discusión en torno a los elementos centrales de su conformación, ya que, aunque las aproximaciones que se han llevado a cabo sobre este asunto pueden tener puntos de coincidencia; también se evidencian una serie de desencuentros.

La periodización, dice Guerra-Vilaboy (1997), suele ser una herramienta tan común como indispensable para la labor de los historiadores, por ello propone una división de la historia de América Latina en cuatro épocas o etapas (figura 10). La primera es la época aborigen de las sociedades precolombinas, tanto de Mesoamérica como de los Andes. La segunda alude a la colonia que inicia con la invasión por parte de los europeos de esta zona del mundo y se extiende hasta el siglo XIX y, finalmente, el advenimiento del capitalismo que, con algunas excepciones, prevalece en la región.

Figura 10

Periodización histórica de América Latina



Nota. Elaboración propia, con base en la información obtenida de *Etapas y procesos en la historia de América Latina*. (pp. 10-61), por Guerra-Vilaboy, S., 1997.

Estas grandes épocas a su vez, explica Guerra-Vilaboy, se subdividen en varios períodos sucesivos que contienen distintas fases que agrupan aspectos de tipo político, social, económico, cultural y militar, como se vio en la figura 2. Añade además que, conforme se intentan detallar los acontecimientos del

pasado reciente, la labor se complejiza más dado los abruptos y permanentes cambios que se suceden. Otra advertencia que hace el autor es que, y según se ha visto en el acápite anterior, es difícil generalizar conclusiones para todos los países dada la diversidad de las dinámicas de sus particulares desarrollos históricos, por lo que cabe más bien un análisis comparativo.

En cuanto a la época indígena, saltando el período de llegada del hombre a esta zona y aterrizando en las civilizaciones indígenas, cabe resaltar conforme lo ve el autor, respecto de los diversos grados de desarrollo que experimentaron los pobladores americanos a lo largo del tiempo, debido a que mientras algunos grupos como los chibchas, iroqueses, mayas, incas, aztecas o los araucanos se encontraban en niveles elevados de evolución; los esquimales, sioux, tehuelches o charrúas, entre otros, apenas superaban los primeros escalones de adelanto.

Ya en la época de régimen feudal colonial, con la conquista europea auspiciada con el fin de impulsar los intereses de la burguesía comercial española y portuguesa, continua Guerra; se impulsó la explotación mineral que fomentó un orden social diverso que se basó en la servidumbre y la esclavitud, y dio origen a varios sectores y formas de producción que convivieron durante décadas. El resultante, por una parte, fue un paulatino exterminio de un segmento de la población lugareña, la asimilación de otra fracción y un amplio mestizaje que terminó por crear diferenciadas clases sociales y un sistema de castas.

A pesar de lo descrito, muchas comunidades originarias lograron mantenerse cultivando sus costumbres y tradiciones. De esta manera, convivieron simultáneamente los europeos con los aborígenes, y posteriormente con los criollos y mestizos. A partir del siglo XVI empezó la decadencia del régimen instaurado como efecto de los acontecimientos surgidos en Europa y en particular en el Mediterráneo, lo que se agudizó con la descomposición interna de España y la presencia de franceses, ingleses y holandeses en esta parte del hemisferio.

El gran crecimiento demográfico, el incremento de la producción agropecuaria en detrimento de la minería, así como la gran comercialización de productos como el cacao y el café, impactaron en la conformación de las clases sociales de la colonia, que pusieron en emergencia nuevas clases, sobre todo en las ciudades portuarias de la región, señala Guerra. El segmento criollo se consolidó y el surgimiento de una pequeña burguesía y una clase media vinieron acompañadas de demandas para mayor libertad en el intercambio interno,

en el comercio de ultramar y la exigencia de recortes de los impuestos que afectaba la competitividad de los productos en los mercados externos.

Surgió una incipiente identidad criolla que, junto con el progresivo distanciamiento entre las ciudades europeas y sus colonias en América, y el creciente interés por las raíces históricas propias, fue agudizando las tensiones entre los aristócratas americanos y los gobernantes europeos. Estas tensiones, alimentadas por las ideas y acciones libertarias provenientes del Viejo Continente, dieron lugar a una serie de rebeliones y movimientos independentistas. Aunque en un principio se desarrollaron dentro de ámbitos locales de influencia, ya anticipaban los grandes procesos emancipadores que habrían de venir.

En todo caso, de acuerdo con García (2017), durante la colonia se logró mantener un cierto equilibrio más allá de las grandes tensiones existentes, dada la interacción entre los diferentes actores: blancos, indígenas, mestizos y criollos. Este equilibrio se sostuvo sobre la base de tres pilares: la Corona y su administración, la iglesia católica y los propietarios particulares; pilares que configuraron respectivamente el poder político, el poder religioso y el poder económico.

La denominada transición de este régimen al capitalismo dependiente, relata Guerra, fue triste, progresiva y transcurrió entre el siglo XVII y el XIX, incluyendo en el proceso numerosas revoluciones, reformas y también movimientos contrarios a estas líneas. Dicha transición empezó con la independencia latinoamericana que se produjo entre 1790 con la revolución de Haití y se extendió hasta 1826. A partir de aquí se comenzaron a formar los Estados nacionales, aunque sin alterar mayormente las estructuras económicas y sociales establecidas en la colonia.

A diferencia de lo que ocurrió en Brasil, que mantuvo su territorio cohesionado; en la América hispana el inicial impulso de Bolívar por construir una gran nación, terminó diluyéndose. Pese a que la independencia tuvo un enfoque capitalista, continúa explicando Guerra, entre 1826 y 1850 existió un predominio conservador de la que se favorecieron los terratenientes criollos apegados a la Iglesia católica en contraposición al sector agrícola y los comerciantes, siendo Paraguay una excepción y en cierta medida Chile y México. La crisis económica que se sucedió fue otra de las características de este período, aunque se excluyen Cuba, Brasil, la actual Argentina y en menor medida Chile y Venezuela.

Para la década de los mil ochocientos cincuenta, se advino el liberalismo de la mano de múltiples reformas, pero las revoluciones de este tinte tuvieron

marcadas diferencia en los países latinoamericanos, por lo que al final las reformas incorporadas fueron de profundidad y alcance distintos también, aunque como aspecto común, se notó el predominio comercial inglés.

Los eventos más relevantes de la época del capitalismo dependiente tienen que ver con el enorme crecimiento de la economía del latifundio para la exportación y así satisfacer las demandas internacionales. Con ello se fortaleció la manufactura y esto sumado al impulso que se le dio a las mercancías importadas, provocó el estancamiento de la artesanía. Otro efecto fue la imposibilidad de forjar un crecimiento industrial, situación que ya daba visos de una "división mundial capitalista del trabajo que conduciría a los países más atrasados a ocupar el lugar de simples exportadores de materias primas y artículos no elaborados, en un injusto orden internacional que aún perdura" (p. 32).

Durante esta época, la región enfrentó la agresiva expansión norteamericana que inició con la guerra frente a España en 1898 y se extendió por México, Panamá, Cuba, Puerto Rico y otros países del orbe. De esta manera, explica Guerra, "Estados Unidos logró convertir al Caribe en un verdadero *mare nostrum*"[15] (p. 35). Posteriormente con la inauguración del Canal de Panamá en 1914, se inundaron los países del Pacífico con manufacturas norteamericanas, duplicando en la siguiente década sus operaciones en Suramérica, al tiempo que la ocupación de algunos de los países centroamericanos y de El Caribe promovía la insatisfacción que se extendía en toda la región, pese a que, derivado de los impactos de medidas económicas y los efectos de la Primera Guerra Mundial, se advino una gran crisis económica en 1929 que se extendió hasta 1933, lo que acentuó la dependencia de América Latina a los Estados Unidos.

Este sisma generó el aparecimiento de múltiples movimientos y levantamientos populares y campesinos en todo el continente, resaltando los de El Salvador en 1932, Chile, Cuba en 1933, Nicaragua con Sandino en 1935 y Brasil en el mismo año. Los gobiernos nacionalistas se instauraron y buscaron establecer una política de "crecimiento hacia adentro" y "sustitución de importaciones" (p. 39). El impulso de los movimientos ultranacionalistas derivó en grupos con tinte fascista y de apoyo al nazismo como ocurrió en Chile, México y Brasil, con presencia de colonias de emigrantes alemanes.

Los eventos de la Segunda Guerra Mundial afectaron negativamente a los movimientos fascistas que entraron en franca decadencia, aunque la excepción fue Argentina que, al margen del apoyo que la región dio a los aliados,

[15] Traducido como "nuestro mar", según la página Grandes Momentos de la Historia (2024), "con este nombre, los romanos estaban esencialmente reclamando el Mediterráneo como su propio mar, subrayando su dominio y control sobre las tierras y los pueblos que lo rodeaban.

se declaró neutral, lo que generó una reacción negativa de los Estados Unidos que llegó a bloquear el puerto de Buenos Aires. El final de la confrontación mundial trajo consigo, ya en la Guerra Fría, dictaduras que se materializaron y ejercieron el poder con tintes diferenciados, pero que en todos los casos impulsó el crecimiento y consolidación de organizaciones, sobre todo de izquierda, que ejercieron una férrea resistencia.

La Revolución Cubana trajo consigo una serie de efectos en toda la región, traducidos en el auge de movimientos de liberación y acciones revolucionarias que se replicaron, reseña Guerra. La ofensiva norteamericana frente a la revolución en Cuba que buscó neutralizar su influencia, se materializó con un fuerte programa para el desarrollo económico, pese a que este se debilitó luego de la muerte del presidente Kennedy. La seguidilla de las caídas de los regímenes dictatoriales produjeron el advenimiento de un nuevo proceso de democratización. El restablecimiento de los gobiernos civiles fue distinto en cada uno de los países. Cabe resaltar precisamente este aspecto diferenciador, a lo largo de las etapas por las que atravesó América Latina.

Según piensa Ramírez (2020), la comprensión de la historia desde una visión historiográfica, en este caso de América Latina, pasa por considerar quienes la escribieron. Las formas de ver el "Nuevo Mundo" e interpretarlo, tienen soporte en lo que fue referido por los cronistas españoles y portugueses, a quienes los separa en dos grandes segmentos: el grupo de los protagonistas, representado en los descubridores que estuvo conformado por un entramado de sacerdotes, soldados y funcionarios que relataron los acontecimientos desde sus privativas experiencias.

Un segundo conjunto incluyó a los "representantes de la historia oficial" (p. 20), en particular a los del Consejo de Indias llamados "cronistas de las Indias", cuyo sesgo era el de la entonces entendida como "cultura occidental", a quienes se les encargó retratar la geografía, el paisaje de los campos y ciudades, la flora y fauna existente en el mundo prehispánico; trabajo que abarcó en definitiva los sucesos ocurridos durante el descubrimiento, la conquista y la vida en los virreinatos. Se sumaron a esta tarea el grupo de los "cronistas indígenas", pero sus relatos no fueron ni aceptados, ni difundidos en su época.

Una tercera orientación, continúa Ramírez, fue la que provino de los enfoques filosóficos que, junto a los preceptos de las ciencias naturales, concluyeron a través de sus estudios que "los nativos americanos eran inferiores a los del norte y occidente de Europa" (pp. 20-21), esto por efecto del clima y la

geografía imperante. El discurso de la "inferioridad" tuvo muchos apoyos en los años de la Ilustración, a partir del debate entre los hallazgos del "nuevo mundo" y lo que tenía vigencia y sustento en el "viejo mundo". Esta dicotomía de superioridad versus inferioridad respectivamente, dice el autor, tenían sus argumentos en aspectos como la raza, la geografía y el clima.

Como consecuencia de este soporte teórico, para Hidalgo-Nuchera (2005) no existe una sola América sino múltiples, conforme a la "tesis nacionalista"; cuatro o dos según las miradas de la "polaridad continental"; que conviven con la "tesis continental" de una sola América (p. 408). Navarro-García (1991) se inclina claramente por la preminencia de varias Américas al sostener que:

> Américas en plural, porque cualquier aproximación histórica pone de inmediato en evidencia la diversidad de tiempos y culturas, favorecida por la multiplicidad de etnias y de ámbitos geográficos, más allá de la indudable unidad que constituye la dilatada masa continental, tan prolongada de Norte a Sur, como distanciada de otras partes del mundo, a levante y a poniente. (p. XI)

Entender a los pueblos de América desde una perspectiva que integre de forma general el proceso y no de forma segmentada en función de los abordajes geográfico-históricos, geológicos, o de aquellos provenientes de la Geografía Estadístico-Política o desde los estudios etnológicos[16], fracasó, explica Ramírez (2020). Primero porque la imagen de inferioridad de esta parte del mundo en todos los sentidos y que excluía a Norteamérica, prevaleció durante mucho tiempo, al margen de que nunca haya tenido un sustento empírico; segundo, porque la historia se politizó luego de que se crearon los nuevos Estados, y que dio como resultado una reconstrucción de la historia que enalteció la lucha política, que destacó el sentido patriótico.

En todo caso, concluye este autor, que la colisión social y cultural en Latinoamérica fue de tal magnitud que casi no quedaron vestigios de los pueblos precolombinos y en su lugar, emergió un mestizaje y una diversidad que no se puede dividir de las particulares "tradiciones étnico-culturales (amerindia, europea y africana)", configuración que aun en los momentos actuales pervive y resalta.

Los aspectos que se han destacado a lo largo de este recorrido, son fundamentales al momento de entender la forma en que, a lo largo de la historia, se fueron dando los procesos políticos, sociales y económicos en Latinoamérica. No es posible pensar a los países de la región como una totalidad al margen

[16] Según el Diccionario de la RAE (2024), la etnología es la "ciencia que estudia comparativamente los orígenes y expresiones de la cultura de los pueblos, a partir de los datos proporcionados por la etnografía". A su vez la etnografía es el "estudio descriptivo de la cultura popular".

de las regularidades existentes. Esta aclaración es clave tenerla presente al momento de entender y explicar la forma en que en el pasado reciente y hasta la actualidad se producen las dinámicas que tienen que ver con las relaciones entre civiles y militares, para a partir de esa visión diferenciadora, poder emprender mecanismos que las fortalezcan.

Relaciones civiles-militares en Latinoamérica

La región latinoamericana durante mucho tiempo, y aún en la actualidad, ha sido motivo de una multiplicidad de estudios relacionados con la manera en que se han llevado a cabo las relaciones entre civiles y militares, precisamente por las particularidades en que los propios procesos históricos se han desarrollado, conforme se ha detallado anteriormente y que ha decantado en el análisis y discusión por parte de los investigadores, cuyas propuestas han girado en torno a la manera más óptima de mantener el control civil sobre los militares.

La problematique[17] del intercambio civil-militar en Latinoamérica

El planteamiento de Peter Feaver (1997) respecto de la *problematique* de las relaciones civiles-militares, que se traduce en la paradoja que enfrentan las sociedades que, por un lado, precisan de instituciones de protección creadas para que ejerzan la coacción legítima, y que luego de crearlas les teman porque pueden volverse con ellos mismos; aunque es aplicable a cualquier entorno, se ha magnificado en el caso de los países de la órbita latinoamericana.

La necesidad de que las Fuerzas Armadas sean lo suficientemente fortalecidas para que cumplan con su encargo se contrapone con las preocupaciones ocasionadas frente a la posibilidad de que pretendan intervenir en la toma de decisiones políticas y traspasen así el tenue umbral que se dibuja entre el nivel estratégico militar y el político. Sin embargo, advierte este autor, no por ello se debe pensar en que sería mejor prescindir de ellas o debilitarlas a tal punto que dejen de ser capaces de garantizar la supervivencia de una nación, porque esto sería un error de consecuencias insalvables.

Las variables que Feaver establece como dependientes, es decir, aquellas que se modifican ante las fluctuaciones o manipulación de las variables inde-

[17] Expresión del idioma francés que significa problemática.

pendientes, van desde los golpes de Estado, la influencia militar, pasando por la fricción cívico-militar, la sumisión militar, hasta la delegación y monitoreo (pp. 77-83). Si las variables independientes consideradas tienen que ver con los factores internos y los factores externos de un país; la influencia que ejerzan estos factores sobre las variables dependientes, estará en función de las características del Estado en cuestión.

Un país pequeño enfrenta, por ejemplo, más presiones externas que uno que posea mayor capacidad. Estas presiones, dice el autor, se muestran en forma de amenazas que incluso pueden mimetizarse como "ayuda internacional". Dentro de los factores intrínsecos, Feaver incluye aspectos como las tensiones entre los grupos de la sociedad que incluso pueden derivar en violencia armada, el sistema político, la inequidad en la distribución de la riqueza y otras.

Para diferenciarlos aún más, Feaver explica que a estos factores internos se los puede clasificar en función del ámbito en que se manifiesten (civil o militar); es decir, considera que hay circunstancias internas que derivan de la sociedad y otras del ámbito castrense. En ese sentido, Huntington (1995) en "*El Soldado y el Estado*" escrito en 1957 originalmente, suma el grado de profesionalismo militar como un elemento que impacta favorablemente en las variables dependientes al beneficiar el control objetivo sobre los militares.

Posteriormente, en *Political Order in Changing Societies*[18], Huntington (1968) agregó importancia a los factores civiles reflejados en una fuerte institucionalidad en el marco de la sociedad civil, trayendo como referencia a Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en donde dice que al margen de que sus formas de gobierno sean distintas, "en los tres sistemas gobierna el gobierno" (p. 1), frase que la desarrolla de la siguiente manera:

> En cada país, los ciudadanos y sus dirigentes comparten una visión del interés público de la sociedad y de las tradiciones y principios en los que se basa la comunidad política. Los tres países cuentan con instituciones políticas sólidas, adaptables y coherentes: burocracias efectivas, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas funcionales de control civil sobre los militares, amplia actividad del gobierno en la economía y procedimientos razonablemente efectivos para regular la sucesión y controlar los conflictos políticos[19]. (p. 1)

[18] Traducido del inglés: El orden político en las sociedades cambiantes.

[19] La traducción de este texto es propia.

De esta forma, estos factores internos y externos que serán particulares para cada caso, se piensa que afectarán directamente en el comportamiento de los militares respecto de las variables dependientes. Así, en un país cuya configuración interna sea débil en todos los sentidos, podría incrementarse la posibilidad, no solo de que los militares intervengan en la toma de decisiones políticas, sino que incluso den un golpe de Estado. Es precisamente esta última opción, conforme lo exteriorizan algunos estudiosos de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, el principal temor latente y el causal que orienta las desconfianzas en el marco de estas interacciones en la región.

De ahí que el tema del control se mantenga como el foco de atención frente a la *problematique*, y por ende ante la posibilidad de que los militares se antepongan a los civiles, porque como recuerda Feaver, al margen de que, dadas sus competencias, los militares sean los más indicados para identificar las amenazas que se ciernen sobre la nación y a partir de ahí, las respuestas que se deberían aplicar; les corresponde a los civiles y no a aquellos, la potestad de decidir y asumir el riesgo que tendrán dichas decisiones para la sociedad.

Pion-Berlin (1995) plantea como una interrogante, la veracidad de que haya aparecido una nueva era en las relaciones civiles-militares o que en realidad se esté experimentando una regresión al pasado, haciendo alusión a la serie de dictaduras militares que se vivieron en las "frágiles democracias" latinoamericanas, experiencias que deberían permitir saber cómo ejercer el control. En todo caso advierte el autor, el temor a los golpes militares no ha desaparecido del todo en el ambiente de las naciones.

En un artículo publicado por Bruneau (2005) titulado "*Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited*[20]", exterioriza su inquietud respecto de sucesos dramáticos que vienen suscitándose en América Latina, que hacen que las relaciones entre los gobiernos civiles y las fuerzas militares se cataloguen como "peligrosas", por la posibilidad de que pretendan acceder al poder, y añade que existen países como Nicaragua, Bolivia o Ecuador, donde no existe un control apropiado y efectivo sobre los militares, y alude que dicha dificultad se produce porque sus democracias "aún no están consolidadas" (p. 114).

En "Militares y democracia en el nuevo siglo", Pion-Berlin (2008) expresa que más allá de que en la región se haya logrado mantener una subordinación de los militares al poder civil, debido principalmente al rechazo a los gobiernos autoritarios y a los altos costos tanto políticos como profesionales que ello

[20] Traducido del inglés: "Relaciones Cívico-Militares en América Latina: El Erizo y el Zorro Revisitados"

significaría para la institución; esto no implica que "se hayan retirado definitivamente a los cuarteles" (p. 50), y aunque no puede pensarse que la democracia esté en riesgo en el corto plazo; se debe estar expectantes, debido a que los gobiernos acuden cada vez con más frecuencia a pedir su auxilio.

Mas adelante, Pacheco-Gaitán (2010) indicaba que existe mucha evidencia académica de que no se han producido verdaderos progresos en la posibilidad de que los civiles mantengan bajo control a los militares y muestren su supremacía en América Latina, y que el perfil político de los militares está intacto. Por ello, se alinea con el criterio de que este control para que surta el efecto de "frenar el alcance político de los militares", es fundamental que sea institucionalizado. Advierte que el peligro de no hacerlo es que la democracia corra el peligro de desaparecer (p. 48).

La inquietud planteada por Diamint (2018) sobre ¿quién custodia a los custodios?, muestra también la incertidumbre que aun prima en torno a las relaciones civiles y militares. La autora muestra que en el pasado, los políticos que no alcanzaban el poder en las elecciones, solían "golpear las puertas de los cuarteles" para con ese auxilio, lograr posicionarse. Una vez que se consiguió el retorno a la democracia, los militares retornaron a los cuarteles, pero asegura que, en la actualidad, nuevamente empiezan a participar en política a través de la "politización y policialización", (p. 26), dos temas que a la par que incrementan su influencia política, provoca una disminución del Estado de derecho.

Como se ha podido observar a lo largo de estas descripciones, las desconfianzas persisten en el relacionamiento civil-militar en Latinoamérica, pues al margen de que se piensen en cierto modo superados los golpes militares, esta posibilidad no se cierra del todo y, además, se mira con malos ojos el hecho de que su participación se incremente ante el enorme abanico de tareas que se les asigna, con lo cual existe la posibilidad de una mayor influencia en el ámbito de la toma de las decisiones, que debería ser potestad absoluta de los políticos.

La Guerra Fría y su impacto en las relaciones civiles-militares en la región

La desconfianza existente en los países de América Latina respecto del poder e influencia que pueden ejercer los militares en las decisiones políticas, e incluso el temor de que lleguen a tomarse el poder, tiene quizá en los eventos

que derivaron de la Guerra Fría en esta parte del planeta, un fuerte argumento que debe abordarse.

Grabendorff (2021) corrobora a este criterio, cuando afirma que los militares en esta región son observados de forma crítica, en especial en los países que han sido sometidos a largos períodos dictatoriales y que, para el caso, son la mayoría. Las élites civiles dice, por una parte, tienen temor de que retorne la influencia de los militares en los procesos políticos y, por otra, se ven en la necesidad y urgencia de recurrir a ellos cuando emergen crisis que requieren mantener la gobernabilidad o restablecerla.

Lo cierto es que la aplicación, a partir del episodio del "telegrama largo", de la "estrategia de contención" aupada por George Kennan, que según Gaddis, 1992 (citado por Leal-Buitrago, 2003) la explicaba como "contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas" (p. 74); tuvo su réplica en la región latinoamericana con consecuencias de diversa índole, con empates comunes y también particularidades en cada país.

Leal-Buitrago explica que, durante la Guerra Fría en la zona de influencia de Estados Unidos, se posicionó el concepto de "Estado de seguridad nacional" que fue influenciado por la estrategia de contención y se empleó para "designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares" (p. 74).

En América del Sur dice este autor, esta "categoría política" tuvo una variante que se conoció como "Doctrina de Seguridad Nacional" que designó como objeto de la seguridad a proteger al Estado, argumentando que, al asegurar dicho objeto, se garantizaba por ende la seguridad de la sociedad, y que para el logro de este fin era imperativo el control militar del Estado. Por ello dice Leal-Buitrago, esta doctrina es "una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ´ocupación´ de las instituciones estatales por parte de los militares" (p. 75)

Bajo los "regímenes de seguridad nacional", como Rivas-Nieto, Rey-García y McGowan (2021) denominan a los gobiernos del sur de América en tiempos de la Guerra Fría; dicen que se creó un prototipo de Estado de carácter puramente militar y se emprendió una guerra "total y permanente" contra el comunismo que, aunque se justificó como necesaria para proteger a la sociedad civil del autoritarismo; terminaron convirtiendo a los gobiernos en tiránicos y despóticos.

De esta manera, explican los autores, América Latina pasó a ser "uno de los dos bloques antagónicos de la Guerra Fría" (p. 3) donde la Doctrina de Seguridad Nacional conformó un sistema estructurado en tres niveles: 1) el nivel académico que se materializó en las escuelas militares donde se estudiaba y analizaba esta doctrina; 2) el nivel de actuación política, y 3) el que podría denominarse como nivel cultural, que cooptó la mentalidad de las sociedades y generó un permanente estado de sospecha.

La dictadura, según el concepto construido por Valencia-Grajales, Marín-Galeano y Beltrán-López (2020) constituye:

> …un sistema de gobierno concentrado en torno a una sola persona a cargo del dictador o un grupo (juntas militares, cofradías, grupos religiosos, partidos políticos hegemónicos, miembros de pactos políticos que aseguran para sí, el control del Estado) que puede alternar el poder por relevos o designación de sucesor, bien sea, de forma directa o indirecta, bajo condiciones que pueden ser excepcionales o no, teniendo la autoridad para violar o sustituir la legislación vigente. (p. 18-19)

Si bien desde tiempos de la independencia, recuerdan Rivas-Nieto, Rey-García y McGowan (2021), los militares en América Latina han tenido una activa participación política llegando a tomar posesión de puestos claves en los gobiernos y direccionando de forma directa o indirecta las decisiones que se tomaron en todos los ámbitos, al margen de si la tendencia que dirigía fuera más conservadora o liberal; esta tradición se mantuvo a lo largo del tiempo y durante la Guerra Fría, dadas las circunstancias observadas anteriormente, se volvió más evidente.

Los regímenes dictatoriales se posicionaron en Latinoamérica luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial como se aprecia en la figura 11. Merino (2019) hace notar que en prácticamente todos los países de esta zona se produjeron golpes de Estado que dieron paso a gobiernos conformados por juntas militares o dictadores civiles o militares que en varios casos se perpetuaron en el poder por décadas.

