



EL LIDERAZGO ESTRATÉGICO CIVIL-MILITAR Y LAS NUEVAS AMENAZAS EN ECUADOR

Tern. de E.M. Fernando Viteri Molina ¹

Resumen

El presente estudio pretende determinar las relaciones existentes entre el liderazgo estratégico civil y el mando militar del Ecuador a través del análisis histórico de los principales hechos que han marcado cambios trascendentales en los mecanismos de entendimiento entre estos dos sectores. Mediante una aproximación analítica de los antecedentes que derivaron en la situación actual, se evidencia la importancia del trabajo coordinado entre los liderazgos estratégicos político y militar, y se confirma el grado de desconexión existente entre ambos, producto de una falta de políticas integradoras que generen confianza mutua, a más de sugerir el camino correcto a seguir para enfrentar las nuevas amenazas de origen interno que afectan a la seguridad del Estado.

Palabras clave: liderazgo estratégico, nuevas amenazas, relaciones civil-militares, seguridad nacional.

Abstract

The present study aims to determine the existing relationships between the civil strategic leadership and the military command of Ecuador through the historical analysis of the main events that have marked transcendental changes in the mechanisms of understanding between these two sectors. Through an analytical approach to the background that led to the current situation, the importance of coordinated work between political and military strategic leadership is evident and the degree of disconnection between the two is confirmed, as a result of a lack of integrative policies that generate mutual trust. , in addition to suggesting the correct path to follow to face the new threats of internal origin that affect the security of the State.

Keywords: civil-military relations, national security, new threats, strategic leadership.

¹ Academia de Guerra del Ejército - Máster en Estudios Estratégicos - fervit13@yahoo.com

Introducción

En este artículo se busca demostrar mediante un método inductivo de investigación y a través del análisis histórico de hechos trascendentales en la vida del país, que el nivel de división que ha existido —especialmente en las últimas décadas— entre el liderazgo estratégico civil y el militar, ha provocado el fortalecimiento de nuevas amenazas de origen interméstico en el Ecuador y han derivado en la crítica situación de seguridad que enfrenta el país actualmente. El objetivo principal de este estudio es describir y comprender las dinámicas que han marcado las relaciones político-militares desde el retorno a la democracia en 1979, sus consecuencias hasta alcanzar la situación de seguridad actual, así como proponer posibles soluciones para mejorar este contexto.

En el primer apartado del artículo se explica la importancia del trabajo coordinado entre el liderazgo político y militar. Se argumenta que la colaboración y la comunicación efectiva entre ambos sectores son fundamentales para garantizar la seguridad y el bienestar del país.

En el segundo apartado se analiza la situación actual de Ecuador, en la cual pandillas de narcotraficantes disputan el monopolio de la violencia al Estado. Se examinan las causas y las consecuencias de esta situación, así como las implicaciones para la seguridad nacional.

En el tercer apartado se realiza un análisis de la buena relación civil-militar que existió después del retorno a la democracia en Ecuador. Se destaca el correcto direccionamiento estratégico institucional que condujo a la victoria en la Guerra del Cenepa, y se resaltan los beneficios de una colaboración efectiva entre los líderes civiles y militares.

Sin embargo, en el cuarto apartado se examina el deterioro del poder militar ecuatoriano a partir de la firma de la Paz con Perú en 1998. Se analizan los factores que contribuyeron a este deterioro y se evalúan sus efectos.

Finalmente, en el quinto apartado se presentan propuestas para mejorar las relaciones entre los liderazgos civiles y militares, con el objetivo de enfrentar de manera más efectiva las nuevas amenazas a la seguridad del Estado. Estas propuestas incluyen medidas para fortalecer la cooperación, la comunicación y la coordinación entre ambos sectores, así como para mejorar la capacitación y el equipamiento de las fuerzas militares.

EL LIDERAZGO ESTRATÉGICO CIVIL-MILITAR Y LAS NUEVAS AMENAZAS EN ECUADOR

En Ecuador, en las últimas décadas ha existido una aparente desconexión y desconfianza entre el liderazgo estratégico civil y el mando militar. Esta situación se

ha manifestado en diferentes ámbitos y ha tenido un impacto significativo en la relación entre ambas partes.

Una de las principales razones de esta desconexión y desconfianza podría basarse en la falta de comunicación y entendimiento mutuo. En muchas ocasiones, los líderes civiles no han tenido un conocimiento profundo de los asuntos militares y han tomado decisiones sin tener en cuenta las necesidades y realidades del ámbito militar. Por otro lado, el mando militar ha tendido a ser reservado y reticente a compartir información con el liderazgo civil, lo que ha generado desconfianza y falta de transparencia.

Otro factor que ha contribuido a esta desconexión es la politización de las Fuerzas Armadas. En ocasiones, se ha utilizado a las Fuerzas Armadas con fines políticos, lo que ha generado desconfianza y ha debilitado esta relación. La politización, por su parte, ha llevado a que el mando militar se sienta más leal a ciertos principios y valores universales que al liderazgo civil en su conjunto.

La falta de una visión estratégica compartida ha dificultado la coordinación y la toma de decisiones conjuntas. En muchas ocasiones, cada parte ha tenido sus propias agendas y objetivos, lo que ha dificultado la colaboración y la implementación de políticas y estrategias efectivas.

Es importante destacar que en los últimos años se han realizado esfuerzos para mejorar la relación entre el liderazgo estratégico civil y el mando militar en Ecuador. Se han implementado medidas para fortalecer la comunicación y el entendimiento mutuo, así como para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito militar. Especialmente en el actual escenario donde nuevas amenazas de tipo interméstico y transnacional azotan el quehacer diario de la vida de la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para superar la tradicional desconexión y desconfianza interagencial que ha existido en el país.

1. ¿QUÉ ES EL LIDERAZGO ESTRATÉGICO Y CÓMO SEPARAR LO “POLÍTICO” DE LO “MILITAR”?

Existen muchas y diversas definiciones de lo que es estrategia, y estas varían de una región del mundo a otra. No obstante, la mayor parte de ellas coinciden en que es un procedimiento ejercido por una o varias personas para la obtención de uno o algunos objetivos concretos.

