

3. Guerra Fría, Junta Militar y Seguridad Nacional

César Montúfar

I

Entre finales de la década de los cuarenta y principios de los sesenta, en Ecuador confluyeron cuatro situaciones que por una década y media apuntalaron un cierto “orden” político, económico y social, inédito en la historia ecuatoriana del siglo XX. Estas situaciones fueron: estabilidad política en el contexto de una democracia electoral restringida a la participación corporativa de élites regionales; incremento del papel del Estado mediante la planificación y el “fomento” de actividades productivas; construcción de infraestructura y transferencia de recursos a sectores económicos específicos; acelerado crecimiento económico basado en el *boom* de las agroexportaciones bananeras; y un proceso de transición demográfica y urbanización.

Este “orden” sufrió una clara desestabilización a principios de los sesenta. A poco más de un año de gobierno, enfrentado al Congreso, Velasco Ibarra fue derrocado el 8 de noviembre de 1961. Los militares arbitraron su salida. Su sucesor, Arosemena Monroy, jamás logró tomar control de la situación y luego de un tumultuoso gobierno, fue depuesto por un golpe militar el 11 de julio de 1963. Habían pasado 25 años desde la última vez en que los militares ecuatorianos habían asumido el gobierno,¹ hecho para el cual tuvieron que ver algunos factores claramente presentes en los primeros años de la década de los sesenta. Puesto que no son el objeto de este artículo, solo los mencionamos telegráficamente. El primero fue la crisis económica y fiscal resultado del fin

1. La Junta Militar de 1963 tuvo un carácter institucional. Asumió el poder en nombre de Fuerzas Armadas, rompiendo el patrón de una dictadura militar personalista. La última dictadura militar en el Ecuador había concluido 25 años atrás cuando el general Alberto Enríquez Gallo entregó el poder a la Convención Nacional convocada por él mismo el 19 de agosto de 1938, que eligió a Manuel María Borrero como presidente interino. Alfredo Pareja Diezcanezo, *Ecuador: la república de 1830 a nuestros días* (Quito: Editorial Universitaria, 1979), 378-81.

del *boom* bananero. El segundo radicó en la desestructuración del sistema de hacienda, que precipitó una ola de movilización y lucha por la tierra que fue más allá del campesinado indígena e incluyó a sectores campesinos costeños. El tercer factor fue el grave conflicto político entre las élites gobernantes del país, exacerbado por el apoteósico triunfo de Velasco Ibarra en las elecciones de 1960.² Y el cuarto, la incorporación plena de toda la región a la Guerra Fría.

Si bien los tres factores desestabilizaron el orden imperante, considero que no son suficientes para explicar dos preguntas principales sobre el origen de la historia y su desenlace, a saber, por qué los militares ecuatorianos decidieron dar un golpe militar en julio de 1963 luego de 25 años de haberse mantenido alejados del gobierno; y por qué ejecutaron una agenda de reforma en lo militar, económico e institucional que pondría las bases de reconstitución del Estado ecuatoriano a futuro. Para responder estas preguntas es indispensable incluir al análisis el cuarto factor de orden internacional y que tiene que ver con los cambios ocurridos en las Fuerzas Armadas latinoamericanas y, por supuesto, ecuatorianas en el contexto de la inmersión de América Latina en la Guerra Fría. Esta tendencia se había ya decantado desde la aprobación en Estados Unidos del Acta de Seguridad Nacional de 1947 y los programas de asistencia militar hacia la región que se iniciaron en los mismos años cuarenta, pero se precipitó con advenimiento de la Revolución cubana en 1959.³ Desde entonces la región pasó a ser un terreno de batalla directo en la competencia geopolítica entre las dos superpotencias, minimizándose los grados de autonomía de los Estados latinoamericanos frente a la diplomacia y la política de seguridad de Estados Unidos. Sin embargo, y esto es lo importante, la “lucha contra el comunismo y el enemigo interno” en América Latina no solo implicó la instauración de dictaduras militares en varios países,⁴ sino el inicio de importantes procesos de cambio

-
2. Luego de haber arrasado en las elecciones de 1960, en las que obtuvo el 48% con cerca de 400 000 votos, Velasco Ibarra declaró nulo el Protocolo de Río de Janeiro. Se tensaron las relaciones con Estados Unidos ante la negativa de este, en tanto garante del Protocolo, a aceptar la tesis ecuatoriana. Se difundió un discurso nacionalista y antiestadunidense en amplios sectores del país. Velasco Ibarra se negó a romper relaciones con Cuba y abrió acercamientos comerciales con el bloque socialista. Su sucesor, Arosemena Monroy, continuó la misma línea hasta que en noviembre de 1962 fue forzado a romper con el Gobierno de Castro.
 3. Como antecedente, habría que anotar la intervención estadounidense en el derrocamiento de Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954.
 4. Entre 1962 y 1972, se produjeron en América Latina 21 cambios de gobierno con participación directa de las Fuerzas Armadas. Paco Moncayo Gallegos, *Fuerzas Armadas y sociedad* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador —UASB-E—/Corporación Editora Nacional —CEN—, 1995), 114. Por supuesto, el anticomunismo no fue solo un fenómeno exógeno. En el caso ecuatoriano, fue también una corriente interna accionada por grupos conservadores que actuaron en asocio con la jerarquía de la Iglesia católica. Roque