Merino menciona que únicamente escaparon a los regímenes dictatoriales México, Belice y Costa Rica, aunque estos países no estuvieron libres de intentonas golpistas que finalmente no tuvieron éxito. En todo caso, lo que se evidenció en las administraciones de facto, fueron sistemáticas violaciones a los derechos humanos, aspecto que no puede pasar desapercibido al momento de analizar las tensiones que estos hechos generaron en las relaciones entre civiles y militares y sus repercusiones presentes.

Figura 11

Regímenes dictatoriales en América Latina



Nota. Tomado de *Las dictaduras en América Latina desde 1945*, por Merino, A., 17 de noviembre de 2019. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/dictaduras-en-america-latina/

Cuando Aron (1963) analiza el equilibrio o balance en función de los sistemas, y en particular el devenido de la política del equilibrio bipolar, explica que bajo esta configuración se pueden distinguir tres tipos de actores: 1) los dos actores que se posesionan como jefes de las respectivas coaliciones; 2) aquellos Estados que no tienen otra salida que adherirse a uno u otro actor jefe de coalición y; 3) Los actores que no desean participar en el conflicto porque están en capacidad de negarse.

La fuerza que poseen los actores centrales es evidentemente muy superior a la de los demás, pero sobre todo a la de los Estados que tienen que tomar una posición de forma obligatoria. El juego de poder se desarrolla entre las dos coaliciones y el objetivo de cada actor principal es evitar que el otro gran jugador obtenga medios superiores a los suyos para alcanzar sus fines. Dichos medios son el resultado de la suma de sus propias capacidades y las que detentan sus asociados.

De ahí que, según Aron, los jefes de cada coalición deben cumplir dos acciones fundamentales: impedir que el otro gran actor o su coalición incrementen su poder y, mantener la coherencia de su coalición. Para mantener esta coherencia en su zona de influencia, el actor potente emplea ciertos medios que pertenecen a una de estas dos categorías: proteger o castigar. Esto quiere decir que se cobija a los aliados que son leales y se sanciona a los traidores por medio de amenazas o acciones evidentes.

Estos aspectos son importantes de considerar debido a que, en función de la explicación dada por Aron trasladada a la realidad de Latinoamérica, que muestra la debilidad de los Estados que la conforman, hizo que tuvieran que tomar posición en la contienda bipolar a favor de una u otra fuerza principal, so pena de enfrentar presiones o por otro lado favorecerse con recompensas; sin embargo, esto no alcanza para explicar la manera en que se implementaron las políticas y en particular la Doctrina de Seguridad Nacional en cada país, con la finalidad de cumplir el cometido impuesto, pero tanto lo uno como lo otro establece un contexto a partir del cual se puede evidenciar la influencia que este período histórico tuvo en el relacionamiento civil-militar y las desconfianzas que aun surten sus efectos en la actualidad.

En todo caso, existen desafíos pendientes en las relaciones civiles-militares, que constituyen de acuerdo con Hamilton (2020), un legado de la Guerra Fría:

- Politización regional de las visiones y marcos ideológicos para guiar el desarrollo y la seguridad.
- Impactos adversos de la corrupción en la legitimidad de las instituciones estatales.
- Evolución continua de las amenazas regionales y una superación percibida de las fuerzas de seguridad.
- Falta de práctica en cooperación interagencial y cívico-militar.
- Tensión entre enfoques de seguridad comunitaria y libertad individual. (p. 124)

Son estos aspectos los que deben irse resolviendo paulatinamente, en pos de la necesidad de trascender a un mejor estado de cosas y también para ir limando las diferencias entre los distintos sectores de la sociedad.

Problemáticas y enfoques actuales de las relaciones civiles-militares en la región

El estudio de las relaciones cívico-militares no ha permanecido estático, por el contrario, ha concentrado sus esfuerzos en aspectos específicos a partir de las circunstancias que fueron surgiendo en el entorno. Barrachina (2022) establece que durante la década de los ochenta la preocupación en Latinoamérica estuvo centrada en el papel que tenían los militares en la toma de decisiones y el rol que les correspondía en la transición hacia la democracia. Luego de la Guerra Fría dice, los principales temas que vienen siendo analizados tienen que ver con "la intervención de los militares en política, la profesión militar en un contexto democrático y la gestión de los asuntos de la seguridad y la defensa" (p. 165).

Los acontecimientos disruptivos vividos, en especial en el último quinquenio, han traído de vuelta el interminable debate de las relaciones civiles-militares, específicamente en el espacio regional, que es posiblemente en donde más se ha teorizado al respecto. Desde hace tiempo se viene reconociendo que el problema derivado de este intercambio, ya no se ubica en el temor de la rebelión armada, sino que gira alrededor de la obediencia y la subordinación que debe observar el experto militar a los designios de los dirigentes políticos, y que ha llevado a priorizar las propuestas conforme se ha analizado, en función de los mecanismos más idóneos que se deben implementar para mantener el control.

La nueva emergencia del tema tiene dos aspectos que empatan entre sí; el primero surge a partir de la transformación del entorno de seguridad, al cual se han sumado una serie de problemáticas que incorporan nuevos actores, métodos, redes, nodos, alianzas, espacios de actuación, y otros elementos que han puesto a los Estados en una posición de desventaja. Esta circunstancia ha abocado a los decisores políticos presionados por las sociedades que demandan más, mejor y más rápida acción, a recurrir a todos los medios con que cuentan para tratar de resolver estas urgencias.

En este afán, las fuerzas militares de los diferentes países se han convertido en el alfil al que acuden los gobernantes para dar atención a esas demandas, lo que ha derivado como un segundo aspecto, en la asignación de un amplio abanico de tareas que incluso van más allá de sus competencias legales y capacidades desarrolladas. Este sobredimensionamiento no es gratuito, ya que

se genera una relación directa entre el número y tipo de tareas, el nivel de exposición y la influencia en la toma de decisiones. El contacto permanente con el entorno de seguridad a través de sus ejecutorias provoca que los militares incrementen su participación directa e indirecta en el ámbito político de la conducción del Estado.

La tendencia en América Latina a involucrar a las fuerzas militares en tareas de orden interno, explican Álvarez y Gómez (2022), es producto no solo del desbordamiento de la situación de inseguridad, sino —y sobre todo— "del descuido civil por los asuntos de defensa" (p. 115), que tiene su origen en la "institucionalización" de estos nuevos roles sin que medie el desarrollo de capacidades adaptadas a la demanda, y normas que den sustento a sus acciones. Por ello, Álvarez y Gómez hablan de "irresponsabilidad civil", ya que son las propias autoridades las que permiten y auspician estas ejecutorias que afectan a las instituciones militares y al control democrático sobre ellas.

De ahí que se piense que, al margen de la poca probabilidad de que emerja la amenaza de los golpes militares en la región, según Sonia Alda (2008), el proceso de democratización aún no ha finalizado pues, la falta o ineficacia en el control civil no ha alcanzado su fin de eliminar la autonomía de los militares. Agrega además que, en una sociedad democrática, los esfuerzos militares son imprescindibles para configurar la estructura de la defensa y por ende la política de defensa, y que sus tareas deben enfocarse principalmente en neutralizar o hasta eliminar las amenazas externas y de forma coyuntural, contribuir a la solución de emergencias, desastres o crisis internas.

Contrariamente a este ideal, decía la investigadora española en la temprana primera década del presente siglo, en Latinoamérica los gobernantes están asignando misiones de seguridad interior a los militares sin ningún filtro, con lo cual el inconveniente que se presenta, es que las Fuerzas Armadas se ven obligadas a cumplir tareas para las cuales no están diseñadas y sobre todo, se corre el riesgo de que los militares "terminen gestionando y controlando espacios de poder que corresponde al ámbito civil" (p. 1).

A raíz de las situaciones de inseguridad desbordada en la recientemente vivida pandemia provocada por el COVID-19, las preocupaciones sobre la potencial amenaza del poder de los militares sobre las democracias en América Latina ha vuelto a resurgir. Pastrana-Buelvas y Vera (1234) abordan el impacto de la pandemia en las relaciones civiles-militares, apuntando que, al igual que sucedió en otras crisis previas, dada su exposición, los militares se convirtie-

ron en el centro de los debates públicos, sea para favorecer su participación o para observarla como un riesgo para las "libertades constitucionales" (p. 13).

En todo caso, el papel protagónico que cumplieron las fuerzas militares en atención a la pandemia, tuvo un respaldo mayoritario que opacó a los conductores políticos, por lo que esta situación de desequilibrio se volcó en múltiples análisis académicos, que concluyeron que producto de ello, se está viviendo lo que Ortiz llama "la reemergencia del poder de los militares latinoamericanos" (p. 1).

El enfoque que hace Ortiz, sin embargo, no busca sostener este argumento, por el contrario, lo deconstruye, ya que él entiende que este temor no es condescendiente con la realidad porque el problema no está en los uniformados. Su protagonismo, explica, tiene mucho menos que ver con la intención de una inexistente influencia política, que con "los pobres resultados de los intentos de modernizar las administraciones civiles" (p. 1). Este fracaso, como lo denomina, ha hecho que las fuerzas militares hayan pasado a ser "el instrumento clave de los gobiernos civiles" para enfrentar las múltiples crisis que se presentan de forma cada vez más frecuente, y que los civiles se sienten poco aptos para solucionarlas.

Schmidt (2023) es menos sutil en su análisis; él transfiere el fallo del proceso a los políticos, de quienes dice "deben centrarse menos en las Fuerzas Armadas y más en ellos mismos" (p. 7) ya que, mientras los militares demuestran una verdadera preocupación por los graves desafíos de seguridad que rondan en el escenario actual, y su afectación a las sociedades; los políticos "se dedican más bien a la bufonería, a soltar diatribas viles y calumniosas y a demonizar a la oposición para llamar la atención de los medios de comunicación y recaudar dinero para sus arcas políticas" (p. 7)

Esta forma de entender el panorama, de mirar la cuestión desde la otra orilla, lleva a pensar de acuerdo con Schmidt, que el problema no son los militares y por ende, no se debe prestar tanta atención al control que se aspira ejercer sobre ellos para evitar que actúen de forma autónoma, sino, al modo irresponsable en que se actúa en el nivel político frente a la grave problemática que se está viviendo; aspecto que sí representa una inquietud y molestia que se hace cada vez más evidente en los ciudadanos.



CAPÍTULO IV

Evolución de las relaciones civiles y militares en el Ecuador

Construcción de la República del Ecuador

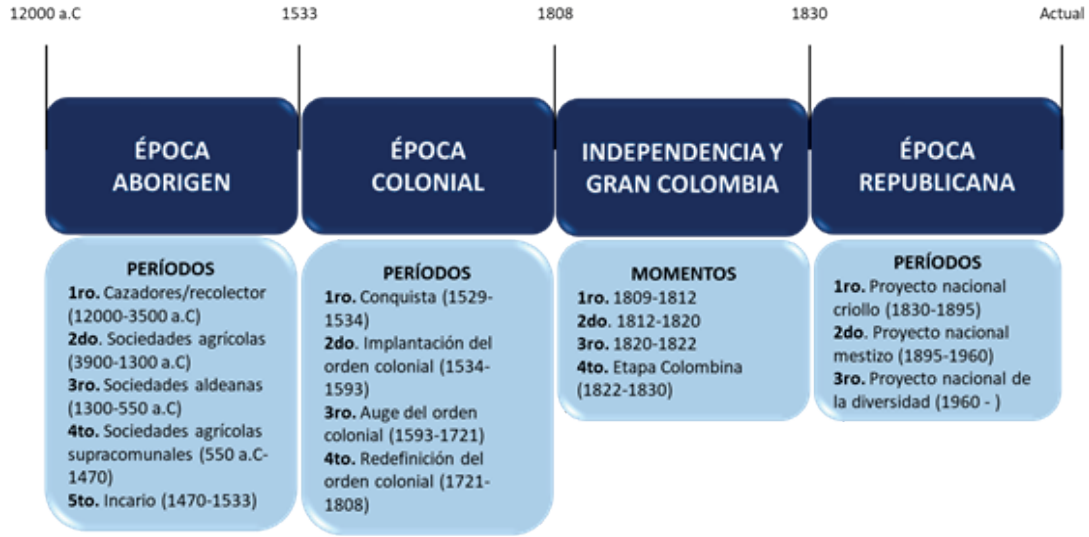
El proceso histórico de la construcción del Ecuador como una república independiente, estuvo fuertemente influenciado por la corta etapa de transición que materializó la independencia de la región, y que al ser tal, no pudo superar el régimen político y social que imperó durante la época colonial, cuyos rasgos han tenido una fuerte vigencia que incluso aun se mantiene.

Transición desde la Independencia hacia la República

Dentro de los períodos en que se divide la historia del Ecuador, conforme Ayala-Mora (2008), se señala que entre 1808 y 1830 se evidenció un proceso de transición entre la Época Colonial y la Época Republicana a la que denomina "Independencia y Gran Colombia" (Ver figura 12). Dicha transición tiene su antecedente en el tercer período de la colonia denominado "Redefinición del orden colonial" que empezó en 1721 y se extendió hasta 1808, donde se produjeron diversas reformas borbónicas, crisis, levantamientos y el resurgimiento de las identidades criollas (p. 8).

Figura 12

Épocas históricas del Ecuador



Nota. Elaboración propia en base a *RESUMEN DE HISTORIA DEL ECUADOR,* por Ayala-Mora, E., 2008.

Durante este cuarto período colonial se evidenció un claro ocaso del sistema imperante que, sumado al hecho de que España había dejado de ser la potencia de primer orden de antaño, y a los eventos emancipadores que surgieron en Francia y en el norte de América; permitió que se configurara un escenario propicio para impulsar la independencia definitiva de la América española.

Conforme la explicación de Ayala-Mora, y según se observa en la figura anterior, la etapa independentista se puede entender a partir de cuatro momentos; el primero está marcado por la revolución quiteña de 1809, el segundo fue de "tensa calma" luego del sofocamiento de las primeras intentonas emancipatorias, y en el contexto de los eventos disruptivos que se sucedían en Europa, buscó traer de vuelta el orden preexistente en las colonias, pero al contrario de lo deseado, las acciones libertarias emprendidas por Bolívar y San Martín señalaron un destino distinto.

Es así como Guayaquil se declara libre en octubre de 1820, seguido por Cuenca menos de un mes más tarde. A partir de aquí fue incontenible la expansión libertaria que como lo dicta Bravo (2018), con un ejército conformado por quiteños, granadinos, venezolanos, peruanos, chilenos y un sinnúmero de europeos provenientes de Francia, Inglaterra e Irlanda principalmente, y ya en un tercer momento de este período, se independizó a lo que sería el Ecuador, conformando los Departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca.

La dirección política de estos Departamentos, como era de esperarse, se puso en manos de militares extranjeros. Moncayo-Gallegos (1996) explica que al descomponerse el Imperio español por fuerzas centrípetas y externas, la tarea que se emprendió desde el 13 de mayo de 1830 para la conformación del nuevo Estado fue desafiante. Alexander (1985) hace notar la dificultad de buscar una explicación a la "conflictiva situación política" que ha sido el factor común del Ecuador desde su independencia (p. 17).

Existen tres períodos definidos en la Época Republicana que surge intersecada con la independencia. A partir de 1830 y hasta 1895, Ayala-Mora lo denomina el período del "proyecto nacional criollo", y da inicio con la propia fundación de la República, cuyo proceso se extiende hasta 1959. El Ecuador nació seccionado: en Quito prevaleció un régimen hacendado, en Cuenca se advino la pequeña propiedad agrícola y en Guayaquil los latifundios, cuya elevada producción permitió el despegue de los grupos exportadores.

Al inicio de este primer ciclo gobernó el país el general Juan José Flores, quien presidió el país posteriormente en dos períodos más. Flores buscó sin

éxito la conciliación de las élites de la costa y de la sierra con los militares, en el marco de una sociedad donde los rasgos coloniales que incluían la discriminación racial y de género se mantuvo. Durante el primer gobierno de Flores y como producto del estado de cosas que dejaron las guerras de la independencia, el desorden administrativo y el abuso de los militares fue el denominador común, desorden que ni su sucesor, Vicente Rocafuerte pudo controlar.

A Rocafuerte le sucedió nuevamente Juan José Flores y luego de dos períodos consecutivos al frente del país, fue echado del poder y exiliado a través del proceso de la Revolución Marcista, cuando intentó por medio de la llamada "Carta de la Esclavitud", mantenerse gobernando de forma extendida; aunque no conforme con lo sucedido, de forma reiterativa continúo asediando al Ecuador desde el exterior para retomar el mando a través de invasiones militares financiadas, obligando a los presidentes Vicente Ramón Roca y Diego Noboa a repelerlas.

Con Urbina, que suplantó de forma violenta a Noboa —continúa su relato Ayala-Mora— se advino el liberalismo, logrando alcanzar de cierta manera la tan ansiada tregua entre las élites de las dos principales regiones del país y el sector castrense. Sin embargo, luego de los eventos relacionados con el alquiler de las Galápagos, ya en el período del militar Francisco Robles, se conformaron cuatro gobiernos autónomos en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja; debilidad que dio paso a las intenciones de absorber el Ecuador, repartiendo sus territorios entre los dos países fronterizos.

Surge entonces la mano del conservador Gabriel García Moreno, que consolida el poder central durante dos períodos espaciados (1861-1865 y 1869-1875), intermediado por un ciclo de cuatro años en que gobernó Jerónimo Carrión y luego Javier Espinoza. En este tramo existió una gran influencia de la iglesia en los asuntos del Estado y se mostró un importante crecimiento de la economía, lo que acrecentó el poder de las élites económicas, sobre todo las del puerto principal.

Luego del paso por el poder de Antonio Borrero y del dictador Ignacio de Veintimilla, surgió con fuerza la corriente liberal moderada que se materializó a partir del gobierno conservador de José María Plácido Caamaño, con los presidentes progresistas Antonio Flores Jijón y Luis Cordero; períodos que posteriormente dieron paso a una visión más radical y restauradora de la mano del general Eloy Alfaro Delgado, cuyas rebeliones protagonizadas por los "montoneros", incluso fueron enfrentadas por los gobiernos moderados.

A partir del gobierno de Eloy Alfaro inicia una etapa de ruptura en el Ecuador, que se inauguró en 1895 con las acciones de los "montoneros alfaristas", ilustrados en la figura 13, y se desarrolló incluso hasta 1912, período en que se incluye la configuración de lo que serían las Fuerzas Armadas ecuatorianas. A partir de este tramo y hasta la Revolución Juliana de 1925, y aún después, predominaron administraciones de corte liberal, esquema mantenido a lo largo de seis presidencias, además de la del propio Eloy Alfaro.

Figura 13

Eloy Alfaro Delgado (1842-1912), al frente de los "Montoneros"



Nota. Tomado de: 120 años de la Revolución Liberal: sus enseñanzas históricas. Conquistas y Limitaciones de la Revolución Liberal, por Albornoz, O., 5 de junio de 2015. https://oswaldoalbornozperalta.blogspot.com/2015/06/a-120-anos-de-la-revolucion-liberal-sus.html

A pesar de esto, dice Alexander (1985), tanto liberales como conservadores, se enfrentaron al permanente reto de lo que significó gobernar un país dividido cuyos rasgos distintivos fueron: "el regionalismo, autoritarismo, militarismo y el personalismo", fisionomías que la autora resume como "la caótica historia política del país" (p. 17).

Si bien es cierto que la geografía del Ecuador se ha impuesto dificultando la conexión y por ende la integración de sus tres espacios políticos más rele-

vantes: Quito, Guayaquil y Cuenca[21]; para Alexander también lo ha sido la inequitativa distribución de la población y los recursos que generó un desarrollo desigual y dio origen a múltiples conflictos cargados de intereses políticos e ideológicos regionales, que tuvieron un predominio liberal en la Costa y una línea conservadora en la Sierra.

La desaparición del escenario político de la autoridad española, narra Alexander, sumió al Ecuador en una crisis política y de legitimidad en la cual los regímenes que se sucedieron hasta 1925 no lograron reintegrar la autoridad central, pues les fue imposible a los gobernantes generar consensos que dieran espacios de gobernabilidad y por ende la posibilidad de resolver los antagonismos de forma pacífica; por el contrario, el presidente de turno se transformaba en el blanco al que todos los grupos y aspirantes al dominio atacaban sin cesar.

Estas circunstancias obligaron de cierta manera, explica la autora, a que quien estaba a cargo del poder ejecutivo tuviera que recurrir de manera insistente al autoritarismo y a tomar medidas de fuerza para poder gestionar al Estado, y de esta manera, evitar que los líderes locales intentasen arrebatar la autoridad o simplemente desobedecerla. No se trataba simplemente de una lucha entre caudillos con ambiciones particulares, como suele pensarse, sino de la urgencia de anteponer causas regionales por sobre las nacionales.

Es en este marco histórico de inicios de la Época Republicana que se comienzan a dibujar lo que serían los fundamentos de las relaciones civiles-militares en el Ecuador, es decir, en un contexto donde se entremezcló la vigencia de un sistema colonial, cuyos aspectos se mantuvieron presentes aun bien entrada esta etapa; un predominio de la presencia militar como efecto de la ruptura independentista y aspectos ligados a la ideología y a los intereses elitistas de los grupos de poder vigentes en el naciente país.

Influencia militar durante los inicios de la República

Conforme se ha señalado, el corto período de transición desde la Época Colonial a la Época Republicana, que transcurrió a lo largo de los cuatro momentos de la Independencia entre 1808 y 1830; no solo que no permitió crear un cierre de todo aquello que estuvo presente en el régimen colonial, sino que añadió la considerable influencia política de los militares en los inicios de la República, debido al rol protagónico que tuvieron en aquellos hechos emancipatorios.

[21] La Constitución del Estado del Ecuador (1830), establece en su artículo 1 lo siguiente:

Artículo 1.- Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador.

Tal fue la participación de los militares en la post independencia, dice Moncayo-Gallegos (1996), que ellos, apoyados por los grupos de poder criollos, fueron quienes dieron luz a los nacientes Estados bajo un criterio principalmente basado en el territorio. Pero los "ejércitos fundacionales" de esta región, dice, eran bastante distintos a los europeos que estuvieron empeñados en tareas propias de la milicia dadas las frecuentes guerras hegemónicas y las que tuvieron que librar para impulsar los esfuerzos coloniales.

En esta parte de América, los ejércitos que dieron luz a las naciones independizadas, fueron antes del proceso y luego de este, actores centrales de las luchas políticas internas en cada uno de los países del orbe. La limitada existencia de guerras internacionales en Hispanoamérica es lo que provocó que la conformación y consolidación de los Estados de esta parte del mundo, haya tenido un fuerte vínculo según Moncayo-Gallegos (1996), con "la profesionalización e institucionalización de los institutos armados" (p. 8).

En el caso específico del Ecuador según el autor, el Ejército se conformó por militares procedentes de otras regiones, con desarraigo y sin ligazón social o económica alguna, que estuvieron prestos a sumarse a cualquier caudillo y a participar en la revolución que se advenga por una recompensa —al estilo de los *condotieros*[22] de la Italia del Renacimiento— antes que para apoyar las causas nacionales del nuevo Estado.

Apenas fundada la República en 1831, sigue explicando, emergió la sublevación del general Rafael Urdaneta con la intención de restablecer la Gran Colombia, seguido del levantamiento de los batallones Vargas y Flores ante la falta de pago por sus servicios. A partir de aquí se dan en seguidilla, una serie de acciones de armas como las revoluciones de los Chihuahuas, cuyo liderazgo político fue entregado a Vicente Rocafuerte cuando el Congreso cedió facultades extraordinarias a Flores que ya venía cometiendo serios excesos.

Mientras Rocafuerte se encontraba en Perú para pedir apoyo militar y económico para la causa, los milicianos cometieron un sinnúmero de abusos contra la población, que por esto mismo les empezó a dar la espalda. Finalmente, se logró de forma acordada la salida de Flores al asumir Rocafuerte la jefatura del Estado.

Inmediatamente, según narra Salvador-Lara (1994), el país entró en una crisis que estuvo a punto de resultar en una guerra civil provocada por los bandos enfrentados en torno a sus caudillos: Rocafuerte en la Costa y Valdivieso en la Sierra; los dos que demandaban el poder sin condiciones, y para hacerlo,

[22] Según lo explica la Real Academia Española (RAE, 2024), condotiero es el "comandante o jefe de soldados mercenarios italianos y, por ext., de otros países", o simplemente se entiende como "soldado mercenario".

intervinieron con el apoyo de tropas extranjeras. La suerte se definió a favor de Rocafuerte en la batalla de "Miñarica" en enero de 1835.

Paralelamente, y dentro de esta etapa referida por Salvador-Lara (1994), conforme la figura 14, como "Período del militarismo extranjero o floreano (1830-1845)" (p. 636); a fines de 1833 y en 1834, con este evento se produjo la revolución de la sociedad llamada el "Quiteño Libre" conformada por jóvenes de la capital que desde sus ideas con tintes nacionalistas y antimilitaristas, e incluso enfrentados a la causa Grancolombina; publicaron en el periódico que llevaba el mismo nombre criterios que expresaron su férrea oposición a Juan José Flores, quien reaccionó de forma virulenta, ordenando asesinar y exponer los cuerpos públicamente de varios de sus miembros al ser capturados luego de la intentona de tomarse un cuartel militar en Quito.

Figura 14

Períodos en que se subdivide el inicio de la República del Ecuador (1830-1925)



Nota. Elaboración propia con base en la Breve historia contemporánea del Ecuador, por Salvador-Lara, J., 1994.

Fueron necesarias aún más acciones de armas, dice Moncayo-Gallegos (1996), para finalmente desalojar a Flores del poder; pero ni bien ocurrido esto luego de la Revolución Marcista, el presidente Roca que reemplazó a Flores tuvo que hacer frente a más de veinte intentonas de golpe, y su sucesor Diego Noboa, socio en la causa de marzo de 1845, incluso pidió apoyo a los militares partidarios de Flores para mantenerse en el poder, eliminando las intenciones de Elizalde de derrocarlo.

Le sigue el llamado por Salvador-Lara "período urbinista" entre 1845 y 1860, que fue militarista y abarcó varias gestiones incluida su gestión y la de Francisco Robles. La asunción a la presidencia de García Moreno también se

produjo por la vía de la fuerza, cuando se enfrentaron fuerzas militares conservadoras levantadas en armas contra el presidente Robles en el marco del bloqueo peruano a las costas de Guayaquil.