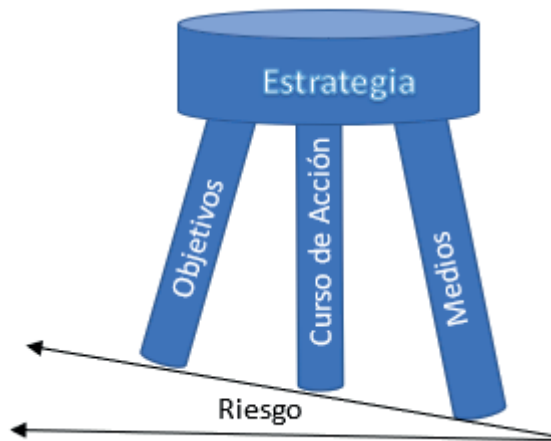
Una de las definiciones más sencillas de este término la propone el Colegio de Guerra de los Estados Unidos, el cual indica que: “la estrategia es una plataforma sostenida por tres pilares que deben equilibrarse sobre un piso escabroso. El primer pilar representa el camino (o el curso de acción). El segundo, representa los medios que habrán de emplearse; y el tercero, los fines propuestos (o los objetivos); a estos se debe saber nivelar de acuerdo a las condiciones de riesgo existentes, representadas por el piso desigual” (Yarger, June 2012).

En otras palabras, estrategia es el arte y la ciencia

de saber equilibrar tres componentes: 1) los objetivos propuestos, 2) la forma o el camino que se ha de seguir (diplomático, económico, militar o informativo), 3) todos los recursos que se emplearán, y 4) saber alinearlos de forma armónica para poder sortear los riesgos que se presentarán durante este proceso.

De esta definición se desprende que, si el objetivo es demasiado ambicioso, se deberá contar con mayor cantidad de medios y cursos de acción más complejos para tratar de alcanzarlos. De otro modo, la plataforma tambaleará sobre el terreno escabroso y, por tanto, colapsará. Por el contrario, si el objetivo es menos difícil, ocupar demasiados medios y cursos de acción muy complejos, puede resultar en un desperdicio de recursos y de esfuerzo. El éxito dependerá de saber emplear estas tres variables de manera racional, lógica y planificada.

Figura 1
Componentes de la Estrategia (USAWC)



Ahora, tratar de hallar una definición clara de liderazgo en el nivel estratégico puede convertirse en un ejercicio muy complejo, pues ese significado a menudo suele asociarse con aquellos inherentes a diferentes ámbitos como el empresarial, el corporativo, el militar y, especialmente, con el político. Estos tipos de liderazgo estratégico, si bien comparten ciertas características unos con otros, poseen significativas diferencias, que los hacen únicos.

Algunos definen el liderazgo estratégico como la elaboración de una serie de procesos eficaces que ayudarán a lograr un objetivo predeterminado. Otros lo definen como el proceso de ofrecer la dirección, motivación e inspiración necesarias para crear e implementar una visión compartida, una misión donde todos se puedan alinear y así trazar juntos las maniobras para lograr y respaldar los objetivos nacionales o institucionales (Ortega, 2023).

En términos generales, el liderazgo estratégico se manifiesta en el ejercicio que practica el profesional en los niveles superiores de mando o directivos, con el

fin de alcanzar el logro de objetivos trascendentales previamente proyectados, actuando en beneficio de la cohesión y el desarrollo institucional. Este liderazgo se ejerce a través de habilidades creativas para resolver problemas primordiales y acuciantes, y mediante el uso de una actitud visionaria para alcanzar metas a mediano y largo plazo. Su influencia no consiste en mantener funcionando el sistema, sino en innovar y perfeccionarlo. Su autoridad es fundamental para el trazado de un camino que enrumbé correctamente el sinnúmero de engranajes que conforman un sistema complejo.

La definición propuesta, no obstante, describe el accionar del líder estratégico de modo muy general, puesto que el ejercicio de sus funciones no se circunscribe exclusivamente a los límites internos de su institución, sino que comprende también el relacionamiento con otros ámbitos de naturaleza externa que influyen en el desempeño de su entidad. De ahí se deduce que, el líder estratégico no solamente debe mirar hacia adentro, sino que la clave de su gestión radica en mirar hacia afuera, es decir, en relacionarse con otras entidades, ya sean afines, subordinadas o superiores, para asegurar la marcha exitosa de su corporación.

Este precepto es especialmente notorio en el ámbito militar. Las instituciones armadas son consideradas fundamentales en las estructuras tanto políticas como sociales de la mayor parte de Estados del mundo, y su relacionamiento con diferentes esferas nacionales es evidente. Según el teórico militar alemán del siglo XIX, Carl von Clausewitz, “las Fuerzas Armadas son un instrumento de la política” (Raymond, 1993). Esto implica que las fuerzas armadas de los países constituyen un elemento importante para la garantía de la libertad, el derecho y seguridad ciudadanas. Por tanto, el alcance de sus tareas abarca un amplio espectro que comprende, entre otros, la industria de la defensa, el apoyo al desarrollo nacional, el fortalecimiento de la unidad nacional a través del fomento de los valores cívicos, la acción coordinada con el Estado para el combate a las amenazas internas y externas; por citar unos cuantos.

Tal como lo describió Clausewitz hace casi dos siglos, el carácter holístico de la gran estrategia requiere del trabajo sinérgico del gobierno, la sociedad y sus fuerzas armadas (Clausewitz, 1832). Por tanto, es necesario entender de mejor manera la relación existente entre el direccionamiento estratégico que debe ejercer el liderazgo civil y la ejecución estratégica de los mandos militares que, en medio de un entorno complejo, diseñan la estrategia que materializará los objetivos propuestos por la sociedad.

El liderazgo estratégico político y el militar van de la mano, mas no interfieren el uno con el otro. El líder político, al control de todos los componentes del poder nacional, tiene a su disposición ciertas herramientas básicas que le permiten ejercerlo a plenitud. Estas son llamadas “Fuentes del Poder Nacional”. Estas fuentes

son diferentes para cada país y pueden cambiar. En términos generales, están descritas como: diplomacia, información, milicia (fuerzas armadas) y economía (DIME) (Koslosky, 2012). El componente militar, por tanto, es uno más de la lista de posibilidades válidas para alcanzar los objetivos propuestos por los líderes estratégicos políticos.