estatal y de reformas económicas y sociales, propugnadas igualmente desde el Gobierno de Estados Unidos y las organizaciones multilaterales de desarrollo que se crearon como parte del orden internacional de la segunda posguerra.⁵ En ese sentido, para algunos países como Ecuador, el matrimonio entre contrainurgencia y desarrollo se transformó en el boleto de entrada a la Guerra Fría.

Concebimos, por tanto, a los años que transcurrieron entre 1963 y 1966 como una coyuntura crítica⁶ en que se desataron cambios trascendentales en la historia del país. En particular, como lo analiza Roque Espinosa en este mismo volumen, se produjo la conformación de un nuevo tipo estatal que él denomina *Estado de seguridad*.⁷ En ese sentido, a manera de hipótesis en este artículo propondré que el

Espinosa, “La emergencia del Estado de Seguridad en el Ecuador, 1960-1980”, documento perteneciente a la base documental de la Comisión de la Verdad, Ecuador, 2018, 3-25.

5. César Montúfar, *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo* (Quito: UASB-E/CEN, 2000).
6. Identificamos como coyunturas críticas a aquellas en que se generan procesos fundantes, restauradores o creadores de un nuevo orden político. En ellas, conflictos políticos, económicos y sociales límite demandan de los detentadores del poder estatal decisiones extraordinarias o de excepción con el fin de resolver temporalmente las situaciones de crisis. Aquello genera cambios sustantivos en el Estado y su sistema de legitimación. César Montúfar, “Adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional (1979-1997)”, Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Repositorio, 2023, 14-5.
7. Sobre la calificación del Estado ecuatoriano como Estado de seguridad, Roque Espinosa realiza una reinterpretación del papel jugado por la Junta Militar de 1963-1966 y asegura que en los años sesenta el país asistió a la emergencia de un Estado de estas características. Su investigación desentraña la lucha política en dicha coyuntura destacando los llamados de la derecha política y la Iglesia católica para que los militares tomen el poder y detengan lo que percibían como una avanzada inminente del comunismo internacional en el país. Aquello colocó a la lucha contra el “enemigo interno” como la misión principal del Estado, situación ratificada con la expedición de la Ley de Seguridad Nacional de diciembre de 1964. De esta forma, al transformarse la seguridad interna en una tarea permanente y ordinaria del Estado, se generó una realidad institucional en dos registros: el uno, de instituciones abiertas y legalmente constituidas; y el otro, de instituciones subtendidas, desconocidas, pero necesarias para ejecutar la lucha contra la subversión. Espinosa, “La emergencia del Estado de Seguridad en el Ecuador, 1960-1980”, 146. Por otra parte, en otro trabajo sostengo que la doctrina de seguridad nacional es uno de los elementos constitutivos del tipo estatal que surgió en Ecuador desde 1963. Junto con el fortalecimiento de las atribuciones del Ejecutivo, esto dio como resultado el surgimiento de un Estado gubernativo de seguridad nacional. Este tipo estatal habría surgido en la medida en que los militares ecuatorianos asumieron el lugar central en el núcleo decisorio del Estado, situación que les permitió reforzar y reconfigurar la tutela que habían mantenido sobre el Estado y su orden jurídico desde los orígenes de la república para arbitrar los agudos conflictos redistributivos que surgieron en esa década y en las siguientes y de esa manera consolidar el orden político. Este hecho resulta evidente entre 1963 y 1979, cuando gobernaron el país tres dictaduras militares que, en el marco de plena vigencia de la DSN, acometieron decisiones redistributivas clave (sobre todo la de 1963-1966 y la de 1972-1976), manteniéndose después de la transición democrática, al menos, hasta 2009, cuando

factor o mecanismo determinante para la pulverización de la precaria estabilidad del período anterior y, especialmente, para la reconstitución posterior del Estado ecuatoriano habría que ubicarlo en la intersección de lo internacional y lo interno, el ámbito interméstico. Me refiero al efecto que tuvo sobre las Fuerzas Armadas ecuatorianas y su posición dentro del Estado y frente a la sociedad la adopción de la doctrina de seguridad nacional (en adelante DSN), hecho que condujo a que en la coyuntura señalada las Fuerzas Armadas asuman institucionalmente el poder en julio de 1963 para ejecutar un conjunto de reformas, tanto sociales y económicas, pero sobre todo en el campo de la seguridad interna y la contrainsurgencia, que reconfiguraron el Estado ecuatoriano.⁸

Para argumentar este punto me concentraré en dos ámbitos íntimamente relacionados: el militar y de seguridad, y el del desarrollo y reforma económico-social. En lo primero toparé el tema de la asistencia militar de Estados Unidos y su influencia en la configuración latinoamericana de la DSN;⁹ y en lo segundo, me referiré a

al amparo de la Constitución de 2008 se aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado y se derogó la Ley de Seguridad Nacional. Montúfar, “Adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional (1979-1997)”, 112-6.