En este hecho, García Moreno acudió a la ayuda militar del Perú y la crisis generó que el Ecuador estuviera a punto de ser absorbido por los Estados vecinos. Finalmente, después de más de un año de tensiones y un gobierno provisorio, asumió García Moreno, con lo cual se dio inicio al período del "civilismo conservador o garciano" (p. 636). La oposición al "garcianismo" empezó pronto. Sobre los dos períodos de gobierno, siempre estuvo latente la sombra conspiradora urbinista y liberal.

Fue por intermedio de la fuerza que Ignacio de Veintimilla se tomó el poder que lo detentaba Antonio Borrero y a través de un enfrentamiento armado sangriento que Veintimilla también fue derrocado cuando quiso extender su mandato en lo que constituyó según lo menciona Moncayo-Gallegos (1996), una "campaña restauradora". A Caamaño que lo sucedió, le tocó enfrentar la llamada guerra de los Chapulos en 1884 que, aunque fallida en su intento por derrocar al presidente y nombrar jefe supremo a Alfaro para dar por terminado este gobierno represivo, confirmó una vez la tendencia del uso de la violencia e intimidación para entronizar y destronar a los dirigentes políticos en la presidencia.

Los Chapulos, dice este autor, fueron el origen del ejército Montonero de Alfaro, que más tarde por igual vía: la fuerza de las armas; finalmente a través de la revolución que tuvo su ápice en 1895, colocaron Eloy Alfaro como presidente de la República. Bravo (2015) explica que el nominativo "Chapulo", refiere a los peones originarios de un punto geográfico (un estero) ubicado en la provincia de Los Ríos. Estos peones mantenían una fuerte deuda con sus patrones que, al unirse a la lucha insurgente, quedaba perdonada.

Como se ha podido apreciar, los inicios de la República estuvieron marcados por una profunda violencia e inestabilidad. Aunque, según Moncayo-Gallegos (1996), hubo múltiples intentos de institucionalizar las fuerzas militares —como los esfuerzos por profesionalizarlas durante los gobiernos de Flores, Cordero y Camaño, que incluyeron la creación de la Escuela Naval—, fue Vicente Rocafuerte quien, con mayor énfasis, promovió medidas concretas: instituyó la conscripción militar el 7 de abril de 1837, fundó el Colegio Militar en 1838, así como la Escuela Náutica y la Guardia Nacional, según recuerda Macías (2013). Posteriormente, durante el gobierno de García Moreno, se in-

auguró la Escuela Práctica de Cadetes. Sin embargo, fue bajo la administración de Eloy Alfaro cuando se sentaron las bases sólidas para la conformación del Ejército nacional, antecedente directo de las actuales Fuerzas Armadas ecuatorianas.

Reformas militares implementadas por Eloy Alfaro

La aseveración de Moncayo-Gallegos (1996) respecto de que el ejército alfarista se edificó en campaña, donde los grados se ganaban a pulso en la batalla, y de que Eloy Alfaro sabía cómo construir ejércitos de la nada, conforme lo hizo en más de una oportunidad, son dos rasgos del General que definen su capacidad para visualizar la importancia y entender la urgencia de contar con un brazo armado adecuado a la necesidad de un proyecto nacional, pues fue el ejército revolucionario el que permitió que el proyecto liberal ascienda y se mantenga vigente frente a las pretensiones conservadoras.

El antecedente de los Chapulos de 1884 evidencia lo que podría ser el nacimiento de los Montoneros, pero entiende Moncayo-Gallegos (1996) que incluso antes, en 1864, se puede registrar "la partida de nacimiento" del ejército liberal con el nombre de "El Colorado" (p. 11). En todo caso, afirma que la conformación de la fuerza que lleva a Eloy Alfaro al poder y con la que finalmente vence a los ejércitos conservadores en Chimbo, Gatazo y Socavón, tiene sus prolegómenos en estos dos hechos.

Estos eventos históricos que partieron de la organización de un ejército pueden entenderse en la transcripción que hace Muñoz, 1985 (citado por Bravo, 2015) del siguiente decreto:

Eloy Alfaro

Jefe Supremo de la República

Considerando:

Que es indispensable la más pronta organización del Ejército.

Decreto:

Art. 1o.- Asumo el mando en Jefe del Ejército y de la Armada.

Art 2o.- Nombro Jefe de Estado Mayor General del Ejército al general Cornelio Vernaza, quien arreglará dicho Estado Mayor, de acuerdo con las instrucciones impartidas;

Art 3o.- El Ejército queda organizado en tres divisiones:

Nombro Comandante General de la 1o al señor general Plutarco Bowen; Comandante General de la 2o al señor general Francisco Hipólito Moncayo y Comandante General de la 3o al señor coronel Enrique Avellán;

Art. 4o.- Al toque de Orden General, los señores comandantes generales de división, mandarán a copiarla al Estado Mayor General por los estados mayores divisionarios.

Guayaquil, junio 19 de 1895

ELOY ALFARO

El Ministro de Guerra,

Cornelio E. Vernaza

Publíquese por la Orden General (p. 50).

El decreto anterior da cuenta de que existía una estructura que, según Bravo (2015), contaba para el 23 de junio de 1895 con varios batallones y columnas por división al mando de quinientos oficiales según el escalafón, provenientes en su mayoría de la pequeña burguesía. Declara Moncayo-Gallegos (1996) que los pertrechos fueron obtenidos principalmente de los recursos que los guayaquileños proveyeron para tal fin, y las armas las entregaron en gran parte los ciudadanos —especialmente costeños— que las poseían.

El hecho de que, como afirma el autor, "el Ejército de Alfaro era la fracción armada del liberalismo y el eje del poder del triunfante partido de la revolución" (p. 12), dio como resultado que, al producirse el ascenso al gobierno de Eloy Alfaro, y durante su primer período de gobierno, los militares adquirieran una gran influencia política, más aún, debido a la desconfianza que les producían los civiles para asignarles funciones que, según ellos, les correspondían por habérselas ganado en el campo de batalla. Estas circunstancias dieron lugar a que las fuerzas militares se dividan en facciones y protagonicen una serie de amotinamientos y enfrentamientos. Estas nuevas realidades hicieron comprender a Alfaro la necesidad prioritaria de institucionalizar al Ejército.

Con este objetivo, el "Viejo Luchador" emprende el desafío de las reformas militares para modernizar al ejército. Moncayo-Gallegos (1996) resalta que su prioridad inmediata fue la de organizar y mejorar las condiciones generales del Ejército, ya que dependía de este para mantenerse en la jefatura del Estado,

por lo que dispuso un mejoramiento de los sueldos y el reconocimiento de los ascensos, antes de emprender "un trabajo más consistente y sistemático" (p. 13).

Esta fase la inició según lo describe el autor, conformando en 1896 una comisión que estuvo presidida por Cornelio Vernaza, encargado entre otras tareas, de reformar los códigos militares, los procesos de enjuiciamiento, las leyes penales, la ley orgánica militar, las leyes de Guardias Nacionales, de inválidos de retirados, montepío militar, así como algunos reglamentos tácticos y de organizar los archivos del Ministerio de Guerra; encargo que al cabo de cuatro meses estuvo concluido (p. 13).

En agosto de1898 organiza la fuerza armada permanente, determinando en febrero de 1899 el fin de pacificar el país, que el monopolio de la fuerza estaría únicamente en manos del Estado, disponiendo para ello y con amenaza de sanción, que en el plazo de treinta días se retiren las armas de las manos de particulares. El 11 de diciembre de este mismo año reapertura el Colegio Militar para formar oficiales, donde se graduó la primera promoción en 1905; así como la apertura de la Academia de Guerra; pero al mismo tiempo, preocupado por la formación y el perfeccionamiento de la tropa, inaugura la Escuela de Clases del Ejército.

A diferencia de lo que ocurrió en los tiempos de Rocafuerte y García Moreno, advierte Moncayo Gallegos (1996), estos institutos se integraron con personas provenientes de la clase media antes que elementos de las élites, lo que sumado a un sistema de ascensos adecuado, el laicismo que permitió una formación dogmática, "no se forma en el Ecuador una oficialidad de casta, distante social y económicamente de la tropa y de las clases media y baja de la sociedad" (p. 17).

Para profesionalizar el ejército, indica Macías (2013), además de la reapertura del Colegio Militar y de la creación de la Academia de Guerra, que no llegó a funcionar; contrató desde finales de 1900 una misión militar procedente de Chile cuyas tareas principales fueron el asesoramiento para la estructuración del ejército, la docencia e instrucción, tanto de los oficiales como de la tropa.

La impronta de este proceso de organización e institucionalización de las fuerzas militares, concluye Moncayo-Gallegos (1996), caló profundo en la oficialidad formada bajo estos esquemas e impactó en el destino político de la nación. El movimiento de los jóvenes militares educados en este período fue el que años después de la muerte de Alfaro se embanderó con las ideas liberales

y emprendieron a través de la "Revolución Juliana" el camino hacia las relevantes reformas que se implementaron en el Estado ecuatoriano, con Isidro Ayora nombrado presidente provisional del país, con quien se materializaron los ideales julianos con el aporte adicional de la misión norteamericana "Kemmerer" (Paz y Miño, 2013).

Antes había sido el Coronel Juan Manuel Laso quien, a decir de Moncayo-Gallegos (1996), empujó varios cambios necesarios, y después del movimiento juliano, fueron Larrea Alba y el General Alberto Enríquez Gallo quienes tomaron la posta. Estos emprendimientos generaron preocupación en los grupos hegemónicos, por lo que buscaron mecanismos de toda índole para desprestigiarlos y debilitarlos a través de diversas acciones, entre otras, instaurando un cuerpo armado paralelo que respondiera a sus intereses al que se lo denominó como "Carabineros".

Estas acciones interesadas fueron determinantes en los sucesos de la guerra de 1941 y en sus resultados. Ayala-Mora (2016) reseña que luego de transcurridos los años de la década del treinta, donde existió inestabilidad política, retraso económico y convulsión social; la dictadura de Enríquez Gallo que duró apenas diez meses (octubre de 1937 a agosto de 1938) incorporó bajo un paraguas progresista y nacionalista cambios sustanciales al eliminar normas represivas y ofrecer nuevas garantías a los ciudadanos, como en el caso de la organización gremial. Además, obligó a las compañías extranjeras a pagar impuestos, se controlaron las importaciones, se promocionó la educación laica y la educación superior y se dio vida al Código del Trabajo como un logro muy destacable, entre otras transformaciones.

Lo que vino después de que Enríquez convocara a una Asamblea Constituyente para llevar a cabo una transición fue distinto. Según narra Ayala-Mora (2016), se nombraron dos presidentes de transición en un período corto de tiempo: Manuel María Borrero y Aurelio Mosquera Narváez, perteneciente a la oligarquía liberal, que terminó declarándose presidente de facto y gobernando con mano dura y debilitando al Ejército; reiniciando así el camino de las pugnas políticas.

La muerte repentina de Narváez, continúa describiendo el autor, propició elecciones presidenciales en las que Carlos Arroyo del Río se impuso a Velasco Ibarra y Jacinto Jijón y Caamaño, en lo que señala parece haber sido un "escandaloso fraude electoral" (p. 20). El nuevo líder que tenía fuertes conexiones con la oligarquía guayaquileña, una larga carrera política y antecedentes de su

ejercicio en la administración pública objetables; asumió el cargo en septiembre de 1940.

Sus rasgos autoritarios, dice Ayala-Mora (2016), pronto emergieron al promover el desarrollo del "Cuerpo de Carabineros" que consistía en una "policía militarizada que se transformó en ejecutora de actos de represión" (p. 22), y paralelamente descuidó a las fuerzas militares; descuido evidenciado en aspectos de pago de sus haberes, organización y equipamiento apropiado, debido a la desconfianza que le generaba su lealtad. Este entorno previo al conflicto bélico con el Perú resultaría ser decisivo en los resultados obtenidos.

En su análisis documental sobre las publicaciones editoriales del rotativo El Comercio de aquella época; Orquera-Polanco (2020), resumiendo a Maiguashca y North (1991) y a Bustos (2011) expone algunos elementos de dicho entrono crítico al que se sumaba el ambiente internacional de la Segunda Guerra Mundial:

> La situación del país no era mejor que del resto del mundo. Desde los años veinte, el Ecuador registraba una profunda crisis en todos los órdenes sociales (…) las exportaciones, que habían llegado a 20 millones de dólares constantes en 1920, no volvieron a registrar ese nivel hasta 1943; la inflación duplicó el precio de las subsistencias, sobre todo en la década de 1940; y los conflictos sociales urbanos y rurales se expresaron en manifestaciones de muchedumbres interclasistas que dieron como resultado la formación de los primeros sindicatos obreros. (p. 65)

Como era de esperarse, bajo estas circunstancias lo que vino luego de la invasión del Perú, donde Ayala-Mora (2016) recuerda que los soldados ecuatorianos se enfrentaron en una proporción de ocho a uno y que al margen de sus enormes esfuerzos fueron derrotados, era evidente. Orquera-Polanco transcribe en su estudio el editorial con el que diario El Comercio cerraba el año de 1941:

> Ecuador recordará con honda amargura su historia en este año […] El nuestro fue ese pueblo confiado que ni supo alegrarse ni atinó a defenderse: creíamos que la justicia era suficiente protección para nuestros derechos y malgastamos todas las energías en discusiones inútiles que se convirtieron en zarabandas políticas despreciables. ("La nación ante el tiempo". (31 de diciembre de 1941, p. 66)

Afirma Ayala-Mora (2016) que este hecho provocó en los ecuatorianos "algo así como un trauma colectivo que duró décadas" (p. 23). Bajo este contexto el

desprestigio del gobierno de Arroyo se acrecentó, así como el rechazo a su gestión, pero en la misma medida el presidente incrementó la represión que según el autor, se transformó en "cuasi una dictadura" (p. 23) que produjo que la oposición, al margen de sus diferencias ideológicas, se unieran y vieran en la figura de Velasco Ibarra la opción para sacar al país de esa oscuridad en que se había sumido.

De esta manera se fue dando el paso a la "Gloriosa Revolución de Mayo" que señala el autor, "no terminó siendo una revolución, sino un velasquismo más" (p. 24). Quizá por ello es por lo que Coronel (2016) dice que este evento "se ha recordado como un momento crítico de la insubordinación popular, pero también como un hito clave en el fracaso de la revolución democrática en Ecuador" (p. 75).

A lo largo del estudio de la historia del Ecuador del siglo XX se suele dar el carácter de revolucionarios a eventos que en realidad carecen de ese sentido, advierte Cabrera-Hanna (2016). Sin embargo, resalta este autor que, "La Gloriosa" que sacó del poder a Arroyo del Río en 1944, obliga a reflexionar sobre el rol del populismo en la historia del Ecuador, pues la configuración de una fuerza opositora que evadió todo interés particular o de grupo y al margen de la ideología que "juntó al comunista y al fraile" alrededor de un fin común, "encarna de manera particular un momento de importante agitación social, el tiempo en el que el ejercicio de la política trasmutó en irrupción de lo extraordinario" (p. 9).

Evolución de las relaciones civiles-militares en Ecuador

Desde la inauguración de la República en el Ecuador y como consecuencia de la manera cómo se produjo el proceso independentista, los militares han tenido una participación relevante en la vida política, que si bien es similar a lo ocurrido en los países de la región, se ha desarrollado de una forma muy particular, pues a partir de la Revolución Juliana de 1925 se institucionalizó su intervención legitimada por las circunstancias en que se condujo al país, donde primó el favoritismo en el diseño e implementación de políticas públicas a favor de la élites económicas.

De ahí que al revisar la historia pasada y reciente se pueda contemplar una diversidad de hechos donde la presencia militar en la construcción de los destinos de la nación ha sido relevante. Como lo afirma North (2006), los cambios

más profundos en la administración del Estado, con muy pocas excepciones, han sido el fruto de la gestión de los gobiernos militares, en contraposición con las permanentes pugnas, ingobernabilidad y corrupción que se ha presentado durante los gobiernos democráticos.

El advenimiento de la Revolución Juliana

Al referirse al autoritarismo y militarismo del siglo XIX, Alexander (1985) manifiesta que, aunque el Ecuador se clasificaba como una república constitucional, "la fuerza pasó a ser el método aceptado para transferir o conservar el poder" (p. 27). Según un estudio realizado por Maier, 1971 (citado por Alexander, 1985) sobre las sucesiones presidenciales en Ecuador hasta 1925, veintiún períodos de gobierno fueron asumidos y veinte fueron dejados de forma inestable, es decir, que los presidentes llegaron o salieron del cargo de forma irregular, sea sin haber sido elegidos en las urnas o porque intermedió una dictadura para su entrada o salida, o las dos situaciones a la vez.

Esto quiere decir que en la práctica existieron pocas elecciones libres, el estilo de gobierno imperante fue el dictatorial, y que lo dictaminado en las Constituciones respecto de la prohibición de la reelección para el cargo fue irrespetado sistemáticamente. Este estado de cosas casi permanente, el agotamiento del liberalismo, la crisis económica derivada de la caída de las exportaciones cacaoteras, y la propia instauración de un proceso de institucionalización de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de Eloy Alfaro que privilegió una formación dogmática en los militares fue lo que hizo que emergiera, como lo escribe Paz y Miño (2002) la "Liga Militar".

Esta "Liga Militar" que se organizó, consistió en un grupo de jóvenes oficiales del Ejército que a través de un golpe militar asestado al gobierno de Gonzalo Córdova el 9 de julio de 1925, se levantó contra el dominio que ejercían en particular las élites económicas y el sistema corrupto de la bancocracia, y además para deconstruir el control político de los llamados "liberales plutocráticos[23]", que a partir de 1912 instauraron el liberalismo moderado en el país a través de sucesiones varias de estas fraudulentas.

Explica Paz y Miño (2002) que las posibilidades de modificar este estado de cosas, se redujo a una sola opción: la ruptura del orden constitucional. El autor señala que los sucesivos intentos para cambiar el régimen instaurado, a través de la revolución de Concha en 1913 y la revolución conservadora de

[23] La plutocracia según la Real Academia española (2024), es entendida como "situación en la que los ricos ejercen su preponderancia en el gobierno del Estado (…) Conjunto de ciudadanos adinerados que ejercen su influencia en el gobierno del Estado".

Jacinto Jijón y Caamaño fracasaron, y que para entonces era impensable un levantamiento de los trabajadores, cuyo movimiento de corte socialista apenas estaba en gestación. El mando militar también había sido cooptado por las élites plutocráticas por lo que la única salida estuvo en manos de estos nóveles oficiales que, contagiados de ideales para "salvar a la Patria" al asegurar que los "sagrados intereses de la nación estaban en riesgo"; dieron nacimiento a su movimiento el 25 de octubre de 1924 (pp. 15-16).

De esta manera, continúa Paz y Miño (2002), dado el golpe de Estado, al día siguiente se estableció una Junta Suprema Militar presidida por el Coronel Luis Telmo Paz y Miño que tuvo el encargo a su vez de nombrar una Junta Provisional Militar, que sería la encargada de configurar una Junta de Gobierno Provisional que se conformó con siete miembros. Así, Luis Napoleón Dillon, José Rafael Bustamante, los generales Francisco Gómez de la Torre y Moisés Oliva fueron hechos cargo de gobernar el país, aunque este último, al no contar con la confianza de los oficiales promotores del movimiento, finalmente renunció.

La acción de los oficiales de la "Liga Militar" produjo un sentimiento favorable en los oficiales y tropa en prácticamente todas las unidades militares del país, por lo que no se presentó ningún tipo de resistencia armada en contra, razón por la que afirma que puede definirse a esta, como "la primera intervención realmente institucional del Ejército en la vida republicana" (pp. 18-19). Existió legitimidad señala Paz y Miño (2002) ya que:

> …de acuerdo con sus conceptos de disciplina, orden, organización y revisión, unidos al idealismo cívico y al patriotismo institucional, los militares consideraron que todo merecía cambios; desde la economía, la política y la cultura nacionales, hasta la moral cotidiana (…). Pero más allá de estas manifestaciones, explicables entre las emociones castrenses y las esperanzas colectivas, lo que es importante considerar es que el "golpe" del Ejército logró reflejar una aspiración nacional de cambio, a pesar de que se fraguó al margen de la población, que se limitó, en principio, a respaldar lo ejecutado por los militares. (p. 20)

Cabe destacar la tesis de este autor respecto de que, según él, el "Ejército juliano" a partir de estos acontecimientos, se transformó en el puntal básico de las dictaduras que se advinieron de manera inmediata, hasta la que colocó como jefe supremo a Isidro Ayora, y que incluso lo respaldó posteriormente cuando la Asamblea Constituyente lo nombró presidente y se instauró

la Constitución de 1929, aunque para algunos, como el historiador Oswaldo Albornoz (1969), una vez consumados estos hechos, de a poco, nuevamente empezó a sentirse la influencia corrupta de los banqueros y terratenientes placistas y cordovistas.

En todo caso, esta intervención militar resalta por la legitimidad que obtuvo y sobre todo por las grandes reformas que trajo consigo a lo largo de los diferentes momentos en que tuvo vigencia, entre las que se destacan las siguientes y que Paz y Miño (2002) las transcribe conforme el programa que los militares elaboraron previo al golpe y que se dejaron sentadas en el Acta de la reunión que tuvieron lugar el 20 de mayo de 1925:

> 1º. Centralización de rentas y servicios administrativos. 2º. Establecimiento de una absoluta economía suprimiendo todo egreso innecesario que lleve a la nivelación del Presupuesto. 3º. Supresión de la Ley de Inconvertibilidad de billetes; establecimiento del Banco Nacional que dé valor a la moneda. 4º. Formación de un verdadero plan al que se sujetará la construcción de las obras públicas para darles mayor impulso. 5º. El Gobierno se encargará de fomentar la Instrucción Primaria de acuerdo con los dictados modernos, limitando al mismo tiempo la Superior. 6º implantación de Leyes eficientes para el mejoramiento del obrero, fuerza viva del Estado. 7º organización del Ejército de modo que responda a las aspiraciones y necesidades del país. 8º. Revisión completa de las leyes militares y creación de las que fueren necesarias y que en todo momento deberán ser estrictamente cumplidas y de manera especial las referentes al servicio militar obligatorio. 9º. Implantar leyes que tiendan a dignificar a la raza indígena. 10º. Modificar la Constitución en el sentido de que el Presidente de la República será responsable de todos sus actos administrativos. 11º. Gravar con el 25% a los capitales que emigren motivados por el creciente ausentismo. 12º. Creación del impuesto progresivo fijándose un capital mínimo que favorezca al proletariado. (pp. 25-26)

Como se puede deducir, este consiste en un plan reformista que, explica Paz y Miño (2002), tenía como centro la institucionalidad del Estado, y que fue mucho más allá de las posibilidades planteadas por el liberalismo frente a la coyuntura, pero que al mismo tiempo se estructuró sin caer en los retóricos fundamentos socialistas que obedecieron a las aspiraciones motivadas por el momento que se vivía en el espacio internacional. Por el contrario, los cambios propuestos fueron coherentes, profundos y pensados en la configuración de las bases de lo que debería ser el Estado ecuatoriano del futuro.

Influencia militar en el Ecuador durante el período de la Guerra Fría

La Guerra Fría que tuvo como protagonistas a los Estados Unidos de Norteamérica y a la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); no solo que se libró entre estos dos polos opositores, sino que se extendió a sus respectivas zonas de influencia. La estrategia, modelo estratégico o llamada también "doctrina de contención" inspirada por George Kennan, y la instalación de la "Doctrina de Seguridad Nacional" tuvieron un impacto específico en Latinoamérica como se explicó y, aunque con características excepcionales, el Ecuador también lo experimentó.

Entre las décadas del sesenta y del setenta del siglo XX aduce Victoriano (2010), América Latina pasó por un proceso de militarización originado en el "acto material y simbólico" que representa el golpe de Estado perpetrado por militares, pero también por civiles y que a larga, tuvieron mucho que ver con las grandes transformaciones experimentadas al menos en las cinco décadas posteriores.

En nuestro país, estimulado por la descomposición política, social y en el marco de la aplicación de la Alianza para el Progreso promovida por los Estados Unidos de Norteamérica, describe Lisa North (2006), se instauró un gobierno militar anticomunista. El 11 de julio de 1963 el Capitán de Navío Ramón Castro Jijón, el Coronel del Ejército Luis Cabrera Sevilla, y el Teniente Coronel de la Fuerza Aérea Guillermo Freile Posso, depusieron al Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy e instauraron una Junta Militar de Gobierno a la que se sumó el General Marcos Gándara Enríquez.

Aunque según Avilés (s/a) esta dictadura mostró algunos aciertos en su administración, como la aplicación de un apropiado plan de vialidad nacional, reformas tributarias, la optimización de la reforma agraria, un despliegue de infraestructura educativa, programas de alfabetización para adultos y otros logros; se pusieron en marcha políticas que provocaron el descontento popular y que incluso, como sucedió en Guayaquil, justificó la aplicación de una ley marcial. Al final pesó más la presión de la sociedad, viéndose obligados a entregar el poder el 30 de marzo de 1966 de forma transitoria, recayendo en Clemente Yerovi, finalmente asumiendo como presidente, Otto Arosemena Gómez.

Luego de que Velasco Ibarra en 1970 se declarara dictador apoyado por los militares, tuvo que enfrentar un levantamiento armado que se dió, para obligarlo a cesar en sus funciones a su Ministro de Defensa el General Jorge Acosta

Velasco y nombrar Comandante del Ejército al General Guillermo Rodríguez Lara. Posteriormente, decidió lo que para algunos pudieron haber constituido errores que pesaron, que incluyeron el permiso de retorno al Ecuador del cuestionado político Asaad Bucaram y la recepción en el país del líder cubano Fidel Castro en plena Guerra Fría. Esto motivó según North, a que militares reformistas bajo el argumento de garantizar que los recursos provenientes del boom petrolero sean empleados para el desarrollo económico y social promovieran un golpe de Estado, a través del cual Rodríguez Lara se declaró Jefe Supremo bajo un régimen autodenominado "nacionalista y revolucionario".