Cuando el poder civil ha decidido el uso del componente militar (la “M” del “DIME”) para la resolución de un conflicto, y tras haberse ideado el plan para llegar a resolverlo, los líderes militares esperan el direccionamiento político-estratégico que defina con claridad el objetivo estratégico final deseado y los medios que han de emplearse. A partir de ello, los líderes militares pueden diseñar su propia estrategia e identificar sus propios objetivos.

El concepto general del interés político, que puede ser tangible, intangible o meramente conceptual, propone un serio desafío para el líder castrense en su tarea de construir una estrategia militar en armonía con el propósito propuesto por el poder civil. Ante un ambiente cargado de volatilidad, complejidad e incertidumbre, el líder militar, basándose en una apreciación adecuada de la situación imperante y en el uso de varias fuentes de información, tiene el desafío de traducir la exigencia civil en operaciones militares que la materialicen. De ahí la importancia del trabajo conjunto, coordinado y sinérgico de ambos liderazgos.

Concentrando el concepto de estrategia, propuesto al inicio de este apartado, con las funciones de los líderes estratégicos, se concluye que el líder estratégico debe tener la visión suficiente para avizorar el futuro de las operaciones, las necesidades que se presentarán, el riesgo al cual se verán enfrentados y los innumerables sistemas que deberá articular para enfrentar la amenaza. Para tal propósito, se apoyará en herramientas útiles como el pensamiento crítico, que le permitirá ver la situación desde diferentes perspectivas; el manejo de datos e información abundantes, que le permiten conocer el trasfondo de la situación, y la habilidad para trabajar en equipo con una amplia capacidad comunicacional. Su función principal: determinar el camino a seguir y los medios que ha de emplear para llegar a determinado objetivo, enfrentando y minimizando con ingenio los obstáculos que encontrará en el camino.

Los líderes políticos y militares deben poseer un liderazgo estratégico efectivo para asegurar el desarrollo y el progreso político y socio-económico de su país, empleando de manera coordinada el poder militar solamente cuando este sea necesario (Monsalve-Castro Carolina, 2018). Esto implica desarrollar y comunicar una visión clara y a largo plazo para el país, que funcione como marco de guía para la toma de decisiones y la asignación de recursos.

2. EL LIDERAZGO ESTRATÉGICO Y EL EJERCICIO DEL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA EN ECUADOR

Como ha quedado claro en el capítulo anterior, tanto el liderazgo estratégico político como el militar actúan coordinadamente para alcanzar los objetivos planteados por el poder civil, que se deriva de los intereses nacionales. No pueden actuar por separado.

Los líderes a nivel estratégico de todo país o nación tienen la responsabilidad de actuar en equipo en todos los campos, no solo en lo militar, para proporcionar de modo sinérgico bienestar para sus ciudadanos, a más de brindar las condiciones necesarias para que puedan desarrollar un estándar de vida digno, con posibilidades de acceso a educación, empleo, salud y, sobretodo, proveerles un nivel adecuado de seguridad humana, que facilite su desenvolvimiento pleno dentro de la sociedad, sin temor a que su integridad se vea comprometida.

En las últimas décadas, Ecuador ha enfrentado desafíos para garantizar la seguridad de sus ciudadanos debido a la falta de coordinación entre el liderazgo político y el militar (Ecuador, 2011). Esta desconexión ha llevado a decisiones militares basadas en consideraciones políticas en lugar de criterios técnicos, y en ocasiones ha excluido al liderazgo militar de las decisiones estratégicas institucionales. Esto ha generado desconfianza y rivalidad entre el liderazgo político y militar, lo que dificulta la búsqueda de metas comunes.

El liderazgo político ha visto a la institución militar como poseedora de cierta —y peligrosa— independencia y, en algunos casos, como un competidor en lugar de un aliado en la búsqueda de credibilidad, aceptación y prestigio, lo que ha coadyuvado a que las nuevas amenazas se fortalezcan, desafiando incluso al monopolio del uso de la violencia, que es potestad exclusiva del Estado (Tapia & García, 2021). Es necesario, por tanto, analizar este fenómeno desde su origen, que inicia con la configuración del Estado Ecuatoriano.

El Ecuador es un país soberano organizado en un Estado social, democrático, de derecho y plurinacional. Su forma de gobierno es la de una república presidencialista, unitaria y descentralizada. Actualmente, el Estado ecuatoriano está conformado por cinco funciones estatales: Función Ejecutiva, Función Legislativa, Función Judicial, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social (Constitución Política de la República del Ecuador).

La entidad política encargada de la Defensa, es el Ministerio de Defensa Nacional, encabezado por el ministro de Defensa, quien representa al presidente de la República y es el nexo entre el liderazgo estratégico civil y el militar.

En Ecuador, como en cualquier país soberano, el Estado tiene el monopolio del uso de la violencia. Esta idea fue planteada por Max Weber en el siglo XX en su obra “La política como vocación”, donde establece que una condición necesaria para que una entidad se

convierta en un Estado es que conserve el monopolio del uso de la fuerza (Weber, 2004). Según Weber, el Estado es la única fuente legítima de autoridad para ejercer la violencia. La policía y los militares son los principales instrumentos del Estado en este sentido.

Weber fue un poco más allá al señalar que “aquellos Estados que no poseen el monopolio del uso legítimo de la violencia, no son Estados funcionales”, y como consecuencia de esto, el mal llamado “Estado”, contaría con altos niveles de corrupción entre las élites políticas, crisis económica prolongadas, grupos irregulares armados, y cuerpos de seguridad incapaces de neutralizarlos (Weber, 2004). Las semejanzas de estas características señaladas por Weber con la situación actual del Ecuador son alarmantes, y las estadísticas nacionales lo corroboran.