8. Además de su carácter institucional, lo que diferenció a los gobiernos militares de los sesenta y setenta con aquellos que gobernaron el país en los años veinte y treinta, no fue tanto su carácter reformista en lo social y económico, ni tampoco su énfasis en el fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad regulatoria del Estado, sino el haber colocado a la seguridad interna en el centro del proceso de construcción estatal. Esta “innovación” provino de la incorporación de la DSN al papel con que los militares concibieron su misión histórica, cambiando la posición de las Fuerzas Armadas dentro del Estado y frente a la sociedad.
9. Respecto de la resiliencia que ha demostrado la DSN para sostener su influencia en el país vale mencionar que la Ley de Seguridad Nacional, aprobada en 1964 y codificada en 1979, recién fue derogada en 2009 con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Hasta la Constitución de 2008 las fuerzas militares mantuvieron la misión de ser garantes del orden jurídico para pasar a ser definidas como garantes de los derechos y garantías ciudadanas. Esto se dio, no obstante, la Constitución de 2008 limitó la participación empresarial de Fuerzas Armadas a áreas exclusivamente relacionadas a la defensa; modificó la noción de seguridad pública, que colocaba la Policía Nacional como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas; y reemplazó el concepto de seguridad nacional por el de seguridad integral. Así se explica que, por encima de estos cambios, en lo posterior los militares no han dejado de cumplir misiones ajenas a sus funciones. En 2009, el gobierno encargó a la Marina la administración del sector petrolero; bajo el concepto de “nuevas amenazas” se ha hecho sistemático en uso de las fuerzas militares en operativos contra el narcotráfico y la minería ilegal, entre otras operaciones realizadas en contra de grupos criminales. Durante la pandemia de COVID-19, en el contexto de los decretos de estado de excepción, se asignó a las Fuerzas Armadas el cumplimiento de las disposiciones de distanciamiento social y otras medidas. Este proceso se ha profundizado en los últimos años con la militarización del combate a la delincuencia y el control del orden interno, incluyendo la participación militar en la crisis carcelaria y el llamado “conflicto armado interno”, decretado por el presidente Noboa Azín en enero de 2024.

la Alianza para el Progreso y el impulso regional hacia el desarrollo económico y social, contemplando la realización de reformas tan importantes como fue la reforma agraria.

II

Los lazos militares del Ecuador con Estados Unidos se fortalecieron a inicios de los años cuarenta cuando llegaron al país misiones aéreas y navales que desplazaron a la cooperación militar italiana presente en el país desde los años veinte. La tendencia se consolidó luego del giro de la política de seguridad estadounidense producido al finalizar la Segunda Guerra Mundial y que se concretó en la aprobación de la *National Security Act* en 1947. Como parte del inicio de la Guerra Fría se instauró en ese país el llamado “Estado de seguridad nacional” en tanto modelo institucional con el que ese país afrontó todo el período de la Guerra Fría. Hacia América Latina, aquello se proyectó en la conformación del TIAR en 1947 y la ejecución de diversos programas de cooperación militar orientados a la homogenización doctrinaria; el uso de armamento y materiales fabricados en Estados Unidos; y la formación de oficiales en diversas academias militares estadounidense: la *National War College*, el *Industrial College of the Armed Forces*, en Washington D. C. y, por supuesto, la Escuela de las Américas.¹⁰ Se buscaba la unificación continental de la política militar y la integración de las Fuerzas Armadas del continente en un solo bloque bélico en contra del enemigo soviético.

La asistencia militar de Estados Unidos fue decisiva para que desde fines de los años cincuenta y principios de los sesenta operara en América Latina lo que el sociólogo brasileño Luiz Costa Pinto calificó como un “nuevo militarismo latinoamericano”.¹¹ Con esto, este último autor refiere a una modificación paradigmática en la percepción de los militares latinoamericanos respecto del papel histórico de las Fuerzas Armadas. Los militares en la región asumieron que les correspondía llenar el vacío de poder, típico de coyunturas de transición social, mediante la toma directa y organizada del Estado, actuando como agentes integradores de la nación.¹² Previo a los años sesenta, los militares latinoamericanos asumían, por supuesto, un papel político y continuamente orquesta-

10. José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina* (Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 2004), 194-5.

11. Luis A. Costa Pinto, *Nacionalismo y militarismo* (Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores, 1969), 76.

12. *Ibid.*, 51-2.