El gobierno de Rodríguez Lara emprendió según la autora, una reforma agraria que, aunque no tuvo la profundidad ofrecida, fue bien vista. De igual manera, renegoció contratos petroleros de manera favorable para el país; emprendió en grandes proyectos de construcción de infraestructura, amplió la educación pública y los servicios de salud, e invirtió para favorecer la agricultura e impulsar las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, entre otras medidas acertadas. El resultado fue una expansión de la oferta de empleo y el incremento de la clase media.

Aunque no fueron mayormente afectados los segmentos sociales y económicos dominantes, la postura nacionalista de Rodríguez Lara no estuvo a su entera satisfacción, por lo que lograron acercamientos con sectores militares afines y finalmente consiguieron que, en 1976, los tres oficiales militares comandantes de las ramas de las Fuerzas Armadas lo obligaran a dejar el cargo.

Los lineamientos de los nuevos dirigentes del Estado mantuvieron las políticas del gobierno previo, aunque de acuerdo con North, al decaer los ingresos petroleros que habían incentivado un alto endeudamiento, terminó por emerger una crisis fiscal que afectó la capacidad de gestión del triunvirato para invertir sobre todo en el área social, lo que aunado a las contradicciones existentes al interior de la milicia, acabó por obligarlos a retornar el gobierno a manos civiles a través de una transición que se llevó de forma ordenada.

North hace hincapié en la marcada distancia que existió entre estas dictaduras militares y aquellas que se tomaron por la fuerza la conducción de otros Estados en la región, como ocurrió en los casos de Argentina, Chile o Brasil, donde se ejerció el mando empleando medidas de represión agresivas e incluso sangrientas. Isaacs (1993) que plasmó un trabajo de investigación en un libro titulado "Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92", cuyo objetivo fue analizar la experiencia del gobierno militar ecuatoriano durante la década

del setenta, así como el legado dejado a partir de entonces que permitió consolidar la democracia, resume este hecho de la siguiente manera:

> *The Ecuadorian military regime differed from its counterparts in the region. Indeed, during an era in which a majority of countries in Latin America were governed by ruthless dictatorships charged with stabilizing and resuscitating ailing economies, the Ecuadorian dictablanda (milquetoast dictatorship) enjoyed the fortuna of overseeing a period of unprecedented economic expansion (p. 4).*

Este párrafo pone en evidencia la interpretación que North hace de esta cita de Anita Isaacs al decir que, según esta autora, "la mayoría de los ecuatorianos se acuerdan del último gobierno militar con nostalgia, como una "dictablanda" más que una "dictadura" y también como una era de prosperidad económica" (p. 91). De ahí que los procesos de transición hacia la democracia en el Ecuador fueron en general ordenados y satisfactorios.

Los procesos democratizadores en el Ecuador

Una ola de democratización según lo define Huntington (1994), consiste en "un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta en el mismo periodo" (p. 26). El investigador estadounidense aclara además que, no todas estas transiciones se producen durante olas democráticas, como sucedió en el caso de algunos países que durante las dos primeras olas, experimentaron posteriormente olas inversas.

La tercera ola según Huntington (1994), se produjo luego y a lo largo de los quince años posteriores a la caída de la dictadura portuguesa en 1974 en unos treinta países de Europa, Asia y Latinoamérica, región en la que dio inicio a partir de 1977 precisamente en Ecuador, donde los militares expresaron abiertamente su deseo de ser reemplazados por políticos civiles, dando paso a la transición a partir de la expedición de la Constitución de 1978, las elecciones de 1979 y al ascenso de Jaime Roldós como presidente constitucional de la República.

Concomitante con la aproximación conceptual anterior; una transición política de acuerdo con Garretón (1989), consiste en "el paso de un régimen político a otro" (p. 11), es decir el paso de una a otra forma de gobernar una so-

ciedad; de transitar entre uno u otro "sistema de mediaciones institucionales entre Estado y Sociedad" (p. 13). Este autor explica que, un régimen político puede ser por ejemplo el militar (autoritario) y otro el democrático, y aclara también que la transición política entre estos dos regímenes pueden darse en los dos sentidos, es decir que puede transitarse desde un régimen militar a uno democrático y viceversa.

Existen tres elementos que deben estar presentes según Garretón para que ocurra una transición: 1) que exista una descomposición del régimen dictatorial; 2) que la salida del poder de dicho régimen sea producto de las presiones de la sociedad a través de la movilización social que debe ser "políticamente orientada", lo que significa que debe existir una propuesta de transición, y 3) que esté presente la negociación, es decir, que entre el actor que detenta el poder y los opositores que se movilizan deben establecerse los mecanismos de transición y de mediación para llegar a este hecho, como por ejemplo un plebiscito o un tercero como el Papa. Lo cierto es que no puede hablarse de transición si no existe resolución del conflicto que se ha desencadenado.

Garretón hace notar también que las transiciones pueden llevarse a cabo de arriba hacia abajo y desde la base a la cima. En el primer caso quien o quienes detentan el poder deciden por sí mismos que ha llegado el momento de que el régimen sea cambiado. En el caso de abajo hacia arriba, es la sociedad que propugna y presiona para que el cambio de régimen se dé. Además de estas dos categorías, el autor señala que puede presentarse una tercera vía y es que se transcienda por presiones externas, y además advierte que por lo general, las transiciones se producen por una combinación de los tipos de cambio señalados.

El proceso de transición hacia la democracia que vivió el Ecuador a finales de los años setenta según Bustamante (2006) trajo consigo un régimen de relaciones entre civiles y militares que incorporó un conjunto de normas legales, prácticas y costumbres tácitamente aceptadas por los diversos actores sociales, tanto políticos, como militares, y también por la opinión pública en general. Sin embargo, de lo anterior y conforme lo explica este mismo autor, el sistema ecuatoriano es bastante resiliente a permitir la participación militar que no se ajusta al escrutinio civil, pues no suele mirarse esto con desconfianza, por el contrario, la sociedad e incluso los políticos la ven como un aspecto necesario que pasó a formar parte de la cotidianidad política del país.

El régimen acordado al que refiere Bustamante incluía como primer rasgo el que los militares renuncian a cualquier aspiración de liderar el Estado; en

segundo término, se conviene que los civiles no intervengan en el manejo de las Fuerzas Armadas, incluidas una diversidad de áreas relacionadas con la seguridad del Estado, tratando de evitar de esta manera la clientelización de la institución armada.

Estas líneas generales son las que, según Bustamante, permiten arribar a un proceso de transición materializado por algo parecido a un "pacto político constituyente del régimen de 1979" (p. 8). Advierte el autor, sin embargo, que con esto se crea un conjunto de zonas de acción que serían reservadas exclusivamente a las Fuerzas Armadas, transformándose en "reductos institucionales corporativistas" que incluyen actividades que no son afines a sus funciones y roles como el ámbito empresarial e industrial. De esta forma, dice, los militares se aseguraron mantener autonomía e influencia, lejos de la visibilidad política.

Para algunos autores como Garretón, Diamint, Linz y Morlino, (citados por Haro, 2015); los proceso que se advienen con la tercera ola democratizadora, no finalizan en un transición, sino que más bien surgen una serie de fases o etapas que al final permiten consolidar el régimen democrático y que según Garretón, (citado por Haro, 2015) son: "1) transición o paso de dictadura a democracia; 2) inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático; 3) superación de enclaves autoritarios y; 4) consolidación de ese régimen democrático" (pp. 55-56).

En función de las particularidades de la tercera ola democratizadora en Ecuador, Haro lleva a cabo un análisis de las características vividas en Ecuador en las diferentes etapas de este proceso con los siguientes detalles:

Etapa de transición o paso de dictadura a democracia

Ecuador fue el primer país en la región latinoamericana donde se produjo la transición. Esta transición de la dictadura a la democracia surgió por iniciativa del gobierno dictatorial, es decir fue de arriba hacia abajo, y se plasmó en el "Plan de Retorno al Régimen Constitucional"; en el que se propuso una nueva Constitución cuyo mecanismo de aprobación fue la consulta popular. Se tomaron previsiones que garanticen cierta estabilidad institucional a los militares, a través de la generación de normativa que les asegure la participación en ciertas áreas que se las vincularon a la seguridad al margen de que correspondieran y el control exclusivo de temas relacionados con la seguridad nacional.

Etapa de inauguración democrática

Al igual que lo ocurrido en el resto de la región, explica Haro, en el Ecuador se dio un proceso tradicional para dar paso al régimen democrático que incluyó un proceso electoral, que luego de un *ballotage* dio como triunfador a Jaime Roldós Aguilera y Oswaldo Hurtado Larrea, quienes se instalaron como gobernantes; además, se produjeron las elecciones legislativas donde el partido de gobierno alcanzó la mayoría de los escaños. De esta manera, resalta el autor, el país fue el primero en Latinoamérica en dar el salto a un gobierno civil elegido democráticamente. A pesar de ello, luego de producida la transición se volvieron a presentar, al igual que en otros países, levantamiento de militares, como el caso del General Frank Vargas durante el gobierno de León Febres Cordero.

Etapa de superación de enclaves autoritarios

Para Haro, los enclaves autoritarios no fueron superados por completo en el país pues, aspectos como la presencia de los militares en funciones ajenas a sus roles específicos relacionados con las misiones constitucionales, el nombramiento de militares como Ministros de Defensa, las prerrogativas relacionadas con el poder de veto en diferentes instancias de las áreas estratégicas y las destituciones presidenciales que se sucedieron en 1997, 2000 y 2005, con injerencia militar, dan cuenta de ello.

Etapa de consolidación

Esta etapa no ha podido ser alcanzada de forma plena según Haro, pues desde el inicio del retorno a la democracia se dieron señales equívocas como ocurrió con el sentido que los partidarios de Bucaram le dieron al triunfo de Jaime Roldós con la frase ""Roldós a la presidencia Bucaram al poder", aunque en la práctica dice el autor, no se haya manifestado de esta manera, aunque lo que surgió fue una fuerte pugna entre los dos poderes del Estado y que se volvió crítico cuando el gobierno perdió su mayoría legislativa. Estas circunstancias relatadas por Haro, se han vuelto factor común en el país, lo que dificulta sobremanera la posibilidad de gobernar y que en los momentos actuales se entremezcla con la grave problemática de seguridad que se vive.

Participación de los militares ecuatorianos en las crisis políticas recientes

En su estudio sobre los militares y el Estado en el Ecuador, North (2006) destaca como un aspecto importante en la evolución política y económica del país, el hecho de que entre 1860 y 1920 la élite financiera, comercial y terrateniente cacaotera y posteriormente la bananera entre 1948 y 1972, apoyadas por las cámaras de agricultura, ganadería y por en el sistema bancario que les eran propios, cogobernaron el país y privilegiaron la implementación de políticas públicas que les eran consonantes. Por contraposición, dice que las organizaciones de la clase media se mantuvieron fragmentadas y los sectores populares de las ciudades y de la ruralidad estuvieron separados por aspectos regionales y también étnicos (p. 86).

La autora hace notar que entre 1925 y 1979, con excepción del gobierno de Galo Plaza Lasso que gobernó desde 1948 a 1952; "los esfuerzos más coherentes para fortalecer las instituciones estatales y atender la ´cuestión social´ después de la Revolución Juliana fueron los esfuerzos de gobiernos militares" (p. 89) y alude a las gestiones del General Alberto Enríquez Gallo (1937-1938); de la Junta Militar conformada por cuatro oficiales de las Fuerzas Armadas (1963-1966); de Rodríguez Lara (1972-1976), exceptuando al Triunvirato militar que gobernó desde 1976 a 1979, porque a diferencia de los anteriores, se alineó con los intereses dominantes y redireccionó su línea política social y económica hacia la derecha.

Lo señalado pone de manifiesto, por una parte, la enorme influencia que desde los inicios de la República tuvieron los grupos de poder en los destinos del país en detrimento de las grandes mayorías; por otro lado, confirma la permanente participación de los militares en el mismo período; finalmente, la forma en que a partir de 1925 lo hicieron y los resultados alcanzados, lo que de alguna manera puede pensarse que justificó sus intervenciones y al mismo tiempo "institucionalizó" su compromiso y obligación de hacerlo en situaciones que afecten los intereses de la nación.

Al abordar el pretorianismo civil y la acción o inacción de los militares frente a las crisis constitucionales que ameritan un cambio de gobierno fuera de los procesos democráticos, y que se han sucedido en los países de América Latina con alguna frecuencia, Pion-Berlin y Trinkunas (2009) explican que los militares optan por uno de los siguientes caminos: acuartelarse, rebelarse o reprimir.

Las dos primeras opciones están al margen de lo que pueda dictar el gobierno en funciones para proteger su vigencia y mantenerse en el poder y por ende, marca la existencia de una desobediencia.

El acuartelamiento que es la estrategia predilecta por ser la más segura al momento de proteger el bienestar institucional, consiste en desentenderse del problema y dejar que las cosas sigan su recorrido, sin que medie su participación directa a favor o en contra del régimen, es decir que, en el caso de un golpe de Estado no participarían ni lo evitarían. La segunda es rebelarse, lo que significa que tomarían partido de forma directa o indirecta contra el gobierno al que se busca derrocar. Esta circunstancia tendría impactos diversos en función de los resultados finales. La represión sería el camino al que podrían verse avocados, en el caso de acogerse al gobierno, para evitar el desorden frente al intento de desestabilizar, lo cual los llevaría a ejercer acciones violentas, incluso no deseadas que pudieran afectar su vigencia y legitimidad.

Como lo señaló Paz y Miño (2002), solo desde la revolución juliana es posible determinar una participación institucionalizada de las Fuerzas Armadas en las crisis políticas, económicas y sociales que ha vivido el Ecuador. En este sentido, y alineándose con la clasificación de Pion-Berlin y Trinkunas (2009) respecto de los caminos que optan los militares durante dichas las crisis, en el caso de Ecuador, aunque hayan existido ocasiones en las que la preferencia fuera el acuartelamiento o incluso el apoyo a dictaduras civiles, la decisión que ha primado es la intervención.

Pensar que con la tercera ola democratizadora la participación de los militares en los destinos del país había desaparecido es errado, lo que muestra, como lo dijo Haro, fallos en la etapa de consolidación democrática. Macías (2009) narra que luego de que Oswaldo Hurtado asumiera la presidencia al perder la vida de forma repentina Jaime Roldós, apenas inaugurado el retorno a la democracia, le sucedió León Febres Cordero, quien ya enfrentó una primera crisis militar cuando el Comandante de la Fuerza Aérea (FAE), el General Frank Vargas Pasos el 7 de marzo de 1986, luego de desconocer al Ministro de Defensa por haber actuado de forma inadecuada al sancionarlo, se tomó la Base de Manta y terminó por recibir un importante apoyo de la sociedad manabita debido a que era oriundo de esta provincia.

Luego de negociaciones en diversos niveles y de una aparente aceptación de los términos, el General fue trasladado y detenido en la Base Área de Quito donde nuevamente se sublevó. Esta acción generó una respuesta militar que

terminó en pérdidas de vidas humanas. Casi un año más tarde, su detención que no había sido admitida por muchos oficiales y tropa de la FAE ocasionó que se tomarán la Base Aérea de Taura y secuestraran al presidente el 16 de enero de 1987, cuando este asistía sin aparente invitación, a una ceremonia militar.

Esta acción generó una gran tensión nacional y de acuerdo con Haro (2015), atentó contra la consolidación democrática en el Ecuador, aunque destaca que también evidenció la imposibilidad de que un militar en servicio activo que ejerza el cargo Ministro de Defensa, como era el caso, pudiera ejercitar el control político sobre las Fuerzas Armadas. El General Piñeiros que ejercía estas funciones, ejerció el control militar y no político, explica Haro, al sancionar a al General Vargas el 7 de marzo de 1985, y por ello este último justificó su reacción, al ver que se estaba produciendo una intromisión en los asuntos específicos de la FAE, que corresponden no al nivel político de la defensa, sino al estratégico-militar.

Un segundo evento a destacarse ocurrió en febrero de 1997 cuando ejercía la presidencia Abdalá Bucaram, quien, de acuerdo con el relato de Haro, guiado por el asesoramiento del argentino Domingo Cavallo para enfrentar la crisis económica, tomó medidas económicas extremas que incluían la convertibilidad. Este episodio fue el detonante para que la sociedad iniciara duras jornadas de protesta que pidieron su salida debido además, a la evidente corrupción que se instaló en el régimen.

Concomitante con el relato de Macías (2009), la situación hizo que expresidentes y militares retirados pidieran una salida a través de un gobierno de transición con la participación Congreso Nacional. El 5 de febrero el presidente de la legislatura Fabián Alarcón, convocó para el día siguiente una sesión extraordinaria para salir de la crisis, encontrando la fórmula en la destitución del presidente por "incapacidad mental".

La participación de las Fuerzas Armadas fue evidente, además que demandada por la sociedad. La permanente difusión de mensajes llamando a las funciones del Estado a actuar coherentemente y a la ciudadanía a mantener una actitud ponderada son una muestra de ello, pero, sobre todo, la postura adoptada para desconocer al presidente cesado y dar su apoyo a las nuevas autoridades nombradas. En todo caso, el General Paco Moncayo, 2013 (citado por Haro, 2015), manifiesta en una entrevista llevada a cabo por este último que las Fuerzas Armadas más bien adoptaron una posición neutral "para evitar un enfrentamiento entre ecuatorianos y un baño de sangre" (p. 95).

Quizá el mayor involucramiento reciente de las Fuerzas Armadas de forma institucionalizada frente a una crisis política se puede observar en el proceso que llevó a la destitución de Jamil Mahuad que, dice Haro, en su momento más crítico llegó a tener una aprobación de apenas el 7%. Esto tiene relación con la grave situación económica heredada del gobierno interino de Alarcón, que lo llevó a asumir medidas económicas extremas, como la decisión de decretar un feriado bancario y la insistencia en la necesidad de optar en el país por la dolarización.

Esto provocó que los movimientos sociales decidieran interrumpir el mandato de Mahuad y para esto se organizaron y emprendieron acciones de protesta que se replicaron en todo el territorio nacional. Bajo este esquema y según lo explica Astudillo, 2012 (citado por Haro, 2015), los dirigentes sociales acudieron a los cuarteles buscando un oficial con liderazgo y "de una lista de nueve oficiales, tres generales y seis coroneles" (p. 100), decidieron que el indicado sería el Coronel Lucio Gutiérrez, quien aceptó la propuesta.

Gutiérrez, continúa Haro, inmediatamente empezó a tomar contacto con militares y policías activos con quienes mantenía cercanía y en particular con aquellos que dirigían los institutos militares para planificar e implementar las acciones que se sucederían posteriormente. En este afán, ya consolidados los esfuerzos de los meses de noviembre y diciembre de 1999, que incluyeron en las tratativas a dirigentes de la Coordinadora de Movimientos Sociales y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); el 21 de enero de 2000 salieron a las calles militares vestidos de uniforme e incluso algunos armados, ciudadanos integrantes de los movimientos sociales y de a pie, que aclamados por la población pidieron la salida de Mahuad, en lo que Haro dice fue "la expresión de una sociedad pretoriana estructurada sobre la base de los movimientos sociales e indígenas" (p. 101).

Finalmente se logró la salida del presidente en funciones con una inusitada participación e involucramiento de oficiales y tropa e incluso, con el taxativo apoyo de unidades militares que asumieron una posición explica Macías (2009), no vista desde los inicios de la República. El epílogo de este asunto en un primer momento, fue la configuración de un triunvirato conformado por Lucio Gutiérrez, Carlos Solórzano y Antonio Vargas.

El triunvirato nombró al Coronel Fausto Cobo como Jefe del Comando Conjunto, lesionando la subordinación militar vista la existencia de oficiales de mayor jerarquía que estaban al frente de la institución, lo que produjo un des-

conocimiento de lo actuado por el mando en funciones, por lo que se produce la declaratoria de la sucesión presidencial constitucional por parte del General Telmo Sandoval sobre el entonces vicepresidente Gustavo Noboa, con lo que quedaba cerrado este capítulo de la historia y de participación militar en los asuntos políticos del Ecuador.

Durante su privación de libertad luego de estos hechos, Lucio Gutiérrez según lo expresa Haro, empezó a diseñar la edificación de un partido político que le permitiera llegar a la presidencia de la república por vía democrática, situación que ocurrió en las elecciones de noviembre de 2002, posicionándose el 15 de enero de 2003 frente a un Congreso de mayoría opositora. Dice el autor que entre sus primeros desaciertos, Gutiérrez nombre a un general en funciones como Ministro de Defensa y al mando militar lo integró al margen de los oficiales que lo desconocieron durante el levantamiento del año 2000, con oficiales de menor antigüedad pero jerárquicamente superiores en el ámbito militar al presidente.

Gutiérrez entregó el manejo de las áreas estratégicas a las Fuerzas Armadas, incluida la aduana; lo que produjo inquietud al interior de la institución porque no se consideró el perfil jerárquico sino únicamente técnico y de afinidad política, y porque se veía la posibilidad de una desprofesionalización militar alarmante con esta decisión.

El nepotismo, la corrupción, la destitución de la Corte Suprema de Justicia y el permiso de retorno que se le dio a Bucaram, fueron los aspectos principales de acuerdo con Haro, que provocaron un levantamiento social impulsado inicialmente desde la alcaldía de Guayaquil y luego de Quito, lo que finalmente llevó a la destitución del mandatario. En esta acción, varios políticos volvieron a "golpear las puertas de los cuarteles" pidiendo que las Fuerzas Armadas "retiren el apoyo" a la acción.

En Quito y la provincia de Pichincha la situación se volvió más violenta, a través de la difusión de mensajes que promovían la movilización emitidos desde radio "La Luna", llegando a su punto más grave según el Jefe del Comando Conjunto, el 20 de abril por lo que y, para evitar consecuencias más graves, las Fuerzas Armadas decidieron retirarle el apoyo a Gutiérrez, aunque el Congreso ya lo había destituido. Con ello el presidente fue depuesto de su cargo.

Superados estos sobresaltos que se extendieron hasta el primer quinquenio del siglo XXI, ya consolidada la paz con el Perú luego de la firma de la Declara-

ción de Paz de Itamaraty en 1998; con el marco de las agendas emergentes post Guerra Fría que en 2003 dieron vida a la propuesta vertida en la Declaración de Seguridad de las Américas por la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, así como la pandemia provocada por el COVID-19 y el ascenso del COT; se viene dando lo que podría considerarse un giro en la actuación política de los militares en el Ecuador, sin que esto signifique que hayan dejado de detentar influencia.

Al contrario de desvanecer esta capacidad, este mismo entorno de seguridad emergente ha elevado la preponderancia de los militares dada su intervención en tareas no tradicionales, provocando por ende un mayor contacto y posibilidad de injerir en el nivel político de la toma de decisiones, lo que viene encendiendo algunas alarmas en sectores académicos respecto de las implicaciones que esto podría traer a la larga, en el esfuerzo por subordinar a los militares al poder político.

Luego de que se anticiparon elecciones presidenciales en los años 1997, 2000 y 2005, donde dice Pérez (2021), los militares permitieron que sean los actores políticos los que resuelvan las crisis dando ellos únicamente su "aval"; llegó al poder el Movimiento Revolución Ciudadana. Al asumir la presidencia Rafael Correa se emprendieron cambios institucionales que empezaron por materializarse en la Constitución de la República expedida por la Asamblea Constituyente (2008), en la que al excluir de la misión contenida en el artículo 158 la disposición relativa a garantizar el orden jurídico del Estado, se pensó que se lograría anular el mecanismo que aparentemente habilitaba la intervención militar en las crisis políticas

Para García (2018) es claro que los cambios de dirección en el sector militar en el Ecuador se empezaron a gestar desde 2007, para entonces, dice la autora, la seguridad ya se había convertido en una prioridad para los ecuatorianos y por ello, el tema fue tratado en los debates de la Asamblea Constituyente con gran detalle, buscando resaltar los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional como el centro de una política que además se volvió garantista e incluyente, lo que en el ámbito de la defensa decantó en nuevos conceptos y misiones que a partir de entonces, se reflejaron en los planes específicos sectoriales.

Si bien en el exordio de la Actualización del Libro Blanco de la Defensa Nacional (2006) ya se determina que su reajuste obedece a la necesidad de que el Ecuador, conforme las dinámicas de los escenarios estratégicos regionales

y globales, esté en capacidad de hacer frente a las condiciones de inseguridad de todo orden que se presentan de forma renovada; es desde la Agenda de la Defensa 2007-2011 y en las subsecuentes Agendas de la Defensa (2011-2014; 2014-2017), que se han mantenido los criterios ampliados respecto de los objetivos y misiones asignados a la defensa nacional, alineados con un enfoque de la seguridad también extenso; situación que se replicó en la Política de Defensa Nacional-Libro Blanco (2018).

Cabe señalar en esta parte con respecto a la visión ampliada de seguridad, que en el Ecuador en 1964 durante la Junta Militar, se expidió la primera Ley de Seguridad Nacional que durante la dictadura de Rodríguez Lara fue modificada y luego codificada en 1979. En esta ley ya se pueden observar elementos relacionados con las perspectivas de la seguridad humana y seguridad multidimensional, sin que estos conceptos hubiesen aparecido todavía, como se puede apreciar en el Decreto Supremo 275 del 8 de agosto de 1979, que en el artículo 2 determina lo siguiente:

> El Estado debe garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y tiene la **función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas sociales y militares** [énfasis añadido por el autor]. (art. 2)

Durante este período (2007-2017) destaca Pérez, se presentaron algunas crisis civiles-militares: en 2008 se produjo el ataque de Angostura por parte de las fuerzas militares colombianas y Correa acusó a altos jefes militares de tener contactos e intereses relacionados con Estados Unidos. En 2010 el país vivió el levantamiento policial que enfrentó a militares y policías a través de las armas, lo que sirvió de argumento para acelerar la incorporación de los militares a tareas de seguridad interior. Se produjo la participación militar relevante durante el terremoto de 2016; además, el altercado que se ocasionó por efecto del pronunciamiento del Comandante del Ejército durante las elecciones de 2017, quien denunció que la cadena de custodia de las urnas había sido alterada, desencadenó en su destitución.