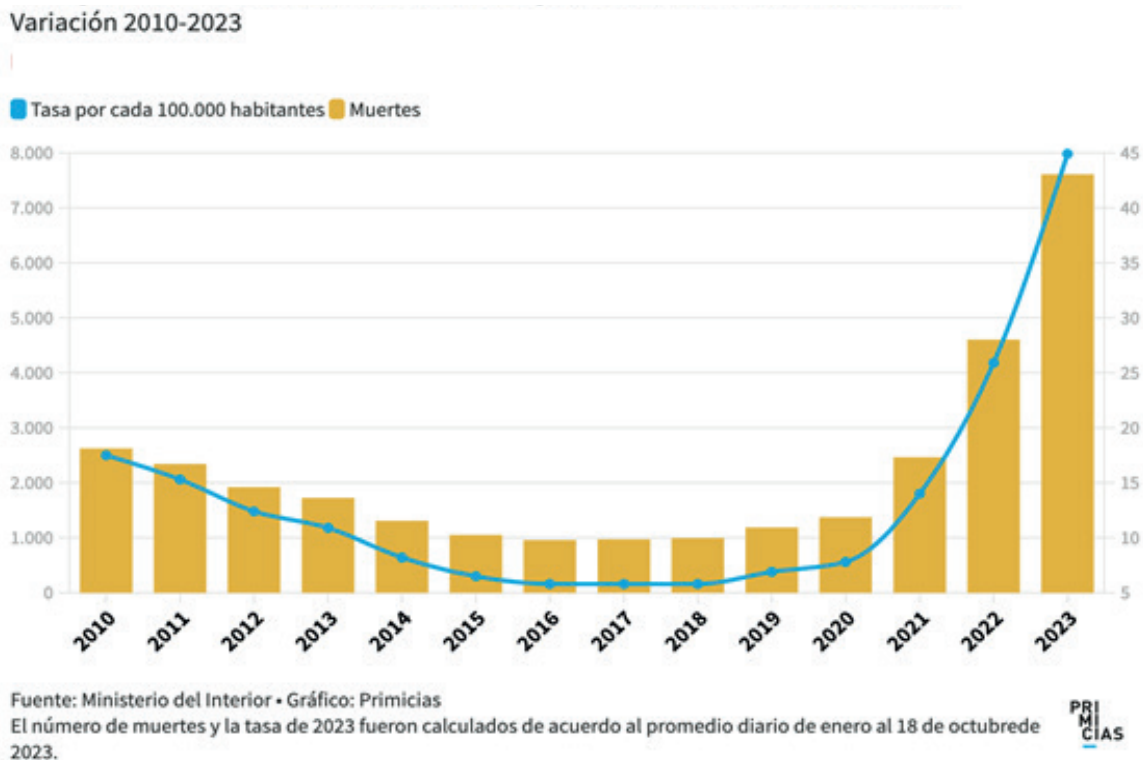
Tras la pandemia de COVID-19, el inusitado repunte de la delincuencia organizada transnacional y de los niveles de pobreza y desempleo en Ecuador

se presentan como un gran desafío a los cuerpos de seguridad interna y externa nacionales. Más aún cuando se acepta comúnmente que las nuevas amenazas y riesgos se aprovechan de la falta de capacidad de los Estados para ejercer su autoridad en todos los rincones de su territorio.

Según la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen Organizado (UNODC), la forma más precisa de evaluar la violencia y la criminalidad en un país es a través de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Este indicador permite realizar comparaciones entre países, independientemente de su tamaño y población. En el caso de Ecuador, se estima que al cierre de 2023 la tasa de homicidios será de 44,9 por cada 100.000 habitantes. Esta cifra representa el peor registro en la historia del país y una de las más altas de América Latina, una región que ya de por sí, es conocida por sus altos índices de violencia.

Figura 2

Comparativo de la tasa de muertes por cada 100000 habitantes



La principal causa del aumento de la criminalidad en el Ecuador es la disputa entre pandillas por el control del mercado de distribución de drogas. Según CNN Latinoamérica, los niveles de violencia son más altos en la costa norte del país donde los grupos delictivos se disputan la comercialización de cocaína (Pozzebon, 2023).

El auge del crimen organizado ha afectado también el sistema carcelario. El precario control penitenciario

ha causado la muerte de 400 reclusos en 2023, asesinados por bandas internas que luchan por el control de las cárceles y utilizan estas instalaciones como puestos de mando para el manejo de negocios ilícitos en el exterior. Las autoridades encargadas de la seguridad han enfrentado dificultades para encarar a las pandillas dentro de prisiones con altos niveles de población, donde los reos suelen tomar el control de las áreas comunes y operar redes criminales desde el interior de sus celdas (Pozzebon, 2023).

Adicionalmente, Ecuador es sede de varios puertos importantes en el Pacífico Sur, desde donde se exportan ingentes cantidades de materias primas al mundo, albergando, así mismo, un alto flujo de embarcaciones de carga y pesca que pueden ser contaminadas con cargamentos ilícitos. De esta manera, Ecuador se ha convertido en el lugar de origen ideal para la distribución de los alcaloides producidos en sus países vecinos, los cuales están financiados por cárteles mexicanos, brasileros y de los Balcanes, que reclutan personal en el país para el control ilícito de estas instalaciones portuarias (Pozzebon, 2023).

La situación de crisis también ha tenido un impacto en el sistema de seguridad y justicia, con informes de corrupción que apuntan contra los tribunales y la policía. En 2022, Estados Unidos revocó las visas de altos funcionarios de las fuerzas de seguridad del Estado ecuatoriano, quienes presuntamente estaban involucrados en actividades relacionadas con el narcotráfico, así como de varios jueces, abogados y periodistas.

En diciembre de 2023, la Fiscalía General del Estado inició un proceso judicial denominado “Caso Metástasis”, en el cual se destapó la real situación del país, y donde ha quedado en evidencia que la delincuencia organizada ha incursionado en gran parte de las instituciones públicas nacionales. Esta operación judicial, originada a partir del asesinato de un narcotraficante, ha producido la detención de más de treinta (30) autoridades representantes de altas funciones estatales como la Corte Nacional de Justicia, el Consejo de la Judicatura, la Policía Nacional, la Asamblea Nacional y los gobiernos locales (Escobar, 2023).

En este difícil contexto, es necesario robustecer el liderazgo estratégico en todos los niveles e integrarlos de forma armónica, a fin de permitir hallar una salida a la crisis, considerando primordialmente el fortalecimiento de la presencia del Estado en todas las jurisdicciones del Ecuador como un objetivo fundamental para mejorar la seguridad ciudadana, depurar el sistema de justicia, y no tolerar la corrupción como medio de subsistencia por parte de grupos enquistados en el poder político y en la estructura de la fuerza pública.

3. LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA (1979)

Las relaciones civiles-militares en Ecuador han sido caracterizadas por su variabilidad desde la década de 1980, cuando el país regresó a la democracia. Estos cambios han estado influenciados por quien ejerce el poder ejecutivo nacional en un momento determinado, las condiciones geopolíticas y las relaciones con los países vecinos. Estos factores, junto con otros de menor importancia, han sido determinantes en el desarrollo de la política militar a lo largo de más de cuarenta años.

En efecto, la ideología, el carácter y el temperamento del líder político de turno fueron siempre un componente determinante al momento de la toma de decisiones respecto del uso —e incluso de la importancia— que se le otorgaría a la institución castrense y de las funciones que se le conferirían a lo largo de su periodo en el cargo. El grado de fortaleza política o debilidad del mandatario estipuló en cierta medida el nivel de compromiso con el fortalecimiento o no de las Fuerzas Armadas, algo que se asemejaba más a una relación de conveniencia, que de verdadero compromiso por la seguridad del Estado.

Otro factor que ha incidido de igual manera en el tratamiento político a la milicia fue la relación histórica que Ecuador tuvo con su vecino geográfico, el Perú, país con el cual el Ecuador tuvo un diferendo limítrofe desde mediados del s. XIX. La paz alcanzada en 1998 con este país supuso un giro de 180 grados en la concepción política del uso e importancia de las fuerzas militares, y al mismo tiempo, sirvió como excusa para iniciar un proceso de debilitamiento del poder operativo de la institución castrense (Bonilla, 1999).

Un aspecto adicional, aunque menos explorado, que ha podido influir en la relación entre lo civil y lo militar en Ecuador es el nivel de aceptación y credibilidad de las Fuerzas Armadas. Desde el retorno a la democracia en 1979, las Fuerzas Armadas han sido una de las instituciones más confiables y aceptadas por la sociedad ecuatoriana. En un contexto de baja institucionalidad, alta informalidad y escasa confianza en el Estado, las Fuerzas Armadas se han destacado por su calidad institucional, disciplina y rectitud. A pesar de casos aislados de indisciplina o delitos cometidos por miembros militares de manera esporádica, la institución ha mantenido su reputación como un referente de virtudes y valores que parecen ser escasos en otras instituciones gubernamentales.

Este hecho a menudo generó preocupación en la clase política que, especialmente a inicios de la década de 2010, lo interpretó como una amenaza contra la democracia, obligándose de esta forma a tomar decisiones encaminadas a debilitar la credibilidad de las Fuerzas Armadas en favor de otros sectores, incluso a favor del propio Gobierno (Mena, 2016).

El análisis presentado en los párrafos anteriores, puede llevar a la conclusión de que las relaciones entre el liderazgo estratégico civil y el mando de las Fuerzas Armadas han experimentado períodos de cooperación positiva y períodos de desconexión, influenciados por el contexto histórico y las condiciones estratégicas imperantes. Estos períodos se pueden identificar a través de los siguientes hitos históricos:

1. Desde el retorno a la democracia en 1979 hasta la firma de la paz con Perú en 1998.
2. Desde el inicio del Plan Colombia en 1999 hasta 2008, cuando se promulgó la Constitución de Montecristi.
3. Desde 2008 hasta 2019, periodo marcado por un fuerte liderazgo de corte populista de izquierda,

y que finalizó con un cambio significativo de poder de la izquierda hacia el centro.

4. Desde 2020, año del inicio de la pandemia de COVID-19, hasta la actualidad, donde las amenazas del crimen organizado transnacional se han fortalecido y requieren nuevas doctrinas de defensa para combatirlas.

El primer periodo propuesto inicia con el fin de una prolongada etapa de gobiernos militares. Cuando la junta militar de gobierno decidió entregar el poder a un régimen democrático como el de Jaime Roldós Aguilera en 1979, las Fuerzas Armadas gozaron de un periodo de estabilidad y progreso inusitado por casi dos décadas. Este periodo fue el escenario de dos guerras y la oportunidad de contar con una fuerza disuasiva capaz de vencer la amenaza externa.

Apoco de asumir el mando, Roldós tuvo que enfrentar el conflicto con el Perú alrededor del destacamento de Paquisha, en la Cordillera del Cóndor. Si bien se pudo sortear esta emergencia con pocos encuentros armados en la zona limítrofe, el liderazgo político comprendió la importancia de fortalecer las Fuerzas Armadas y esto se vio reflejado no solo en la cantidad y eficacia del material adquirido para la defensa en los años subsiguientes, sino en la calidad del elemento humano aceptado dentro de las filas. Contando, además, con la disponibilidad de generaciones de jóvenes que prestaron su servicio militar en alguna de las tres ramas, lo cual fomentó la conciencia ciudadana en la importancia del civismo y el amor patrio.

Al mismo tiempo, dentro de las fuerzas militares se implementaron programas de capacitación y entrenamiento para mejorar las habilidades de los oficiales y soldados. Esto resultó en un aumento en el desarrollo del liderazgo en todos los niveles de mando, lo que a su vez generó un estado de credibilidad y aprobación por parte de la ciudadanía. Este sentimiento de cohesión nacional fue propicio para hacer frente a las amenazas que se estaban presentando.

Consecuentemente, en este periodo se formaron y forjaron algunos de los más grandes y reconocidos líderes estratégicos militares: Paco Moncayo, Miguel Iturralde, Carlomagno Andrade, por citar unos pocos, y las relaciones entre el poder político con el mando castrense estuvieron siempre adscritas al estricto cumplimiento de sus respectivas funciones. Las riendas institucionales estuvieron guiadas de manera adecuada, a pesar de algunos incidentes como el protagonizado por oficiales de alta graduación de la Fuerza Aérea durante una revuelta en 1986 que no tuvo eco en el grueso de las Fuerzas Armadas. En este mismo periodo, células subversivas se rebelaron contra el poder constituido, pero fueron aplacadas eficazmente gracias al trabajo coordinado del Gobierno con la institución militar y la Policía.

La Guerra del Alto Cenepa, que tuvo lugar entre diciembre de 1994 y enero de 1995 en una zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor, es una evidencia

clara de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador en ese entonces. Las operaciones llevadas a cabo en esa región del oriente ecuatoriano demostraron que en la década de 1990, Ecuador contaba con unas Fuerzas Armadas altamente preparadas para la defensa nacional, capaces de llevar a cabo operaciones a gran escala y obtener resultados favorables para los intereses del país. El trabajo coordinado de líderes estratégicos políticos comprometidos con la seguridad nacional, apoyados en un mando militar estratégico altamente capacitado y técnico, generó resultados favorables para alcanzar el objetivo de una paz con dignidad y con soberanía.

4. DEL FORTALECIMIENTO A LA CRISIS

A partir de la firma de la paz con el Perú en 1998, durante el gobierno de Jamil Mahuad, la institución militar entró en una etapa de crisis en varios frentes. El fin del conflicto con Perú marcó un cambio significativo en la visión y la identidad de las Fuerzas Armadas. Durante décadas, la amenaza fronteriza con Perú había sido el principal enfoque de las fuerzas militares, definiendo su razón de ser y su planificación estratégica. Sin embargo, con la firma de los acuerdos de Brasilia, esta amenaza dejó de ser relevante.

Este cambio de rumbo obligó al mando militar a plantearse preguntas importantes sobre el papel y las misiones futuras de las Fuerzas Armadas en un escenario sin conflicto con Perú y con fronteras pacíficas y definidas. También planteó la cuestión de cómo se debe definir la identidad nacional en ausencia de esta amenaza externa. Estas preguntas se volvieron especialmente relevantes para la clase militar, ya que la identidad de las Fuerzas Armadas ha estado tradicionalmente muy ligada a la identidad nacional.

Aún más, el tema seguridad pasó a ser considerado un asunto secundario, y proveedor de escasos réditos como oferta política, una cuestión que palidecía ante los urgentes retos económicos, sociales y estructurales que afrontaba el país. Esta desacertada concepción llevó las relaciones de liderazgo estratégico político y militar por el camino errado, obligándolos a cometer serios errores que han fortalecido actualmente las amenazas a la seguridad de la sociedad.

El ex Presidente Jamil Mahuad, en su libro “Así dolarizamos al Ecuador: Memorias de un Acierto Histórico en América Latina”, publicado en 2021, hace alusión a esta etapa crítica de transición, en la cual además aclara que una de sus principales intenciones para firmar un tratado de paz notoriamente favorable al adversario, fue tratar de liberarse de la enorme carga económica que suponía el mantener una fuerza militar capaz de disuadir a un enemigo poderoso ubicado en el otro lado de la frontera (Mahuad, 2022).

Luego de la caída de Mahuad, llegó el Plan Colombia, que incrementó la lucha de ese país contra

los grupos guerrilleros en la década de 2000. Este hecho tuvo también un impacto significativo en las Fuerzas Armadas de Ecuador. La amenaza proveniente de la frontera con Colombia, especialmente en las regiones de Nariño y Putumayo, obligó a la institución a redirigir sus esfuerzos y recursos hacia el norte del país. Esta nueva realidad representó un desafío para las Fuerzas Armadas, que se vieron abrumadas por la necesidad de adaptarse a una situación de conflicto interno en la región fronteriza. Esto no solo implicó cambios en la organización y estructura interna de las fuerzas militares, sino también en su cultura e identidad institucional.

La lucha contra los grupos guerrilleros en la frontera con Colombia además planteó desafíos en términos de coordinación y cooperación con las fuerzas militares colombianas. Se establecieron mecanismos de cooperación y se llevaron a cabo operaciones conjuntas para enfrentar la amenaza común, lo cual coadyuvó en cierta manera, a la internacionalización de los militares ecuatorianos, otrora conminados a actuar en operaciones netamente de tipo doméstico, alejados de cualquier acción combinada con fuerzas de otros países.

Tras la llegada al poder del denominado progresismo en 2007, y la aprobación de la Constitución de Montecristi, la cultura militar sufrió nuevamente un cambio dramático en el desarrollo de sus funciones. Por primera vez en décadas se nombró a civiles para ocupar el cargo de Ministro de Defensa, función que había sido desempeñada tradicionalmente por un oficial general en retiro, y el papel de las Fuerzas Armadas entró nuevamente en discusión.

El hecho de designar civiles para el Ministerio no es un acto negativo en sí mismo, pues puede ser considerado como un avance al separar la política de la milicia. No obstante, el cargo fue ocupado por políticos, periodistas o sociólogos con muy poca preparación en materia de seguridad, o por algunos militantes del partido oficialista dispuestos a tomar decisiones políticas antes que técnicas en el manejo de Fuerzas Armadas (Comercio, 2016).

Durante este periodo la disciplina institucional se vio amenazada a causa de un discurso político hostil desde las altas esferas del gobierno, campañas informativas tendenciosas y la manipulación populista de temas sensibles al interior de la institución. El gobierno, del mismo modo, aprobó una ley que reducía de forma considerable el número de Fuerzas Armadas, efectuándose además el cierre de unidades militares desplegadas en varias provincias, suspensión de la instrucción militar estudiantil voluntaria, reducción de la participación militar en industrias para la defensa, el alejamiento de las Fuerzas Armadas de sus tradicionales tareas de apoyo al desarrollo, y el traspaso de colegios militares al control del Estado (Telégrafo, 2014).

Un hecho que no se puede dejar de abordar y que también marcó de algún modo un giro en la concepción de la seguridad nacional, fue el bombardeo de una base guerrillera en el sector de Angostura (provincia

ecuatoriana de Sucumbíos) por parte del Ejército Colombiano en 2008. Tras la crisis diplomática que se generó, el gobierno determinó que se debía establecer un cambio profundo en los sistemas de inteligencia de Fuerzas Armadas, Policía y los propios del Estado, para garantizar el manejo adecuado de la información y tratar de utilizarla estratégicamente en contra de las amenazas presentes y futuras. El resultado, no obstante, fue que, lejos de tecnificar las agencias de inteligencia, especializar a sus operadores y buscar resultados satisfactorios en favor del Estado, el sistema de inteligencia se politizó y se convirtió en instrumento de presión y control político interno (Rivadeneira, 2021).