En todo caso, Pérez y García coinciden en que el objetivo de este gobierno respecto de las relaciones con los militares, no se alcanzó. Al contrario de lo pretendido explica Pérez, en el espacio de tiempo comprendido entre 2007 y

2017 las relaciones entre el ejecutivo y las Fuerzas Armadas se tensó, y aunque no se evidenció una ruptura de forma abierta; se observó una alta y permanente movilidad en el mando militar entre otras razones, debido a la incorporación del concepto de seguridad integral que aunque se lo mencionó como el enfoque elegido por el país, no tuvo un desarrollo explicativo claro.

La vinculación de los militares a una gran diversidad de tareas en el orden interno, la insistencia de transformar al Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas (ISSFA), fueron también motivos de discordia, así como la intención de implantar su agenda ideológica en los cuarteles. Al respecto, cabe resaltar, conforme lo señala el autor, que entre 2007 y 2020 desfilaron once ministros por la cartera de defensa, ocho de ellos en el período de gobierno de Correa, en cuyos perfiles, observa Pérez, se puede determinar "una suma cercanía y alineamiento ideológico irrestricto con el presidente" (p. 141).

Por su parte, García señala que, a pesar del contexto favorable con el que contó el gobierno de Correa, pues los aspectos de orden político, social y sobre todo económicos propiciados por los altos precios de los commodities dibujaban un escenario propicio para la transformación y por ello, la ciudadanía vio con mucha expectativa la oportunidad histórica de "cambio y liderazgo político" (p. 195); aquello no ocurrió debido quizá, a lo que la autora plantea a manera de interrogante: las reformas implementadas parecieran haber sido parte de un proyecto más abarcador "interesado más en la acumulación de poder y permanecer por vía electoral" (p. 206).

Al superar este momento político, ya en la gestión de gobierno de Lenin Moreno, Pérez destaca dos momentos: el primero en el que, continuando con la línea establecida por el gobierno anterior, el perfil de los ministros de defensa seleccionados fue más ideológico que técnico y una segunda etapa en la que, ante el advenimiento de las acciones violentas de los grupos disidentes de las FARC, específicamente del frente Oliver Sinisterra, hicieron que el presidente retome las prácticas vigentes entre 1987 y 2007, vinculando a esta cartera de Estado a un oficial general en retiro, volcando además los esfuerzos por establecer estrategias de seguridad fronteriza, operativizar el concepto de seguridad integral y mejorar la relaciones político-militares.

El aparecimiento de la pandemia en 2019 puso en relevancia nuevamente la fundamental participación que tienen los militares en situaciones de crisis; aunque se observó, en especial desde organismos internacionales de protección de los derechos humanos, el excesivo control y los riesgos que podían

derivarse del involucramiento de las Fuerzas Armadas en estas tareas si no se toman las medidas adecuadas para prevenir excesos.

Las movilizaciones sociales de 2019 y 2022 fueron otras situaciones de grave conflictividad que, al tiempo de obligar el empleo de las capacidades militares; también puso en debate las potenciales violaciones a los derechos de las personas y las colectividades cuando se las emplea para estos fines. La inusual violencia con que se dieron estos hechos ha producido un debate en todos los niveles de la sociedad respecto de los roles que deben asumir las Fuerzas Armadas, lo que en la actualidad, y una vez que se ha declarado en el país el estado de conflicto armado no internacional ante los hechos propiciados por las organizaciones del COT toma mayor vigencia.

Estos eventos relatados de los momentos históricos recientes, permiten argumentar a favor de la tendencia histórica que desde 1925 de forma más institucionalizada, han tenido las Fuerzas Armadas como protagonistas de los eventos políticos en el Ecuador, y que de alguna manera han sido definitorias en su destino. A pesar de que pueda pensarse que las circunstancias obligan a su intrusión; no deja de evidenciarse el importante papel político que los militares han asumido en el Ecuador desde la temprana República y, aunque estas formas de actuación parece que de a poco se han ido desvaneciendo, se percibe que en la memoria colectiva de los ecuatorianos aún se ve viable y hasta necesaria esta posibilidad como una opción legítima para superar las crisis políticas que han sido un común denominador en el Ecuador.

Conforme Bustamante (2006), esta realidad se origina porque en que en la práctica, en Ecuador "todos los gobiernos tienen un carácter provisional y gozan de poder ´hasta nuevo aviso´" (p. 11), es decir que los actores políticos relevantes no aceptan la igualdad cívica y por ende, los opositores consideran que "el otro" no es digno de gobernar.

Esto ayuda a comprender, dice Bustamante, el motivo por el que se vuelve necesario apelar a las Fuerzas Armadas como "universalidad del Estado, como última instancia legítima, levantada por encima de los partidismos o de los particularismos", lo que genera el imperativo de mantener "la segregación militar de la cotidianeidad del poder y de sus desgastes, a fin de preservar mejor su majestad implícita de poder en última instancia" (p. 12); más aun si se piensa que las Fuerzas Armadas tienen un rol estratégico que se materializa con la defensa exterior del país ante las amenazas exteriores reales o potenciales, el que debe privilegiarse al margen de que cumpla un importante papel en el ámbito interno.



CAPÍTULO V

Conducción política de la defensa nacional en Ecuador

Política: entre el saber y la praxis

El significado del término "política", aunque manteniendo algunos de sus rasgos clásicos, ha tenido una evolución en el tiempo. En su nota inicial de la obra de Aristóteles "Política", García-Valdés (1988) al hablar sobre este vocablo señala lo siguiente:

> El término griego *politiká* recoge un plural neutro griego que algunos han traducido por Los Políticos, en el sentido de Tratados, Cuestiones o Investigaciones de Política (…), que es como una introducción a las cuestiones políticas, emplea el término *politiké*, la forma adjetiva, que implica sin duda los nombres ciencia, *epistémé*, y arte, *tékhné*. El término *politiká* podría traducirse como Tratados de tema político, es decir, relacionados con la *polis*. No implica una concepción unitaria en su enfoque" (p. 43).

De la nota anterior se obtiene el criterio de la variedad y amplitud de las acepciones que se le asignan al término en función de su origen. Respecto del surgimiento de la política y su mencionada relación con la *polis*, Amadeo y Rossi (2002) dicen que la política y su marco conceptual surgen del cruce entre dos hechos o momentos en la historia de la Grecia antigua; el primero tiene que ver con una manera distinta de pensar, cuando se empezó a buscar el fundamento de las cosas, y el segundo, fue el advenimiento de la *polis* como producto de una nueva manera de relación entre las personas. De esta forma, concluyen en esta parte que, "la existencia de la *polis* generó condiciones de posibilidad de un pensamiento racional sobre la práctica política" (p. 61).

El ejercicio de la política estuvo vetado a aquellas personas o ciudadanos "con conciencia de su dominio sobre las cosas de la ciudad", es decir de la polis, término que lo entienden como "urbe (por oposición al campo) (pp. 61-62), (…) civilización (por oposición a naturaleza o barbarie) y sobre todo ciudad-Estado, entendida esta como entidad comunitaria autónoma en la cual viven algunos miles de habitantes" (p. 62). El hecho de no vivir en una ciudad-Estado, advierten los autores, era compatible con no tener vida política, con no poseer una vida humana, o como lo interpreta Wolf, 1999 (citado por Amadeo y Rossi, 2002): no ser civilizado.

En el "Diccionario de Política", Bobbio, Matteucci y Pasquino (2002) al abordar la explicación de la palabra "política", empiezan aclarando que existe un significado clásico y otro moderno de política. En cuanto a la primera

interpretación, cuyo origen se remonta a Aristóteles, señalan que la palabra "política" se vincula con las cosas de la ciudad —de la polis—, con el ciudadano, lo civil, lo social, lo público, lo sociable. Prueba de esto es que en el primer tratado escrito sobre política, Aristóteles plasma las características del Estado, las diversas formas de gobierno, del "arte o ciencia del gobierno". En la modernidad explican los autores, se modificó el significado original del término, y fue reemplazado paulatinamente por enunciados como "ciencia política", "filosofía política" y otros, que tienen en común la referencia que hacen a la polis y por lo tanto al Estado (p. 1215).

Las disciplinas mencionadas (Ciencia Política y Filosofía Política), así como otras adjetivadas como "políticas" (Historia Política, Sociología Política, Derecho Político, Geopolítica, etc.), tienen en común conforme a Martinotti (2009), su objeto material: el fenómeno político, pero difieren en cuanto a su objeto formal, que se deriva de su específico enfoque (histórico, sociológico, de derecho, geográfico, etc., respectivamente). En función de ello, el autor resalta que, únicamente es la Ciencia Política la que estudia el fenómeno político como tal y no las otras áreas en función de los enfoques específicos señalados, por lo que dichas disciplinas se transforman en auxiliares de la primera en cuanto al estudio de su objeto formal. Al respecto, menciona Palacio, 1962 (citado por Martinotti, 2009), que el hecho de cultivar estas otras disciplinas accesorias no garantiza el conocimiento de la "realidad política" y, por tanto, no da la autoridad a quien las domina para emitir juicios sobre esta realidad (p. 18).

Otro aspecto que incorpora en su análisis desde la epistemología Martinotti, es la diferenciación entre el "saber" o "conocer", y el "hacer". A diferencia del saber humano (noesis), donde el objeto que se percibe de la realidad se representa mentalmente "con un nuevo tipo de presencia referencial"; el hacer (praxis), es una acción que al ejecutarse origina o altera el objeto, es decir que lo proyecta y convierte en un objeto nuevo o diferente al que era anteriormente. De esta manera, resume Martinotti que: "mientras conocer es una operación que subjetiviza un objeto, hacer es una actividad que objetiviza un sujeto" (p. 14).

Los fenómenos políticos expone este autor, son tales porque se producen en la comunidad (en la *polis*) y porque vierten de la institución denominada Estado (*politeia*). En este sentido, a la política se la entiende como ciencia y como acción, es decir, como un saber y como un hacer; pero advierte, citando a Maravall que, "sin teoría no hay hechos", no porque no ocurran, sino porque si pasan inadvertidos al no ser interpretados en el marco de un contexto, se

vuelven irrelevantes; y de vuelta, si no existe la orientación teórica no se encontrará nada, es decir, que ningún objeto de la realidad podrá ser observado o no será posible saber cómo y dónde encontrarlo.

La política está íntimamente relacionada con el poder y específicamente con el poder político que siguiendo la taxonomía aristotélica rescatada por Bobbio (2016), se diferencia por una parte del poder paternal, porque este lo ejerce el padre sobre el hijo en beneficio de este último, y por otra, del poder despótico que se practica entre el amo y el esclavo, siendo el amo el beneficiado. El poder es político cuando lo ejercita el gobernante sobre el gobernado, de cuyo ejercicio se favorecen los dos.

Pero esta diferenciación no es determinante porque el poder político puede corromperse y al hacerlo, puede transformarse en paternal o despótico; por ello para Bobbio (2016) bajo una aproximación más contemporánea y basada en la variable medios de los que se vale un sujeto (activo), para lograr condicionar la actuación del otro (sujeto pasivo), conforme se grafica en la figura 15; se entiende que el poder es político cuando el medio que se utiliza es la fuerza. De esta manera el poder político no es económico porque no tiene como medio los bienes que se poseen, tampoco es ideológico porque no emplea el conocimiento o el saber para lograr ese sometimiento; el poder político es aquel que busca dominar por medio de la fuerza.

Figura 15

Distinción del poder político en función del medio o fuente que se emplea

FORMAS DE PODER	MEDIO QUE UTILIZA	FIN QUE PERSIGUE
PODER ECONÓMICO	LA RIQUEZA (Medios de Producción)	En una situación de escasez, induce a quienes no lo poseen a adoptar cierta conducta
PODER IDEOLÓGICO	EL SABER (Doctrina, conocimiento, información) *Intelectuales*: Sacerdotes. Científicos. Técnicos	Influencia en coportamiento. Obliga a miembros del grupo a realizar o no una acción (proceso de socialización)
PODER POLÍTICO	LA FUERZA (Porque dispone el Monopolio). Lo aplica interna y externamente	Dominación
ESTAS TRES FORMAS DE PODER, GENERAN SOCIEDADES QUE SE DISTINGUEN ENTRE SUPERIORES E INFERIORES		

Nota. Elaboración propia en base de los criterios tomados de: *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*, (pp. 110-111), por Bobbio, N., 2016.

La política, explica Freund (1968), "es un arte, una disciplina práctica caracterizada por el manejo de hombres y cosas; no es una búsqueda de ideas ni una filosofía" (p. 947). Dice Freund (2003) que lo que caracteriza a la política es la acción antes que el conocimiento, y la acción se basa en la relación entre medios y fines. Existe una idea positiva y otra negativa del Estado. La idea positiva surge con Aristóteles y toma un fuerte impulso a partir del siglo XIII (Bobbio, 2016). Bajo esta concepción se hace notar que el fin de una comunidad política no es solamente vivir, sino "vivir bien".

Los fines de la política indican Bobbio et al. (2002) están en función de la clase dominante que detenta el poder político y por ende, decide sobre la aplicación de la fuerza como el medio para alcanzarlos. En momentos de luchas sociales, por ejemplo, los fines pueden ser la paz, la concordia, el orden público o la unidad del Estado. En épocas de paz, el bienestar o la prosperidad; en etapas de opresión el logro de los derechos civiles; o, en tiempos de dependencia, alcanzar la independencia. Por ello Freund (2003) expone que, "la política puede estar al servicio de cualquier fin y utilizar cualquier medio" (p. 11), aunque en realidad, existe un solo fin que es propio de la política: el bien común.

Al respecto, este prominente filósofo y pensador francés al preguntarse "¿cuál es, entonces, el bien específico de la actividad política?", se contesta afirmando que:

> Es evidente que no se trata de un bien, propio únicamente de los particulares, ni tampoco de la suma de los bienes particulares, sea de los individuos, sea de grupos subordinados, tales como la familia o cualquier otra asociación profesional económica, ni tampoco del bien del Estado como Estado, sino del bien de la colectividad total en el seno de la cual los individuos son integrados a título de miembros que se otorgan un Estado como institución. En otros términos, no es el bien del Estado o de la República por sí misma, ni el bien de cada miembro de la República, sino, tal como lo repite Hobbes sin cesar, el bien común de la República y del pueblo formando juntos una colectividad política. (Freund, 1968, p. 822)

La finalidad pura de la política que se busca obtener a través de la fuerza administrada por el Estado, es el bien común. Sampay (1961) expresa que el bien común es "la causa final, la meta natural de un Estado" (p. 416), y aunque el bien común ha tomado diversas nominaciones a lo largo del tiempo, como se muestra en la figura 16, en definitiva, alude a tres aspectos fundamentales de acuerdo con Freund (2003): seguridad exterior, concordia interior y prosperidad.

Figura 16

Formas de entender el bien común a lo largo del tiempo



Nota. Tomado de: El Interés Nacional como Elemento Clave de la Seguridad Nacional, (p. 13), por Argoti, M., (31 de enero de 2023). https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Pero el significado de bien común, no deja de ser complejo, ya que implica dos ideas conforme Sampay: la de bien y la de común. El "bien" explica el autor, se relaciona con el "perfeccionamiento del hombre" y el término "común" que adjetiva a la primera palabra, hace alusión a que dicho bien debe ser "distribuido y participado por todos los miembros del Estado proporcionalmente a sus aptitudes y a su condición (..)" con esto, Sampay pone de manifiesto que dicha distribución debe ser proporcional; debe tener un orden, y este orden es el de la "justicia general" (p. 417).

La idea de bien tiene un componente espiritual y otro material, continúa reflexionando Sampay, el criterio de bien, determina que la persona posea lo necesario para asegurar "el mejor rendimiento de la vida y sus operaciones" (p. 417). Los bienes están jerárquicamente ordenados, siendo que los aspectos de orden material se subordinan a los espirituales. Entre los bienes espirituales se encuentran las virtudes tanto intelectuales como morales; los bienes materiales personales incluyen los propios del hombre, como la salud y la procreación, y aquellos de origen externo necesarios para su sostén.

El fin propio y puro de la política, afirma Freund (1968), no es potestad de nadie en particular y debe mantenerse inmutable pues como señala:

> …la meta debe seguir siendo la misma, sea cual sea la colectividad o el país, es decir, ser invariable en el tiempo y el espacio, e independiente de las contingencias, de las ideas dominantes de una época, así como de las doctrinas o partidos que pretenden sucesivamente mandar sobre la actividad política. (p. 805)

El bien común es al mismo tiempo señalan Bobbio et al. (2002), "el principio que da forma a la sociedad y el fin al que ésta debe tender" (p. 144). A partir de estos desarrollos queda asentado que el fin que debe perseguir la política es el logro del bien común, por contraposición al beneficio individual o de grupo, aclarando estos autores que, sin embargo, el bien común no niega el bien individual y tampoco es simplemente la suma de estos.

Aunque el Estado es el actor responsable de que este fin se alcance, que siguiendo la explicación de Freund (1968 y 2003) se resume en el logro de la protección y el bienestar bajo una amplia acepción al incluir no solo el físico, sino el inmaterial que tiene que ver con el logro de aspiraciones como la libertad o la justicia; los ciudadanos también deben perseguir de manera solidaria el logro de dicho fin común, considerando que, como lo señalan estos autores, el bien común es propio de las personas en tanto forman parte de un Estado (Bobbio et al., 2002).

La fundamental importancia de dirigir los esfuerzos de todos hacia la determinación y búsqueda del bien común la advierten de forma inequívoca Bobbio et al. (2002) al señalar que:

> El concepto de bien común indica una exigencia propia de toda comunidad organizada (…): sin un mínimo de cultura homogénea y común y sin un mínimo de consenso sobre los valores últimos de la comunidad y sobre las reglas de coexistencia, la sociedad corre el peligro de desintegrarse y de encontrar la propia integración social únicamente en la fuerza. El bien común representa así el máximo intento de lograr una integración social basada en el consenso (…). (p. 145).

La defensa nacional

Los principales problemas que aborda la Ciencia Política como parte de su campo de estudio sobre el fenómeno político según Martinotti son: "1) Teoría Política; 2) Instituciones Políticas; 3) Partidos, grupos y opinión pública, y 4)

Relaciones Internacionales" (p. 19). Las Relaciones Internacionales como disciplina y el estudio de la política internacional, luego de que se enfocara por muchos años en el problema del poder y la investigación por la paz (realismo vs idealismo) según Orozco (2006), empezó a dar un giro cuando al finalizar la confrontación bipolar surgieron nuevas preguntas cuyas respuestas no se alcanzaban a despejar bajo estos argumentos.

Los estudiosos de estas áreas del conocimiento, recuerda el autor, en su afán por encontrar una fundamentación teórica de las relaciones internacionales que les permitiera explicar los problemas emergentes surgidos luego de la Guerra Fría y del despegue de la globalización, comenzaron a preguntarse "¿qué conceptos permiten, hoy por hoy, comprender la estructura del sistema y desarrollar un programa de investigación capaz de asumir los distintos fenómenos de la globalización? (p. 162).

La respuesta a su preocupación llegó de la mano del concepto de seguridad, que se configuró como "una guía de interpretación de la dinámica del sistema" (p. 162), esto porque se transformó en el "eje articulador" de los diversos debates de las relaciones internacionales que se generaban para abordar temas como la política de defensa y la política exterior, el problema de la soberanía, las inversiones internacionales, el gasto militar y otras, que se analizaban de forma separada y que desde entonces, se tratan como aspectos vinculados por el concepto de seguridad que, por ende, ha tomado una posición central en las discusiones de la disciplina mencionada.

Pero a pesar de esta nueva posición privilegiada, aún persisten escollos conceptuales y también semánticos sobre lo que se entiende por seguridad y que suelen incluso estar fuertemente influenciado por sesgos conceptuales que en muchos casos distorsionan su esencia. Por ello, Bartolomé (2021) afirma que la seguridad puede ser interpretada al menos bajo seis enfoques:

1. Como una necesidad insoslayable.
2. Como una situación deseada o estado de cosas que se caracteriza por la ausencia (o control) de la amenazas.
3. Como aquellas acciones tendientes a controlar estas amenazas.
4. Como una percepción.
5. A través de su vínculo con la violencia.
6. Por medio de su relación con el conflicto.

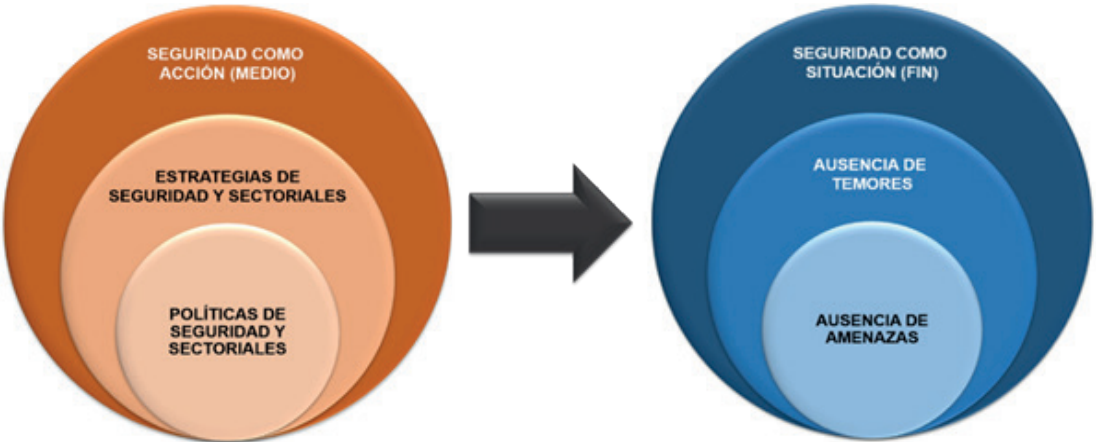
En el diccionario de la Real Academia Española (2024) al término "seguridad", se le asignan diversas acepciones, entre las que destaca aquella que la define como un adjetivo, es decir, que le asigna una calificación, un carácter, una manera, una cualidad: la "cualidad de seguro" y que a su vez el mismo diccionario la asemeja como sinónimo de conceptos como "ausencia de peligro" y "ausencia de duda".

Partiendo de las interpretaciones que se le dan en el lenguaje común, Orozco (2006) explica que la seguridad tiene una doble acepción: la seguridad como un atributo propio de los seres que se sienten "ciertos de sí mismos"; y la de no tener limitada su capacidad de desarrollo y su libertad. Al mismo tiempo la seguridad dice, "es un instrumento del poder político". De esta manera, interpreta que la seguridad tiene que ver con "todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger" (p. 164).

Siendo así, es posible afirmar que la seguridad materializa sobre todo un fin, pero que al mismo tiempo se transforma en un medio. Es un fin cuando aspira el logro de un estado de cosas deseado (ausencia de amenazas que permiten a los seres sentirse sin temor, ciertos de sí mismos, libres), y es un medio, cuando el Estado a través de sus políticas y estrategias de seguridad, emplea los diferentes instrumentos que dispone en lo sectorial —entre estos a la defensa— para llevar a cabo acciones que le permitan alcanzar los fines señalados, dualidad que en la figura 17 se busca representar.

Figura 17

La seguridad entendida como un medio y como un fin



Nota. Adaptado de: *Política y Estrategia de Seguridad Nacional (Marco Teórico)*, (p. 7), por Argoti, M., (28 de abril de 2023). https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

La fuerza y su uso exclusivo es entendida como el medio más eficaz que dispone el poder político. Por ello, aseveran Bobbio et al. (2002), que, para lograr su fin, el poder político se basa "en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo y grado): es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra" (p. 1217); y a la defensa, se la categoriza como uno más de esos instrumentos que mencionan.

Estos autores explican que la defensa entendida desde una mirada amplia está vinculada a la preservación de las estructuras políticas y jurídicas del Estado y que tienen que ver son sus elementos constitutivos: el territorio, el pueblo y el poder organizado y soberano. En función de ello y luego de diferenciar la defensa de la organización militar (Fuerzas Armadas); manifiestan que: "el concepto de defensa asume un significado estrictamente instrumental, que comprende todas las modalidades organizativas y funcionales dirigidas a garantizar los valores esenciales sintetizados en el concepto de seguridad" (p. 427).

Esta afirmación hace que sea un equívoco pensar que la defensa pueda ser causa y fin del Estado, sino que es la seguridad y su necesidad la que "constituye siempre uno de los fines esenciales del ente estatal, perseguible exclusivamente por este en cuanto que implica el recurso a los atributos de la soberanía" (p. 427). El Estado entonces, para alcanzar la seguridad que representa uno de esos amplios fines, es el responsable de decidir los objetivos específicos de la seguridad, desarrollar y decidir bajo qué circunstancia empleará el instrumento de la defensa, actos que configuran una acción política.

Explican Bobbio et al. (2002) que, "se habla propiamente de defensa con referencia a la actividad desempeñada para garantizar la seguridad". Es decir, que la defensa es una función pública debido a que constituye "una actividad globalmente desempeñada por el ente estado". En este caso, la defensa se encuadra en el marco del cumplimiento de su rol específico y principal, que lo interpretan como "el conjunto de los aparatos que son destinados de modo primario y exclusivo a la protección de la seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales" (p. 427).

Lo anterior no significa que la organización de la defensa o simplemente defensa, —conceptos que utilizan de manera indistinta los autores del Diccionario de Política—, no pueda ser empleada para asumir otras responsabilidades como sucede en el caso de su participación frente a los efectos provocados por los desastres de origen natural, en cuyo caso dicen, no se está frente a la función pública defensa, sino ante un servicio público.

Pese a que el bien público para Bobbio et al. (2002), no trasciende el bien privado, ya que es también un bien del individuo; son bienes públicos según ellos, "aquellos que generan ventajas indivisibles en favor de todos" (p. 145). La defensa es considerada un bien público. Desde un enfoque económico, el término "bien" es explicado por Krugman y Wells (2006) desde sus características, así: un bien es tal en función de que sean o no excluyentes, y sean o no rivales en el consumo.

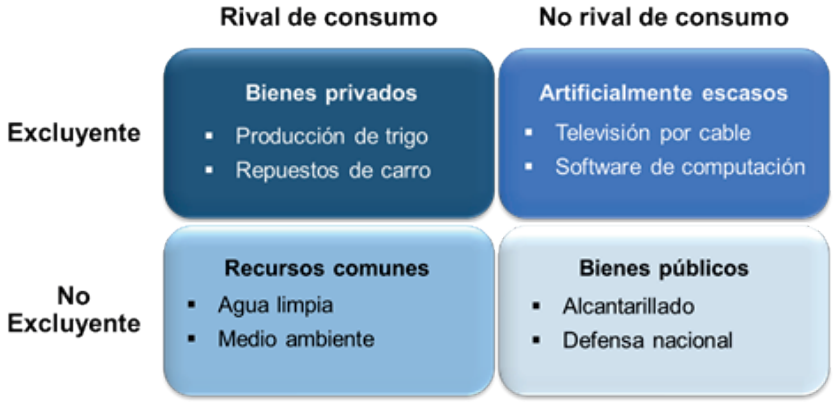
Los bienes privados son excluyentes y/o son rivales de consumo. Son excluyentes dicen los autores, porque quienes los producen (los privados), están en condiciones de impedir que sean consumidos sin que se pague por los mismos, o dicho de otra manera, los consumidores de este tipo de bienes deben pagar por los mismos antes de acceder a ellos. También los bienes privados son rivales de consumo, lo que quiere decir que una misma unidad de un bien privado en particular, no puede consumirse por más de un individuo en el mismo momento.

Los bienes públicos, por contraposición a los privados, no poseen estas dos características, es decir, no son excluyentes y no tienen rivalidad de consumo. No es posible impedir que un bien público sea consumido o beneficie a todos, aun cuando no se pague por este, como ocurre con los llamados free reader, para hacer alusión a aquellos ciudadanos que no pagan sus impuestos, o como los distinguen Scheetz, Pfurr y Ansorena-Gratacos (2015) "el polizón que se aprovecha sin pagar" (p. 36).

De la combinación de estas dos características, Krugman y Welles obtienen una tipología que se observa en la figura 18, y que incluye cuatro tipos probables de bienes de consumo públicos y privados: 1) bienes privados excluyentes y rivales como el trigo que produce un granjero en su finca o los repuestos para un vehículo; 2) bienes públicos no excluyentes y no rivales, como el servicio de bomberos, el alcantarillado o la defensa nacional; 3) recursos comunes que no son excluyentes pero si rivales en su consumo, como ocurre con el agua de un río que está limpia o el medio ambiente, y 4) bienes artificialmente escasos, los que son excluyentes, pero no tienen rivalidad para ser consumidos, tal es el caso de la televisión por cable o un software de computación.

Figura 18

Tipos de bienes de consumo a partir de sus características



Nota. Adaptado de: *Introducción a la Economía. Microeconomía,* (p. 477), por Krugman, P., y Wells, R., (2006).

La defensa nacional, al igual que el servicio de bomberos, puesto de ejemplo por estos autores, que cuando acuden a apagar un incendio evitan su propagación por todo el barrio o la ciudad; constituye un bien público, es decir, no es excluyente porque todas las personas se benefician de este por igual (aunque no paguen los impuestos); y no rival en el consumo, ya que el consumo de la defensa de unos no disminuye la disponibilidad del bien para otros y por ende no afecta el consumo de los demás.

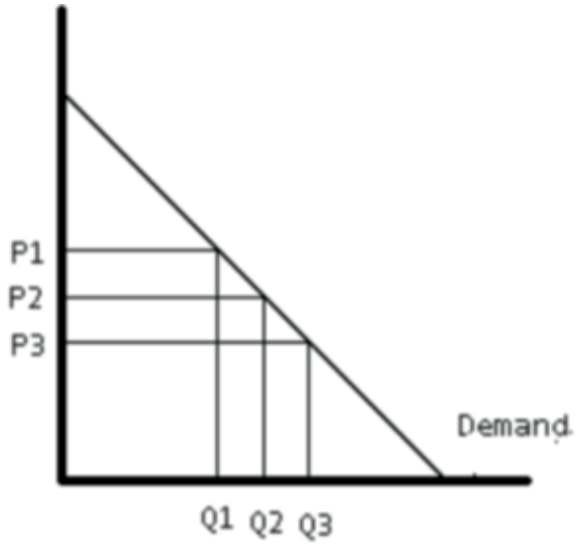
La defensa entonces es un bien público como lo explican Scheetz et al. (2015), por la "no exclusión" y la "no rivalidad". Tienen el rótulo de no exclusión, señalan, porque "no podemos —o no es fácil— excluir su consumo de parte de otros consumidores" (p. 36), lo que significa que el consumo de estos bienes incluye a todas las personas y; son "no rivales", ya que los costos que demandan su suministro, y por ende su consumo, van a ser los mismos sea que se agregue a una o a diez personas más.

Pero además de que es un bien público "no excluyente" y "no rival" explican estos mismos autores, la defensa nacional es un bien público "puro" que se diferencia de los bienes públicos "impuros", como la educación, la salud o el transporte, que en todo o en parte pueden ser concesionados (privatizados). Esta característica se origina precisamente en el hecho de que el Estado es el único ente que detenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza y por ende, no deben existir más oferentes del bien defensa, cuyo único demandante y por lo tanto beneficiaria, es la sociedad a la que el Estado representa.

Como lo explica Franko (2000), la sociedad suele en determinados momentos cuestionar al bien defensa debido a su aparente "invisibilidad" e "intangibilidad", en comparación con otros bienes públicos como la salud o la educación, aunque aquel está presente a través de resultados preventivos. Los ciudadanos no perciben con facilidad la defensa, además como lo dice Scheetz (2011), la defensa es un bien público más en una canasta llena de múltiples demandas de bienes públicos, lo que hace que los tomadores de decisiones políticos deban elegir entre las preferencias de los ciudadanos, produciéndose así un dilema entre "más cañones y menos mantequilla", es decir, entre invertir más (o menos) en defensa y por ende, menos (o más) en otros bienes y servicios públicos, como puede observarse en la figura 19.

Figura 19

Relación de la demanda y el gasto en defensa versus otros bienes públicos



Nota. A mayor demanda en defensa (Q), menor demanda en otros bienes públicos, con su equivalente repercusión en el destino en los gastos (mayor en Q y menor en P), y viceversa. Tomado de *La Economía de Defensa: Introducción,* (p. 5), por Franko, 2000. https://es.scribd.com/document/561820294/2-1-Franko-Economia-Defensa-Una-Introduccion-ESP

Es fundamental entender la importancia que tiene la defensa nacional al proveer de forma exclusiva la seguridad externa de un país. Scheetz et al. (2015) categorizan a la defensa y al gasto para proveerla como una "póliza de seguros", analogía que utilizan para explicar que, en un entorno global

presente y futuro políticamente incierto e inestable, la defensa "metafóricamente se constituye en un contrato de seguro cuyo objeto es cubrir una cierta cantidad de riesgos eventuales en términos de protección de bienes, personas y recursos naturales, aquellos considerados con valor estratégico (intereses vitales)" (p. 32).

La defensa nacional es un bien público que garantiza la supervivencia de un Estado al velar por sus intereses vitales vinculados a su componente humano (población), espacial (territorio), y normativo (autoridad y soberanía). No contar con un aparato de defensa efectivo y eficiente constituye un despropósito para el logro de dichos fines. Es oportuna aquí la reflexión de Fuente-Cobo (2014), quien señala que el aparato militar como el principal elemento de la defensa nacional, no puede ser improvisado.

Diseñar y erigir una fuerza militar, en el mejor de los casos, toma un cuarto de siglo, por lo que deconstruirla es prácticamente un proceso irreversible. Por ello advierte que, al margen del criterio que prime para su empleo y, por ende, para su estructuración (fuerzas especializadas en defensa externa, o polivalentes para el cumplimiento de otras misiones afines a la primera, como es la tendencia actual), un Estado no puede dejar de disponer de unas Fuerzas Armadas apropiadas que le permitan proveer de manera eficaz a los ciudadanos, el bien público defensa nacional.

Conducción política de la defensa

Si, como sostiene Martinotti (2009), los fenómenos políticos lo son en la medida en que se manifiestan en la comunidad y tienen su origen en el Estado; si, además, la política —según Freund (2003)— consiste principalmente en una acción que vincula fines y medios; y si, como argumentan Freund (1968, 2003), Sampay (1961) y Bobbio et al. (2002), el fin propio de la política es la realización del bien común, entonces la búsqueda de la seguridad —entendida por Freund (1968, 2003) como un componente esencial de dicho bien común, que incluye la seguridad externa, la concordia interna y el bienestar— debe ser alcanzada mediante los instrumentos de los que dispone el Estado, el cual posee de forma exclusiva el monopolio legítimo de los medios de coacción.

En el primer capítulo de "De la Guerra". Clausewitz (2002) hace una clara diferenciación entre el fin y el medio. Al referirse a la guerra señala que

"la guerra es una mera continuación de la política por otros medios" y aclara lo dicho señalando que "no constituye simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de esta por otros medios". (p. 17). Eissa (2013), al parafrasear en esta parte a Clausewitz, dice que: "la política es la responsable de la política de defensa" (p. 173).

En su libro, "Pensar la Guerra Clausewitz I. La era europea", Raymond Aron (1987) al iniciar el análisis del primer capítulo de "De la Guerra" reafirma este pensamiento sobre "(…) la subordinación de la guerra a la política, o más exactamente la naturaleza esencialmente política de la acción bélica" (p. 115). Más adelante, en el capítulo cuarto, cuando examina el tema sobre los medios y los fines, señala lo siguiente:

> El medio específico de la táctica, el material del artista táctico, son las Fuerzas Armadas; el fin es la victoria y, más allá, la destrucción física o moral de la fuerza enemiga. El medio específico de la estrategia son los combates, reales o simulados, y sus resultados; el fin natural no es la victoria sino los objetos que conducen inmediatamente a la paz (…), La guerra incluye un medio: la violencia y un fin, fijado por la política. (p. 128)

De esta manera, determina con claridad los niveles de la conducción y los objetivos que se deben alcanzar en dichos niveles para el logro del fin político. Ubica en el nivel estratégico a las Fuerzas Armadas que materializan el medio, cuyo objetivo es alcanzar la victoria militar; pero aclara que este objetivo no es el fin de la guerra, porque el fin específico de la guerra fijado por la política, es lograr la paz. Así se entiende que, lo que se pretende dejar sentado de una vez, es que la violencia ejercida a través de las acciones militares de las Fuerzas Armadas, se subordinan como el medio que son, a los fines de la política.

Por ello es por lo que Bobbio et al. (2002), consideran importante hacer una distinción entre política de defensa y política militar. Estos autores explican que "no existe una necesaria interrelación entre defensa y uso de la fuerza armada" pues, más allá de que es cierto que constituye el último recurso que un Estado puede emplear en circunstancias límite, aclaran que, aún "en caso de efectiva agresión, las finalidades de la seguridad se persiguen también a través de modalidades diferentes del uso de la fuerza armada, especialmente la acción diplomática" (p. 427).

La política conduce la defensa. Es en el nivel de la "estrategia total" que menciona Beaufre (1965) que se equipara, según lo aclara él mismo, con la con-

cepción de los ingleses de la "gran estrategia" y de los norteamericanos de la "estrategia nacional", y que en definitiva corresponde al nivel político; donde se fijan los objetivos de la defensa. Es en este vértice superior de la pirámide de las "estrategias distintas e interdependientes" que muestra la figura 20, dice Beaufre, y que está "inmediatamente subordinado al gobierno y por tanto a la política, [donde] reina la estrategia total, encargada de concebir la dirección de la guerra" (p. 26).

Figura 20

Niveles de la conducción del Estado



Nota. Elaboración propia en base a los criterios establecidos en el texto: Introducción a la Estrategia, (pp. 39-41), por Beaufre, A., 1965.

La primacía de la defensa en este nivel se explica, como señala Martinotti (2009), porque, a diferencia de objetivos políticos específicos como la firma de un acuerdo de paz o la distribución de la riqueza —que corresponden a fines de orden inferior—, la defensa nacional forma parte integral del objetivo superior de la política: la realización del bien común. En este sentido, el nivel estratégico nacional —equivalente al nivel político— es, según Eissa (2013), aquel en el que los funcionarios civiles conducen a las Fuerzas Armadas y establecen los objetivos que estas deben alcanzar.

Es por estos condicionamientos que la defensa es una responsabilidad exclusiva y superior del Estado, porque constituye una función pública, es decir, una actividad que le es propia y que permite entregar a la sociedad ese bien público a través del diseño e implementación de la política pública. Es una política pública porque, como dice Eissa (2013), tiene que ver con "la acción de las autoridades en las actividades de la sociedad" (p. 174).

Las políticas públicas, conforme Torres-Melo y Santander (2013) son "la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía" (p. 15). Explican que estas reflejan las aspiraciones de una sociedad y por ende deben orientar su esfuerzo hacia esos ideales colectivos, para lo cual, además de marcar los objetivos, deben contener la forma en que se pretende lograrlos, distribuyendo para ello las responsabilidades según correspondan y los recursos asociados a estas.

La política de defensa constituye conforme a Battaglino (2010) "el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas" (p. 242). En esta definición nuevamente se pone en claro, primero, la cualidad de acción que es propia de la política, segundo, la responsabilidad de quien la debe gestionar (el Estado), y finalmente, el valor superior (la supervivencia) que se protege a través de la implementación de la política de defensa.

El diseño de una política de defensa, como lo aclaran Scheetz et al. (2015), es un proceso político que debe estar determinado por algunos aspectos: en primer lugar, por el "ethos político", es decir, por los anhelos que la sociedad en su conjunto deposita en "la estructura institucional, política y de gobierno que gestiona y a su vez protege sus intereses" (p, 37). Segundo, el sistema de defensa nacional que está conformado por las instituciones responsables de configurar la política de defensa como el Ejecutivo, el Legislativo, un Consejo de Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, cada una de las Fuerzas o componentes, entre otras.

Tercero, la normativa vigente en el estado en cuestión, empezando por la Constitución de la República, las leyes de seguridad, de defensa, las de empleo de las Fuerzas Armadas y otras relacionadas con la defensa; cuarto, el entorno estratégico nacional e internacional, incluyendo aspectos culturales e históricos y; finalmente, pero no por ello menos importante, los intereses nacionales jerarquizados en vitales y estratégicos.

Este amplio campo de factores y actores, señalan estos investigadores, son los que orientan a su vez la política militar, la que se fundamenta en una suma de estrategias y planes específicos que orientan el accionar de las Fuerzas Armadas en todo su espectro, es decir, que consideran el despliegue, el empleo y el diseño de la fuerza bajo algún método o modelo específico seleccionado.

La importancia de la política de defensa es crítica porque de esta depende la conservación de un valor superior representado en la supervivencia de la nación en su conjunto. Por ello, la gestión de la defensa, como ocurre con cualquier bien público, aunque en este caso las implicaciones son mayores, debe ser eficiente. "Un bien público gestionado de forma eficiente estimula el desarrollo del potencial de una nación, pero su mala provisión provocará un 'mal público'" (Scheetz et al., 2015, p. 37). En el caso de la defensa, el resultado de una mala gestión será, desde un incremento de la inseguridad, hasta la desaparición del propio Estado.

De lo anterior surge el impacto que tiene el liderazgo estratégico con sus especificidades en el nivel político y estratégico militar, enfocado en la dirección de la defensa nacional, que al igual que para los fines de la seguridad, siguiendo a García-Covarrubias (1234); debe conformar un sistema que buscará articular la toma de decisiones desde el nivel político hasta el operativo, el que no se entiende como la suma de liderazgos en los diferentes niveles de responsabilidad, sino como se dijo en "un sistema de liderazgo" donde se integren, coordinen y convergen los liderazgos, para lograr que las decisiones en estos ámbitos se tomen de manera "coherente, integrada y racional" (p. 1).

El proceso denominado conducción política de la defensa (CPD) alude Calderón (2016), es entendido, en particular Latinoamérica, como la "gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa como política pública". Este tema ha sido abordado por los especialistas según la autora, bajo la lupa del "control civil de las Fuerzas Armadas" que como se conoce, emergió en los países de la región de la mano de la tercera ola democrática. Este control se refiere a que las Fuerzas Armadas no adopten "actitudes políticas intervencionistas", porque de ser así, no se puede materializar la CPD (p. 190).

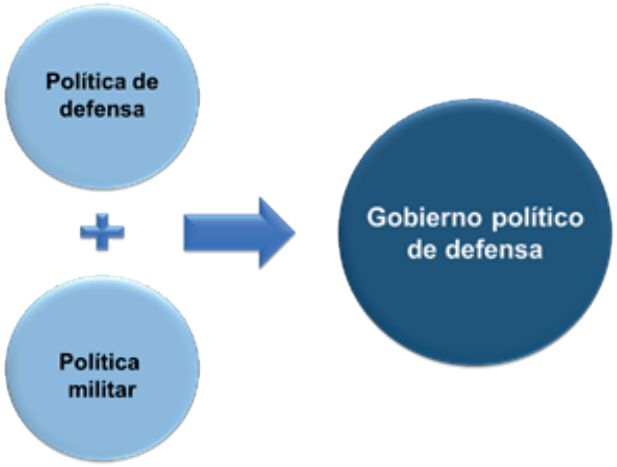
Efectivamente, con la corriente de la "seguridad democrática" que se originó en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), explica Orozco (2006), se establecieron una suma de condiciones que deberían ser observadas para implementar este modelo, entre los que se destaca el que:

> Las relaciones entre civiles y militares deben hacerse en una escala de jerarquía de autoridad bien articulada entre las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, en los derechos y los deberes recíprocos de las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, y en una relación con la sociedad civil basada en la transparencia y el respeto de los derechos humanos. (p. 175)

En su estudio sobre "Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia", Anzelini, Poczynoc y Zacarías (2017) abordan como una categoría de análisis lo que denominan "Gobierno político de defensa", al que lo definen como "la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la defensa nacional" (p. 14). Este gobierno político de la defensa surge de la suma de la política de la defensa y la política militar, tal como se representa en la figura 21.

Figura 21

Configuración del gobierno político de la defensa



Nota. Tomado de: *Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)*, (p. 16), por Anzelini, A., Poczynoc, I., y Zacarías M. E., 2017.

Para configurar el gobierno político de defensa, estos autores emplean las definiciones de Battaglino (2011), quien se refieren por una parte a la política de defensa, como aquella que se aplica para direccionar el empleo de la fuerza militar en función de las definiciones de tipo estratégico, doctrinario, organizacional u operativo, y cuya finalidad garantizar la supervivencia del Estado;

mientras que determina que la política militar tiene que ver con todas las iniciativas cuyo propósito es limitar la influencia que esta fuerza militar tiende a desarrollar.

Al integrar de esta forma la política de la defensa y la política militar, Anzelini et al. (2017) hacen ver que el gobierno político de la defensa, va mucho más allá del control civil, debido a que trata con la importancia que merece, el desempeño relevante que tiene el Ministerio de Defensa en el diseño, desarrollo y empleo del instrumento militar. La posibilidad de que este "gobierno político de la defensa" pueda ser efectivo, se logra según estos autores, únicamente en el marco de un modelo de "gobierno civil democrático" que es el que permite articular de manera apropiada estas dos políticas.

Para Sain (2010) existen cinco esferas básicas que toda política de defensa y por ende, toda política militar debe incluir:

1. Las bases legales orgánicas y funcionales de la defensa nacional (…).
2. Las misiones y funciones institucionales específicas de las Fuerzas Armadas (…).
3. El sistema institucional de gobierno de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas (…).
4. La estructura orgánica, funcional y doctrinal de las Fuerzas Armadas (…).
5. Las cuestiones y actividades derivadas del desempeño político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas (…). (pp. 28-29)

A partir de aquí y para responderse a la interrogante sobre "quién ejerce y cómo se practica el gobierno institucional y la conducción superior de las Fuerzas Armadas" en estas cinco dimensiones claves que configuran "las esferas básicas de toda política institucional de defensa nacional y, en su marco de toda política militar" (pp. 28-29); señala que esto será posible únicamente, con la instauración de una modalidad de "gobierno civil democrático" en la cual, a diferencia de lo ocurre con otras modalidades como la del "dominio militar" o la del dualismo civil-militar" (p. 30); será posible establecer lo que para Anzelini, et al. (2017), constituye el "gobierno político de la defensa".

Planeamiento de la defensa

Recuerda Martinotti (2009) que el fin específico de la política (lograr el bien común), busca proporcionar además de concordia y prosperidad, seguridad; pero hace notar que esta seguridad alude no solo a las generaciones presentes sino y sobre todo, a las que vendrán. Esta primera aproximación temporal determina la necesidad de que los instrumentos que buscan —a través de sus mecanismos propios—, alcanzar dicha seguridad, como es el caso de la defensa; deban ser planificados de forma estratégica para "ponerse en marcha".

La puesta en marcha de los medios, dice este autor, es un problema del método, pero advierte que hay que estar claros de que "la acción es hija de la acción y no del procedimiento", esto significa por una parte que, en el caso de la defensa, sus objetivos deben direccionar los esfuerzos hacia el logro de la seguridad porque "el verdadero éxito político se mide siempre en relación a la meta" (p. 21).

Por otra parte, dicha frase expresa que, al ser la política por sobre todo una acción y como tal constituye "una disposición inteligente y juiciosa de los medios y no un simple desarrollo mecánico de los datos" (p. 216); poner en ejercicio los medios no se trata simplemente de programar lo que se decide en un documento llamado "plan", sino de lograr —bajo un criterio de eficiencia— el mayor rendimiento con los menores recursos posibles.

Además, aclara que disponer del mejor método para poner en movimiento los medios, no basta para que la acción sea eficiente y eficaz, si quien debe hacerlo no detenta la autoridad necesaria para ello o, si aun teniéndola, no tiene la suficiente capacidad para saber que en el entorno que se pretende actuar, prima la incertidumbre y es fundamental captar los cambios para ajustar las decisiones y por ende las acciones a desarrollar.

Roth-Deubel (2017) señala que se está frente a una política pública cuando "instituciones estatales, gubernamentales o públicas asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido problemático o insatisfactorio" (p. 37). El autor distingue cuatro aspectos importantes que caracterizan una política pública: "1) implicación de un gobierno o de una autoridad pública; 2) percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; 3) definiciones de objetivos y; 4) proceso" (p. 37).

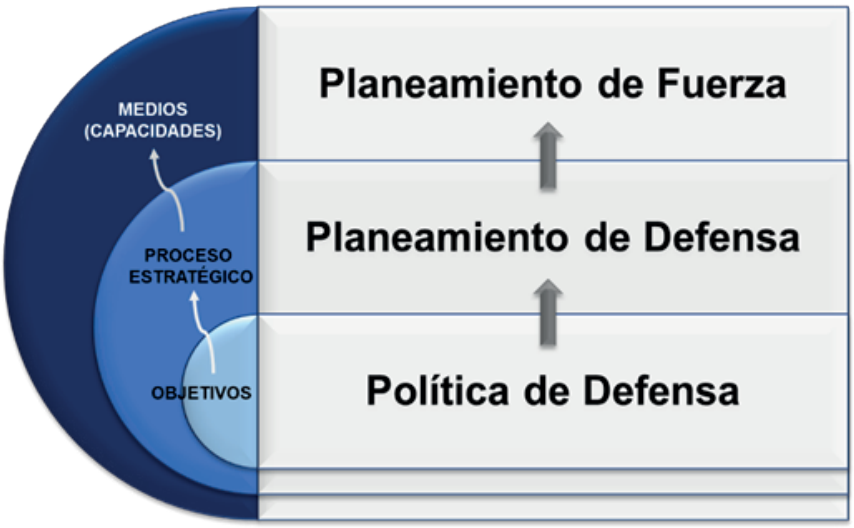
Estos aspectos configuran de alguna manera el planeamiento de la defensa. En primer término, al atribuirse como se viene recalcando, la responsabilidad de la defensa nacional al Estado representado en sus máximas autoridades; segundo, porque antes de determinar las formas y medios de solucionar los problemas, hay que identificarlos y la manera de hacerlo es analizando el entorno de seguridad presente a partir de los antecedentes históricos, para de esta manera, poder proyectar su evolución futura.

Una vez delimitados los problemas y como tercer momento, se deben establecer los objetivos que se irán alcanzando en diferentes horizontes temporales, cuyo logro propenderá a satisfacer esas necesidades de seguridad insatisfechas; finalmente, una vez determinado el "qué" a través de los objetivos; se delineará el "cómo" y el "con qué", que constituye propiamente el arte de la estrategia para lograr los objetivos planteados por la política.

El proceso de planeamiento de la defensa constituye el corazón de la política de defensa y decanta ya en el ámbito puramente militar, en el planeamiento de fuerza, tal como se observa en la figura 22. El planeamiento de la defensa, que es de responsabilidad eminentemente política en su decisión y política-técnica[25] en su diseño y desarrollo, es definido de múltiples maneras.

Figura 22

Proceso de planeamiento de la Defensa.



Nota. Tomado de: *Estudio sobre el Proceso y Modelo de Gestión y Planificación de la Defensa para el Desarrollo de Capacidades*, (p. 27), por Argoti, M., (31 de octubre de 2022). https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

[25] Lo técnico en este caso, no solo se refiere a lo militar, sino a otros campos que deben estar inmersos durante todo el proceso de diseño y desarrollo en los diferentes horizontes estratégicos, como por ejemplo el área de la economía y las finanzas.

Bajo el criterio de Colom (2017), que rescata las concepciones de Hays et al., 1997 (citado por Colom, 2017), respecto de que la política de defensa constituye "la dimensión de la seguridad nacional encargada de determinar los fines, identificar los objetivos y articular los medios necesarios para la defensa" (p. 48); comparte con Arteaga y Fojón (2007), la definición que dan sobre el planeamiento de la defensa y a partir de ahí lo define como:

> …un proceso que engloba la identificación de los principales riesgos y mayores amenazas que pueden afectar a la seguridad nacional, la definición de los objetivos de seguridad y defensa del Estado y el desarrollo de una estrategia político-militar que dote a la nación de los medios y las capacidades bélicas más adecuadas para el eficaz desempeño de sus funciones. (p. 48).

En esta explicación se puede destacar el camino a seguir en este proceso: primero, está el análisis del entorno del que se derivarán aquellos riesgos y amenazas a la seguridad planteadas en términos de futuro, en función de la necesidad de enfrentarlas; en segundo lugar se determinarán los objetivos que deben vincular los niveles de seguridad y defensa nacionales, y a partir de ahí, como tercer momento, las formas de la estrategia "político-militar" que buscarán, en función del empleo que se le dará al instrumento de la defensa, las capacidades que esta requiera para materializar las acciones presentes y sobre todo futuras.