El bombardeo de Angostura, sin embargo, sirvió para que el gobierno realizara algunas adquisiciones importantes de armamento disuasivo, con el fin de evitar nuevas incursiones en territorio ecuatoriano. Así, se produjo la adquisición de aviones de combate subsónicos, helicópteros de transporte y otros materiales para la movilización y sustentación de tropas en tierra (Universo, 2009).

5. EL ESCENARIO ESTRATÉGICO ACTUAL Y QUÉ SE ESPERA DE LOS LÍDERES

Actualmente, las Fuerzas Armadas desempeñan un papel crucial en la seguridad y defensa del Ecuador frente a las amenazas internas y externas. Aunque la seguridad interna es principalmente responsabilidad de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas también juegan un papel importante en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, incluyendo el narcotráfico y la violencia de grupos armados delincuenciales, respetando las condiciones impuestas por la Constitución.

La ubicación geográfica de Ecuador en la región andina y con una extensa frontera con Colombia, lo convierte en un punto estratégico para el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas. Las Fuerzas Armadas tienen la tarea de patrullar y controlar estas áreas fronterizas, colaborando con la Policía Nacional y otras agencias de seguridad para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Además, las Fuerzas Armadas también tienen la responsabilidad de proteger la soberanía y la integridad territorial del país. Esto implica mantener una presencia militar en las fronteras y en áreas estratégicas para prevenir cualquier amenaza externa y garantizar la seguridad nacional.

No obstante, al parecer, falta mucho para que el liderazgo estratégico nacional (civil y militar) comprenda claramente cuál es el verdadero significado y el sentido de poseer unas fuerzas armadas profesionales y funcionales dentro de la vida político-republicana del país.

La clase política identifica a las Fuerzas Armadas como una institución de cuidado, de la cual puede depender incluso la continuidad en el cargo para el que

fue elegida. Se le atribuye inclusive roles de facto, como el de asumir la decisión del sentir popular en momentos de crisis. Esto pone sobre aviso injustificadamente a la clase política, en lugar de generar confianza en su institución militar.

En lugar de justificar la presencia de la institución castrense en su rol netamente preventivo o como juez final de una lucha de fuerzas políticas, es más significativo tener en cuenta el papel estratégico que desempeñan. Además de su función interna como institución y sus diversas funciones sociales, simbólicas y políticas, las Fuerzas Armadas tienen un papel y una justificación basados en las necesidades estratégicas y geopolíticas que deben cumplir. En última instancia, su principal objetivo es defender al país de amenazas externas potenciales o actuales. Pero, en un contexto más amplio, deben servir como un instrumento del Estado para hacer que los objetivos al interior del país se cristalicen, y cuando exista la suficiente fortaleza nacional, vigorizar la posición del país en escenarios de disputa externa.

Aunque los roles internos hoy en día pueden considerarse secundarios, la situación actual requiere una mayor atención a las amenazas internas y domésticas. Los líderes estratégicos deben comprender el uso, las capacidades y limitaciones del poder militar frente a este tipo de amenazas y trabajar juntos para recuperar el monopolio del uso de la violencia, que se ha visto afectado por la brutal lucha entre grupos delincuenciales por el control del mercado de estupefacientes.

Sin embargo, es necesario observar los eventos también desde el otro punto de vista, tal como lo demandan los postulados del pensamiento crítico. Muchos estudios a nivel mundial se han detenido a analizar las dinámicas que existen entre civiles y militares en países como Estados Unidos y otros de desarrollo medio, como el Ecuador. De estos estudios se desprende que la clase militar, apoyada en su auto-percibido profesionalismo, credibilidad y sentido de conciencia social, creen cada vez más que someterse al poder civil depende de la capacidad de los civiles para proporcionar un liderazgo capaz (Schmidt, 2023). Es decir, que existe una percepción en la milicia de que la eficacia del control civil a su desempeño como institución depende de la eficacia que poseen los funcionarios civiles a cargo del control.

Este precepto no es ajeno a las Fuerzas Armadas, ya que en varias ocasiones la designación de funcionarios civiles para ocupar cargos en el Ministerio de Defensa Nacional, ha sido cuestionada por parte del mando, incluso por los mandos medios y oficiales de baja graduación, con el argumento de que, supuestamente, no cuentan con la capacidad requerida para ejercer funciones. Sin embargo, es indudable que existen funcionarios civiles brillantes que lideran y sirven en entidades de la defensa, y están altamente calificados. Además, comprenden las complejidades de la seguridad nacional y la política estratégica, son conocedores,

tienen experiencia y poseen las capacidades cognitivas e intelectuales necesarias para desempeñarse en los niveles más altos del sector.

Estos civiles calificados son una minoría en una reserva de talento que, aun cuando ha ido en aumento, lo ha hecho de forma muy lenta. Como resultado, los funcionarios electos y los cargos designados, que carecen de experiencia y son novatos, dependen en gran medida de las élites militares para la formulación de políticas de seguridad nacional y la toma de decisiones. Se confía en las élites militares para establecer, liderar, gestionar y aplicar una política cada vez más militarizada y menos integral. A cambio, las élites militares se sienten desconcertadas por la falta de experiencia de sus contrapartes civiles en el proceso de formulación de políticas de seguridad nacional (Schmidt, 2023).

Es por esto que, institutos especializados del Estado deben fomentar aún más la capacitación de líderes estratégicos civiles preparados en el área de la defensa y seguridad. Y estos deben provenir de todas las agencias estatales, así como participar de cursos y entrenamientos reservados hoy en día para militares solamente. Debe existir una cultura que permita engranar el liderazgo civil con el militar, que permita conocer de mejor manera las respectivas culturas organizacionales y sus valores y objetivos. En otras palabras, es imperioso reducir los niveles de desconfianza que existen de lado y lado, en pos de la búsqueda de objetivos comunes y de la generación de una cultura de seguridad estructurada, que comprometa a todos los sectores del Estado y que integre de forma sinérgica al elemento civil con el militar.

Los niveles de entendimiento interinstitucionales se pueden aumentar igualmente al dejar atrás los debates infructuosos y sin sentido sobre el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas en relación con las nuevas amenazas y desafíos que tiene el país. En el contexto actual, la discusión acerca de si las Fuerzas Armadas deben limitarse a cumplir su función principal o participar activamente en la lucha contra diversas amenazas a la seguridad humana se ha vuelto obsoleta. La realidad ha demostrado que resulta cada vez más difícil circunscribir el papel de las instituciones militares únicamente a su misión principal (Spielman, 2017). Es potestad del Estado el empleo de sus cuerpos de defensa en la lucha contra el crimen organizado y decidir el grado de involucramiento que estas tendrán durante el desarrollo de las operaciones en coordinación con la policía y los sistemas de justicia.

Una vez excluida la desconfianza entre las autoridades representantes de ambos sectores, se puede llegar a importantes acuerdos interinstitucionales e interagenciales. El mando militar debe comprender las limitaciones que tiene el Estado para mantener una fuerza militar totalmente competente, operativa y altamente entrenada. Y el gobierno, a su vez, debe comprender la importancia estratégica de sus Fuerzas Armadas en el combate contra las nuevas amenazas que aquejan a la

seguridad del Estado. Ambas facciones deben advertir que, como se vio en el primer capítulo de este análisis, son parte integrante de un sistema complejo, que no actúan por separado, que juntas y solo así, cumplirán con los objetivos de la nación ecuatoriana. Si se pudiera resumir todo lo dicho anteriormente, en una sola palabra, esta sería “confianza”.

CONCLUSIONES

Convenimos en que el liderazgo militar debe responder totalmente al direccionamiento de líderes civiles que representen la voluntad popular y que estén a cargo de la conducción política del Estado. Ambos liderazgos deben respetar el campo de acción del otro, asumiendo que actuarán de modo sinérgico, en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad que agobian a la sociedad ecuatoriana.

Tal como se ha visto, las Fuerzas Armadas del Ecuador han sufrido etapas dramáticas desde el regreso a la democracia en 1979, influenciadas básicamente por la postura política de los líderes estratégicos a cargo del control gubernamental. A partir de la firma de la paz con Perú en 1998, y tras un largo periodo de aparente desdén por parte de la clase dirigente hacia el rol de las Fuerzas Armadas y de una severa crisis socio-económica, grupos de delincuencia transnacional se han fortalecido y desafían el monopolio de la violencia que tiene el Estado. Los episodios históricos deben servir como ejemplo de lo que se debe o no se debe hacer para garantizar mejores niveles de seguridad nacional a nivel interno y externo, para retomar el control total del país ante estas nuevas amenazas.

Los líderes militares deben abrir su tradicional hermetismo para integrar más al componente civil a integrar la cultura de seguridad. Institutos y academias militares a nivel estratégico y operacional deben también ser abiertos a representantes de otros sectores provenientes de agencias civiles y gubernamentales, a fin de aumentar los niveles de confianza interinstitucional, generando académicos entendidos en las complejidades del quehacer institucional, empapados del importante rol que desempeñan las Fuerzas Armadas. En contraparte, los líderes militares podrán tener absoluta confianza en las capacidades de sus autoridades civiles para conducir eficazmente la institución armada en beneficio de los grandes intereses de la patria.

Referencias

Bonilla, A. (1999). *Ecuador-Perú, Horizontes de la Negociación y el Conflicto*. FLACSO, sede Ecuador.
Clausewitz, C. (1832). *De la Guerra*, volumen I, Capítulo II. ISBN 978-1-77541-926-6.

Comercio, D. (01 de Marzo de 2016). Siete ministros y un encargado han estado en la Cartera de Defensa desde el 2007. *Diario El Comercio*.
Constitución Política de la República del Ecuador . (s.f.). Ecuador, M. C. (2011). Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir. *Seguridad*.
Escobar, L. (Diciembre de 2023). Caso Metástasis: delincuencia organizada se infiltró en al menos media docena de instituciones públicas y servidores de alto nivel. *El Universo*.
Koslosky, R. (2012). The Information Domain as an Element of National Power. *Strategic Insights*, 2-3.
Mahuad, J. (2022). Así dolarizamos el Ecuador. Ariel.
Mena, P. (2016). ¿Qué hay detrás de la pugna de Rafael Correa con militares en Ecuador? *BBC News Mundo*.
Monsalve, C. (2018). LIDERAZGO MILITAR Y SU RELACIÓN CON LA MORAL COMBATIVA DE LA SEGUNDA DIVISIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*.
Ortega, K. (11 de 01 de 2023). Saint Leo University. Liderazgo estratégico: qué es, ventajas y qué se necesita para implementarlo en las empresas: <https://worldcampus.saintleo.edu/noticias/que-es-el-liderazgo-estrategico-y-cuales-son-sus-ventajas>
Pozzebon, E. (2023). Así fue cómo la guerra de pandillas saltó de las cárceles de Ecuador a las calles. *CNN Latinoamérica*.
Raymond, A. (1993). *Pensar la guerra, Clausewitz*. Ministerio de Defensa de España.
Rivadeneira, G. (04 de Octubre de 2021). La despolitización de la inteligencia del Estado, una tarea pendiente para el actual Gobierno. *El Universo*.
Schmidt, T. (2023). Control civil de las Fuerzas Armadas ¿Una «ficción útil»? *Military Review*.
Spielman, G. (2017). Fuerzas Armadas: ¿Preparadas para la Guerra o Efectivo Instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? Santiago en Línea.
Tapia, M. y García, D. (2021). La importancia de las relaciones entre civiles y militares para la democracia. Un breve estudio del caso ecuatoriano. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa* (Vol. VI, No.3, 2021), 56-57.
Telégrafo, D. (01 de Mayo de 2014). Personal de Fuerzas Armadas se reducirá a 34.500 en 11 años. *Diario El Telégrafo*.
Universo, D. (23 de Marzo de 2009). Ecuador comprará 24 aviones Super Tucano. *Diario El Universo*.
Weber, M. (2004). *The Vocation Lectures*. Owen, David; Strong, Tracy.
Yarger, H. (June 2012). Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. En U. A. College, *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*. 5th ed. Vol. II (págs. 45-50). Carlisle Barracks, PA: US ARMY WAR COLLEGE: J. Boone Bartholomees, Jr.