Si se parte de esta explicación, se notará que en el corazón de este proceso están las capacidades, pues sin estas, y haciendo el recorrido de manera inductiva, no se podrá activar el instrumento de la defensa a través de las estrategias de empleo, lo que impedirá el logro de los objetivos que buscan revertir un entorno de seguridad presente, y sobre todo futuro que en el análisis se presenta inaceptable para satisfacer las necesidades de seguridad que la sociedad espera que el Estado lo haga.

Conforme la reflexión que hace Lora (2013), la intención del planeamiento de la defensa es conseguir las capacidades que se requieran para estar en condiciones de lograr los objetivos planteados por la política, aplicando para ello una estrategia seleccionada, y para lograr materializar esto, es necesario planear o diseñar la fuerza que se necesita.

Las capacidades son mucho más que elementos materiales, ya que constituyen bajo una amplia acepción, "habilidades para…". Una habilidad según la Real Academia Española (2024), es la "capacidad y disposición para algo",

e incluye dentro de sus sinónimos: "disposición, aptitud, competencia, experiencia, cualidad". García-Sieiro (2006) identifica una capacidad en el ámbito militar, como:

> …el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas. (p. 38)

Como se puede apreciar, una capacidad no es solamente un conjunto de elementos materiales (armas, equipos, infraestructura); sino que incluye sobre todo al factor humano, sus conocimientos, habilidades y destrezas obtenidos a partir de procesos de formación, perfeccionamiento, entrenamiento y capacitación permanente; así como el aspecto normativo que abraza aspectos legales, doctrinarios y valórico. La suma de todos estos aspectos que se conocen como factores de capacidad o capacidades transversales permite el logro de las capacidades requeridas para activarlas a través del empleo en busca de los grandes objetivos de la defensa que coadyuven a la seguridad deseada.

Para desarrollar las capacidades a través del proceso de planeamiento de la defensa, que como se expresó, constituye un el aspecto central de la política de la defensa, además del necesario control civil; existen un sinnúmero de modelos o métodos que se deben aplicar en función de la realidad y la necesidad específica de cada país y que se muestran en la figura 23.

Figura 23

Modelos alternativos para el planeamiento de la defensa

Enfoques	"Impulsores"	Fortalezas	Dificultades
Descendente	Intereses Objetivos Estrategias	Acento sistemático en los fines Integra herramientas de poder Descriptores aportan enfoque	Las restricciones se consideran más tarde Posiblemente inflexible Falta de detalle acerca de la fase de ejecución
Base-Cima	Capacidad existente	Enfoque actual práctico Enfatiza el mundo real Mejora las fuerzas existentes	El presente prevalece sobre el futuro Descuida la creatividad de largo plazo Descuida un visión integrada global
Escenario	Situaciones específicas	Enfoque tangible Alienta prioridades Dinámico-Trata bien el tiempo	Mundo impredecible Puede adquirir "vida propia" Perspicacia limitada en línea del tiempo más larga

		[illegible]	
Amenazas y vulnerabilidades	Riesgo Adversarios Propios puntos débiles	Se concentra en posibles adversarios Enfoque amplio y específico Enfatiza las capacidades de la fuerza	Identificación contenciosa Reactivo Prefiere los datos cuantitativos
Competencias centrales y misiones	Funciones	Prioriza las competencias centrales Maximiza las fortalezas Explota las debilidades de otros	Puede conservar capacidades obsoletas Puede ignorar los objetivos de niveles más altos Tiende a suboptimizar
Con base en las capacidades	Desafío operativo	Acento específico en el problema militar Acento en los conceptos operativos y las capacidades conjuntas Enfoque conjunto	Exceso de énfasis en los desafíos actuales Determina la combinación deseada pero no el nivel de las fuerzas
Cobertura	Minimizar el riesgo	Espectro total de capacidad Confronta un futuro incierto Busca equilibrio y flexibilidad	Subestima las propias fortalezas Exagera las capacidades de otros Muy costoso
Tecnología	Sistemas dominantes	Acentúa el conocimiento Fomenta la creatividad Crea un aprovechamiento militar	Se arriesga a grandes costos para obtener pequeñas ganancias Puede subvalorar el factor humano Puede desequilibrar la estructura de fuerza
Fiscal	Presupuesto	Defensa vinculada a la economía Exige que se establezcan prioridades Alienta la disciplina fiscal	Puede generar necesidades con insuficiencia presupuestaria Tiende a crear un gasto cíclico Lleva a una "participación justa"

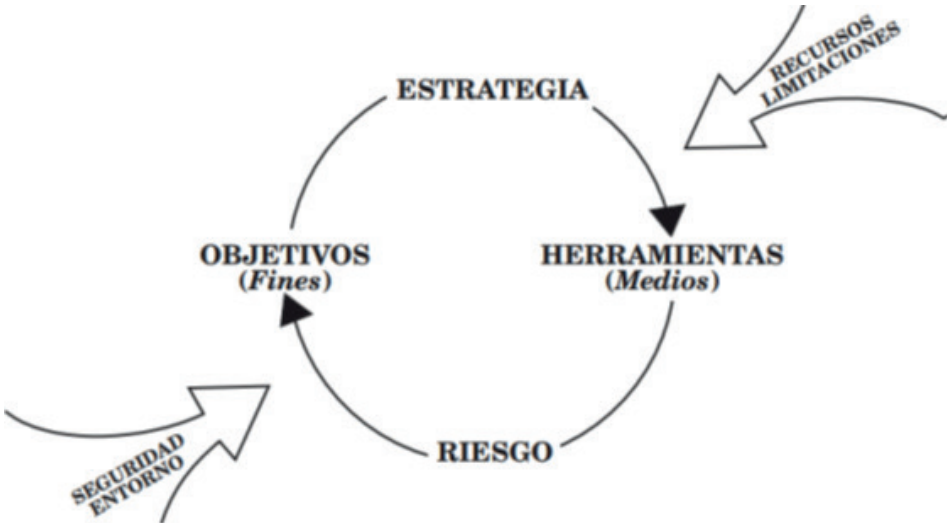
Nota. Tomado de *The Art of Strategy and Force Planning*, (p. 125), por Bartlett, Holman y Somes, 1995.

Cada modelo de planeamiento tiene características particulares impulsores, fortalezas y debilidades, pero en todos los casos debería buscar un equilibrio entre la necesidad y la disponibilidad de recursos, en el marco de un entorno estratégico definido. La decisión respecto del modelo que asuma un país es una decisión estrictamente política, al margen de que sea acompañada de las necesarias recomendaciones técnicas.

Es una responsabilidad política la posibilidad de que, al establecer de forma equívoca el modelo, y a partir de ahí los grados de ambición de los objetivos y/o al desarrollar los medios que requiere la estrategia para alcanzar los objetivos en un contexto de in-seguridad planteada por las amenazas y de recursos limitados, se generen riesgos de alta dimensión dadas las implicaciones que tiene la defensa de una nación; dinámica que se puede ver en el "Método de Desarrollo Estratégico de Bartlett" de la figura 24.

Figura 24

Surgimiento del riesgo a partir del desequilibrio entre los componentes del proceso estratégico del planeamiento de la defensa



Nota. Tomado de *The Art of Strategy and Force Planning*, (p. 125), por Bartlett, Holman y Somes, 1995.

Se recalca que es política la responsabilidad en cuanto a la selección del modelo, como del diseño e implementación del mismo a plazos medianos y largos; esto es así porque de la posibilidad que dicho modelo se materialice o no, o se lo haga parcialmente, se desprenderán los riesgos (ver figura anterior), respecto del valor que protege la defensa (la supervivencia); riesgos que siempre deberán ser asumidos por el nivel político, a cuenta que la defensa nacional es su responsabilidad.

Conducción política y planeamiento de la defensa en Ecuador

Se visualizan dos puntos de inflexión para tratar estos temas de forma general en Latinoamérica y de manera específica en el Ecuador, en primer término, los impactos que el período de la Guerra Fría tuvo en los procesos políticos y específicamente en el manejo de los ámbitos de la seguridad y de la defensa en los de la región.

Estos efectos surgieron de la mano de la ya abordada "Estrategia de Contención" planteada por los Estados Unidos; de la difusión y aplicación de la

llamada "Doctrina de Seguridad Nacional"; así como de lo ocurrido posteriormente —como consecuencia de lo primero— y ya superada esta contienda, con la irrupción de la "tercera ola democratizadora" que se extendió a lo largo de esta parte de América.

Al igual que en la casi totalidad de los países latinoamericanos, durante la confrontación Este-Oeste se pudo notar de manera preminente —con claras especificidades en cada país— la aplicación de dos de las tres modalidades típicas adoptadas para el relacionamiento entre civiles-militares y que analiza Sain (2010). Por una parte, la de "dominio militar" que se pone en ejecución en un régimen militar autoritario y, por la otra, la del "dualismo civil-militar", que es una forma intermedia, pero que se da en un régimen democrático (ver figura 25).

Figura 25

Modalidades de relaciones civiles-militares en función del tipo de régimen político vigente



Nota. Tomado de *Los votos y las botas*, (p. 31), por Sain, M. F., 2010.

La modalidad que se aplique es una cuestión crítica debido a que, como se vio, a través de esta se llevan a cabo los cinco procesos de los que se trató en páginas previas, y que impactan de forma directa en la posibilidad de generar el "gobierno político de defensa" desarrollado por Anzelini et al. (2017). Con ello, todos los aspectos esfuerzos que resume la política militar para garantizar el control civil, se desvanecen bajo la primera modalidad y se debilitan bajo la del dualismo militar.

Además, y en función de lo que define el diseño de una política de la defensa, los puntos relacionados con todo el proceso que orienta el análisis del entorno y a partir de ahí la priorización de objetivos, estrategias, diseño y desarrollo de capacidades para el empleo del instrumento militar en función

de la designación de los objetivos; se orientan en mayor o menor medida a las preferencias militares.

Estas circunstancias tuvieron diferentes matices en cada uno de los países de la región. En Ecuador durante este período, la gestión de los gobiernos militares se caracterizó por tener un enfoque progresista, en especial el del General Rodríguez Lara, que al conducir la seguridad y defensa bajo esta mirada, incluso se llegó a privilegiar por sobre el Estado como objeto de la seguridad, al ser humano y a las comunidades, lo que puede considerarse como un hito con visión prospectiva de lo que luego se generalizó bajo los conceptos de la seguridad humana y la seguridad multidimensional.

Al mismo tiempo se pudo evidenciar el interés de lograr el equilibrio deseado entre la seguridad y el desarrollo, dando un fuerte impulso en el caso del primer aspecto, al fortalecimiento de la defensa, dado que para entonces y a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, estaban como temas prioritarios de la agenda de defensa los diferendos limítrofes entre Estados, en este caso, el de la disputa territorial entre Ecuador y Perú.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) destaca en su artículo 3, como una de las responsabilidades "primordiales" del Estado, "garantizar y defender la soberanía nacional", asignando este deber en el artículo 147 al presidente de la República, disponiéndole además la responsabilidad de "(…) ejercer la dirección política de la defensa nacional". El artículo 261 de la Carta Magna insiste además, en el hecho de que el Estado central tendrá competencia exclusivas sobre: "(…) la defensa nacional, protección interna y orden público"

Así mismo, se reconoce en el artículo 158 que, para esto, las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la "defensa de la soberanía y la integridad territorial", sin que esto impida, según lo dicta el artículo 162, "participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo a la ley".

Estas disposiciones que de alguna manera reflejan la superposición de la política, han sido replicadas por el Ministerio de Defensa (2018) en la Política de la Defensa Nacional, en la que se concibe a la defensa como un bien público y por tal motivo, y bajo una concepción ampliada de defensa "nacional" y no únicamente "militar", expresa que obliga a la participación de todas las instituciones del Estado, actores no estatales y a la sociedad en su conjunto, para hacer frente a situaciones que puedan afectar los intereses nacionales.

El Libro Blanco también reconoce la criticidad de la defensa al enfocarse en la protección de aquellos aspectos ligados a la supervivencia del Estado nacional, y pone en relieve cuando hace alusión a la "dirección política de la defensa nacional" (p. 67), el reconocimiento de que la defensa nacional constituye parte del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, como efectivamente lo dispone la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2008) y lo ratifica la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (2023).

De esta forma, se puede entender que no solo la defensa, sino todos los ámbitos de la seguridad que incorpora esta última ley en su artículo 12; "defensa; seguridad ciudadana protección interna y orden público; prevención; gestión integral de riesgos y; gestión penitenciaria"; son imposibles de garantizarse por parte del Estado, por ende, del gobierno y de las instituciones responsables, al margen de dicho sistema.

En cuanto a lo que representa la política de defensa, según fue abordado anteriormente, en el Libro Blanco se abordan todos algunos de esos ámbitos que deben ser regulados en el nivel político, a través de los objetivos planteados, los mismos que son:

1. Ejercer el control efectivo del territorio nacional: continental, insular, espa¬cios acuáticos y aéreos; así como de la infraestructura y recursos de las áreas estratégicas.
2. Apoyar a las instituciones en la protección de la población en sus derechos, libertades ante graves situaciones de conmoción interna y de situaciones de desastre.
3. Fortalecer las capacidades estratégicas conjuntas de las Fuerzas Armadas que sean indispensables para mantener una capacidad de disuasión y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.
4. Contribuir a la cooperación internacional de conformidad con los intereses nacionales y la política exterior del Estado.
5. Contribuir al desarrollo nacional mediante actividades de cooperación inter-sectorial, investigación e innovación en las industrias de la defensa (p. 66).

Estos aspectos resaltados en las normas constitucional y legales, así como la misma declaración que se hace en la política de la Defensa 2018, respecto a que la construcción de la defensa "se aborda directamente desde la relación

civil-militar, como elemento esencial del proceso de diseño de la política en el ámbito específico de la defensa fortaleciéndose su utilidad en la medida de su contribución a la gobernabilidad del Estado" (p. 25); dan cuenta de un predominio civil, así como de la preeminencia de la conducción política en los asuntos que atañen a la defensa, entendiendo que de esta manera se configuraría un "gobierno político de defensa".

Pero, a pesar de lo anterior y haciendo valer el rol de la política y su practicidad, aún falta un buen trecho que recorrer para enfrentar desafíos que en el país son comunes a los vigentes en otros, como en la Argentina, donde existen situaciones que desde hace más de una década motivan los esfuerzos de los investigadores para proponer un cambio en la actitud respecto de la defensa, en los decisores políticos y también en la sociedad. Estos desafíos llegaron de la mano de la tercera ola democrática, que puso en emergencia el tema del control civil sobre los militares.

Desde tiempo atrás Battaglino (2018) viene analizando para el caso argentino, lo que el mismo denomina como los "fundamentos olvidados de la política de defensa", y que alude a la necesidad de superar el debate vigente entre aquellos que se concentran en el problema del "control civil" y los que ponen más énfasis en la reconstrucción de las capacidades de la defensa; sin que esto signifique que los temas mencionados deban ser borrados de las agendas de discusión.

Este investigador propone que debe volverse la mirada sobre lo que piensa, es la causa de la situación por la que viene atravesando la defensa en su país y que gira en torno al "desinterés político por las cuestiones de la defensa" (p. 78). A partir de la descripción de esta preocupación, Battaglino identifica y desarrolla los factores que piensa deben ser tratados para modificar esta actitud que dice es nociva para el país.

El nivel de interés que se le dé (o no) a la defensa está relacionado con el hecho de que se da por sentada de forma automática su importancia, con lo cual deja de recibir la permanente atención que requiere. Lo que se pretende evidenciar es que existe una "naturalización del interés por la defensa", que precisamente es lo que produce un efecto contrario al evitar que los políticos la tomen en cuenta. A este efecto se lo explica bajo tres supuestos conceptuales; primero, que los argumentos que dan por sentada la importancia de la defensa no aportan a su priorización, ya que dicha importancia no es similar para todos los Estados y cambia en función de las circunstancias históricas.

En segundo lugar, el término defensa es polisémico, y como tal, tiene diversas interpretaciones, aunque la más recurrente es la que le relaciona con la cantidad de armas que se dispone. Por último, las definiciones que se le asignan a la defensa no son neutrales, y esto hace que las amenazas, las misiones, capacidades que se pretendan desarrollar, y por ende, los recursos que se le asignen a las Fuerzas Armadas, estarán en función del concepto vigente.

Esta cuestión es manifiesta en el Ecuador, quizá por ello se piensa que la defensa es un sinónimo de Fuerzas Armadas, lo que, además de ser un equívoco, hace que las demás instituciones que deben conformar el sistema de defensa que se planteó anteriormente, y la propia ciudadanía eludan las responsabilidades que tienen para propiciarla.

Esta situación tiene un impacto directo en las relaciones civiles militares en lo que respecta a la política militar y por ende, a la política de defensa, es decir, que inciden sobre el control civil y también en la preminencia política sobre los aspectos fundamentales que configuran la defensa y lo militar; por ende, es posible afirmar que en el Ecuador no puede hablarse en toda la extensión de su significado de un gobierno político de la defensa.

Conclusiones

Al margen de la necesidad de analizar la manera en que se fueron gestando los procesos de intercambio entre los militares y los políticos en la antigüedad, y sin dejar de reconocer los aportes que los pensadores de aquella época sumaron tanto al entendimiento del problema como a la configuración de diversos planteamientos de solución, la formación del Estado moderno es un buen momento para empezar a entender cómo las relaciones civiles-militares se estructuran en la actualidad.

No puede pensarse que esta problemática es similar en todas las sociedades, y sin negar que puedan existir aspectos comunes, la historia reciente y pasada que les tocó experimentar a cada país de forma particular, las peculiaridades de los regímenes políticos anteriores y vigentes, y el nivel de madurez que hayan alcanzado dichas sociedades, marcan algunas especificidades que vuelven más tensas o más fluidas estas relaciones.

Los procesos históricos vividos en las diferentes etapas de conformación de lo que hoy constituye Latinoamérica no permitieron que se genere la cohesión

deseada por los próceres de la independencia. Los rastros que dejó la colonia han trascendido en el tiempo y, finalmente, se impusieron generando en el epílogo una gran diversidad cultural que impide que se piense a esta zona del mundo de manera unívoca.

Los militares desde la independencia y a lo largo de la época republicana han sido protagonistas en los eventos y consecuencias que han dado forma a la conformación de los diferentes Estados latinoamericanos, sin embargo, es durante la Guerra Fría donde su rol resalta y muestra sus alcances. Los efectos de esta participación fueron tan profundos que aún hoy prevalecen ciertas desconfianzas que no permiten que las relaciones entre estos actores y los civiles terminen de zanjar las diferencias y favorezcan una convivencia que facilite la conducción de los Estados.

Quizá por ello es que se ha teorizado tanto sobre el relacionamiento entre civiles y militares en esta zona y aún a pesar de esos esfuerzos, no se ha logrado aterrizar en explicaciones y proyecciones absolutas sobre el tema, más por el contrario, los estudiosos no dejan de sorprenderse frente a la forma en que esta situación va produciéndose y modificando permanentemente en su recorrido.

En el caso de Ecuador, la construcción de la República desde sus inicios ha estado marcada de manera decisiva por la presencia militar. Es posible que dichas circunstancias tengan que ver más con el recorrido político vivido con sobresaltos y abusos a lo largo este período, que con las intervenciones legitimadas y exitosas como podrían juzgarse la de la Revolución Juliana de 1925, y la que más recientemente elevó al rango de presidente al General Rodríguez Lara, que condujeron los destinos de la nación por un derrotero completamente distinto a los transitados por otros países de la geografía regional, en una época por demás convulsa.

Las evidentes y frecuentes intervenciones de los militares en las múltiples crisis que ha experimentado el Ecuador, se deben en mucho también, a la forma en que se organizó y estructuró el Ejército a inicios del siglo veinte de la mano del liberalismo alfarista. Esa formación dogmática de alguna forma generó un compromiso con los destinos de la nación que también ha sido bien visto por los ecuatorianos en función de los resultados que se han producido.

El proceso histórico experimentado en nuestra realidad parece ser definitivo, respecto de la manera cómo se han establecido las relaciones entre civiles y militares en el país, e incluso la forma en que se desarrollan en la actualidad; al igual que justifican el alto nivel de reconocimiento que a lo largo de estos mismos años han recibido las Fuerzas Armadas por parte de la población.

En todo caso, luego de trascurridas las diferentes crisis políticas que mostraron cierta influencia de la institución militar sobre las decisiones en la conducción del Estado, se ha desarrollado una actitud de subordinación, lo cual se puede evidenciar en los diferentes instrumentos legales y de planificación que se han expedido como la Política de Defensa 2018, donde de alguna manera se puede notar la intención de configurar una política de defensa y militar, y por ende, de un gobierno político de defensa.

Si bien es cierto que el régimen democrático es el que debe primar en la conducción de los Estados; no es menos verdad que esa posibilidad debe cultivarse de forma permanente para legitimarla desde las sociedades. La intervención de los militares en los ámbitos que no les compete, debe dejar de ser la principal preocupación de los políticos que más bien tienen que orientar sus esfuerzos al logro del bien común, al margen de sus intereses particulares y partidistas.

Para ello, la forma de hacer política debe mejorar y a la par, la profesionalización de los militares como la manera más adecuada de provocar un control objetivo, puede ser el camino que evite que en el futuro las Fuerzas Armadas se vean obligadas a involucrarse en la definición de las crisis políticas pues con ello, el principal afectado en el propio Estado incluida la institución militar la nación en su conjunto. Quizá ya va siendo hora de que la misma sociedad vaya alcanzando su madurez política que se evidencie a través de una participación más destacada y patriótica lo cual hace necesario un crecimiento en su cultura política.

La defensa y la seguridad comparten espacios en cuanto la segunda tiene un valor instrumental para el logro de los objetivos que plantea la primera, pero aun cuando la defensa está referida a aspectos vinculados a la supervivencia del Estado y que esto represente un valor supremo, es necesario reconocer que este no es el único instrumento con que el Estado cuenta para alcanzar sus fines.

La defensa debe someterse a los designios políticos, pues es la política la que fija los objetivos y debe garantizar los medios para alcanzarlos a través de la implementación de una estrategia. La defensa entonces no es un fin en sí mismo y ello supone la necesidad de que exista una supremacía política sobre la defensa y por ende sobre lo militar.

Para ello debe implementarse una política de defensa y una política militar acorde a la necesidad presente y futura, que permitan configurar lo que se ha

denominado como "gobierno político de defensa"; de esta manera se garantiza, no solo un control civil efectivo; sino y sobre todo, se dará el soporte que requiere el sector para cumplir sus objetivos que permitirán que la seguridad y por ende el desarrollo se alcancen de manera debida y articulada.

Un aspecto central de la política constituye el planeamiento de defensa que, a partir del establecimiento de niveles de ambición, admitirá diseñar y desarrollar las capacidades necesarias para cumplir las misiones impuestas a cada uno de los actores del sistema y en especial a las Fuerzas Armadas, pues sin las capacidades requeridas, no será posible alcanzar los fines propuestos y esto, materializará un riesgo que debe ser asumido por la política.

El logro de la seguridad como un componente crítico del fin específico que debe orientar la acción política hacia el bien común, a través de instrumentos como el de la defensa, no es un hecho; por ello es fundamental desde la academia hacer todos los esfuerzos necesarios que contribuyan en el sentido, primero, de lograr en la comunidad un entendimiento claro de lo que es la política y de la importancia que tiene la seguridad y la defensa para proteger los intereses y valores superiores de la nación; y segundo, a partir de ese entendimiento buscar influir en la manera en que los políticos conducen nuestros destinos, obligándolos a someterse a ese ethos político que se ha ido desvaneciendo con el pasar del tiempo.

En el presente, y dada la crítica situación que viven las sociedades frente a la inseguridad que provocan una diversidad de actores; lo apropiado es enfocarse en cumplir el rol que le corresponde a cada esfera, elevando los desempeños y actuando con honestidad. Son los políticos quienes deben tomar las decisiones para la conducción del Estado, pero estas deben hacerse pensando en el bien común.

Hoy ya no caben esas suspicacias que entorpecen el ejercicio de la política y la actuación de las fuerzas militares. El ambiente de desconfianza entre políticos y militares tienen que superarse; los temores de una toma del poder ya no caben por diversos motivos incluso de orden externo al propio Estado.

La participación de los militares es necesaria no solo como un fundamental instrumento para alcanzar los fines de la política, sino para emitir sus recomendaciones sobre las decisiones políticas que se asuman para la conducción, pero lo importante es que, en los esfuerzos conjugados que se lleven a cabo, cada actor en el andarivel que le corresponde, siempre debe fijarse como el fin supremo el logro de la seguridad y el bienestar de los habitantes del país, lo que redundará en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

Tal vez haya llegado el momento en que cada uno de los actores responsables de la conducción del Estado en los diferentes niveles asuma su responsabilidad, tome las decisiones apropiadas y enmarque sus ejecutorias en función de la satisfacción de las urgentes necesidades de seguridad, paz y bienestar que demandan los ciudadanos, antes de buscar las formas de beneficiarse a sí mismos o a sus cercanos entornos. El nivel de importancia al que ha ascendido la seguridad y la defensa amerita un obligatorio, pero al mismo tiempo urgente cambio en la forma de cumplir los roles que corresponden a cada nivel de la conducción, y en la manera de interpretar la necesidad del control.

Si bien es cierto, como lo afirma Cohen (2003) en "Supreme Command" que el político es quien tiene la potestad de decidir en última instancia respecto de los temas de seguridad y defensa, al margen de si considera o no las recomendaciones de los expertos militares, no es menos cierto que, ante la paulatina pérdida de la responsabilidad política de dirigir los esfuerzos hacia el bien común, se sobredimensionen las preocupaciones sobre una hipotética insubordinación de los militares, lo cual se ha desvanecido con el tiempo, mientras sus propias acciones en determinados casos suelen buscar favorecer intereses personales o de grupo. Es hora entonces de verse a sí mismos y a partir de ahí emprender el camino en busca del tan anhelado proyecto nacional de futuro.

Referencias

Agüero, F. (1999). Las Fuerzas Armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina. En R. Diamint (Ed.). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 69-104). Universidad Torcuato di Tella, Nuevohacer - Grupo Editor Latinoamericano.

Agüero, F. (1995). *Soldiers, civilians, and democracy: Post-Franco Spain in comparative perspective.* The Johns Hopkins University Press.

Albornoz, O. (5 de junio de 2015). *120 años de la Revolución Liberal: sus enseñanzas históricas. Conquistas y Limitaciones de la Revolución Liberal. Oswaldo Albornoz Peralta.* https://oswaldoalbornozperalta.blogspot.com/2015/06/a-120-anos-de-la-revolucion-liberal-sus.html

Albornoz, O. (1969). *Del crimen de El Elegido a la Revolución del 9 de julio de 1925*. Editorial Claridad.

Alda, S. (30 de julio de 2008). *La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina*. Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-participacion-de-las-fuerzas-armadas-en-los-proyectos-del-populismo-nacionalista-en-america-latina-dt/

Alexandre, L. (1985). *Política y poder en el Ecuador, 1830-1925*: pp. 17-54. Quinto Centenario, (7). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=80342

Álvarez, G., y Gómez, G. (2022). Fuerzas Armadas en orden interno: Normalización de la excepcionalidad chilena. *European Review of Latin America and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe,* (114), 115-135. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8741356

Amadeo, J. y Rossi, M. A. (2002). Platón y Aristóteles: dos miradas sugestivas en torno a la política. En CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Ed.). *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. (pp. 61-73). CLACSO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613124359/4rossi.pdf

Anzelini, L., Poczynoc. I., y Zacarías M. E. (2017). Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015). Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. https://www.academia.edu/32876010/Pol%C3%ADtica_de_defensa_y_pol%C3%ADtica_mi-

litar_en_Argentina_1983_2015_los_desaf%C3%ADos_del_planeamiento_estrat%C3%A9gico_a_tres_d%C3%A9cadas_de_la_recuperaci%C3%B3n_democr%C3%A1tica

Aristóteles. (1988). *Política*. Editorial Gredos, S. A.

Argoti, M., (2023). Análisis del Marco Legal Disponible para la Seguridad Nacional Integral, [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de mayo de 2023. https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Argoti, M., (2023). El Interés Nacional como Elemento Clave de la Seguridad Nacional, [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de enero de 2023. https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Argoti, M., (2023). Política y Estrategia de Seguridad Nacional (Marco Teórico), [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 28 de abril de 2023. https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Argoti, M., (2023). Estudio sobre el Proceso y Modelo de Gestión y Planificación de la Defensa para el Desarrollo de Capacidades, [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de octubre de 2022. https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Aron, R. (1987). *Pensar la Guerra*. Clausewitz, vol. I. La era europea. Instituto de Publicaciones Navales.

Aron, R. (1987). *Pensar la Guerra*. Clausewitz, vol. II. La era planetaria. Instituto de Publicaciones Navales.

Aron, R. (2009). *Sobre Clausewitz.* Ediciones Nueva Visión.

Aron, R. (1963). Paz y guerra entre las naciones. *Revista de Occidente* S.A.

Arteaga, F. y Fojón, E. (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Avilés, E. (s/a). Junta Militar de Gobierno. *Enciclopedia del Ecuador.* Accesado el 4 de abril de 2024. https://www.enciclopediadelecuador.com/junta-militar-de-gobierno/

Ayala-Mora, E. (2008). *RESUMEN DE HISTORIA DEL ECUADOR*. Corporación Editora Nacional.

Ayala-Mora, E. (2016). La represión arroísta: caldo de cultivo de la Gloriosa. En S. Cabrera-Hanna (Ed.). *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?* (pp. 19-49). Corporación Editora Nacional.

Barrachina, C. y Rial, J. (2006). *Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*. América La-

tina Hoy 42 (abril, 2006): 131-159. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804207

Barrachina, L. C. (2022). Reseña de Wolf Grabendorff (ed.) (2021). *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* 483 págs. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. ISBN: 978-958-8677-51-4. América Latina hoy. Revista de Ciencias Sociales (91), 165-167. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8732325

Bartlett, H., Holman, Jr., G., y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review Strategy*, 48(2): 114-126. https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol48/iss2/9

Bartolomé, M. (2021). *Serpientes y Terremotos. Apuntes sobre Seguridad y Defensa en el siglo XXI*. Círculo Militar.

Battaglino, J. (2010) La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En R. Gargarella; M. V. Murillo y M. Pecheny (Comps.) *Discutir Alfonsín*. (pp. 161-184). Siglo XXI.

Battaglino, J. (2010) La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7(2), 265-273. https://www.researchgate.net/publication/276917473_La_Argentina_desde_1983_un_caso_de_desmilitarizacion_del_sistema_politico

Battaglino, J. (2011) Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En A. Malamud y M. De Luca (Coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. (pp. 241-250). Eudeba.

Battaglino, J. (2018) Fundamentos olvidados de la política de defensa: Reflexiones a partir del caso argentino. *Defensa Nacional* (1), 77-98. https://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1631

Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia.* Instituto de Estudios Políticos de Madrid.

Bellinger, V. E. (1 de abril de 2019). *Introducing #Scharnhorst: The Vision of an Enlightened Soldier "On Experience and Theory"*. The Bridge. https://thestrategybridge.org/the-bridge/2019/4/1/introducing-scharnhorst-the-vision-of-an-enlightened-soldier-on-experience-and-theory

Benítez-Manaut, R. (2005). Las relaciones civiles-militares en una democracia: releyendo a los clásicos. *Revistas Fuerzas Armadas y Sociedad* 19(1): 153-168. https://vdocuments.mx/las-relaciones-civiles-militares-en-una-democracia-releyendo-a-los-.html?page=1

Bethell, L. (2012). Brasil y "América Latina". *Prismas* 16(1), 53-78. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-04992012000100003

Bobbio, N. (2016). *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores.

Bravo, K. (2018). Historia y Cultura. En Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. (Eds.). *REALIDAD NACIONAL Y GEOPOLÍTICA* (pp. 9-30). Universidad de Fuerzas Armadas ESPE.

Bravo, K. (2015). *Alfaro*. Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/10168/3/Alfaro.pdf

Bruneau, T. C. (agosto de 2001). *Ministerios de Defensa y Relaciones Cívico-Militares en Democracia*. Calhoun: The NPS Institutional Archive. Faculty and Researcher Publications. https://core.ac.uk/download/36735509.pdf

Bruneau, T. C. (2005). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19(1-2): 111-131. https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA485204.pdf

Bruneau, T. C. y Goetze, R. B. (2006). Ministries of Defense and Democratic Control. En T. C. Bruneau y S. D. Tollefson (Eds.). *Who Guards the Guardians and How* (pp. 71-99). University of Texas Press. Democratic Civilian-Military Relations.

Bustamante, F. (2006). Tensiones en la relación civil-militar en el ecuador del siglo XXI. *Universitas: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (1): 7-27. https://universitas.ups.edu.ec/index.php/universitas/article/view/3.2003.01

Cabrera-Hanna, S. (2016). Introducción. En S. Cabrera-Hanna (Ed.). *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?* (pp. 9-16). Corporación Editora Nacional.

Calderón, M. (2016). La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas. *Relaciones Internacionales*, 25(50), 171-186. https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2676/2493

Calvo-Albero, J. L. (2021). Relaciones civiles y militares: Más allá del control civil. Ejército de tierra español, 969, diciembre: 8-13. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8245160

Cartwright, M, (27 de marzo de 2018). Ancient Greek Warfare. *World History Encyclopedia*. https://www.worldhistory.org/Greek_Warfare/

Cartwright, M. (20 de marzo de 2018). Ancient Greek Government. *World History Encyclopedia*. https://www.worldhistory.org/Greek_Government/

Cartwright, M. (2 de diciembre de 2016). Praetorian Guard. *World History Encyclopedia* https://www.worldhistory.org/Praetorian_Guard/#google_vignette

Clausewitz. (2013). *De la Guerra*. Distal.

Cohen, E. A. (2003). *Supreme command: soldiers, statesmen, and leadership in wartime*. Anchor Books.

Colom, G. (2017). Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16). *Papeles de Europa*-Universidad Pablo de Olavide / Universidad Autónoma de Chile, 30(1): 47-68. https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/56335

Constitución del Estado del Ecuador de 11 de septiembre de 1830. Congreso Constituyente en Riobamba, a 11 de septiembre de 1830. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf

Constitución de la República del Ecuador de 31 de julio de 2008. Registro Oficial núm. 449 de 20 de octubre de 2008. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf

Coronel, V. (2016). La revolución Gloriosa: una relectura desde la estrategia de la hegemonía de la izquierda de entreguerras. En S. Cabrera-Hanna (Ed.). *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?* (pp. 75-94). Corporación Editora Nacional.

Cujabante-Villamil, X. A., Villalba-García, L. F., & Betancur-Montoya, M. A. (2023). Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 949-963. https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/1275

Decreto Supremo 275, de 8 de agosto de 1979, para codificar la Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial, núm. 892, de 9 de agosto de 1979. https://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Ecuador/EC_Ley%20de%20Seguridad%20Nacional.pdf

Desch, C. M (2001). *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*. The Johns Hopkins University Press

Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad* (278), 24-35. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/522669

D´Ors, E. (1921). *El Valle de Josafat.* Atenea. S.E.

Eissa, S., G. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos

caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(5): 171-191. https://core.ac.uk/download/pdf/234156417.pdf

Enciclopedia Significados, 2022). https://www.significados.com

Feaver, P. (1997). El Control civil en democracias pequeñas: la contribución de la ciencia política. En K. C. Zamora (Ed.). *Relaciones cívico-militares comparadas. Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias* (págs. 67-106). San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Fernández-Montesinos, F. A. (2013). La colaboración cívico militar. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional CESEDEN (Comp.). Documento de Trabajo 13/2016. Relaciones y colaboración cívico militar (pp. 8-44). Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET13-2016_Relaciones_y_colaboracion_civico_militar_Ferreiroa-Saldana.pdf

Fernández-Rozas, J. C. (2005). El Código de Napoleón y su influencia en América Latina: reflexiones a propósito del Segundo Centenario. *El Derecho Internacional en Tiempos de Globalización*, 1(4), 151-190. https://www.researchgate.net/publication/39160038_El_Codigo_de_Napoleon_y_su_influencia_en_America_Latina_reflexiones_a_proposito_del_Segundo_Centenario

Fernández, Santillán, J. (Ed). (1996). *Norberto Bobbio el filósofo y la política* (Antología). Fondo de Cultura Económica.

Fitch, J. S. (1998). *The armed forces and democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press.

Franko, P. (2000). *La Economía de Defensa: Introducción*. Colby College. https://es.scribd.com/document/561820294/2-1-Franko-Economia-Defensa-Una-Introduccion-ESP

Freund, J. (2003). *¿Qué es la política?* Editorial Struhart & Cía.

Freund, J. (1968). *La esencia de lo político*. Editora Nacional.

Fuente-Cobo, I. (10 de marzo de 2014). Fuerzas Armadas: ¿Polivalentes o especializadas? En Instituto Español de Estudios Estratégicos de España. Documento de Análisis 15/2014. IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA15-2014_FuerzasMilitares_PolivalentesoEspecializadas_IFC.pdf

García, B. (2018). ¿La gestión de la seguridad y la defensa en ecuador 2007-2017, bajo un nuevo marco ideológico y geopolítico. En L. Coorea-Vera. (Ed.). *Sociedad, Seguridad y Conflicto en américa Latina*. Editorial SIEC

(pp. 195-209). https://www.researchgate.net/publication/328227788_La_gestion_de_la_seguridad_y_la_defensa_en_el_Ecuador_2007-2017_bajo_un_nuevo_marco_ideologico_y_geopolitico

García, L. (2017). Independencias latinoamericanas: interpretaciones clásicas y nuevos problemas. En O. Barreneche y A. Bisso y J. Trisi-Melean (Coords.). *Historia de América latina. Recorridos temáticos e historiográficos: siglos XIX y XX* (pp. 13-24). Editorial de la Universidad de La Plata.

García-Covarrubias, J. (2011). Strategic Leadership in Defense. *Security and Defense Studies Review*, 12(1-2), 1-16. https://www.academia.edu/42574038/STRATEGIC_LEADERSHIP_IN_DEFENSE

García-Jurado. (2014). Maquiavelo y los condottieri. *Estudios políticos*, 9(32), 37-58. https://doi.org/10.1016/S0185-1616(14)70580-3

García-Sieiro, J., M. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, 9(220), 38-43. https://www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2006/220.pdf

García-Valdés, M. (1988). Notas del Libro 1. En Aristóteles. *Política*. (pp. 43-85). Editorial Gredos, S. A.

Garretón, M. (1989). *La posibilidad democrática en Chile*. Flacso-Chile. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1430872

Gastaldi, S. y Eissa, S. (2021). Aportes teóricos. En Universidad de la Defensa Nacional (Ed.). *Planeamiento de la Defensa Nacional: la experiencia argentina* (2007-2013) (pp. 13-29). UNDEF libros. https://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1920

Gil, A. (21 de abril de 2018). *El mapa de Latinoamérica.* El Orden Mundial. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/que-es-latinoamerica/

Gil, A. (30 de julio de 2021). *El mapa político de América del Sur*. El Orden Mundial. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-politico-america/

González, F. (2002). Qa-si-re-u micénico y Basileús homérico. Continuidad y discontinuidad en la concepción griega de la realeza. *MINIUS X*, 2002, 71-94. https://www.academia.edu/1135724/Qa-si-re-u_mic%C3%A9nico_y_Basile%C3%BAs_hom%C3%A9rico._Continuidad_y_discontinuidad_en_la_concepci%C3%B3n_griega_de_la_realeza

Grabendorff, W. (2021). ¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina. En W. Grabendorff. (Ed.). *MILITARES Y GOBERNABILIDAD. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia-FESCOL (pp. xix-xxxv).

Grandes Momentos de la Historia. (2024). La Mare Nostrum: Cómo llamaban los romanos al mar Mediterráneo. https://gmhistoria.com/la-mare-nostrum-como-llamaban-los-romanos-al-mar-mediterraneo/

Guerra-Vilaboy, S. (noviembre de 1997). Etapas y procesos en la historia de América Latina. En F. García-Aguirre. (Ed.). *Cuaderno de Trabajo 2* (pp. 1-64). Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/iih-s-uv/20170608043740/pdf_473.pdf

Hamilton, M. (2020). Relaciones cívico-militares: Reflexiones críticas y multidimensionales para el hemisferio. *Seguridad, Ciencia y Defensa*, 6(6), 118-130.

Haro, E. (2015). Fuerzas Armadas, pretorianismo y calidad de la democracia: análisis comparado Ecuador-Uruguay [Tesis doctoral]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8905/8/TFLACSO-2015EPHA.pdf

Heller, H. (1942). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Huntington, S. P. (1995). *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano.

Huntington, S. P. (1995). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.

Huntington, S. P. (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Grupo Ediciones Paidós Ibérica, S. A.

Isaacs, A. (1993). *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92*. University of Pittsburgh Press. https://archive.org/details/militaryruletran0000isaa/page/n7/mode/2up

Janowitz, M. (1960). *THE PROFESSIONAL SOLDIER: A Social and Political Portrait*. The Free Press.

Jiménez, L., F. (2018). Maquiavelo, la guerra y el «soldado ciudadano». *Revista de filosofía open insight*, 9(15), 125-145. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-24062018000100125

Kohn, R. (1997). Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos. En K. C. Zamora (Comp.). *Relaciones cívico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias (América Latina)* (pp. 37-65). Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Krugman, P. y Welles, R. (2006). *Introducción a la Economía.* Microeconomía. Editorial Reverté, S. A.

Leal-Buitrago, F. (2022). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Ciencias Sociales*, (15), 74-87. https://journals.openedition.org/revestudsoc/26088

Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre del 2009. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009, última modificación el 9 de junio de 2014. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf

Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, de 28 de septiembre de 2009. Registro Oficial Suplemento, núm. 279, de 29 de marzo de 2023. Promulgada 7 de marzo de 2023. https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/SU279_2023.pdf

Lloyd, J. (30 de abril de 2013). Roman Army. *World History Encyclopedia*. https://www.worldhistory.org/Roman_Army/

Lora, M., F. (11 de febrero de 2013). Marco Conceptual de la Defensa y Seguridad: Teorías, Conceptos y Definiciones. [Clase 1 de la Cátedra Planeamiento de la Defensa]. Clase 52 del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, Estados Unidos.

Macías, E. (2009). *Historia del General del Ejército Ecuatoriano*. Centro de Estudios Históricos del Ejército-CEHE. https://cehist.mil.ec/images/2019/libros3/b.pdf

Macías, E. (2013). *Historia Resumida del Ejército Ecuatoriano*. Fascículo 4. Centro de Estudios Históricos del Ejército-CEHE. https://ejercitoecuatoriano.mil.ec/institucion/fftt/historia-resumida

Maquiavelo, N. (2008). *El Príncipe.* Gradifco.

Maquiavelo, N. (2007). *El Príncipe.* Losada.

Maquiavelo, N. (2011). *Del arte de la guerra*. Gradifco.

Maquiavelo, N. (1987). *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Alianza Editorial.

Martínez-Teixidó, A. (2001). *Enciclopedia del Arte de la Guerra*. Planeta.

Martinotti, H. J. (2009). *Teoría Política*. Editorial Struhart & Cía.

Merino, Álvaro. (17 noviembre, 2019). *Las dictaduras en América Latina desde 1945*. El Orden Mundial. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/dictaduras-en-america-latina/

Ministerio de Defensa Nacional (2006). *Actualización del Libro Blanco de la De-*

fensa Nacional. Ministerio de Defensa Nacional. https://oea.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf

Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Agenda Política de la Defensa nacional 2007-2011*. Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Agenda Política de la Defensa.* Ministerio de Defensa Nacional. https://issuu.com/micsecuador/docs/agenda_pol_tica_de_la_defensa

Ministerio de Defensa Nacional (2014). *Agenda Política de la Defensa* 2014-2017. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Agenda-Politica-Defensa.pdf

Ministerio de Defensa Nacional (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. "Libro Blanco"*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf

Moncayo-Gallegos, P. (2022). *Seguridad y Defensa.* Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.

Moncayo-Gallegos, P. (1996). Ensayos sobre Seguridad Nacional. s/e.

Navarro, L. (1991). Presentación. En L. Navarro (Coord.). *Historia de las Américas I* (pp. XI-XXIII). Alhambra Longman S.A.

North, L. (2006). Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil? Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, (26): 85-95. https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=50926007

Orquera-Polanco, K. (2020). La representación de la guerra del 41 en diario el comercio. *Textos y Contextos*, (21): 63-74. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9383416

Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'afers internacionals* (72): 161-180. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/129613

Pacheco, G. A. (2010). Las relaciones político-militares en democracia: los ministerios de defensa. *Security & Defense Studies Review* (10), 47-57. https://es.scribd.com/document/495413870/S6-3-Pacheco-Las-Relaciones-Politico-Militares-en-Democracia-Los-Ministerios-de-Defensa-ESP

Pastrana-Buelvas, E., y Vera, D. (2022). Las relaciones cívico-militares en Colombia en la trayectoria de la pandemia. Un balance con contrastes. En S. Namihas y F. Novak (Coords.). *Relaciones Civil-Militares en la Región Sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, (pp. 13-54). Konrad Adenauer Stiftung. https://www.researchgate.net/

publication/369299182_Las_relaciones_civico-militares_en_Colombia_en_la_trayectoria_de_la_pandemia_Un_balance_con_contrastes

Paz y Miño, J., J. (2013). *LA REVOLUCIÓN JULIANA. Nación, Ejército y banco-cracia.* Tercera edición. Abya-Yala. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=abya_yala

Paz y Miño, J., J. (2013). *LA REVOLUCIÓN JULIANA EN ECUADOR* (1925-1931).

Pion-Berlin, D. (1995). Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur. *Revista de Ciencias Sociales*, (3), 119-155. https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1199

Pion-Berlin, D. (2008). Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. *Nueva Sociedad*, (213), 50-63. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3493_1.pdf

Pion-Berlin, D., & Trinkunas, H.A. (14 de octubre de 2009). Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America [Prepared for delivery at the Latin American Studies Association International Congress]. Rio De Janeiro, Brazil. https://www.resdal.org/experiencias/lasa2009-paper-pionberlin-trinkunas.pdf

Pion-Berlin, D y Arceneaux, C. (2000). Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America. *Armed Forces & Society*, 26(3), 413-436. https://www.researchgate.net/publication/240719091_Decision-Makers_or_Decision-Takers_Military_Missions_and_Civilian_Control_in_Democratic_South_America

Ramírez-Bacca, R. (2020). *Introducción a la historia de América Latina del siglo XX.* Editorial Universidad Tecnológica de Pereira.

Real Academia Española. (2024). *Diccionario de la lengua española*. https://dle.rae.es/

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. (2024). Latinoamérica. En *Diccionario panhispánico de dudas* (DPD) Recuperado el 24 de febrero de 2024. https://www.rae.es/dpd/Latinoam%C3%A9rica

Ribeiro, D. (2013). A América Latina existe? En Fundação Darcy Ribeiro (Comp). *Ensaios insólitos* (pp. 143-155). Editora UNB. https://fundar.org.br/wp-content/uploads/2021/06/ensaios-insolitos.pdf

Ribeiro, D. (2013). Tipologia política lLtino-Americana. En Fundação Darcy Ribeiro (Comp). *Ensaios insólitos* (pp. 156-188). Editora UNB. https://fundar.org.br/wp-content/uploads/2021/06/ensaios-insolitos.pdf

Rivas Nieto, P., Rey-García, P., & McGowan, N. (2021). La guerra fría, la seguridad nacional y el Estado militar en Sudamérica (1959-1980). Secuencia. *Revista de historia y ciencias sociales*, (111), 1-28. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319170182015

Rodríguez, L. M. (2018). ¿Existe América Latina? Reflexiones para una historia de la educación. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativo*, 48(1), 9-34. https://www.researchgate.net/publication/348665328_Existe_America_Latina_Reflexiones_para_una_Historia_de_la_educacion

Roth-Deubel, A. N. (2017). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y evaluación*. 12ª edición. Ediciones Aurora.

Sain, M. F. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina.* Prometeo libros.

Salvador Lara, J. (1994). *Breve historia contemporánea del Ecuador*. Fondo de Cultura Económica.

Sampay, E. A. (1961). *Introducción a la Teoría del Estado*. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L.

Scheetz, T., Pfurr, A. S., y Ansorena-Gratacos, M. (2015). *Manual de Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas. Una contribución a las bases conceptuales para la orientación de la política militar*. Nuevo hacer. Grupo Editorial Latinoamericano

Scheetz, T. (2011). *Teoría de la gestión Económica de las Fuerzas Armadas.* Escuela de Defensa nacional de Argentina, Documento de Trabajo No. 7. https://www.researchgate.net/publication/304783861_Teoria_de_la_gestion_economica_de_las_Fuerzas_Armadas

Schmidt, T. (2023). Control civil de las Fuerzas Armadas: ¿Una "ficción útil"? *MILITARY REVIEW* (Tercer trimestre)), 2-9. https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Q3-2023/Colonel-Todd-Schmidt/Schmidt-SPA-Q3-2023-UA.pdf

Schoy, M. (s/a). AND FATHER OF THE PRUSSIAN-GERMAN GENERAL STAFF. *Dokumen*. https://dokumen.tips/documents/general-gerhard-von-scharnhorst-mentor-of-general-gerhard-von-scharnhorst-mentor.html?page=1

Smith, R. (2006). *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. Penguin Books.

Sun Tzu. (2015). *El arte de la guerra*. Dama Editora.

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la elación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Uribe-Carreño, G. (2006). *Nicolás Maquiavelo. La conducta de los poderosos*. Panamericana Editorial

Vagts, A. (1967). *A History of Militarism. Civilian and Military.* The Free Press.

Valencia-Grajales, J. F., Marín-Galeano, M. S., & Beltrán-López, J. C. (2021). Las dictaduras en América Latina y su influencia en los movimientos de derecha e izquierda desde el siglo XX. *Revista Ratio Juris,* 16(32), 17-50. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3949137

Victoriano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: Una reflexión histórico política. Argumentos. *Estudios críticos de la sociedad,* (64): 175–194. https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/325

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad.* Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2014). *El político y el científico.* Ediciones Libertador.

Weeks, G. (2012). Civilian Expertise and Civilian-Military Relations in Latin America. *Latin America Policy*, 3(2), 164-173. https://pages.charlotte.edu/gregory-weeks/wp-content/uploads/sites/43/2012/11/Weeks_LAP2012.pdf

Welch: C. E. (1976). Preface. Civilian Control of the Military: Myth and Reality. En C. E, Welch (Ed). *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from the Developing Countries*. (pp. 1-41). State University of New York Press.

Welch: C. E. (1976). Two Strategies of Civilian Control: Some Concluding Observations. En C. E, Welch (Ed). *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from the Developing Countries*. (pp. 313-327). State University of New York Press.

Relaciones civiles-militares y conducción política de la defensa

Una aproximación al Ecuador desde la región latinoamericana

La defensa o lo militar, como suele adjetivarse a este ámbito, ha tenido a lo largo de los siglos un papel preponderante en la configuración y desarrollo de los Estados, e incluso en el de las sociedades preestatales. Su participación no se restringió únicamente a garantizar la supervivencia de las comunidades políticas frente a amenazas que provenían desde el exterior de sus dominios, sino que asumió —porque así se pensó necesario— un carácter omnipresente en la mayoría de las actividades, incluso en las más elementales que se llevaban a efecto en la cotidianeidad; esto, mientras se iban estructurando otras instancias que fueron asumiendo paulatinamente la diversidad de funciones que se requieren para la gestión estatal.

La defensa nacional constituye un bien que se materializa siempre como una función pública, y en ocasiones, como un servicio público. Bajo cualquiera de los dos criterios de empleo, su carácter es eminentemente instrumental, porque a través de este medio que es uno entre otros de los que dispone una nación, se busca ir concretando en un horizonte estratégico sin término, una parte de los objetivos de la seguridad.

El que este bien público lleve implícita una responsabilidad tan elevada, como es la supervivencia de un Estado y sus componentes, hace ineludible entender la manera en que se pone en marcha la conducción de la defensa nacional en los diferentes niveles, donde las Fuerzas Armadas asumen un protagonismo central. Esto último obliga a entender los intercambios y presiones que se presentan en las relaciones entre los actores civiles que asumen el rol político, y los militares que tienen como tarea, bajo ciertos lineamientos, transformar las decisiones políticas en hechos, en el marco de un ordenamiento democrático que busca como fin último el logro del bien común, entendiendo para esto, la particular dinámica que se presenta en Latinoamérica y en el Ecuador.

ISBN: 978-9942-652-28-7

ESPE
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA