

ISSN impreso: 2600-5689  
ISSN electrónico: 2600-5697

Revista de la  
**Academia de Guerra**  
del Ejército Ecuatoriano

**13**

Volumen 13 . Número 1 \* Abril 2020



*Ser más que parecer*



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

La Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano \* Volumen 13 \* Número 1 abril 2020 es una publicación con periodicidad anual sobre los temas de Seguridad, Defensa y Desarrollo. **Público:** Está dirigida a un público compuesto por: Estudiantes de Maestría en Ciencias Sociales, académicos, investigadores y autoridades para fortalecer sus conocimientos y para la toma de decisión. **Objetivos:** 1. Difundir el conocimiento, producto de la investigación científica, sobre temas de seguridad, defensa y desarrollo. 2. Contribuir al debate sobre los temas polémicos en el campo de la Seguridad, Defensa y Desarrollo. 3. Proponer reformas a instrumentos jurídicos. 4. Proponer reformas a organizaciones de seguridad y defensa. Las ideas y opiniones expresadas en las colaboraciones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

---

#### **Directivos de la Academia de Guerra:**

Crnl. de EMC. Alexander Levoyer Rodríguez, Director

Crnl. de EMC. Iván Vázconez Hurtado, Subdirector

#### **Director Editor**

Dr. Daniel Granda Arciniega, PhD.

#### **Editor Académico**

Mayo. Julio Narváez Vinueza, Mgs.

#### **Editor Técnico**

Ing. Santiago Salvador, Mgs.

#### **Editor Asociado**

Msc Lucía Hidalgo, Master en Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

#### **Consejo Editorial Vol. 13, Número 1, abril 2020**

Crnl de EMC Hugo Ruiz, PhD. with Major in Technology, Purdue University. Institución: Ministerio de Defensa Nacional, Externo

Tern. Gonzalo Pullas, PhD. Cirujano Cardiovascular, PhD. en Ciencias Quirúrgicas Zhengzhou University R.P China. Institución: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Interno

Tern. Mauricio González, PhD. en Ingeniería Biomecánica y Biomimética Aplicada, Griffith University. Queensland, Australia. Institución: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Interno.

Tern. Henry Cruz, PhD. en Ingeniería de Sistemas y Servicios para la sociedad de la Información, Ingeniero Electrónico y Telecomunicaciones. Institución: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Interno.

Dr. Daniel Granda, PhD. en Filosofía, Universidad Santo Tomás, Roma - Italia. Investigador Independiente. Externo.

Ing. Walter Fuertes, PhD. Ing. Sistemas e Informática ESPE Dr. en Informática y Telecomunicaciones mención Cyber Seguridad Universidad Autónoma de Madrid-España. Institución: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Interno

Msc Lucia Hidalgo, Master en Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Investigador Independiente. Externo.

Mgs. Lautáro Ojeda, Licenciado en Sociología, Universidad Lovaina Bélgica. Investigador Independiente. Externo.

Crnl (S.P) Gustavo Lalama, Especialista en Ciencias Políticas, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. Investigador Independiente. Externo.

Mayo. Julio Narváez, Magister en Educación Pontificia Universidad Católica del Ecuador Institución: Ministerio de Defensa Nacional, Externo.

#### **Evaluadores Pares**

Tern. Nelson Molina Vizuete, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

Tern. Freddy Proaño Talavera, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE

Tern. Carlos Vélez Intriago, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE

Tern. Germán Bravo Terán, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

Tern. Robert Gaona Abad, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

Msc. Lucía Hidalgo López, Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Tern. Luis Pillajo García, Mgs. Seguridad Defensa y Desarrollo. Universidad Militar MCAL. Bernardino Bilbao Rioja"-Bolivia.

Tern. Iván Cepeda Castillo, Dipls. Gestión Para el Aprendizaje Universitario. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE

Mgs. Lautaro Ojeda Segovia, Licenciado en Sociología, Univerisdad Lovaina Bélgica

Tern. Marco Jiménez Zambrano, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

Tern. Manuel Querembás Altamirano, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

Tern. Luis Sánchez Vidal, Mgs. Estrategia Militar Terrestre. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

Mayo. David Puga Jácome, Mgs. Administración de Tecnologías de la Información. Tecnológico de Monterrey. México.

Mayo. Julio Narváez Vinueza, Mgs. Ciencias de la Educación. , Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Dr. Walter Fuertes, PhD. Informática y Telecomunicaciones mención Cyber Seguridad Universidad Autónoma de Madrid-España

Crnl. de EMC. Hugo Ruiz Villacrés, PhD. with Major in Technology, Purdue University

Crnl. de EMC. Alexander Levoyer Rodríguez, Mgs. Planificación y Dirección Estratégica. Universidad de Fuerzas Armadas- ESPE.

#### **Entidad Editora Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

Av. General Rumiñahui S/N y Paseo Escénico Santa Clara, Campus Matriz. Sangolquí Ecuador.

#### **Diagramador**

Tlga. Paulina Almeida

#### **Diseñador**

Tlga. Paulina Almeida

#### **Asistente**

Juan Carlos Tobar – Corrector Idiomático

#### **Impresión Instituto Geográfico Militar**

Seniergues E4-676 y Gral. Telmo Paz y Miño. Sector El Dorado, Teléfonos: +593 (2) 397 5100 al 130. Correo electrónico: igm@igm.gob.ec



# Revista de la **Academia de Guerra** del Ejército Ecuatoriano

Volumen 13, Número 1, Abril 2020

ISSN Impreso: 2600-5689 \* ISSN electrónico: 2600-5697

La administración de la Revista de la Academia de Guerra se realiza a través de los siguientes parámetros:



La revista utiliza el sistema antiplagio académico (como parte de la adopción de Códigos de Ética).

Se recomendó a los autores, reconocer a los ayudantes de investigación, en caso de existir.

## Servicios de Información a los que pertenece esta revista.



Los artículos cuentan con código de identificación (Digital Object Identifier).



El proceso editorial se gestiona a través del Open Journal System, de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE y su Vicerectorado de Investigación.



Es una publicación de acceso abierto (Open Access) con Licencia Creative Commons.

Las políticas copyright y uso postprint, se encuentran publicadas con los artículos de la presente edición y se pueden consultarse en:

**url:**<https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra>

Impresión:



INSTITUTO  
GEOGRÁFICO  
MILITAR



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

## Tabla de Contenido

Prólogo .....	6
Editorial .....	7
<b>1.- ANÁLISIS TEÓRICO - POLÍTICO .....</b>	<b>8</b>
El Fracaso del “Socialismo Del Siglo XXI” en América Latina .....	8
Cenepa: la Última Guerra Territorial .....	20
“Nueva Doctrina Militar para los Escenarios del Siglo XXI” .....	28
La Calidad de Gobierno .....	40
<b>2.- ANÁLISIS GEOPOLÍTICO .....</b>	<b>52</b>
El Conflicto Sirio Cambios en el Equilibrio Estratégico en Medio Oriente .....	52
<b>3.- ANÁLISIS DE SEGURIDAD .....</b>	<b>65</b>
Nuevos Enfoques de la Seguridad Nacional .....	65
Violencia, Conflicto, Miedo e Inseguridad .....	79
Las Fuerzas Armadas y los Nuevos Paradigmas de la Seguridad Interna.....	87
Nuevas Amenazas para el Ecuador en la Frontera Norte.....	95
“La Securitización ¿Percepción o Realidad Tangible? Un Análisis Multidimensional” .....	105
<b>4.- ANÁLISIS DEFENSA NACIONAL .....</b>	<b>116</b>
Ciberataques: Desafíos en el Ciberespacio .....	116
Las Operaciones de Protección.....	129
La Urgente Necesidad de Pensar Operacionalmente .....	140
Da Concepção ao Emprego: O Programa Estratégico do Exército Guarani.....	149

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> Concepto MIRADO .....	30
<b>Figura 1.</b> Mapa de Siria.....	54
<b>Figura 2.</b> Situación Geopolítica de Siria.....	56
<b>Figura 3.</b> Actores involucrados en el Conflicto Sirio.....	57
<b>Figura 1.</b> Plano de influencias y dependencias entre actores .....	59
<b>Figura 2.</b> Histograma de relaciones de fuerza MMIDI.....	60
<b>Figura 3.</b> Gráfico de convergencias entre actores y objetivos de orden 1.....	60
<b>Figura 4.</b> Gráfico de divergencias entre actores de orden 1.....	61
<b>Figura 5.</b> Gráfico de convergencias entre actores de orden 2 .....	62
<b>Figura 6.</b> Gráfico de divergencias entre actores y objetivos de orden 2 .....	63
<b>Figura 1.</b> Datos estadísticos .....	98
<b>Figura 2.</b> Datos estadísticos: Explotación ilegal de los recursos naturales / minería ilegal. ....	99
<b>Figura 3.</b> Mapa: Insight Crime.....	100
<b>Figura 1.</b> Relación hombre, medio ambiente y seguridad.....	108
<b>Figura 2.</b> Hectáreas quemadas de bosques y vegetación en Ecuador en los últimos cinco años y proyección de quema de hectáreas al 2020. ....	111
<b>Figura 3.</b> Tasa geométrica frente a los valores observados para un período de cinco años y proyección de fuego forestal al 2020. ....	112

<b>Figura 4.</b> Media aritmética de la tasa geométrica frente a los valores observados para un período de cuatro años y proyección al 2019. ....	113
<b>Figura 1.</b> Preocupaciones de seguridad en Latinoamérica. ....	122
<b>Figura 2.</b> Implementación de controles de seguridad .....	122
<b>Figura 3.</b> Prácticas de gestión para la seguridad por país .....	123
<b>Figura 4.</b> Países con la mayor tasa de infección de malware 2016.....	124
<b>Figura 5.</b> Principales países de origen del tráfico de ataques DDoS.....	124
<b>Figura 6.</b> Ciberataques a web gubernamentales por países de Latinoamérica.....	124
<b>Figura 7.</b> Ciberataques a cuentas de juego por países de Latinoamérica.....	125
<b>Figura 8.</b> Ciberataques a web de alta tecnología por países de Latinoamérica .....	125
<b>Figura 9.</b> Países con más ataques web en servicios financieros.....	126
<b>Figura 10.</b> Países con más ataques web de entretenimiento multimedia .....	126
<b>Figura 11.</b> Analítica Predictiva con Orange.....	127
<b>Figura 1.</b> Conceptos de Protección. ....	131
<b>Figura 2.</b> Conceptos rectores de la Protección. ....	131
<b>Figura 3.</b> Proceso de evaluación de la Protección. ....	132
<b>Figura 4.</b> Aspectos claves para el planeamiento. ....	132
<b>Figura 5.</b> Secuencia de planeamiento de la Protección. ....	132
<b>Figura 6.</b> Composición de la Célula de Protección. ....	134
<b>Figura 7.</b> Secuencia de actividades de Protección durante la Preparación. ....	135
<b>Figura 8.</b> Reglamento de Protección brasileño. ....	136
<b>Figura 9.</b> Reglamento de Protección colombiano. ....	136
<b>Figura 10.</b> Secuencia de planeamiento brasileño. ....	138
<b>Figura 1.</b> Relación jerárquica entre niveles de la conducción. ....	142
<b>Figura 2.</b> Insumos a producir para el nivel de conducción que le sigue. ....	142
<b>Figura 3.</b> Encadenamiento de los estados finales con crisis y sin crisis. ....	145
<b>Figura 1.</b> Logo do SisDIA, fundamentado no conceito da Tríplice Hélice. . ....	154
<b>Figura 2.</b> Versão simplificada do SIPLEx com o PEEEx em destaque. ....	154
<b>Figura 3.</b> Macroprocesso de Gestão do Ptf EE. ....	157
<b>Figura 4.</b> Composição do Prg EE GUARANI .....	158
<b>Figura 5.</b> VBTP-MSR 6x6 GUARANI em Operações da Garantia da Lei e da Ordem. ....	160

## Lista de Tablas

Cuadro de Actores Intereses y Objetivos en el Conflicto Sirio.....	57
<b>Tabla 1.</b> Cálculo de la tasa aritmética de hectáreas quemadas en un período de cinco años. ....	111
<b>Tabla 2.</b> Cálculo de la tasa geométrica de hectáreas quemadas en un período de cinco años y proyección al año 2020. ....	112
<b>Tabla 3.</b> Cálculo de la media aritmética de la tasa geométrica frente a los valores observados. ....	112
<b>Tabla 1.</b> Comparación de tareas entre la doctrina EEUU-OTAN-Colombia y Brasil. ....	137
<b>Tabela 1.</b> Portfólio Estratégico do Exército e Prg EE GUARANI em destaque.....	153
<b>Tabela 2.</b> OEE relacionados ao Prg EE GUARANI. ....	155

## Prólogo

Con 98 años de vida institucional consagrada al servicio de la Patria, la centenaria Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, lleva en la impronta el legado de honor de este Ejército Vencedor, primer instituto de perfeccionamiento de Oficiales y precursora de la educación militar en el país.

A lo largo de la historia, diferentes herramientas han permitido a Fuerzas Armadas de los países asegurar la supervivencia de sus estados. Es por ello que, los procesos de cambio, son parte fundamental de la institución armada, a fin de mantenerlas organizadas, equipadas, entrenadas y con un importante pie de fuerza, que garanticen el cumplimiento de la misión constitucional.

Dicho cambio es más profundo e innovador en ciencia y tecnología en los países que tienen mayor presupuesto y mayores misiones que cumplir a nivel nacional e internacional. En otros estados, con mayores dificultades económicas, el presupuesto para Fuerzas Armadas es más limitado e incierto en su ejecución, razón por la cual se debe buscar otras alternativas que aseguren la provisión del “Bien Público Puro de la Defensa”, a fin de cerrar la brecha existente entre estas dos distintas realidades.

Considerando, que en el Ecuador los recursos estatales para la defensa son escasos y que debemos cumplir la misión constitucional, es necesario optimizar la transformación, reorganización, reestructuración y cooperación internacional, en un claro y firme proceso de modernización de nuestras FF.AA. y dentro de ellas el fortalecimiento de la educación militar.

En este contexto, la educación militar, constituye uno de los pilares fundamentales de la transformación institucional, en la medida en que es una de las áreas donde se inicia todo proceso que aspira a proyectar una organización hacia el futuro. Y la Academia de Guerra del Ejército se constituye en el espacio privilegiado no sólo para la transmisión, sino para la producción de conocimiento propio. Razón por la cual nos hemos planteado como objetivo institucional, desde hace algunos años atrás, la VIRTUALIZACIÓN de su producción, es decir, entrar en el proceso de indexación de la Revista de la Academia de Guerra del Ejército, que está cumpliendo cuarenta años de existencia, con la colaboración de un importante grupo humano de profesionales.

Hoy en día la acción educativa de autoridades y docentes de nuestra Academia de Guerra, incluye diseños bajo el nuevo enfoque del Modelo Educativo de FF.AA (2018) con contenidos curriculares, donde los valores y principios constituyen un eje transversal en la agenda diaria del quehacer institucional, a través de una oferta educativa con procesos pedagógicos que pone especial énfasis en el desarrollo del pensamiento, la investigación, lectura, la innovación tecnológica, con pensamientos más reflexivo que obliguen a un salto cualitativo en el quehacer institucional, que brinde al Ejército y al país un Oficial creativo, innovador, que rompa viejos paradigmas, posicionándolo con solvencia y seguridad frente a los nuevos escenarios que presenta una sociedad globalizada.

El prestigio institucional de la Academia de Guerra del Ejército, se basa en el experimentado cuerpo de docentes nacionales y extranjeros, y en los alumnos, que con experiencia y dedicación han demostrado su gran capacidad para entregarse a la formación profesional, y que, con el apoyo de sus familiares han podido responder a las múltiples exigencias del proceso formativo del más alto nivel, como es el de Estado Mayor. Y más tarde cumplirán, profesionalmente, las distintas misiones que les encarga la Institución Militar.

Como DIRECTOR de este prestigioso Instituto de perfeccionamiento militar, constituye un grato honor poner a consideración de nuestros distinguidos lectores, la presente publicación, en proceso de INDEXACIÓN, de nuestra REVISTA DE LA ACADEMIA DE GUERRA DEL EJÉRCITO ECUATORIANO, a través de la cual buscamos transmitir el pensamiento militar del soldado ecuatoriano, sus sentimientos e ideas, siempre orientados por nuestro lema: ‘Ser más que parecer’

**ALEXANDER LEVOYER R.  
CRNL. EMC.  
DIRECTOR AGFT.**

“Los hombres indiferentes a la desventura de la nación, aunque sean privadamente laboriosos, son auxiliares inconscientes de la corrupción y desgracia de los pueblos (...)”  
(Eloy Alfaro 1895)



## Editorial

Las Fuerzas Armadas del Ecuador para el cumplimiento de su misión constitucional e histórica de defender la soberanía y la integridad territorial, se han organizado en el espacio terrestre, aéreo y marítimo. El ejército, para cumplir con esta misión, inició, al principio del siglo XX, un proceso de profesionalización que progresivamente se consolidó, en estrecha relación con la propia historia del estado ecuatoriano. Parte fundamental de la profesionalización del ejército es la dedicación permanente y a tiempo completo de sus miembros. Este considerando, la formación del militar, en su nivel superior, forma parte de un subsistema que se expresa en el modelo de educación de Fuerzas Armadas, como parte del sistema nacional de educación superior, de conformidad con los Artículos 350 y 351 de la Constitución de la República del Ecuador. En dicho modelo, a nivel del ejército, se inscribe la Academia de Guerra, como el eslabón más alto de la formación del militar, de oficiales de Estado Mayor, que, en el proceso de integración al sistema nacional de educación superior, se ha convertido en la Maestría en Defensa y Seguridad, con mención para los Oficiales de Arma en Estrategia Militar Terrestre, y para los Oficiales de Servicios en Logística Militar, bajo el régimen académico de la Universidad de las Fuerzas Armadas, ESPE.

La Academia de Guerra, inscrita en este proceso de educación de cuarto nivel, no sólo es el espacio de transmisión del conocimiento, sino que se convierte en el espacio de construcción, de producción de un pensamiento propio, de doctrina y de planes que debidamente aprovechados por las autoridades, pueden convertirse en las respuestas eficientes a las nuevas amenazas, dentro de una sociedad líquida e híbrida, como diría Zygmunt Bauman.

Es en este contexto, que se inscribe la nueva época de la Revista de la Academia de Guerra, retomada por el General Francisco Armendariz, cuando era Director en el 2018 y 2019, e impulsada ahora por el actual Director, Coronel Alexander Levoyer. Desde la publicación en agosto de 1980, bajo la dirección del General Héctor Miranda y de cuyo Comité Editorial, formé parte, hemos contabilizado 12 números que han aparecido en distintos períodos, como Revista de la Academia de Guerra del Ejército. Hoy continuamos con el número décimo tercero, 2020, aplicando los requisitos de la indexadora Latindex, y, por tanto, con las exigencias académicas a nivel mundial, para los articulistas, propios y externos. Esta Revista está en una Plataforma propia y en línea, para el uso abierto a nivel mundial.

Agradecemos a los miembros del Consejo Editorial e informamos que la convocatoria que realizó dicho Consejo tubo una respuesta extraordinaria: 76 artículos subidos a la plataforma, entre autores internos y externos. Expresamos nuestras gracias a los autores que subieron sus trabajos para que sean publicados en nuestra Revista. Igualmente queremos agradecer a los lectores-pares-doble-ciegos, por tan importante colaboración. Por límites de espacio no ha sido posible publicar todos los artículos aprobados. En los próximos números de la revista quisiéramos contar con su participación.

En este número existen algunas líneas de investigación: 1. Análisis teórico-político de los procesos políticos en América Latina, con cuatro artículos que analizan la situación política de la región y del Ecuador. 2. Análisis geopolítico, con un artículo que demuestra los distintos actores, directos e indirectos, en la guerra en Siria. 3. Análisis de la seguridad, con 5 artículos que dan cuenta de las nuevas tendencias de la seguridad y de las teorías de la securitización a nivel mundial, regional y en el Ecuador. Y 4.- Análisis de la defensa nacional, con 4 artículos, tres internacionales, y uno nacional sobre la ciberdefensa.

He aquí un material que, por su calidad, servirá como insumo para la elaboración y aprobación de documentos oficiales, como insumo para la toma de decisiones de las autoridades, y, como textos de consulta y de debate en el mundo académico nacional e internacional.

**Dr. Daniel Granda Arciniega, PhD**

**Director de la Revista de la Academia de Guerra del Ejército.**



# 1.- ANÁLISIS TEÓRICO - POLÍTICO

## EL FRACASO DEL “SOCIALISMO DEL SIGLO XXI” EN AMÉRICA LATINA

Dr. Daniel Granda Arciniega, PHD.<sup>1</sup>

### RESUMEN

Terminada la guerra fría, con la caída del socialismo real de la URSS en 1989, EE.UU. se consideró el triunfador y pretendió ejercer el dominio mundial, aplicando el neoliberalismo global. Pronto la humanidad sintió la necesidad de resistir al neoliberalismo y reclamar los derechos a vivir en condiciones de libertad, igualdad, desarrollo y democracia. En América Latina, en la segunda mitad del siglo XX, algunos países ya intentaron transitar al socialismo sin éxito; otros, aplicaron reformas, tendientes a mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. En este trabajo analizamos dichos procesos y el nuevo intento de aplicar el “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela y Ecuador.

**Palabras claves:** América Latina. Guerra fría. Neoliberalismo. Socialismo del siglo XXI. Socialismo. Democracia. Reformismo. Populismo. Caudillismo. Corrupción. Fracaso.

### THE FAILURE OF “SOCIALISM OF THE XXI CENTURY” IN LATIN AMERICA

#### ABSTRACT

After the cold war, with the fall of the real socialism of the USSR in 1989, the United States considered himself the winner and tried to exercise world domination, applying global neo-liberalism. Soon, humanity felt the need to fight against neo-liberalism and claim the rights to live in conditions of freedom, equality, development and democracy. In Latin America, in the second half of the twentieth century, some countries already tried to move to socialism without success; others, applied reforms, tending to improve the living conditions of their people. In this paper, we analyze the whole process and the new attempt to apply the “XXI Century Socialism” in Venezuela and Ecuador.

**Key words:** Latin America. Cold war. Neo-liberalism. XXI Century Socialism. Socialism. Democracy. Reformism. Populism. Bossism. Corruption. Downfall.

---

<sup>1</sup> d-granda@hotmail.com  
INVESTIGADOR INDEPENDIENTE





## 1. El resurgimiento de los ideales socialistas

La caída del muro de Berlín en 1989, significó el reconocimiento de que el sistema en la URSS no daba más y que era necesario terminarlo por su propia iniciativa, antes de que se produzca una explosión social de impredecibles consecuencias. Los dirigentes políticos prefirieron reconocer el fracaso del socialismo real y evitar el caos, la anarquía y la intervención extranjera. Esto significó la desaparición de una de las superpotencias, que se constituyó, luego de la terminación de la segunda guerra mundial.

Para Estados Unidos, la caída de la URSS, significó el triunfo de la guerra fría, y la posibilidad de su expansión a nivel global, sin la amenaza soviética. Estados Unidos, convertido en potencia mundial impuso un espíritu triunfalista y de crecimiento económico, acompañado por Europa y los tigres asiáticos. "El mayor logro de Reagan es que nos hizo "sentir bien con nosotros mismos", restaurando la fe en la autoridad que había decaído tristemente." (Chomsky, 2003: 121-122). Reagan, significó la recuperación de la capacidad militar y su uso en cualquier parte del mundo. Sin embargo, este mismo hecho de gran capacidad militar, generó en Estados Unidos y en muchas partes del mundo, una reacción adversa al uso indiscriminado de la violencia en el mundo. "Terrible, pero no sin esperanza. Con sorprendente valor y persistencia, los infelices de la tierra continúan luchando por sus derechos. Y en el mundo industrial, con el bolchevismo desintegrándose y el capitalismo abandonado desde hace tiempo, hay perspectivas para el resurgimiento de los ideales socialistas libertarios y democráticos. Estas y otras nacientes posibilidades son todavía remotas, pero, nadie sabe lo bastante para predecir lo que la voluntad humana puede lograr." (Chomsky, 2003: 97-98). La unipolaridad mundial es una situación terrible para la humanidad. Al ser humano no le queda otra alternativa que seguir luchando por el respeto a sus derechos. El hombre, desde su origen necesitó vivir junto a otros hombres para superar las adversidades de la naturaleza y los desafíos que provienen de la convivencia con otros seres humanos. Al reconocimiento de sus derechos, se une la necesidad de una organización política para garantizar su cumplimiento. Aquí radican los ideales socialistas, que desde hace tiempo se ha planteado la humanidad. Lo que se vislumbra es la posibilidad de aprender de los errores y de los aciertos y conciliar la democracia con los ideales socialistas, en forma distinta a lo que se hizo en el siglo XX. Con esta esperanza coincide gran parte de la humanidad y ha estado presente desde el pensamiento utópico de inicio de la modernidad en el siglo XVI, en el socialismo utópico del siglo XIX, y en el socialismo científico del marxismo, e incluso en el socialismo real de la URSS en el siglo XX. Con esa experiencia se hará el intento de construir el socialismo del siglo XXI, particularmente en América Latina.

## 2. Los intentos socialistas y reformistas en América Latina

En América Latina, hasta la década de 1960, no se había producido un distanciamiento con el PCUS, y lo que existía era la división en la izquierda entre socialistas y comunistas y a partir del 60, la aparición del comunismo pro chino y otras pequeñas organizaciones. Al no existir un desarrollo industrial, no existía una significativa clase obrera. El trabajo de la izquierda era en algunos sectores campesinos, en los sindicatos y los estudiantes en la universidad pública. Al no existir el sujeto revolucionario, la revolución ortodoxa marxista no podía darse. En la sociedad, con varios sectores sociales superpuestos, predominaba el campesinado. En los países andinos la población campesina coincidía en gran parte con los indígenas, con una economía de subsistencia. Existían también enclaves de agro-producción de monocultivos, destinados a la exportación. Una clase media que comenzaba a exigir cambios en un proceso de agresiva urbanización. El cambio hacia el desarrollo requería de la reforma agraria que, supere el sistema terrateniente y facilite la producción agrícola y el paso a la industrialización. El problema era cómo hacerlo y quién debía hacerlo. El populismo clientelar apareció con gran éxito, como movimiento de masas, y un fuerte mesianismo, pero, al no tener un programa real de transformación, retrasó el proceso de cambio; surgieron también los intentos socialistas y reformistas, con las diferencias pertinentes. (Miliband, 1978: 195)

2. 1. En este contexto de expectativa de grandes cambios, surgió el levantamiento de Fidel Castro en Cuba para quién: "Una Cuba libre y próspera debe estar libre de imperialismo, pobreza e ignorancia... No la doctrina, sino la práctica, está volviendo socialista a Cuba." (Hobsbawm, 2018: 37). Castro no proviene de grandes teorizaciones sobre el marxismo o el socialismo, sino de una concepción pragmática para solucionar los principales problemas del pueblo cubano: la reforma agraria y la nacionalización de la industria. Castro triunfó debido a su voluntad de lucha y a la debilidad del régimen de Batista. Castro, pronto necesitó el apoyo del partido comunista cubano y de la URSS para superar las dificultades del bloqueo estadounidense. "En enero del 59 los revolucionarios cubanos penetran en La Habana. Un año y medio después –en agosto de 1960– toman el camino del socialismo, que proclaman oficialmente en abril de 1961. (Arismendi, 1976: 271) Con Cuba, se instaura el primer gobierno socialista de occidente. Con Castro y fundamentalmente con el Che Guevara, se consolida el método revolucionario de la guerrilla. (Hobsbawm, 2018: 279ss). Existiendo las condiciones objetivas para la revolución, lo que se necesitaba era la importación de pequeños grupos de militantes armados a las montañas apropiadas para formar *focos* y luchar por la liberación nacional. (Debray, 1975: 5ss). Esta teoría era tan equivocada que, algunos focos revolucionarios que se

formaron en varios países latinoamericanos, pensando que podían triunfar, terminaron fracasando. El socialismo cubano, a pesar de tantas dificultades internas y externas, sigue buscando las mejores alternativas para convertir el sistema en autosustentable.

2. 2. En América Latina, continúan en la década del 60, los movimientos revolucionarios y guerrilleros, que en algunos casos son derrotados por la reacción de las Fuerzas Armadas de los diversos Estados, incluso con la muerte del paradigmático guerrillero Che Guevara en Bolivia, octubre de 1967. Paralelo a la lucha revolucionaria, se debate la vía pacífica al socialismo. El partido comunista, el partido socialista, el partido radical y otros, en la Unidad Popular (UP) lograron en noviembre de 1970 el triunfo de Allende, con una propuesta socialista. Esta es la “vía chilena al socialismo”. “Chile es el primer país en el mundo que seriamente intenta una vía alternativa al socialismo.” (Hobsbawm, 2018: 395). Entre medidas reformistas y el uso de un marco jurídico-constitucional preexistente la UP, avanzaba en la construcción del socialismo a largo plazo. Allende se mueve entre las dificultades de sus respaldos políticos y sociales internos y la contrarrevolución interna y externa. La economía, dependiente en gran parte de la exportación del cobre con precios bajos y de la necesidad de importación de muchos productos necesarios para la producción y el consumo cotidiano, creó una grave crisis. Los norteamericanos creían, inicialmente, que con el hostigamiento económico sería suficiente para provocar una dimisión del gobierno. La contrarrevolución manejaba algunas alternativas: la intervención armada de Estados Unidos; el golpe militar con apoyo de Estados Unidos; y esperar las elecciones para ganarle a la UP. El gobierno de la UP se encontraba arrinconado por los límites que le imponía un marco constitucional vigente y que no podía cambiarlo; limitado para tomar decisiones políticas importantes por la oposición política del legislativo y del poder judicial; neutralizado y paralizado por los conflictos internos entre el PS dividido en muchas fracciones, el PC, el partido radical y el MIR, cuyas lealtades políticas eran más para sus organizaciones que para el gobierno. Estas condiciones contradictorias hacían inviable el proyecto revolucionario. “La “vía chilena al socialismo” no implicaba necesariamente un partido de izquierda único, ni mucho menos monolítico, y de todos modos esa posibilidad tampoco era realista. Pero sí implicaba dotar a la alianza existente de una mayor unidad de decisión y de acción.” (Ibid, 2018: 417). Además, el gobierno de Allende por la situación económica perdía base social entre la clase media. Una de las limitantes constitucionales y legales era la no intervención en las Fuerzas Armadas, institución que no fue intervenida por la política gubernamental, y precisamente, de ellas surgió el golpe militar, dirigido por el general Pinochet, que terminó con el proyecto socialista chileno.

2. 3. En el Perú, las invasiones de tierra por parte de los movimientos campesinos en la década del cincuenta en adelante fueron planteadas como una recuperación de la tierra, luego de que se les quitó; como una ocupación de tierras públicas; y como toma de tierras cuyos actuales terratenientes no tienen títulos legales de propiedad. (Ibid, 2018: 176-186). Este movimiento campesino en la década del 60 influyó en la concepción de la revolución peruana, que se lanzó en contra del latifundio, e hizo inevitable la reforma agraria, planteada por los militares progresistas del Perú. El movimiento campesino con fortaleza local, para adquirir importancia nacional buscó unirse al movimiento obrero urbano, conformando un gran poder popular. Ante esta situación, ciertamente explosiva, la necesidad del desarrollo, y el vacío político, los militares tomaron el poder en 1968, con el objetivo de canalizar las exigencias del movimiento campesino y evitar la explosión social. “Los militares tomaron el poder, sin mayor problema, porque no tenían rival, y todo ocurrió para alivio y beneplácito de la población.” (Ibid, 2018: 362). Los militares, “comenzaron con la expropiación de nueve haciendas gigantescas en los oasis fértiles de la costa; en otras palabras, expropiar la mayor parte de la agroindustria azucarera peruana. Ahora la reforma tiene que llegar a la sierra, donde vive la masa campesina peruana.” (Ibid, 2018: 342). Emprender la reforma agraria a nivel nacional, significaba enfrentarse con los terratenientes de la costa y la sierra. “La tierra será propiedad del campesino pequeño o mediano por medio de cooperativas, o si no, por supuesto, la propiedad será comunal.” (Ibid, 2018: 342). La distribución de la tierra por medio de las cooperativas, fue un planteamiento que los campesinos no lo aceptaron, por su poca claridad y eficacia. El tema de fondo para los campesinos era la participación y la autogestión en las cooperativas, y la propiedad real de la tierra, punto que los militares no desarrollaron. Se trataba, por tanto, de un cambio desde abajo, pero ejecutado desde arriba. Esta es la particularidad del proceso peruano y de su vía reformista-militar. Los militares, sobre la base del discurso de Mariátegui y Haya, con los cambios de cuatro décadas, articularon un nuevo discurso, que significaba la realización de las propuestas de los fundadores de la izquierda peruana. (Franco, 1979: 286). Los militares con sus planes y programas de reforma agraria convirtieron al campesinado en el sujeto del cambio; en la posibilidad de que sus conocimientos y saberes subalternos se visibilicen en la cultura y política peruana y se constituyan en los componentes fundamentales de la nación peruana. Los militares al tratar el problema campesino, vinculado al mundo indígena y objeto preferente del discurso populista, evitaron el radicalismo indígena y el brote del populismo. La migración del campo a la ciudad se aceleraba en forma proporcional al crecimiento de la industria y de las ciudades, particularmente de Lima. Este proceso fue previsto por Marx, que planteó la desaparición del campesino y su trans-

formación en proletario y de esa forma se “incorporaba a la civilización industrial.” (Ribeiro, 1979: 40).

Los militares, conscientes de que el Perú, al ser un país atrasado y pobre y que necesita de la inversión extranjera, diversificaron la relación con las potencias externas, buscando márgenes de independencia.

Los cambios fundamentales en el Perú no se realizaron por el proletariado industrial, la clase media, o lo planteado por el APRA y Mariátegui, sino por los militares, que recogieron sus discursos y adoptaron una posición crítica al imperialismo norteamericano, defendieron el interés nacional, y adoptaron una posición en beneficio del desarrollismo económico. El gobierno militar incluyó en el tratamiento del campesinado al indígena, dejando pendiente el problema de los indígenas en cuanto tal. El objetivo fue resolver el problema campesino y convertirlo en líder del cambio, en sujeto del cambio, que se transformó en caudillo local. Este campesino convertido en líder será el “cholo peruano”, actor muy importante de la política peruana. Se produjo una “desintegración-integración étnica”, como dice Ribeiro. Ni Mariátegui, con su marxismo autóctono con influencia italiana; ni Haya, con el primer partido de izquierda masivo, APRA, tuvieron éxito en la población indígena. (Hobsbawm, 2018: 353). Para ellos era fundamental que en la construcción de la nación se resolviera el problema indígena no sólo desde el punto de vista étnico-cultural, sino y fundamentalmente, como económico-social, es decir, resolver la transferencia de la tierra y la superación histórica del latifundio. (Franco, 1979: 257). La figura del “cholo” tiene su primer éxito nacional en la lucha electoral entre Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. Fujimori, candidato no blanco, apareció como el cholo y el indio-peruano, y le ganó a Vargas Llosa, candidato blanco. Posteriormente, Alejandro Toledo, apareció como el candidato del cholo peruano a la presidencia de la República. También Ollanta Humala, se presentó como la alternativa del cholo peruano. Se produjo, por tanto, lo que llama Ribeiro, la “transición entre su actual condición de *Pueblo-Testigo* y su condición futura de *Pueblo-Emergente*.” (Ribeiro, 1979: 49)

Ante el gobierno militar, que satisfacía las exigencias del campesinado, de la burguesía industrial y financiera, no se organizó una oposición política, capaz de desestabilizarlo; tampoco se organizó una fuerza política para sostenerlo, excepto el apoyo del PC (Moscu). La vía reformista militar expresó la continuidad y la ruptura con el pensamiento de los fundadores de la izquierda peruana. (Franco, 1979: 299).

2.4. En Ecuador, la situación tiene semejanzas y diferencias con Perú. Ante el desarrollo contradictorio del capitalismo en los inicios del siglo XX, la crisis económica producida por la baja de la producción y

exportación cacaotera y la huelga general del 15 de noviembre de 1922, las Fuerzas Armadas intervinieron en la política nacional con la llamada Revolución Juliana de 1925. Crearon varias instituciones de carácter social, económico y de defensa de los derechos de los trabajadores y campesinos, en un proceso de modernización del Estado. Una segunda intervención institucional de las Fuerzas Armadas, se produjo en 1937, cuando el General Alberto Enríquez, asume el poder para restablecer el orden democrático. El general Enríquez, “ejecuta una política en la que otra vez se pone de manifiesto los afanes reformistas de los militares... Garantiza la libertad sindical; pone coto a las compañías extranjeras; y, con la colaboración de los jóvenes socialistas, expide el Código del Trabajo y otras leyes sociales que reconocen los derechos de los trabajadores y promueve su organización.” (Hurtado, 1976: 242). Los militares con desesperación veían la incapacidad de los políticos para llegar a acuerdos fundamentales, estabilizar el gobierno y defender los intereses de la nación. “Enríquez quiso hacer un gobierno de izquierda, hacia ciertas características socialistas. Su fracaso fue debido a la incapacidad de las fuerzas políticas izquierdistas.” (Pareja Diezcanseco, 1979: 379). La tercera intervención institucional de las Fuerzas Armadas se da en 1963-1966, con la Junta Militar, integrada por los jefes del Ejército, Marina y Aviación. El contexto es una grave crisis económica, producto de la baja de exportaciones del cacao, café y banano. “En tales circunstancias, era natural que la “estabilidad democrática zozobrara, junto con la era de prosperidad que la había engendrado.” (Cueva, 1975: 228) A nivel internacional la fuerte influencia de la revolución cubana y la Alianza para el Progreso para neutralizarla, ejercían una gran presión. Las Naciones Unidas, la CEPAL y la Carta de Punta del Este, presionaban para realizar “adecuadas reformas agrarias”, como requisito para el desarrollo industrial. Sin embargo, ni Velasco, ni Arosemena fueron capaces de aprobar la Ley de Reforma Agraria, debido al conflicto entre las diversas fracciones de la clase dominante. La Junta Militar, en un marco amplio de desarrollo industrial, expide el 11 de julio de 1964 la Ley de Reforma Agraria y crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), con el propósito de viabilizar la ley, organizar a los campesinos con la entrega de tierras, y eliminar la influencia del PCE, en la FEI. “El campesinado acabó de hecho subordinándose a los intereses de una naciente burguesía agraria que, como lógica, impulsó el desarrollo capitalista del campo serrano de acuerdo a su propia perspectiva.” (Velasco, 1979: 84-102) La Junta Militar, impulsó la planificación a través de la Junta Nacional de Planificación. Esta intervención política de los militares está atravesada por elementos contradictorios: En el aspecto económico, mantiene la tendencia reformista para apoyar el desarrollo industrial y la modernización. En el campo político aplicó una política represiva en contra de los sectores de izquierda, para neutralizar la influencia de la revolución cubana. En la década del 70,

a la crisis de hegemonía se suma la crisis de representación y el presidente Velasco pierde el respaldo de las diversas clases sociales y es derrocado por las FF.AA. El General Rodríguez Lara, con la “Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista de las FF.AA.”, se propone el fortalecimiento del Estado y la profundización de la reforma agraria, cuya ley se expide el 9 de octubre de 1973. En una alianza Estado-campesinos, y burguesía se trata de transformar la hacienda tradicional en una empresa capitalista eficiente. (Ibid: 108-110) La reforma agraria tuvo muchos efectos positivos y muchas limitaciones que marcaron el desarrollo del Ecuador. (Brassel, 2008). En esta cuarta intervención militar, la política nacionalista y reformista de los militares continúa con la defensa de los recursos naturales, y el petróleo se convierte en el eje del desarrollo industrial, que facilita la construcción de grandes obras de infraestructura, sobre todo en el sector eléctrico. Se consolida la planificación, creando una tecnocracia progresista. Los militares revisan, en forma autocrítica, el alineamiento geopolítico mecánico a favor de Estados Unidos de la década anterior y plantean una política nacionalista petrolera, con la participación del Ecuador en la OPEP. El gobierno militar que se movió entre la independencia, la modernidad y el nacionalismo desarrollista, logró una relativa paz social, sobre la base de la integración social.

Estas intervenciones al ser de carácter institucional, descartaron el caudillismo y las pretensiones de permanecer por mucho tiempo en el poder y se consideraron siempre como gobiernos provisionales. Esta posición política de los militares se debe a su formación institucional, al origen social de los militares ecuatorianos que en su mayoría provienen de los sectores medios y populares de las ciudades pequeñas de la sierra, y a la correlación de fuerzas en el país. (Granda, 2018: 22-23).

### 3. El “Socialismo del Siglo XXI” en América Latina

Ante el derrumbe del socialismo real de la URSS, y la imposición de la globalización neoliberal, Chomsky en 1992, recoge con estadísticas, la dramática situación de América Latina, sin que exista la amenaza soviética. Se pregunta: “¿Cómo les va a los vencedores en este momento histórico, mientras celebran su triunfo?” (Chomsky, 1992: 47). A pesar de todo, se vive en “catástrofes sociales, económicas y ecológicas”. (Ibid: 84). Dieterich, bajo el título de “Ironía de la historia”, plantea la situación del “post-socialismo”, donde es necesario construir un nuevo proyecto histórico. (Dieterich, 1992: 9). Critica el “Nuevo Orden Mundial”, en base de “armonías regionales” y la “Pax Americana en relevo de la Pax Británica”. (Ibid, 1992: 110). Sin la amenaza soviética, se vive en incertidumbre, bajo amenaza de la paz mundial, convirtiéndose el triunfo de EE.UU., en una “victoria pírrica, y se ha archivado la “utopía

concreta”. (Ibid: 148). Efectivamente, se ha producido un cambio mundial, donde EE.UU. con una concepción renovada construye el “orden global imperial” de explotación y disciplina, superando la vieja concepción del “imperialismo”. (Negri y Hardt, 2002). Lamentablemente, la experiencia de las luchas sociales de América Latina, que hemos analizado en el punto anterior, no se constituye en la base del nuevo planteamiento. La preocupación fundamental es la relación este-oeste.

En 1994, Dieterich, publica, Cuba ante la razón cínica, en el cual defiende a Cuba del bloqueo de Estados Unidos en contra de la Isla. El autor plantea que se están acabando “las guerras por territorios, hoy se hacen por mercados. Quien puede monopolizar las tecnologías de punta, no necesita conquistar colonias. Se trata de una especie de “guerra”, que se realiza dentro del triángulo de alta tecnología: América del Norte, Europa y Japón.” (Dieterich, 1994, 149). En este triángulo hay que añadir China. Las nuevas guerras serán por el dominio de la tecnología, y, por tanto, por el control del mercado mundial. Guerra “tecnológico-económico” y no militar. “El neocolonialismo viene ahora sobre las alas de la tecnología”. (Ibid, 153). Dieterich, denuncia el paso de la democracia alemana a “democracia imperial”, capaz de convertir a algunos países del tercer mundo en crisis, en “fideicomisos” de algunos países del primer mundo. Este cambio se produce, según Dieterich, debido a la destrucción del socialismo en Europa. (Ibid, 158). Dieterich, luego de descartar, en forma superficial, la vía reformista del capitalismo, que permita mejores condiciones de producción y de distribución de la riqueza, plantea una cuarta vía, a través de la transformación revolucionaria. “Los presupuestos de esta vía serían dobles: el desarrollo de la teoría revolucionaria del siglo XXI y la constitución de un sujeto mundial de cambio”. (Ibid. 170). Dieterich, está planteando la necesidad de reelaborar el marxismo del siglo XIX, para una realidad nueva en el siglo XXI. Es decir, la necesidad de reconstruir la teoría revolucionaria. El sujeto que está pensando Dieterich, hace claramente inviable su propuesta de “cuarta vía”: “En lo referente al sujeto de cambio, ..., el eje de las transformaciones tendrá que ser la alianza de las mayorías empobrecidas de la especie y los (escasos) sectores honestos del Primer Mundo”. (Ibid). Dieterich, se propone revisar el marxismo y construir una nueva teoría revolucionaria, donde el sujeto revolucionario ya no será la clase obrera, sino una ambigua “mayoría empobrecida”. El resultado de esta propuesta será, el “socialismo del siglo XXI”, convertido en populismo, con líderes mesiánicos totalitarios.

En 1996, Dieterich, en unidad con Chomsky, publican, La Aldea Global, donde retoma la idea de los vencedores de la segunda guerra mundial, con el proyecto de construir una sociedad global y convertir al mundo en una aldea global. En este proyecto se atenta

contra el derecho de los pueblos y bajo un sistema de terrorismo económico y de Estado, se pretende acabar hasta con la utopía de los pueblos. La reacción de los pueblos en contra de la “aldea global” va desde el reformismo del centro izquierda, la conformación de un gran Frente Amplio y un frente revolucionario armado como las FARC y ELN, en Colombia. La formación del frente amplio global, democrático-progresista, es irrealizable por la diversidad de los pueblos y las motivaciones concretas, y por las experiencias fracasadas, como el movimiento de los no alineados. “La tarea del siglo XXI consiste en crear un nuevo proyecto histórico y de un movimiento mundial que reanude la lucha contra la ley del valor capitalista a nivel mundial, desde una perspectiva del humanismo y de la sociedad, esa es la única alternativa que tienen los desheredados de la tierra.” El NPH es el “socialismo del siglo XXI”. (Chomsky- Dieterich, 1996: 12).

En el 2000, Dieterich, con varios autores, y bajo un título apocalíptico, *El fin del capitalismo global*, plantea que: “El nuevo proyecto histórico trata, por ende, de la reapropiación del futuro que los amos del presente han expropiado a los de abajo para mantenerlo bajo llave en beneficio de sus intereses de explotación y dominio, y plantear el principio de la equivalencia, y de planeación democrática de la producción y distribución.” Se trata de enfrentar “la sociedad burguesa contra la sociedad socialista”. (Dieterich, 2000: 16-18). Dieterich, propone un “Manifiesto de Democratización de la Sociedad Global.” ¿Con quién piensa Dieterich alcanzar este proyecto político? “con el esfuerzo colectivo de mujeres y hombres que quieran participar en la gran tarea de construir una sociedad mundial más justa y equitativa.” (Ibid, 2000: 20). Este proyecto está lanzado al vacío, sin sujeto histórico que asuma su responsabilidad y ejecución. Más tarde, Dieterich, dirá que “el movimiento de masas encauzado por líderes honestos” son los que llevarán al socialismo del siglo XXI. Dieterich, movido más por el entusiasmo que por la realidad, percibe un “movimiento de masas” en América Latina, que en la realidad no existe, ya que se requiere la existencia consciente de objetivos sociales, económicos y políticos comunes y una organización real, capaz de una consciente autogestión; y una vanguardia verdadera y no aventurera, capaz de dirigir conscientemente a las masas para alcanzar objetivos concretos.

Uno de los principios fundamentales de esta propuesta la plantea Arno Peters: el principio de equivalencia, como base de la economía global: “permutar productos diferentes del mismo valor (equivalencias) y sin ganancias.” (Peters, 2000: 36). Se trata, de superar la economía de mercado por la economía equivalente. Con mucho entusiasmo, pero sin fundamento histórico, Peters, critica a todos los clásicos de la economía; a Marx, porque no ha reflexionado sobre la “economía equivalente”; y al socialismo real de la URSS de no

haber logrado una “economía equivalente.” Peters, plantea que “el salario equivaldrá al tiempo del trabajo invertido, independientemente de la edad, del sexo, del estado civil, del color de la piel, de la nacionalidad, del tipo de trabajo, del esfuerzo físico, de la preparación escolar, del desgaste, de la habilidad, de la experiencia profesional, de la entrega personal al trabajo -independientemente también, de la pesadez del trabajo y de los peligros que implique para la salud. En pocas palabras: el salario equivale directa y absolutamente al tiempo laborado.” (Ibid, 2000: 56). Este es un planteamiento contradictorio, irreal y anarquista, porque la pretensión de poner fin a la explotación, no pasa por hacer tabla rasa de la historia social e individual, sino por el reconocimiento y la valoración del trabajo productivo, que se da cuando cada ser humano, de conformidad con su capacidad, aporta a la producción. La justicia está en reconocer esta diversidad y no en desconocerla, en nombre de una equivalencia injusta y arbitraria.

“En la economía equivalente sólo se producirá para cubrir las necesidades, que se consumirán por el productor o se canjearán al mismo valor por otros productos” (Ibid, 2000: 66). Con este planteamiento se produce un retroceso histórico a la era de la economía de subsistencia, atentando contra el desarrollo de la propia economía y de la satisfacción más fácil de las necesidades del hombre. Sin embargo, y en clara contradicción, Peters, plantea que el hombre en la economía equivalente, podría tener más cantidad de bienes y servicios, dependiendo de su trabajo. (Ibid, 2000: 9). Lo más grave es que este modelo se sostiene por la vía “forzosa”. (Ibid, 2000: 65. Ver, Dieterich, 2003: 39). Nuevamente, la violencia, el autoritarismo y la dictadura aparecen como elementos fundamentales de la propuesta. La diferencia entre el valor y el precio de un producto, es muy compleja para dejar a un ente burocrático para que lo determine. Este planteamiento carece de bases sociales y culturales en América Latina, razón por la cual, cualquier intento de aplicarlo será un fracaso.

Franco y Dieterich, plantean la democracia social, formal y participativa, como parte fundamental del NPH. “Es obvio que en la actualidad a ningún país puede considerársele como una democracia real-participativa; en el rango de las democracias formales apenas habría alrededor de treinta Estados y en la democracia social el mismo número.” (Dieterich, 2000: 86). Ya conocemos, las razones por las cuales no funcionó la interesante propuesta de democracia directa de Rousseau. La democracia participativa, en el momento que se institucionaliza, deja de ser participación ciudadana, para convertirse en mecanismo de control fraudulento de la participación, desde el gobierno, tal como ocurrió en los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde fue una verdadera estafa, como veremos más tarde, y no como piensa Dieterich, como “una ampliación cualitativa de la democracia formal”. (Ibid, 2000: 89).

Dieterich, explica las características del Sistema Dinámico Complejo Humano, SDCH, y la democracia social, formal y participativa, como una propiedad, y como resultado de la evolución histórica de la sociedad humana. Sin embargo, llega a una conclusión que es contradictoria con su propio planteamiento de un sistema dinámico complejo. “La gran bandera de la lucha política del siglo XXI sólo puede ser la bandera de la democracia real participativa.” (Ibid, 2000: 105). Por lo menos existen tres problemas en esta conclusión: primero, la democracia social, tal como la define Dieterich, ya es participación del ciudadano de los bienes que produce la sociedad; segundo, la democracia formal, implica la participación del ciudadano, porque las instituciones han sido creadas para dar servicios a los ciudadanos; y tercero, la democracia es representativa, porque el ciudadano participa en la determinación de algunas personas como representantes en este sistema dinámico complejo, que requiere de instancias de toma de decisiones oportunas y siempre sometidas a la voluntad de los ciudadanos, bajo claros mecanismos de control político. Institucionalizar la participación ciudadana es convertirla en un mito. (Granda, 2014: 293)

Dieterich, en su artículo sobre Teoría y Praxis del Nuevo Proyecto Histórico, (NPH), pretende definir la legitimidad, viabilidad, el contenido y método del NPH, en base del proyecto socialista de Marx y Engels. (Dieterich, 2000: 107). Con una visión rápida del utilitarismo, malthusianismo, socialdarwinismo y del totalitarismo metafísico, se concluye que todos ellos atacan al sujeto y a la utopía, y se concluye que “el sistema capitalista mundial es esencialmente ilegítimo y, por lo tanto, inestable.” (Ibid, 2000: 113). La concepción de legitimidad es incompleta, y el Estado adquiere más legitimidad entre más libertad garantiza a los ciudadanos, y crea condiciones para su desarrollo integral. El concepto de viabilidad es tan amplio, que cae nuevamente en una utopía. Al NPH de Dieterich, los gobiernos de Venezuela y Ecuador, lo han convertido en una retórica internacional.

El planteamiento de Dieterich es contradictorio cuando plantea, por un lado, que la convivencia política de una sociedad justa requiere de un Estado de derecho, que respete la constitución, la división de poderes y los derechos humanos, y por otro, “una economía sin mercado, una sociedad sin Estado represivo y una cultura general para todos.” (Ibid, 2000: 125-126). La viabilidad de este proyecto, en las actuales condiciones históricas, no existe, y, por lo tanto, queda como una propuesta utópica. El mismo Dieterich, analiza algunas alternativas que no son viables, como la revolución armada, la formación de una nueva internacional obrera, el nekeynesianismo, las iniciativas cristianas, los ecologistas. “Hay que arraigarse en las masas, con un programa que exprese la identidad de los intereses elementales de las mayorías y trace los caminos de evolución posibles y necesarios.” (Ibid, 2000: 128-129). Bien anota Dieterich, que el problema de la resistencia

y del comportamiento de las masas, no es técnico, ni organizacional, sino “teórico-programático”. Con esto reconoce que no existe una adecuada teorización del cambio revolucionario, ni un programa con sujeto y objetivos claros, ni una vanguardia para la revolución. Decir que el nuevo sujeto de cambio es “la comunidad de víctimas del sistema” es falso e irresponsable, porque esa comunidad de víctimas, pueden ser todos y ninguno. Recurrir a las masas, en estas condiciones, es apoyar al populismo y a los caudillos aventureros que surgen en los diferentes procesos sociales. Bien hace Dieterich en denunciar el pensamiento de K. Schmitt, que concibe la política como relación entre amigo-ene-migo. “Se trata de una política totalitaria que lleva a la exclusión y al exterminio del otro.” (Ibid, 2000: 122). Nuestra hipótesis principal es que el socialismo del siglo XXI de Dieterich, no presenta ni teórica, ni programáticamente, la solución viable; no toma en cuenta la realidad latinoamericana; y que su aplicación en el caso de Venezuela y Ecuador son un fracaso.

## 4. El fracaso del “Socialismo del Siglo XXI” en América Latina

### 4.1. Los efectos desastrosos del “Socialismo del Siglo XXI” en Venezuela

El origen de los políticos que se adhirieron al llamado “socialismo del siglo XXI” no proviene de las luchas sociales y las reflexiones teóricas y programáticas, sino que lo hicieron como consecuencia del pragmatismo, el oportunismo político, y la propaganda internacional. El Teniente Coronel Hugo Chávez, el 4 de febrero de 1992, con un grupo de compañeros militares, intentó un “golpe militar” en contra del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Denunció a los políticos y al sistema político dominado por AD y el COPEI, desde 1959, de corruptos. “Fracasada la intentona, Chávez sale de la cárcel en 1994, todavía con un plan golpista en la cabeza y predicando la abstención ante las elecciones presidenciales de 1998. El posterior encuentro con Luis Miquilena y José Vicente Rangel, veteranas figuras independientes de la izquierda (ninguno de los dos pertenecía a partidos de este sector y mucho menos a los dos únicos, MAS y Causa R, asistentes a las reuniones del inefable foro), es lo que le lleva a descubrir las enormes potencialidades de su participación en el proceso electoral.” (Petkoff, 2011: 16-17). Petkoff, se refiere al Foro de Sao Paulo, al cual le quita toda capacidad de dirigir la política de izquierda en América Latina; hay que desmitificarlo, aunque sin quitarle su importancia como un espacio de reunión de la izquierda. Lo que se ha producido en América Latina, no es el resultado de las decisiones de dicho Foro, sino de la correlación de fuerzas en cada uno de los países. Chávez, se presentó a las elecciones, asumiendo su condición de outsider, para lo cual se sustentó en la figura de Simón Bolívar. Al Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR), golpista; Chávez lo cambió por: Movimiento

de la Quinta República (MVR) electoralista. Chávez, prometió convocar una Asamblea Constituyente para aprobar una nueva Constitución, con la cual “refundar” la República, y que se aprobó el 15 de diciembre de 1999. Chávez, que ganó las elecciones con el 54% de los votos válidos, con la nueva Constitución, se transformó en un proyecto supuestamente “revolucionario”. Chávez, en el poder, recibe algunas influencias de la izquierda y sobre todo de Cuba. A más de su liderazgo autoritario y carismático, sustenta su poder en sus compañeros militares a quienes ha convertido en una fuerza cogobernante, vinculada a las fuerzas armadas cubanas, que tienen una fuerte presencia en Venezuela; en el respaldo de las masas de los sectores populares organizados; en la burocracia inflada y organizada; y en una burguesía bolivariana que ha surgido al amparo del apoyo gubernamental. La nueva Constitución facilitó la construcción de un régimen hiperpresidencialista, en el cual todo depende del presidente de la República, convertido en jefe del Estado, del gobierno, incluidas las otras Funciones del Estado. Se creó el partido único al estilo leninista, con el cual se podía ganar elecciones, y con reelección indefinida. (Ibid, 2011: 43). En la nueva Constitución, al estatizar la participación ciudadana, destruyó la auténtica participación ciudadana. Chávez, siguió la línea de un capitalismo de Estado que gobiernos anteriores lo hicieron, en un país básicamente petrolero, y estatizó algunas pequeñas empresas.

Chávez, en el V Foro Social Mundial de Porto Alegre, el 30 de enero de 2005, planteó que el socialismo del siglo XXI, debería contener por lo menos cuatro rasgos esenciales: “En primer lugar, uno de carácter moral. Luchar contra los demonios que sembró el capitalismo: individualismo, egoísmo, odio, privilegios. En segundo lugar, debe proponer una democracia de tipo participativo y protagónica, protegiendo la soberanía popular. En tercer lugar, la conciliación de la libertad con la igualdad. Para el socialismo la justicia social es un componente esencial de su proyecto. Finalmente, considerando lo estrictamente económico, el nuevo socialismo requiere cambios en dirección del asociativismo, la propiedad colectiva, el corporativismo y una amplia gama de experiencias de autogestión y cogestión, así como diversas formas de propiedad pública y colectiva.” (Borón, 2012: 84). Tratando de evitar que el nuevo socialismo, reproduzca los errores del socialismo real, Lebowitz, plantea que: “El socialismo del siglo XXI no es: a) estatismo; b) populismo; c) totalitarismo; y d) productivismo.” (Ibid, 2012: 85-89). Chávez se entusiasmó del socialismo del siglo XXI, al calor de la influencia de Fidel, por su interés de darle un toque personal al socialismo venezolano, y por los réditos mediáticos a nivel internacional. En ese contexto, Chávez, a partir del 2005, radicaliza su posición en contra del imperialismo. En la práctica, un político de la izquierda venezolana, como Petkoff, niega que Chávez sea un político de izquierda, y por el contrario,

recogiendo la concepción de Umberto Eco, le aplica las características del “Ur Fascismo”: “El culto a la tradición histórica, la manipulación de ésta para ajustarla a sus objetivos políticos, el hipernacionalismo, el culto a la violencia y a la muerte, el culto a la acción por la acción, el lenguaje belicista y las posturas militaristas, el ataque brutal, grosero y agresivo al adversario político, la negación de la legitimidad de la oposición, el desconocimiento del otro y la propensión a su aniquilamiento: todas estas son algunas características del fascismo banal, del “Ur Fascismo”, muy protuberantes en la práctica política de Hugo Chávez.” (Petkoff, 2011: 172). Además, la adopción de la concepción de política de K. Schmitt, como la relación amigo/enemigo, que se explica por su formación militar, donde la guerra es el objetivo principal, con lo cual tenemos la figura de un dictador violento. Desde esta posición persiguió a propios y extraños, dividiendo la sociedad entre amigos y enemigos. Chávez, llegó para quedarse. Sólo la muerte lo sacó del poder. “Todo conduce a pensar que ha sido la influencia de Fidel Castro la que llevó a Chávez a asumir el “socialismo” y posteriormente, en enero de 2010, a declararse “marxista” ... como un cemento ideológico más consistente que la doctrina bolivariana y que la manipulación del mito bolivariano e independiente.” (Ibid, 2011: 178-179). Algunos programas sociales, como las “misiones” y otros le dieron la base suficiente para obtener un 20% de “voto duro” chavista, y lo que le permitió, con mucha propaganda, llamar la aplicación del “socialismo”. “La conclusión se cae de madura. Al régimen de Chávez podría caberle una definición de izquierda tan sólo desde la perspectiva del modelo totalitario a la soviética, pero en ningún caso puede considerarse el suyo como un verdadero régimen de izquierda y, mucho menos, democrático.” (Ibid, 2011: 183). El izquierdismo de Chávez, le viene por su antiimperialismo, que tiene mucha acogida a nivel internacional, pero al mismo tiempo se cuida, de no aparecer como un dictador y mantener ciertas formalidades democráticas.

El autoritarismo, la incompetencia, la corrupción y la impunidad han despertado a muchos sectores que se han lanzado a la protesta contra Chávez, que no fue debidamente canalizada por la oposición política que permaneció dividida y sin capacidad de iniciativa política. Muchos sectores de la burguesía prefirieron emigrar a Estados Unidos, y otros se quedaron para levantar la resistencia en contra del régimen. Chávez deja a Venezuela en una grave crisis económica y política, muy lejos de poner las bases para una sociedad socialista. Lenin tenía toda la razón, “Sin teoría revolucionaria, no puede haber movimiento revolucionario. Nunca se insistirá lo bastante sobre esta idea, en una época en que la prédica del oportunismo en boga se conjuga con el apasionamiento por las formas más estrechas de la actividad práctica... La importancia de esta teoría aumenta porque un error, a primera vista

“sin importancia”, puede causar los más desastrosos efectos.” (Lenin, 1969: 425). Este es el caso de Chávez y Correa, que causaron, por errores, incapacidad y corrupción, una situación desastrosa. Además, el socialismo del siglo XXI, aparte de la retórica de Chávez, no fue la verdadera teoría revolucionaria para América Latina de inicios del siglo XXI, como bien dice Boron, la teoría revolucionaria “no puede quedar reducida a la construcción de una nueva fórmula económica, por más resueltamente anticapitalista que esta sea.” (Boron, 2012: 83). El 2007, luego de la ruptura del general Baudel con Chávez y el intento de Dieterich de mediar en la reconciliación, Chávez rompe con su principal teórico del socialismo del siglo XXI, y a partir de entonces, cualquier criterio del profesor sobre Chávez, será rechazado como producto del “resentimiento por haber perdido toda influencia sobre Venezuela.” La esperanza de que Chávez, Evo y Correa formen el S21, dirá Dieterich, se ha desvanecido, y que en Venezuela no hay ni habrá socialismo.

La muerte de Chávez, en una sociedad controlada políticamente, no creó ningún problema para la sucesión. Todo estaba resuelto desde Cuba, donde murió. El sucesor era Maduro, por decisión de Chávez y de los Castro. El proceso electoral, para elegir a Maduro, fue una farsa. Maduro, sin capacidad técnica y política para salir de la crisis, ha empeorado la situación y ha convertido a Venezuela en un régimen claramente militarista, autoritario, corrupto, con vínculos con el narcotráfico, y con una crisis económica sin precedentes, que ha expulsado a más de cinco millones de venezolanos. Maduro ha roto la democracia al realizar elecciones fraudulentas, posesionarse para un nuevo período de gobierno y convocar una Asamblea Constituyente, con el propósito de neutralizar el poder de la Asamblea Nacional. Con Maduro, Venezuela se convirtió en un Estado fallido, con dos gobiernos; y dos Asambleas, una constituyente y otra legislativa. Maduro y su grupo, sostenido por militares. Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, y autoproclamado, presidente de la República, sostenido por parte de la población y por la comunidad internacional, con más de 50 países que lo reconocen como el verdadero presidente de Venezuela. Guaidó, con el respaldo de un sector del pueblo, el apoyo del grupo de Lima y de gran parte de la comunidad internacional, se mueve en las calles, libera a Leopoldo López y lo lleva a la Embajada de España, en Caracas, el 30 de abril de 2019. Este hecho, político, militar y policial, sólo se pudo realizar con el apoyo directo o indirecto de las FF.AA. Maduro, sorprendido de la división en las FF.AA., enmudeció por 15 horas, hasta recuperar el apoyo de la cúpula militar. Por la noche apareció con el general Padrino, Ministro de Defensa, prisionero, aún más, de las FF. AA. Guaidó, es la esperanza de la mayoría de venezolanos de recuperar la democracia y terminar con la dictadura de Maduro. La situación se ha empeorado con la participación, por un lado, de Estados Unidos y por otro, de Rusia y Cuba. Europa y China de observadores, en una clara reproducción de la guerra

fría. La intervención de Rusia, no se debe a la solidaridad ideológica, sino a intereses económicos por los cuantiosos préstamos que ha realizado a Venezuela sin la aprobación de la Asamblea Nacional y que podrían estar en riesgo; y, sobre todo, por su interés de jugar un rol en la geopolítica mundial, y que el equilibrio mundial sea el resultado del acuerdo entre Estados Unidos y Rusia. Temas que trataron en Sochi, Mar Negro, el 13 y 14 de mayo 2019, Pompeo, Lavrov y Putin. Un primer resultado es el inicio de conversaciones de delegados de Maduro y de Guaidó, en Noruega, con lo cual, Maduro ha reconocido a Guaidó como su interlocutor. Otro resultado es que Maduro convocará a elecciones anticipadas para la Asamblea. Con Maduro se ha producido el más claro fracaso del socialismo del siglo XXI en Venezuela.

## 4.2. La caída del “Socialismo del Siglo XXI” en Ecuador

En un libro, publicado por la Empresa Eléctrica, el 2007, se publicaron artículos de Rafael Correa, Heinz Dieterich, y otros, sobre el socialismo del siglo XXI. Correa, inicia su disertación, reconociendo que ni él, ni los asistentes saben qué es el socialismo del siglo XXI. (Correa, 2007: 19). Afirma, con mucha ligereza, que existe una derrota política y económica del capitalismo: “Los gobiernos neoliberales y ahora el Consenso de Washington se derrumbaron como castillos de naipes.” Defiende, los resultados económicos de las políticas económicas de Chávez en Venezuela y de Kirchner en Argentina, en forma contradictoria con la realidad. Correa, plantea que, para construir el socialismo del siglo XXI, hay que hablar de “varias vertientes, varias contribuciones”, y cita 11 de ellas. Cita a Dieterich como uno de los teóricos del socialismo del siglo XXI, de quien recoge como lo principal: “las luchas populares: que no es una cúpula de iluminados los que van a decir lo que es el socialismo, sino que se va a construir desde la base, con mucha participación.” (Ibid, 2007: 23). Correa, se autodefine como revisionista del marxismo y se lanza en contra de los modelos. “No podemos hablar de modelos... Debemos hablar de principios no de modelos.” (Ibid, 2007: 23). Pretende ver algunas coincidencias con el socialismo clásico: “Supremacía del trabajo humano sobre el capital.” Este es un desafío para el socialismo del siglo XXI. “Otro principio coincidente es la acción colectiva”. Un error conceptual de Correa: “La acción colectiva a nivel social se ejecuta a través del Estado.” (Ibid, 2007: 26). Una característica del socialismo del siglo XXI, precisamente es lo contrario, es decir, no es estatismo. Correa, lo que defiende es un capitalismo de Estado. A pesar de declararse como “gobierno ambientalista”, (Ibid: 28) y afirmar que no explotaría el petróleo del Yasuní, poco tiempo después aprobó la exploración, explotación y comercialización del petróleo del Yasuní. Su ambientalismo fue un engaño, con lo cual destruyó todo el planteamiento constitucional en defensa de los “derechos de la natura-



leza”. El otro principio que plantea Correa como coincidente del socialismo del siglo XXI con el socialismo clásico es el énfasis en la justicia social, en la lucha contra la desigualdad. Sin embargo, le “metió la mano a la justicia” y la corrompió. Correa, se declara no marxista, al plantear la necesidad de “superar el materialismo dialéctico, la lucha de clases y los cambios violentos... muy difícil de incorporar en el socialismo del siglo XXI.” (Ibid, 2007: 30-31). Correa, en la entrevista con Dieterich, dice, que “la doctrina social de la iglesia, coincide con el socialismo del siglo XXI.” (Ibid, 2007: 58). “Básicamente, mi pensamiento político y social proviene de esa fuente.” Sin embargo, es falso que Correa, respete la doctrina social de la Iglesia y la teología de la liberación. La *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno* y el Vaticano II, han insistido en su oposición a los gobiernos totalitarios, en defensa de la democracia; se han opuesto a toda autoridad que adquiera poderes ilimitados. (Van Gestel, 1966). Correa, por el contrario, organizó un régimen hiperpresidencialista, donde el Ejecutivo se apropió de todas las instituciones del Estado; gobernó en forma autoritaria, concentró el poder en vez de descentralizarlo; rompió la división de poderes, características esenciales de la democracia. Es falso que Correa siga la Teología de la liberación, donde se plantea como principio fundamental el respeto a la libertad del hombre. (Gutiérrez, 1973). Correa, hizo todo lo contrario, aprobó una ley mordaza para perseguir la libertad de expresión y a la opinión pública. Correa, organizó un sistema institucional para la corrupción e impunidad y utilizó muchas veces el estado de excepción, bajo el cual se entregaban contratos a discreción. (Villavicencio, 2009: 91) Si a esto sumamos, la adhesión, en la práctica, al pensamiento de K. Schmitt, que concibe la política como la relación amigo/enemigo, estamos más cerca de un cuasi fascista, autoritario y no ante un socialista, ni ante un auténtico católico.

Correa, siguiendo a Dieterich, planteó la necesidad de construir el “Bloque Regional del Poder” con los Estados progresistas de la región, como la mejor acción antiimperialista. (Dieterich, 2003: 71). Contradictoriamente, reclama también la defensa de la soberanía nacional, bajo un “sano nacionalismo.” (Correa, 2007: 34). Todas las ilusiones de la integración latinoamericana que Correa planteó en la entrevista con Dieterich, no sólo que han fracasado, sino que, en el caso de la refinera del Pacífico en alianza con Chávez, se ha demostrado que fue un robo extraordinario, que le costó al Ecuador, sólo la aplanada del terreno, más de mil cuatrocientos millones de dólares, y no sirve para nada, excepto para que aterricen, ilegalmente, avionetas del narcotráfico.

La participación de Correa en la política nacional, no viene de la izquierda ecuatoriana, con una posición teórica, programática y orgánica en una organización política. Su aparición en la política ecuatoriana se debe a una situación de crisis de la política nacional y a un

vacío de hegemonía que llevó a un hartazgo de los políticos y de los partidos políticos. Estas son las condiciones objetivas en las cuales aparece un outsider, como Correa, apoyado en el 2006, por las organizaciones de izquierda, que, aplicando la teoría del frente amplio, y en su gran debilidad electoral, se lanzaron a la aventura de respaldar a un advenedizo a la política. Por otro lado, la burguesía lo acepta para poner disciplina y orden, como bien dice Marx, refiriéndose a Bonaparte: “Antes un final terrible que un terror sin fin.” Correa, desde el Estado, intervino como Estado-empresario y como árbitro, adquiriendo mucho poder. (Marx, 1973: 350)

Correa, en el poder, habla de “socialismo”, pero al mismo tiempo persigue a muchos grupos de izquierda que lo apoyaron, y termina como un vulgar populista tercermundista. Para consolidar, su poder en el Estado, hace lo que todos los caudillos autoritarios hicieron, convocar inconstitucionalmente, a una Asamblea Constituyente, para aprobar una nueva Constitución hecha a su medida. (Granda: 2014). Correa en el poder se sostiene gracias a la nueva Constitución que le permitió organizar un régimen hiperpresidencialista, con lo cual controla todas las instituciones del Estado; y estatizar la participación ciudadana copiando de Venezuela el Consejo de Participación Ciudadana, con el cual se destruyó la verdadera participación ciudadana. La Constitución también recoge los planteamientos del neo-constitucionalismo e introduce derechos y garantías, muchos de ellos en contradicción entre sí. Su base socio-económica está en la propia burguesía que hizo buenos negocios con el gobierno de Correa; en una burocracia creciente y fanatizada; en una base social, con medidas clientelares y populistas. Sin embargo, no logró formar un poderoso partido político, ni logró el respaldo incondicional de las FF. AA., que, por el contrario, resistieron su embate político.

En cuanto a la democracia participativa y protagónica, en la Constitución se aprobó una nueva estructura institucional del Estado. Crearon la Función de Transparencia y como institución fundamental el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con atribuciones de designar a las principales autoridades del Estado, en base de concursos controlados por el Ejecutivo; y para investigar los actos de corrupción. En la realidad, se destruyó la participación ciudadana, se afectó a la Asamblea Nacional, a la cual se le quitó atribuciones, se concentró el poder en el Ejecutivo y no se hizo nada en contra de la corrupción: La participación ciudadana se convirtió en un mito.

En cuanto al desarrollo democrático regional y mundial, la política internacional del gobierno de Correa, fue desastrosa. Luego de despedir a muchos embajadores de carrera, cerrar la Academia Diplomática, privilegió relaciones con los gobiernos autoritarios del mundo: Turquía, Bielorrusia, Corea del Norte e

Irán. En nombre del apoyo a la revolución, apoyó a las FARC, facilitando su presencia en territorio ecuatoriano de Reyes, el cual fue eliminado en una acción militar del ejército colombiano. En nombre del anti-imperialismo, concedió asilo político a J. Assange en la embajada del Ecuador en Londres, desde donde se intervenía en la política interna de varios países. Lo paradójico es que mientras en el Ecuador se perseguía a los periodistas y a la prensa libre, para lo cual se creó la Supercom, en el exterior se daba la imagen de defender la libertad de expresión, supuestamente, representada en Assange. También en este caso, Assange terminó fuera de la Embajada ecuatoriana y entregado a la policía británica, por decisión del presidente Moreno, en abril del 2019. Correa hizo el ridículo al colocar la estatua de N. Kirchner en el edificio de la UNASUR, en Quito, y que Moreno ha logrado que se la retire. Tanto el ALBA, como UNASUR se convirtieron, en la práctica, en organizaciones internacionales para defender los actos de corrupción de los gobiernos integrantes, y están en trámite de desaparecer. Hoy conocemos en Ecuador, que muchas obras en el gobierno de Correa, fueron realizadas para beneficiar el narcotráfico; y que la política de seguridad, particularmente en la frontera norte, fue muy permisiva con el narcotráfico, a tal punto que, para liberar a los periodistas secuestrados, “una de las exigencias del “guacho” al gobierno ecuatoriano, fue que el Ejército Ecuatoriano no se meta en el control de la frontera, y que las cosas sigan como cuando estaba Correa”. (Torres y Arroyo, 2019: 175).

En cuanto a la economía, el gobierno de Correa, destruyó la planificación, imponiendo sus decisiones populistas. La recuperación del Estado-empresario sirvió más para aumentar la corrupción de altos funcionarios en obras contratadas bajo coimas con la empresa Odebrech y otras constructoras nacionales. Falso cambio de la matriz productiva. La incipiente redistribución de la economía se dio, no como resultado de una política equitativa, sino como una acción clientelar y populista, producto de los altos ingresos por el alto precio del petróleo, que en un período, sobrepasó los 100 dólares por barril. Cuando el petróleo bajó, acudieron al endeudamiento interno y externo, con altas tasas de interés y a corto plazo con China. Venta anticipada de petróleo a China. Venta del oro, en físico. Incremento de impuestos. Atentado en contra de los recursos de la seguridad social. Aplicación de una política extractivista minera, bajo mecanismos de corrupción y con graves daños a los pueblos y a la naturaleza.

En cuanto a las organizaciones de base, el gobierno de Correa, implantó una política de persecución de los dirigentes populares e indígenas; de división de las organizaciones sociales; y criminalizó la protesta social. Persiguió a la oposición y creó un sistema de inteligencia gubernamental SENAIN y el Ecu 911 para la

persecución de la oposición política. Persiguió y destruyó el sistema de partidos políticos, y creó un partido hegemónico Alianza País (AP), con algunos partidos satélites, entre los que se encontraba el Partido Socialista Ecuatoriano. Sin respaldo suficiente de las masas, ¿cómo ganaba elecciones? Correa institucionalizó el fraude electoral, para lo cual puso en el Consejo Nacional Electoral a personas de absoluta confianza para que lo hagan ganar en los términos que él quería. Con Correa se cumplió esa práctica dictatorial: “Si convoco a elecciones es para ganarlas”. Implantó el Estado-candidato y el Estado-propaganda y en cada elección los aportes ilegales de los empresarios a cambio de la concesión de obras. Correa, engañó a los indígenas, a los sectores populares y a la clase media, al afectar gravemente la seguridad social, quitando el aporte del 40% para la seguridad social. No es cierto que su base fundamental sea la clase media y peor para decir que construyó un populismo de clase media. Esta percepción proviene de un engaño por haber utilizado algunos militantes del viejo PC con prácticas estalinistas; a un sector del Partido Socialista; y a algunos jóvenes hombres y mujeres. El populismo de “alta intensidad”, sólo se podría aceptar en la medida de la institucionalización de la represión y la persecución a la oposición. (Svampa, 2016: 466ss).

El socialismo del siglo XXI de Correa cae debido a sus contradicciones internas, a la corrupción sistemática, y a la resistencia de muchos sectores. Moreno, decidió denunciar la crisis económica que dejó Correa, transparentar su corrupción, y aplicar una “cirugía profunda.” Moreno, para consolidarse en el poder y combatir la corrupción convocó a Consulta Popular, en febrero de 2018, en la que se aprobó el cambio de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, base del poder de Correa; y la eliminación de la reelección presidencial indefinida, con lo cual se dio muerte política a Correa. En esta Consulta Popular, Correa, entregado totalmente a la campaña, sin el control del CNE, perdió, ampliamente. Julio César Trujillo, presidente del nuevo Consejo de Participación Ciudadana-Transitorio, con gran autoridad moral e intelectual, lideró con buenos resultados la re-institucionalización del Estado. Lamentablemente, quedó pendiente la eliminación de esta novelaría constitucional. Iniciados los procesos judiciales en contra de los integrantes del gobierno de Correa, el Vicepresidente Glas, de Correa y de Moreno, fue sentenciado a prisión. El propio Correa tiene orden de captura judicial, por un secuestro a un ciudadano ecuatoriano en Colombia, y decide convertirse en prófugo de la justicia en Bélgica. Hoy, la Fiscalía General del Estado, ha logrado que la jueza respectiva lo llame a juicio, con lo cual se crean nuevas condiciones jurídicas y políticas para Correa. Muchos exministros, incluido el poderoso Ricardo Patiño, y varios parlamentarios, salieron prófugos de la justicia, a México. Alianza País, hegemónico en otros tiempos, ha desaparecido como organización

fuerte. El bloque legislativo de Alianza País muy numeroso, integrado por asambleístas subordinados, se ha dividido, y sin agenda legislativa, no saben qué hacer en la Asamblea Nacional, envueltos en la lucha por pequeños cargos burocráticos.

Moreno, sobrevive en el gobierno, gracias a una alianza tácita con el Partido Social Cristiano de Nebot, que lo sostiene políticamente desde la Asamblea y le entrega los cuadros para la administración, sobre todo en el área económica. En esta alianza se ha unido CREO de Guillermo Lasso. Moreno, ha cambiado su círculo de poder varias veces, incluida la vicepresidenta Vicuña, que dejó el cargo por actos de corrupción y hoy sentenciada a un año de cárcel por el delito de concusión, en el caso de “diezmos”, cuando fue legisladora. Moreno, designó a Otto Sonnenholzner, como vicepresidente, con la aceptación de Nebot y de Lasso. Moreno, dijo: “hay que superar la cuadratura del socialismo del siglo pasado”, ha vuelto al Fondo Monetario Internacional, ha eliminado la Secretaría de Planificación, y está tomando medidas privatizadoras, con lo cual, ha decidido regresar al modelo neoliberal, de ingrata recordación. Moreno, sobrevive porque la

mayoría de la población le reconoce el haber renegado de Correa, razón por la cual, hasta ahora, le tolera su escasa capacidad política y sus errores de gobernabilidad. En octubre del 2019, el gobierno nacional, con el Decreto 883, con el cual se eliminaba el subsidio de los combustibles, fue un lanzarse al vacío, que produjo una serie de protestas, de los choferes, los sindicatos, los indígenas, a los cuales se unió el aventurerismo de Correa, tratando de pescar en río revuelto, la delincuencia y el narcotráfico. Moreno, en situación de clara debilidad política, terminó derogando el Decreto 883.

En las elecciones seccionales de marzo de 2019, Correa, sin el control del CNE, vuelve a perder las elecciones. Correa, sin partido, sin Asamblea Nacional, sin respaldo popular, actúa como un demagogo internacional, en espera de pescar a río revuelto. Este es el final de una experiencia desastrosa para la democracia ecuatoriana; es el final del llamado socialismo del siglo XXI, en nombre del cual participaron algunos oportunistas, y se enriquecieron con actos corruptos que están siendo investigados por la justicia.

## REFERENCIAS

- [1] Arismendi, Rodney (1976). *Lenin: La revolución y América Latina*. México: Grijalbo.
- [2] Boron, Atilio (2012). *Socialismo del siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?* Quito: IAEI.
- [3] Brassel, Frank, y otros (2008). *Reforma agraria en el Ecuador. Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.
- [4] Cueva, Agustín (1975). *La crisis de los años 60, en, Ecuador: Presente y pasado*. Quito: Editorial Universitaria.
- [5] Chomsky, Noam (2003). *El miedo a la democracia*. Barcelona: Crítica.
- [6] Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz (1992). *Los vencedores. Una ironía de la historia*. Buenos Aires: Txalaparta,
- [7] Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz (1996). *La aldea global*. Buenos Aires: Txalaparta.
- [8] Debray, Régis (1972). *Révolution dans la révolution? Et autres essais*. Paris: MASPERO.
- [9] Dieterich, Heinz, (1994). *Cuba ante la razón cínica*. Navarra: Txalaparta
- [10] Dieterich, Heinz y otros (2000). *El fin del capitalismo global. El Nuevo Proyecto Histórico*. México: Océano.
- [11] Dieterich, Heinz (2003). *El socialismo del Siglo XXI*. Recuperado de <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf>
- [12] Franco, Carlos (1979). *Izquierda política e identidad nacional*, en, Perú: Identidad nacional. Lima: CEDEP.
- [13] Gutiérrez, Gustavo (1973). *Teología de la liberación. Perspectivas*. Salamanca: Sígueme.
- [14] Granda, Daniel (2014). *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: FACSO.
- [15] Granda, Daniel (2018). *La profesión militar en la era del conocimiento*, en, Revista de la Academia de Guerra del Ejército. Quito.
- [16] Hobsbawm, Eric (2018). *¡Viva la Revolución!* Bogotá: CRÍTICA.
- [17] Hurtado, Osvaldo (1976). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Ediciones Universidad Católica.
- [18] Lenin, V. I. (1969). *¿Qué hacer?* Buenos Aires: Editorial Cartago, T. V.
- [19] Marx, Carlos (1973). *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, en, Obras Escogidas, T.IV. Buenos Aires: Editorial Ciencias del Hombre.
- [20] Miliband, Ralph (1978). *Marxismo y política*. Madrid: Siglo XXI
- [21] Negri, Antonio y Michael Hardt (2002). *Imperio*. Barcelona: Paidós
- [22] Pareja Diezcanseco, Alfredo (1979). *Ecuador. La República de 1830 a nuestros días*. Quito: Editorial Universitaria.
- [23] Petkoff, Teodoro (2011). *El chavismo al banquillo. Pasado, presente y futuro de un proyecto político*. Bogotá: PLANETA.
- [24] Ribeiro, Darcy (1979). *Etnicidad: indígenas y campesinos*, en, Perú: Identidad nacional. Lima: CEDEP.
- [25] Svampa, Maristella (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- [26] Torres, Arturo y Arroyo, María Belén (2019). *Rehenes ¿Por qué ejecutaron a los periodistas de El Comercio?* Quito: Vértice Imprenta.
- [27] Van Gestel Constant (1966). *La dottrina sociale della Chiesa*. Roma: Città Nuova Editrice.
- [28] Velasco, Fernando (1979). *Reforma Agraria y movimiento campesino indígena de la sierra. Hipótesis para una investigación*. Quito: Editorial El Conejo
- [29] Villavicencio, Fernando y otros (2009). *El discreto encanto de la Revolución Ciudadana*. Quito: Artes Gráficas SILVA.

# CENEPA: LA ÚLTIMA GUERRA TERRITORIAL

“Para que el poder fluya, el mundo debe estar libre de trabas, barreras, fronteras fortificadas y controles. Cualquier trama densa de nexos y relaciones sociales, y particularmente una red estrecha con base territorial, implica un obstáculo que debe ser eliminado.” (Bauman, Modernidad líquida 2004, 17)

Dr. Napoleón Saltos, Mgs.<sup>1</sup>

## RESUMEN

Al conmemorar los 25 años de la Guerra del Cenepa, el artículo aborda el análisis del sentido del acontecimiento, a partir de su genealogía, la pregunta sobre los procesos que cierra y los procesos que abre. La tesis central es que la Guerra del Cenepa es la última guerra territorial, el cierre victorioso de una larga historia traumática de límites. Y, a la vez, abre el paso de la frontera Sur a la Frontera Norte, el paso de las fronteras territoriales a las fronteras globales, el paso a los cambios de la modernidad “líquida”. El cambio político clave es el debilitamiento de los Estados-nacionales, sometidos a un doble asedio: desde afuera, el asedio del poder transnacional, que ha instituido una nueva Doctrina de Seguridad Nacional, para resolver la guerra contra el nuevo enemigo global, post Guerra-Fría, el terrorismo y el narcotráfico, bajo la tutela de los Estados fuertes y el poder americano. Y un asedio desde adentro, las luchas sociales en medio de la superposición de diversas soberanías y violencias, en el marco del Estado Plurinacional. Las Fuerzas Armadas están ante el interrogante de su papel en las condiciones de la democracia en crisis y de los cambios globales; una disyuntiva entre la subordinación a una estrategia que restablece los postulados de las doctrinas de seguridad nacional, para enfrentar la subversión interna; o que busca la salida en la articulación con las demandas sociales. La conmemoración de los 25 años de la Guerra del Cenepa es una oportunidad para traer, en espiral, la memoria del pasado al presente, para responder a las preguntas actuales.

**Palabras claves:** Guerra del Cenepa, Fuerzas Armadas, Estado nacional, Soberanía, Violencia, Cambios globales.

## ABSTRACT

In the commemoration of the 25 years of the Cenepa War, the article analyzes the meaning of the event, based on its genealogy, the question about the processes that it closes and the processes that it opens. The central thesis is that the Cenepa War is the last territorial war, the victorious closure of a long traumatic history of boundaries. And, at the same time, it opens the passage from the South border to the North border, the passage from territorial borders, the step to the changes of “liquid” modernity. The principal political change is the weakening of national states, subject to a double siege: from outside, the siege of transnational power, which has instituted a new National Security Doctrine, to resolve the war against the new global enemy, post Cool-War, terrorism and drug trafficking, under the tutelage of the strong states and American power. And a siege from interiority, the social struggles amid the superposition of various sovereignty and violence, within the framework of the Plurinational State. The Armed Forces are facing the question about of their role in the conditions of democracy in crisis and of global changes. A disjunctive between the subordination to a strategy that restores the postulates of national security doctrines, to confront internal subversion; or that looks for the exit in the articulation with the social demands. The commemoration of the 25 years of the Cenepa War is an opportunity to bring, in a spiral, the memory of the past to the present, to answer the current questions.

**Key words:** Cenepa War, Armed Forces, National State, Sovereignty, Violence, Global changes.

---

<sup>1</sup> wnsaltosg@yahoo.es

INVESTIGADOR INDEPENDIENTE



## 1. Introducción

Conmemoramos los 25 años de la Guerra del Cenepa. Es una oportunidad para reflexionar sobre el proceso de las Fuerzas Armadas ante los cambios que se han producido, tanto a nivel interno como global.

## 2. Lecturas

Un hecho se puede leer desde atrás, del pasado al presente, en términos historicistas, y se produce la descripción celebratoria de la memoria. O se puede leer desde el presente, para producir la genealogía del acontecimiento<sup>2</sup>, a partir de la pregunta sobre los procesos que cierra y los procesos que abre.

Averiguar “el momento constitutivo, el momento fundacional de un evento histórico. En palabras de Zavaleta, el momento constitutivo se asienta en el interrogante: “(...) de dónde viene este modo de ser de las cosas: las razones originarias” (Zavaleta 1990, 80)) (...); allí se encuentran los elementos que, desarrollándose, finalmente darán forma a ese modo de ser.” (Accossatto 2017, 171)

La guerra del Alto Cenepa es la última guerra territorial del Estado-nacional ecuatoriano, y, a la vez, abre la incorporación al nuevo orden geopolítico; el desplazamiento desde el ordenamiento en la frontera Sur en el enfrentamiento al “enemigo del Sur”, al desplazamiento de fuerzas en la frontera Norte, en un reordenamiento del carácter de la seguridad desde una nueva lógica geopolítica, en el enfrentamiento a las nuevas amenazas globales. Pero este cierre no se realiza desde la lógica de los Estados-nacionales, sino desde el protagonismo de los garantes, el juego de fuerzas globales, encabezadas por el poder norteamericano.

## 3. La genealogía

La genealogía de la Guerra del Cenepa parte de la identidad del Ecuador como una “nación en ciernes”, que no termina por definir sus límites territoriales desde su propia constitución. Conflictos y guerras con el Perú que encuentran su identidad patriótica en el discurso de “la herida abierta”, a partir de la Guerra del 41. Un juego de espejos que se reactiva periódicamente, de acuerdo a los tiempos de las políticas locales de los dos países confrontados y los condicionamientos de los poderes globales.

Si bien es un proceso largo, recogido en una traumática “historia de límites” que muestra el cercenamiento progresivo del territorio nacional, la genealogía de la Guerra del Cenepa se puede encontrar más directamente en las guerras del 41 y del 81.

“La guerra del 41 nos mostró la imagen de un pueblo vencido, un pueblo de perdedores. Sus desastrosos

resultados, para un país que a lo largo de su vida republicana había sido testigo permanente de la pérdida de su territorio, implicó para la conciencia y sentimiento de los ecuatorianos la mutilación de una parte de sí mismos.” La derrota del 41 y la firma del Protocolo del Río de Janeiro fueron “el hecho histórico (...) más traumático para el país de todo del siglo XX.” (Silva 2005, 90)

La reacción de la sociedad fue no aceptar el Protocolo de Río de Janeiro. La identidad nacional se trazó a partir de este sentimiento. “La revolución de mayo del 44, “La Gloriosa”, sería la primera respuesta masiva de la sociedad a una clase política a la que estigmatizó implacablemente con el adjetivo de “traidora”. Más tarde, en los años 60, esa misma clase política capturaría la inconformidad y la resistencia de la sociedad, al lanzar por medio de Velasco Ibarra la tesis de la “Nulidad del Protocolo de Río de Janeiro”.” (Silva 2005, 89-90)

Sobre todo, la identidad de las Fuerzas Armadas y el desplazamiento estratégico y geográfico de fuerzas se organizaron a partir de este imaginario, el enfrentamiento al “enemigo del Sur”, con un vago y difuso sentimiento antiimperialista, ante las imposiciones de los garantes y, en particular, de los Estados Unidos, por sus intereses geopolíticos.

En los 60 y 70 se complementarían con las orientaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional, que ubicaron a la subversión, el enemigo interno, como la amenaza principal; por lo cual el desplazamiento de fuerzas colocó los cuarteles a la entrada de las ciudades para evitar la entrada de la subversión desde el campo.

La guerra de Paquisha, en 1981, refuerza el imaginario defensivo en el Ecuador. En “esta jornada de lucha que evitó que el Perú consumase sus pretensiones expansionistas, mucho tuvo que ver la decidida acción gubernamental dirigida por el presidente Jaime Roldós Aguilera, que incitó a la Organización de Estados Americanos que interviniera conciliadoramente en el conflicto.” (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020, 38)

El conflicto del 81 tuvo un fuerte impacto económico, que impulsó el viraje desde el modelo desarrollista de la década de los 70, hacia el modelo de mercado: “El conflicto fronterizo con el Perú de 1981, al tiempo que agudiza los inveterados problemas de la socioeconomía ecuatoriana, marca el punto de flexión del proyecto reformista y redistributivista de nuestra burguesía de nuevo cuño. (...) A partir de la Guerra de Paquisha la balanza se inclina decididamente al enfoque (...) del modelo exportador-importador propugnado por el FMI y el Banco Mundial” (Báez 2003, 198)

2 “[No hay] nada que se parezca a la evolución de una especie, al destino de un pueblo. Seguir la filial compleja de la procedencia es, por el contrario, mantener lo que pasó en la dispersión que le es propia (...); es descubrir que en la raíz de lo que conocemos y de lo que somos no están en absoluto la verdad y el ser, sino la exterioridad del accidente.” (Foucault 1994, 141)

#### 4. El acontecimiento

La participación de las Fuerzas Armadas en el Gobierno de 1972 a 1978, había distraído a la institución de su misión fundamental, la defensa de la soberanía nacional. Después del revés del 81, una reacción inmediata fue el refuerzo de la orientación profesional dentro de las filas castrenses y el planteamiento de la necesidad de prepararse con anticipación a un nuevo conflicto.

A raíz del Conflicto de 1981, quedó entre los militares un sentimiento de frustración: “Siempre me pareció que todos los combatientes quedamos marcados por no haber conseguido los objetivos propuestos, a pesar de que se ejecutaron con relativo éxito todas las operaciones y se tuvieron buenos mandos; pero la decisión política echó al traste todo el esfuerzo militar y como siempre, los países garantes dieron la razón al Estado Peruano.” (Vasco 2019)

Se desarrolla una estrategia planificada: en el campo organizativo, articulación de las diferentes ramas, creación de nuevas unidades; en el campo técnico la modernización del armamento; y en la preparación y entrenamiento del personal militar, con tropas especializadas. Esta planificación tenía el propósito de preparar las FF.AA. para el caso de producirse otro conflicto, estar listos para enfrentarlo con relativo éxito y evitar que se produzca las negativas experiencias del pasado.

Un equipo de militares-intelectuales, José Gallardo, Carlo Magno Andrade, Miguel Iturralde y Paco Moncayo, elaboran una estrategia que integra diversas visiones teórico-prácticas, adaptándolas a las condiciones concretas del país, para enfrentar a un enemigo más poderoso. Es un momento que rompe la continuidad de la reproducción de estrategias externas, y se da paso a la innovación de la estrategia militar de acuerdo a las condiciones especiales del enfrentamiento con el Perú.

Tres elementos claves: la adaptación al terreno, para una ventaja operativa; la alianza con la población, sobre todo nativa, en particular en la Amazonía; la estrategia de guerra de guerrillas en el suelo, “que permita aplicar una nueva doctrina de guerra no convencional, en las operaciones que se desarrollan en un medio selvático” (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020), con apoyo coordinado aéreo y de defensa antiárea.

Las Fuerzas Armadas se reorganizan bajo la misión de la defensa de la soberanía y la recuperación de la dignidad nacional, después de una historia de derrotas. Las nuevas estrategias y planes de guerra se elaboran y practican en los Institutos de formación de las FF. AA., particularmente en las Academias de Guerra del Ejército, de la Fuerza Aérea y Naval. Se sigue un plan trazado. Este espíritu atraviesa al conjunto de la institución armada.

El General José Gallardo, Comandante de las Fuerzas Armadas durante el conflicto, al analizar “La conducción político-militar de la Guerra del Cenepa”,

señala: “En conocimiento de lo relatado, quienes ingresaban a las Fuerzas Armadas los hacía (sic) imbuidos de la firme decisión de impedir que esa triste historia se repitiera.” Y concluye, “para 1994 las Fuerzas Armadas estaban entrenadas para luchar en cualquier escenario e imbuidas de un espíritu heroico, jerarquizadas, disciplinadas y cohesionadas.” (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020, 66 y 68)

Este espíritu se confirma en las memorias del acontecimiento. El General Carlos Patricio Vasco, Comandante de la Brigada Especial de combate Eloy Alfaro, al relatar “La logística de la Guerra del Cenepa”, señala “las decisiones (...) permitieron que la Brigada Especial de Combate Eloy Alfaro cumpla la misión y sea parte de la estructura militar que recuperó el honor y la dignidad nacional con un mínimo de pérdidas.” Analiza el papel de la logística y de las líneas de abastecimiento, para garantizar el resultado exitoso. Subraya: Durante la Guerra del Cenepa, “se materializan las aptitudes, deseos y aspiraciones de una generación que se preparó con dedicación para recuperar el honor nacional, después de los aciagos resultados del año 1981. El permanente y meticuloso entrenamiento que se realizó desde esa fecha permitió que el personal en todos los niveles jerárquicos garantice la eficiencia operativa de cada especialidad.” (Vasco 2019, 9 y 12)

Este espíritu penetra también a la sociedad ecuatoriana. El largo relato de la “historia de límites” muestra un país humillado y el cercenamiento progresivo de su territorio. La educación cívica crea un imaginario de recuperación de la dignidad y el honor nacional. El papel de la sociedad es clave para el resultado del conflicto del Cenepa, no sólo como apoyo, sino como recurso estratégico operativo.

El General Vasco, en el relato de “la logística de la guerra del Cenepa”, expresa su agradecimiento “a la población de Gualaquiza que nos acogió con mucho cariño y nos ayudó a resolver los problemas que se presentaron en el área de retaguardia; especialmente a las señoras que trabajaron todos los días en la preparación de las raciones que alimentaron a los valerosos soldados en combate.” Recuerda “el espíritu cívico y patriótico del pueblo ecuatoriano, particularmente el de los niños escolares y jóvenes de educación media, se sintió con tanta fuerza en el frente de combate, que comprometió más a los soldados que estábamos defendiendo la heredad territorial.” (Vasco 2019, 9 y 51)

Un signo de la alianza con la población nativa es la creación de la Escuela de Iwias Coronel Gonzalo Barragán: “Con el fin de aprovechar los talentos étnicos propios de convivir en el ambiente selvático de los nativos y colonos, fue instaurada la Escuela de Iwias en 1982, para crear posteriormente las especialidades en selva con nombres propios de sus lenguas. Esta escuela es el

ejemplo más interesante, a nivel mundial, de la fusión de las culturas amazónicas con la cultura militar” (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020)

A diferencia de lo sucedido en 1941 y 1981, en que el Ecuador respondió a la iniciativa ofensiva del Perú, en la Guerra del Cenepa, las tropas ecuatorianas cuentan con una estrategia definida. Responden rápidamente a la invasión peruana a territorio ecuatoriano, aceptado previamente por los propios militares peruanos, aunque no estaba delimitado oficialmente. La estrategia peruana tradicional había sido invadir de hecho, luego consolidar su presencia, dependiendo de la reacción militar ecuatoriana, que anteriormente era muy débil. En esta ocasión, cambiaron las circunstancias, las fuerzas militares ecuatorianas reaccionaron oportunamente, pasando a tomar la iniciativa respecto al momento y al terreno.

El inicio de la guerra fue el resultado de la crónica de un conflicto anunciado: a partir de 1990, el conflicto en torno al Puesto de Vigilancia Pachacutec, implantado por el Perú en territorio en disputa, y luego el incumplimiento por parte del Perú del “Pacto de Caballeros” firmado el 24 de agosto de 1991, para remover el Puesto Pachacutec al Puesto Chiqueiza o a otro lugar equivalente, alertó al Ecuador sobre las intenciones del Perú, tanto más que el Presidente Peruano, Alberto Fujimori, mantenía públicamente el discurso de que “no habrá retroceso de ninguna especie”. (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020)

El Perú estaba debilitado por el conflicto interno y por el desgaste del régimen fujimorista, que se encontraba en campaña para la reelección, y que trató de utilizar el conflicto como propaganda para un respaldo “nacionalista”. Si bien cuantitativamente se mantenía la superioridad armamentista del Perú, Ecuador había logrado niveles de modernización en todas las ramas, sobre todo en la Fuerza Aérea y en la defensa antiárea, que le daban una relativa superioridad táctica.

La orientación apuntó a una guerra localizada en el Alto Cenepa. Un conflicto más ampliado era difícil para el Ecuador. El relato de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro se había condensado en la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo, por la ausencia de la divisoria de aguas entre el Zamora y el Santiago, ya que el Río Cenepa no era un mero afluente menor, sino un sistema hidrográfico independiente.

La zona en disputa estaba en torno a la Cordillera del Cóndor, convertida en territorio estratégico no sólo de límite territorial, sino también de rol económico por la presencia de reservas mineras. “El Ejército peruano (...) conocía también de la inmensa riqueza aurífera y de otros metales además del petróleo que se acumula en esa zona en cantidades significativas. (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020, 32)

El Ecuador contaba con algunas ventajas estratégicas: líneas más cortas de abastecimiento y comunicación, preparación de tropas especializadas para el combate en selva, alianza con los pueblos indígenas shuar, ubicación en la parte superior de la Cordillera.

La Guerra del Cenepa es la última guerra territorial, pero aborda algunas estrategias de las nuevas guerras totales, sobre todo respecto al papel activo de la opinión pública y la propaganda a nivel interno y externo. A pesar del desgaste del Gobierno de Sixto Durán, durante el conflicto se logra concentrar la voluntad nacional en torno a la defensa de la Patria, la consigna fue “Ni un paso atrás”. La disputa de la opinión pública se dio también a nivel internacional.

El teatro de disputa de la Guerra del Cenepa se centró en 40 kilómetros cuadrados, en el lado oriental de la Cordillera del Cóndor, ocupado por las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. El argumento apuntaba a convertir la cumbre de la Cordillera del Cóndor en la nueva delimitación.

Desde 1994, el Ecuador despliega los puestos avanzados Cueva de los Tayos, Base Sur y Twintza, en la zona sin delimitación. El conflicto se inicia el 26 de enero de 1995, cuando una Patrulla peruana intentaba construir un helipuerto en la quebrada Fashin, en la cabecera del Río Cenepa. El ataque ecuatoriano por tierra, con apoyo de helicópteros de la FAE, logra tomar la zona, que es denominada Base Norte. Las fuerzas peruanas se movilizan y atacan la Base de Coangos el 29 de enero, y luego se amplían a las operaciones a toda la zona.

Twintza se convierte en el símbolo de las batallas por el control territorial. La infantería y los soldados de fuerzas especiales del Ecuador, al mando de los coroneles Luis Hernández y Luis Aguas, en coordinación con el General Paco Moncayo en Patuca, desalojaron a los soldados peruanos del territorio defendido por el Ecuador.

El triunfo, y sobre todo la imagen de la victoria, se forjó en los cielos y en la tierra. El 10 de enero, “las alas ecuatorianas se adornaron con los laureles de la victoria, al derribar a tres aviones enemigos que bombardeaban nuestras posiciones.” (Moncayo 1995) La población, desde abajo fue testigo del estruendo del derribo de los aviones enemigos, y pudo festejar la victoria. En la disputa de sentido, esa era la prueba del triunfo, junto a la disputa, material y virtual, sobre la ocupación de Twinza.

El 17 de febrero se firma la Declaración de Paz de Itamaraty (Brasil) que dispone la separación de las fuerzas beligerantes, bajo la vigilancia de los garantes. El 22 de febrero es el día más conflictivo, con numerosas bajas en ambos lados. El 28 de febrero se firma la Declaración de Montevideo, poniendo fin al conflicto armado.

## 5. Imaginarios

Terminado el conflicto, empiezan dos nuevos procesos, la interpretación de lo sucedido y el paso a las negociaciones diplomáticas.

La opinión pública ecuatoriana y las Fuerzas Armadas reconocen la Guerra del Cenepa, como la primera victoria del período republicano, condición para la paz: “la Gesta del Cenepa, la victoria militar que allanó el camino para suscribir un acuerdo de paz con el Perú, cerrando así una herida abierta desde el proceso de independencia de la América del Sur.” (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020, 7)

Las negociaciones se dan en el marco del Protocolo de Río de Janeiro y logran un resultado clave: el Perú acepta la delimitación de la zona del conflicto, más allá del discurso de la tradición expansionista, que llegó a plantear que se debía llevar la frontera hasta la Cordillera de los Andes. El Ecuador, de su lado, renuncia al reclamo de las fronteras basado en la nulidad del Tratado de Río, acepta su vigencia como base para la delimitación de la zona en conflicto, cerrar las fronteras territoriales y finalizar el relato de la “herida abierta”.

La Guerra del Alto Cenepa cierra un ciclo de la historia del Estado-nación, la delimitación tardía y definitiva de sus fronteras territoriales, bajo un hecho que es celebrado como victorioso.

## 6. Los cambios

La Guerra del Cenepa se da a destiempo, en el contexto de un nuevo ordenamiento mundial, a partir de la explosión de la Unión Soviética y la Caída del Muro de Berlín en la coyuntura del 1989-1991.

El cambio político fundamental, desde fines del siglo pasado, es el debilitamiento de los Estados-nacionales. “El Estado fue degradándose desde la categoría de motor más poderoso de bienestar universal a la de obstáculo más detestable, pérfido y molesto para el progreso económico. (...) En la actualidad, (...) el Estado se ha visto expropiado de una parte considerable (y creciente) de su antaño genuino o presunto poder (para hacer cosas), del que se han apropiado fuerzas supraestatales (globales) que operan en un «espacio de flujos» (Manuel Castells dixit) fuera de todo control político, mientras que el alcance efectivo de las agencias y los organismos políticos existentes no ha logrado ir más allá de las fronteras estatales.” (Bauman y Bordoni, Estado de crisis 2016, 14 y 16)

El Estado nacional sufre un doble asedio: por arriba, el poder supranacional, articulado en torno a la alianza competitiva Estados centrales-Organismos multilaterales-Transnacionales; por abajo, las fracturas desde el descontento y la movilización social.

La licuefacción de las fronteras económicas por el mercado global y el predominio de las transnacionales, como poderes sin territorios, estuvo precedida por una modificación cultural profunda que minó las bases sólidas de la sociedad tradicional. El camino seguido por la modernidad fue la separación del individuo del seno de la naturaleza y la comunidad, mediante un proceso de desacralización y racionalización, que fue devorando los sucesivos espacios, niveles, instancias, para proclamar el dominio humanista antropocéntrico. Hoy la disolución afecta al propio individuo, en una dimensión post-humanista, y a las relaciones interindividuales, hasta crear un espacio autocentrado en el solipsismo del consumo, el éxito y la competencia. Actualmente, las relaciones parten de la fuga ante el otro; no se trata siquiera del dominio directo como en el esclavismo o en el capitalismo productivo; es la disolución de la propia relación en la suplantación mediadora de la inteligencia artificial, de las redes sociales, de la imagen virtual. El poder se presenta como una microfísica del biopoder, la vida es el objeto y el medio.

En el plano político, la nación imaginada, el Estado territorial y la política se disuelven. “El poder se ha vuelto extraterritorial, y ya no está atado, ni siquiera detenido, por la resistencia del espacio. (...) El poder puede moverse con la velocidad de la señal electrónica.” (Bauman, Modernidad líquida 2004, 16). El resultado es la porosidad de las fronteras territoriales de los Estados-nacionales. Surgen nuevos fenómenos que trascienden las fronteras físicas, las migraciones, las mafias del tráfico de drogas, de armas, de personas, entrecruzados con la movilidad del capital financiero-especulativo. La propia naturaleza y objetivos de las guerras cambian: “ya no la conquista de un nuevo territorio, sino la demolición de los muros que impedirían los flujos de los nuevos poderes globales fluidos. (...) Para que el poder fluya, el mundo debe estar libre de trabas, barreras, fronteras fortificadas y controles. Cualquier trama densa de nexos y relaciones sociales, y particularmente una red estrecha con base territorial, implica un obstáculo que debe ser eliminado.” (Bauman, Modernidad líquida 2004, 17)

Aunque hay que tomar en cuenta, como muestra la emergencia de los nuevos Muros en las fronteras Norte-Sur, que estamos ante una globalización trunca y polarizante, los libres flujos de los capitales y las mercancías chocan con los controles y expulsiones de las olas de migrantes indeseados, “los mercados de productos y de capital tienden a ser mundializados. Mientras que los mercados de trabajo permanecen segmentados.” (Amin 1997, 17)

La “Estrategia de Seguridad Nacional de Compromiso y Ampliación”, emitida por el Gobierno de Clinton en 1994, en referencia a Latinoamérica, “resalta las mejores condiciones de seguridad obtenidas por la resolución de las tensiones fronterizas, el control de las insurgencias y la contención de las presiones para la proliferación de armas, así como el triunfo sin prece-



dentes de la democracia y de la economía de mercado.” (Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador 2020, 13)

La Guerra del Cenepa, después del desenlace del enfrentamiento entre dos Estados-nacionales, pasa a la dimensión global. En la mesa de negociaciones impera la razón global del poder y del capital, la necesidad de derribar muros para el flujo libre del mercado de mercancías y capitales.

El Acta de Brasilia, firmada por los Presidentes de los dos países, el 26 de octubre de 1998, después de la aprobación de los Congresos, finiquita el largo conflicto limítrofe, con la demarcación de los 78 kilómetros en conflicto. El símbolo de la desterritorialización está en la definición del estatus de Tiwintza, el trofeo reclamado por los dos lados: el Acta reconoce la soberanía de Perú, pero deja un kilómetro cuadrado para la ocupación simbólica del Ecuador.

Esta ubicación de la Guerra del Cenepa en el cruce de dos tiempos fundamenta la ambigüedad de la memoria del acontecimiento: el festejo de la victoria y la racionalización pesarosa del Acuerdo para la paz. Pie de Foto 84 en (Vasco 2019, 153): “Área de combate defendida con valentía, nos permitió recuperar el honor y dignidad nacional pero se perdió en la mesa de negociaciones.”

## 7. Las nuevas fronteras

Y entonces se podría aplicar el aforismo, “cuando teníamos todas las respuestas, nos cambiaron las preguntas.” La victoria del Cenepa cierra una larga historia de inconclusión de la identidad nacional y de un sentimiento de reveses y derrotas; y, al mismo tiempo, después del Acta de Paz, abre el paso a las nuevas fronteras. El paso de la Frontera Sur a la Frontera Norte opera un reordenamiento profundo de la ubicación geopolítica de nuestro país. Entramos en una nueva lógica, los temas territoriales dan paso a los nuevos conflictos difusos y complejos de las dinámicas globales.

Este desplazamiento afecta profundamente a la identidad y la organización de las Fuerzas Armadas. Estructuradas para responder al conflicto de la soberanía territorial, encuentran dificultades para enfrentar los problemas de las nuevas soberanías y responder a las presiones del poder global. Se produce una crisis de identidad por partida doble, desde dinámicas internas y externas. Se produce una transición de la “guerra convencional” a las “guerras irregulares o híbridas”, cuyo proceso de comprensión es muy complejo y mucho más la preparación de capacidades, destrezas, en nuevas planificaciones y escenarios.

Estamos en un tiempo de incertidumbres, el tiempo global antes de la transición, marcado por la decadencia de la modernidad capitalista-colonial, con semillas débiles de alternativas; un tiempo de paradojas económicas, ambientales, políticas, culturales. La paradoja de la guerra y la paz nos presenta el fracaso de la oferta de paz mundial después de la caída del Muro, y el agu-

dizamiento de las guerras en las fronteras de conflictos complejos que combinan las disputas civilizatorias con la lucha por el control de los recursos estratégicos, especialmente los recursos energéticos y el agua.

El largo conflicto colombiano, iniciado con el asesinato de Eliecer Gaitán en 1949, entra a finales de los 90 en la fase del Plan Colombia. Presentado, inicialmente como un Plan asistencial con políticas sociales en las zonas en conflicto, a partir del 2000 se transforma en un Plan guerrillero para enfrentar a la narco-guerrilla, como la amenaza principal: “el tráfico de drogas ilícitas se mostraba como la fuente primaria del conflicto colombiano.” El 73% de la ayuda norteamericana se orienta al Ejército para incrementar las fuerzas “en las zonas de mayor presencia ofensiva de la guerrilla y los paramilitares, pero con especial prioridad en el sur del país, pues esta era la zona que presentaba la mayor cantidad de cultivos de uso ilícito.” (Guevara 2015, 74 y 77)

Dentro de esta estrategia belicista se busca el involucramiento del Ecuador, en un juego de “yunque y martillo”, para cercar a las fuerzas guerrilleras. La decisión principal del Ecuador fue no verse involucrado en un conflicto que no le correspondía; sin embargo, no se logra desarrollar una estrategia integral de paz.

La estrategia global para enfrentar al nuevo enemigo, el terrorismo y el narcotráfico, parte de la “segurización” de la política y del Estado. “La fractura entre defensa y seguridad fundamenta el desplazamiento institucional desde el papel central de las Fuerzas Armadas al papel principal de las fuerzas policiales, para combatir el terrorismo y el narcotráfico, articuladas verticalmente a los acuerdos globales y a la regencia de los organismos de inteligencia americanos, la CIA y la DEA. (...) La Fuerza Pública y, en particular, las Fuerzas Armadas, están en un profundo proceso de cambios, a nivel local y mundial. En el centro está la redefinición del “monopolio de la violencia física legítima”, no sólo dentro de un territorio, sino a nivel global. (Echeverría 2013)” (Saltos, Genealogía y modernización de las Fuerzas Armadas en Ecuador 2017, 58 y 59)

En medio del clima optimista del “fin de la historia”, a partir de 1994, la estrategia norteamericana privilegia en el Continente, la incorporación económica al modelo de “mercado libre”, primero mediante el impulso del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), y, luego, ante el fracaso de la estrategia continental en 2003, por la resistencia encabezada por los “gobiernos progresistas”, mediante Tratados de Libre Comercio bilaterales.

Paralelamente, para la readecuación geopolítica a las nuevas condiciones post-guerra fría y la expansión de la democracia, el dispositivo principal es la aprobación de los Libros Blancos de Defensa. “La OEA aprueba en 2002 un documento llamado ‘Adopción de lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre política y doctrinas nacionales de defensa’” (Barrachina 2008)

Un cambio clave se opera a raíz de los atentados de las Torres Gemelas en el 11S. Afecta fundamentalmente al carácter de la soberanía, que se transforma de característica constitutiva de los Estados-nacionales, a capacidad como resultado de la correlación de fuerzas del poder mundial.

Este viraje se expresa en la Doctrina de Seguridad Nacional expedida por la Administración Bush (Bush 2002): modifica las bases espacio-temporales de las estrategias político-militares. En referencia al tiempo, consagra la doctrina de la guerra preventiva como el eje de la nueva Ley de Seguridad Nacional. En el espacio, establece una nueva división del mundo: clasifica los países en países fuertes, los que tienen capacidad de enfrentar las amenazas globales, especialmente el terrorismo y el narcotráfico; países débiles, que necesitan el tutelaje de los gobiernos fuertes y en particular de los Estados Unidos que tienen el destino manifiesto de proteger la paz y la democracia en el mundo; y los países basura, el “eje del mal”, que impulsan el terrorismo y el narcotráfico.

En nuestro país se presentan dos cauces de respuesta: “El caso de Ecuador es significativo por la rapidez con que vivió el proceso de elaboración de libro. Iniciado oficialmente en mayo de 2002, (...) se publicó en diciembre de ese mismo año. (...) En este documento se interpreta el concepto de la multidimensionalidad de las amenazas ampliamente, señalándose que esta nueva realidad justifica el que los ejércitos deban ser capaces de abordar muchos de los aspectos que afectan a la seguridad de la nación y que en el contexto ecuatoriano no pueden ser desarrolladas más eficientemente por otras agencias gubernamentales.” (Barrachina 2008). Esta línea se sigue en la administración de Lucio Gutiérrez; se aborda la reelaboración del Libro Blanco de Defensa, en una adecuación de la defensa y la seguridad a las concepciones sobre las nuevas amenazas globales.

En la Asamblea Constituyente de 2008 se introduce un cauce diferente: se instituye una concepción ampliada de la seguridad y se busca diferenciarla de la defensa, como el ámbito que corresponde a las Fuerzas Armadas. “En la Constitución del 2008 se busca la salida a través de la superposición de diversas formas, campos, territorios de soberanía. Soberanía popular (Art 1.), soberanía territorial (Arts. 4 y 158), soberanía nacional y globalización (Arts. 5 y 416), soberanía regional (Art. 423), soberanía de los pueblos (Arts. 57 y 398), soberanía económica, alimentaria y energética (Arts. 281, 384 y 304).” (Saltos, Genealogía y modernización de las Fuerzas Armadas en Ecuador 2017)

“En la Constitución del 2008 se produce la disgregación de la Fuerza Pública en dos cuerpos separados: Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.” Respecto a las Fuerzas Armadas, “cuatro cambios: la concentración de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas en “la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, eliminando cualquier mención como defensoras de la democracia. La caracterización como servidores públicos

(Art. 158). La sujeción al poder civil (Art. 159). La eliminación del soporte económico para la autonomía de las Fuerzas Armadas (Art. 162).” (Saltos, Genealogía y modernización de las Fuerzas Armadas en Ecuador 2017)

Ninguna de estas vías permite resolver la nueva identidad y papel de las Fuerzas Armadas, en el marco de la democracia y de los cambios globales. Todavía durante la crisis de inestabilidad política en los 90, las Fuerzas Armadas pueden presentarse como “garantes de la democracia”. Progresivamente van perdiendo sus puntos de referencia, incluso en la Frontera Norte, para garantizar una estrategia autónoma.

Los acontecimientos por el secuestro y asesinato de tres periodistas de El Comercio, el 26 de marzo de 2018, develan el problema de la Frontera: el vacío de los Estados en los dos lados, con la agudización de diversas formas de violencia y el control del territorio por fuerzas irregulares. El Ecuador carece de una estrategia orgánica para responder a los nuevos problemas. La ambigüedad entre una estrategia de negociación, exigida por diversos sectores sociales y la Iglesia, y la incorporación a la estrategia belicista de Colombia-Estados Unidos, termina por cobrar las vidas de los secuestrados. El desenlace de los hechos deja abierta la puerta para la inclinación a una salida de guerra, mientras el discurso de la paz se queda en palabras y promesas de la atención a las poblaciones y los territorios limítrofes.

## 8. El asedio desde abajo

El Estado-nacional sufre también presiones y asedios desde abajo. La desproporción entre las demandas de la sociedad y las exigencias transnacionales ante la reducida capacidad de respuesta de los gobiernos y los Estados de crisis, terminan por afectar no sólo a la legitimidad de las representaciones, sino a la propia institucionalidad estatal y a la vigencia de la democracia.

En nuestro país, también desde abajo surgen disputas en torno a la superposición de soberanías, sobre todo en los territorios afectados por la explotación minera y la acumulación rentista. “La relación entre la soberanía nacional y la soberanía de los pueblos indígenas se ha convertido en la frontera principal de los conflictos entre el Estado y los actores sociales, con presencia de nuevas formas de autoritarismo, juridización y criminalización de la lucha social, sobre todo en la resistencia al extractivismo.” (Saltos, Genealogía y modernización de las Fuerzas Armadas en Ecuador 2017)

La resistencia de los pueblos indígenas, con el respaldo de sectores sociales, cuestiona el carácter unificado del Estado y abre cauces a la visión del Estado plurinacional. La Constitución del 2008 expresa el impase de este problema: reconoce formalmente el carácter plurinacional del Estado, pero desactiva las formas de ejercerlo, sobre todo en el ejercicio de diferentes niveles de soberanía. En cada punto del conflicto, el monopolio de la violencia física legitimada entra en cuestionamiento.

Los acontecimientos de octubre 2019 se presentan como un punto de ruptura en el funcionamiento del Estado. El símbolo es el Decreto 883, pero el problema es el modelo neoliberal, no sólo económico, sino ideológico, y el funcionamiento de la democracia liberal-representativa.

El punto de conflicto es el cruce de diversas formas de violencia: la irrupción de actos de violencia “divina” (Benjamin 2001) como un “estallido social” contra los varios rostros de la desigualdad y la injusticia, la rebelión de las masas que acuden a la democracia de la calle para expresar su descontento ante la incapacidad de las instancias democráticas representativas para resolver pacíficamente las demandas sociales. La presencia de violencias instrumentales desde dos polos de poder: la estrategia de desestabilización de sectores vinculados al correísmo; y el ataque violento del Gobierno a las movilizaciones masivas, bajo el argumento, en un juego de espejos, de enfrentar la desestabilización. El acontecimiento radica en la irrupción de la “autonomía” de la movilización social ante los polos de poder y sus proyectos, tanto el modelo de libre mercado, como el modelo estatista. (Saltos y otros, Octubre 2020)

Se opera el paso desde los dispositivos represivos del período de Correa, centrados en el control preventivo y el descabezamiento de las movilizaciones, bajo una estrategia disciplinaria y la predominancia de los aparatos de seguridad e inteligencia; a las nuevas formas de represión masiva, basados en las doctrinas israelitas y las variaciones chilenas sobre el control de pueblos y masas, que tienen como actores principales a las fuerzas policiales.

## 9. Después de 25 años: la disyuntiva

Y en medio de estas disputas, regresa la pregunta sobre el papel de las Fuerzas Armadas ante los conflictos sociales internos y ante los cambios globales.

Los discursos de los voceros oficiales del Gobierno de Lenin Moreno, tanto de la Ministra de Gobierno como del Ministro de Defensa, apuntan al alineamiento con el retorno a una nueva versión de la Doctrina de la Seguridad Nacional que señala como la amenaza principal la presencia de fuerzas subversivas internas, identificadas con la movilización social indígena. Esta visión entra en contradicción con la tradición civilista de las Fuerzas Armadas que, sobre todo, a partir de la alianza estratégica establecida en la preparación y ejecución de la Guerra del Cenepa, fundamentaron la visión de que “las Fuerzas Armadas jamás dirigirán las armas contra su propio pueblo.”

El reto democrático para las Fuerzas Armadas se presenta como una pregunta sobre su propia identidad hacia adentro y hacia afuera.

La memoria de la victoria del Cenepa no puede quedarse en la celebración. El pasado regresa en espiral al presente, para poder encontrar pistas para las respuestas actuales y la proyección al futuro. El primer paso es un tiempo de reflexión, para construir una doctrina y una estrategia propia, a partir de los aportes de las ciencias en el mundo y la originalidad de nuestro país y nuestra América; reconocer a las Fuerzas Armadas, no sólo como una institución estatal, sino como una institución asentada en la sociedad.

## REFERENCIAS

- [1] Academia Nacional de Historia Militar del Ecuador. *La Guerra del Cenepa. 25 años*. Quito: Instituto Geográfico Militar, 2020.
- [2] Accossatto, Romina. «Colonialismo interno y memoria colectiva. Aportes de Silvia Rivera Cusicanqui al estudio de los movimientos sociales y las identificaciones políticas.» *Economía y Sociedad [en línea]*. XXI, n° 36 (2017): 167-181.
- [3] Amin, Samir. «Capitalismo, imperialismo, mundialización.» En *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, de José Seoane, Emilio Taddei (compiladores), 15-29. Buenos Aires: CLACSO, 1997.
- [4] Báez, René. «La quimera de la modernización.» En *Ecuador: pasado y presente*, de René Báez y otros, 169-223. Quito: LIBRESA, 2003.
- [5] Barrachina, Carlos. *Programa interno de medidas de confianza mutua: los Libros Blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada*. Vols. III, Estudios comparados, de *La administración de la defensa en América Latina*, de Sepúlveda y S Alda (editores), 423-446. Madrid: IUGM, 2008.
- [6] Bauman, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Tercera Reimpresión. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- [7] Bauman, Zygmunt, y Carlo Bordoni. *Estado de crisis*. Primera edición. Barcelona: PAIDÓS, 2016.
- [8] Benjamin, Walter. *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Madrid: Taurus, 2001.
- [9] Bush, George W. «Estrategia de Seguridad Nacional.» 17 de Septiembre de 2002. <http://usinfo.state.gov/espanol/terror/02093001.htm#eight>.
- [10] Echeverría, Bolívar. «Violencia y modernidad.» 7 de Junio de 2013. <http://marxismocritico.com/2013/06/07/violencia-y-modernidad/> (último acceso: 30 de Junio de 2015).
- [11] Foucault, Michel. «Nietzsche, la généalogie, l'histoire.» En *Dits et écrits. 1954 – 1988. II 1970 - 1975*, de Michel Foucault, 136-156. París: Éditions Gallimard, 1994.
- [12] Guevara, Juan. «El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad.» *Revista Colombiana de Sociología XXXVIII*, n° 1 (2015): 63-82.
- [13]
- [14] Moncayo, Paco. «La guerra vista por el jefe.» 27 de Mayo de 1995. <http://archive.is/CVSY> (último acceso: 20 de Enero de 2020).
- [15] Saltos, Napoleón. «Genealogía y modernización de las Fuerzas Armadas en Ecuador.» *Ciencia Política XII*, n° 24 (2017): 51-75.
- [16] Saltos, Napoleón, y otros. *Octubre*. Quito: El árbol de papel, 2020.
- [17] Silva, Érika. *Identidad nacional y poder*. Segunda edición. Quito: Abya Yala, 2005.
- [18] Vasco, Carlos. *La logística de la Guerra del Cenepa*. Quito: Editorial Politécnica EdiEspe, 2019.
- [19] Zavaleta, René. *La formación de la conciencia nacional*. La Paz: Los amigos del libro, 1990.

# “NUEVA DOCTRINA MILITAR PARA LOS ESCENARIOS DEL SIGLO XXI”

Tern de EM. Manuel Querembás <sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación aborda un análisis de la situación actual, vivida por diferentes países del mundo, como también del Ecuador, en lo relacionado con el incremento de la violencia demostrado en las protestas sociales, lo que constituyen nuevas amenazas a la seguridad. De igual forma se analiza como las fuerzas legales enfrentan estos escenarios para el control público, concluyendo que se deben mejorar, transformar y adaptar las capacidades de las Fuerzas Armadas, en un contexto social diferente y dinámico, en donde la necesidad de estas nuevas capacidades nos conduce a repensar en la doctrina existente y proponer una nueva doctrina capaz de cumplir con el objetivo de mantener la paz y seguridad del país.

**Palabras Claves:** Amenazas, capacidades, control público, doctrina, seguridad, violencia.

## ABSTRACT

This research paper deals with an analysis of the current situation, experienced by different countries of the world, as well as Ecuador, concerning the increase in violence demonstrated in social protests, which constitute new security threats. Similarly, it is analyzed how the legal forces face these scenarios for public control, concluding that the capabilities of the Armed Forces must be improved, transformed and adapted, in a different and dynamic social context, where the need for these new capacities it leads us to rethink the existing doctrine and propose a new doctrine capable of fulfilling the objective of maintaining the peace and security of the country.

**Keywords:** Threats, capacities, public control, doctrine, security, violence.

---

<sup>1</sup> mquerembas@gmail.com  
EJÉRCITO ECUATORIANO



## 1. Introducción

La investigación desarrollada, se fundamenta en la observación de los hechos ocurridos en el último semestre del 2019 en países como: México, España, Colombia y Ecuador, sobre las protestas sociales, matizadas con altos índices de violencia y ejecutada por sectores de la sociedad en los que se denota una organización, logística, mando y recursos económicos importantes.

Ante esta situación se plantea como hipótesis si la doctrina militar vigente para las Fuerzas Armadas es adecuada y práctica para este tipo de amenazas, o si se requiere modificar, adaptar o crear una nueva doctrina militar que guíe la forma de empleo de las mismas.

Se aborda la propuesta a través de un método de investigación descriptivo de los hechos ocurridos en octubre de 2019 en el Ecuador, y se establece conclusiones a partir de las observaciones recurriendo al método inductivo, finalmente se establece una hipótesis que mediante la experimentación podrá ser comprobada a futuro, en donde se proponen nuevos contenidos fundamentales para el perfeccionamiento del perfil profesional del personal militar, utilizando como base filosófica la generación de nueva doctrina para enfrentar las amenazas del siglo XXI.

## 2. Antecedentes

Sin duda los hechos acontecidos en la región en el último año, cambian el balance de la supuesta paz social que se vivía dentro de los países sudamericanos; en Ecuador, el levantamiento de octubre de 2019 reflejó una realidad diferente sobre la agresividad y violencia de una sociedad otrora caracterizada por ser respetuosa y pacífica; el comportamiento de las masas en las que se pierde todo sentido de moralidad, conciencia e incluso cumplimiento de la ley ha dejado expuesto un lado oscuro de la sociedad que justifica todo en la reivindicación de derechos, muchos de ellos poco sostenibles en el tiempo desde el punto de vista técnico-económico, tal como los subsidios a los combustibles fósiles.

El Estado tendrá el reto de plantear políticas y revisar las leyes que permitan contrarrestar de manera ágil y oportuna, los nuevos escenarios y peligros en surgimiento, ante esta situación, el análisis ulterior de las Fuerzas Armadas se centrará en la obtención y adaptación de las capacidades que permitan afrontar los nuevos escenarios; estas capacidades, dadas por la correcta combinación de materiales, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización.

La generación de doctrina obedece a un profundo análisis del ambiente operacional, en este caso ya no prospectivo, sino coyuntural. El presente artículo presenta una alternativa de los contenidos imprescindibles que se recomienda considerar para enfrentar los riesgos y amenazas del siglo XXI que incluyen: control del orden público, ciberseguridad, ciencias políticas, educación militar, estrategia del nivel operacional, seguridad nacional y gestión de manejo de riesgos.

El horizonte de Fuerzas Armadas, por lo tanto será mejorar las características multifuncionales con las que cumple las misiones establecidas por el Estado, y estas a su vez que logren suplir los requerimientos de la sociedad que demanda de un ambiente seguro y en paz, para su desarrollo y resiliencia, se infiere por lo tanto que uno de los componentes básicos para la consecución de ese propósito es la generación de doctrina.

## 3. Análisis histórico

Históricamente en la Región Latinoamericana, han existido muchos casos del apareamiento de grupos insurgentes, teniendo como base la protesta en contra del régimen de turno, luchando contra las medidas “antipopulares” que adopta el Gobierno, para tratar de desestabilizarlo y tomar el poder, colocando como lema o premisa de “salvadores del pueblo que luchan por la igualdad y equidad del mismo” como ejemplo SENDERO LUMINOSO en Perú, las FARC en Colombia, el SANDINISMO en Nicaragua y ALFARO VIVE CARAJAJO en Ecuador, considerados de importancia en Latinoamérica y constituyéndose en materia de análisis para determinar la participación de los diferentes organismos de inteligencia en los Estados.

En el Perú con Sendero Luminoso, el Presidente Alberto Fujimori, ejecutó planes de inteligencia, dándole un apoyo total a este sistema como medida preventiva, para ejecutar las acciones necesarias que determinarían la composición, dispositivo y efectivos, logrando prácticamente eliminar al grupo mediante la capturando de su líder máximo.

En el Ecuador, en la presidencia de León Febres Cordero, a través del apoyo a los organismos de inteligencia, se pudo detectar y neutralizar al mencionado grupo subversivo, a partir de esa fecha, hasta el ataque de Angostura (2008), el país ha intentado estructurar un sólido Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) que permita identificar, prevenir y desactivar las amenazas y riesgos que puedan afectar a la seguridad integral del país.

Posteriormente, se creó la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain) para “contar con una estructura que involucre al nivel político estratégico nacional” en el 2009, luego cambiaría el nombre por Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), pero desde su creación tres hechos mostrarían que el país aún no está preparado en esta área: la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010 y, la crisis de seguridad en la frontera norte con atentados, secuestrados y asesinados en 2018, y el levantamiento indígena de octubre de 2019.

Se puede colegir que hay una insuficiente coordinación institucional del SNI y la Senain, sin que exista un ente rector en esta área claramente identificable, y con información generada por los organismos de inteligencia poco articulada.

Para el 21 de septiembre de 2018, la Senain es eliminada y se crea el CIES como “ente rector del SNI” reconociendo que el éxito de las operaciones de la lucha en contra de los grupos ilegales dependerá de un adecuado sistema de inteligencia.

#### 4. Análisis de los hechos de octubre de 2019 en Ecuador

Considerando los últimos hechos ocurridos en el país en el mes de octubre de 2019, en el que luego de la suspensión del subsidio a los combustibles fósiles, por parte del Gobierno, se inició un paro nacional encabezado por los transportistas, y posteriormente por las organizaciones indígenas, en las que grupos no identificados se infiltraron para provocar violencia, terror, desmanes, saqueos y todo tipo de actos fuera de la ley; desvirtuando la protesta social y provocando al país pérdidas por más de 2.300 millones de dólares.<sup>2</sup>

Al estudiar las técnicas, tácticas y procedimientos de los infiltrados en las manifestaciones, se pudo determinar que estos grupos poseen una organización bien definida, con capacidades operativas, logísticas y de comunicaciones que alertaron a las fuerzas del orden, por su sistemático, coordinado y bien ejecutado ataque a varias instituciones públicas y privadas, mal utilizando a los Derechos Humanos, provocaron de forma irresponsable al personal uniformado, demostrando la ausencia de respeto al cumplimiento de la ley.

Por otra parte, se observó, que los sistemas de inteligencia, no lograron informar oportunamente al mando militar para un asesoramiento que permita tomar medidas preventivas en el país, considerando como una alta vulnerabilidad, la falta de independencia de los servicios de inteligencia, ya que al estar interrelacionados con entidades externas a Fuerzas Armadas, se debe trabajar en mecanismos de confianza mutua inte-

ragencial, para evitar la afectación a la seguridad de las operaciones militares en el ámbito interno.

De igual forma, las Fuerzas Armadas, al tener definidas sus misiones constitucionales, pueden apoyar a la policía nacional únicamente con la declaración de estado de excepción, lo que implica un marco legal desactualizado para estos nuevos escenarios, en donde las actividades de prevención juegan un papel importante.

Los acontecimientos suscitados en el mes de octubre de 2019 en el Ecuador demostraron la transformación sistemática de las amenazas tradicionales, en potenciales grupos desestabilizadores en contra del Estado, con capacidades operativas y logísticas nunca vistas, de igual forma se pudo evidenciar un alto contenido de violencia reprimido, que confundidos con la masa popular, dieron muestras de una completa pérdida de los valores humanos y sociales.

Todo esto, en conjunto con una legislación que dificulta el desenvolvimiento de las fuerzas legales y considerando un ambiente operacional cada vez más volátil, incierto, confuso y ambiguo, en el que se han integrado nuevos actores con capacidades de desequilibrio del orden público, nos demandan el repensar en las amenazas, y la forma efectiva en cómo enfrentarlas.

#### 5. Análisis del desarrollo de capacidades

Las Fuerzas Armadas en general, y el Ejército en particular debe abordar dos grandes ámbitos, por una parte el desarrollo de las capacidades que se requieren para enfrentar estos nuevos escenarios considerando los parámetros de la ayuda memoria MIRADO, y por otra parte la planificación y conducción de las operaciones como tal.

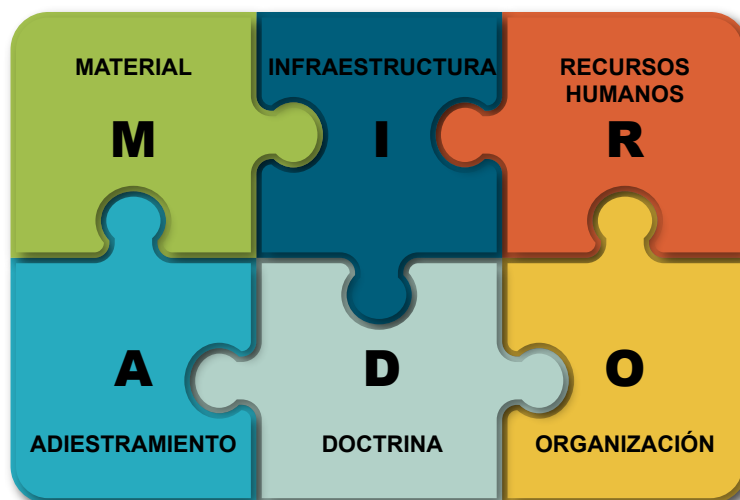


Figura 1. Concepto MIRADO  
(Fuente: Mora-Figueroa)

<sup>2</sup> Fuente: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/15/nota/7560245/perdidas-2300-millones-dejo-paro-ecuador-agenda-noticiosamartes>.

Evidentemente estos grandes ámbitos deberán ser abordados por un equipo multidisciplinario, los mismos que en función a las capacidades reales de las unidades, podrían identificar las necesidades de reformar el marco legal vigente, la necesidad de adquirir nuevo equipamiento y tecnología, además de la necesidad de formar y perfeccionar al personal con competencias que permitan poner en práctica la doctrina necesaria para enfrentar a los nuevos retos y amenazas del siglo XXI. Esta última parte es el objetivo del presente artículo.

Al análisis de los objetivos de la Defensa Nacional, se desprende que se fundamentan en el ordenamiento jurídico establecido en la Constitución de la República, las leyes vigentes y los intereses nacionales que el Estado requiere preservar <sup>3</sup>. En función de ellos, es necesario que las Fuerzas Armadas orienten su preparación y extremen esfuerzos para seguir cumpliéndolos eficientemente en este ambiente operacional dinámico.

Los objetivos de la Defensa Nacional son:

- a. Ejercer el control efectivo del territorio nacional; así como de la infraestructura y recursos de las áreas estratégicas.
- b. 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.
- c. Fortalecer las capacidades estratégicas conjuntas de las Fuerzas Armadas.
- d. Contribuir a la cooperación internacional de conformidad con los intereses nacionales y la política exterior del Estado.
- e. Contribuir al desarrollo nacional mediante actividades de cooperación intersectorial, investigación e innovación en las industrias de la defensa.

Sin descartar la probabilidad de una agresión externa, el territorio nacional corre el riesgo de ser afectado por los problemas estructurales de un país en desarrollo, a lo que se suma la presencia de amenazas no estatales como agentes generadores de violencia desde diferentes ámbitos: ingobernabilidad y déficit institucional del Estado, falta de gobernanza nacional, intento de ruptura del orden constitucional, afectación al control y acceso a los recursos naturales, exploración y explotación ilegal de recursos naturales, flujos migratorios irregulares, los grupos ilegales armados, el crimen organizado, el narcotráfico y los ciberataques.

Estas amenazas son difíciles de identificar y no se ajustan a las tácticas, técnicas y procedimientos convencionales ni a las normas del derecho internacio-

nal; a lo que se suma la contaminación ambiental, el cambio climático, los desastres y la acción violenta de la naturaleza <sup>4</sup>.

Frente a esta realidad, la preparación de los Ejércitos debe anticiparse a la evolución de las amenazas y riesgos que atentan contra la soberanía e integridad territorial, mediante un continuo esfuerzo de investigación prospectiva; que permita responder con eficacia a los nuevos retos e introducir en forma oportuna los cambios necesarios en la organización, el equipamiento y el adiestramiento de las unidades del glorioso Ejército Ecuatoriano.

Gran parte de la investigación prospectiva deriva en la generación de doctrina, la misma que debe sustentarse en la normativa legal vigente y en el entorno operativo futuro; sin descartar la base inquebrantable de la Institución: los principios y los valores militares.

La doctrina determina cómo la institución se organiza, entrena y moderniza. Para ello, la doctrina consta no sólo de principios fundamentales, sino también de tácticas, técnicas y procedimientos. De hecho, representa la sabiduría colectiva de la institución y proporciona el lenguaje común para que sus integrantes se comuniquen entre sí.

Los cambios en el ambiente estratégico, incluyendo las nuevas tecnologías, refuerzan la necesidad de actualizar, o crear nueva doctrina que incluya una gama más amplia de operaciones y de acciones militares para cumplir eficientemente todo tipo de misiones, a la par de contar con unidades polivalentes capaces de cumplir diversidad de roles. Esta nueva doctrina debe permitir enfrentar con éxito no solo los retos y las amenazas actuales, sino, sobre todo, los del futuro.

Las Fuerzas Armadas en base a este conocimiento estará en capacidad de tener un sistema de planificación adecuado a cualquier circunstancia, por ello se ha pensado en la inclusión y complemento de las líneas de pensamiento que conforman el conocimiento inmerso en el perfil profesional del personal militar, potenciando capacidades en tres aspectos relevantes, de acuerdo al análisis:

- a. Línea de pensamiento “CIENCIAS POLÍTICAS”
- b. Línea de pensamiento “PLANIFICACIÓN MILITAR”
- c. Línea de pensamiento “EDUCACIÓN MILITAR”

<sup>3</sup> Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2018.

<sup>4</sup> Revista Fuerzas Armadas N° 150 de mayo de 2014.

## 6. Identificación y caracterización de los riesgos y amenazas del siglo XXI

Las nuevas amenazas son el conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, que obedecen a los escenarios y cambios globales que han motivado a un redimensionamiento del concepto de seguridad y defensa de un Estado.

El apareamiento de estas nuevas formas de amenaza irrumpió los escenarios locales, tratando de afectar a la estabilidad democrática y la supervivencia del Estado, por lo que se considera como parte de sus características las siguientes:

- a. Se incorporan nuevos actores.
- b. Capacidad de enfrentar al Estado.
- c. Demandan respuestas complejas e imaginativas.
- d. Demandan nuevas capacidades estratégicas o el ajuste de las existentes.
- e. Escenarios cada vez más complejos.

Está claro que las amenazas ya no se definen en clave geográfica sino por factores multidimensionales de muy distinta naturaleza, como los acontecimientos del 14 de febrero de 2020 en Colombia, en donde fuerzas ilegales disidentes del ELN han declarado un paro armado de 72 horas, que afectan no solo a ese país, sino por irradiación a Venezuela y Ecuador.

En el caso de nuestro país, estas amenazas se expresan a través de acciones de violencia como: la minería ilegal combinada a la acción de bandas criminales, grupos armados como las disidencias de las FARC, explotación laboral, explotación sexual, tráfico de armas, munición, explosivos, tráfico de órganos; narcotráfico y los delitos conexos como el terrorismo; crimen organizado con estructuras nacionales y ramificaciones internacionales de lavado de dineros, corrupción, ciberataques por medio de ciberterrorismo, ciberdelito o ciberespionaje empleados contra personas, instituciones públicas o privadas para afectar su funcionamiento o vulnerar su seguridad; incrementos migratorios no controlados, violación de los espacios marítimos; y no menos importante las catástrofes naturales.

Sobre la base de lo expuesto, se ha podido identificar de una manera más concreta que las nuevas amenazas del siglo XXI son las siguientes:

- a. Agresión armada externa (conflicto armado externo)
- b. Conflictos armados internos e intermésticos
- c. Ingovernabilidad y déficit institucional del Estado, falta de gobernanza nacional.
- d. Intento de ruptura del orden constitucional.
- e. Grave alteración del orden público.
- f. Narcotráfico y delitos conexos.
- g. Flujos migratorios irregulares.

- h. Afectación al control y acceso a los recursos naturales.
- i. Exploración y explotación ilegal de recursos naturales (minería ilegal).
- j. Vulneración de la infraestructura crítica del Estado (inseguridad energética).
- k. Corrupción.
- l. Vulnerabilidad del espacio marítimo e infraestructura crítica.
- m. Crimen organizado.
- n. Grupos irregulares armados.
- o. Catástrofes (naturales y antrópicos).
- p. Crisis de suministro de alimentos, escasez de recursos.
- q. Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM).
- r. Proliferación de la amenaza de armas bacteriológicas, químicas y nucleares (BQM).
- s. Ataques cibernéticos.

Tomando como referencia la doctrinaria vigente, desde la perspectiva de adaptarlas a las capacidades requeridas y visualizar los nuevos contenidos considerados necesarios, se puede establecer a priori que se tiene manuales que permiten ante estas situaciones desarrollar una planificación y conducción en los diferentes niveles de mando, estos son:

- a. Manual del Procedimiento de Liderazgo de Tropas MI8-TASE5.6-00, año 2018.
- b. Manual del Proceso Militar en la Toma de Decisiones MCG-00-03, año 2004.

Considerando que no existe una doctrina definida, sino solamente aproximaciones con conceptos superficiales o rasgos generales, se abordan los manuales y documentos que se detallan en el siguiente cuadro:



IDENTIFICACIÓN DE LAS NUEVAS AMENAZAS	DOCTRINA VIGENTE
Agresión armada externa (conflicto armado externo).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Manual de Conducción Militar MI3-TASE1-02, año 2015.</li> <li>– Manual de Derecho en las Operaciones Militares, año 2014.</li> <li>– Manual de Derecho Internacional Humanitario, DM F-05, año 2016.</li> <li>– Manual de combate en áreas urbanas, Proceso de edición y difusión.</li> </ul>
Conflictos armados internos e intermésticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Operaciones Militares de Defensa Interna (Contra Guerrillas), MIP-10-02, año 2002.</li> <li>– Manual de Derecho en las Operaciones Militares, año 2014.</li> <li>– Propuesta de actualización del Manual de Empleo en las Operaciones en el Ámbito Interno MCG-10-04, año 2018.</li> <li>– Manual de Defensa Interna, Proyecto doctrinario.</li> </ul>
Exploración y explotación ilegal de recursos naturales (minería ilegal).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Manual de Derecho en las Operaciones militares, año 2014, Cap. 5.</li> </ul>
Vulneración de la infraestructura crítica del Estado. (Inseguridad energética)	
Narcotráfico.	
Grave alteración del orden público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Manual de contra disturbios y motines, Proyecto doctrinario.</li> </ul>
Grupos irregulares armados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Operaciones Militares de Defensa Interna (Contra Guerrillas), MIP-10-02, año 2002.</li> </ul>
Catástrofes (naturales y antrópicas).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Manual de Derecho en las Operaciones Militares, año 2014.</li> <li>– Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, año 2017.</li> </ul>
Ingovernabilidad y déficit institucional del estado, falta de gobernanza nacional.	<p>Amenazas sin doctrina que permita enfrentarlas. Habría la necesidad de adaptar la doctrina existente o en su defecto, desarrollar nueva doctrina acorde con el marco constitucional y legal vigente, tomando en consideración los compromisos y normas internacionales.</p>
Intento de ruptura del orden constitucional.	
Afectación al control y acceso a los recursos naturales	
Flujos migratorios irregulares.	
Corrupción.	
Vulnerabilidad del espacio marítimo e infraestructuras críticas.	
Crimen organizado.	
Crisis de suministro de alimentos, escasez de recursos.	
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM).	
Proliferación de la amenaza de armas bacteriológicas, químicas y nucleares, (BQM).	
Ataques cibernéticos.	
Intervenciones humanitarias (se refiere a las misiones de NN.UU fuera del país).	

Es necesario recalcar que los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad nacional implican la adopción de políticas estatales y revisión de leyes que permitan contrarrestar de manera ágil y oportuna los nuevos escenarios y peligros que se presentan. Se torna imperioso definir con claridad los objetivos y las líneas de acción estratégicas a ser alcanzados para reducir, minimizar o eliminar las amenazas a la seguridad del Estado.

## 7. Una visión del manejo de las nuevas amenazas por parte de otros países

Al analizar la forma de actuación de otros países frente a las insurgencias, grupos armados, guerrilleros y terroristas, se puede acotar las siguientes características:

### a. Caso Colombia

En Colombia, con la experiencia obtenida de los Estados Unidos en las operaciones del Plan del mismo nombre, se ha desarrollado una adaptación de la doctrina Norteamericana a la realidad colombiana, denominada doctrina DAMASCO, en el que de igual forma identificaron la ausencia de un marco legal que permita actuar de forma eficiente al Ejército en especial, ya que la ambigüedad en las interpretaciones de los Derechos Humanos, son una fuente de desconfianza en las operaciones.

El 3 de agosto de 2018, se emite la resolución No. 1119 por la cual se adopta: “El Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica” con el objetivo de tener una guía metodológica que parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable, que tiene por objeto establecer lineamientos para la adopción de medidas pertinentes por parte de las autoridades del orden ejecutivo, en coordinación con la Policía Nacional, atendiendo a los mecanismos para la garantía de los derechos de los manifestantes y demás ciudadanos.

De este documento se puede concluir que se identifica el tema legal como una prioridad a cambiar, y que la participación de todas las instituciones del Estado para afrontar la seguridad como un objetivo nacional.

### b. Caso México

La política de seguridad nacional de los Estados Unidos Mexicanos tiene su base en el concepto de seguridad interior que a permanecido presente en la Constitución desde el inicio de su historia, otorgan-

do una responsabilidad específica al Presidente de la República, que es nombrado como comandante de las Fuerzas Armadas.

En el año 2004 se incorpora el concepto de seguridad nacional en la Constitución, cuya responsabilidad se maneja en dos grandes campos, el poder civil a través de su Presidente y el poder militar a través de sus capacidades.

Sin embargo, en el manejo del interior, no se contempla la posibilidad de militarizar la seguridad, ya que es una actividad propia de la Policía Nacional.

Por la creciente inseguridad y altos niveles de asociación entre los grupos delictivos, que han generado nuevas amenazas, como la narcoguerrilla, la narcoinsurgencia, y el crimen organizado; el Gobierno mexicano está ejecutando el proyecto de creación de la Guardia Nacional en el 2019, con funciones del control interno, en apoyo a la policía, y se está trabajando en un marco legal muy completo que permita la operación e intervención de esta fuerza.

El Gobierno mexicano, ha mantenido a sus Fuerzas Armadas lejos de cumplir con misiones para las que no tienen ni entrenamiento ni equipo, y han aprovechado la estructura de las policías militares que tenían las grandes unidades de sus fuerzas legales, para que sean la base de este nuevo cuerpo armado denominado Guardia Nacional.

El prestigio y la credibilidad de las Fuerzas Armadas mexicanas han permitido la rápida aceptación de la Guardia Nacional, que junto con la policía local y federal, se han constituido en cuerpos paramilitarizados que están afrontando el control interno.

Un aspecto resaltable de México es que sus Fuerzas Armadas, no se han involucrado en temas políticos ni de ideología, lo que ha permitido que cumplan con sus objetivos sin importar la tendencia del partido de turno.

México, a pesar de la magnitud del problema que enfrenta en su seguridad interna, no ha involucrado a sus Fuerzas Armadas en el control de la población civil, a fin de no desnaturalizar la esencia y valores de esta.

### c. Caso España

En España, el terrorismo ha provocado el fallecimiento violento de más de 1000 personas, principalmente por E.T.A (Euskadi Ta Askatasuna) en los últimos 50 años, para contrarrestar esta amenaza,

el gobierno a considerado como pilares que fundamentan la lucha de antiterrorista a los siguientes:

- 1) Eficacia Policial y Judicial.
  - a) Se basa en la creación de la audiencia nacional, para juzgar los atentados TERRORISTAS, poniéndoles en una categoría diferente, a prueba de argumentos legales que les permita impunidad.
  - b) Creación de nuevas Unidades contraterroristas (GAR), potenciar los servicios de información, dotación, equipos y formación especializada, a través de doctrina especializada y flexible.
  - c) Detención de dirigentes E.T.A y condenas en la unión europea con colaboración de la comunidad, y con convenios especiales entre Francia y España, que permiten procedimientos abreviados de juzgamiento, deportación y control.
  - d) Lucha contra la financiación y logística de las organizaciones terroristas, identificando el origen de los recursos ilegales, y permitiendo que sean bloqueados en todos los países, lo que ha permitido cortar el financiamiento de los grupos al margen de la ley.
  - e) Controlar los partidos políticos a través de la Ley Orgánica 6-2002, a fin de evitar su correlación, financiamiento y compromiso con grupos ilegales.
  - f) Ley de dispersión de presos, rompiendo los grupos delictivos y colocándolos en diferentes lugares; a fin de controlar las organizaciones delictivas, que dirigen las actividades ilícitas incluso desde el interior de las cárceles mas seguras del mundo.
- 2) Consenso político.
  - a) Como por ejemplo el acuerdo de Madrid contra el terrorismo, declarando que E.T.A no tiene legitimidad para atribuirse la representación popular, y reconociendo su categoría de terroristas, lo que cambia el enfoque legal de sus actividades y la forma en como se los juzga.
  - b) Acuerdo por las libertades, en donde se definen los conceptos básicos, con limitaciones y obligaciones de parte de los grupos protestantes.
  - c) Entender que la seguridad es una prioridad para todas las instituciones del Estado, logrando un esfuerzo común, y la importancia que tienen por ejemplo las Fuerzas Armadas, y su requerimiento permanente de recursos para equipamiento y capacitación.
- 3) Cooperación Internacional.
  - a) Coordinar la cooperación de la policía in-

ternacional, con sistemas de información comunes, procedimientos abreviados y operaciones conjuntas, multiagenciales y multinacionales.

- b) Orden de detención y entrega entre países de los que son originarios los delincuentes
  - c) Posición común regional, demostrando que no es posible la impunidad, o que las leyes tienen el mismo rigor e interpretación en toda la región.
  - d) Unidades permanentes de investigación, que ha facilitado la coordinación multinacional.
  - e) Labor Diplomática eficiente, ya que el esfuerzo internacional debe ser coordinado y cooperativo, y como primera línea de comunicación esta la función diplomática.
- 4) Líneas de actuación.
    - a) Mantenimiento de los dispositivos antiterroristas, con doctrina, equipamiento, identidad y trabajo en equipo.
    - b) Continuar con las operaciones contra militantes huidos en el extranjero, en cumplimiento a los acuerdos internacionales.
  - 5) Guardia civil española.

La Guardia civil española es la institución encargada del combate contra el terrorismo y retos para la seguridad y defensa en España, sin que se contemple la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad interna.

Se han identificado los siguientes tipos de amenazas:

    - a) Ataques contra los intereses nacionales en zonas en las que operan grupos terroristas.
    - b) Acciones en terrorismo nacional organizada o inspiradas por grupos terroristas
    - c) Ataques efectuados por individuos radicalizados.

Todo este tipo de amenazas provienen de la influencia exterior como: Al Qaeda que ha actuado prácticamente en toda Europa, Asia y África, Daesh y los denominados “actores solitarios”, consientes de lo difícil de la lucha contra estos elementos solitarios, puesto que no necesitan de una logística, no se conoce sus intenciones sino hasta que es muy tarde y es muy difícil detectarlos ya que se comportan como ciudadanos modelo, que repentinamente ejecutan actos terroristas siendo personas locales, ahora denominados HFTs (Homeground Fighters Terrorist).

Los grupos terroristas han usado los medios de comunicación para reclutar a miembros en países diametralmente diferentes y lejanos, han utilizado el idioma para poder ampliar sus campos de acción,

teniendo ya propaganda en Inglés, Francés, Ruso, y ya no solamente en Árabe.

De igual forma estos grupos al margen de la ley han utilizado eficientemente los medios de comunicación para llegar a incentivar a personas de países desarrollados, bajo la influencia de la religión, logrando la adhesión de militantes de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, entre otros.

### 8. Propuesta ampliada

El recorrido por los sistemas de seguridad de otros países, nos lleva a concluir que los problemas actuales son comunes en el mundo, y que es posible tomar la experiencia de otras naciones con características similares al Ecuador, considerando también que las deficiencias también son comunes, tal como la falta de un sistema adecuado e independiente de inteligencia, un apropiado sistema de justicia y rehabilitación social, y unas Fuerzas Armadas cumpliendo sus misiones principales, pero con capacidades de apoyar al orden interno con medios, doctrina y personal adecuadamente entrenado.

Se evidencia que el país necesita una preparación y renovación urgente de las capacidades de las fuerzas le-

gales, que permitan estar acorde a las situaciones que ya se han vivido, evitando el surgimiento de grupos insurgentes que puedan reunir el poder suficiente como para desestabilizar el país, sin dudarlo se requieren de un sin número de acciones que involucren a las instituciones diplomáticas, de información, militares y económicas.

Se propone que para el control de las nuevas amenazas del siglo XXI, se requiere de amplio espectro de soluciones que abarcan, además de la adaptación y mejoramiento de las capacidades, de aspectos fundamentales como los siguientes:

- a. El fortalecimiento del sistema de inteligencia de las Fuerzas Armadas, que debe contar con un sistema adecuado de seguridad y confianza multiagencial, que permita el éxito de las operaciones.
- b. El cambio en el marco legal.
- c. El amplio espectro de las operaciones de información.

Estas medidas se aplicarán en plazos de tiempo de:

- a. Corto Plazo
- b. Mediano Plazo.
- c. Largo Plazo.

Actividad/ Plazo	Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
El fortalecimiento del sistema de inteligencia del Ejército.	<p>Establecer estructuras de contra inteligencia que puedan identificar y neutralizar grupos y acciones insurgentes.</p> <p>Capacitar a personal en la búsqueda de indicadores en redes sociales de posibles acciones insurgentes, de igual manera se debería adquirir equipos para análisis de información obtenida a través de redes sociales y web</p> <p>A través de recursos que permitan poner en operación el sistema de inteligencia del Ejército.</p>	<p>Recuperando capacidades para la ejecución de operaciones, que permitan producir inteligencia, con un alto nivel de confidencialidad.</p> <p>Establecer redes de informantes que mantengan al subsistema de inteligencia al tanto de las acciones que pretendan ejecutar grupos antagonicos o insurgentes.</p> <p>Tecnificar al subsistema de inteligencia para el empleo de equipos vigilancia y reconocimiento (monitoreo de equipos GSM, WEB, BIGDATA)</p>	<p>Lograr la cooperación internacional para el trabajo interagencial en condiciones óptimas para las Fuerzas Armadas.</p>

Actividad/ Plazo	Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
El cambio en el Marco Legal	<p>Elaborar reglas claras de comportamiento para las operaciones militares.</p> <p>Mejorar la coordinación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional y el poder judicial.</p>	<p>Proponer al estado la categorización como terroristas de los grupos que están al margen de la ley.</p> <p>Proponer que las Fuerzas Armadas puedan actuar con todas sus capacidades sin la promulgación del estado de excepción.</p>	<p>Proponer cambios en la Constitución, leyes orgánicas entre otras, para que se garanticen las operaciones militares bajo un marco legal definido.</p>
Operaciones de información	<p>Retomar las actividades cívicas en todos los niveles, que permitan estrechar lazos de comprometimiento entre FFAA y la comunidad.</p> <p>Establecer un reforzamiento del uso adecuado de las redes sociales para facilitar campañas internas de OPSIC orientadas al público interno y evitar incertidumbre y noticias falsas.</p>	<p>Proponer el establecimiento del servicio militar obligatorio.</p> <p>Capacitación sobre el uso de redes sociales y las nuevas tecnologías informáticas que permitan que cada soldado se convierta en un comunicador efectivo de la postura institucional e influya en la opinión pública y no sea afectado o persuadido por la desinformación.</p> <p>Mantener un relación permanente con los medios de prensa oficiales y acreditados para permitir la difusión de actividades militares a favor de la población.</p>	<p>Proponer cambios en la educación para que se incluyan valores, cívica, historia, entre otras.</p> <p>Retornar la participación de las FF.AA en apoyo a las comunidades como en las campañas de educación, salud y seguridad.</p> <p>Mantener presencia física permanente en todo el territorio nacional a fin de que la sociedad se relacione directamente con las FF.AA y no queden espacios territoriales al margen de la soberanía y participación del estado y sus instituciones.</p>

### 9. Propuesta específica de contenidos imprescindibles que deberían considerarse, o sobre la base de los cuales debería generarse doctrina para enfrentar los riesgos y amenazas del siglo XXI

Parte de la presente propuesta, se desarrolla sobre la base de las amenazas presentes en los últimos acontecimientos ocurridos durante el estado de excepción decretado en el Ecuador en octubre del 2019. Es claro que estos hechos surgen por una percepción de injusticia social, y la mejor forma de subvertirlos, es la de demostrar que el Gobierno Democrático electo es la mejor opción para dirigir un país, lo que convierte este propósito en un objetivo de todas las instituciones del Estado.

ÁREA DE CONOCIMIENTO/ LÍNEA DE PENSAMIENTO	CONTENIDOS IMPRESCINDIBLES PARA LA GENERACIÓN DE DOCTRINA
Control del orden público	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conceptos básicos y generalidades de los movimientos generadores de violencia.</li> <li>– Técnicas tácticas y procedimientos de los movimientos generadores de violencia.</li> <li>– Resolución de conflictos.</li> <li>– Manejo de crisis, negociación y mediación.</li> <li>– Planificación para empleo de la unidad militar en el control del orden público.</li> <li>– Ejercicio aplicativo de la unidad militar en las operaciones de control del orden público.</li> <li>– Derechos humanos en operaciones de control del orden público.</li> <li>– Seguridad en las operaciones de control del orden público.</li> <li>– Gestión de crisis en medios de comunicación y redes sociales.</li> <li>– <b>Ley de seguridad pública y del estado.</b></li> </ul>
Ciberseguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Introducción a la ciberseguridad.</li> <li>– Conceptos básicos y aspectos generales.</li> <li>– Tipos de amenazas informáticas.</li> <li>– Gestión en seguridad informática.</li> <li>– Ciberguerra.</li> <li>– Ciberataques.</li> <li>– Auditoría de seguridad informática.</li> </ul>
Ciencias políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gobernanza de la seguridad y defensa (Doctrina que permita la interoperabilidad con las otras instituciones).</li> <li>– <b>Derecho constitucional, ley de seguridad pública y del estado y reglamento de seguridad pública y del estado.</b></li> <li>– <b>Política de la Defensa Nacional del Ecuador.</b></li> <li>– Derecho operacional.</li> <li>– Los factores de los antagonismos externos e internos (intermésticos).</li> <li>– <b>Intereses nacionales.</b></li> <li>– <b>Lineamientos geopolíticos de los países de interés.</b></li> </ul>
Educación militar	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liderazgo y gestión educativa.</li> <li>– Gestión pedagógica.</li> <li>– Pensamiento crítico.</li> <li>– Sistema de Educación Militar.</li> <li>– Investigación educativa.</li> <li>– TICS.</li> </ul>
Estrategia del nivel operacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Operaciones multidominio: historia y evolución.</li> <li>– Arte y diseño operacional: utilidad del pensamiento y aplicación a las nuevas amenazas.</li> <li>– Ambiente operacional: entorno de las operaciones conjuntas y multinacionales, su definición, características y aspectos a tomar en cuenta.</li> <li>– Elaborar un diseño operacional: con la utilización de las herramientas disponibles (matriz del centro de gravedad).</li> </ul>
Seguridad nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Políticas Públicas en Seguridad y Defensa.</b></li> <li>– <b>Política de la Defensa Nacional del Ecuador.</b></li> <li>– Economía de la Defensa.</li> <li>– Democracia, Sociedad Civil y Fuerzas Armadas.</li> </ul>
Gestión de manejo de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificación de fases durante el desarrollo de una catástrofe (natural o antrópica).</li> <li>– Planificación militar para el apoyo a la gestión de riesgos y emergencias.</li> <li>– Protocolos e interoperabilidad con instituciones del Estado que conforman los Comités de Operaciones de Emergencias en los diferentes niveles.</li> </ul>

## 10. Conclusiones

- a. El Ecuador, con los acontecimientos de octubre de 2019, puso en evidencia la evolución asimétrica de amenazas antiguas, y el apareamiento de nuevos actores, que reúne las bases necesarias para convertirse en una fuerza insurrecta con poder suficiente para enfrentar a las Fuerzas Armadas, desequilibrar el orden público, causar terror en la población, y finalmente buscar el poder, ya no solo por medios políticos, sino por medios armados.
- b. Todo este evidente cambio en el escenario político, económico, social y de información, hacen un ambiente operacional mucho mas volátil, incierto, confuso y ambiguo, en donde las Fuerzas Armadas deben afrontar el reto de adaptar, cambiar, mejorar y complementar sus capacidades, entrenamiento y doctrina.
- c. Se ha tratado de identificar todas las amenazas actuales, y comparar la doctrina existente para enfrentar con éxito la planificación de operaciones militares en el ámbito de la seguridad interna.
- d. Se evidencia que, ante los vacíos doctrinarios para enfrentar los nuevos riesgos y amenazas del siglo XXI, se debe integrar un tanque de pensamiento que permita desarrollar la doctrina común y de especialidad, para integrar los esfuerzos no solo de las Fuerzas Armadas, sino también de todas las entidades del Estado que intervienen en la seguridad interna.
- e. Se determinó un eje de trabajo que contempla el desarrollo de tres líneas de pensamiento: Planificación Militar, Ciencias Políticas y Educación Militar; las que permitirán el incorporar nuevas capacidades a los perfiles profesionales del personal militar, a fin de enfrentar los nuevos escenarios.
- f. En la región y en varios países del mundo, la responsabilidad del control interno y seguridad pertenece a los grupos policiales.
- g. Para poder actuar con las Fuerzas Armadas, se debe apuntalar el esfuerzo en tres temas principales, que son el fortalecimiento de la inteligencia, un marco legal adecuado y un constante uso de las operaciones de información y apoyo al desarrollo, que permitan estrechar nuevamente el relacionamiento con la población civil.
- h. Se deben tomar acciones en función del tiempo, que permitan integrar a los actores del Estado como: diplomacia, información, ámbito militar, y economía (DIME), para lograr un esfuerzo común y una política nacional de seguridad y prevención del apareamiento de grupos al margen de la ley.

## REFERENCIAS

- |   |  |   |
|---|--|---|
| [1] Mora-Figueroa. Influencia del desarrollo multinacional de capacidades en el planeamiento nacional, Capítulo III.  | [8] <a href="https://www.larepublica.ec/blog/politica/2019/10/12/quito-esta-tomada-manifestantes/">https://www.larepublica.ec/blog/politica/2019/10/12/quito-esta-tomada-manifestantes/</a>                                | [14] Manual de protección ADP 3-37, Doctrina de EEUU.   |
| [2] Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2018 “Libro Blanco”   | [9] <a href="https://www.eluniverso.com/2019/10/07/video/7551764">https://www.eluniverso.com/2019/10/07/video/7551764</a>  | [15] Smartbook TAA2, The Military Engagement, Security, Cooperation & Stability, Foreign, Train, Advise & Assist, Doctrina de EEUU. |
| [3] Revista de Fuerzas Armadas del Ecuador No. 150 de mayo del 2014.  | [10] <a href="https://conexioncapital.co/colombia-refuerza-acciones-militares-por-anuncio-de-paro-armado-del-eln/">https://conexioncapital.co/colombia-refuerza-acciones-militares-por-anuncio-de-paro-armado-del-eln/</a> | [16] Modo de empleo antidisturbios de la Policía Nacional.  |
| [4] Análisis de los contenidos de los Cursos de E.M países como: EEUU., Brasil, Chile, Colombia.  | [11] Boletín del Protocolo de protesta pacífica E11-2018 y resolución No. 1190 del 3 de agosto de 2018, del ejército de Colombia.  | [17] Manual de las Operaciones de Paz de la Conferencia de los Estados Americanos (CEA).  |
| [5] Entrevista al señor Coronel (S.P) Lalama Gustavo.   | [12] Manuales fundamentales del Ejército, Doctrina DAMASCO, Ejército de Colombia.  | [18] Manual de Operaciones Militares de Defensa Interna, Contraguerrillas, Doctrina de Ecuador.                                     |
| [6] <a href="https://cnnespanol.cnn.com/video/ejercito-liberacion-nacional-guerrilla-paro-colombia-lkl-fernando-ramos/">https://cnnespanol.cnn.com/video/ejercito-liberacion-nacional-guerrilla-paro-colombia-lkl-fernando-ramos/</a> | [13] Manual de contrainsurgencias FM 3-24, doctrina de EEUU.   | [19] Análisis del Oponente, Exposición presentada sobre los acontecimientos del mes de octubre a nivel nacional.                    |
| [7] <a href="https://kaosenlared.net/que-ocurrio-en-ecuador">https://kaosenlared.net/que-ocurrio-en-ecuador</a>   |  |   |

# LA CALIDAD DE GOBIERNO

Dr. Patricio Moncayo, PHD. <sup>1</sup>

## RESUMEN

El artículo trata de la brecha entre los momentos electoral y gubernamental. Este desfase es analizado a la luz de los procesos de democratización ocurridos en las primeras décadas del siglo XXI.

Los autores consultados enfocan, desde distintos ángulos, la calidad de la democracia, en función de sus resultados.

**Palabras Claves:** buen gobierno, representación, prácticas políticas, gobernabilidad, situación, micropolítica, capacidad tecnopolítica

## ABSTRACT

The article approaches the gap between two moments: elections and government. This is analyzed in the democratic process occurred at the beginning of this century.

The authors consulted discuss democratic quality, through different sights, pointing its outcomes.

**Keywords:** good government, representation, policy practices, governance, situation, micropolitics, technopolitic capacity.

---

<sup>1</sup> pmoncayo58@gmail.com  
INVESTIGADOR INDEPENDIENTE





## 1. Introducción

Se aprecia en el mundo un proceso de desvalorización de los resultados de la democracia. Hay un bajo porcentaje (el 28% promedio regional) que aprueba a los gobiernos por su desempeño (Informe para IDEA Internacional). La brecha entre el momento electoral y el siguiente, el momento del ejercicio gubernamental, ha dado lugar a frustraciones derivadas del incumplimiento de las promesas electorales. Esto ha traído cuestionamientos teóricos a la democracia electoral, y en la práctica a la aparición de nuevos autoritarismos.

El análisis que sigue quiere dar cuenta de esos cuestionamientos y evaluar el recorrido de los procesos de democratización en América latina en los últimos cuarenta años. Además pretende buscar en la práctica política las posibles causas de esta tendencia declinante y las posibles vías para revertir tal proceso.

Este análisis se fundamenta en los aportes del sociólogo francés Pierre Rosanvallon, en el Informe de un acreditado grupo de expertos en ciencias políticas sobre la situación de la democracia en la región (Informe para IDEA Internacional 2014) y en los estudios de Carlos Matus, experto en planificación y gobierno. En ellos se aprecia una crítica a la democracia electoral y una propuesta encaminada a combatir el mal gobierno.

El primero traza una línea conceptual sobre la teoría de la democracia. No se puede salir del atolladero solo desde la práctica de la gestión. El segundo hace un balance del recorrido de la democracia en América Latina, a partir de la calidad de la democracia, o sea, de los resultados de la gestión en la democracia, a las tres décadas y media de vida democrática. Se trata, dicen los autores, de un análisis equilibrado que se aleja tanto de una visión pesimista “como de una mirada simplista y autocomplaciente” (2014, 14). En él se registran los avances logrados, pero también los déficits y retos que enfrentan las democracias en la región.

El tercero provee de herramientas y técnicas para potenciar la gestión. Pienso que los tres enfoques abren el camino para producir una segunda revolución democrática que no se quede en la *democracia de autorización*, sino que avance a la *democracia de ejercicio*. (Rosanvallon, La democracia del siglo XXI, 2017).

Si bien se constata una expansión de la democracia (Elecciones presidenciales y giro político en América Latina, 2007) a juzgar por los procesos electorales recientes, la distancia entre las promesas electorales y la acción gubernamental ha mermado la credibilidad en la democracia. Hay, pues, un conflicto entre el fortalecimiento de la democracia electoral y la gestión de gobierno.

En primer lugar, se advierte que la política y los políticos se han visto atrapados por un estilo de hacer política que privilegia el inmediatez. Los ciudadanos desconfían de las promesas de los políticos. No se sienten representados por ellos. El incumplimiento de las promesas electorales, ya se ha vuelto parte del paisaje, o sea, se ha naturalizado, como si se tratara de algo normal. Ello ha dado pie para el surgimiento de alternativas no encuadradas en los canales institucionales del Estado de Derecho.

El debate teórico entre democracia representativa y democracia participativa, ha tenido como trasfondo una polarización ideológica y política en torno a las relaciones entre estado y mercado. Pero la alternancia entre estos dos modelos- el neoliberal y el cifrado en la acción protagónica del estado- revela que la suerte de la democracia más que por el modelo que se adopte, está marcada por la manera cómo actúan los gobernantes en la práctica de su ejercicio como tales. La democracia no es un medio que se pone al servicio de un determinado modelo económico, sino que tiene su propia lógica y principios que le son esenciales. Son estos proyectos los que deben concordar con esos principios, entre los cuales figuran la libertad y la igualdad. La prevalencia de uno u otro depende de muchos factores. No solo de la voluntad de los gobernantes sino de las condiciones y circunstancias en medio de las cuales se ejercitan y practican los derechos políticos y sociales.

Una característica que se destaca en los procesos electorales de fines del siglo XX y las dos décadas del siglo XXI, es una cada vez mayor presencia ciudadana que tiende a desbordar a los partidos políticos. Ello, afirma Cheresky (Los desafíos democráticos en América Latina en Elecciones presidenciales y giro político en América Latina, 2007, 19-46) ha abonado el camino para el encumbramiento de liderazgos personales, así como los intentos de una auto representación de los ciudadanos a través de las redes sociales. En este escenario, sostiene este autor, la diferenciación política pesa menos que las realizaciones de gobierno. De ahí que ya se hable de la irrelevancia de las ideologías, como soporte de la actividad política. En su lugar gana fuerza el pragmatismo, y una conducción política errática.

Ante esa nueva situación, los conceptos clásicos de la teoría de la democracia se han visto confrontados por la realidad que se ha tornado mucho más compleja, lo cual exige la elaboración de nuevos conceptos. Los autores citados han acusado recibo de tal desfase, y aportan desde la teoría una nueva manera de abordar los déficits de la democracia.

Ésta es la primera parte del análisis que sigue.

## 2. El mal gobierno

Pierre Rosanvallon en su último libro *El Buen Gobierno* (La democracia del siglo XXI, artículo publicado en la revista *Nueva Sociedad*, N-269 mayo-junio de 2017, 148 -162) cuestiona la teoría clásica de la elección, según la cual ésta es la piedra angular de la democracia. Sin desconocer el valor de las elecciones como fuente legítima del poder, considera que con ellas no se garantizan las funciones básicas de representación, legitimación, control sobre los representantes electos, expansión de la ciudadanía, incentivación de la deliberación pública. Muchos esfuerzos se hicieron para mejorar la calidad del proceso electoral, pero ello no dio los resultados esperados.

La representación sobre todo asociada a la función parlamentaria fue perdiendo fuerza, por la centralidad alcanzada por la función ejecutiva que devino en el verdadero poder del estado. La división de funciones dejó de ser la columna vertebral del estado de derecho. Más que el imperio de la ley, las decisiones que el Ejecutivo se ve obligado a tomar se convirtieron en el eje de la acción gubernamental. Los ciudadanos presionan más sobre el ejecutivo en demanda de soluciones que al Congreso. En éste se juega la representación pero no el espacio en el que se definen las relaciones entre gobernantes y gobernados. Para Rosanvallon estas relaciones han desplazado en importancia a las relaciones de representación.

La cabeza del Ejecutivo, sin embargo, no se da abasto. Su gobernabilidad, en términos de facultades y competencias, es mayor por el poder que tiene a su disposición, pero ello no deja de tener desventajas. Una de ellas es el ejercicio vertical del poder que ha desembocado en la presidencialización de las democracias. En estas condiciones las tentaciones autoritarias crecen, mientras los pesos y contrapesos, propios del Estado de Derecho, no funcionan o funcionan parcialmente, dejando al jefe del Ejecutivo sin el debido control por parte de los ciudadanos.

Ante esa ausencia de exigencias al cumplimiento de los mandatos, los ciudadanos consienten la personalización del poder, pues ello facilita la identificación de responsabilidad por las decisiones que un gobierno adopta, que se diluye en la legislatura. Semejante consentimiento tiene riesgos, entre los cuales figura el autoritarismo y el populismo. En este “contrato electoral” los ciudadanos devienen en sujetos pasivos o reactivos. Cunde la indiferencia ante el tipo de gobierno, y lo que cuenta es la capacidad para arreglar o mejorar sus problemas cotidianos. Así se extiende la disposición a sacrificar derechos y libertades a cambio de ventajas económicas. El clientelismo, el proteccionismo estatal, vulnera la noción de igualdad ante la ley.

Las elecciones parten de un supuesto que se ha vuelto cada vez más alejado de la realidad: la homogenización. El sufragio universal, por su propia naturaleza, no hace distinciones. Sin embargo, los electores no son una masa. Mucho menos ahora, cuando asistimos al surgimiento y expansión del individualismo que desdibuja la vinculación de los individuos con la clase, la etnia o el género. La existencia individual tiene su propia dinámica que rebasa la identidad colectiva.

Esta puede ser una de las razones para la crisis de los partidos políticos. A su interior bullen intereses del más diverso tipo. La ideología ya no es garantía de cohesión. Ello también socava la representación.

Las elecciones dividen a los electores en mayorías y minorías. Pero tal división se sustenta en el número. La voluntad de todos no necesariamente representa a un conglomerado heterogéneo. El concepto de pueblo hace abstracción de las diferencias cualitativas de los electores. En esa perspectiva, según Rosanvallon, las minorías cuentan más que las mayorías. Es difícil articular a esas minorías alrededor de un programa de gobierno que marca una direccionalidad que quizá choqua con los objetivos, intereses y valores de quienes en teoría lo suscriben. Mucho más con las expectativas y aspiraciones de los oponentes que adhieren a un programa diferente.

La política en esas condiciones se parece más a un juego de azar que a un cálculo racional. Lo situacional vuelve a imponerse en un mundo dominado por la incertidumbre. No existen certezas. Un gobierno tiene una limitada gobernabilidad que trata de ser contrarrestada por el fortalecimiento de la función del estado más próxima a las presiones y demandas de los ciudadanos.

El programa, dice Rosanvallon, era el vínculo entre el momento de la elección y el de la acción gubernamental. Roto ese vínculo, el gobierno navega a la deriva, y se ve atrapado por la urgencia. Pueden más las circunstancias que la voluntad de los gobernantes. La programación de la acción cede su espacio a la improvisación.

Esto se ve agravado por la temporalidad que rodea al acto electoral. La alternancia propia del juego democrático no permite que la acción gubernamental se proyecte más allá del período presidencial. El gobernante que entra en funciones, aunque hereda los resultados de quién le precedió, no se siente comprometido con las acciones y proyectos en ejecución y traza una línea de acción que no garantiza la continuidad necesaria para concluirlos. Esa situación se repite una y otra vez, lo que resta efectividad a la acción de gobierno. La tentación de garantizar la continuidad a través de la reelección es muy alta. Más todavía si quien ejerce el mando puede utilizar el poder que detenta para perennizarse en él. Estas incongruencias conducen las

“fiestas electorales”, como ficción de la democracia, a frustraciones que los ciudadanos suelen atribuir a la democracia, y no al mal gobierno. Ello se convierte en el caldo de cultivo de los partidos populistas que capitalizan las frustraciones ciudadanas y exacerban el resentimiento social contra las élites, a las que se les echa la culpa de la incapacidad gubernamental para atender con prontitud y eficacia a sus demandas.

### 3. La democracia poselectoral

A partir de la crítica a la democracia electoral, Rosanvallon propone rescatar sus principios adecuándolos a las nuevas realidades respecto de las que existieron cuando se produjo la primera revolución democrática que se tradujo en la conquista del sufragio universal.

La segunda revolución democrática, para Rosanvallon, consiste en crear mecanismos institucionales que permitan pasar de la *democracia de autorización* a la *democracia de ejercicio*. El sufragio universal concede al funcionario electo -en este caso al presidente- autorización para gobernar. Pero para evitar que esa autorización devenga en un cheque en blanco, hay que crear un *código de conducta* al que el presidente electo deba sujetarse en el ejercicio de su gobierno.

En cuanto a los ciudadanos, éstos no solo deben ser cuantificados, en función de su edad, la circunscripción territorial, la identidad étnica, de clase. Los electores son mucho más que meros sufragantes. Es necesario conocer más de ellos: sus condiciones de vida, sus necesidades, sus demandas. A los ciudadanos se los invisibiliza; éstos no son solamente un número, una cifra, un dato estadístico.

Una democracia responsable debe contar con una *narrativa* a través de la cual los ciudadanos sean tomados en cuenta. A ello pueden y deben contribuir la literatura, las ciencias sociales, la filosofía. Los gobernantes deben saber a quiénes gobiernan. Si no conocen a los gobernados mal pueden responder a sus requerimientos.

La invisibilidad, dice Rosanvallon, trae consigo el resentimiento social y el estallido de la cólera colectiva.

La gobernabilidad no es un tema exclusivamente estatal sino social. Si la igualdad ante la ley no es algo puramente formal, si la gente siente que es reconocida, que sus derechos son respetados, se crean condiciones para una mayor cohesión social. Si la gente no se conoce entre sí es inevitable que surja la desconfianza.

Es necesario rescatar el concepto de pueblo; éste no es solo una población que aumenta o disminuye, sino una amalgama de singularidades que poseen una existencia histórica.

Rosanvallon contrasta el mundo de los principios con el de la realidad empírica. Debe, según él, evitarse la “consumación de la expresión electoral mayoritaria tradicional” (2017, 155) y permitir que esa expresión no se diluya tras el acto electoral. Para ello se necesitan, agrega, autoridades independientes. La creación de instituciones basadas en este principio “ha modificado progresivamente la naturaleza y el alcance de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tal como habían sido concebidos por la teoría liberal y democrática clásica” (2017, 156). Ello, por cierto, no puede darse automáticamente; requiere de procesos culturales que lo sostengan. Esto rebasa la esfera política, en la que los partidos políticos detentan el monopolio de la representación.

Hay una confusión entre la democracia como régimen y la democracia como una forma de gobierno. La implantación de un *modelo presidencial - gobernante* de las democracias, contradice la forma democrática de gobierno. Bajo el predominio del poder Ejecutivo se vuelve fundamental el control a este último por parte de la sociedad.

Rosanvallon sostiene que la democracia de ejercicio que él propone es más potente que la idea de calidad democrática introducida por las ciencias políticas. Ésta última pone énfasis en la gestión, pero no en la “redefinición global de la noción misma de democracia” (2017, 159).

La democracia de ejercicio debe fundarse en tres principios: la legibilidad (“más amplia y más activa que la transparencia”) la responsabilidad y la reactividad (*responsiveness* en inglés). Con ellos se trata de configurar una democracia de apropiación, en la que los ciudadanos puedan ejercer de manera más directa funciones democráticas, hasta ahora monopolizadas por el poder parlamentario.

El poder, sostiene Rosanvallon, más que una cosa es una relación. Son las características de esa relación “las que definen la diferencia entre una situación de dominación y una simple distinción funcional” (2017, 159).

La propuesta del sociólogo francés se sintetiza en la “construcción de una democracia de confianza y de una democracia de apropiación” en la época presidencial - gobernante. Estos principios no son aplicables solo al Poder Ejecutivo, sino al “conjunto de instituciones no elegidas que tiene una función reguladora” (2017, 160). Con ella se apunta a dar un salto, de la *voz* del pueblo al *ojo* del pueblo que consiste en pasar del ciudadano-electo al ciudadano controlador. Esta figura tiene una larga historia, explica Rosanvallon. Viene de la Revolución Francesa cuando los “Amigos de la Libertad” temieron que los ministros se apoderaran de sus destinos.

La vigilancia del pueblo “era comprendida como necesaria para dar vida al ideal de un gobierno guiado por el cuidado del interés general” (2017, 160-161).

#### 4. La calidad de la democracia

El debate actual se centra en la calidad de la democracia, ya no entre democracia formal y gobiernos de facto. Dicha calidad se expresa en la capacidad de nuestras democracias de “entregar calidad (en servicios públicos, en la distribución de riqueza, en cohesión social, entre otros), a todos sus ciudadanos” (Informe, 2014, 32) aspecto que en la teoría clásica de la democracia no se lo consideraba.

La preocupación ahora se centra en cómo pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones. Ya no se escinde la política de la economía, cuando se vincula democracia con desarrollo económico, menor desigualdad y pobreza, mayor equidad de género. En lugar de tomar partido bien sea por un estado interventor o por un estado mínimo, se busca una relación más estratégica entre estado y mercado, así como, entre estado y sociedad.

En esa línea de reflexión, sostiene el Informe, que para que las instituciones sean legítimas y eficaces hace falta una buena política. Ésta, a su vez, requiere de liderazgos democráticos. Si se juntan instituciones de calidad, buena política y liderazgos democráticos, es posible llegar a consensos básicos “que sirvan de base para la adopción de una visión estratégica de país” (2014, 25) que se concrete en políticas de Estado, capaces no solo “de mejorar la democracia y el desarrollo, sino fundamentalmente la calidad de vida de los ciudadanos” (2014, 25).

Los motores que impulsan la calidad democrática son, a juicio de los autores del Informe, la competencia política y la participación ciudadana. Pero la una y la otra, requieren de conocimiento experto. La idea de que los ciudadanos, aun los más instruidos, informados y políticamente comprometidos, siempre conocen sus necesidades y deseos, no se ajusta a la realidad. Requieren, aun sin saberlo, de “conocimientos especializados para identificar y evaluar correctamente dichas necesidades y aspiraciones” (2014, 53).

La capacidad de respuesta del gobierno, sin duda, está ligada a este déficit cognitivo. Los líderes electos no conocen ni toman en cuenta las percepciones y posiciones de los ciudadanos, lo cual impide que puedan responder a ellas. No faltan quienes se valen de su poder para “maximizar su propia autonomía e influencia sobre las percepciones y opiniones ciudadanas con respecto a temas de mayor importancia” (2014, 54).

Los autores del Informe encuentran conexión entre los procedimientos, y la implementación eficaz de los dos valores democráticos más relevantes, como son, la libertad y la igualdad. Un funcionamiento efectivo de la democracia requiere de capacidad administrativa. Ello implica la existencia de una burocracia profesional,

no atada a consignas políticas o partidistas, capaz de asegurar el cumplimiento de las leyes y de garantizar procesos transparentes en los que pueda participar la sociedad civil. Coinciden con Rosanvallon en la alteración que han sufrido las funciones del estado con el predominio del poder Ejecutivo. Éste se apoya en sus equipos económicos, integrados por expertos no elegidos por el pueblo, pero dotados de gran influencia en las decisiones que toman los gobernantes. Ellos marcan las pautas de la acción gubernamental, mientras las potestades de los representantes electos para cambiar las preferencias, son escasas.

La búsqueda de calidad de la democracia no debe confundirse con formas de democracia “iliberal”. Ello plantea un debate acerca de qué entender por democracia. Si solo nos atenemos a la gestión de los gobiernos electos podemos calificar de democráticos a líderes que han ganado las elecciones sin necesariamente sujetarse a sus normas y principios. Se trata, afirman los autores del Informe, de una “integración negativa” (2014, 91). Esto quiere decir que tras de la fachada democrática se implantan regímenes que hacen uso de una retórica revolucionaria con la que encubren una práctica conservadora. Ello se traduce en la existencia de dos equipos: uno económico y otro de política social. Mientras el primero ejerce políticas ortodoxas (más o menos neoliberales), el segundo, apunta a otra dirección.

#### 5. La perspectiva política situacional

En Carta póstuma al Presidente chileno Salvador Allende, su ex Ministro, Carlos Matus le confiesa: “Con usted aprendí de política y recibí lecciones inolvidables de valor y lealtad a la palabra empeñada” (Adiós Señor Presidente, 1994). Las reflexiones que Matus le transmite a Allende, son posteriores al golpe militar de 1973 que acabó con la vida del ilustre mandatario chileno.

“Usted ya no puede beneficiarse de mis reflexiones ni del dramático cambio que ha sufrido el mundo y las ideologías” (1994, Carta, s/p).

Pero quizá a otros puedan servirles estas reflexiones si tienen “la oportunidad de servir a sus pueblos con eficacia y *revivir la llama perdida del fervor popular*” (cursivas mías) (1994, Carta s/p).

Matus traza su perfil autobiográfico: “Desde muy joven y a lo largo de muchos años de servicio público pude reflexionar desde variadas y encontradas posiciones sobre el arte y las ciencias del gobierno. Fui estudiante universitario, fui asesor, fui su Ministro, fui profesor e investigador, trabajé como técnico y tuve altas responsabilidades políticas, actué como defensor de su gobierno y también como opositor a la dictadura, y recorrí, en desorden y en diversas geografías, varias veces en mi vida ese *ciclo de aprendizaje entre técnica, academia y política práctica* ( cursivas mías) antes de

poner por escrito estas reflexiones” (...) Dos años en los campos de concentración de la dictadura me ayudaron a comprender la miseria, la ingratitud y la nobleza humana, así como la transitoriedad del poder” (1994, Carta, s/p).

Luego Matus resume las lecciones de la experiencia del gobierno de Allende (1970-1973):

El dirigente político al servicio de las mayorías más pobres se forma y templea en la lucha. Ello le impide prepararse para gobernar. “Usted supo que gobernar es una tarea dura, mucho más compleja y de naturaleza distinta a la de ganar elecciones.” (1994, Carta s/p).

El dogmatismo de un sector de los partidarios de Allende, “los incapacitó para adoptar una estrategia y una línea táctica que encauzara coherentemente el gobierno” (1994, Carta, s/p). Pero esos mismos partidarios, cuando “se derrumbó el mundo que les sirvió de guía” (1994, Carta s/p) se replegaron hacia el lado opuesto de los ideales que asumieron con aparente lealtad.

Hoy, afirma Matus, vivimos dos desventuras: la crisis de las ideologías y la pobreza de los métodos de gobierno. Frente a ellas Matus optó por encarar la segunda. La primera para él es harto compleja. “Estoy consciente que he dejado de lado lo sustantivo, y me he volcado sobre lo adjetivo.” (1994, Carta s/p). Pero lo adjetivo no es menos importante: “por fallar en lo adjetivo muchas buenas y malas intenciones se van al infierno de la ineficacia y el caos. América Latina ofrece muchos ejemplos de fallas gigantescas en las herramientas de gobierno cometidas bajo el alero de proyectos políticos progresistas, mientras una corte de halagadores, sin el mínimo rigor crítico, perpetúan y viven de esas experiencias frustrantes” (1994, Carta s/p).

Además, las dos calamidades no son independientes. “Las víctimas del ideologismo extremo desprecian las ciencias y las herramientas de gobierno” (1994, Carta s/p). Ocupándose, entonces, de la segunda contribuye a encontrar la manera de rescatar el valor de las ideologías.

Desconozco si Rosanvallon está enterado de la obra de Matus recogida en sus múltiples estudios, cursos y libros. Pero pienso que hay coincidencias conceptuales que vale la pena resaltar.

Rosanvallon enfatiza en la desconexión y discontinuidad entre elecciones y gobierno. Señala que la relación entre gobernantes y gobernados ha desplazado en importancia a las relaciones de representación. Más que el imperio de la ley en la práctica cuentan las decisiones emanadas de la función Ejecutiva que en realidad se ha convertido en el primer poder del

Estado, desplazando al poder Legislativo, a cuyos representantes no es posible exigirles que se responsabilicen por sus actos u omisiones. La responsabilidad individual de los representantes tiende a diluirse en la responsabilidad de todos. La cabeza de la Función Ejecutiva no puede evadir su responsabilidad por las decisiones y actos que realiza. Ello lo convierte en el destinatario directo de los reclamos y demandas de los distintos grupos sociales.

Fórmula el concepto de *situaciones sociales* que pesan más, según él, que las condiciones sociales. Los individuos no permanecen atados a una sola identidad. Más que a ella responden a los acontecimientos vividos, a la dinámica de la existencia individual. Entiende al pueblo como una sucesión de historias singulares, una suma de situaciones específicas. Esta podría ser una de las causas de la crisis de representación de los partidos políticos.

Esta heterogeneidad se expresa también en las elecciones. Los electores son individuos de carne y hueso, no son una masa. Su voto tiene la mar de motivaciones. Por eso no se puede hablar de “voluntad general” ni de pueblo en sentido abstracto.

La segunda revolución democrática que propone Rosanvallon tiene un gran valor sustantivo. Lo que él no explica es cómo ese proyecto sustantivo puede hacerse realidad. Aquí le faltan los ingredientes operacionales, o sea, deja de lado lo adjetivo que es el gran aporte de Matus. Tampoco muestra la interacción entre el momento electoral y el momento del ejercicio del poder. Matus, en cambio, valora las incidencias de la contienda electoral en la conformación del gobierno. También, las consecuencias que un mal o buen gobierno pueden tener en los eventos electorales siguientes. Solo de pasada Rosanvallon se refiere a la acción gubernamental, es decir, a la “gestión cotidiana de los asuntos públicos, la instancia de la toma de decisiones y de mando” (2017, 157). Minimiza este punto y se concentra en grandes ideas, pero sin conexión con la práctica.

En cuanto a los autores del Informe para IDEA Internacional, tampoco sé si están enterados de los aportes teóricos y metodológicos de Matus. Cabe, sin embargo, resaltar que la comparación que hacen de las democracias de la región se basa en la calidad de la democracia, y ya no solo en las elecciones que han tenido lugar en los últimos cuarenta años. Esto, sin duda, es un avance.

Así encuentran democracias de baja, mediana y alta calidad, a juzgar por los resultados alcanzados. Ya hablan de la democracia como forma de gobierno y no de manera abstracta como régimen. Se basan en un análisis empírico, a partir de dimensiones, subdimensiones

y preguntas orientadoras clave. Combinan el análisis de datos cuantitativos con el análisis de datos cualitativos. Arman un marco teórico que no formule ningún juicio de valor. Tratan del entramado institucional y no de los actores que se disputan el poder. Es una mirada neutra, no comprometida con ninguna posición ideológica o política.

Desde mi perspectiva, es relevante advertir que el Informe es una investigación con base empírica, a diferencia del análisis de Rosanvallon que es un estudio teórico. Es una investigación realizada por un equipo internacional de científicos sociales, expertos e investigadores que, durante más de dos años, en base a una metodología de análisis de la calidad de la democracia, intenta medir el estado de las democracias en la región. La explicación que formulan es, por tanto, una explicación no suscrita por ningún actor en particular, ni por un gobierno, o movimiento social. Es una explicación desde afuera de las situaciones vividas en cada país, a lo largo de las últimas décadas. Muy similar a esos trabajos académicos que elaboran las universidades o los institutos de investigación para múltiples destinatarios. Se emiten, sin embargo, apreciaciones subjetivas como esta: “En general lo que está primando en la política latinoamericana es la moderación, el pragmatismo y una tendencia hacia el centro (ya sea desde la izquierda o desde la derecha)” (2014, 14). Esta afirmación queda relativizada en el mismo párrafo del Informe, cuando se hacen distinciones en América del Sur, en América Central, y se constata que la tendencia hacia el centro no es lo que prevalece.

En el Ecuador, por ejemplo, en el 2007 se planteaban alternativas ideológicamente polares. La situación del Ecuador desde el punto de vista histórico se aproximaba más a Venezuela que a Chile. Los sectores populares querían remedios a sus problemas que no demoraran tanto. La irrupción de un líder carismático que se mostraba dispuesto a actuar sin apego a las instituciones y normas formales, atrajo la adhesión de sectores sociales marginados que habían soportado estragos sociales y económicos con el feriado bancario y la dolarización.

## 6. La perspectiva del hombre/mujer de acción

Por las ideas que Matus transmite a su ex presidente, salta a la vista que se trata de un hombre de acción que tomó partido por el proyecto político que lideró Salvador Allende. Y Salvador Allende fue un líder de talla histórica que se jugó por un proyecto que implicaba afectar grandes y poderosos intereses. A Matus no le era ni fue indiferente lo que aconteció con el derrocamiento de su gobierno por los militares. Curiosamente por ahí empieza una revalorización de la democracia por parte de intelectuales de izquierda, comprometidos con la primera revolución socialista que apostaba a las

urnas. Frente a la arremetida de Augusto Pinochet tomaron conciencia de que las libertades y derechos humanos no eran algo secundario frente a la transformación estructural que aspiraban a lograr con el gobierno de la Unidad Popular. La tercera ola de democratización en América Latina está vinculada al arrasamiento de la democracia sufrida por el pueblo chileno. La transformación estructural anhelada no podía hacerse con sacrificio de la democracia. Esa fue la gran lección que dejó la experiencia chilena.

Matus también fue víctima de esa acción devastadora cometida por un régimen represivo que sepultó la democracia en nombre de la salvación del capitalismo, amenazado por el gobierno popular de Salvador Allende. En su reclusión en las islas Dawson y Ritoque, Matus pasó dos años reflexionando sobre su vida y experiencia en la CEPAL y en el gobierno de Allende. Fruto de esas reflexiones son sus libros sobre Planificación y Gobierno, sobre Liderazgo, los Tres Cinturones de Gobierno y finalmente su Teoría de Gobierno.

En ésta fecha (1998) Matus formula planteamientos teóricos, políticos y metodológicos de gran profundidad, orientados siempre a la práctica de la acción. Así descubrió que en torno a las elecciones se libran luchas por el liderazgo, por espacios de poder, por mezquinos intereses de grupo o de partido. A este campo lo denominó *micropolítica*, para diferenciarlo de la política con mayúsculas que gira alrededor de los grandes principios de la democracia y del interés general.

Su apuesta era colocarse en los zapatos de los políticos y de los gobernantes para entenderlos y equiparlos con herramientas y técnicas de gobierno, capaces de elevar su desempeño en el ejercicio de las funciones para las que fueron electos.

Era consciente de la propensión de los políticos al inmediatez y a la improvisación, pero sabía que, si no se los encaminaba hacia otras formas y estilos de hacer política, difícilmente, mejoraría la calidad del gobierno, y, por ende, de la democracia.

Poniéndose en el lugar de los gobernantes, dibujó el triángulo en el que se desenvuelve todo gobierno. En el vértice se ubica el proyecto con el que se comprometió en la campaña electoral; en la base ubica la capacidad de gobierno con la que ese funcionario llega al poder; y en tercer lugar, delinea la gobernabilidad del sistema en su conjunto. Dependiendo del alcance del proyecto, la capacidad de gobierno debe ser más alta o más baja. Un proyecto muy ambicioso, como lo fue el de la Unidad Popular en Chile, requería de una alta capacidad de gobierno. En este mismo caso la gobernabilidad del sistema fue muy baja, dado el poder de las fuerzas internas y externas que se opusieron al mismo.

“El resultado de las elecciones parlamentarias del 4 de marzo de 1973 ha dado al traste con el “golpe blando”. La Unidad Popular ha tenido un éxito más allá de lo esperado en las urnas. La conjura tiene que decir adiós a su plan de destituir al Presidente de la República. Declara cancelado el camino legal. Opta por la sedición armada” (Volodia Teitelboim, Neruda, 1996, 481).

Este triángulo, por tanto, se compone de variables interrelacionadas. El gobernante, está limitado por la gobernabilidad del sistema, así como por el alcance de su proyecto y por la capacidad de gobierno. Ésta no se refiere exclusivamente a la capacidad personal del líder, sino a la capacidad institucional, a la calidad de la burocracia, de sus asesores, a la experiencia acumulada.

Es aquí en la capacidad de gobierno donde Matus centra su atención. Él apuesta a la capacidad de gobierno como eje de un cambio cualitativo del funcionamiento de la democracia. Muchas veces la baja capacidad de gobierno lleva a los gobernantes a desistir de sus programas y a caer en una acción defensiva y reactiva. En otras ocasiones, los líderes cesaristas cifran su acción en su voluntad y en una suerte de ampliación desmedida de su gobernabilidad, mediante la concentración de funciones y la represión a sus adversarios. En este caso, la política es entendida como confrontación permanente, lo cual atenta contra la cohesión social y el encuentro de equilibrios políticos que le den sostenibilidad a la democracia.

Pero por la baja capacidad de gobierno cometen errores de gran magnitud y dejan escapar la oportunidad histórica de construir una democracia de ejercicio. Siguen apostando a la democracia electoral, a través de plebiscitos y de la reelección.

En ese sentido son más conservadores que progresistas.

Para elevar la capacidad de gobierno los líderes precisan de un *estado mayor* integrado por personal altamente calificado que le brinde soporte cognitivo. Esto no es lo mismo que el soporte afectivo que el líder requiere para reposar de las presiones y tensiones que implica el ejercicio del gobierno. Ello es tanto más necesario si los líderes optan por encaminar a su gobierno por la línea del enfrentamiento de los problemas sociales. En cambio, si se dejan arrastrar por la línea de la acumulación del poder, no necesitarán de equipos altamente calificados, pues la competencia por la acumulación de poder es más simple que la competencia por “gobernar con eficiencia, eficacia y aceptabilidad”.

Ello, sin embargo, es relativo. Las reglas del juego político electoral también exigen habilidades especiales, lo que Matus entiende como capacidad política.

La competencia entre la micropolítica y la política se desarrolla interactivamente. No es posible tampoco menospreciar la micropolítica, pues es en ese espacio que se libran las luchas por el poder. La política con mayúsculas no puede prosperar sin capital político, y éste es provisto por los juegos que tienen lugar en la micropolítica.

En este punto Matus agrega que el divorcio entre lo que los ciudadanos demandan de la política y lo que la política y los políticos realizan, es producto también del abismo entre la política y las ciencias sociales, entre la práctica y la teoría (1998, 2). Ello también incide en la baja capacidad de gobierno. Los políticos no tienen un asesoramiento adecuado. Las universidades proveen de profesionales especializados en fracciones del saber. En las universidades prevalece el conocimiento departamentalizado, lo que no permite ver y analizar los problemas que atraviesan horizontalmente la práctica social. De ahí que los políticos solo trabajan con “malestares imprecisos y con soluciones preconcebidas” (1998, 2).

Eso con relación a los políticos. Pero no hay cómo suponer que los ciudadanos saben lo que en realidad necesitan. Los autores del Informe citado aciertan cuando afirman que la idea de que los ciudadanos, incluso instruidos, preparados y políticamente comprometidos, siempre conocen sus necesidades y deseos, es un supuesto débil. La adhesión que recibieron Hitler y Mussolini en Alemania e Italia, respectivamente lo demuestra. Igual que los líderes populistas en América Latina.

La política también está atravesada por la ideología. El caso de Chile es elocuente. Los planteamientos de Rosanvallon apuntan a una segunda revolución democrática que supone poner en debate la democracia liberal y que aboga por una redefinición global de la noción misma de democracia. La afirmación de que el poder no es una cosa sino un relación y que las características de esta relación definen la diferencia entre una situación de dominación y una simple distinción funcional, no permite evadir la implicación ideológica de esta redefinición.

En el Post Scriptum del Informe, Juan Rial se refiere a la “integración negativa” de dirigentes o militantes de izquierda que apelaron a formas de populismo de carácter movilizador que “cedió el paso a la implementación de prácticas de las viejas oligarquías conservadoras.” (2014, 91). Y agrega “hoy el populismo supone no mucho más que un cambio de discurso, sumado a prácticas de “clientelismo horizontal” (2014, 91).

Desde otro ángulo, Matus sostiene que con baja capacidad de gobierno ningún modelo puede funcionar bien, sea el que pretende acentuar o mantener la regulación fuerte del estado o el que intenta implan-

tar el modelo neoliberal. Al respecto, a su criterio, esta discusión se ha visto teñida de extremismo. Si bien no cabe desconocer el contenido ideológico de este debate, tampoco cabe esperar que uno u otro modelo tengan éxito sin la capacidad de gobierno necesaria (El líder sin Estado Mayor 1997, 23). Lo que sigue es una síntesis de esta propuesta formulada por Matus en Diez Tesis sobre las Prácticas de Gobierno (separata, s/f).

## 7. Perspectiva política de corto plazo

Siguiendo a Carlos Matus, en sus Diez Tesis sobre las Prácticas de Gobierno, el triangulo de gobierno se vuelve más problemático manejarlo en el corto plazo. Los gobiernos están limitados en el tiempo. Su duración es corta. En ese lapso deben alcanzar los objetivos anunciados en la campaña electoral. La tentación del inmediatismo es muy fuerte, si respetan la legalidad; la otra tentación reñida con la legalidad es alargar el período de gobierno con miras a perpetuarse en el poder. Ello no sólo responde a afanes hegemónicos, sino a la dificultad de hacer realidad su proyecto.

Hay un déficit de previsión de los gobiernos. En el corto plazo tal déficit es irrecuperable. Los gobiernos no pueden darse el lujo de dejar para el fin de su mandato las consecuencias de cada decisión. Cuando lo inmediato ocupa la atención de los gobernantes, las *urgencias* prevalecen sobre las *importancias*. Así el gobierno se diluye en acciones escasamente articuladas. Son gobiernos *reactivos* que suelen verse sorprendidos por los hechos. En tal caso, son los hechos los que marcan la ruta. No hay *capacidad política de conducción*. Esta situación se agrava por la carencia de equipos de gobierno debidamente formados, lo cual afecta la *capacidad de gobierno*. Tales equipos son inestables, con lo que se merma la continuidad de la acción del gobierno. Son frecuentes las contradicciones al interior del propio gobierno. Tal inestabilidad también responde a los cambios en las relaciones entre el gobierno y la oposición. A las vicisitudes de la economía. A la mayor o menor desafección social. No se ve más allá de la coyuntura. No hay un planteamiento integral de gobierno. Es frecuente la desconexión de los temas.

Bajo el imperio de la improvisación, el margen de error es muy alto. Los objetivos de mediano y largo plazo ocupan los últimos lugares de la agenda, mientras el descontento de la población crece frente a la acumulación de problemas que más le afectan y sobre los cuales los gobiernos no toman decisiones ni oportunas ni eficaces. Hay presidentes para quienes su período de gobierno se vuelve demasiado extenso, pese a su brevedad. Su futuro inmediato y el de su partido se ven truncados por la pobreza de resultados alcanzados en su gestión. Acosados por las presiones electorales, los tomadores de decisiones ven aumentada su vulnerabilidad. No se ve más allá de la coyuntura. Las prioridades de su gestión están determinadas por ese cálculo inmediato y no por la evaluación posterior.

Esta falta de vinculación entre los tres ejes del gobierno produce un círculo vicioso entre el presidente saliente y el entrante. Eufórico, el presidente entrante capitaliza electoralmente el descontento de los ciudadanos respecto del gobierno que concluye su mandato, pero, dado el imperio del corto plazo y la reedición de similares circunstancias, está condenado a repetir los errores de su antecesor. Nada garantiza que el presidente entrante sea mejor que el saliente. El éxito de un gobierno, más que de su orientación ideológica -que, por cierto, importa- depende de la capacidad que demuestre para resolver los problemas que le afectan a la población.

Gobernar implica una selección de problemas. “Un proyecto de gobierno es una propuesta de intercambio de problemas” (Matus, 1997, 56-57). En ella pesa la ideología. En una coyuntura de crisis la estabilidad económica plantea una disyuntiva entre inflación y cesantía. Optar por reducir la inflación implica aumentar el desempleo. Optar por reducir el desempleo trae consigo un aumento de la inflación. El gobernante debe, por tanto, hacer un balance de los costos y beneficios de cada opción antes de tomar una decisión. Optar por lo uno o lo otro, supone un intercambio de problemas. Optar por la austeridad implica un ajuste de cinturones que usualmente genera reacciones sociales y una merma de la popularidad del gobierno. Optar por el gasto público, permite una redistribución de recursos, pero también puede ocasionar una disminución del ahorro y de la inversión productiva.

Un gobernante tiene que sopesar los costos y beneficios de las medidas que adopta en función de los objetivos de su gobierno. La gobernabilidad de un gobierno puede verse afectada según el intercambio de problemas definidos. En el caso ecuatoriano, en la vuelta a la democracia, los gobernantes optaron por “sacrificar los principios a la realidad” (Moncayo, La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia, 2017, 260 y ss.). Los objetivos de un gobierno neoliberal son distintos de los de un gobierno de tinte socialista, pero ni el uno ni el otro, pueden hacer abstracción de la realidad. Las estrategias de gobernabilidad también varían en ambos casos.

## 8. Las estrategias de gobernabilidad

La gobernabilidad señala Matus es relativa a cada actor. Un sistema social no es igualmente gobernable o ingobernable para los distintos actores. Cada actor controla “una porción distinta de variables del sistema”. Ello se ve afectado también por el contenido propositivo del proyecto de gobierno. El sistema es más gobernable para un gobierno moderado o conservador. Es, en cambio, menos gobernable para objetivos ambiciosos y redistributivos. También cuenta, por cierto, la capacidad de gobierno de cada actor. “La gobernabilidad expresa la capacidad de resistencia que ofrece el sistema



político social a un proyecto de gobierno y al actor de ese proyecto” (Matus, 1997, 13). Si los objetivos son menores, no hace falta mayor capacidad de gobierno, en cuyo caso, la estrategia es *no hacer olas*. Por el contrario, si un gobierno se propone una transformación social, la estrategia no puede apoyarse solamente en el poder alcanzado, sino en la relación de fuerzas en el campo político.

Ello se aclara si se parte de la configuración social de las fuerzas en juego. Simplificando el ejemplo, los partidos que defienden el statu quo, no pueden colocarse muy *cerca* de las clases dominantes, pues ello exacerbará la resistencia y oposición de las clases subordinadas. De la misma manera, los partidos que cuestionan el orden establecido no pueden excederse en las concesiones a favor de las clases subordinadas y, en perjuicio de las dominantes.

Las estrategias de gobernabilidad no deben soslayar los *equilibrios de poder* entre las clases sociales polares de la sociedad. Las estrategias *antihegemónicas* (esto es, las que intentan imponer una ideología contraria a la ideología dominante y una estructura de poder excluyente) alteran ese balance y apuestan al autoritarismo, con lo cual no garantizan la sostenibilidad del proyecto alternativo. Tales estrategias tienen un sesgo antidemocrático no obstante practicarse bajo formas democráticas.

En épocas de crisis económica, se producen vuelcos en la acción de los gobiernos. Hasta los gobiernos progresistas se ven obligados a moderar el alcance de sus metas y acciones. En estos casos, se privilegian las estrategias de gobernabilidad cifradas en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Hacerlo tiene un costo social que puede desembocar en desequilibrios políticos. También hay, en sentido contrario, estrategias que privilegian los halagos políticos, sin medir su costo en términos económicos. No hay un *balance* entre los efectos económicos y políticos en las decisiones de política pública, lo cual genera amenazas de desestabilización del orden democrático. El caso ecuatoriano ilustra con claridad este desbalance. (Moncayo, 2017, 262-265).

## 9. Conocimiento y acción

A lo largo de la historia de Occidente se ha planteado como opción para obviar los problemas antes expuestos, el gobierno de los sabios. Ello entraña una postura elitista y, por tanto, antidemocrática. Apelar a la sabiduría de los expertos, se argumenta, permite superar la “ignorancia congénita de las masas”. Una cosa, dicen, es garantizar que las decisiones se ajusten a la voluntad de las mayorías, otra distinta, sostienen, es garantizar que esas decisiones sean las más inteligentes.

El valor que se concede al conocimiento experto, según este enfoque, parte del supuesto de que “cualquier plantel de técnicos reflexivos” coinciden en las

soluciones, pero lo que falla es “la capacidad de decisión”. “Ni el gobierno ni la oposición actúan hoy por criterios fundados en el conocimiento técnico, sino por criterios que modulan y manipulan ese conocimiento en función de intereses partidistas” (José María Ruiz Soroa, El País, 19 de sep. 2012).

Los técnicos, por su alto grado de especialización, ven partes de la realidad social. Los políticos, por el contrario, deben mirar el conjunto. El asesoramiento técnico no abarca la totalidad del campo en el que actúa el político. Éste se ve obligado a decidir sobre problemas globales sin contar con el asesoramiento técnico requerido. Los técnicos subvaloran lo político, tienden a tratar la economía separada de la política. Por su parte los políticos carecen de conocimientos económicos y se apoyan en su intuición y experiencia. Los equipos de gobierno, por tanto, carecen de un *método común de trabajo* que integre lo político y lo técnico. No existe la capacidad *tecnopolítica* para adentrarse en el fondo de las situaciones en las que se desenvuelve un gobierno. Ello afecta la calidad de las decisiones. De esa manera los grandes problemas nacionales se acumulan e intensifican, al ser enfrentados sin el debido procesamiento técnico y político.

Las universidades y los organismos de cooperación internacional no han dado a este tema la importancia que tiene. Tampoco los partidos políticos, arrastrados por el electoralismo. No hay escuelas de gobierno ni tampoco un conocimiento de las nuevas técnicas y ciencias de gobierno. Las teorías y conceptos que prevalecen en los círculos académicos ya no responden a las nuevas condiciones del mundo actual. La práctica termina siendo la única escuela en la que se forman los presidentes. En palabras de Francisco Martín Moreno (El País, 4 ago. 2016) “los aciertos y errores, las consecuencias y los beneficios de tan difícil e inoportuno aprendizaje habrán de padecerlos o disfrutarlos las naciones en su conjunto”

“Un presidente no está preparado para tratar con banqueros extranjeros, con los gobernantes de las grandes potencias, tampoco con el Congreso, con la prensa, con el narcotráfico, la trata de blancas o negras, la elusión tributaria por medio de paraísos fiscales o con los problemas de sanidad o la explotación laboral de menores”. Todos, dice Martín: “banqueros, funcionarios, intelectuales, columnistas, políticos, empresarios, caricaturistas, curas y periodistas se presentan con su mejor traje. El baile de las máscaras no tiene fin. Al jefe de Estado le corresponde encontrar la verdad oculta en cada planteamiento, el interés inconfesable en cada sugerencia, el verdadero motivo en cada propósito”.

No se ven los problemas *de la práctica*; la formación que proveen las universidades no le dan al profesional capacidad para resolver dichos problemas. ¿Cómo se analizan esos problemas? ¿Con modelos matemáticos? Dado que estos problemas tienen “variables imprecisas, difusas, nebulosas” el dirigente

formado en las universidades se vale de su intuición o de su olfato (Matus, 1998, 4).

La baja capacidad de gobierno se expresa en la incapacidad para procesar problemas, pero no los problemas con causas y efectos precisos, sino esos otros problemas de los que sabemos muy poco sobre sus causas y efectos. Y la mayor parte de los problemas de la vida real son de este tipo. Esta es la diferencia entre un problema social y un problema científico. “La causalidad científica no es correspondiente con la causalidad del proceso social” (Matus, 1998, 2-3). “La interrogante científica trata de comprender una parcela de un fenómeno, y pregunta por la relación pura, y libre de otros efectos” (1998, 2-3).

## 10. La democracia del buen gobierno

Pierre Rosanvallon dice, “la democracia organiza el tiempo electoral pero no organiza el tiempo gubernamental”. Y utiliza una buena metáfora: “las elecciones dan a un grupo *permiso de gobernar*, pero no un “código de gobierno”. El gobierno ya no es sólo el sistema de representación, sino la “organización del vínculo entre los ciudadanos y los gobernantes” (2017, 158). Pero ello exige analizar y comprender la crisis de liderazgo. El problema del “mal gobierno” está en las cabezas dirigentes, cuyo capital intelectual ha sido sobrepasado por la complejidad de los problemas de la realidad. No hay conciencia sobre las incapacidades de conducción. Lo más atrasado en América Latina, dice Carlos Matus, es la oficina del dirigente. Esto expresa una baja experticia política integrada por la *experiencia* y el *capital intelectual*. Ambos componentes son indispensables: cuando se cuenta con el uno y no con el otro, la experticia “vale cero” (Matus, Diez Tesis).

Si a ello se añade “la gran crisis ideológica y el grave deterioro de la ética social”, la democracia sufre los embates de la corrupción, del tecnocratismo y del populismo. El primero es producto del relajamiento del control democrático; el segundo, emerge como salida a la confusión ideológica; el tercero, responde a la incapacidad de plasmar en políticas públicas los programas de gobierno y a la apropiación personal del poder.

Matus sostiene que la salida a esta crisis de liderazgo es la planificación estratégica situacional. El político que hoy no sabe de dirección y planificación es gobernado por las circunstancias. “Gobierna quien planifica y planifica quien gobierna”, dice Matus (Diez Tesis). La experiencia del llamado socialismo del siglo XXI en el Ecuador, sin embargo, aplicó este principio colocando a la oficina de planificación como caja de resonancia del Ejecutivo y de quien lo presidía.

## 11. Sistemas de baja responsabilidad

Lo que se conoce como prestación y cobranza de cuentas por desempeño no logra un verdadero control de los gobernantes. Los métodos que se utilizan son asistématicos y muy parciales. En realidad, el Presidente de

la República no rinde cuentas al Congreso ni éste pide cuentas al Presidente. Éste, a su vez, tampoco exige cuentas del cumplimiento de sus planes a sus ministros. De esta manera nadie se hace responsable de los errores y aciertos del gobierno.

Como consecuencia, señala Matus, todos los grandes problemas de América Latina se han agravado, al no ser enfrentados con seriedad y eficacia.

Para superar este problema se necesita que las cabezas dirigentes cambien sus patrones de conducta y reciban un entrenamiento en alta dirección. En esta línea los partidos políticos deberían crear centros que impartan este conocimiento.

## 12. Conclusiones

El análisis que antecede ofrece una posible explicación del auge del autoritarismo, bajo el camuflaje de la democracia.

Los problemas del *mal gobierno* son comunes a todas las ideologías; la crisis ideológica ahonda los riesgos de la manipulación de la democracia; la baja capacidad de gobierno lleva a la emergencia del populismo y/o del tecnocratismo, con los cuales se cuelean distintas variantes de autoritarismo. La corrupción encuentra terreno propicio para expandirse, ante la ausencia de un sistema de control institucional y ciudadano continuo.

La relación entre gobernantes y gobernados no debe circunscribirse al momento electoral. Los programas de gobierno no deben ignorar los obstáculos y restricciones; su cumplimiento en gran medida depende más de la capacidad de gobierno que de la voluntad o del poder. También su cumplimiento debe ser objeto de escrutinio público, a través de mecanismos efectivos y sistemáticos de petición y rendición de cuentas.

La crisis de liderazgo no puede ser resuelta, sin el aprendizaje de las nuevas ciencias y técnicas de gobierno. Las universidades no proveen de este tipo de conocimiento y herramientas. El aprendizaje de gobernar no debe hacerse durante o después, sino *antes* de acceder al poder, de ahí la importancia de los partidos políticos como centros de formación de los líderes; éstos no pueden limitarse a la participación en la contienda electoral, dado que el ejercicio de poder demanda experticia para implementar los programas de gobierno. Las elecciones deben ser aprovechadas para la educación de la ciudadanía en democracia. Los ciudadanos deben demandar a los candidatos la solución de sus problemas más acuciantes y exigirles compromisos a ser cumplidos en su gestión.

El aprendizaje de los políticos que asumen tareas de gobierno incluye disminuir la departamentalización del saber. Ello hará posible conjugar, por ejemplo, una buena economía con una buena política. No sólo aten-

der al déficit económico sino al déficit de la democracia. Si no hay recursos económicos que repartir, es posible repartir el poder. La descentralización del poder lo hace posible.

En América Latina, por lo general, se ha impuesto la micropolítica, copando la agenda del político, estilo que se transfiere a las funciones de gobierno, afectando su desempeño. Es esta manera de entender y practicar la política que pesa en la baja calidad de la democracia y genera el menosprecio de la gente hacia el político, la política y la democracia. Sin embargo, la gran política muchas veces demora en ser comprendida y aceptada por la ciudadanía. Involucrarla en la gran política supone un largo proceso. La micropolítica ha desplazado a la política: hay un vaciamiento de la representatividad de los partidos políticos y las organizaciones sociales, debido a la fragmentación y atomización de intereses que han desplazado los objetivos generales por cálculos meramente electorales y de conveniencias circunstanciales. Hace falta rescatar la política, entendida como la actividad orientada hacia el bien público. Ello implica la práctica de la deliberación con el más amplio ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión.

Hay consenso sobre los déficits de la democracia. Los matices radican en cómo encararlos y superarlos. La magnitud de los problemas que atañen al mal gobierno y lo que representa forjar un Buen Gobierno, supone, en verdad, una segunda revolución democrática. Ella, por cierto, no puede producirse con métodos primitivos de gobierno ni con liderazgos micropolíticos. Se necesitan líderes competentes no solo para ganar elecciones, y líderes a los más distintos niveles. Líderes históricos capaces de abrir caminos. La capacidad de gobierno no es atinente solo a los altos puestos de la dirección del estado, sino a los distintos niveles de la acción social. Falta en el Informe de IDEA la contextualización histórica en la que se insertan las tendencias de derecha, centro e izquierda. No es posible comparar las democracias de la región haciendo abstracción de su trayectoria histórica.

En las *asignaturas pendientes* (2014,14) el Informe destaca los siguientes: el desajuste entre la política y la sociedad; la desadaptación de los partidos políticos

respecto de las sociedades mismas; la baja gobernabilidad de los regímenes democráticos; el defectuoso funcionamiento de los poderes del Estado. Los expertos se centran en seis grandes desafíos: debilidad de las instituciones democráticas; el excesivo presidencialismo y el auge de la reelección; altos niveles de corrupción y opacidad; elevados niveles de inseguridad; ataque a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión; necesidad de fortalecer la participación y presencia de la mujer. Luego, hacen una revisión de lo que se ha ganado y perdido en distintos campos: económico, político, institucional. A partir de esa constatación, los autores del Informe vislumbran cuatro necesidades: recuperar el consenso sobre el concepto de democracia; necesidad de instaurar elecciones con integridad; necesidad de fortalecer las instituciones; necesidad de incorporar a grupos vulnerables y minorías.

Así queda abierto el debate entre lo adjetivo y lo sustantivo. ¿En qué medida lo adjetivo puede “revivir la llama perdida del fervor popular”, frase que utilizó Matus en la Carta póstuma a Salvador Allende? Podría decirse que Matus apuesta a los políticos como sujetos de la transformación de la micropolítica. Apuesta difícil de alcanzar, dadas las prácticas tan arraigadas de la partidocracia.

Ligar las reflexiones aquí expuestas y abrir un debate en torno a ellas, es un imperativo no solo de los partidos políticos sino de los más diversos ámbitos de la sociedad. Las responsabilidades sobre el funcionamiento y resultados de la democracia son compartidos por gobernantes y gobernados. Ello exige pasar de lo adjetivo a lo sustantivo. Los métodos de gobierno no pueden cambiar sin un cambio cultural. Se impone, consiguientemente, ocuparse también de la crisis ideológica, en un mundo que ya no es igual al del siglo pasado.

La relación del líder con la historia es de doble vía. Tolstoi la examina al relatar el curso general de los acontecimientos en *La Guerra y la Paz* (Tolstoi *La Guerra y la Paz*, 2004, 903-906). Esta distancia, entre la visión del líder y la que impera en su época, marca los giros de la historia. El cambio de época demanda una democracia en ejercicio.

## REFERENCIAS

- |   |  |  |
|---|--|--|
| [1] - Cheresky, Isidoro (compilador) Elecciones presidenciales y giro político en América latina, 2007, Manantial, Buenos Aires, Argentina. | [5] ___ Los 3 cinturones del gobierno, 1997, Fundación ALTADIR, Venezuela  | [9] - Teitelboim, Neruda, 1996, Editorial Sudamericana, Chile.   |
| [2] - Matus, Carlos, Adiós, Señor Presidente, 1994, Fondo Editorial ALTADIR, Caracas, Venezuela.  | [6] ___ Diez tesis sobre las prácticas de gobierno, s/f.   | [10] Tolstoi, Lev <i>La Guerra y la Paz</i> , 2004, Penguin Clásicos, Colombia.  |
| [3] ___ El líder sin Estado Mayor, 1997, Fondo Editorial ALTADIR, Bolivia.  | [7] - Moncayo, Patricio <i>La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia</i> , 2017, Flasco, Quito, Ecuador. | [11] - Varios autores, <i>La calidad de la democracia en América Latina</i> , 2014, Informe para IDEA Internacional, Costa Rica. |
| [4] ___ <i>Teoría de la Producción Social y Juego Social</i> , 1998, Fundación ALTADIR, Isla Negra, Chile.                                  | [8] - Rosanvallon, Pierre <i>La democracia del siglo XX</i> , revista Nueva Sociedad, No 269, mayo-junio de 2017.                      |  |



## 2.- ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

### EL CONFLICTO SIRIO CAMBIOS EN EL EQUILIBRIO ESTRATÉGICO EN MEDIO ORIENTE

Grab. Francisco Armendáriz S. <sup>1</sup>

#### RESUMEN

Además de la guerra civil interna que enfrenta a la mayoría suní apoyada por los yihadistas y la minoría chií en el gobierno de Basar al Assad, apoyada por Hezbollah; en la región se enfrentan diversos intereses de actores estratégicos Occidentales como Estados Unidos, Turquía e Israel, de la Liga Árabe como Arabia Saudita y Qatar frente a los intereses de Rusia, Irán y China, quienes influyen de manera directa e indirecta en el conflicto, cuyo desenlace podría cambiar el equilibrio estratégico en favor de Rusia e Irán.

La estabilidad en Medio Oriente en general y en Siria en particular dependerá del grado de influencia que puedan ejercer Estados Unidos y Rusia, en sus respectivos aliados para evitar que la situación se complique y desemboque en un enfrentamiento de las Fuerzas Armadas de Turquía y las de Siria y convertirse en un conflicto internacional de consecuencias impredecibles.

**Palabras clave:** Eje Rusia-Irán-Siria; Chiitas, Sunitas, Kurdos, Yihadistas; Eje Estados Unidos-Turquía, Arabia Saudita-Qatar, equilibrio regional; Israel, Hezbollah.

#### ABSTRACT

In addition to the internal civil war facing the Sunni majority supported by the jihadists and the Shiite minority in the Basar al Assad government, supported by Hezbollah; in the region, various interests of Western strategic actors such as the United States, Turkey and Israel, of the Arab League such as Saudi Arabia and Qatar face the interests of Russia, Iran and China, who directly and indirectly influence the conflict, whose outcome could change the strategic balance in favor of Russia and Iran.

Stability in the Middle East in general and in Syria in particular will depend on the degree of influence that the United States and Russia can exert on their respective allies to prevent the situation from complicating and leading to a confrontation between the Turkish Armed Forces and those of Syria and become an international conflict of unpredictable consequences.

**Keywords:** Russia-Iran-Syria axis; Shiites, Sunnis, Kurds, Jihadists; Axis United States-Turkey, Saudi Arabia-Qatar, regional balance; Israel, Hezbollah.

<sup>1</sup> fjarmendariz1964@gmail.com  
EJÉRCITO ECUATORIANO



## 1. Introducción

Medio Oriente ha sido y será un escenario conflictivo debido a una confluencia de intereses contrapuestos de orden político, religioso y económico, en una región que, siendo la cuna de la civilización y origen de las tres religiones monoteístas de mayor influencia en la humanidad, hoy en día contiene la mayor reserva petrolera mundial; situación que complica aún más el equilibrio inestable de la región. En este sentido el conflicto sirio es de particular importancia para los países árabes y para las potencias mundiales en la búsqueda de un nuevo equilibrio regional que favorezca a sus intereses.

## 2. Escenario del conflicto

Siria es un país soberano del Oriente Próximo, en la costa oriental mediterránea, cuya forma de gobierno es la república unitaria semi presidencialista, actualmente sumida en una guerra civil. Comparte fronteras con Turquía por el norte, Irak por el este, Israel y Jordania al sur, y Líbano por el oeste, Siria es miembro de la Organización de las Naciones Unidas.

Siria posee una población de 20 millones de habitantes, la mayoría de los cuales hablan árabe. Además, la mayoría de la población profesa el islam, siendo el sunismo el grupo musulmán mayoritario. Entre los musulmanes no sunitas en Siria están los drusos, alawitas y chiitas. Hay en Siria minorías de las etnias asiria, armenia, turca y kurda junto a miles de refugiados palestinos.

Desde el año 1963 el Partido Baath Árabe Socialista, gobierna Siria bajo la declaratoria de estado de emergencia y desde 1970 el presidente de Siria ha pertenecido a la familia Asad. En la actualidad el Presidente es Bashar al-Asad, hijo de Hafez al-Asad, quien rigió los destinos del país desde 1970 hasta su muerte en el año 2000.

## 3. Gobierno y política

Siria es una república desde 1963. En 1973 se aprobó en referéndum la Constitución que definía a Siria como República Democrática, Popular y Socialista, basada, entre otros, en el socialismo árabe, los principios de igualdad ante la ley, libertad religiosa y propiedad privada. En 2012 se aprobó por plebiscito una nueva Constitución.

Cada siete años se elige a un presidente, que debe ser musulmán; y cada cuatro, una Asamblea del Pueblo y un Consejo de Ministros. Según la Constitución, el presidente tiene poderes para nombrar y destituir a los vicepresidentes, al primer ministro y a los ministros. Es

también comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, secretario general del Partido Baath Árabe Socialista y presidente del Frente Nacional Progresista del país.

Los órganos legislativos son la Asamblea del Pueblo y los Consejos de Administración Local. Los tres poderes del Estado sirio son controlados por el Baaz, que tiene asegurada la participación decisiva en los poderes del Estado gracias a la Constitución del país.

Está permitida la participación de otros seis partidos políticos menores que junto al mayoritario Baaz integran el llamado, Frente Nacional Progresista (FNP), esos partidos son los únicos autorizados a expresar las ideas políticas de los ciudadanos sirios. Igualmente es el Partido Baaz el que domina el mencionado Frente, dichos partidos integran el Parlamento que es controlado directamente por el Presidente de la República, ya que el poder Ejecutivo se reserva la mayoría de las potestades legislativas y de revisión de las actividades del Legislativo.

La Constitución de Siria inviste al Partido Baath Árabe Socialista, de las funciones de liderazgo del gobierno del Estado y de la vida de la sociedad siria. El Presidente, que posee grandes facultades para ejecutar el gobierno, es elegido por siete años para cumplir sus funciones, además de ello es a su vez el Presidente del Partido Baath y el líder del Frente nacional progresista. El presidente de Siria además posee las facultades de designar a los ministros, declarar la guerra, proponer las leyes al poder Legislativo, y dirigir las Fuerzas Armadas. En el referéndum para la elección del Presidente en 2007, fue reelegido con el 97,62% de los votos Bashar al-Asad.

## 4. Geografía

En el país se distinguen, de oeste a este, tres regiones: en el oeste se encuentra una llanura litoral, separada del interior por el Yabal Ansariyya, una doble cordillera en cuyo interior se abren diversos valles; el centro del país está formado por una accidentada meseta con varios picos volcánicos que está recorrida de noreste a suroeste por una cordillera en la que se distinguen diversas formaciones: Yabal Abd al-Aziz, Yabal Visir, Yabal Buwayda, Yabal Saar, Yabal al Sarqi y Yabal Garbi.

La región del este está constituida por el valle del Éufrates. Este es el principal río que surca el país, que penetra por el norte y toma dirección sureste; también es importante su afluente Jabur y el Orontes en el oeste. En el extremo noreste la frontera con Turquía la forma

el curso del Tigris. En la parte oeste del país el clima es mediterráneo, pero conforme se avanza hacia el este se vuelve más seco y caluroso.

De sur a norte, en el tercio oeste del país, fluye el río Orontes.

La población se concentra en los territorios situados en el oeste; la tasa de crecimiento vegetativo es muy alta. En cuanto a la economía, el país está en vías de desarrollo, aunque desde 1973, y debido a problemas políticos que le han hecho destinar parte de su presupuesto a gastos militares, la inflación ha frenado ese progreso.

Su agricultura, favorecida desde 1978 por la construcción de la presa de Tabka, que permite regar amplias superficies, se dedica prioritariamente al cultivo de cereales, algodón, olivos y hortalizas. Cuenta con ganadería ovina, caprina y bovina. De su subsuelo se extrae asfalto, sal gema, petróleo, fosfatos y gas natural. La industria, también en desarrollo, es principalmente textil, alimentaria, cementera, de construcción y de refinado de petróleo. En los últimos tiempos algunos países, como Rumania o la República Federal de Alemania, han hecho inversiones en sus industrias azucareras, de cemento y de fosfatos y gas natural; las extracciones de petróleo, sin embargo, no han dado los resultados esperados.



Figura 1. Mapa de Siria.

## 5. Economía

La agricultura (trigo y algodón) genera el 27% del PIB y la ganadería, principalmente caprina y ovina va dirigida a la exportación de lana, posee reservas de gas natural, sal gema y fosfatos. Las industrias textil, alimentaria, metalúrgica y cementera suponen el 22% del PIB. Los derechos del paso de petróleo foráneo por los oleoductos que tiene el país, generan grandes ingresos para el gobierno y lo sitúan en una posición estratégica, entre el Medio Oriente y Europa.

## 6. Demografía

La población siria es de 19.043.000 habitantes, y una densidad de 99 hab/km<sup>2</sup>, que se concentra en su mayoría en territorios del oeste del país. La mayoría es de origen árabe (90,3%).

La población se concentra en tres zonas geográficas: la franja litoral y sus relieves próximos, a lo largo del curso del río Éufrates y en la frontera norte con Turquía. El 51,8% de los sirios viven en núcleos urbanos. El crecimiento del sector industrial y el éxodo rural han comportado un rápido desarrollo de las ciudades.

La más poblada es la capital Damasco, situada en la vertiente oriental de las montañas del Antilíbano. Le siguen en importancia Aleppo, en el noroeste del país; Homs y Hama, a orillas del río Orontes; y Latakia, en la costa mediterránea.

Aunque se ha moderado, la pirámide poblacional siria aún evidencia una estructura joven: el 38,6% de los habitantes es menor de 15 años. Este fenómeno se debe a una fecundidad de 3,32 hijos por mujer, que sitúa el crecimiento anual de la población sobre el 2,4%. Si este comportamiento demográfico persiste, Siria duplicará el número total de sus habitantes en menos de treinta años.

## 7. Salud

El agua del grifo, está clorada, y además, es potable (en las poblaciones alejadas de las ciudades principales puede estar contaminada).

Hay riesgo de paludismo, y la enfermedad que se da al norte del país es la leishmaniasis. También, secundariamente, se da el tifus, fiebre recurrente, fiebre hemorrágica de Crimea-Congo, filariasis, fiebre tifoidea, y hepatitis A y B.

## 8. Educación

La educación preescolar en Siria es para los niños de tres años de edad y dura tres años. Es gratuita y no obligatoria.

Al cumplir los seis años de edad se ingresa en la educación primaria. Esta etapa dura seis años. Cuando se termina, se obtiene el certificado de educación primaria, si se ha aprobado.

Después, la sigue la educación intermedia, que dura tres años, y cuando se termina aprobada, el alumno consigue el diploma de educación intermedia, dependiendo del tipo de educación intermedia que se haya elegido (educación general o religiosa).

El siguiente paso es la educación secundaria general, y dura tres años. Durante el primer año tiene un contenido general para todos los alumnos; y al continuar con el segundo año se pueden escoger dos materias: ciencias, o letras; aunque también hay secundarias técnicas.

## 9. Religión

La religión islámica es predominante: los musulmanes obedecen principalmente a la ortodoxia suní, aunque también hay alawitas, chiíes, drusos e ismailitas. El cristianismo, en sus diferentes confesiones (ortodoxos, siríacos, maronitas, católicos de rito armenio, etc.), se circunscribe a las provincias periféricas y a algunos barrios urbanos. Además, cabe acotar que, a diferencia de otras naciones del Medio Oriente, en Siria se respeta la libertad de culto, por lo tanto, no hay enfrentamientos ni parcialismo entre cristianos e islamitas, incluso, las mujeres pueden transitar libremente por las calles, careciendo de cualquier tipo de velo islámico. Las fiestas cristianas del nacimiento de Jesús, 25 de diciembre, así como viernes Santo y domingo de Resurrección se celebran en todo el país como días de fiesta nacional.

## 10. Situación actual de las operaciones en Siria

Desde el año 2010 Siria enfrenta una guerra interna motivada por la pretensión del Presidente Bashar al-Assad, de mantenerse en el poder indefinidamente, las fuerzas gubernamentales que lidera reciben el respaldo económico y militar por parte de Rusia e Irán, quienes intervienen en el conflicto de manera directa mediante entrenamiento y el apoyo de unidades blindadas, aviación de combate y artillería antiaérea de última generación. Recibe además apoyo político y militar por parte del partido libio de Hezbollah.

El respaldo político de China y Rusia en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha evitado una intervención directa por parte de Estados Unidos y sus aliados de la OTAN.

Del otro lado las fuerzas rebeldes conformadas mayoritariamente por grupos opositores al régimen de Al Assad se aglutinan en el Ejército de Liberación Sirio ELS, más conocido por sus siglas en inglés FSA (Free

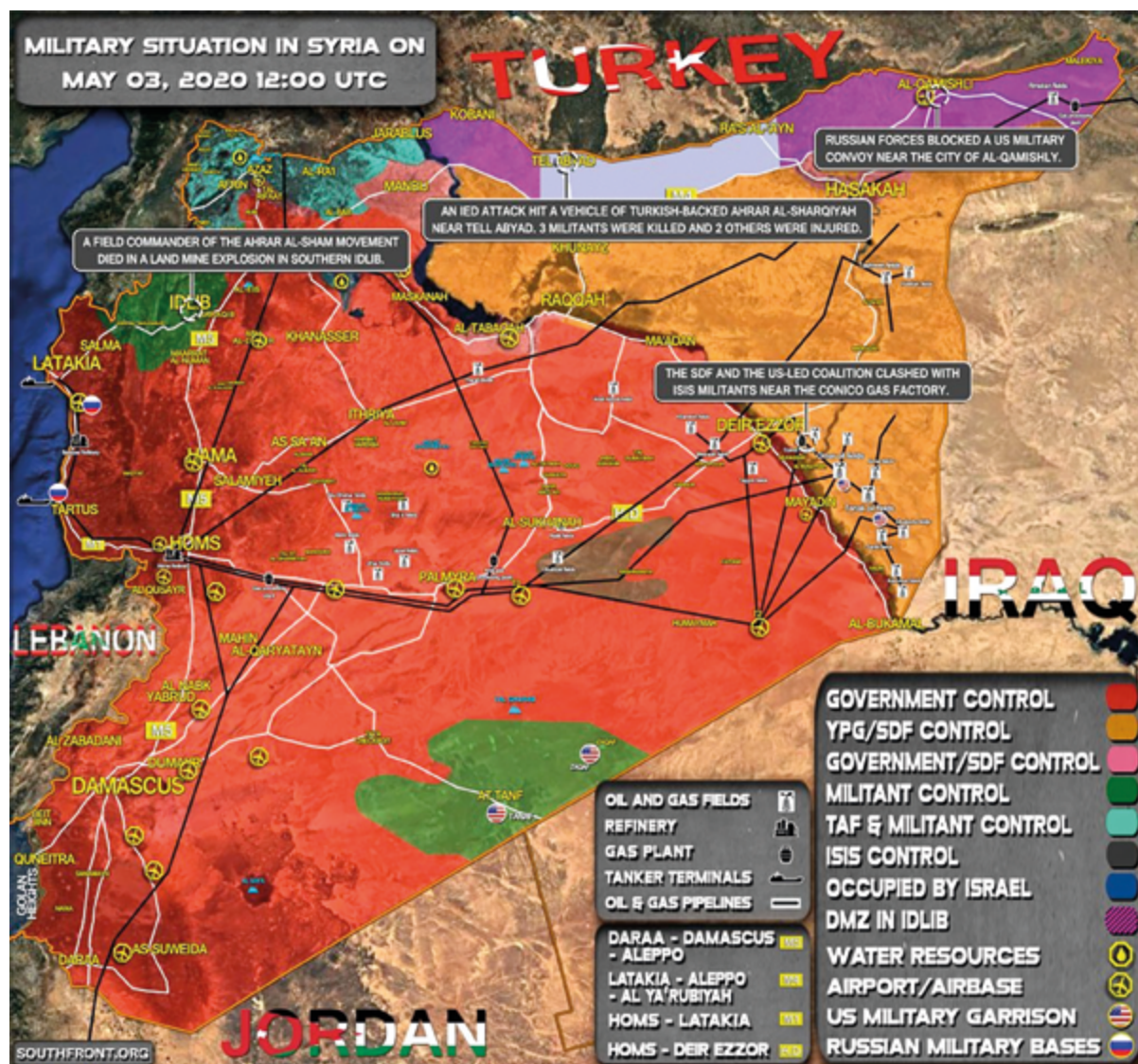


Figura 2. Situación Geopolítica de Siria.

Sirian Army), este grupo está apoyado militarmente por el Ejército de Turquía con unidades blindadas, misiles y artillería antiaérea, armas antitanque y sustentado logísticamente por Estados Unidos y sus aliados de la OTAN; quienes suministran armas municiones y equipo de combate, sin embargo la política exterior norteamericana, ha evitado involucrarse directamente en el conflicto y mantiene un apoyo encubierto a las acciones militares de Turquía y un apoyo logístico permanente a las fuerzas opositoras.

En los últimos días Estados Unidos retiró sus tropas de la parte norte de Siria, dejando en indefensión a los rebeldes kurdos aliados del PPK, que combatían a los islamistas radicales de ISIS y Al QAEDA. Ahora sin la presencia de las tropas norteamericanas, Turquía ha intensificado sus ataques hacia el ejército sirio y los rebeldes kurdos en el norte de Siria.

Grupos islamistas radicales como ISIS y Al QAE-DA financiados por Arabia Saudita y Qatar, libran una

guerra paralela independiente en contra del Ejército Sirio y los rebeldes kurdos.

Israel coordina sus acciones militares con Estados Unidos, reservándose el derecho de responder a los ataques que provengan desde Siria.

Arabia Saudí, apoya en forma encubierta las acciones de los grupos opositores al régimen, pero de una manera que no afecte su posición dentro de la Liga árabe.

#### Países neutrales

El resto de países se mantienen en suspenso a la espera del desarrollo de los acontecimientos. Egipto ha declarado su rechazo a la intervención de Turquía y ha calificado la presencia de sus tropas, como una violación abierta a la soberanía siria.

Los estados limítrofes como Jordania o Líbano sufren las consecuencias de la llegada de oleadas de refugiados sirios que huyen del conflicto.



### 11. Actores en el conflicto sus intereses objetivos y poder relativo

El mapa que se presenta a continuación resume en forma gráfica los diversos actores y sus relaciones de afinidad entre ellos. A pesar de que existen más actores en

el conflicto se han analizado a aquellos que tienen pensamiento, intención e iniciativa estratégica, para influir en el conflicto de acuerdo a sus intereses.

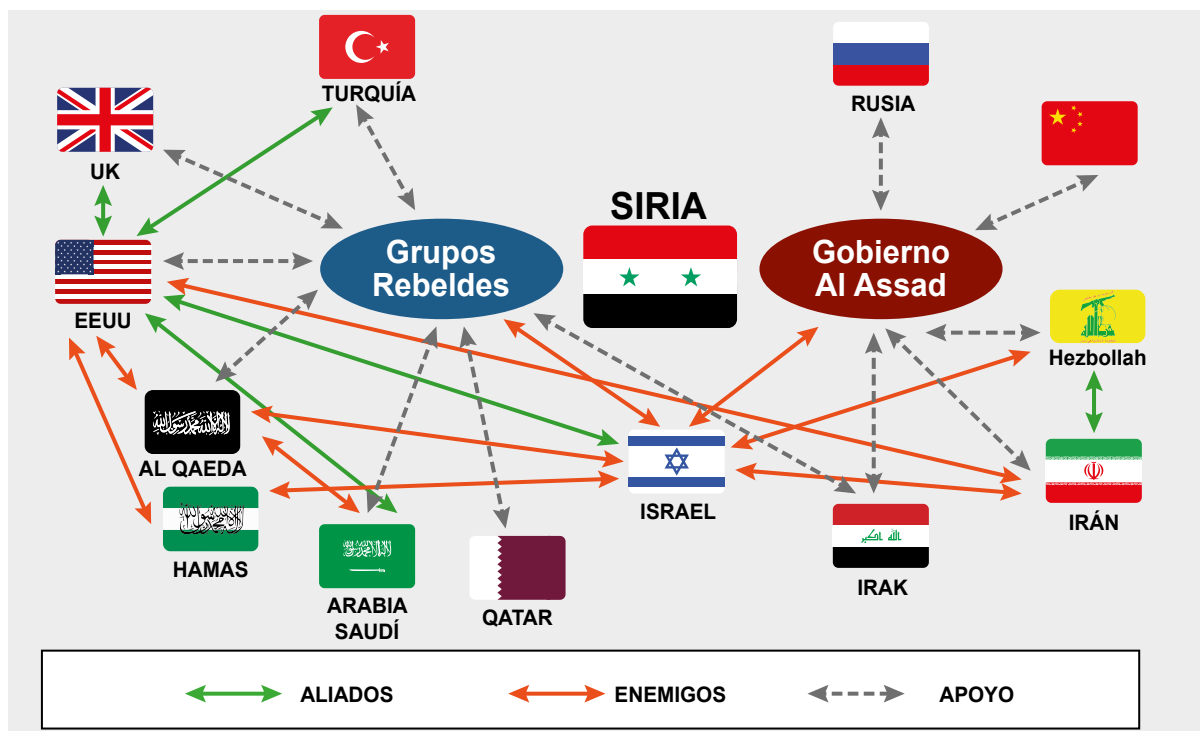


Figura 3. Actores involucrados en el Conflicto Sirio.

La hipótesis de trabajo sostiene que el equilibrio en Medio Oriente, depende de la permanencia en Siria del gobierno chiita de Bashar al Assad, debido a que un triunfo rebelde o un cambio de gobierno hacia la mayoría sunita, significaría el cambio en las relaciones de poder entre el eje Rusia, Irán, Siria y

Hezbollah y el eje Estados Unidos, Turquía, Arabia Saudita e Israel.

El cuadro que se presenta a continuación resume de manera simplificada los actores involucrados en el conflicto sirio, los intereses y objetivos que persiguen.

CUADRO DE ACTORES INTERESES Y OBJETIVOS EN EL CONFLICTO SIRIO (Fuente : Elaboración propia)

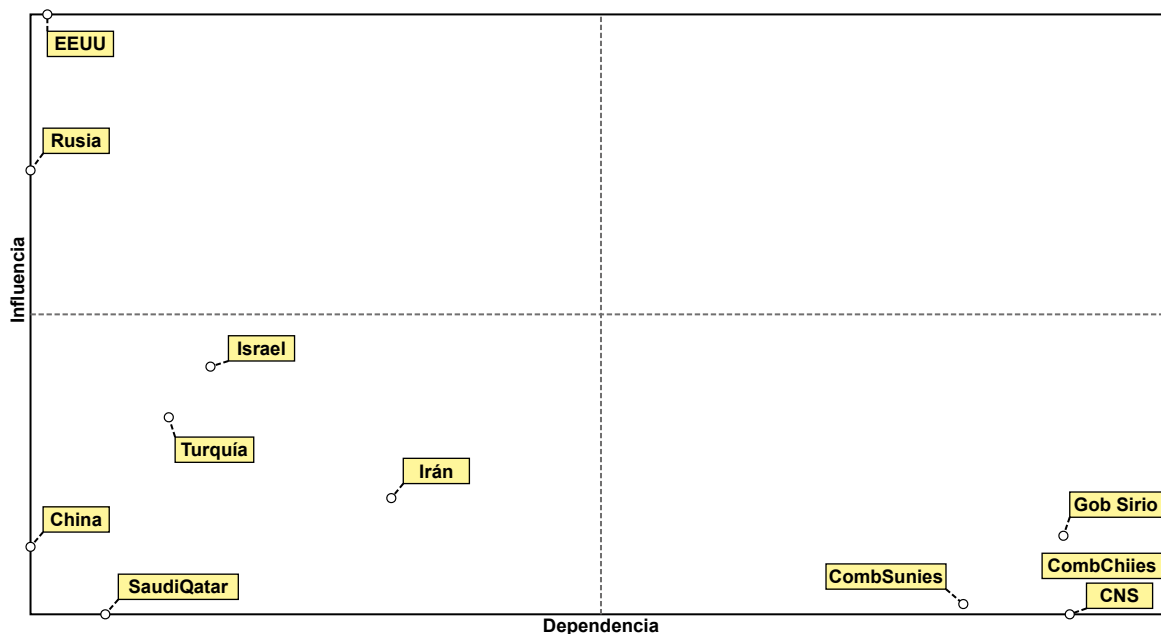
ACTOR	INTERESES	OBJETIVOS
GOBIERNO SIRIO	Mantener en el poder a la minoría chií alawita, conservando así el statu quo de los grupos de poder en Siria	Derrotar militarmente a los grupos opositores y permanecer en el poder
COMBATIENTES CHIITAS: HEZBOLLA, FLP-CG MILICIAS IRAQUÍES CHIITAS	Apoyar militarmente al régimen de Bashar al Assad Mantener en Siria una base de operaciones desde donde amenazar y atacar a Israel.	Derrotar militarmente al Ejército Libre de Siria y los grupos rebeldes que lo apoyan Atacar a Israel desde sus bases en Siria

ACTOR	INTERESES	OBJETIVOS
RUSIA	<p>Conservar la influencia y el poder del eje Irán Siria Rusia en Medio Oriente.</p> <p>Mantener su base naval en Tartus y la presencia de sus fuerzas militares</p> <p>Controlar el flujo del petróleo y gas desde Medio Oriente y así controlar el precio del petróleo en Europa que es su mercado natural.</p>	<p>Asegurar la lealtad del presidente Bashar al Assad, como su aliado geopolítico.</p> <p>Evitar que Estados Unidos o Turquía instalen bases militares en Siria.</p> <p>Incrementar el precio del petróleo y gas en Europa incrementando así su PIB y por tanto su poder nacional</p>
IRÁN	<p>Mantener la fortaleza del eje Irán Siria Rusia en Medio Oriente.</p> <p>Llegar a ser una potencia nuclear en el mediano plazo.</p> <p>Mantener en Siria una base de operaciones desde donde pueda destruir a Israel.</p>	<p>Sostener en el poder a la minoría chií alawita.</p> <p>Asegurar el apoyo de Rusia a su programa nuclear</p> <p>Realizar ataques sistemáticos a Israel desde una base de operaciones en Siria</p>
CHINA	<p>Asegurar su influencia en un Medio Oriente y su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad</p>	<p>Evitar que el Consejo de Seguridad de luz verde a una intervención norteamericana.</p>
GRUPOS OPOSITORES SIRIOS	<p>Tomar el control político de Siria mediante elecciones libres</p>	<p>Derrocar el gobierno de Bashar al Assad</p>
COMBATIENTES SUNIES DE ISIS	<p>Instalar en el gobierno a los yihadistas</p>	<p>Derrocar el gobierno de Bashar al Assad.</p>
ARABIA SAUDITA Y QATAR	<p>Asegurar un gobierno de mayoría sunita, afín a sus intereses</p>	<p>Derrocar al régimen de Bashar Al Assad</p>
ESTADOS UNIDOS	<p>Imponer su poder y posición geopolítica en la región.</p> <p>Fortalecer el eje EEUU- OTAN Arabia Saudita en Medio Oriente</p> <p>Disminuir la influencia Iraní en Siria.</p>	<p>Derrocar al régimen de Bashar Al Assad.</p> <p>Asegurar el flujo de petróleo y gas desde Medio Oriente hacia Europa</p> <p>Derrotar a los grupos yihadistas de AL QAEDA, apoyados por Irán</p>
TURQUÍA	<p>Evitar que el movimiento separatista Kurdo en Siria contagie al PKK en Turquía.</p> <p>Retomar su influencia en Medio Oriente y el gobierno Sirio y reconstruir su relación con USA Arabia Saudita, Qatar.</p>	<p>Mantener a los separatistas Kurdos, alejados de la frontera con Turquía</p> <p>Derrocar al régimen de Bashar Al Assad e instalar un gobierno afín a sus intereses nacionales.</p>
ISRAEL	<p>Dislocar el eje Irán- Siria- Hezbollah, evitando así ataques a su territorio desde bases Sirias.</p>	<p>Impedir que el régimen iraní entregue armamento de alta tecnología al grupo Hezbollah en Siria</p>

## 12. Análisis de los actores frente a sus intereses y objetivos

Los resultados que se presentan a continuación se obtuvieron tomando como caso de estudio al conflicto sirio, de acuerdo al cuadro anterior y con la ayuda del software MACTOR, que permite visualizar en forma gráfica las relaciones entre actores, y entre estos y los intereses u objetivos que persiguen, todo esto para extraer importantes conclusiones en cuanto al equilibrio de poder en Medio Oriente.

Como podemos observar los actores más influyentes e independientes en el conflicto son: Estados Unidos y Rusia, mientras que los medianamente independientes son: China, Turquía, Arabia Saudita / Qatar e Irán, mientras que los más dependientes son: el gobierno sirio, los combatientes Chiíes, la Coalición Nacional Siria y los combatientes Suníes.



**Figura 1.** Plano de influencias y dependencias entre actores  
(Fuente: Reporte del programa MACTOR)

Esto se explica debido al inmenso poder que tienen Estados Unidos y Rusia en relación a los otros actores y la dependencia que tiene ambos bandos en el conflicto, tanto en el ámbito político económico y militar, mientras que China no está interesada en intervenir en el conflicto en forma directa. Así pues, el gobierno Sirio y sus aliados chiíes dependen del respaldo de Rusia e Irán para abastecerse de armas y del apoyo de Rusia y China para evitar que una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, permita una intervención directa de Estados Unidos y sus aliados de la OTAN en el conflicto Sirio.

De igual manera la Coalición Nacional Siria depende del apoyo político, económico y militar de Estados Unidos y el financiamiento de Arabia Saudita y Qatar a través de Turquía.

Las relaciones de poder entre los actores nos reflejan que el actor más poderoso en el conflicto sirio sigue siendo los Estados Unidos, no solo por su poder nacional intrínseco, sino por el despliegue de fuerzas

que ostenta en la región, a esto se suma el respaldo que tiene por parte de sus aliados de la OTAN, como es el caso actual de Turquía. Israel como actor interesado en el conflicto, se reserva su derecho de responder militarmente a los ataques que provienen de Siria con el apoyo de Irán.

Rusia por otro lado tiene un poder y tecnología militar inferior al de Estados Unidos, sin embargo la gran diferencia está en el respaldo irrestricto de la sociedad rusa y sus instituciones estatales y no estatales, lo que le permite aplicar ese poder militar en forma directa en el campo de batalla, como lo demuestra la presencia de sus unidades blindadas, armas anti aéreas, sus sistemas de misiles S-400 tierra aire y los cazabombarderos Sukhoi 27, MIG 35 y la flota de superficie que se encuentra en la base naval de Tartus en territorio Sirio. Cuenta además con el apoyo de Irán en el ámbito político, tecnológico y militar y de manera encubierta de los grupos radicales chiítas en la región; como contraparte Rusia apoya el programa desarrollo nuclear iraní.

El gráfico siguiente, resume las relaciones de poder entre los actores del conflicto:

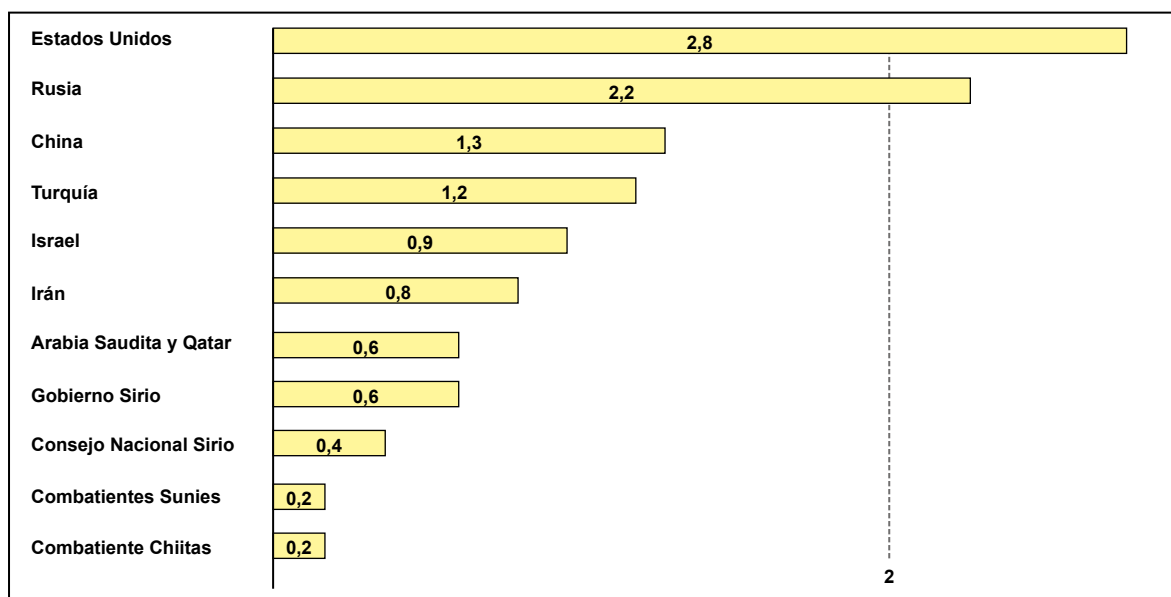


Figura 2. Histograma de relaciones de fuerza MMIDI (Fuente: Reporte del programa MACTOR)

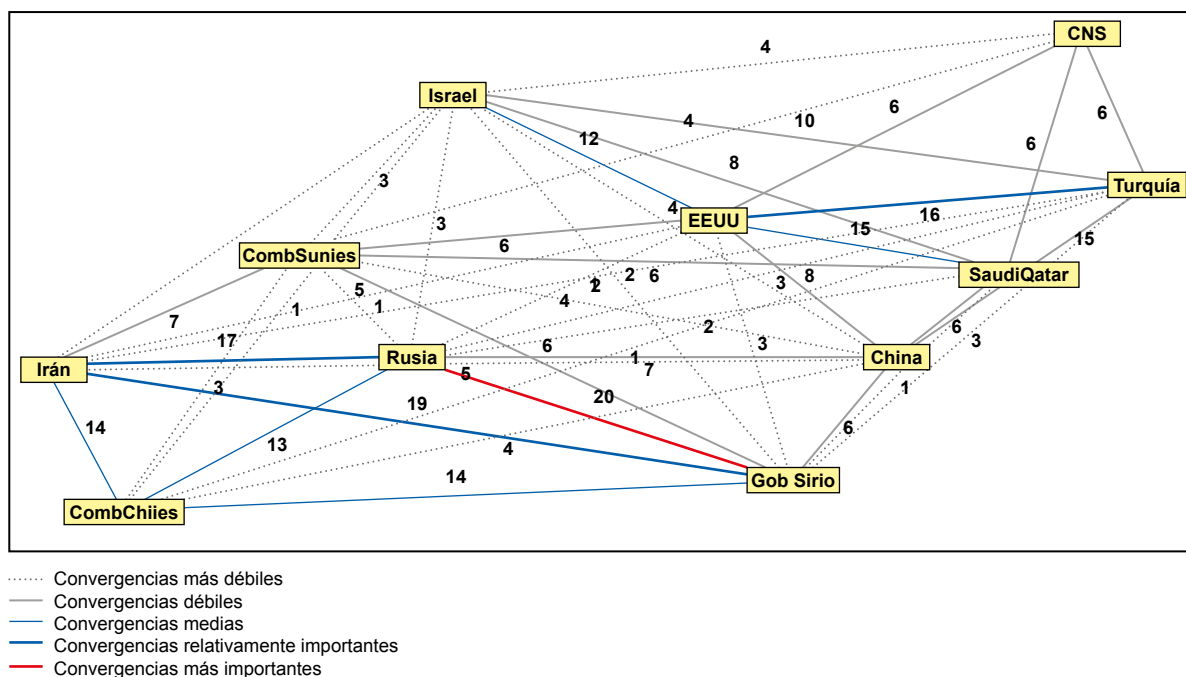


Figura 3. Gráfico de convergencias entre actores y objetivos de orden 1 (Fuente: Reporte del programa MACTOR)

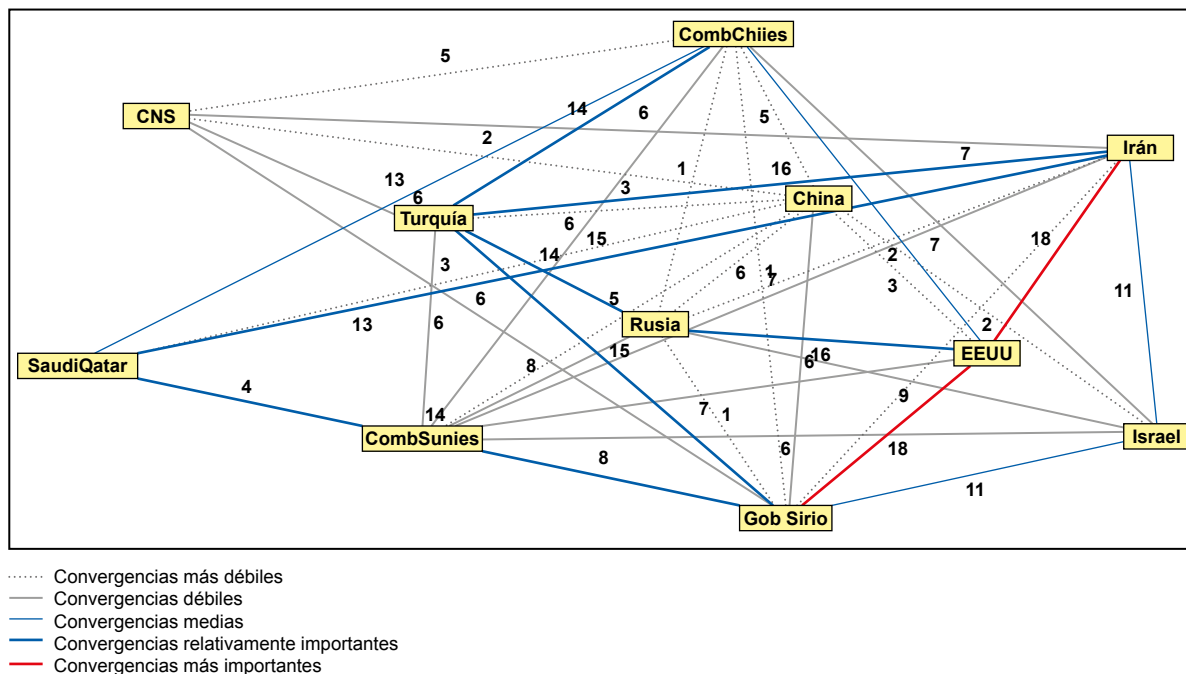
En este gráfico se pueden observar que las mayores convergencias en relación a los objetivos planteados están entre Rusia, Irán y el Gobierno Sirio, esto se explica porque su objetivo común es el de conservar en el poder al gobierno chiita de Bashar al Assad y mantener su influencia geopolítica en la región; todo esto basado en el hecho de que un cambio de gobierno hacia la mayoría sunita en Siria, significa para Rusia la pérdida de su influencia en Medio Oriente y el control del flujo de petróleo y gas hacia Europa, para Irán la pérdida de su

base de operaciones para atacar a Israel, y por tanto un cambio geopolítico favorable hacia los intereses de los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN.

De otro lado las convergencias de objetivos entre Estados Unidos y Turquía, se basan en su intención de derrocar el gobierno de Bashar al Assad, en el caso de Estados Unidos con el propósito de incrementar su influencia en la región, desarticulando el Eje Rusia Siria Irán lo que le permitiría asegurar un flujo de petróleo y

gas hacia sus aliados europeos de la OTAN, evitando que un incremento del precio de petróleo y gas, pueda potenciar el poder nacional ruso, de forma paralela, evitar que Irán pueda desestabilizar la región y afectar los intereses de occidente mediante una guerra abierta contra Israel; mientras que Turquía como actor estra-

tégico regional y mundial, busca ejercer su influencia regional, controlar el flujo migratorio de los refugiados sirios, dejando claro que no tolerará que los rebeldes Kurdos del PPK, tengan en el norte de Siria un lugar seguro para sus acciones separatistas.



**Figura 4.** Gráfico de divergencias entre actores de orden 1 (Fuente: Reporte del programa MACTOR)

En el gráfico se observan que las divergencias más importantes se dan entre Estados Unidos con el Gobierno Sirio e Irán, esto se refleja en la actitud estratégica del primero para derrocar al régimen de Bashar al Assad y la permanente beligerancia con Irán por detener su programa de desarrollo nuclear y sus acciones desestabilizadoras en la región. Basta señalar que el ataque dirigido contra el General Qasem Soleimani, líder de la Fuerza QUDS de la Guardia Republicana Iraní, ha sido considerado por el gobierno norteamericano, como un objetivo estratégico alcanzado en Medio Oriente; evento que generó una reacción inmediata por parte de Irán y las milicias chiitas, mediante el ataque a las bases norteamericanas en la región.

Del mismo modo se identifica una divergencia importante entre el gobierno Sirio y Turquía, evidenciado por la intervención directa de las Fuerzas Armadas de Turquía en el conflicto y que ahora junto con los Grupo Opositores controla el norte de Siria, estrategia que cuenta con la aprobación encubierta del Gobierno Norteamericano, mediante la evacuación de sus unidades del territorio en donde junto a los kurdos, combatían a los grupos radicales de ISIS y AL QAEDA.

Esta actitud de Turquía responde a la amenaza que representan los flujos migratorios masivos de los refugiados sirios que huyen del conflicto, así como de las

acciones de los grupos rebeldes kurdos en Siria aliados con el movimiento separatista PPK en Turquía, quienes han sido calificados como terroristas por el gobierno del presidente Tayyip Erdogan y una amenaza a su Seguridad Nacional.

De otro lado la divergencia entre Arabia Saudita y Qatar frente al gobierno sirio, se explica por sí solo, pues ambas naciones árabes tiene como objetivo deponer al gobierno chiita de Bashar al Assad e instalar un gobierno de mayoría sunita, favorable a su sistema de valores e intereses en la región.

En el gráfico de convergencia de orden dos, ya se puede visualizar en forma clara la conformación de dos ejes opuestos en sus intereses y objetivos; de un lado tenemos al eje Rusia, Gobierno Sirio e Irán, quienes de manera coherente orientan sus acciones tendientes a derrotar militarmente a los grupos opositores al gobierno sirio, mantener el control del poder en manos de la minoría chita alauita en Siria, asegurar para Rusia el control del flujo de petróleo y gas hacia Europa lo que le permite controlar su precio, de otro lado Irán asegura el respaldo político y tecnológico de Rusia para su programa nuclear y mantiene una base de operaciones segura desde donde atacar a Israel, esto configura una permanencia del estatus quo en la región.

Mientras tanto en el otro lado el eje opositor, los Estados Unidos junto a Turquía, Arabia Saudita y Qatar, persiguen el derrocamiento del gobierno sirio, y con ello asegurar un flujo controlado de gas y petróleo hacia sus aliados europeos de la OTAN y por cierto la regulación del precio de los combustibles, afectando a la economía rusa y por tanto su poder nacional. Para Turquía la salida del gobierno sirio significa el fin del flujo migratorio hacia su territorio, situación que está amenazando a su estabilidad política y económica

interior, además permite controlar a las milicias kurdas aliadas del PPK, desarticulando así sus acciones separatistas. Para Arabia Saudita y Qatar significa el fin de un gobierno chiita hostil a su sistema de valores e intereses. Para Israel significaría una disminución de las amenazas a su existencia por parte de Irán. En resumen un triunfo del eje opositor implica un cambio geopolítico en el Medio Oriente favorable a los intereses de Estados Unidos, sus aliados de la OTAN y a los países de la Liga Árabe de orientación sunita.

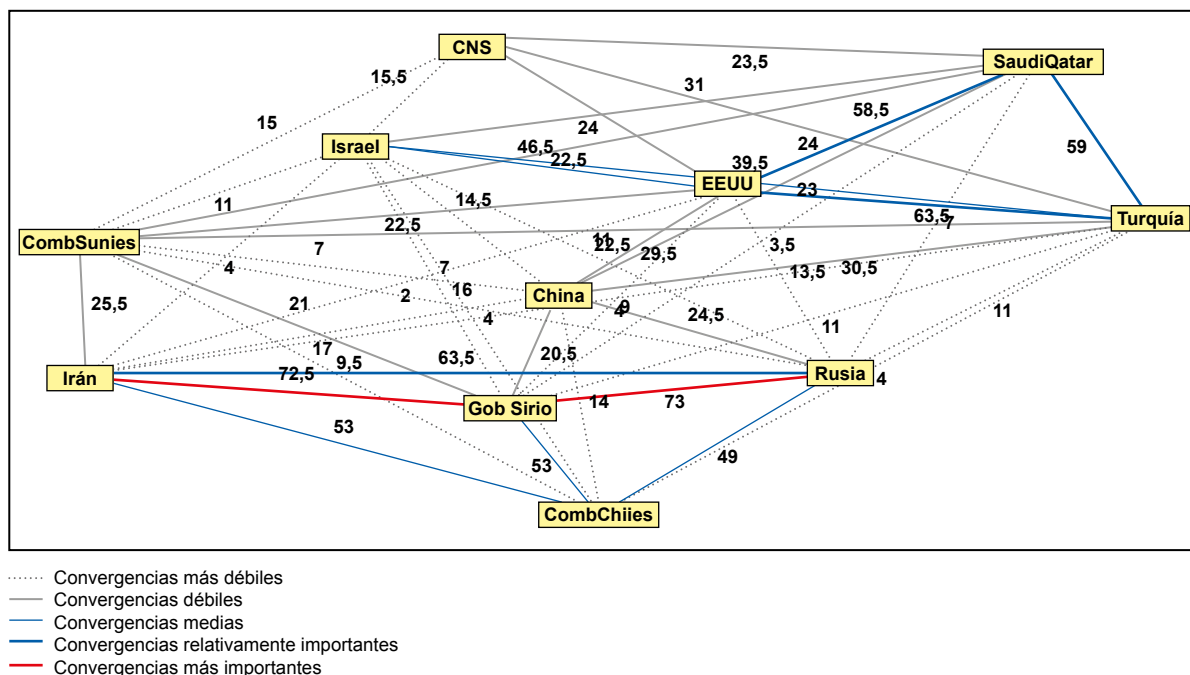


Figura 5. Gráfico de convergencias entre actores de orden 2 (Fuente: Reporte del programa MACTOR)

En el gráfico de divergencias de orden 2 se acentúan las diferencias respecto de sus objetivos entre Estados Unidos, el gobierno Sirio e Irán; debido a la negativa del gobierno Sirio de respetar los acuerdos de alto al fuego y separación de fuerzas, la limitación en el empleo de armas como las bombas de racimo y agentes químicos como fósforo blanco. Con Irán la comunicación es nula, debido a la negativa de este último de aceptar la vigilancia y control de su programa nuclear, por parte de occidente, lo que provocó la denuncia de Estados Unidos a dicho convenio, de igual manera la implementación de una estrategia de desarticulación de las milicias chiitas controladas por Irán, aplicada exitosamente con el ataque al General Qasem Soleimani en Iraq.

En segundo lugar, se incrementan las divergencias entre Turquía frente al Gobierno Sirio, Rusia e Irán, en especial debido al pacto entre el gobierno de As-

sad con los separatistas kurdos, que les ha permitido controlar la frontera norte y exaltar a los separatistas kurdos a quienes Turquía había conseguido sentar en la mesa de negociaciones. A pesar de que existe un canal de comunicación con Rusia, éste último no puede asegurar que los acuerdos a los que lleguen en forma bilateral, sean respetados por parte del gobierno sirio, situación que podría provocar el escalamiento de las acciones militares por parte de las fuerzas armadas de Turquía y Siria.

También se acentúan las divergencias entre Arabia Saudita Qatar e Irán, esto se explica por el interés de los países árabes por llevar al gobierno a los sunitas salafistas, que les permita llevar el equilibrio estratégico en Medio Oriente, hacia la Liga Árabe y dejar en solitario a Irán e Iraq como los últimos bastiones chiitas en la región.

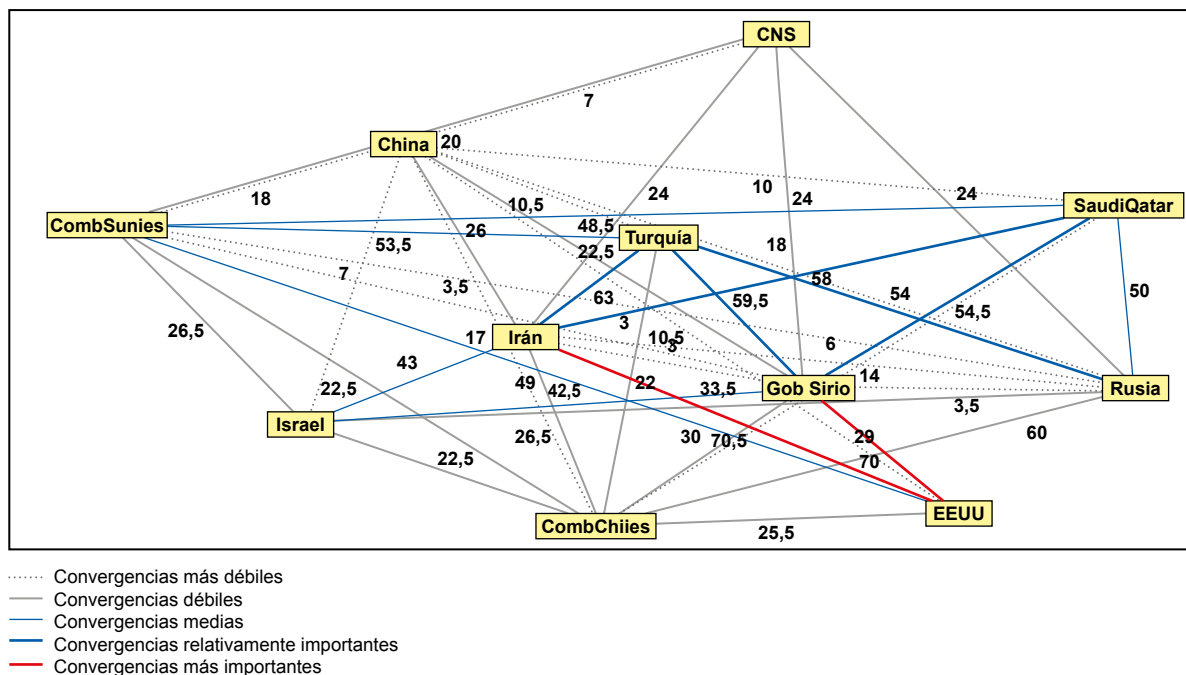


Figura 6. Gráfico de divergencias entre actores y objetivos de orden 2 (Fuente: Reporte del programa MACTOR)

### 13. Escenarios futuros

Las variables a considerar en el análisis son: La orientación étnico religiosa del gobierno sirio, la influencia de Occidente en Medio Oriente, la Influencia Ruso-Iraní en Medio Oriente, la beligerancia de los actores hacia Israel.

De acuerdo al análisis realizado se visualizan dos escenarios posibles:

Escenario probable de mantenimiento del Statu quo:

El gobierno de Bashar al Assad y sus fuerzas armadas, con el apoyo directo de Rusia e Irán y el bloqueo en el Consejo de Seguridad de la ONU por parte de China y Rusia se mantiene en el poder y consolida su posición política y militar en Siria; desplazando a miles de refugiados civiles de origen sunita y de los opositores beligerantes hacia la faja de seguridad en el norte de Siria, acordada en las conversaciones entre Rusia y Turquía agravando así la crisis humanitaria, que actualmente genera más de tres millones de refugiados que ya se encuentran en Turquía y que serían desplazados hacia la zona de seguridad en el norte de Siria. Rusia mantiene el control del flujo de petróleo y gas de Medio Oriente a Europa a través de los oleoductos sirios y por tanto controla el precio de los combustibles en dicho mercado, incrementando así su influencia geopolítica y poder regional; sus relaciones con Irán se fortalecen aún más, mediante el apoyo político y tecnológico a su programa nuclear. Irán y Siria continúan apoyando militarmente a la milicia de Hezbollah para atacar objetivos en Israel, manteniendo así el statu quo el eje Rusia-Siria-Irán en el Medio Oriente.

Escenario de escalada del conflicto

El gobierno de Bashar al Assad y sus fuerzas gubernamentales, desconocen el acuerdo entre Rusia y Turquía y por tanto la zona de seguridad establecida en el norte de Siria, desplazando a buena parte de la población hacia Turquía, generando un flujo masivo de migrantes hacia Europa a través de Turquía; como respuesta, las Fuerzas Armadas de Turquía incrementan significativamente sus fuerzas en el conflicto, generando una escalada bélica que obliga a Estados Unidos y sus aliados de la OTAN a intervenir en la guerra.

Las acciones escalan en intensidad y Medio Oriente vuelve a ser un escenario de un conflicto regional, en el que se ven involucrados directamente las fuerzas armadas de Turquía apoyados por sus aliados de la OTAN frente a las fuerzas gubernamentales de Siria apoyadas directamente por las fuerzas armadas de Rusia e Irán.

El mundo reedita una confrontación Este-Oeste que no habíamos visto desde el fin de la Guerra Fría, sin embargo, ahora las circunstancias son más delicadas debido a la intervención directa de las fuerzas rusas en el campo de batalla, frente a un apoyo timorato de Estados Unidos hacia las fuerzas beligerantes, ahora lideradas por Turquía.

Rusia mantiene el control del flujo de gas y petróleo hacia Europa y presiona para un incremento de los precios, de forma paralela se refuerza su relación política tecnológica con Irán y por tanto su apoyo al programa de desarrollo nuclear.

Una escalada del conflicto podría provocar un ataque de las milicias chiitas pro iraníes hacia Israel desde su base de operaciones en Siria, todo esto provocaría una gran inestabilidad regional y mundial.

El gran perdedor geopolítico en cualquiera de los dos escenarios será Estados Unidos, pues ha tenido que retirar todas sus fuerzas de Siria, no ha conseguido remover al presidente Bashar al Assad de su cargo, se habrá fortalecido el eje Rusia Siria Irán y ahora Rusia está en capacidad de controlar el flujo de petróleo y gas a Europa y por tanto el precio de la energía en el mercado al que abastece de manera permanente y del que depende buena parte de sus ingresos y por ende su poder nacional.

Israel ve amenazada su seguridad por el incremento de los ataques de las milicias Chiitas hacia su territorio y su respuesta podría desencadenar ataques iraníes directos desde bases sirias.

Los socios europeos de la OTAN ven con preocupación que Rusia una vez más imponga sus intereses con el uso de la fuerza en forma directa y aunque su poder militar es inferior al de Estados Unidos, su fortaleza radica en la cohesión nacional de sus ciudadanos, su identidad nacional y la ausencia de oposición política. La sociedad rusa ve al presidente Putin como un líder de talla mundial, que es capaz de situar a Rusia como la primera potencia militar en el mundo, no solamente por los medios que dispone, sino por la voluntad de emplearlos sin restricciones con absoluta coherencia y apoyo nacional.

Esta realidad es completamente distinta en el lado norteamericano, en donde la política nacional está polarizada entre demócratas y republicanos, el cuestionamiento permanente a las decisiones del presidente Trump, nos muestran una sociedad dividida sin un liderazgo efectivo, que pueda retomar la posición hegemónica que ocupó luego de la disolución de la Unión Soviética.

Europa y en especial los aliados europeos de la OTAN, tendrá que pensar en desarrollar sus capacidades militares en forma autónoma, pues ya no confía en la capacidad de resolución y el poder militar de Estados Unidos, por tanto, deberán dedicar ingentes recursos a construir un poder regional, que les permita poner un freno a las ambiciones rusas en la región.

Las víctimas más sensibles de este conflicto, son los millones de refugiados sirios de origen suní, que han perdido sus hogares y no tendrán a donde regresar, puesto que el vencedor estará dispuesto a castigarlos a su re-

torno y quedarán abandonados a su suerte en campos de refugiados; abandonados a su suerte y en condiciones de vulnerabilidad no tendrán otra opción que conformar los cinturones de miseria en las principales capitales europeas y tendrán que acostumbrarse a los sacrificios y privaciones de una economía de supervivencia. Las inversiones necesarias para reconstruir Siria son inmensas y ninguno de los actores está en capacidad y disposición de financiar la reconstrucción del país, esta es una tarea titánica para cualquier gobierno a futuro.

Otro gran perdedor es la Organización de las Naciones Unidas, pues ninguno de sus exhortos fue acogido por las partes, se muestra como una organización de papel, incapaz de asegurar un ambiente de paz y cooperación en el mundo, una institución carente de todo poder de decisión o influencia en el manejo y resolución de conflictos.

Estos escenarios nos plantean las inferencias fundamentales: ¿Cómo mantener el equilibrio y estabilidad en la región?, y ¿Cómo contener los vientos de la guerra? Estados Unidos no puede darse el lujo de conservar su histórica postura ambivalente, pues, los potenciales actores sucesores del conflicto en la región lo han declarado abiertamente como su principal enemigo; por ello, se requiere una política activa norteamericana, que no busque imponer por la violencia un orden regional, en base a valores universales sino uno basado en el equilibrio entre legitimidad, poder e interés nacional que evidentemente para el caso de Oriente Medio será imperfecto.

Definir un nuevo esquema de cooperación puede ser trascendental y poner sobre la mesa de debate geopolítico estadounidense la posibilidad de estrechar vínculos con Rusia, quien hasta el momento no tiene claro cuál debe ser el alcance de su participación en el conflicto por el peligro que representa para su seguridad interior, la presencia del extremismo religioso, en las repúblicas islámicas que rodean a su territorio.

La paz y el orden basados en principios democráticos tiene etapas intermedias que requieren hábiles y claras líneas de acción estratégicas, el apoyo subrepticio a facciones extremistas de corte ideológico, religioso o económico, por parte de grandes potencias no acarreará otra cosa que el caos y la anarquía. Por ello, se vuelve fundamental un orden mundial multipolar, con el suficiente poder político y militar que pueda intervenir efectivamente entre los beligerantes, para ello es necesario repensar el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en especial el poder de veto de cada uno de sus miembros.

## REFERENCIAS

[1] Wikipedia. (2020). Siria. abril 30, 2020, de Divulgación Científica Sitio web: Siria <http://es.wikipedia.org/wiki/Siria>

[2] southfront.org. (febrero 15, 2020). MILITARY SITUATION IN SYRIA ON FEBRUARY 15, 2020 (MAP UPDATE). abril 30, 2020, de Divulgación Científica Sitio web: [https://southfront.org/wp-content/uploads/2020/02/15feb\\_Syria\\_war\\_map.jpg](https://southfront.org/wp-content/uploads/2020/02/15feb_Syria_war_map.jpg)

[3] Lipsor (2003), MACTOR 2.0 [Software], <http://www.3ie.org/lipsor/micmac.htm>.





### 3.- ANÁLISIS DE SEGURIDAD

#### NUEVOS ENFOQUES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Grac. (SP) Paco Moncayo Gallegos.<sup>1</sup>

##### RESUMEN

El tema de la seguridad nacional requiere de un análisis objetivo, desapasionado e imparcial. En este trabajo se revisa el origen de la doctrina de seguridad nacional a la luz de los acontecimientos de la Guerra Fría y su difusión en Latinoamérica, con énfasis en la situación del Ecuador. Se analizan las nuevas teorías y escuelas surgidas desde fines del siglo anterior y en las dos primeras décadas del actual. Finalmente, se centra el trabajo en la influencia de los nuevos conceptos, en la planificación de la seguridad en Ecuador, en los gobiernos del movimiento político Alianza País. Al final se presenta conclusiones.

**Palabras clave:** Guerra Fría, Seguridad nacional, Escuela Francesa, Escuela norteamericana, Seguridad humana, Seguridad multidimensional, Escuelas críticas.

##### ABSTRACT

The issue of national security requires an objective, dispassionate and impartial analysis. This paper reviews the origin of the national security doctrine in the light of the Cold War events and its dissemination in Latin America, with emphasis on the situation in Ecuador. The new theories and schools that have emerged since the end of the previous century and in the first two decades of the current one are analyzed. Finally, the work focuses on the influence of new concepts, on security planning in Ecuador, on the governments of the Alianza País political movement. In the end, conclusions are presented.

**Keywords:** Cold War, National Security, French School, North American School, Human Security, Multidimensional Security, Critical Schools.

---

<sup>1</sup> pmoncayog@gmail.com  
INVESTIGADOR INDEPENDIENTE



## 1. Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad presentar algunos aspectos destacados del origen y evolución de la teoría y práctica de la teoría de la Seguridad Nacional, desde su surgimiento en el contexto de la guerra fría, con los diversos enfoques iniciales y su posterior aplicación en el ámbito americano y, en particular, en el Ecuador. Con estos antecedentes, se analiza los cambios surgidos a fines del siglo anterior e inicios del presente, las nuevas teorías, escuelas y sus aplicaciones, en diferentes contextos geográficos, temporales y políticos, para culminar con la descripción crítica de la situación en el Estado ecuatoriano.

La razón de tratar estos temas radica en que esta compleja trama intelectual y práctica, por su propia naturaleza, genera conflictos conceptuales profundos, en virtud de la generalización, en muchos casos ideológicamente sesgada, de autores que pretenden colocar en idéntica situación a todos los gobiernos e instituciones armadas de Latinoamérica, negándose a reconocer las diferencias, muchas veces abismales entre estos, conforme a las circunstancias históricas particulares y a las realidades concretas en que debieron aplicar teorías, planes y programas de seguridad interna.

También es necesario profundizar en el complejo análisis de un tema muy delicado de la política teórica y práctica que, por su naturaleza, provoca distintas visiones, orientaciones y aplicaciones que dan lugar a debates, siempre necesarios, pero muchas veces irreconciliables, entre posiciones generalmente comprometidas ideológica y emocionalmente, de acuerdo a los intereses, de diverso orden, de los grupos y clases sociales que las sustentan.

El estudio parte desde el nacimiento de la Seguridad Nacional como un soporte teórico de la estrategia de los Estados Unidos de Norteamérica y otras potencias capitalistas para detener el avance del comunismo y de cómo fue instrumentalizada en América Latina. Reconoce la naturaleza reactiva de esta doctrina frente a una bien estructurada teoría revolucionaria desarrollada durante décadas por el marxismo leninismo en Europa y difundida a nivel global, aunque ambientada a las distintas realidades en cada continente. Se centra, luego en un somero pero sustancial estudio de la realidad ecuatoriana, para clarificar la naturaleza específica de la adaptación de la seguridad al contexto nacional.

Continúa el trabajo con un análisis de las transformaciones dramáticas del contexto global, regional y global en las postrimerías del siglo XX y primeras décadas del actual; los nuevos enfoques, escuelas y teorías para, finalmente, centrarse nuevamente en la realidad concreta del Estado ecuatoriano.

Para sustentar académicamente este artículo, la investigación se ha centrado en el estudio de las teorías publicadas por los principales pensadores tanto de la vertiente revolucionaria como de la de la seguridad y, en el caso particular del Ecuador, en el análisis de los principales documentos publicados por las instituciones responsables del planeamiento de la seguridad en su concepción político-estratégica. Respalda el estudio la experiencia del autor en el cumplimiento de sus funciones políticas, administrativas, militares y académicas.

Se aspira a que las reflexiones y conclusiones de este trabajo sean útiles para la necesaria revisión de la doctrina y planeamiento de la seguridad y defensa en el Estado ecuatoriano, conforme a los profundos cambios que se han presentado en los contextos global y nacional.

## 2. Seguridad en la Guerra Fría

### *Ideologías y teorías revolucionarias*

Terminada la Segunda Guerra mundial, se rompió la alianza antifascista que permitió la derrota de Alemania, Japón y sus aliados. La declaración del presidente Harry S. Truman, en 1947, de la existencia en el mundo de dos sistemas irreconciliables, dio lugar al período histórico que se conoce como Guerra Fría. Cuando inició el conflicto, la Unión Soviética, China y sus aliados disponían de una firme y muy bien estructurada teoría revolucionaria: el marxismo leninismo que calificaba a la guerra como la ‘partera de la historia’ y el factor principal del desarrollo y crisis del capitalismo. En líneas generales, este concepto se encuentra ya en el Manifiesto Comunista, publicado en la edición de 1872: “La lucha social es la fuerza matriz del desarrollo social... la verdadera explicación de todos los fenómenos sociales, inclusive las guerras, ha de buscarse en las relaciones entre las clases...” (Marx y Engels, 1974: 76).

Luego de calificar a la clase proletaria como la única revolucionaria, caracteriza a la lucha de clases y concibe a la relación social como una guerra permanente con distintos niveles de desarrollo e intensidad. “Al esbozar las fases más generales del desarrollo del proletariado hemos seguido el curso de la guerra civil más o menos oculta que se desarrolla en el seno de la sociedad existente, hasta el momento en que se transforma en una revolución abierta, y el proletariado, derrocando por la violencia a la burguesía, implanta su dominación” (Ibidem, 78).

Para Lenin, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del ‘orden’ que legaliza y afianza la opresión de una clase sobre otra...”. Un rasgo característico del Estado, es “la institución de una fuerza pública que ya no es el pueblo armado... porque desde la división de clases es ya imposible una or-

ganización armada espontánea de la población...”... “La sustitución del Estado burgués por el Estado proletario es imposible sin una revolución violenta ...” (Lenin, 1976:16-33).

Para que este proceso tenga éxito, se necesita la presencia de una situación revolucionaria caracterizada por la existencia de ciertas condiciones, calificadas como objetivas: Ninguna insurrección es posible si las clases dirigentes no atraviesan por una aguda crisis política, se muestran incapaces de gobernar, y si el descontento y las crecientes privaciones no impulsan a la revuelta a las clases oprimidas. Las ‘condiciones objetivas’ son la base material de la revolución, mientras que las subjetivas actúan como detonantes. Con este criterio, un pilar de la estrategia revolucionaria era contribuir a la agudización de las ‘condiciones objetivas’, y, paralelamente, crear conciencia en los oprimidos sobre las causas de esas privaciones.

En 1864, Karl Marx y Friedrich Engels fundaron la Asociación Internacional de los Trabajadores, la que existió hasta 1876. En 1889, Engels invitó a una reunión de partidos afines que se conoció como Internacional Socialista, pero en las Conferencias de 1915 y 1916, realizadas en Suiza, los comunistas decidieron romper con esta organización. Triunfante la Revolución Rusa, Lenin convocó a partidos comunistas de distintos países al Primer Congreso Mundial que se realizó en Petrogrado, entre el 2 y 6 de marzo de 1919, en el que se acordó la creación de la Internacional Comunista (COMIFRON) para coordinar los esfuerzos revolucionarios.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se estableció en diciembre de 1922. La conformaron Rusia, Ucrania, Bielorusia y Transcaucasia (Georgia, Azerbaiyán y Armenia). Su capital Moscú. En 1924 se adhirieron Uzbekistán, Turkmenistán y Kirguistán y en 1929 Tadzikistán. La organización política quedaba controlada por el Comité Central del Partido Comunista, dirigido por el Secretario General, función que desempeñó Stalin desde 1922 hasta su muerte en 1953.

Los resultados obtenidos tras la aplicación de los tres primeros planes quinquenales fueron espectaculares. Antes del inicio de la II Guerra Mundial, la Unión Soviética se había convertido ya en la tercera potencia industrial mundial, detrás solamente de Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, el mundo capitalista soportaba la aguda crisis de 1929, ocasionada por el Crac de la bolsa de Nueva York. Esta situación concitó la atención del mundo dependiente y de las clases pobres de los Estados capitalistas, que veían en el modelo soviético un camino expedito para superar su atraso y estancamiento.

En China, Mao Tse-Tung desarrolló un pensamiento político – estratégico original. Vislumbró que cada situación bélica es distinta y obedece a leyes diferentes. “Nuestra guerra es una guerra revolucionaria, y ésta se libra en China, un país semicolonial y semifeudal. Por lo tanto, debemos estudiar no sólo las leyes de la guerra en general, sino también las leyes específicas de la guerra revolucionaria, y las leyes aún más específicas de la guerra revolucionaria de China” (TSE-TUNG Mao, 1972: 83). Una forma de nacionalizar el marxismo y evitar la copia mecánica y acrítica de esa ideología.

Paralelamente, la Unión Soviética inició una intensa campaña de propaganda internacional. Centenares de personas, especialmente jóvenes, fueron invitadas a conocer de cerca el milagro económico, a realizar sus estudios universitarios y a procesos de adoctrinamiento político. Del mismo modo, a partir de 1949, cuando emergió la República Popular de China, miles de latinoamericanos viajaron al nuevo Estado comunista para aprender de sus experiencias. “... Individuos claves viajaban a China y, al regresar al Perú, México y Bolivia difundían sus conceptos sobre las lecciones de la Revolución China a través de reuniones partidarias, foros públicos, y en artículos y libros. Partidos y redes organizadas de activistas trabajaban distribuyendo propaganda que promovía ideas revolucionarias chinas. (Matthew D. Rothwell, 2009: 6).

En 1964, se realizó en Cuba una reunión secreta de todos los partidos comunistas de América latina para coordinar las acciones revolucionarias y, dos años después, 27 movimientos latinoamericanos participaron en la ‘Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina’. Concluido este evento, se acordó constituir la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS).

De ese modo, Cuba se convirtió en el foco irradiador de la evolución en América Latina. La tarea estuvo inicialmente a cargo del Ministerio del Interior cubano. Manuel Piñero, “como Viceministro de Interior de 1961 a 1974, contribuyó a reunir un aparato que infiltró a los grupos de oposición en Miami y penetró a la misma CIA”. Posteriormente, se creó el Departamento de América del Comité Central del Partido Comunista Cubano, encargado de cooperar con el movimiento revolucionario latinoamericano. “A partir de esa época el Departamento fue el lugar desde donde Piñero exportó la Revolución y colocó a sus agentes en embajadas y oficinas de prensa. (Castañeda Jorge, 1994:63).

#### ***Ideologías y teorías contra revolucionarias***

Los orígenes cercanos de la teoría de la Seguridad Nacional pueden encontrarse en la Escuela Francesa. Después de los fracasos sufridos en Indochina, en 1954 y en la guerra de independencia de Argelia, iniciada ese mismo año y finalizada en 1962, las Fuerzas Armadas

galas plantearon que toda la ciencia militar anterior había quedado obsoleta, por lo que se necesitaba desarrollar nuevas formas de operar contra el ‘enemigo interno’ que actúa sin uniforme ni identificación, confundido entre la población civil, utilizando las armas del terror y enfocado al control físico y psicológico de la población. En el escenario de Argelia, las fuerzas francesas comenzaron a operar con tácticas y técnicas represivas, sin límites ni control, las mismas que fueron recogidas por el teniente coronel Roger Trinquier, en su libro, ‘La Guerra Moderna’, uno de los aportes teóricos más influyentes de la doctrina antisubversiva que se difundió en América y tuvo especial aplicación en Argentina y en Estados Unidos por la persona de John Fitzgerald Kennedy, que como senador viajó a Argelia y llevó luego asesores a su país.

Posteriormente, en los Estados Unidos, enfrentados a los fracasos del enfoque puramente militar de la lucha contra revolucionaria, se caracterizó a la insurrección como un fenómeno inherente a países que buscan superar sociedades tradicionales, caracterizadas por una economía estática, tecnología limitada, estructura social inflexible y estructura gubernamental ineficiente. La transformación social y política que implica esta transición creaba una atmósfera de tensión y desorden a nivel nacional. El apoyo a los movimientos correspondía a un ‘índice de frustración percibida’, por la sociedad en un ambiente de expectativas crecientes enfrentadas a la incapacidad de los gobiernos para ofrecer respuestas prontas que satisfagan, al menos parcialmente, las aspiraciones de la mayoría de la población. De allí nació la doctrina de seguridad y desarrollo y la estrategia de defensa y desarrollo interno.

La difusión de estas teorías se realizó a través de un sistema continental de adoctrinamiento, paralelo a otro de represión que actuaba en la sombra. Se utilizó para estos fines organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID), la Escuela de las Américas y otros institutos del sistema militar de educación y doctrina, al que asistieron miles de militares y civiles latinoamericanos.

Gracias al contenido de documentos, posteriormente desclasificados, se comprobó algo que era por demás conocido: la participación directa de los Estados Unidos en la guerra antisubversiva y, en particular, en la Operación Cóndor, detrás de la cual: “... aparece la mano de Washington y el esquema de la Teoría de la Seguridad Nacional estadounidense, bajo cuyo diseño se produjo el genocidio regional, que ahora aparece en su verdadera dimensión” (Calioni, Stella, 1999:16).

Después del fracaso de Bahía de Cochinos, muchos cubanos anticastristas que participaron en la invasión

fueron entrenados por la CIA y enviados a distintos países a transmitir tácticas y técnicas anti subversivas. También desde Estados Unidos operaron grupos de terroristas anticastristas, como Omega 7,3, dispuestos a brindar apoyo a los gobiernos anti comunistas del continente. “Los golpistas lucharon contra la democracia en el Cono Sur de América Latina, y aspiraron a que ese movimiento se pudiera extender más allá de sus fronteras y alcanzar el Caribe” (Méndez José Luis, 2007: 4).

### ***Seguridad Nacional en Ecuador***

Al Ecuador la Doctrina llegó a través del Brasil. La Seguridad Nacional se institucionalizó cuando el Congreso promulgó la primera Ley de Defensa Nacional, el 5 de noviembre de 1960, que entró en vigor el 15 de diciembre, una vez publicada en el Registro Oficial No.87. Al amparo de esta ley se creó un Consejo de Defensa Nacional, una Secretaría, comisiones de defensa en cada ministerio, el Estado Mayor de las FF.AA., el sistema de Movilización Nacional y la Defensa Civil.

El 10 de diciembre de 1964, La Junta Militar de Gobierno, que entonces gobernaba el país, decretó la primera Ley de Seguridad Nacional, en la que se estableció la garantía del Estado para la obtención de los Objetivos Nacionales, contrarrestando los factores adversos por medio de acciones y previsiones políticas, económicas, sicosociales y militares. Con esta Ley se concedió al Ejecutivo la capacidad para decretar el imperio de la Ley Militar.

La legislación fue actualizada en el Gobierno del General Rodríguez Lara y, en esta ocasión, se creó el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), como un centro de estudios superiores de la Seguridad Nacional. Posteriormente, en 1979, se codificó toda la normativa legal sobre la materia.

La Ley de Seguridad Nacional mereció fuertes críticas de parte de los sectores marxistas y de corrientes ideológicas progresistas por considerarla el marco ideológico de las dictaduras militares impuesto desde Norteamérica; pero hubo también sectores conservadores radicales que observaban con sospecha el fortalecimiento del Estado y su intervención en el libre mercado. En el Ecuador, gracias a la particularidad reformista de su historia y a una sociedad, con un nivel bajo de conflictividad, la Seguridad Nacional tuvo características propias, aun cuando la metodología recogida en la Ley era una copia casi textual de la del Brasil.

Las características peculiares de la doctrina de la Seguridad Nacional ecuatoriana, se encuentra en el artículo 2 de la Ley:

El Estado 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.

Otra referencia indispensable sobre la particularidad expresada se encuentra en el documento “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional”, de 1973:

... el sentido humanista de la seguridad nacional es coherente con las enseñanzas que preconizan la necesidad de colocar al hombre en el centro de toda actividad social, política y económica; por lo tanto, es sentirse corresponsable por todo aquello que genera injusticia, porque ofende a su dignidad. Toda sociedad si no quiere ser destruida, debe establecer un orden social justo... la imagen de la seguridad se engrandece cuando se percibe que uno de sus propósitos es garantizar la libertad de la persona humana... Las medidas de seguridad interna deben tener un sentido característico de prevención antes que de represión.

Sobre la sociedad se reconoce en el documento:

La estructura social del Ecuador se caracteriza por presentar profundos desniveles y desigualdades, que impiden la formación de una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político, social y cultural principalmente. Por lo tanto, es indispensable la participación de los grupos sociales menos favorecidos en la generación y distribución de la riqueza.

Los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado Ecuatoriano determinados con la metodología de planificación vigente en esos años, fueron:

1. Integridad territorial, 2. Soberanía Nacional, 3. Desarrollo integral, (“...que caracterice una sociedad capaz de producir y distribuir la riqueza en beneficio de todos los ecuatorianos, en un proceso sostenido y autónomo de crecimiento”), 4. Democracia, (“como un proceso de paulatina desconcentración del poder que permita una sociedad auténticamente plural, que respete los derechos humanos, y de las minoría, lo que incluye el derecho a una vida de realización plena, libre la sociedad del hambre, la miseria, el desempleo, la ignorancia, la enfermedad sin atención. Lo cual se entiende también como una sociedad capaz de tomar las decisiones básicas para la vida en común mediante consensos en los cuales cada sector ceda la parte que corresponda para lograr decisiones de general conveniencia”), 5. Integración nacional. (“El Ecuador es un país con graves tendencias centrífugas que amenazan a su continuidad histórica. Estas son básicamente el

racismo, el regionalismo y la concentración geográfica, social y sectorial de la riqueza los cuales deben ser derrotados para crear una sociedad plural pero no dispersa”) 6. Justicia Social, (“... por la importancia que tiene en un país con los lastres históricos de explotación y falta de solidaridad social”), y 7. Equilibrio Ecológico, (“... que permita la explotación racional de los recursos, en función del desarrollo interno, para beneficio de la Nación ecuatoriana y pensando en las necesidades actuales y futuras de los ecuatorianos”).

### 3. Seguridad en el nuevo Siglo

#### *El nuevo contexto global*

El cambio de siglo llegó acompañado de importantes transformaciones: La ‘caída’ del Muro de Berlín y la unificación alemana; el colapso de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría; la globalización económica en el sistema capitalista; la ampliación de la OTAN hacia Europa oriental; la apertura de la economía china a los mercados mundiales, hasta ocupar el primer sitio en el comercio internacional; el inicio de una nueva confrontación entre Estados Unidos y Rusia; y el resurgimiento del radicalismo religioso; entre los más significativos.

También el Estado Nacional experimentó profundas transformaciones. De ser el actor principal en la gestión de los asuntos públicos y espacio privilegiado para regular y administrar las relaciones interpersonales e intersociales, se vio enfrentado a presiones y tensiones que atenuaron su centralidad y supremacía en el ejercicio de sus competencias.

En lo externo debió enfrentar al poder de las grandes corporaciones y organizaciones transnacionales que empezaron a incursionar en el ejercicio de funciones que antes se consideraban exclusivas del sector público estatal. Del mismo modo, proliferaron organizaciones no gubernamentales con pretensiones, no solamente de cooperar con los gobiernos, sino, en algunos casos, de reemplazarlos en la prestación de determinados servicios.

Por otra parte, el Estado se encuentra enfrentado a tensiones internas de territorios que luchan por la descentralización, autonomía y, en casos extremos, independencia. Hoy, más que antes, las regiones defienden sus identidades e intereses y los pueblos y nacionalidades exigen espacios de reconocimiento para sus culturas particulares. No cabe duda que sistemas de distinta intensidad sacuden las estructuras antes sólidas del tradicional Estado nacional. (Moncayo Edgardo, 2003:3).

Finalmente, antiguas amenazas en otros contextos y dimensiones ponen en serio riesgo a la supervivencia de la especie humana. Entre estas: el cambio climático que provoca desastres cada vez más destructivos; el

crecimiento de la población mundial más allá de la capacidad del planeta para sostenerla con los actuales patrones de consumo; el crimen organizado con todas sus manifestaciones (tráfico de drogas ilícitas, de personas, de órganos humanos, de armas, etc.); los fundamentalismos étnicos, religiosos y económicos; y, otros de menor alcance. A esta situación ha calificado Ernesto Samper Pizano como “patología de la globalización”. Ignacio Ramonet, por su parte, advierte: “Surgen nuevas amenazas: hiperterrorismo, fanatismos religiosos o étnicos, proliferación nuclear, crimen organizado, redes mafiosas, especulación financiera, quiebra de macroempresas (Enron), corrupción a gran escala, extensión de nuevas pandemias (sida, virus Ebola, enfermedad de Creutzfeld-Jakob...), desastres ecológicos, efecto invernadero, desertización, etcétera” (Ramonet Ignacio, 2002:9).

En el campo militar, la situación no es menos incierta. A los conflictos armados tradicionales se suman o los reemplazan, aquellos en que participan actores no estatales, enfrentados entre sí y en contra de los Estados. Estas organizaciones disponen de medios económicos extraordinarios, tienen gran autonomía operativa, reclutan a personal altamente calificado, dominan las herramientas de las guerras de última generación, procuran cooptar el poder político y ejercen jurisdicción en territorios que bien pueden calificarse como ‘liberados’

Según publicaciones del Real Instituto Elcano, al respecto, es importante señalar lo novedoso de los riesgos de los que se tiene escaso conocimiento, son altamente complejos y mutables; la difuminación de la frontera entre lo externo y lo interno, lo local y lo global; lo público y lo privado; la incapacidad de los medios y actores tradicionales, para enfrentar las nuevas amenazas; y la incertidumbre sobre las dimensiones de seguridad (tradicional y no tradicional) y de los niveles donde se decide (privado, público, subestatal, estatal, regional e internacional).

En cuanto a las amenazas señala: 1) la ciberseguridad, con agentes estatales e individuales que afectan a la seguridad nacional mediante ciberataques, disrupción, revelación y espionaje; la Guerra Híbrida que suma a los anteriores como agente a las fuerzas armadas paramilitares e insurgencia que afectan a la defensa nacional; y las amenazas híbridas que incluyen como agentes, además, a activistas, facilitadores y redes que amenazan a la seguridad económica con sabotajes, influencia y desconfianza. (Arteaga Félix, 2018)

### **Nuevas Escuelas Seguridad Humana**

El PNUD en su “Informe sobre Desarrollo Humano” de 1994, cuestionó la estrechez de la interpretación de

la seguridad como un concepto que privilegiaba la protección del territorio y de los intereses nacionales, en desmedro del resguardo de una población muchas veces afectada por la enfermedad, el hambre y el delito.

Afirma que el concepto de seguridad se ha interpretado tradicionalmente en forma estrecha, enfocado a la “seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente” (25).

Pero este enfoque resulta insuficiente. Es necesario cambiar al paradigma de la ‘Seguridad Humana’ como una preocupación universal, porque hay muchas amenazas comunes a todos los seres humanos, “como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos”. Estas amenazas, aunque no uniformes, “son reales y van en aumento”. Además, las amenazas a cualquier parte del mundo, probablemente afectarán a toda la humanidad. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.

La seguridad humana tiene un enfoque preventivo; está centrada en el ser humano. “Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz... Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos” (25).

En el documento se recuerda la frase del representante de los Estados Unidos en la creación de la ONU, en 1945: “La batalla de la paz debe librarse en dos frentes: El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera”.

### **Seguridad Multidimensional**

Este enfoque de la seguridad nace de las preocupaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), como una respuesta hemisférica a las amenazas actuales. Los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros, reunidos en Bridgetown, Jamaica, en ocasión del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en junio de 2002, reconocieron que:

Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada; Que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos; Que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de enfoques diferentes; Que el proceso de evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las diferencias y características regionales.

Sobre la base de estas consideraciones, declararon que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, acordaron profundizar la cooperación y decidieron incluir el enfoque multidimensional en una Conferencia Especial sobre Seguridad.

Sobre la base de esta decisión, el 28 de octubre de 2003, en la ciudad de México, la Tercera Sesión Plenaria de la OEA, aprobó la ‘Declaración sobre Seguridad en las Américas’, en la que destaca el alcance multidimensional de la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio, la misma que considera las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, otras preocupaciones y desafíos, conforme a las prioridades de cada uno de los Estados. De ese modo se contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social. Sobre la base de los valores democráticos y el respeto a la soberanía nacional, se promocionará y protegerá los derechos humanos, la solidaridad y la cooperación.

Entre los valores compartidos y enfoques comunes se destacó el derecho soberano de cada Estado para identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir sus estrategias, planes y acciones, conforme a su ordenamiento jurídico, con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.

La seguridad se relaciona con la protección de la persona humana, el pleno respeto de su dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la promoción del desarrollo, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre. Otros aspectos dignos de consideración son: el carácter intersectorial y transnacional de las nuevas amenazas, la participación público-privada y la cooperación hemisférica.

Entre las amenazas se señaló al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema,

la exclusión social de amplios sectores de la población, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

### **Seguridad en la Sociedad del Conocimiento**

Timothy W. Luke, refiriéndose al fin de la Guerra Fría, asegura que entre los años 1989 y 1991 se han producido grandes cambios que han desbaratado los campos de referencia y las zonas de diferencia en los que se encontraban anclados los estudios sobre seguridad, en el marco de la estrategia de la contención. “Después de las revoluciones pacíficas o violentas de Europa Oriental, así como de la Perestroika, los campos congelados de combate de la Guerra Fría comienzan a derretirse, dando paso a una confusa situación”. (Luke Timoty, 2003:543).

Para el autor, cuando la Unión Soviética dejó de constituir una amenaza para Occidente, se produjo un remesón en la política de seguridad norteamericana diseñada, tanto en el discurso como en la práctica, para combatirla en todo el planeta. Lo que algunos calificaban como ‘el fin de la Historia’ había sido, en la realidad, solamente el fin de la historia de la Guerra Fría.

¿Qué pasa entonces – se pregunta- con las disciplinas que estudian la seguridad nacional, sin estos principios y códigos que le sirvieron de guía? Y se responde asegurando que la política de la contención se encuentra vigente, sino que ahora frente a otras amenazas, distintas del simple comunismo. Ahora, la tradicional política del balance de poderes, permite nuevas alianzas para enfrentar nuevas formas de conflicto, legitimando así las demandas de seguridad nacional.

En el siglo pasado, la seguridad de un país se obtenía protegiéndose de intrusiones de Estados competidores, generalmente vecinos, que pretendían anexarse territorios; la presencia de los Estados soberanos en un entorno anárquico, privilegiaba la lectura geopolítica de las políticas globales y justificaba el derecho a defender las fronteras, controlar el espacio aéreo y marítimo, así como a “disciplinar los espacios y prácticas sociales en el territorio, desde la mirada coercitiva y normalizadora del poder estatal” (Ibidem, 548).

Moverse de lugar a flujo y de espacios a corrientes, introduce elementos antijerárquicos, desorganizadores de la noción tradicional de soberanía; en la actualidad, la globalización ha generado un multiverso de tecno – regiones y la apertura a un ilimitado acceso a los flujos que, dejando de lado el control de los lugares, se ha convertido en un atributo, seguramente tan importante como la soberanía, en las sociedades informacionales.

Estas transformaciones han modificado también el alcance de la seguridad que ahora se orienta a la integridad de los códigos, la apertura de los accesos, la ampliación del servicio, el alcance de las vinculaciones y el incremento de la facturación. En estas condiciones, el Estado - nación, que mantiene preocupaciones geopolíticas en la gestión de sus territorios, población y mercados, a menudo pierde legitimidad. Por tanto, es necesario superar las categorías exclusivamente vinculadas a la Geopolítica y adoptar nociones alternativas vinculadas a la cronopolítica y al control del ritmo.

### Escuela de Copenhague

Se considera a la Escuela de Copenhague como una posición intermedia entre el estado centrismo tradicional y los estudios críticos de seguridad que demandan nuevos enfoques que superan el espacio del estado - nación. Un aporte central de esta Escuela es el estudio de la securitización término que significa la capacidad de determinados actores para definir qué se debe entender por ‘amenaza existencial y cuáles son los procedimientos para incluirlos en la planificación y ejecución de los planes de seguridad. (Barry Buzan, Lene Hansen, 2009: 213)

De esa manera la securitización puede ser conceptualizada como la versión extrema de la politización. En teoría, cualquier asunto público puede convertirse en un asunto que no es competencia del Estado en un tema que requiere participación gubernamental, por considerarlo como una amenaza existencial que demanda, por esta razón, medidas de emergencia y justifica acciones que pueden ir más allá de los límites de la política. (Ibidem, 214)

Esta Escuela coloca sobre el tapete del debate todos los conceptos de seguridad que predominaron en el período de la Guerra Fría, cuando la planificación se centraba en las amenazas al Estado y, en muchos casos, al gobierno y sistema político vigente. Conforme al nivel de la amenaza, se justificaban respuestas de diferente intensidad.

Un elemento central de este enfoque se refiere al peligro de que individuos o grupos sociales puedan, como ha sucedido con mucha frecuencia, manipular en su beneficio la calificación de un asunto como que fuese de seguridad nacional, afectando la necesaria deliberación política y manipulando la opinión pública para apoyar decisiones que podrían afectar a los verdaderos intereses de la población. De esta reflexión se deriva la necesidad de transparentar los procesos de securitización y dessecuritización.

Es, por las razones antes expuestas, importante determinar los ‘objetos referentes de la seguridad’, considerando qué bienes se deben proteger frente a qué

amenazas existenciales. Así se evita el riesgo de que sectores con poder impongan un tema específico transformando un asunto público, cuya atención no corresponde al Estado, en una amenaza existencial que justifique medidas extraordinarias de parte del gobierno.

Del análisis anterior se llega a la necesidad de diferenciar entre 1) objetos referentes: lo que hay que proteger de amenazas a su supervivencia; 2) actores que securitizan los asuntos al determinarlos como objetos referentes; y, 3) actores funcionales con capacidad de influencia en el tema de seguridad. (Buzan Barry, Waever Ole De Wilde Jaap, 1998: 25).

Para el estudio de la seguridad, en el marco de las relaciones internacionales, esta Escuela plantea considerar cinco niveles: 1) sistemas internacionales globales (no enmarcados en ningún otro sistema); 2) subsistemas internacionales que corresponden a unidades o grupos con características particulares; 3) unidades conformadas por varios grupos, organizaciones y comunidades cohesionadas y diferenciadas (estados, naciones, corporaciones transnacionales); 4) subunidades que pueden influir en las decisiones y comportamientos de las unidades (lobistas); y, 5) individuos que por su naturaleza son fuentes que permiten explicar los resultados que sustentan las teorías. (Buzán et lat 1998: 6)

El enfoque del análisis de esta escuela es tanto sectorial cuanto territorial. En el primer caso, incluye los campos de la política, la economía, la sociedad, el medio ambiente, etc., para establecer de manera diferenciada la interacción entre estos sectores, frente a las amenazas y los requerimientos de protección.

En cuanto al enfoque espacial, acogiendo una realidad del desenvolvimiento de las relaciones internacionales, se destaca la participación regional, porque es evidente la superación de la visión global y bipolar de la Guerra Fría. Las regiones son conglomerados geográficos que constituyen un subsistema del sistema internacional que merecen un análisis particular. Surge entonces el concepto de los complejos de seguridad. Las regiones se encuentran conformadas por dos o más estados integrados geográficamente que tienen un alto grado de interdependencia y sus relaciones en el campo de la seguridad, tienden a ser estables y perdurables.

Los tres elementos claves en un complejo de seguridad son: 1) la situación de las unidades y la diferenciación entre ellas; 2) las relaciones de cooperación o conflicto entre los participantes; y, 3) las relaciones de poder entre las principales unidades. “Mayores desplazamientos en cualquiera de estos componentes podrían normalmente requerir una redefinición del complejo”. (Buzán et lat 1998:13)



Una región actúa como un complejo de seguridad cuando los estados comparten amenazas que no pueden ser enfrentadas individualmente; como regímenes de seguridad, cuando existe la percepción de la amenaza de un Estado a otro, pero buscan reducir el riesgo de un conflicto armado; como una comunidad de seguridad pluralística, cuando no existen contradicciones entre los intereses y objetivos de varios países y no se ven unos a otros como una amenaza; y, en condiciones asimétricas (*overlay*), cuando la presencia directa o indirecta de una o varias potencias externas a la región, impide la construcción de un proyecto de seguridad cooperativa e impone al interés de todos su interés nacional y su agenda de seguridad. (Restrepo Gabriel, 2006, 151)

### Escuela de París

Una de las críticas a la escuela de Copenhague se refiere a que su conceptualización de securitización omite las rutinas burocráticas y la participación de agentes profesionales de la seguridad en prácticas que son continuas y no excepcionales (Buzán et al 2009: 237). Esta omisión se corrige en la Escuela de París, con un enfoque sociológico fundamentado en las teorías de Michael Foucault y Pierre Bourdieu. Como otras escuelas críticas de la seguridad, abandona la visión tradicional centrada en el Estado y la acción político - militar, para enfocarse en la competencia entre grupos de profesionales por categorizar las amenazas, prioridades y formas de enfrentarlas. “La idea de seguridad se configuraría de esta forma como una técnica de gobierno en cuya definición estarían implicados los profesionales de seguridad que, en contra de concepciones excepcionalistas, definirían la seguridad a través de la normalidad de sus prácticas rutinarias y la imposición de sus propias definiciones de peligro y amenazas...” (Estevés Rodríguez Jorge, 2018:3).

Las agencias socavarían la distinción entre seguridad interna y externa y entre las misiones policiales y militares, mediante la utilización de las nociones de riesgo e incertidumbre, en reemplazo de las amenazas claramente identificables. Del estudio de las redes de terrorismo, crimen organizado junto al fenómeno de la migración deducen que estos temas son conectados en las estrategias operacionales, la colaboración internacional y “... prácticas cotidianas de cuerpos militares, policiales o de la floreciente industria privada de seguridad” (Bigo, 2013:119).

Esta escuela toma tres conceptos fundamentales de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu: campo social, capital simbólico y *habitus*. “El campo es una red de relaciones objetivas (de dominación o subordinación, de complementariedad o antagonismo, etc.) entre posiciones” Las posiciones sociales se definen por las relaciones autoridad/subordinación, rico/ pobre, hombre/ mujer, famoso/desconocido, etc” (Bourdieu Pierre,

1995:384) La lucha es por un capital simbólico, que otorga legitimidad, prestigio y autoridad (en campos laboral, científico, deportivo, etc.); los agentes actúan mediante alianzas o rupturas y ocupan posiciones conforme a la estructura social en que se desempeñan. En cada campo se encuentran presentes y actúan instituciones y reglas de juego que regulan la competencia.

‘*Habitus*’ es la forma como los agentes participan desde los espacios objetivos y subjetivos; mediando entre la estructura objetiva del campo de la estructura social y lo subjetivo del agente. Es un modo de acción y pensamiento originados en la posición que ocupa un agente dentro de un campo, que se modifica con cada situación que se vive. Este comportamiento otorga márgenes de maniobra al sujeto que aprende las reglas de juego y las internaliza en su subjetividad. Aprende socialmente cuales son las acciones que se pueden esperar o permitir dentro de este campo. Los agentes no son pasivos, pueden cuestionar la estructura, modificarla o transformarla. La trayectoria social es la manera singular como los agentes recorren el espacio social.

Sobre la base de esta teoría, la escuela de París tiene un enfoque relacional, toda vez que en el tema de la seguridad interactúan y compiten múltiples actores en un campo social delimitado, con discursos relacionados a un contexto específico, considerando la audiencia y las relaciones de poder que inciden en los procesos de securitización. La competencia, en este caso se centra en lograr la autoridad y capacidad de establecer estrategias discursivas adecuadas a los intereses de los agentes.

### Escuela de Gales

Deriva sus análisis, como en los casos anteriores de la escuela de Frankfurt y llega a la conclusión de que la razón de ser de la seguridad debe enfocarse en la emancipación del individuo, toda vez que ni el poder ni el orden han sido capaces de garantizar la seguridad entendida en términos de bienestar y ausencia de dominación. Critica, por lo tanto, la visión de seguridad limitada al orden estatal y la preservación del *statu quo* que ha sido instrumentalizado a lo largo de la historia para reprimir las posibilidades emancipadoras. “De este modo, el hecho de concebir de manera amplia y compleja lo que implica la seguridad y de incluir nuevas amenazas, como pudiera ser la pobreza o la exclusión social, podría ser un elemento para cambiar ciertas realidades. Como es obvio por lo dicho, este enfoque contiene una importante carga normativa, pretendiendo elaborar una teoría prescriptiva que incida sobre la realidad empírica con una finalidad emancipadora, aunque no acaben explicitando ni cómo aplicarlo sobre la realidad ni en qué medida cabe la posibilidad de emanciparse sin incurrir en nuevas formas de dominación sobre ‘otros’ (De la Flor, José Luis, 2012).

Esta escuela se inscribe en el pensamiento posestructuralista, orientado a la identidad, que argumenta la construcción de 'el otro', como amenaza, tradicionalmente orientada no solamente hacia otros estados o alianzas, sino también contra 'el otro' interno, identificado con criterios, étnicos, raciales, de clases sociales, género o localidades (Buzán Et.al.,143).

### **Seguridad Transcivilizacional**

Nayef R.F. Al-Rodhan, a la luz de los cambios que ha experimentado la humanidad con motivo de la globalización, plantea un principio de complementariedad, basado en la aplicación de la justicia en todos los niveles, el multilateralismo y la multidimensionalidad. En este principio se incluye la seguridad humana, ambiental, estatal, transnacional, transcultural y transcivilizacional; Su propuesta va más allá del ya complejo tema de la seguridad para plantear un paradigma nuevo en las relaciones internacionales al que denomina realismo simbiótico según la cual, la cooperación entre estados da como resultado una relación ganar-ganar y la sinergia transcivilizacional, resultado del respeto mutuo, el multiculturalismo, el cosmopolitanismo hace posible la justicia global, la seguridad y prosperidad.

Para el citado autor, un nuevo paradigma de las relaciones internacionales, el realismo simbiótico, supera los contenidos del realismo estado-centrista y plantea que la sinergia debería ser el principio orientador en la búsqueda de mejores maneras de manejar sociedades culturalmente pluralistas y las relaciones entre civilizaciones. A través de la sinergia transcivilizacional, las entidades pueden lograr más de lo que podrían hacerlo individualmente (Nayef R.F. Al-Rodhan, 2008).

Esta propuesta tiene mucho sentido en un mundo en el cual los nuevos contextos complejos, difusos e inestables, exige que los Estados, por poderosos que sean, deban sumar esfuerzos para su seguridad. Si la amenaza es transnacional, las respuestas deben tener la misma connotación.

### **Nuevos enfoques en Ecuador**

Un tema muy mal desarrollado en la constitución de 2008 es el de la seguridad. Se utiliza los términos de manera poco cuidadosa, en algunos casos contradictoria y vacía de significado, como en el caso de seguridad integral, seguridad humana, protección interna, orden público y seguridad ciudadana; se comete, además, el insólito error de disponer que la seguridad sea una competencia exclusiva del 'Estado central' (¿?), cuando ésta les corresponde a todas las funciones del Estado, a todos los niveles de gobierno y a la sociedad en general.

El Artículo 3 establece como deberes primordiales del Estado la garantía y defensa de la soberanía nacional; y el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral; en el Artículo 83 se instituye, entre los deberes

y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, la colaboración en el mantenimiento de la paz y de la seguridad; en el Artículo 147 se determina, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, velar por el mantenimiento de la soberanía y la independencia del Estado, el orden interno, la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional; el Artículo 158 califica a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; las primeras con la misión fundamental de defender la soberanía e integridad territorial; la segunda, a cargo de la protección interna y el mantenimiento del orden público.

En el Artículo 340, que norma el sistema de inclusión y equidad social aparece el término de seguridad humana como parte de un listado heterogéneo, para finalmente, en el Artículo 393, establecer la garantía del Estado sobre la seguridad humana, aunque el texto constitucional no coincide con el nuevo paradigma de las Naciones Unidas. Finalmente, el Artículo 389 se refiere a la gestión de riesgos y manda que ésta es responsabilidad de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, bajo la rectoría del 'Estado' a través del organismo técnico establecido en la ley.

### **Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa 2008**

El equipo de gobierno del presidente Rafael Correa, en el área de seguridad, llegó cargado de prejuicios y animosidades en contra de la Doctrina de Seguridad Nacional. Sus asesores nacionales (ex miembros de movimientos subversivos) y extranjeros (llegados de países con horribles experiencias de represión militar y policial), desarmaron el sistema de seguridad existente sin poderlo reemplazar por nada mejor y, más bien, afectando a su eficiencia.

En el año 2008, bajo la dirección del ministro coordinador de seguridad Gustavo Larrea, se publicó el documento 'Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa', para armonizar la política con las normas constitucionales y legales. En este documento se encuentra definida la Seguridad Integral, como:

... el conjunto de acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur- Sur y la seguridad global.

Este documento reconoce que las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a lo largo de la historia difirieron de los viejos conceptos de la mayoría de los países latinoamericanos. Destaca los principales aportes a las transformaciones sociales de hechos como la Revolución Juliana (66-67) y reconoce su dedicación a la defensa del territorio y soberanía del país en un “esquema altamente nacionalista” (70)

La ‘nueva’ política de seguridad se encuentra sustentada en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia. Una “seguridad soberana” en todos los ámbitos de la política (95), La seguridad corresponde al Estado y la Sociedad Civil, tiene una visión integral y un enfoque multidimensional, orientada en lo interno a defender los derechos del ‘buen vivir’ de las personas y en lo internacional a la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, especialmente en relaciones Sur-Sur, para alcanzar la seguridad global (23).

Por primera vez, en esta ocasión, se asume el concepto de ‘Objetos Referentes’, señalando al individuo como el objetivo sobre el cual se debe edificar toda política encaminada a buscar el desarrollo social, económico y político de la nación, y como el punto central de referencia para la política exterior del país; la sociedad, en un marco de libertad, equidad y democracia; el Estado legítimamente dirigido por el Gobierno Nacional, fruto de la elección soberana, democrática y participativa; y, el Medio Ambiente”. La Política general asume: “Garantizar la seguridad interna y externa con un enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respete los derechos humanos, se promueva la paz, la libre determinación de los pueblos y la seguridad humana”. (111)

#### **Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2014**

La animadversión mayor del gobierno del economista Rafael Correa a las políticas de seguridad de gobiernos anteriores, se hizo evidente - algo insólito - cuando el vicealmirante Homero Arellano Lascano fue designado Ministro Coordinador de Seguridad. En el Plan Nacional de Seguridad, publicado en 2011, el Ministro, oficial de alto grado de la Armada, nacional afirma:

En la guerra antsubversiva se privilegiaron las labores de inteligencia, se crearon, entonces, estamentos similares a los norteamericanos; se militarizaron y policializaron los servicios de inteligencia, legitimando la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y desaparición como métodos válidos de esta guerra anti-subversiva. Las consecuencias de este proceso fueron violaciones de los Derechos Humanos, la desprofesionalización militar y la politización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en defensa de intereses de los grupos de poder. (12-13).

Los enemigos de las Fuerzas Armadas que las han acusado de cometer delitos de lesa humanidad dirán, aunque sin razón: ‘a confesión de parte, relevo de prueba’.

En este plan, la seguridad integral abarca cinco campos: 1) relaciones internacionales y defensa, 2) democracia y gobernabilidad, 3) justicia social y desarrollo humano, 4) ambiente y gestión de riesgos, 5) ciencia y tecnología, y 6) justicia y seguridad ciudadana.

Relaciones internacionales y defensa tiene como líneas estratégicas: paz, soberanía, integridad territorial, política exterior y recursos estratégicos; democracia y gobernabilidad: régimen democrático, construcción de institucionalidad y participación; justicia social y desarrollo humano: paz y desarrollo, infraestructura, población de frontera, recursos naturales, asistencia humanitaria y soberanía; ambiental y gestión de riesgos es transversal a todas las áreas: derechos de la naturaleza, soberanía alimentaria, prevención, mitigación, reparación y propuesta; científico y tecnológico: investigación, especialización del talento humano, industria de la defensa; justicia y seguridad ciudadana: justicia oportuna, paz social, derechos humanos, libre de violencia, disminución de la delincuencia y seguridad vial. (17-23)

Objetivos de seguridad: 1) Prevenir, combatir, controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad, 2) Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la convivencia pacífica y contribuir al desarrollo, 3) Mejorar la calidad de vida de la población, especialmente en fronteras y zonas de alta peligrosidad, 4) Reducir la vulnerabilidad de las personas, colectividad y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o antrópicos, 5) Impulsar la investigación científica y la tecnología para la seguridad, 6) Profundizar la democracia para la seguridad y la convivencia pacífica. De estos objetivos se desprenden políticas y estrategias, de manera sistemática y coherente.

#### **Plan de Seguridad Integral y Agendas 2014-2017**

Con el vicealmirante Arellano todavía como ministro, se publicó el Plan de Seguridad Integral y Agendas 2014-2017. En el prólogo se celebra los grandes logros alcanzados en el gobierno de la Revolución ciudadana: “Ecuador confirma una nueva forma de hacer política pública... –sin escatimar voluntades– todas las energías y recursos del Estado para sembrar la paz, la equidad, la seguridad, el bienestar colectivo y lograr el Buen Vivir. El Gobierno de la Revolución Ciudadana, prioriza e invierte en seguridad, en términos de cantidad y calidad, lo que nadie hizo en toda la historia nacional. Desterrar del imaginario tradicional que la seguridad es un asunto castrense y del cuerpo policial deviene en auténtica transformación socio-cultural y cambio volitivo de mentalidad. El Ecuador

ostenta una institucionalidad pública fortalecida y visible en donde antes ni siquiera existía. Impulsamos una planificación nacional, prospectiva y rigurosa de la seguridad. ¡La seguridad dejó de improvisarse en el Ecuador! (8-9)

Se asegura, y con mucha razón, que desde el Ministerio Coordinador de Seguridad se logra por primera vez una articulación rigurosa de los tres niveles de planificación: macro El Plan Nacional del Buen Vivir, a cargo de la SENPLADES; meso, intersectorial y sectorial; y, micro, nivel institucional (17)

El plan se apoya en tres orientaciones: la Doctrina de Seguridad Nacional, la Seguridad Humana (ONU), y la Seguridad multidimensional (OEA). La integralidad del concepto de seguridad se ve reflejada en los cinco ámbitos que se interconectan entre sí y enmarcan su accionar: Defensa y Relaciones Internacionales, Seguridad Ciudadana y Justicia, Gestión de Riesgos y Ambiente, Soberanía Tecnológica y Ciencia, e Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático. Termina el Plan estableciendo para cada uno de ellos, de forma sistemática, la problemática; oportunidad y política sectorial; estrategias, planes, proyectos macro, actividades y metas.(25)

Lo original de este documento es el tratamiento que se da al tema de la soberanía, ampliando sus campos (energética, alimentaria), apoyado en el criterio de que: “Las acciones encaminadas a la procura de una seguridad integral deben ser “...multisectoriales, integrales, específicas para cada contexto, y orientadas a la prevención” (ONU, 2009: 13) (24)

Debe reconocerse que, al margen de veleidades políticas, que los dos planes elaborados en la administración del vicealmirante Homero Arellano se trabajaron con gran rigor académico y utilizando herramientas metodológicas universales, con mucha precisión y esmero.

#### **Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030**

El Plan aprobado en el gobierno del licenciado Lenin Moreno se encuentra alineado con los acuerdos adoptados en Bridgetown 2002 y México 2003, pero desde un enfoque más bien reduccionista.

“La visión política del Estado ecuatoriano se enfoca en tres ejes estratégicos para la construcción de la concepción de seguridad: primero, aquella vinculada a la defensa del Estado, que tiene una perspectiva nacional y abarca la soberanía e integridad territorial; segundo, generada desde una idea ampliada y multidimensional, que engloba además de la defensa, la seguridad pública; y, tercero, el ámbito de seguridad frente a riesgos ambientales y antrópicos” (33). 1) La defensa frente a amenazas externas y nuevas amenazas interestatales “... que es materia de la seguridad nacional”(¿?); 2)

“seguridad pública que es responsabilidad del gobierno que abarca la seguridad ciudadana y el orden público”; y 3) la seguridad de las personas frente a los riesgos naturales y antrópicos. (35). Con este criterio se pone en el mismo nivel a la seguridad nacional, la seguridad pública y la gestión de riesgos, como si las dos últimas no fuesen parte de la primera.

La nueva política de seguridad no tiene la coherencia requerida con la norma constitucional que enfatiza en el concepto de ‘seguridad integral’ en el Artículo 3: “Son deberes primordiales del Estado: Garantizar y defender la soberanía nacional; Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. Y del Artículo 158 que manda: “La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”. Es evidente que se crea un nuevo concepto, el de seguridad pública y que, de manera arbitraria se incluye en ella a la seguridad ciudadana.

A continuación, se detallan como aspectos claves (¿Políticas?) de la seguridad: Identificar las propias prioridades nacionales de seguridad y definir estrategias, planes y acciones; reafirmar la protección de la persona humana y el medioambiente; reiterar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; fortalecer la democracia representativa, que es una condición indefectible para la estabilidad, la paz y el desarrollo; reconocer que las amenazas tradicionales a la seguridad siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta para enfrentar amenazas contemporáneas; enfatizar la importancia de que las controversias internacionales potencialicen los medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional ni la justicia; reconocer que muchas de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza transnacional y requieren una adecuada cooperación; asentar que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad; afirmar el fuerte compromiso con la resolución pacífica de los conflictos; buscar relaciones positivas, constructivas e integrales con otros Estados; reconocer las amenazas y riesgos naturales o creados por el ser humano; y, enfrentar las amenazas criminales transnacionales (37-39). La mayoría de estos conceptos se recogen de la Declaración de la OEA, México 2003.

El concepto de seguridad integral es considerado para armonizar el Plan con la Ley de Seguridad Pública y del Estado y dispone a todos los ministerios estructurar y desarrollar su plan específico, pero no se entiende que plan de jerarquía superior debe derivarse el de cada ministerio.

A continuación, luego de enumerar la multiplicidad de amenazas y riesgos, asegura que la seguridad pública está asociada a la función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado". Esta aseveración pone en duda la conformación del Estado del que es parte la población y expresa una idea peligrosa, en cuanto a que sea deber del Estado el control de la sociedad.

En el numeral 4, Marco normativo, 4.1 Marco institucional, el texto parecería acercarse al concepto de 'objetos referentes' de la Escuela de Copenhague: "En el contexto de la concepción actual de seguridad, la cual considera tres ejes claramente definidos: el Estado, el individuo y el medioambiente, surge la necesidad de disponer una estructura que responda adecuadamente a los retos que la multidimensionalidad de la seguridad le impone al Estado ecuatoriano" (56).

Un tema que merece especial atención y debate es el del concepto de seguridad pública y el arbitrio de incluir como parte de su ámbito de acción a la seguridad ciudadana, saliéndose de la norma constitucional, peor todavía si se la define como: "proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la protección eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona..." (36)

Con la visión segmentada de la seguridad orientada a tres ejes se crea un Gabinete Estratégico, "... entendido como un espacio para la dirección estratégica del Gobierno, y es por definición el máximo nivel de asesoramiento para la toma de decisiones". Esta creación y definición harían innecesaria o superflua la existencia del Consejo de Seguridad. (56)

Con el mismo espíritu se crea el Gabinete Sectorial de Seguridad, responsable de convocar a la participación "tanto de sus miembros plenos, cuanto de los miembros transversales, así como también de manera permanente u ocasional de otras instituciones públicas que no pertenezcan al Gabinete Sectorial, todo esto con el objetivo de ejecutar principalmente las siguientes actividades:

- a. Análisis crítico y continuo de la política pública existente en torno a los temas de seguridad y defensa, y un replanteamiento permanente de los desafíos que en esta materia proponen los escenarios presente y prospectivo.
- b. Plantear una concepción estratégica enfocada en ejercer un control efectivo sobre todas aquellas amenazas o riesgos potenciales que atenten contra el Estado, contra la seguridad pública y/o contra el medioambiente.

- c. Armonizar las capacidades propias de cada uno de los órganos de seguridad e instituciones involucradas para la materialización de estrategias y acciones estratégicas que permitan racionalizar y potencializar los efectos esperados sobre las amenazas y riesgos antes identificados. (56)

Para cumplir con este cometido, el Gabinete Sectorial de Seguridad tiene la responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de Seguridad integral 2019- 2030, alineándolo bajo la visión y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo-Toda una vida. También en este caso es notable una incongruencia porque el referido plan es de corto plazo, para el gobierno actual y no puede sostener a un plan con horizonte al 2030. Vale, sin embargo, señalar, una aclaración, aunque también ambigua, sobre la posibilidad de "... adaptarse a los cambios que se produjeran estructuralmente en el Estado". Finalmente, en el campo de la metodología de planificación preocupa que se establezca el método de 'planificación inversa' que nada tiene que ver con la planificación prospectiva propia de la seguridad nacional.

#### 4. Conclusiones

Es loable el esfuerzo realizado en todos los gobiernos para planificar la seguridad nacional, pero no convenientes los cambios conceptuales y teóricos que se observa. En una década se han presentado varios planes, todos diferentes, cuando en países con una larga tradición democrática, a pesar del cambio de partidos en el gobierno, existe una notable estabilidad y las reformas se recogen como modificaciones, sin alterar el sentido y contenido de la planificación que, al ser estratégica, implica estabilidad (no continuismo).

El Ecuador tuvo un muy buen sistema de seguridad (realmente nacional), comprobado en dos conflictos internacionales y varios internos y fue un adelantado en el tema de los objetos referentes. Los cambios ocasionados por prejuicios ideológicos o veleidades teóricas han ocasionado un gran daño al pueblo ecuatoriano, como es evidente por los resultados que observamos de un país inseguro, en el que mafias y carteles operan con gran libertad de acción y, en muchos casos, impunidad; la moral pública se ha deteriorado a límites impensables; las instituciones se han debilitado; y, la conducción política ha perdido confianza y credibilidad. Esta situación vuelve indispensable que se inicie la construcción, de manera democrática y participativa, de una doctrina, acorde con la realidad nacional, los compromisos internacionales y a los adelantos de la ciencia política en esta compleja materia.

## REFERENCIAS

- [4] AL-RODHAN Nayef R.F, (2008), *The Three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World*. Berlín.LIT
- [5] ARTEAGA Félix, (2018) Comentario Elcano, [www.realinstitutoelcano.org > wps > portal >](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal)
- [6] BIGO, Didier (2006) "Protection. Security, territory and population" en HUYSMANS, Jef; DOBSON, Andrew; PROKHVNIK, Raia (eds.) *The Politics of Protection. Sites of insecurity and political agency*. New York: Routledge
- [7] BORDIEU Pierre (1995), *Las Reglas del Arte: Génesis y estructura del campo literario*, Ed. Anagrama, Barcelona
- [8] BUZAN Barry, HANSEN Lene (2009), *The evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, New York
- [9] BUZAN Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde,(1998) *Security A new framework for analisis* LYNNE RIENNER PUBLISHER, USA
- [10] BUZAN Barry, (2008) *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 9 Octubre 2008, UAM-GERI ISSN 1699 – 3950
- [11] CASTAÑEDA Jorge (1994), *La Utopía desarmada Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda latinoamericana*, TM Editores, Bogotá
- [12] CALLONI Stella (1999), *Los años del Lobo Operación Cóndor*, Ed. Continente, Buenos Aires,
- [13] DE LA FLOR, José Luis (2012). "Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres Escuelas Europeas de Relaciones Internacionales; Aberystwyth, Copenhague y París."
- [14] DEUDEY Daniel (1998) *Geopolítica y Cambio en New Thinking In International Relations Theory*, Ed. Por Michael W. Doyle y John Ikenberry, Westview Press, Washington
- [15] ESTÉVEZ Rodríguez Jorge (2018) *Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. 20 Septiembre, Sevilla Universidad Autónoma de Madrid
- [16] GUZMÁN Martínez Víctor (2013) *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa* Nº 2, dic.
- [17] LENÍN, Vladimir (1973), *El Estado y la Revolución*, Ed. Juan Grijalvo, México
- [18] LUKE, Tymoti, (2003) *The discipline of Security Studies and the Codes of Containment*, en *The Geopolitics Reader*, Ed. Paul Rutledge, Gerard Toal, Simon Dadby
- [19] MARX Carlos y ENGELS Federico, (1974) *Manifiesto Comunista*, Ed. Pluma Buenos Aires
- [20] MÉNDEZ José Luis (2007) *Bajo las Alas del Cóndor*, Cartago ediciones
- [21] MONCAYO Edgardo (2003) *Geografía Económica de la Comunidad Andina*, Lima
- [22] OROZCO RESTREPO Gabriel Antonio (2006) *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de Seguridad*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 20. No.1, Universidad Autónoma de Madrid
- [23] PNUD, *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994*, Publicado por Oxford University Press
- [24] RAMONET Ignacio (2002), *GUERRAS DEL SIGLO XXI*, Ed. Mondaroni, Barcelona
- [25] REATO Ceferino (2012) *Disposición final*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2012
- [26] RESTREPO OROSCO Alberto Gabriel 2005, *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20 No.1, pp. 141 162, FLACSO.
- [27] ROTHWELL Matthew, (2009) *INFLUENCIA DE LA REVOLUCIÓN CHINA EN AMÉRICA LATINA: MÉXICO, PERÚ Y BOLIVIA*. [http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/fdc/v4n9/a03\\_v4n9.pdf](http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/fdc/v4n9/a03_v4n9.pdf)
- [28] SAMPER Ernesto (2004), *El Salto Global*, Editorial Taurus, Colombia
- [29] STRANGE Susan, (2003) *La Retirada del Estado*, Icaria Editorial, Intermón Oxfam, Barcelona
- [30] VERDES-MONTENEGRO Escáñez, (2015) *Securitización; Escuela de Copenhague; agendas de investigación, Relaciones Internacionales*, Número 29 Junio - Septiembre
- [31] VERDES-MONTENEGRO Escáñez, (2013) *La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad*, Universidad Complutense de Madrid, [https://aecpa.es > files > view > pdf > congress-papers](https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers)
- [32] SECRETARÍA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, 1993 *Acción Política, Doctrina y Método*
- [33] *Ley de Seguridad Nacional 1979*
- [34] *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008*
- [35] *Agenda de Seguridad Interna y Externa 2009*
- [36] *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2014*
- [37] *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*
- [38] *Plan de Seguridad Nacional 2019-2030*

# VIOLENCIA, CONFLICTO, MIEDO E INSEGURIDAD

## SECUESTRO Y ASESINATO DEL EQUIPO PERIODÍSTICO DEL DIARIO EL COMERCIO, Y PROTESTAS Y PARALIZACIÓN DE OCTUBRE DE 2019

Dr. Lautaro Ojeda Segovia <sup>1</sup>

Renunciamos o rendimos nuestra libertad a cambio de garantizar la seguridad y mantener la prosperidad.  
(John Kampfner)

### RESUMEN

Consciente de la complejidad y profundidad tanto teórica como práctica respecto de las posibles consecuencias de dos acontecimientos contemporáneos: secuestro y asesinato del equipo periodístico del diario El Comercio y las protestas, ocurridas durante los primeros 11 días de octubre del 2019, con el miedo, violencia criminal, conflicto e inseguridad, intentaré incursionar en dicha problemática.

Este artículo se desarrolla en cinco momentos: 1. Teórico en el que intenta resumir los contenidos de los conceptos violencia, conflicto, miedo e inseguridad; 2. Narración de los hechos más destacados ocurridos en la frontera norte que terminó con el secuestro y muerte de los periodistas 3. Narrativa sucinta de los hechos de octubre, 2019; 4. Comentario de los Informes “provisionales” de la CIDH y en especial respecto de algunas conclusiones y recomendaciones; y 5. Interpretaciones y reflexiones finales. ¿Porque comenzar con los conceptos?, porque al ser una representación mental, intelectual de un objeto del mundo exterior o interior, permitiría comprender en este caso los dos acontecimientos objeto del presente análisis e interpretación, así como separar las características propias del objeto en cuestión para quedarnos con las esenciales. Perspectiva epistemológica cuestionada por Martí-Baró quien enuncia de manera sencilla el papel de los conceptos en los siguientes términos: Que no sean los conceptos los que convoquen a la realidad, sino la realidad la que busque a los conceptos; que no sean las teorías las que definan los problemas, sino que sean los problemas los que reclamen y por así decirlo, elijan su propia teorización (2003:17)

**Palabras claves:** Violencia, conflicto, miedo, inseguridad

### ABSTRACT

Aware of the complexity and depth, both theoretical and practical, regarding the possible consequences of two contemporary events: kidnapping and murder of the newspaper team of the newspaper El Comercio and the protests, which occurred during the first 11 days of October 2019, with fear, violence criminal, conflict and insecurity, I will try to venture into this problem. This article is developed in five moments: 1. Theoretical in which it tries to summarize the contents of the concepts violence, conflict, fear and insecurity; 2. Narration of the most notable events that occurred on the northern border that ended with the kidnapping and death of journalists. 3. Concise narrative of the events of October, 2019; 4. Commentary on the “provisional” reports of the IACHR, especially with regard to some conclusions and recommendations, and 5. Final interpretations and reflections. Why start with the concepts ?, because being a mental, intellectual representation of an object from the outside or inside world, it would allow us to understand in this case the two events that are the object of the present analysis and interpretation, as well as separating the characteristics of the object in question to keep the essentials. An epistemological perspective questioned by Martí-Baró who simply states the role of concepts in the following terms: That it is not the concepts that summon reality, but reality that seeks the concepts; that it is not theories that define the problems, but that the problems are the ones that demand and, so to speak, choose their own theorization (2003: 17)

**Keywords:** Violence, conflict, fear, insecurity

---

<sup>1</sup> lautarojeda@gmail.com

INVESTIGADOR INDEPENDIENTE



## 1. Violencia

La violencia se ha vuelto loca, supera todo tipo de racionalidad, sobrepasa y desborda todo alcance estratégico. (Edgar Morín)

Sin duda, uno de los síntomas más destacados del mundo contemporáneo es la violencia “ella se incrementa cada vez más, prolifera y se multiplica, bulle en el aire que respiramos y, aún sin realizarse, está presente como una amenaza que tiene nuestra existencia”.

El término violencia tiene muchas connotaciones, de allí que hablar de violencia supone referirse a algo cuyo sentido es ambiguo. lo que explica las dificultades de lograr consensos conceptuales que permita operar con una sola significación. Esta dificultad se complejiza aún más cuando se trata de fenómenos atribuibles a la violencia social, en razón principalmente de su invisibilidad y naturalización.

La violencia no solo es proteica, es decir que cambia de forma, de ideas y de aspectos. En la actualidad muta de visible a invisible, de real a virtual.

La violencia se halla omnipresente en la vida cotidiana, es decir que está presente en todas partes, espacios y dimensiones: política, económica, social, religiosa y cultural, de allí su ubicuidad.

El punto de partida para analizar el fenómeno de la violencia, apunta Ignacio Martín Baró, debe situarse en el reconocimiento de su complejidad. No solo hay múltiples formas de violencia, cualitativamente diferentes, sino que los mismos hechos tienen diversos niveles de significación y múltiples efectos históricos. Además, el carácter polimorfo de la violencia dificulta una definición consensuada ( )

Es fundamental destacar la capacidad de mutación y variación de las violencias, lo que complejiza su comprensión, puesto que no solo aparecen nuevas violencias, sino que las actuales se transforman e incrementan.

Entre las múltiples formas de violencia se destacan la violencia delictiva o criminal y la violencia social. La primera, gracias a su carácter mutante y camaleónico, ha logrado penetrar espacios y niveles públicos y privados antes impensados, característica que es objeto de morbo, ficción e imaginación que se expresa particularmente en el mundo de la producción literaria, filmica y mediática al punto de desafiar la imaginación y ficción y convertirse en un verdadero fantasma que asecha la vida cotidiana.

La violencia criminal es privilegiada en las estadísticas oficiales, pero además se ha constituido en el indicador estrella –tasa de seguridad- que pretende medir el grado de seguridad que vive un país.

La violencia social por su parte es producto de una relación social específica del conflicto, se manifiesta e incluye múltiples actitudes de insolidaridad e intolerancia.

Una característica sobresaliente de la violencia delictiva contemporánea, es su carácter mutante y multicausal, característica que entorpece su conocimiento y cuestiona, en buena medida, la vertiginosa obsolescencia conceptual y por cierto jurídica de la seguridad ciudadana.

## 2. Conflicto

El conflicto es inherente a toda sociedad. Está siempre presente de manera latente o manifiesta como expresión del propio dinamismo y diversidad social (Pasquino Gianfranco)

El conflicto es una de las formas posibles de interacción entre individuos, grupos u organizaciones y colectividades. Partimos del principio de que los conflictos no son en sí negativos, sino que son un medio de expresión de inconformidad, un medio de rechazo de mecanismos institucionales de violencia

En torno al concepto de conflicto existe multiplicidad de teorías y formas de interpretación. Pluralidad que permite agruparlas en tres grandes conjuntos:

- La que ve en cada grupo social, en cada sociedad, en cada organización una concepción de armonía y equilibrio. Consecuentemente la armonía y el equilibrio constituirían el estado normal. Esta concepción considera que todo cambio es una perturbación, ya que el equilibrio es la relación armónica entre los diversos componentes de la sociedad.
- El segundo conjunto conceptual plantea que en ninguna sociedad la armonía o el equilibrio son estados normales: por tanto, la desarmonía y el desequilibrio constituyen la norma. Es más, a través de los conflictos surgen cambios y se manifiestan mejoras. En suma, el cambio es vitalidad.
- En la posición intermedia se encuentran quienes se adhieren de una manera u otra, a la perspectiva funcionalista, que considera a los conflictos como algo fastidioso para el funcionamiento del sistema, en otros términos, como un trastorno o alteración de la normalidad.

Gianfranco Pasquino en el Diccionario de política -coordinado por Norberto Bobbio- enfatiza en que el conflicto es «una forma de interacción, entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamiento por el acceso a recursos escasos y su distribución».



Cuando un conflicto se desarrolla según las reglas aceptadas, confirmadas y observadas nos hallamos frente a su institucionalización

Las sociedades organizadas intentan enfriar el conflicto, canalizarlo dentro de las formas previsibles, sujetándolo a reglas precisas y explícitas, encerrándolo, o tal vez dirigiéndolo en el sentido deseado de un cambio potencial.

De ningún modo puede pensarse que todos los cambios derivados de los conflictos tengan un signo positivo, indiquen mejorías o produzcan una mayor adhesión a los valores de la libertad, de la justicia y de la igualdad. Y sin embargo donde los conflictos son suprimidos o desviados o no llegan a producirse, la sociedad se estanca y languidece, siendo inevitable su decadencia.

Norberto Bobbio destaca que existe acuerdo sobre el hecho de que el conflicto es «una forma de interacción, entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamiento por el acceso a recursos escasos y su distribución»

Si se parte del principio de que los conflictos no son en sí negativos, sino que son un medio de expresión de inconformidad, un medio de rechazo de mecanismos institucionales de violencia, es esencial que el Estado cree, fortalezca instancias y mecanismos de procesamiento de tales conflictos.

Los conflictos sociales no son en sí negativos, encierran un potencial de transformación, son a la vez un medio de expresión de inconformidad, de rechazo de mecanismos institucionales de violencia.

La capacidad de procesamiento y de mediación del conflicto social se define en buena medida por la capacidad del Estado y de su institucionalidad de gestionarlo, sino también por la forma que tiene de interpretarlo y abordarlo.

La política y los actores sociales se hacen y rehacen de forma constante en el conflicto, y éste se alimenta de relaciones desiguales de poder, reales e históricas. 12)

Hay que tener presente que la política, en buena medida se hace y rehace a partir de los conflictos, lo que destaca la importancia de los consensos y pactos políticos

### 3. Miedo

Miedo es el nombre que damos a nuestra incertidumbre, a nuestra ignorancia respecto a las amenazas. Está en la raíz del poder, le es funcional e incluso necesario. (Zigmunt Bauman)

La historia política universal es testigo de la utilización del miedo, que crea o reproduce fantasmas transmitidos

o creados por la familia, el sistema escolar, el sistema político, las religiones y otras instituciones sociales, políticas culturales y económicas.

En el ámbito político el miedo desempeña el papel de intimidación interna, a través de la aplicación de sanciones o amenazas para asegurarse conservar o aumentar el poder a expensas de otros. Miedo que se expresa en sumisión, obediencia ciega y por cierto en el esbirrismo, es decir de cumplir las **instrucciones** que dicta una **autoridad**.

La historia enseña que el hombre no es capaz de soportar indefinidamente el miedo, especialmente cuando éste es abusivo, pero a la vez que más tarde que nunca los dominados deciden rebelarse, protestar a pesar de las amenazas y castigos que está dispuesto a afrontarlos.

En este punto hay que recordar las recomendaciones que Maquiavelo formulaba al Príncipe en el sentido de la necesidad de utilizar el temor para gobernar. Así como las palabras de Hitler quien afirmaba que el mundo solo puede gobernarse con el miedo.

Hobbes afirmaba que la “principal responsabilidad del Estado era enseñar al pueblo a temer ciertas cosas y a borrar solo en función de los miedos”. Enseñanza que opera “a través de una combinación de leyes, élites e instituciones -como las iglesias y las escuelas- para transmitir una doctrina de obediencia por el miedo” (Corey Robin, 2009:26)

Por su parte Aron Gandhi, nieto de Mahatma Gandhi expresa: “hemos encontrado que la forma más fácil de controlar a la gente es a través del miedo y entre más miedo puedas infundir en la gente, más control puedes tener”.

Todas las instituciones que han tenido y tienen el poder utilizan el miedo para conseguir sus objetivos: instituciones religiosas con el pecado, políticas con el delito, educativas con el saber, económicas con el trabajo.

Qué pasa preguntaba el filósofo holandés Baruch Spinoza cuando el pueblo pierde el miedo a la autoridad el advirtió que “es terrible que el pueblo pierda el miedo”. ¿Cuáles son las posibles consecuencias de la pérdida de miedo político? ¿Qué pasa cuando el temor deja de desempeñar el papel de intimidación y dominación? Las respuestas a estos interrogantes son múltiples y poco predecibles. Una de ellas plantea que una de las formas de enfrentar el miedo, es a través del conocimiento de su origen, de su estructura, de los mecanismos y formas de dominación y manipulación, del develamiento de su estructura, así como de las condiciones y mecanismos de generación y difusión del miedo político.

Uno de los posibles efectos del conocimiento de la naturaleza del miedo, es la crisis que lleva a pensar y actuar como que el diferente, el extraño, el pobre y por cierto en el extranjero todos ellos o son objeto de sospecha, puesto que en su condición puede ocultarse el mal.

#### 4. Inseguridad

El discurso de la inseguridad abre la puerta a la pérdida de libertades, a la adopción de un conjunto de medidas represivas que pretenden enfrentarla.

(John Kampfner)

La seguridad se halla estrechamente vinculada al miedo, temor, abandono, indefensión, desestructuración social y a la desinstitucionalización

El concepto de seguridad ha ido variando de acuerdo con el entorno político de cada país, de ahí su ambigüedad.

El contenido y alcance del concepto de seguridad está cargado de múltiples connotaciones e interpretaciones. El tratamiento tradicional la limitó a la delincuencia y más concretamente a la criminalidad.

La seguridad nacional ha sido utilizada para designar la defensa militar para enfrentar la inestabilidad del capitalismo, la capacidad destructora, de los armamentos nucleares y de las amenazas de revolución.

La concepción tradicional de seguridad nacional equiparaba la seguridad del Estado con la de la sociedad. Planteaba que el principal enemigo del Estado era el comunismo, actualmente sustituido por nuevos enemigos internos y externos: terroristas, subversivos, crimen organizado, narcotráfico, populismos.

Sobre la seguridad especialmente ciudadana es posible constatar un doble discurso y práctica: por un lado, el discurso de la seguridad ciudadana concebida como un derecho y vinculada con los derechos, y simultáneamente un discurso de intervención de mano dura, de endurecimiento de penas dirigido especialmente hacia la criminalidad.

Discursos acompañados de un conjunto de programas y acciones de carácter sectorial o centrado en algunos factores contribuyentes al desarrollo y crecimiento de la violencia y delincuencia, como el control de las cachinerías, de las invasiones de tierras, la eliminación de talleres de fabricación de armas de fuego y la adopción y desarrollo de un conjunto de tecnologías de vigilancia y control tales como cámaras de vigilancia.

La sensación de inseguridad no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a la población

El discurso de la inseguridad abre la puerta a la pérdida de libertades, a la adopción de un conjunto de medidas que pretenden enfrentar a la delincuencia, como “tolerancia cero”, “teoría de ventanas rotas”, instauración de la “mano dura”, de endurecimiento de penas, la aplicación de la ley del Talión “ojo por ojo, diente por diente”, la defensa personal y colectiva con armas, el aumento de armas del número de policías y de jueces penales.

La obsesión por la seguridad no se fundamenta única y necesariamente en las estadísticas respecto del número de asesinatos, robos y suicidios; si en la sensación de desasosiego, miedo y temor de la mayoría de los habitantes que percibe la realidad.

### III

Narración de los hechos más destacados ocurridos en la frontera norte que terminó con el secuestro y muerte de los periodistas abril y marzo de 2018, encadenados y abrazados entre sí.

“Los peligros pueden ser de tres clases: aquellos que atemorizan al cuerpo y a las propiedades de las personas; los que tienen una naturaleza más general y afectan la duración y fiabilidad del orden social, del que depende la seguridad del medio de vida (renta, empleo) o la supervivencia; y, finalmente, los peligros que amenazan en lugar de la persona en el mundo”. Cito el trabajo académico “Miedos Poder y Seguridad”, para introducir lo que Ecuador vivía entre inicios de 2018 y fines de 2019: la suma de todos los peligros. El *súmmum* de todos los miedos.

Marzo de 2018: tres periodistas de Diario El Comercio, enviados desde Quito para cubrir la inédita espiral de violencia en la frontera con Colombia, fueron secuestrados. Los miembros del equipo periodístico fueron capturados por colaboradores del frente narco delictivo Oliver Sinesterra en la población ecuatoriana de Mataje.

El fotógrafo Paul Rivas, el periodista Javier Ortega y el conductor del vehículo Efraín Segarra integraban el grupo de relevo, que reemplazaría sus compañeros del diario, quienes ya habían recorrido las zonas de frontera los días anteriores, reportando las novedades en esa zona limítrofe.

La violencia había recrudecido a partir del 20 de marzo, luego de que un artefacto casero explotara, mientras una patrulla de infantes de marina recorría el poblado de Mataje, provocando la muerte de cuatro de ellos. Desde ese día, varios medios de comunicación nacionales enviaron reporteros que intentaron llegar a esa parroquia; la mayoría no logró pasar un retén policial al ingreso de esa población. Los enviados de El Comercio cruzaron ese punto la mañana del lunes 26 de marzo, y poco después habían sido interceptados por milicianos y colaboradores del

frente Sinisterra que los condujeron hacia el territorio de Colombia, en el cual se internaron.

Durante el cautiverio, las autoridades ecuatorianas informaron que mantenían una línea de negociación con los captores, a fin de lograr la liberación. Como requisito *sine qua non*, la demanda de los disidentes era un canje de prisioneros: los tres periodistas a cambio de tres colaboradores del frente Sinisterra, a la fecha detenidos en la cárcel de alta seguridad, en Latacunga. “Guacho”, nacido en Esmeraldas, menos de 30 años y líder de ese frente, no tuvo reparos en hacer llegar imágenes de los rehenes a los medios de prensa colombianos, para horrorizar a la opinión pública. Los tres aparecen en un video, que se conoció luego del lunes 2 de abril de 2018, encadenados y abrazados entre sí.

La negociación no progresó. Antes bien, una investigación periodística condensada en el libro “Rehenes”, determina que operaciones armadas precipitaron el trágico desenlace en territorio colombiano. Un día de abril, posiblemente un sábado, los tres fueron asesinados con disparos en medio de la selva. Solo dos meses más tarde sus restos fueron recuperados, habían sido enterrados en dos fosas rodeadas por explosivos en la inmensidad de la vegetación colombiana.

Los cuatro marinos y los tres miembros del equipo de prensa no fueron las únicas víctimas de esa organización, enquistada tanto en Ecuador como en Colombia. El soldado Wilson Ilaquiche fue capturado en la parroquia Tobar Donoso, en Carchi; y asesinado a tiros. Además, la pareja de comerciantes residentes en San Domingo de Los Tsáchilas, Óscar Villacis y Kathy Velasco, también fueron secuestrados y asesinados, brutalmente, con cortes en sus cuerpos que causaron una lenta agonía.

Hasta estos hechos el país no era consciente de la peligrosidad de las disidencias de las FARC. Tampoco se conocía que persona ecuatoriana, inclusive menores de edad integran organizaciones irregulares emparentadas con el crimen organizado. El común de los ciudadanos ignoraba el alcance de las actividades de los carteles de la droga sus relaciones con grupos alzados en armas. La arremetida violenta del frente Oliver Sinisterra tuvo en vilo ambos países durante varios meses de 2019.

(Narrativa sucinta de las movilizaciones de octubre, 2019)

En forma inmediata al anuncio de ciertas medidas económicas de parte del gobierno de Lenin Moreno se desarrollaron protestas, a nivel nacional, a partir del 2 de octubre hasta el 13 de octubre de 2019. Movilizaciones de toda índole, en contra de las medidas y el gobierno.

Tanto el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), y el Frente Popular (FP); que formaron la oposición al gobierno de Rafael Correa; así como la Federación de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros (FENACOTIP) y grupos vinculados al Movimiento Revolución Ciudadana (MRC) declararon su adhesión y respaldo a las protestas contra Lenin Moreno; donde el grupo de opositores de Rafael Correa no aceptaron ninguna vinculación con el grupo liderado por el expresidente.

Mientras sucedieron las protestas, con intervención de la policía, en el país se suscitaron actos delictivos, similares a los acontecidos el 30 de septiembre de 2010, y con esa justificación, el gobierno declaró el estado de excepción.

El 4 de octubre, la FENACOTIP abandono el paro. Mientras la CONAIE, FUT y FP continuaron con las marchas que se intensificaron en Quito mientras las fuerzas armadas comenzaban a resguardar la ciudad y el palacio de Carondelet, llegando en los últimos dos días al nivel de instaurarse el toque de queda total sobre la capital.

Finalmente, el día 13 de octubre la reunión entre la CONAIE y el gobierno, mediada por las Naciones Unidas (ONU), consiguió la derogatoria del decreto 883 sobre la eliminación del subsidio a la gasolina.

Durante los días del 2 al 13 del mes de octubre del 2019, el Ecuador vivió expresiones de violencia, delincuencia y vandalismo descomunales no imaginadas. Los hechos “sagrados” más destacados se presentan a continuación.

- 9 muertos (según el Ministerio de Gobierno) 8 -11 muertos (Defensoría del Pueblo), número de muertos resultado de la aplicación directa de la fuerza policial o a otras causas. A este propósito el Ministerio de Gobierno sostiene que los muertos “fueron accidentales”.
- 11 personas mutiladas, 1340 heridos (D del P), 1507 (Min Gobierno y Min Salud), 69 (CONAIE). 1152 detenidos, 148 policías heridos, y abuso sexual a mujeres. 208 miembros de la fuerza pública secuestrados, 57 ambulancias destruidas o dañadas. Incendio de la Contraloría, varias unidades de Policía Comunitaria quemadas especialmente en Quito. Varios centros de salud fuera de servicio. Numerosos patrulleros incendiados. 131 periodistas agredidos.
- Agresión y sabotaje a las instalaciones petroleras, en el que intervinieron alrededor de 6 mil personas (Diario Expreso-20-12-19:5). Ataque que, según declaración de Jaime Vargas ante la Comisión Investigadora de la Asamblea, el petróleo que “no se

fue a ningún lado puesto que pasó Guardadito los 11 días del paro nacional”.

- Ataque a otros objetivos estratégicos, como en Ambato y otros cantones de la Sierra central que fueron privados de agua potable.
- Asalto en Guayaquil y otras ciudades de antenas repetidoras.
- Ataque en Quito a las instalaciones de Teleamazonas; invasión a las instalaciones del diario El Comercio.
- Incendio a una parte del edificio de la Contraloría - en el que se depositaban documentos relacionados con procesos de corrupción gubernamental perpetrados durante el gobierno del expresidente Correa
- Según fuentes gubernamentales en un solo día de protestas, concretamente el 12 de octubre, circularon en las redes sociales 3.600 noticias falsas, se hablaba, por ejemplo, de “varios asesinatos cometidos por la Policía”, de “francotiradores disparando contra la multitud desde terrazas”, de “incursiones militares en predios universitarios”. Por su parte legisladores correistas tuiteaban en el sentido de la existencia de una “masacre en Quito”.
- Según la Gerente del Banco Central Verónica Arto la las pérdidas por el paro de octubre ascienden a \$ 821 millones
- La Asamblea Nacional encargada de investigar estos hechos optó por dejar librados al juego de versiones y posteriormente por emitir un cuestionado informe.

El 12 de diciembre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el Informe Final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) del monitoreo y encauzamiento de las investigaciones realizadas por las fiscalías de Ecuador y Colombia sobre los hechos que resultaron en el secuestro y asesinato de Javier, Paul Rivas y Efraín Segarra, integrantes del equipo periodístico del Diario “El Comercio”. de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

#### IV

Comentario del Informe de la CIDH sobre las protesta del 3 al 13 de octubre 2009

Luego de la invitación del Estado ecuatoriano a la CIDH con el objeto de observar, en el terreno, la situación de los derechos humanos en el país tras las protestas sociales registradas entre el 3 y el 13 de octubre de 2009, la CIDH visitó Ecuador entre el 28 y 30 de octubre del 2009, luego de esto emitió un informe en el que pidió investigar las violaciones a los derechos humanos para que exista reparación a las víctimas. Además, señaló que hubo una “reacción violenta” y un “uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes policiales y militares”.

El Estado ecuatoriano reaccionó frente a este Informe en especial respecto del supuesto uso excesivo de la fuerza, principalmente, en contra de integrantes de comunidades indígenas que se sumaron a las manifestaciones en Quito y en sus territorios ancestrales.

Para el cabal desarrollo de la visita la CIDH contó con todas las facilidades brindadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno y otras entidades del Poder Ejecutivo, así como con el valioso apoyo de la Defensoría del Pueblo.

Por otra parte, la Comisión también recibió información relativa a diversos tipos de afectaciones por acciones violentas sufridas por agentes del Estado que podrían constituir delitos, como el disparo de armas caseras y bombas incendiarias, el secuestro de más de 400 agentes de la fuerza pública –muchos de los cuales denunciaron haber sufrido malos tratos, como, por ejemplo, violencia sexual contra policías mujeres. Asimismo, apedreamiento de ambulancias y obstaculización a bomberos; agresión a comerciantes en medio de saqueos y vandalismo; desalojo violento de trabajadores para bloquear el trabajo de instalaciones industriales; bloqueos de carreteras en varias provincias del país que provocaron desabastecimiento de medicinas y alimentos a miles de personas; sabotaje del suministro de agua potable que dejó sin servicio a centros poblados; incendio de edificios públicos que pusieron en riesgo al vecindario; ataques a medios de comunicación como intento de incendiar una televisora y un diario mientras que había personas dentro de las instalaciones; y ataques a periodistas, entre otras.

La Comisión también recibió información sobre cuantiosos perjuicios económicos y materiales sufridos tanto por el Estado como por algunos de los sectores económicos productivos del país. Dentro de estos, pueden mencionarse daños a los medios de comunicación, cuarteles de la policía, una base militar y ambulancias, que sufrieron destrucción o daños como consecuencia de acciones violentas, saqueo e incendios deliberados. Según lo relatado, la Comisión tomó conocimiento de que estos hechos generaron situaciones de caos y zozobra a lo largo del país.

El Informe de la CIDH en el capítulo V contempla 31 conclusiones y recomendaciones, de entre ellas se destacan las siguientes:

- Al referirse al peritaje de seguridad para periodistas concluye que las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano fueron insuficientes para esta situación implica una evidente situación de riesgo extraordinario (N.99)
- Descartan la posibilidad de que los integrantes del grupo periodístico se condujeran libremente desde el territorio ecuatoriano (312)

- Planean que los Estados no reportan volúmenes de información derivadas de extracciones forenses de teléfonos y equipos de computación incautados
- Que los estados ajusten las plataformas tecnológicas.
- Necesidad de las nuevas entidades responsables de la seguridad realicen una persecución más efectiva contra el crimen organizado (98)
- Sugiere la existencia de una confusión e indefinición de roles de la FFAA y Policía Nacional respecto de la seguridad. Seguridad ciudadana Policía, Seguridad Nacional FFAA
- Difusión y utilización de falsas noticias *fake news* (difusión falsa), intencionalmente fabricadas con capacidad de inducir a los receptores del mensaje a comportamientos erróneos, (según el Ministerio de Gobierno en los primeros días de octubre fueron detectadas 19 mil noticias falsas.
- Inteligencia gubernamental ser limitada, inoportuna e ineficiente –al no contemplar por ejemplo escenario extremo o radical de violencia y delincuencia como el que produjo
- Fortalecer y reorientar el sistema de inteligencia
- Entre los numerosos factores con los que se pretende comprender e interpretar el insólito, asombroso e incluso no imaginado aumento, diversificación y profundización de la agresividad y la violencia con la que actuaron los manifestantes, es probable que gravitó la ausencia o pérdida de certezas del hombre contemporáneo, en particular de los adolescentes y jóvenes. La ausencia o quebranto de los referentes del pasado gravitan en el presente y probablemente en el futuro.
- La experiencia muestra que el miedo genera formas de exclusión y adhesión; profundiza la desconfianza, incentiva el control y vigilancia del otro
- En un contexto de miedo, toda protesta y movilización social que sea percibida como hostil contra el poder político debe ser manejada en el contexto del respeto a los derechos humanos.
- El contenido de este informe ha sido cuestionado por el Gobierno

En un comunicado oficial emitido por la Cancillería de Ecuador, el Estado ecuatoriano señala varias omisiones e incumplimientos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) habría cometido en las observaciones emitidas el pasado 14 de enero sobre las movilizaciones y paralización ocurrida entre el 3 y el 13 de octubre en el país.

“Para que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cumpla con los fines relacionados con la promoción de la observancia y respeto de los derechos humanos, que asegure su imparcialidad, evitando el uso politizado y arbitrario del sistema, Ecuador considera necesario impulsar un diálogo que permita mejorar la relación entre la Comisión y los Estados, con el objeto de revisar sus procedimientos a futuro”, concluye el documento de nueve párrafos.

Ecuador señala que el comunicado de la CIDH es “parcial y poco objetivo” ya que objeta la acción del Estado por hechos aislados acaecidos en octubre de 2019, que aún se hallan en investigación y, a la par, que minimiza la responsabilidad de actores y grupos organizados “por el severo contexto de violencia que afectó a millones de ecuatorianos, cuyos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales estuvieron en riesgo”.

Tras señalar la destrucción de infraestructura, vehículos policiales, militares y ambulancias, ataque a varios servicios básicos, la Cancillería agrega: “El comunicado de la CIDH no hace siquiera mención al impacto negativo de estos hechos en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la ciudadanía”.

El Gobierno ecuatoriano se encuentra empeñado en la revisión de los contenidos “parciales y subjetivos” del Informe de la CIDH, en particular respecto del uso legítimo de la fuerza estableció que, así como y de la participación –entre otros- de grupos delincuenciales que provocaron graves desmanes.

Ecuador recuerda que la Corte Constitucional avaló el estado de excepción, que la Fuerza Pública no usó armas de fuego, que el gobierno de Ecuador recibió el respaldo del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos el 15 de octubre de 2019.

## V

### Interpretaciones y reflexiones finales

Debo reconocer que el intento de relacionar los conceptos mostrados en este artículo con los dos acontecimientos brevemente presentados, es sin duda una tarea que demanda un mayor y profundo conocimiento respecto de las causas remotas, mediatas e inmediatas. Conocimiento que, en mi opinión, no se ha desarrollado suficientemente o es insuficiente.

La precariedad respecto de las causas, y factores que están en y detrás de la violencia, delincuencia, e inseguridad dificulta enormemente la interpretación de los acontecimientos objeto de preocupación de este artículo

La academia, el sector privado, empresarial y público se han centrado en la coyuntura o más precisamente en respuestas de carácter inmediato en el orden de la legislación, de la dotación de equipamiento de combate a la delincuencia, más no en la dotación de recursos económicos y humanos para el conocimiento de la etiología que encierra estos acontecimientos.

Un conjunto de Interpretaciones respecto de las posibles motivaciones, causas o factores que originaron la movilización o paralización de octubre, buena parte de ellas según Jorge Ortiz “enredadas en un torrente de disquisiciones alrededor del terrorismo, vandalismo, delincuencia organizada, guerrilla urbana, narco guerrilla”

Interpretaciones oficiales plantean como una de las causas principales el derrocamiento del gobierno del Presidente Moreno y en el peor de los casos su desestabilización; en la misma dirección afirman la existencia de una estrategia de golpe de Estado orquestado por el expresidente Correa y sus seguidores.

De parte de los partidarios del expresidente afirman que esta protesta se “enmarca estrictamente en el orden constitucional como respuesta al estado de conmoción interna”, como una “marcha pacífica enmarcada en el derecho a la resistencia”

Profundización de la desconfianza en el gobierno y grupos empresariales. De acuerdo a una encuesta realizada en Quito los quiteños no confían en nadie, No le creen al Presidente, no creen en la Asamblea, no creen en la justicia y se ha desplomado la confianza que solían tener en las FFAA, la Iglesia y los medios. Lolo Echeverría (El C.21-12: 19).

Al parecer la CONAIE y en menor medida el Frente Unitario de Trabajadores, han salido fortalecidos, lo que implica que no pueden seguir siendo ignorados en los debates, en las negociaciones y en el cálculo gubernamental sobre las medidas económicas viables y aquellas que no lo son.

La renovación y aumento del interés por portar y usar armas entre los ciudadanos de a pie parecería constituirse en una de las consecuencias de la paralización.

Al parecer uno de los errores cometidos por el Gobierno consistió en calificar a los indígenas de vándalos, a los extranjeros y políticos como golpistas infiltrados.

El sentimiento de exclusión e injusticia social y económica, especialmente de las comunidades indígenas y marginadas parece ser una de las motivaciones de la paralización, sensación de que los ciudadanos no se sienten representados en el sistema político y económico.

Profundización de la incertidumbre, impunidad concentración de la riqueza, realidad que permite pensar en el advenimiento de nuevas explosiones sociales en un futuro próximo.

La pérdida de confianza y credibilidad en la palabra y en las obras es probablemente uno de los motivos de la protesta en contra el poder, así como la pérdida de credibilidad y confianza en la autoridad e institucionalidad pública y en el sistema democrático.

Aron Gandhi (El don de la ira, Océano, 2019) plantea que se ha creado una sociedad sospechosa, donde la inseguridad afirma que todo el mundo es culpable hasta que prueben que son buenas personas. Que el miedo puede convertirnos en hombres y mujeres sumisas, obedientes, disciplinadas. Puede así mismo encaucarnos frente a los abusos del poder a los atropellos a la dignidad, a la corrupción. En otros términos, desconocer lo que pasa en la realidad y creer que lo que afirma el poder es la única verdad; de lo contrario el castigo es el precio a la desobediencia, al irrespeto.

Zygmunt Bauman, plantea que, para enfrentar, o combatir al miedo, es fundamental conocer su naturaleza, mecanismos y formas de ejercer el miedo. En suma, es necesario conocer al miedo en su interior, como una de las condiciones para perderle el miedo. En síntesis, que es necesario conocer al miedo en su interior como una de las condiciones para perder el miedo.

## REFERENCIAS

- [1] Aguirre Milagros (2019) Las medias verdades de la rebelión de 11 días, Comité Ecuaméxico de proyectos, Quito.
- [2] Bauman, Zigmunt (2007) Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores, Barcelona,
- [3] Byung-Chul Han, (2018) Topología de la violencia, 5ta. impresión, Herder Editorial, Paidós, Barcelona.
- [4] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) 2019 sobre el secuestro y asesinato de Javier, Paul Rivas y Efraín Segarra, integrantes del equipo periodístico del Diario El Comercio,
- [5] Corey Robin (2009), El miedo. Historia de una idea política, México, Fondo de Cultura Económica.
- [6] Echeverría, Julio (2019) Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre Ecuador Debate N108, Quito
- [7] Kampfner, John (2011) Libertad en venta. Porque vendemos democracia a cambio de seguridad”. Editorial Ariel, Barcelona
- [8] Martín-Baró, Ignacio (2003) Poder, ideología y violencia, Editorial Trotta, Madrid.
- [9] Marina, José Antonio (2007) Anatomía del miedo, Un tratado sobre la valentía. Colección Argumentos, 3ra. Edición, Barcelona, Anagrama
- [10] Ojeda, Lautaro, (2006) La seguridad ciudadana, Sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005. Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Quito.
- [11] -----, (2007) La Seguridad Ciudadana en el DMQ en el contexto nacional, Quito
- [12] -----, (2015) Miedo, poder e inseguridad, 13 ediciones Taller gráfico huella. Quito.
- [13] Ortiz, Jorge, (2020) El fuego visibiliza, Revista Mundo Diners, Quito
- [14] PNUD, (2012) La protesta social en América Latina, coordinado por Fernando Calderón, Cuaderno de Prospectiva Política 1, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires.
- [15] Torres Arturo, Arroyo María Belén, (2019) Rehenes ¿Por qué ejecutaron a los periodistas de El Comercio? 2019, Quito
- [16] Valdano Juan (2019) La nación presentida. 30 ensayos sobre Ecuador, USFQ, Quito.

# LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD INTERNA

Mayo de I. David Eliseo Pico Medina <sup>1</sup>  
Mayo de Int. Christian Gabriel Moya Arias <sup>2</sup>

## RESUMEN

Haciendo un estudio sobre los cambios en la seguridad interna se ha propuesto este trabajo enfocar el tema en tres aspectos fundamentales que permite un análisis del nuevo paradigma militar como complemento afin. Partiendo del significado etimológico, su transformación al igual que las circunstancias históricas que han provocado su nueva delimitación, se realiza una exploración de la situación latinoamericana y la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interna, de igual manera explicando el cambio del paradigma de seguridad dados los acontecimientos que han inducido a las evoluciones paradigmáticas. Para complementar lo anterior, se revisa el contexto de Ecuador, al igual que los otros países de la región viene enfrentando problemas en su seguridad, presentándose como tema controversial la intervención de las FF.AA. para poder enfrentar las amenazas multidimensionales del nuevo siglo. Se finaliza el trabajo entablado las conclusiones respectivas sobre la conjunción del nuevo paradigma militar y el de la seguridad interna y la obligatoriedad de la participación de un soldado profesional y tecnificado.

**Palabras clave.** – Paradigma de seguridad, Paradigma militar, Seguridad interna, Amenazas asimétricas, Seguridad integral.

## ABSTRACT

Making a study on the changes in internal security, this work has been proposed to focus on three fundamental aspects that allow an analysis of the new military paradigm as a related complement. Starting from the etymological meaning, its transformation, as well as the historical circumstances that have caused its new delimitation, an exploration of the Latin American situation and the participation of the armed forces in internal security is carried out, in the same way explaining the change in the security paradigm. given the events that have induced paradigmatic developments. To complement the above, the context of Ecuador is reviewed, as the other countries of the region have been facing security problems, presenting the intervention of the FF.AA. as a controversial issue. in order to face the multidimensional threats of the new century. The work is completed by introducing the respective conclusions on the conjunction of the new military paradigm and that of internal security and the mandatory participation of a professional and technified soldier.

**Keywords.** - Security Paradigm, Military Paradigm, Internal Security, Asymmetric Threats, Integral Security.

---

1 piquete93@gmail.com  
ACADEMIA DE GUERRA

2 tigremoya1975@hotmail.com  
ACADEMIA DE GUERRA



## 1. Introducción

Los cambios de factores que alteran la seguridad de un país han provocado transformaciones en los paradigmas enfocados a la seguridad integral y como complemento afín a la seguridad interna el paradigma militar. El análisis de estos dos conlleva a reflexionar sobre las amenazas asimétricas, multidimensionales, no tradicionales denominadas así al crimen organizado, narcotráfico y terrorismo con todas sus consecuencias que éstas transfieren

Estas conjeturas nos ha llevado a este trabajado titulado “Las Fuerzas Armadas y los nuevos paradigmas de la seguridad interna” que tiene como propósito analizar la limitación que abarca este concepto, relacionado con el paradigma militar y el de la seguridad interna al ser tratados de manera tradicional y conservadora. Este estudio se dividió en tres partes principales: la primera considera la conceptualización del tema integrando el aspecto militar y la seguridad interna. La segunda estudia el ambiente latinoamericano, resaltando los acontecimientos del último lustro; y, el tercero se centra en la situación de Ecuador frente a la seguridad interna exponiendo los sucesos de finales de 2019, enfocándose además en este epígrafe la relación de los acontecimientos y la necesidad de aceptar los cambios de los paradigmas descritos.

Para realizar esta investigación nos hemos planteado las siguientes hipótesis: Las Fuerzas Armadas necesitan ampliar su doctrina para enfrentar las amenazas multidimensionales; y, la segunda hipótesis propuesta dice que los nuevos paradigmas militar y de la seguridad interna están relacionados entre sí.

Aplicando una metodología investigativa, analítica, descriptiva se pudo llegar a narrar los diferentes casos que se exponen, para finalmente a través de las conclusiones demostrar las hipótesis trazadas.

## 2. Primera parte

### Definición de paradigma

En primera instancia se hace imperante explicar el origen del término “paradigma” que deriva de la lengua griega *paradiegma* traduciéndose como “ejemplo que sirve de norma”. Esta definición se complementa con sinónimos de la palabra paradigma como muestra, prototipo, arquetipo, ideal, precedente, regla, entre otras similitudes (Acosta, 2009)

Joel Barker en su libro “Paradigma” dice que un paradigma es un conjunto de reglas y disposiciones (escritas o no) que hace dos cosas: 1) establece o define límites, y 2) indica cómo comportarse dentro de los límites para tener éxito.

Adam Smith (1723-1790) conocido como el fundador del capitalismo declaraba que “El paradigma nos

explica el mundo y nos ayuda a predecir su comportamiento”. (Citado en Capponi, 2019)

A pesar de los muchos conceptos creados alrededor de la definición de paradigma, la más acertada y acogida por la ciencia es la promulgada por el filósofo Thomas Kuhn manifestando que “Paradigma son las realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 1971, pág. 13) Por último, Kuhn (1971) considera revolución científica a “la transición de un paradigma en crisis a otro nuevo del que pueda surgir una nueva tradición de ciencia normal” (pág. 36). En su explicación Kuhn afirma que el cambio de paradigma surge luego de comprobarse la aparición de nuevas interpretaciones alternativas que han emergido por diferentes factores que lo rodean.

### Nuevos paradigmas

Los nuevos paradigmas están relacionados con la inconformidad de la relación entre los conocimientos adquiridos y la actualidad, considerados nuevos y revolucionarios dados los cambios extremos que la humanidad está viviendo, volviéndose su implementación de forma radical, ajustándose a los nuevos conceptos y reinterpretando con un paradigma emergente.

Para desarrollar el nuevo concepto de paradigma de seguridad es importante señalar el concepto tradicional de seguridad afianzada en la definición de seguridad nacional establecida por George Kennan en 1948 y dice que “es la capacidad continua de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (Centro Internacional de Toledo por la Paz CITpax, 2009, pág. 11)

Los impactos sufridos a nivel mundial y en la última década específicamente en la región latinoamericana han hecho tambalear a los paradigmas de seguridad existentes. El fenómeno de la inseguridad ha generado nuevas propuestas para desarrollar un concepto moderno, integral y sostenible de seguridad, en consecuencia, Margarita Magaña en su artículo “El otro paradigma de la seguridad” dice:

“En el informe presentado en mayo de 2003, la

Comisión de Seguridad Humana ya alertaba de la necesidad urgente de que la comunidad internacional estableciera un nuevo paradigma de seguridad, ya que el paradigma tradicional de la seguridad -que data del siglo XVII-, en el cual el Estado monopoliza los derechos y medios para proteger a sus ciudadanos en el orden y la paz, había sido superado por los nuevos desafíos del siglo XXI”.

(Magaña, 2009, pág. 128)



Esto se demuestra puesto que la respuesta de los Estados a la seguridad se ha venido deteriorando y haciéndose más ineficiente, radicando la crisis del paradigma estatocéntrico (llamado también realista) de la seguridad en la evolución de los nuevos peligros y amenazas, como: “terrorismo, redes internacionales de narcotráfico, delincuencia organizada, degradación del medio ambiente, pandemias como el VIH-SIDA, crisis financieras mundiales, extrema pobreza, flujos migratorios no controlados, etc.” (Magaña, 2009, pág. 128).

Entonces se puede afirmar que es necesario ampliar los límites del paradigma de seguridad, estableciendo uno “innovador y propositivo” (Jarrín, 2011), disgregando la posibilidad del contexto político y el abuso mediático. Por lo tanto, basarse en conceptos expuestos en la década pasada es totalmente decadente y desactualizado. Así como la tecnología avanza, la inseguridad se dilata, crece y configura nuevos actores.

Si asociamos al bien común con seguridad adaptada a la fuerza de tipo militar que un Estado esté preparado para ejercer se debería aceptar un nuevo, amplio y comprensivo concepto de seguridad, definiendo el paradigma de la verdadera seguridad, explicando que esta no se puede lograr por una carrera armamentista dependiendo solo del balance militar, sino de la cooperación global para asegurar un ambiente sustentable y sostenida prosperidad (Brandt, 1980)

### 3. Segunda parte

#### El paradigma de la seguridad

Han pasado 70 años del planteamiento de paradigma de seguridad expuesto por el ya citado George Kennan, restringido entre Estado y Nación, excluyendo a la gente común y la exigencia de mantener seguridad en su cotidianidad. La globalización y los diferentes factores que le conducen han generado una difusión de conflictos que surgen dentro de cada país y se extienden, alcanzado regiones como es el caso de Latinoamérica, donde los países integrantes están enfrentando conflictos que afectan su seguridad interna.

La fuente de estas conflagraciones en la región es el tráfico de drogas, dando paso al crimen organizado. Para Alexis Tocqueville describe al crimen en Latinoamérica como un fenómeno complejo y pluricausal, que tiene facetas múltiples que van desde la delincuencia marginal del pequeño hurto, pasando por los asaltos perpetrados por bandas armadas secuestrando a empresarios y robo a entidades bancarias hasta alcanzar los más graves como es el crimen organizado internacional (Álvarez, Garzón, Tellería, & Paz, 2012).

Adicionalmente a esto, se ha observado que los últimos hechos suscitados en Latinoamérica se suman otros con encadenamiento social que están afectando internamente y de manera más directa que las mismas amenazas multidimensionales ya expuestas. “Los mo-

vimientos sociales suelen asociarse a grandes palabras, tales como rebeldía, lucha, resistencia, desobediencia, insurrección, protesta” (Revilla, 2010, pág. 54), acogiéndose a un repertorio de violencia difícil de distinguir entre conflicto armado, terrorismo, lucha armada o guerrilla, aprovechándose de esta situación la delincuencia común y hasta la delincuencia organizada.

Según lo expuesto la activa participación de las fuerzas armadas en escenarios de seguridad interna está trayendo consigo problemas de diversa naturaleza, entre ellos, el interrogante acerca de su intervención en asuntos democráticos, la verdadera subordinación al poder civil, la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos y el rol constitucional de la fuerza pública y el apoyo de las Fuerzas Armadas.

En comparación con años anteriores donde las FF.AA. vienen desarrollando actividades direccionadas a la seguridad externa, siempre preparadas para la defensa en un ambiente operacional de guerra regular o irregular, no obstante, siempre estuvieron brindado su apoyo a las acciones del Estado cumpliendo con la seguridad de sectores estratégicos, seguridad ciudadana, gestión de riesgos, seguridad y control marítimo, contra el narcotráfico, crimen organizado y terrorismo, apoyo al orden público, respuesta ante las crisis, control y contrabando de combustibles, etc., trabajo que lo vienen realizando sobre todo en las fronteras, desarrollando operaciones subsidiarias y coordinadas con la Policía Nacional, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, organismos seccionales y otros. (Fuerzas Armadas del Ecuador, 2014).

Pero si se habla de un nuevo paradigma de seguridad este al igual que su concepto debe extenderse hacia enfoques multidimensionales afectados por factores políticos, militares, económicos, sociales y ambientales (Buzan, 1991), claramente expuesto en la concepción de seguridad integral concebida a través de la integración del Ser humano, la Naturaleza y El Estado, interrelacionada con la Defensa y Relaciones Internacionales, Seguridad ciudadana y Justicia, Gestión de Riesgos y Ambiente, Soberanía Tecnológica y Ciencia e Inteligencia Estratégica (Medina, 2015). Adicionalmente se debe incluir todas las dimensiones necesarias de la seguridad global y asociada a la protección de intereses universales, sin declinar ni el desarrollo del Estado ni del ser humano.

#### El paradigma de la seguridad en Latinoamérica

Siguiendo con el análisis del tema planteado es indispensable analizar la situación en América Latina donde formas de violencia subversiva y contrainsurgente se han hecho permanentes en la región. Estas ya no se puede direccionar solo a Colombia, las amenazas se han generalizado en toda la zona, adquiriendo características de terrorismo.

El acelerado aumento de conflictos internos engendrado por la creciente aceleración del narcotráfico, delincuencia, organizaciones delictivas y otras amenazas con las que los Estados Latinos no han podido dar soluciones, peor aún han aumentado al punto de confrontarse con ejércitos delictivos cuyos únicos contrincantes son las Fuerzas Armadas debido a sus capacidades operativas estratégicas y tecnológicas que les hacen aptos para detener esta fuerza criminal que avanza sin poder ser eliminada.

Esto ha provocado que los países latinos recurran a la intervención de sus ejércitos que se ha visto involucrado en conflictos internos para dar soporte a la seguridad ciudadana. Adicionalmente a esto, los movimientos sociales como focos de intervención en los acontecimientos acaecidos durante el año pasado en Latinoamérica han demostrado la inconformidad de la población con el Estado.

Razonar el por qué de los conflictos internos en Latinoamérica se podría citar a Clausewitz al sostener que la guerra es la política bajo otra forma, la violencia (Borrero, 2003). En este concepto se integra sobre todo el caso colombiano, cuyo conflicto se pretende resolver por cualquier vía, ya sea con una victoria militar por cualquiera de las partes involucradas. Así los insurgentes, defendiendo su propuesta socialista enfrentados con el Estado y su propuesta democrática.

### **México**

Son muchos los detonantes por los que Latinoamérica ha presentado un cuadro de discordia entre la sociedad y sus Estados correspondientes. Haciendo un recuento cronológico de lo sucedido en 2019 y empezando por México, el 17 de octubre el gobierno con el apoyo de militares se enfrenta a los narcotraficantes para lograr la captura del hijo del Chapo Guzmán, objetivo que no se pudo cumplir debido a la violencia que desataron los narcotraficantes pertenecientes al Cartel de Sinaloa. Ante esto el gobierno de Andrés Manuel López Obrador tuvo que ceder ante las actuaciones agresivas y violencia generalizada en la ciudad de Culiacán.

En México los problemas de narcotráfico vienen agudizándose, desembocando violencia criminal, inseguridad pública, desaparición forzada de personas. El caso mexicano se complementa con un vacío de poder, corrupción en altas esferas gubernamentales, abandono de justicia. Por tal razón el Estado Mexicano no ha podido controlar la seguridad nacional acudiendo a las FF.AA. para realizar la tarea de seguridad pública bajo el riesgo de provocar una fuerza excesiva involucrando a los derechos humanos.

Sobre el debate de “Las Fuerzas Armadas en las Calles”, el autor Portillo (2011) opina que “se debe reconfigurar la doctrina militar para así incorporar una

nueva base conceptual, normativa, institucional, estratégica, logística y operativa que las habilite en las coordinadas del uso racional de la fuerza” (pág. 7)

### **Venezuela**

El caso de Venezuela envuelta en una crisis total, económica, social, energética, humanitaria, migratoria, política, con un gobierno cubierto por las FF.AA. en un papel mal interpretado de seguridad nacional, 2019 fue un año extremo para el país Bolivariano, convertido en un Estado mafioso, gobierno y oposición tiran de una cuerda llamada pueblo, auspiciados cada uno por potencias externas que quieren demostrar su protagonismo.

El problema venezolano ha trascendido de político, geopolítico y energético a regional e internacional por la intervención de EE.UU. proclamando una lucha antiimperialista de alcance regional y extrarregional. La situación se ha desbordado al punto que ha causado disgregación en Latinoamérica, con profundas divisiones al punto que los países latinos no ha podido hacer frente a un Maduro fortalecido por la misma división opositora.

El pueblo por su parte inmerso en violencia dentro de una crisis económica han sido los catalizadores para una migración masiva de aproximadamente 5 millones de venezolanos a abandonar su país considerado el mayor poseedor de reservas petrolíferas.

Junto con personas que huyen de una situación insalvable, se insertan delincuentes menores, pero la situación atrae a grupos mayores que amenazan la seguridad de los países vecinos. El éxodo venezolano es un aporte directo a la inseguridad que se ha generado en Colombia y Ecuador.

Las Fuerzas Armadas venezolanas por su parte son el soporte de Nicolás Maduro y esto es lo que le ha asegurado su permanencia en el poder. Mientras que Juan Guaidó, a pesar de tener un gran apoyo internacional y considerarse su elección como presidente constitucional, no ha podido conseguir su apoyo.

Cabe recalcar que actualmente el resquebrajamiento de las FF.AA. es evidente. Los de la alta cúpula son los privilegiados, mientras que su subalternos están viviendo en condiciones iguales que el pueblo en general, pudiendo ser este un detonante para un levantamiento proveniente de los oficiales más jóvenes, dañando la estructura militar de dominio que ha mantenido hasta el momento, siendo esta la mejor posibilidad para un cambio militar y una solución a la situación venezolana.

### **Ecuador**

Los primeros días de octubre, Ecuador enfrenta una crisis donde intervienen ya no solo movimientos sociales que solicitan se derogue el decreto que elimina-

ba el subsidio a la gasolina, se puede apreciar grupos violentos que su enfoque principal es la desestabilización del gobierno. La intervención de las FF.AA. en apoyo a la Policía demuestra la falta de capacidades operacionales causando un deterioro a la reputación de la institución.

### **Chile**

Chile a continuación de Ecuador emulsiona una crisis social con el descontento político que abarca los últimos treinta años desde su retorno a la democracia. Al igual que los otros países, la actuación de las FF.AA. es analizada y fuertemente criticada inclusive por organismos internacionales encargados de la defensa de los Derechos Humanos.

Al respecto de emplear al personal militar en tareas que no son apropiadas a su naturaleza Oliva (2013) opina que si las Fuerzas Armadas son utilizadas para preservar la seguridad interior, significa que la autoridad civil, por cualquier causa, ha sido anulada, superada, reducida o corrompida (pág. 57). A pesar de lo citado, la consecuencia de la identificación de estas amenazas asimétricas o emergentes transnacionales, el Estado se ha visto en la obligación del empleo de las FF.AA. como apoyo para salvaguardar la seguridad interna, por lo que se han dispuesto marcos legales para limitar su intervención.

### **Bolivia**

En Bolivia un intento de fraude adquiere una violencia generalizada en el país cuyo objetivo fue alcanzado al lograr la dimisión del presidente Evo Morales. Las FF.AA. tuvieron su intervención tanto en la defensa de la ciudadanía como en conseguir la renuncia del presidente.

La actuación de las Fuerzas Armadas Bolivianas crearon criterios controversiales. Los que pretendían defender su acción como defensores de la democracia y los que vieron como otro golpe de Estado recordando un pasado que no es favorable a las FF.AA.

### **Colombia**

Colombia no es la excepción, aquí se han recrudecido los ataques provocados por la guerrilla y disidentes de las Farc enrolados con el narcotráfico, causando el retorno de la violencia ya anunciada por sus actores. Pero la situación en este país ya no solo es direccionada a la guerrilla y narcotráfico, el paro del 21 de noviembre demostró problemas sociales de inconformidad con el gobierno de Iván Duque. EL gobierno militarizó parte del país pese a, las protestas continuaron al igual de lo sucedido en Ecuador y Chile en días anteriores, la tónica de los enfrentamientos fue muy similar. De hecho, se pudo confirmar a grupos delincuenciales como participantes directos en actos de violencia extrema.

Otros casos como el de Perú, Argentina, Uruguay, Honduras y Nicaragua enmarcados en crisis entrelazadas con la política y la economía, pero al final desencadenan inseguridad ciudadana al interior de cada país, protagonizada por la delincuencia organizada que a criterio de Bellota (2017) “cuando no hay seguridad humana ... hay un subsidio a la delincuencia organizada... es una forma alternativa de gobernabilidad” (Bellota, 2016, pág. 165)

Este panorama mantiene una tendencia generalizada en la región latinoamericana, se puede observar coyunturas de agudización de los niveles de conflictividad social por períodos y países, “Por ende, se exigen nuevos marcos doctrinarios y operativos ante el espacio difuso y modos fragmentados de actuación de las nuevas amenazas y actores transnacionales. Uno de tal modo constituye el apoyo militar a la seguridad interna y a la ciudadana”. (Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR), 2013, pág. 2)

## **4. Tercera parte**

### **Situación de Ecuador y los nuevos paradigmas: paradigma de la seguridad**

La Política de la Defensa Nacional se empieza a promulgar a través de los llamados Libros Blancos. En Ecuador el primer Libro Blanco de la Defensa Nacional se publicó en 2002. Luego de los imprevistos acontecimientos históricos desde finales de los 80 hasta comienzo de los 90 como: la caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania, el desmembramiento de la Unión Soviética, son los principales sucesos que eliminaron el orden bipolar mantenido hasta ese momento por parte de los dos mundos formados hasta ese entonces por las dos potencias.

Estos hechos descritos son la base para hablar de nuevos paradigmas, así se enuncia en este documento de 2002 explicando que se ha establecido “una paradoja: los sistemas y conceptos de seguridad y defensa de los países responden aún en cierta medida a un escenario que desapareció y todavía no se ha terminado de adaptar a las necesidades de los nuevos escenarios vigentes” (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2002). En este Libro Blanco se describen las nuevas amenazas a la seguridad lo que exige modificar las agendas de Seguridad y Defensa para hacerles frente.

Para el 2006 se publica un nuevo Libro Blanco cuya concepción de la seguridad nacional es multidimensional y establece como prioridad la seguridad humana, diferenciando entre seguridad y defensa. Esta última responde a los “objetivos de la seguridad nacional, para el mantenimiento de la soberanía y protección de la población, las fronteras, los recursos naturales contra cualquier tipo de agresión” (Ministerio de Defensa Nacional, 2006).

En La política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco” de 2018 se expone que en el actual escenario estratégico, una separación rígida entre los campos interno y externo no corresponde a un escenario con amenazas y riesgos comunes, que determinan la necesidad de adopción de políticas concertadas y con responsabilidades claras y bien definidas para las Fuerzas Armadas. (Ministerio de Defensa, 2018)

Sobre lo expuesto el ministro de Defensa Oswaldo Jarrín dice:

“las FF.AA. están preparadas para responder en situaciones de crisis y está claro que tienen el monopolio exclusivo del uso de la fuerza junto a la Policía Nacional. Sin embargo, es necesaria la aprobación de las leyes de seguridad y militares enviadas a la Asamblea desde el año pasado”.  
(El Universo, 2019)

Por su parte, el Plan de Seguridad Integral (2011) sostiene que “las Fuerzas Armadas asumen nuevos roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en apoyo a la Seguridad Interna y Orden Público” (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011)

### **Paradigma militar**

Se han identificado tres épocas para definir los paradigmas militares. El primer paradigma ubicado en la época agrícola cuyos pobladores combatían por los recursos naturales; el segundo paradigma en congruencia con la Revolución Industrial caracterizado en el heroísmo, guerras ganadas o perdidas, el caso concreto y fin de este es la Segunda Guerra Mundial; y, el tercero y actual se inicia en la Revolución de la Información que generó una sociedad posindustrial, desmasificada y descentralizada por lo tanto concibe un nuevo paradigma que sitúa al militar en el apoyo, el humanitarismo, auxilio a la población refugiada, el heroísmo se practica para socorrer al más débil no para ganar trincheras. Pero ¿qué tan efectivo es este nuevo paradigma frente al crimen organizado, la guerrilla, el terrorismo y el narcotráfico?

Relacionando lo expuesto, se puede determinar que así como se busca plantear un nuevo paradigma de la seguridad que involucre todo lo que a este concepto atañe, ampliando sus límites al enfrentamiento de amenazas asimétricas, multidimensionales y no tradicionales, con sus riesgos y peligros, el paradigma de la doctrina militar presente también necesita cambios. Este cambio de paradigma militar debe estar involucrado en el nuevo paradigma de la seguridad ampliando su participación en la seguridad interna de una nación, para poder hacer frente a “las nuevas guerras o guerras modernas” (Algora, 2012) con nuevos escenarios y actores.

Sin embargo, autores como Gómez (2012) discrepan en la construcción de un nuevo paradigma militar, para

la especialista diplomática en seguridad, el paradigma militar ha sufrido una transformación, una adaptación a las nuevas tecnologías, así como la capacidad para enfrentarse a las amenazas asimétricas, el uso de la tecnología y los medios de comunicación son algunos de los factores que han transformado al profesional militar.

Es importante señalar que la actuación de las Fuerzas Armadas hoy en día no es entre Estados sino entre ciudadanos de un mismo país enfrentados entre sí, con un factor común que es la excesiva violencia. La participación de las FF.AA. como un tercer elemento es parte del mismo grupo, sin poder determinar, en algún momento, a quién defender por la confusión en el instante del conflicto, esto provoca el cambio de paradigma militar.

Todo lo investigado determina que se marcan diferencias entre el nuevo y antiguo paradigma, para el primero no hay un triunfo militar como lo era para el antiguo paradigma, el objetivo es alcanzar una situación final deseable sin actitudes heroicas. El militar de hoy se va especializando y adaptándose a las situaciones de un enemigo cambiante, así como irregular es el escenario, la tecnología y las armas con las que puede enfrentar las amenazas asimétricas. Es decir, la profesionalización de los ejércitos es el factor primordial, terminando con el paradigma de “ciudadano-soldado”, adaptándose al mundo posmoderno y asimilando los valores civiles y militares (Colom, 2014).

Estas amenazas están identificadas como inferencias de la globalización y factor primordial para su proliferación, todo esto motivado por la inestabilidad de los Estados y su incapacidad para el control adecuado de la seguridad. Las fronteras se han difuminado creando amplias zonas de guerra, terrorismo y crimen, causando desplazamientos con sus graves consecuencias sociales.

Estos son los escenarios donde el militar actual debe actuar y acoplarse, su doctrina de guerra debe cambiar con una doctrina humanitaria para unos y una doctrina de defensa para otros. Por tal razón, este nuevo paradigma debe acaparar todas las circunstancias y características que encierra al profesional militar, en búsqueda de los conceptos que acojan todas las particularidades para que este cambio paradigmático de la doctrina militar sea completo y concreto.

En este punto entra otro término que acoge al paradigma militar ya definido por algunos autores como “paradigma militar posmoderno” con una convergencia hacia la Revolución en los Asuntos Militares que estudia y abarca los aspectos estratégicos para la integración de nuevas tecnologías tácticas y de formación militar. Este concepto es introducido por Andrew W. Marshall en 1980 considerado el padre de la RMA, que involucra a la innovación y la tecnificación militares. Se incluyen además los ejércitos posmodernos, la profesionalización de la milicia caracterizada por el fin

del modelo de ciudadano-soldado (Colom, 2014). Estos conceptos obligan a cambios sustanciales en todos los niveles de las Fuerzas Armadas.

Estos nuevos criterios no han sido ajenos ni equívocos al caso del Ecuador, se podría decir que estos se encuentran en un proceso de cambio progresivo de un tipo institucional con inclusión ocupacional, planteado desde un punto de vista estratégico por el Ministro de Defensa Oswaldo Jarrín ante la Asamblea Nacional, donde pone en consideración una defensa colaborativa con la participación de todas las instituciones del estado y el apoyo de países que buscan eliminar amenazas comunes. Los nuevos paradigmas militares dan legitimidad a su actuación al saber actuar de manera terminante y en defensa de los intereses establecidos, es decir, militares bien preparados profesionalmente y adaptables a los cambios pero precisos y motivados en cumplir su misión.

Haciendo una deducción entre los dos paradigmas de seguridad y de la doctrina militar se concluye que el uno va complementado al otro. Si el paradigma de la seguridad ha ampliado sus límites, los cambios en el profesional de la milicia también, partiendo en la organización de los ejércitos, doctrina, estrategias, capacidades de operación, tecnología, medios de comunicación y todo lo que necesita para enfrentarse a sus nuevos campos de operación. Su ampliación de acción además de combatiente es de cooperante, asistente y reconstructor. Lo relacionado a la estructura y mando es otro eje que influye en el nuevo paradigma por los cambios tecnológicos que modifican las capacidades estratégicas, haciendo evolucionar las tácticas, sistemas logísticos y hasta parámetros psicológicos (Moliner, 2012)

No obstante, es indispensable admitir el nuevo paradigma de la seguridad interna como parte substancial de la seguridad integral; y la intervención de las Fuerzas Armadas de igual manera aplicando ya sea un nuevo paradigma o la transformación paradigmática del militar que sea sostenible, compaginativo entre los dos y esenciales para su cabal cumplimiento. Sin embargo, es fundamental conocer los conceptos tanto de seguridad integral como de doctrina militar de manera completa, dominar sus características, sus alcances y limitaciones, la clarificación de su importancia y trascendencia. Esto permitirá poder aceptarlos y percibir que tanto la seguridad como las Fuerzas Armadas han cambiado y deben seguir reemplazando sus tácticas, doctrinas y estrategias para poder operar en los diferentes escenarios que por supuesto también se han transformado.

Para que este paradigma sea completo es importante la educación y la asesoría técnica en materia de Derechos Humanos para y desde las Fuerzas Armadas, cambiar desde el estatocentrismo hacia modelos de seguridad democrática, dando prioridad a las personas, en su entorno familiar, sus derechos civiles así como los derechos militares, cuidado con el medio ambiente

y proporcionar todos los medios necesarios para desarrollo y autorrealización.

Estos cambios evocan a la creación de nuevas leyes, normas y reglamentos que se adapten plenamente a los nuevos paradigmas que además no solo involucran a los relacionados con la seguridad y la doctrina militar, estos envuelven otros como el del conocimiento, la cultura, los derechos y otros. Las leyes deben ser creadas para proteger el accionar del militar en su derecho y obligación de intervenir en la seguridad interna sin temor a ser juzgado, sin ser el caso de un mal comportamiento o abuso de autoridad.

Para el caso de Ecuador, el análisis de los cambios paradigmáticos podría ayudar a comprender la necesidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Esta misma necesidad obliga a la preparación de las FF.AA. en el campo propuesto, la formación profesional en primera instancia debe girar en torno al pleno conocimiento de los derechos humanos y al manejo de estos en casos de conflictos, las estrategias de táctica y mando encaminados al enfrentamiento con su propia gente que es diferente al enfoque de guerras externas. Este nuevo tipo de conflictos, unidos a la plena conciencia de la propia naturaleza del militar basados en la responsabilidad de proteger deben conjugarse en una estrategia de defensa usando sus capacidades operacionales para garantizar la seguridad interna como eje de la seguridad integral.

Los expertos en guerras y antiguos protagonistas como el General MacArthur explicaba en dos palabras el fracaso en la guerra “demasiado tarde. Demasiado tarde en comprender el propósito mortífero de un enemigo potencial, demasiado tarde en la preparación, demasiado tarde en reunir todas las fuerzas necesarias, demasiado tarde en comprometerse con los amigos” (Gómez, 2012, pág. 125). Esperar comprender y adaptarse a los cambios puede ser demasiado tarde para que la seguridad interna del país se vea involucrada con grupos perturbadores, ya sean delincuentes, terroristas, narcotraficantes, al final el título no importa, la inseguridad sí, marca temor, miedo, complejos y retrocesos en el desarrollo. Prepararse tanto interna como externamente es la solución para mejorar la seguridad del país.

Los acontecimientos de finales de 2019 en toda Latinoamérica obligan a reflexionar sobre todos los aspectos de seguridad y la inseguridad progresiva. Koffi Annan secretario de la ONU decía: “¿se puede permitir que existan violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, con graves consecuencias humanas sin tomar acción? (citado en Gómez, 2012), exhortando a la responsabilidad de proteger por parte de las Fuerzas Armadas, al no mantener la impunidad o atar su participación bajo leyes propuestas por un Estado incapacitado. Las FF.AA. por su parte garantizan una mayor capacidad de despliegue, mantienen estrategias con capacidades de reacción rápidas y efectivas.

Todo lo expuesto tanto por el lado de la seguridad como por parte de las FF.AA. no se cumple en su totalidad si no existe un adecuado equipamiento. Enfrentarse a grupos armados y tecnológicamente capacitados en superioridad no garantiza la continuidad del esfuerzo realizado por estabilizar positivamente un conflicto. La misma asimetría de las amenazas implica la necesidad de equipos y armamento de defensa apropiado.

## 5. Conclusiones

La conclusión a este artículo se reduce a la comprensión de los límites extensibles de la seguridad y de la doctrina militar, esto aportaría con la comprensión y aceptación de su empleo en la seguridad interna del país; su capacitación para enfrentamientos internos, la protección legal de su intervención; y por último, el equipamiento apropiado para su participación en la seguridad interna.

Esta conclusión exhorta a la primera hipótesis planteada confirmando la necesidad de las Fuerzas Armadas en ampliar su doctrina para enfrentar las nuevas amenazas multidimensionales.

En esta investigación además se describió la situación en algunos países de Latinoamérica para centrarnos en Ecuador. Toda la región insertada en una situación de conflictos políticos, sociales y delincuenciales viéndose obligados sus gobiernos a la intervención de las Fuerzas Armadas. Esto justifica una vez más la primera hipótesis planteada y confirma la segunda que relaciona los dos paradigmas militar y de la seguridad interna.

Una vez aceptado el nuevo paradigma militar justifica la necesidad de una participación inclusiva e integral, atendiendo las dos seguridades interna y externa, sin dejar de manera secundaria su capacitación y tecnificación, por el mismo hecho de enfrentarse a nuevos escenarios de conflictos globalizados y asimétricos.

## REFERENCIAS

- [1] Acosta, F. (2009). ¿Sabes realmente qué es un paradigma? *Revista Iberoamericana de Educación*, 1-10.
- [2] Algora, M. (2012). Orden y Desorden Internacional en el mundo contemporáneo. En V. autores, *En una sociedad posheroica: La transformación del paradigma militar* (págs. 47-74). Madrid: Ministerio de Defensa.
- [3] Álvarez, D., Garzón, J., Tellería, L., & Paz, M. (2012). *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina Seguridad interna y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- [4] Bellota, L. (2016). *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 165-187.
- [5] Borrero, A. (2003). La actualidad del pensamiento de Carl von Clausewitz. *Revista de Estudios Sociales*.
- [6] Brandt, W. (1980). *Comisión Brandt*. Recuperado el 2 de enero de 2020, de [https://www.jstor.org/stable/23395590?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/23395590?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents)
- [7] Buzan, B. (1991). *People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- [8] Capponi, R. (2019). *Felicidad sólida. Sobre la construcción de una felicidad perdurable*. Madrid: Caligrama.
- [9] Centro Internacional de Toledo por la Paz CITpax. (2009). *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de [http://www.toledopax.org/sites/default/files/CITpax\\_IEEE\\_Nuevos\\_paradigmas\\_de\\_la\\_Seguridad\\_diciembre\\_2009\\_0.pdf](http://www.toledopax.org/sites/default/files/CITpax_IEEE_Nuevos_paradigmas_de_la_Seguridad_diciembre_2009_0.pdf)
- [10] Colom, G. (2014). La revolución militar posindustrial. *Revistas de Estudios Sociales*, 113-127.
- [11] Fuerzas Armadas del Ecuador. (mayo de 2014). *Revista Fuerzas Armadas del Ecuador*(150).
- [12] Gómez, M. (2012). ¡A mí la Legión! En V. Autores, *En una sociedad posheroica: La transformación del Paradigma Militar* (págs. 111-140). Madrid: Ministerio de Defensa.
- [13] Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR). (2013). *Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador*. Recuperado el 21 de diciembre de 2019, de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10063.pdf>
- [14] Jarrín, O. (11 de agosto de 2011). Nuevo paradigma de seguridad. *El Comercio*.
- [15] Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Chicago: Fondo de Cultura Económica.
- [16] López, E. (2011). Las Fuerzas Armadas en las calles. *Revista de Derechos Humanos*, 6-8.
- [17] Medina, I. (2015). *Apoyo de las FF.AA. a los organismos del Estado ante amenazas y riesgos que atentan a la seguridad integral*. Recuperado el 24 de diciembre de 2019, de <http://repositorio.espe.edu.ec/xmlui/handle/21000/10292/browse?value=Medina+Jim%C3%A9nez%2C+Iv%C3%A1n+Patricio&type=author>
- [18] Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Libro Blanco del Ecuador*. Quito.
- [19] Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Recuperado el 24 de diciembre de 2019, de <http://instrumentosplanificacion.senplades.gob.ec/documents/20182/22941/PlanNacionaldeSeguridadIntegral2011.pdf/3dd2fe8a-e2dd-4ab9-87d8-54eee6485d58>
- [20] Ministerio de Defensa. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- [21] Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- [22] Moliner, J. (2012). Héroes o villanos. La transformación en las Fuerzas Armadas. En V. autores, *En una Sociedad Posheroica: La transformación del Paradigma Militar* (págs. 141-170). Madrid: Ministerio de Defensa.
- [23] Oliva, J. (2013). La Seguridad Interior en la Policía de Defensa Nacional del Estado Mexicano. En Á. Sarmiento, *La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnóstico y Propuestas*. México: Centro de Estudios Superiores Navales.
- [24] Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2002). *Ecuador: Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Quito: <https://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap1.htm>.
- [25] Revilla, M. (2010). América Latina y los movimientos sociales: el presente de la "rebelión del coro". *Nueva Sociedad*, 51-67.

# NUEVAS AMENAZAS PARA EL ECUADOR EN LA FRONTERA NORTE

Mayo de IM. Franklin Celi Jimenez <sup>1</sup>

## RESUMEN

Para las entidades de seguridad del estado ecuatoriano es importante realizar un seguimiento permanente de las nuevas amenazas que intentan posesionarse en sectores vulnerables de la frontera norte; sin duda alguna este fenómeno ha tomado mayor relevancia como producto de la situación violenta que vive Colombia, pues el proceso de paz ha mantenido altos y bajos, evidenciando varios escenarios que involucran también a la seguridad de nuestro país.

En la frontera común colombo- ecuatoriana es evidente el impacto y contaminación derivado del problema colombiano, donde la presencia de grupos disidentes, traficantes de armas integrados con redes del narcotráfico y el crimen organizado, incrementan la violencia y generan inseguridad.

Por otro lado, es fundamental reconocer la ausencia del Estado en la frontera norte, principalmente en sectores más necesitados, donde la presencia de estructuras ilegales y violentas están influenciando en la sociedad, pues ya sea en forma voluntaria o bajo presión la sociedad común se ve envuelta en todo tipo de actividades ilícitas, ejemplo claro de esto es la cantidad de ciudadanos ecuatorianos detenidos en centro américa por vínculos con las redes del narcotráfico.

**Palabras Clave:** Nuevas Amenazas, frontera norte.

## ABSTRACT

For the security entities of the Ecuadorian state, it is important to constantly monitor the new threats that seek to take possession of vulnerable sectors of the northern border; Undoubtedly, this phenomenon has taken on greater relevance as a result of the violent situation in Colombia, since the peace process has kept ups and downs, showing several situations that also involve the security of our country.

On the Colombian-Ecuadorian common border, the impact and pollution derived from the Colombian problem is evident, where the presence of dissident groups, arms dealers integrated with drug trafficking networks and organized crime, increases violence and insecurity.

On the other hand, it is essential to recognize the absence of the State on the northern border, mainly in more necessary sectors, where the presence of illegal and violent structures are influencing society, since either the common society, voluntarily or under pressure which is involved in this type of activities.

**Keywords:** New threats, Northern Border

---

<sup>1</sup> fjcj\_20@yahoo.com  
ACADEMIA DE GUERRA



## 1. Introducción

Al momento para el Estado ecuatoriano, en especial para las Fuerzas Armadas se constituye en un aspecto de alto interés la seguridad en la frontera norte, esto debido a la misión constitucional y tareas asignadas a las unidades que al momento se emplean en este sector.

Para las organizaciones responsables por la seguridad del Estado, siempre se ha mantenido un seguimiento al problema interno de Colombia, debido a la influencia directa de este fenómeno en la seguridad de la población fronteriza y del Estado en general.

Para el Estado ecuatoriano es prioridad mantener niveles de seguridad adecuados en la frontera norte que permitan el normal desarrollo de las actividades en estos sectores; evidencia de la relevancia que se otorga a estos hechos son las continuas reuniones bilaterales en los niveles político estratégico y estratégico militar, donde se busca definir los mejores procedimientos encaminados a mejorar y mantener niveles de seguridad.

Ante la evidencia de los hechos y sustentados en la estadística que refleja el incremento de actividades ilegales en este sector, se genera una alerta en todas las estructuras del Estado, siendo necesario plantear estrategias que permitan combatir el problema y buscar soluciones.

Para toda la región el problema interno de Colombia ha tenido consecuencias, pero principalmente para nuestro país debido a la coyuntura geopolítica; es así que la frontera norte siempre se ha constituido en un sector con presencia de estructuras ilegales, pero en la actualidad como un evento colateral por la firma de la paz entre grupos irregulares de ese país y el estado, su influencia se ha incrementado, demostrando capacidad para ejecutar acciones violentas que atentan a la seguridad del Estado ecuatoriano.

Analizar las nuevas amenazas presentes en la frontera norte y como estas han mutado producto de la influencia del proceso de paz en Colombia, permitirá identificar las capacidades que han desarrollado y levantar escenarios basados en información procesada.

Con lo expuesto podemos plantear que, se está afectando la seguridad del Estado ecuatoriano en la frontera norte, por la presencia de nuevas amenazas derivadas del proceso de paz en Colombia.

## 2. Amenazas prioritarias en el ámbito de la seguridad.

Hoy en día las nuevas amenazas que afectan a la seguridad humana, han sido el punto principal de análisis en diversos debates a nivel internacional, como ocurrió en la Conferencia Especial sobre Seguridad “México 2003”, ya que de una u otra manera dificultan el

desarrollo de los países por la inseguridad e incertidumbre que ocasionan, razón por la cual es imperativo tener muy en cuenta que la mayoría de amenazas y riesgos en la actualidad tienen un carácter intermésticos y transnacional.

En relación a este tema, la Junta Interamericana de Defensa menciona., “Además de las amenazas tradicionales, la seguridad de los Estados y del hemisferio, está siendo afectada por las «Nuevas amenazas» o las denominadas «Amenazas emergentes». Esta nuevas amenazas presentes en nuestras sociedades, son principalmente el «Terrorismo», «La Delincuencia organizada», «Tráfico de drogas ilícitas», «Tráfico ilícito de armas», «Ataques cibernéticos», «Corrupción», «Desastres Naturales», «Deterioro del Medio ambiente» y «Lavado de activos».

Para nuestro país, las amenazas y riesgos han sido ya conceptualizadas a través del manual de Derecho en las Operaciones, “una amenaza existe cuando se juntan dos elementos: por un lado, la intención de atentar contra los intereses y objetivos de la nación y por otro la capacidad para hacerlo. La intención sin capacidad la capacidad sin intención no constituye una amenaza. Las amenazas son hechos o situaciones que ponen en riesgo o peligro la integridad física y moral de una persona, grupo social o país, o de los recursos, patrimonio, heredad histórica, etc., materializados en actos ilícitos”. “Riesgo, son aquellos aspectos y características del medio social, del entorno físico y del sistema institucional, que aumentan la probabilidad de surgimiento u ocurrencia de una actividad ilícita, en el caso del territorio nacional, un delito o una contravención.”

Con lo expuesto y considerando la situación geopolítica actual de nuestro país en relación con la región y el mundo, se mencionan las siguientes amenazas:

### Grupos irregulares armados (GIA).

La desmovilización de las FARC, una de las guerrillas más antiguas de la región, llevada a cabo en el mes de noviembre del año 2016, tuvo la intención de poner fin a un conflicto de más de medio siglo que ha dejado aproximadamente 220.000 muertos, decenas de miles de desaparecidos y casi 7 millones de desplazados internos (Associated Press, 2017). Sin embargo, según se había previsto, hubo algunos frentes que decidieron no acogerse a lo pactado. Estos frentes no aceptaron desmovilizarse, es decir, ir a las zonas veredales, entregar sus armas e insertarse a la vida legal, según lo estipula el acuerdo. El gobierno colombiano señala a estos guerrilleros como disidentes y su decisión de seguir armados los pone en oposición al acuerdo (Casey, 2017).

A lo largo de la frontera común entre Colombia y Ecuador, existen varios de estos grupos armados, que por su condición de disidentes necesitan posesionarse



de ciertos espacios territoriales para poder continuar con sus actividades ilícitas, las cuales atentan contra la seguridad y desarrollo del Estado.

Entre estos grupos es preciso considerar al Frente “Oliver Sinisterra”, el cual ha sido identificado parte de su dispositivo en Tumaco, Departamento de Nariño (Colombia), frente a la provincia de Esmeraldas. Este grupo alcanza relevancia cuando liderado por Walter Arizala Vernaza, alias “Guacho” dado de baja por fuerzas colombianas, se le atribuyeron varios atentados en nuestro país, así como el asesinato de tres periodistas de un medio de comunicación local ecuatoriano, de dos civiles ecuatorianos y de cuatro militares pertenecientes al Batallón de Infantería de Marina “San Lorenzo” (Redacción El Universo, 2018).

Las acciones ilegales que este grupo de disidentes ha llevado a cabo, le ha permitido al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CC.FF.AA), calificarlos como Grupo Irregular Armado, el mismo que se encuentra aliado a cárteles del narcotráfico, incrementando la sensibilidad del tema por los vínculos con el tráfico de armas, combustibles, precursores químicos, control de rutas terrestres, aéreas y marítimas, y englobando a esto el crimen organizado con todo lo que este involucra.

Una vez que las ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), decidieron ingresar a un proceso de paz con el gobierno colombiano, existió una resistencia de ciertos grupos e integrantes para no acogerse a este proceso, que decidieron retomar las actividades ilícitas, creándose nuevos grupos de disidentes denominados como Grupos Irregulares Armados (GIA), que en la actualidad (según fuentes colombianas) serían aproximadamente 2.600 hombres en armas y 1.700 miembros en las redes de apoyo, con injerencia en 17 departamentos, 114 municipios y 4060 veredas de Colombia.

En este contexto es relevante incorporar lo que la Secretaría nacional de Inteligencia (SENAIN), informó en febrero de 2018, manifestando la existencia de seis nuevos grupos irregulares armados de Colombia que operan en la frontera con Ecuador. De acuerdo con la información presentada estas células estarían operando en el departamento Nariño, que limita con parte de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

La SENAIN en ese momento menciona las siguientes bandas insurgentes:

- Clan del Golfo
- Frente Oliver Sinisterra
- Guerrillas Unidas del Pacífico
- Resistencia Campesina
- Gente de Orden y
- La Empresa

La división al interior de las FARC, por un lado la postura política de Rodrigo Londoño (a) “Timochencho”, de mantener el proceso de reincorporación y por otro el regreso a la lucha armada por parte de (a) “Iván Márquez”, ha provocado un distanciamiento entre los principales cabecillas de las ex FARC, donde la reagrupación de las ex FARC enfrenta varios obstáculos, siendo el principal que los GIA tienen intereses económicos más que ideológicos, disponen de una estructura estable y pretenden el dominio de los corredores de movilidad, determinando que la idea de (a) “Iván Márquez” de reagrupar a las ex FARC, es poco probable. Además, la existencia de economías ilegales, el crecimiento de las disidencias de las ex FARC y la autonomía que mantienen estos grupos, es una muestra de la ausencia de garantías de seguridad para la consolidación integral del proceso de paz, razón por la cual el Estado Colombiano, deberá crear condiciones de seguridad para brindar un escenario favorable al proceso de paz.

La presión militar que ejerce la FF.PP.CC y los continuos enfrentamientos que mantienen los GIA en los departamentos de NARIÑO y PUTUMAYO (COLOMBIA), por el control de territorio y corredores de movilidad para el narcotráfico, podrían provocar el desplazamiento de ciudadanos colombianos y la infiltración de integrantes de las estructuras armadas hacia territorio ecuatoriano con la finalidad de ocupar refugios temporales que les permita brindar seguridad a sus cabecillas, buscar apoyo de ciudadanos ecuatorianos para ampliar sus redes de colaboradores y mantener el flujo logístico necesario para sus actividades ilegales, principalmente en las poblaciones de ESMERALDAS, CARCHI y SUCUMBÍOS.

El ELN a finales del año 2019 emitieron un comunicado donde señalan su intención de retornar al proceso de paz, estos acontecimientos se verán reflejados a mediano plazo, siempre que exista el comprometimiento de las dos partes; tomando en cuenta que ante la capacidad delictiva que tiene este grupo, continuará con las actividades ilícitas conexas al narcotráfico, utilizando los corredores de movilidad terrestres y fluviales existentes en la línea de frontera colombo-ecuatoriana, para el abastecimiento logístico e insumos químicos, incrementando la inseguridad en los habitantes de las provincias ESMERALDAS y CARCHI.

### **Narcotráfico**

Para este tema se ha tomado como referencia lo que menciona “Insight Crime”, donde expone que nuestro país se ha convertido en una zona geográfica de alta importancia estratégica para las redes del narcotráfico por:

- Posicionamiento entre grandes productores de droga
- País dolarizado
- Débil situación jurídica
- Carteles de la droga con perfil bajo

Sin embargo, es una realidad que nuestro país se ha convertido en una ruta principal para la salida de la droga hacia el exterior.

Se puede establecer que gran parte de la producción de cocaína en Colombia llega actualmente a Ecuador, y sale de los puertos, las costas y los aeropuertos del país, hacia destinos como Estados Unidos, Europa e incluso Asia y Oceanía.

Es evidente el poder e influencia que sostiene este sistema ilegal, pudiendo afirmar que existe un complejo y fluido submundo conformado por grupos especializados y coordinados, por poderosas organizaciones transnacionales de narcotráfico y protegidos por redes de corrupción que penetran profundamente en el Estado.

Es importante considerar cuantitativamente eventos relacionados con este tema en el periodo del 18-DIC-019 al 17-ENE-020:

- GUAYAS, LOS RÍOS e IMBABURA son las provincias con mayor cantidad de cocaína decomisada.
- LOJA y ESMERALDAS son las provincias con mayor cantidad de marihuana decomisada. Destacándose el empleo de la modalidad de contaminación de contenedor y caletas.
- Vinculación de tres ciudadanos de nacionalidad ecuatoriana a nivel internacional.
- La concentración de carga por decomiso de cocaína para el 2019 y lo que va del 2020 se registra en la región costa.



**Figura 1.** Datos estadísticos (Fuente: Insight Crime)

- Se destaca la provincia del GUAYAS, debido a que mantiene características exclusivas (puertos internacionales, aeropuerto internacional, concentración de población), siendo importante indicar que la entrada en funcionamiento del puerto de aguas profundas en POSORJA, permitirá que esta provincia continúe encabezando los ranking de decomisos de SCSF para el 2020.

**Crimen transnacional organizado.**

Son agrupaciones al margen de la ley que encaminan sus acciones para fines particulares, se caracterizan por no atentar directamente contra la seguridad del estado, sin embargo, si lo hacen en contra del patrimonio y la moral de la población civil; sus fines son de tipo económico, no tienen ideología y en algunos casos poseen una estructura donde los cabecillas son los que infunden temor y respeto entre sus integrantes; dentro de este se consideran los siguientes: el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, el tráfico ilícito de inmigrantes, el contrabando de mercancías, el tráfico de personas (COIMC, 2019, pág. 5).

En nuestro país esta amenaza, ha incrementado los índices de inseguridad e incertidumbre, tal es así que, en los últimos años producto de la permeabilidad de las fronteras se ha generado un alto flujo migratorio de ciudadanos extranjeros, los cuales ingresaron al país sin un pasado judicial, causando problemas de seguridad intermésticos, que afectan a la seguridad y defensa, así tenemos: secuestro, sicariato, extorsión, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, tráfico de órganos, pornografía infantil, trata de blancas y otros males que han afectado a la sociedad.

**Minería ilegal**

La actividad extractiva ilegal en el Ecuador es un problema que ha venido incrementándose paulatinamente el último siglo, no solamente por la problemática social, si no por el impacto ambiental que conlleva dicha actividad carente de tecnología o un plan de gestión de residuos, obviando de todo aspecto la seguridad de los trabajadores que se benefician de esta actividad y al no contar con planes para su manejo, genera diferentes

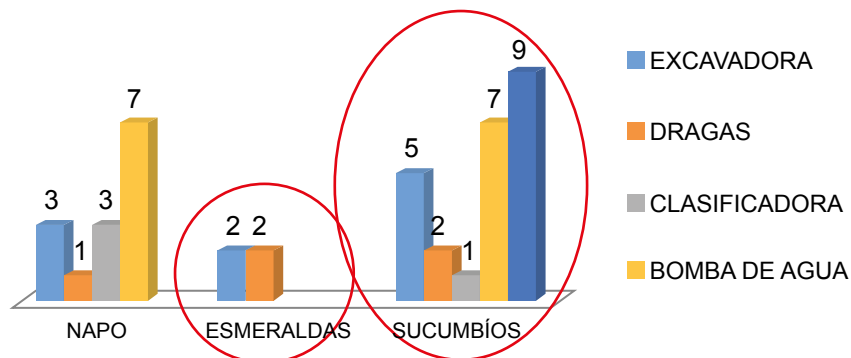
afectaciones al medio ambiente como el vertimiento de residuos contaminantes, afectaciones a los servicios ambientales por remoción del suelo y destrucción de áreas legalmente protegidas.

La minería informal, se estaría desarrollando en su mayoría como una minería artesanal informal, en los sectores donde se encuentran reservas de minerales en pequeñas, medianas o grandes cantidades, los trabajos lo realizan con familiares o de sociedades de hecho, auxiliados por maquinarias y herramientas mecánicas; las inversiones económicas son nacionales de ahorros propios o contribuciones de socios para adquirir maquinarias básicas y cubrir costos operativos (mano de obra, energía, insumos).

Pese a los controles que realizan los organismos responsables, con el propósito de suspender los trabajos de minería informal que no cuentan con los permisos respectivos, estas actividades se han mantenido, conllevando a mantener delitos conexos (tráfico de combustibles y explosivos), aprovechando la situación geográfica del terreno, ubicándose en lugares alejados a concesiones mineras, lugares alejados de centros poblados, empleando maquinaria liviana, pesada y accesorios, mismos son operados por ciudadanos nacionales o extranjeros (colombianos y peruanos), causando la destrucción al ambiente, contaminación de fuentes de agua y deforestación de bosques, aprovechando la poca presencia de instituciones del Estado.

Las actividades de minería ilegal, en la provincia de ESMERALDAS, se evidencia como modus operandi el empleo de maquinaria tipo excavadoras, dragas y la utilización de químicos (mercurio) para la extracción y procesamiento del mineral (oro), en lo que respecta a la minería en EL CIELITO, la falta de control y acciones permanentes posterior al desalojo minero ocurrido a finales del año 2017, ha generado que este sector se convierta nuevamente en un objetivo para la extracción ilícita de material aurífero, en la provincia de SUCUMBÍOS se evidencia minería a cielo abierto en menor escala en el sector de CASCALES.

**DECOMISO DE MAQUINARIA FRONTERA NORTE  
AÑO 2018**



**Figura 2.** Datos estadísticos: Explotación ilegal de los recursos naturales / minería ilegal. (Fuente: COIMC)



Figura 3. Mapa: Insight Crime.  
(Fuente: Proyecto Ecuador)

**Violación del espacio aéreo**

Dentro de este aspecto es necesario considerar lo que establece el Manual de Derecho en las Operaciones:

“La Agenda Política de la Defensa y la Directiva de Defensa Militar, establecen, dentro del empleo de las Fuerzas Armadas, la ejecución de Operaciones Militares de Vigilancia y Control de los espacios del territorio nacional.

A la Fuerza Aérea le corresponde el espacio aéreo, que comprende operaciones de soberanía energética, seguridad hidrocarburífera, vigilancia y reconocimiento en la frontera norte e interceptación de aeronaves ilícitas en cumplimiento del mandato constitucional de apoyo a la acción del Estado”.

Áreas Prohibidas (SEP).- Espacio aéreo de dimensiones definidas sobre el territorio o las aguas jurisdiccionales del Estado, dentro de los cuales está prohibido el vuelo de aeronaves sin autorización específica de la autoridad aérea correspondiente.

Áreas Restringida (SER).- Espacio aéreo de dimensiones definidas sobre el territorio o las aguas jurisdiccionales del Estado, dentro de los cuales está restringido el vuelo, de las aeronaves de acuerdo con determinadas condiciones específicas, operativas, técnicas o meteorológicas.

Respecto a la Interceptación de Aeronaves Ilícitas, que constituye una circunstancia particular de la Fuerza Aérea, se deberá cumplir lo que establece la norma-

tiva Internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), contenida en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional”.

Con lo expuesto, es evidente que existe un marco legal donde se ampara el accionar de los órganos responsables de proporcionar la seguridad en el espacio aéreo, entonces es fundamental para el estado dotar de capacidades operativas a la Fuerza aérea para que cumplan con su misión.

En la actualidad es claro una vulnerabilidad para el estado ecuatoriano, misma que se evidencia en los datos estadísticos que exponen la violación del espacio aéreo por parte de aeronaves pertenecientes a carteles del narcotráfico.

Las estadísticas evidencian enviar cargamentos desde las costas continúa siendo el principal método para traficar cocaína con destino a Estados Unidos.

Con estos datos se afirma que nuestro país es usado como puente aéreo, hecho que se ha incrementado, como resultado, según las autoridades, de la creciente presión sobre las rutas marítimas.

Se identifica que los traficantes utilizan principalmente avionetas Cessna, las cuales son modificadas para que puedan transportar una mayor cantidad de drogas y combustible, y que incluso pueden reabastecerse en el aire. Estas avionetas pueden transportar entre 400 y 700 kilos, y tardan alrededor de seis horas para llegar a Costa Rica o Guatemala, donde descargan su contenido, o bien repostan y continúan hacia México.

Con esto se analiza que estas estructuras están en capacidad de mantener y operar por rutas aéreas ilegales ocupando nuestro espacio aéreo, aprovechando las limitaciones que realmente son evidentes, pues hasta el momento no existen datos donde refleje la interdicción aérea.

#### **Tráfico de armas, municiones y explosivos.**

El tráfico de armas, munición y explosivos bajo el dominio de la ilegalidad es un fenómeno complejo, por lo tanto, se debe pensar que el tráfico de armas es un vínculo adicional entre el terrorismo y la delincuencia organizada que explica la capacidad de grupos fuera de la ley para cometer actos ilícitos. En el Ecuador “se somete al control del Ministerio de Defensa Nacional a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas la importación, exportación, internamiento, almacenamiento, comercio interior y fabricación de armas de fuego, municiones, fuegos de artificio, pólvora o toda clase de explosivos, así como también las materias primas para fabricación de explosivos; los medios de inflamación tales como: guías para minas, fulminantes y detonadores; productos químicos, elementos de uso en la guerra química o adaptables a ella” .

Este tráfico de armas afecta a nuestro país en razón de que incrementa los niveles de inseguridad generando violencia, incertidumbre y temor en la población. El Gobierno Nacional, con el fin de reducir la cantidad de armas en el territorio ecuatoriano, a través de las entidades correspondientes, estableció el Acuerdo Ministerial 749 del 29-ABR-011, para prohibir el importe de armas a escala nacional y, desde el 03-FEB-012, se impidió la fabricación de armas artesanales.

Muchos de estos artesanos, fueron provistos de otras fuentes de empleo como fabricación de bancas escolares, camas; empleos que fueron esporádicos, por lo que varios migraron de los sitios donde se producían las armas, cerrando sus talleres.

Este armamento comúnmente dirigido a las empresas de seguridad, a la caza, una gran cantidad termina en manos de la delincuencia, debido al precio y a la comercialización no controlada. Ante esta situación las autoridades han tomado medidas drásticas a fin de evitar la producción de armas de fabricación artesanal, a pesar del esfuerzo que ha venido realizando el Gobierno no ha sido posible detener la producción, al contrario se ha diversificado y disipado, tornando difícil su localización.

Se ha identificado armas artesanales en manos de delincuencia común, manipuladas por guardias de seguridad “improvisados” en camarónicas, bananeras, minería ilegal, y para actividades de caza principalmente en las provincias amazónicas.

El tráfico de armas, hacia lado Colombiano en el año 2016 fue decrecido notablemente, debido principalmente al proceso de paz llevado a cabo por parte del Gobierno Colombiano, con las FARC, en donde se planteó como mecanismo para tal efecto el cese bilateral de fuego, ante lo cual los mandos de este grupo irregular concretaron simultáneamente frenar la adquisición de armamento.

#### **Migración.**

Por migración se entiende al: “Movimiento que realizan las personal de una población y que implica un cambio de localidad en su residencia habitual en un intervalo de tiempo determinado, cruzando fronteras o límites territoriales de una región geográfica. En esencia, en la inmigración intervienen dos áreas geográficas, aquella donde se inicia el desplazamiento (origen), y aquella donde finaliza el movimiento (destino). Dentro de las causas que generan estos movimientos poblacionales se resalta la situación económica

En nuestro país la migración ha generado falta de empleo, mano de obra barata, delincuencia común, incidentes xenófobos e inversión por parte del Estado Ecuatoriano ya que adquieren los mismos derechos que los ecuatorianos.

Desde el inicio del 2018, se aprecia una tendencia creciente del flujo de ciudadanos venezolanos al país, con picos en los meses de octubre y diciembre y, picos en septiembre y noviembre. A partir de diciembre y lo que va del año 2019 se aprecia un decremento de flujo migratorio de venezolanos, existiendo un saldo migratorio de 154379 venezolanos a DIC-018. Los primeros migrantes tuvieron la oportunidad de conseguir trabajos formales, mientras que las siguientes olas de migración, tuvieron que acogerse al trabajo informal y, en la actualidad la mayoría realiza tránsito hasta alcanzar otros países al sur del continente.

### **Delitos en los espacios acuáticos**

Otro de los riesgos que se ha ido incrementando en los últimos años en el Ecuador lo constituyen los delitos perpetrados en el mar como lo son, entre los más recurrentes, el tráfico de combustibles, drogas y el robo de motores. El Ecuador es un Estado Marítimo por su posición geográfica equinoccial, su inmenso espacio marítimo jurisdiccional y su conexión directa a la cuenca Asia – Pacífico, tiene una riqueza marítima inexplorada y no cuantificada aún, con un potencial de recursos vivos y no vivos, cuyo cuidado y protección recae en el Estado ecuatoriano y en sus instituciones, siendo importante disponer de una Armada con la capacidad de proteger sus intereses marítimos, incluso más allá de sus espacios acuáticos jurisdiccionales.

### **Conflictividad social**

El “TRIÁNGULO DE CUEMBÍ”; con una extensión de 104.238 hectáreas. Es importante indicar que las medidas de protesta efectuadas el 16-NOV-018, en primera instancia estuvieron enfocadas en la reforma de los Art. 2 y Art. 3 del mencionado Acuerdo, mismos indican que “El Ministerio de Ambiente tomará las medidas que sean pertinentes para garantizar que en el bosque no se autorice el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal, ni la adjudicación de tierras a poseesionarios asentados en el área, por tratarse de zona de Seguridad Nacional”, al respecto no se ha llegado a ninguna resolución, lo que podría ser una motivación para iniciar nuevas medidas de protesta en lo posterior.

Entre los actores existen personas interesadas en habilitar rutas y medios para el transporte de precursores químicos y sustancias sujetas a fiscalización, a fin de obtener la activación de actividades ilícitas, en vista que frente a este sector, del lado colombiano, operaba el Frente 48 de las FARC, y actualmente se localizan los disidentes del Frente 48 con alias “SINALOA”.

### **Corrupción.**

La corrupción viene definida como soborno, coima o peculado es la acción y efecto de corromper, es sinónimo de abuso, desorden cohecho, seducción y depravación, perversión y desmoralización. Según el

diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia establece que la Corrupción es el crimen de que se hacen culpables los que estando revestidos de alguna autoridad pública; como igualmente el crimen que cometen los que tratan de corromperlos, de suerte que la corrupción puede considerarse como activa y como pasiva; activa de parte de los corruptores y pasiva de parte de los corrompidos.

En el fondo la corrupción puede convertirse en un problema cultural, el marco formativo y conductual predominante en nuestras sociedades, en una más y en otras menos es el individualismo, el consumismo, la carencia de valores, el afán por el poder, la codicia un exitismo económico reflejado en un tanto tienes tanto vale y el débil compromiso con lo público y con el bien común llegando así a la frustrante situación actual. La corrupción ha trastocado los valores de la ciudadanía y juventud ecuatoriana confundiendo lo que es correcto con lo incorrecto.

Los tipos de corrupción tenemos: la ineficiencia del sistema judicial u obstrucción de la justicia, nepotismo, colusión, uso ilegal de información confidencial, enriquecimiento oculto o ilícito, abuso de funciones, tráfico de influencias, peculado o desvío de recursos, el soborno y la conspiración para cometer actos de corrupción.

En nuestro país la constante es la denuncia de problemas graves frente al fenómeno de la corrupción, la impunidad permanente, la politización extrema, la tolerancia y la amoralidad ciudadana, el atraso legislativo, la burocracia y también corrupción en los organismos de control y juzgamiento, la desconfianza ciudadana en las instituciones del país en un recuadro dramático lo que demuestra lo complejo de la situación. Es así que la corrupción en nuestro país dejó de ser coyuntural para ser estructural.

## **2.1. Marco legal**

La seguridad integral, de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, tiene dos grandes dimensiones: la seguridad de los habitantes garantizada a través de la seguridad ciudadana; y la seguridad del Estado en sus dimensiones territorial e institucional (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2014, pág. 20). De allí que conceptualmente, la seguridad integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de los ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas, para lo cual se requiere la participación activa, coordinada, cooperativa y complementaria de las diferentes instituciones o entidades del Estado.

Derivada de la Constitución del 2008, la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su Art. 5 menciona al “Sistema de Seguridad Pública y del Estado” cuya finalidad es coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales. Una de las entidades integrantes de este sistema son las FF.AA, las cuales forman parte de los organismos ejecutores del sector defensa (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2014, pág. 3).

De la Ley de Seguridad Pública y del Estado se deriva el Plan Nacional de Seguridad Integral y de este, entre otras, se deriva la Agenda Política de la Defensa, en la cual se contemplan cuatro misiones para las FF.AA (Agenda Política de la Defensa, 2014, pág. 38). Una de las misiones indica: Participar en la seguridad integral, por lo tanto, es propicio reflexionar que más allá de la misión principal de la institución militar que es la defensa de la soberanía e integridad territorial, las FF.AA deben adaptarse a las nuevas amenazas y riesgos que en los últimos tiempos han reconfigurado los escenarios, tal es el caso de los grupos irregulares armados, las organizaciones de narcotráfico y sus delitos conexos, las organizaciones criminales transnacionales, los ataques cibernéticos, el tráfico de armas, municiones y explosivos; la delincuencia común y organizada, la migración regular, la explotación ilegal de recursos naturales, los desastres naturales y antrópicos, el contrabando, la inequidad social, entre otros (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, págs. 11-12), que demandan el empleo de las FF.AA en “misiones de complementariedad” en apoyo a la seguridad integral.

Consecuente con el criterio político del Gobierno Nacional y la Asamblea Nacional, en el mes de junio del 2014 fue modificado el Art. 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, agregando al Art 11 la facultad de las FF.AA para que puedan apoyar de forma complementaria a las operaciones que en materia de mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los Ministros responsables de la Defensa Nacional y del Interior deben coordinar la oportunidad y el nivel de intervención. De esta manera se cambió el Art. 35 de la ley referente a la complementariedad de acciones de las FF.AA y Policía Nacional, para lo cual se requería declarar el estado de excepción por parte del Presidente de la República a fin de disponer el empleo de las FF.AA. Actualmente se considera que las FF.AA pueden actuar de manera complementaria con la Policía Nacional en todos los aspectos relacionados al mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, sin la necesidad de que se haya decretado el estado de excepción.

Con la finalidad de establecer los niveles de coordinación para la implementación y ejecución de ope-

raciones de complementariedad entre FF.AA y Policía Nacional como lo establece el Art. 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se creó el Centro de Coordinación Estratégico Integrado. Para que se lleven a cabo estas actividades se deben realizar coordinaciones en el nivel político (entre Ministro de Defensa y Ministro del Interior) y en el nivel estratégico integral (entre el Jefe del CC.FF.AA y el Comandante General de la Policía Nacional), lo cual permitirá que se coordinen efectivamente los protocolos de apoyo a la complementariedad de las FF.AA a la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

Además del apoyo a la Policía Nacional, las FF.AA también participan apoyando a otras instituciones con las cuales se mantienen convenios de cooperación interinstitucional, acuerdos ministeriales y protocolos de intervención que ha llevado a cabo el Ministerio de Defensa Nacional con otras instituciones públicas, lo que permitirá determinar el ámbito de aplicación, vigencia, normas de comportamiento, la legalidad y legitimidad en el cumplimiento de las operaciones militares en el ámbito interno. Entre las entidades del estado consideradas se enuncian las siguientes: SENA, SGR, SENESCYT, SRI, ARCOM, ARCH, MAGAP, MAE, MSP, CNE, ECORAE (Cárdenas, Allauca, & Jiménez, 2017).

Al derogarse la enmienda relacionada a la complementariedad a la seguridad integral, la misión fundamental de FF.AA sería la que originalmente constaba en la Constitución 2008, la cual define la verdadera razón de ser y de existir de la institución militar, sin embargo es necesario considerar que el apoyo de las FF.AA a la seguridad interna del Estado siempre ha sido realizado, ya sea bajo decreto de estado de excepción o por orden transmitida a través de una medida cautelar como la emitida en el año 2010 por el Juzgado Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha. Entre algunas de las posibles acciones ante la derogatoria de la enmienda, se podrían reconsiderar los convenios con varias entidades del Estado, lo cual obliga a la reestructuración de las operaciones en el ámbito interno que en la actualidad considera el Comando Conjunto de las FF.AA. De todas maneras, es necesario tomar en cuenta que las entidades del Estado requieren del apoyo permanente de las FF.AA, por lo cual los convenios con certeza van a mantener su vigencia y los protocolos se van a cumplir a pesar de que la enmienda se haya derogado, considerando que la Constitución en su Art. 3 numeral 8 garantiza la seguridad integral y en su Art. 226 dispone la coordinación de acciones de las instituciones del Estado para garantizar los derechos que la Carta Magna reconoce, entre los cuales está el derecho a la integridad física y a una vida libre de violencia.

### 3. Conclusiones

La crisis de la frontera nor-occidental ha incidido para que el Estado inicie el establecimiento de una política pública de defensa y seguridad en dicha frontera, buscando el desarrollo productivo de la zona fronteriza, el mejoramiento del nivel de vida de su población y la lucha frontal, sin desatinos ideológicos, contra la guerrilla colombiana, el terrorismo y el narcotráfico, exigiendo del Estado colombiano una participación efectiva en esa lucha.

A causa del problema en la frontera norte, el estado ecuatoriano va a garantizar la soberanía, protección y desarrollo de la población siempre respetando los DDHH y libertades estipuladas en la constitución del Ecuador.

Los escenarios que se van presentando en la actualidad exigen de las FF.AA una preparación, entrenamiento y equipamiento acorde a las nuevas exigencias de las nuevas amenazas como los G.I.A, el narcotráfico, la delincuencia común y el crimen organizado, pero todo esto solamente se podrá combatir con unas FF.AA

profesionales y totalmente preparadas tecnológicamente acción que solo se conseguirá con las políticas de estado que el gobierno de turno las emita, manteniendo relaciones con potencias que proporcionen su apoyo tecnológico y de capacitación y entrenamiento para sus miembros.

La tarea de FF. AA trabaja enfocada en un solo objetivo, la seguridad interna y externa del Estado Ecuatoriano, el apoyo a las instituciones del estado para garantizar una vida de paz y tranquilidad de todos los ciudadanos ecuatorianos.

Mientras sigan en vigencia las reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, principalmente en su Art. 11 el rol asignado a las FF.AA implica la adaptación a los nuevos escenarios derivados de los riesgos y amenazas, lo cual exige y demanda otros ámbitos de preparación y entrenamiento, para garantizar su capacidad operativa y administrativa, que permita cumplir con los lineamientos políticos y los objetivos nacionales del Estado direccionados a la seguridad integral.

### REFERENCIAS

- [1] Andrade, R. V. (24 de noviembre de 2005). Derecho Ecuador.com. Obtenido de Derecho
- [2] Ecuador.com: <https://www.derechoecuador.com/lavado-de-dinero>
- [3] Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). La Constitución. Montecristi: Asamblea Nacional.
- [4] Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Publicación Oficial de la Asamblea Nacional.
- [5] COIMC. (15 de enero de 2019). Amenazas y riesgos a la defensa y seguridad del estado. Amenazas y riesgos a la defensa y seguridad del estado. Sangolquí, Pichincha, Ecuador: COIMC.
- [6] Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre. (2015). Manual de operaciones en el Ámbito Interno (OAI). Quito: AGE.
- [7] Departamento de Seguridad Nacional. (31 de enero de 2019). Riesgos y Amenazas para la Seguridad Nacional/DSN . Obtenido de Riesgos y Amenazas para la Seguridad Nacional/DSN : <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional/riesgos-amenazas-para-seguridad-nacional>
- [8] Francisco, U. (2015). Ciberataques la mayor amenaza actual. Instituto Español de Estudios Estratégicos., 3-4.
- [9] Fundación para la prevención de riesgos laborales. (2015). Portal de los riesgos laborales. Obtenido de Portal de los riesgos laborales: [www.riesgoslaborales.feteugt-sma.es](http://www.riesgoslaborales.feteugt-sma.es)
- [10] Meteorología en Red. (16 de abril de 2018). Obtenido de Fenómenos Naturales: <https://www.meteorologiaenred.com/inundaciones.html>
- [11] Ministerio de Defensa Nacional . (2018). Políticas de la Defensa, Seguridad y Desarrollo de la Frontera Norte. Quito: I.G.M.
- [12] Ministerio de Defensa Nacional. (2018). Política de la Defensa Nacional (Libro Blanco). Quito: Instituto Geográfico Militar (IGM).
- [13] Moncayo Gallegos, P. R. (2016). Geopolítica: Espacio y Poder. Sangolquí-Ecuador: ESPE.
- [14] Moncayo, P. (2018). La Política de Seguridad y Defensa. Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, 11..
- [15] Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. (2012). Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil-Ecuador: SNGR. Plan Nacional de Seguridad Integral. (2014).
- [16] Política de Seguridad Integral. Seguridad Integral, plan y agendas 2014-2017. Quito, Pichincha, Ecuador.



# “LA SECURITIZACIÓN ¿PERCEPCIÓN O REALIDAD TANGIBLE? UN ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL”

Tern de EM. Henry Cruz Carrillo Ph.D. <sup>1</sup>

## RESUMEN

La seguridad es un elemento base para la satisfacción de las necesidades humanas. En la contemporaneidad se han presentado nuevas tendencias que dan un enfoque multidisciplinario y multidimensional a la misma.

En el presente artículo se muestra un estudio y un análisis deductivo / comparativo de las amenazas existentes en diferentes contextos para establecer si, efectivamente, estas atentan a la supervivencia humana como sujeto, así como a la sostenibilidad del medio ambiente como objeto. Se plantea también si la securitización surge como una respuesta para neutralizar las amenazas o si se requiere una revisión pragmática o conceptual para evitar caer en prácticas mediáticas de resolución a problemas técnicos ajenos a la seguridad.

Una contribución importante representa el análisis deductivo para securitizar, considerando a los fuegos forestales como caso de estudio. Finalmente se realiza un estudio del rol de la tecnología y la seguridad considerando el escenario actual.

**Palabras claves:** Seguridad, securitización, amenazas, supervivencia, fuego forestal, tecnología.

## ABSTRACT

Security is a basic element for the satisfaction of human needs. In contemporary times, new trends have been presented that give a multidisciplinary and multidimensional approach to it.

This article shows a study and a deductive / comparative analysis of the threats existing in different contexts to establish whether, in fact, they threaten human survival as a subject, as well as the sustainability of the environment as an object. It also asks whether securitization arises as a response to neutralize threats or if a pragmatic or conceptual review is required to avoid falling into media practices of solving technical problems other than security.

An important contribution represents deductive analysis to securitize, considering forest fires as a case study. Finally, a study of the role of technology and security is carried out considering the current scenario.

**Key words:** Security, securitization, threats, survival, forest fire, technology.

---

<sup>1</sup> hocruz@espe.edu.ec

UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPE



## 1. Introducción

La seguridad es parte fundamental de la supervivencia humana, la cual está regulada por factores externos e internos, que determinan su alcance y nivel. Entre los factores externos podemos mencionar el entorno natural, el cual puede ser controlado, modificado y preservado. Por otra parte, existen los factores internos, que son producto de la interacción del ser humano en un entorno determinado.

Precisamente, la seguridad es un factor de influencia transversal que está presente en diferentes entornos, es por ello por lo que se crea la necesidad de “asegurar” los mismos. Efectivamente, la *securitización*, nace como una respuesta al planteamiento de generar un ambiente sostenible y sustentable. En la época contemporánea se presentan varias teorías que tratan de explicar el requerimiento de asegurar la supervivencia estable del hombre y su entorno.

Por otra parte, surge la necesidad de limitar y definir el alcance de la seguridad, así como los medios para alcanzarla. Tradicionalmente, la seguridad ha sido impuesta a través de la aplicación del poder duro, pero esta vía, no siempre representa un medio adecuado para conseguir el orden y el bienestar, además, el empleo desproporcionado de este puede destruir el entorno. Por lo cual, se puede inferir que la securitización representa una posible opción para resguardar tanto el hábitat como la integridad del ser humano ante posibles afectaciones de carácter internas y externas.

Los miembros de la Escuela de Copenhague<sup>2</sup> a la que pertenece Barry Buzan, precisamente realizaron una descripción de las principales amenazas con una visión futurista y además establecieron una dinámica adaptativa de la seguridad que involucra más de una arista bajo una perspectiva multidimensional (Marcano, 2004) (Restrepo, 2000) (OEA, 2003).

Es necesario identificar cuáles son las amenazas a la supervivencia humana y cuantificar el nivel de las mismas de tal forma que se pueda disponer de argumentos para establecer si efectivamente la securitización es necesaria o simplemente resulta una salida creativa, dialéctica, mediática e incluso justificativa para solventar problemas de orden técnico que afectan a la estabilidad individual y colectiva, considerando que en la actualidad el mundo en general vive una crisis de seguridad y que los niveles de estabilidad, paz y calidad de vida van decreciendo.

Ahora bien, surge en la actualidad algunas inquietudes como: hasta dónde llega el límite entre un tipo de seguridad y otro, o si el mantener la seguridad en

todas sus aristas para obtener una seguridad integral es el fin; por lo que es necesario definir si la seguridad representa un eje transversal a las actividades humanas y del entorno o esta se divide en componentes particulares de acuerdo a la situación y entornos definidos. Sin duda alguna, precisar estos aspectos permitirá a los organismos de seguridad identificar el rol y el alcance de sus acciones.

En los siguientes ítems se abordará la problemática de la securitización, para lo cual se identificarán las amenazas que se presentan a nivel global, continental y nacional. Se tomará como caso específico de estudio a la amenaza del fuego forestal como una arista que podría afectar a la seguridad de la nación ecuatoriana, así también se realizará un breve análisis del rol de la tecnología frente a la seguridad. De esta forma se puede entablar una discusión basada en una contrastación dialéctica para establecer la necesidad o no de la securitización. Finalmente, se mostrarán las principales conclusiones del trabajo realizado.

## 2. Análisis

### La seguridad y elementos externos e internos que la afectan en el contexto global

Una amenaza puede tener varios enfoques y su definición dependerá de la corriente filosófica, sociológica o política de donde venga, sin embargo, todas coinciden en que la materialización de una amenaza genera efectos negativos y directos en el sujeto (personas), en el objeto (entorno) o en ambos (González, 2001).

Bajo una perspectiva antropocéntrica, las principales amenazas giran alrededor a la imposibilidad de satisfacer las necesidades fisiológicas y de seguridad. Un ejemplo de ello es garantizar la seguridad alimentaria, se estima que la población mundial bordea los 7.790.000.000 de habitantes; disponer de suficientes alimentos para el sostenimiento humano global se convierte en un reto, sobre todo por las limitaciones productivas, económicas, socioculturales, tecnológicas, educativas, etc., que un sin número de naciones y estados, poseen (ONU, 2019).

El mantenimiento de la aldea global representa una obligación y un requerimiento primario de supervivencia, en este sentido la afectación a la misma pone en riesgo la vida en forma general. La necesidad de conseguir un desarrollo y coexistencia sustentable, así como implantar un modelo de conciencia mundial para reducir la vulnerabilidad empleando criterios de sensibilidad y resiliencia, es mandatorio (Turner, 2003). El criterio de sostenimiento, hoy por hoy es una exigencia que inmiscuye planteamientos de cambios a sistemas

2 Denominación dada a una corriente de pensamiento que se basa en una perspectiva sociológica multidimensional y que fue denominada así por el sociólogo Bill McSweeney.

socio-estructurales, tecnológicos, filosóficos, económicos e incluso ideológicos, por lo cual para alcanzar el mismo en un futuro mediano los estados se verán obligados incluso al empleo del poder duro (Pearce, 1990) (Dietz, 2003) (Gleick, 2003).

La seguridad siempre será un elemento base para alcanzar el desarrollo y crecimiento económico, y que existen factores internos y externos que inciden en forma directa en su detrimento, sostenimiento y consolidación. Precisamente una de las principales afectaciones de nuestros días representa el crimen organizado transnacional, el cual es un serio peligro a la estabilidad socioeconómica y estructural de los estados, por lo que los organismos de seguridad lo clasifican como amenaza a ser neutralizada. Los ingresos que genera el delito transnacional superan los 870 billones de dólares americanos y un sin número de víctimas aún mayor al que se presentan en los conflictos tradicionales. Según estadísticas oficiales, el número de víctimas en 2017 por efectos del crimen transnacional organizado fue superior al conflicto armado sirio, por lo cual organismos como la UNDOC<sup>3</sup>, sugieren políticas que implementen acciones para reducir este mal endémico contemporáneo (UNDOC, 2018).

Otro aspecto de afectación externa e interna a la sostenibilidad y seguridad, lo encontramos en el extremismo, las referencias históricas y estadísticas son claras al mostrar que el fundamentalismo ideológico extremo de todo tipo, ha propiciado los peores y cruentos enfrentamientos, masacres, muerte, genocidio, pobreza extrema, hasta la exterminación así como daños colaterales al medio ambiente incluso poniendo en riesgo la supervivencia global (Kasperson, 2012). Es por ello por lo que el control y neutralización de este tipo de extremismos es una prioridad necesaria para garantizar el orden mundial.

La desigualdad y la inequidad representan también detonantes que amenazan a la seguridad. Producto de la globalización, los mercados son altamente dinámicos y las economías son interdependientes ya sea de manera positiva o negativa. Los resultados de bonanza y de la crisis, en teoría, pueden reflejarse en objetos multiplicadores, sin embargo, las estadísticas muestran que la crisis afecta al 98% de la población, mientras únicamente un 2% no solo que no es afectado, sino que obtiene rentabilidad durante estos periodos (Stiglitz, 2015). Esta desigualdad e inequidad globalizada genera violencia, descontento social, represión extrema, anarquía, migración descontrolada, muerte, destrucción ambiental, fomenta el fundamentalismo ideológico y los conflictos, además pone a tambalear las estructuras sociales y democráticas contemporáneas (Farré, 2005), un ejemplo

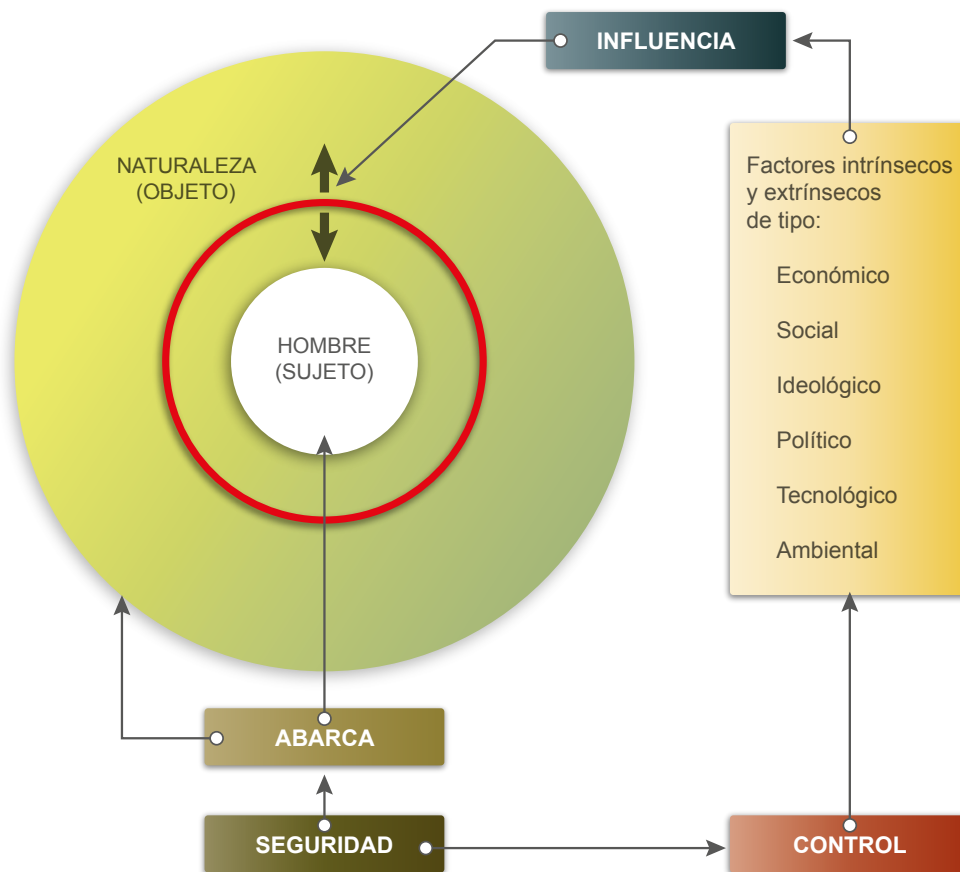
del impacto de la desigualdad en la seguridad precisamente lo tenemos, en las protestas sociales ocurridas en diversos países de Latinoamérica durante 2019.

Las amenazas a nivel global están claramente identificadas y en general apuntan a disminuir la capacidad de resiliencia y supervivencia del ser humano. Sin embargo, el objetivo fundamental para aplicar la securitización radica en este momento en la conservación del medioambiente, ya que es el objeto referente (naturaleza) y constituye el pilar fundamental donde la sociedad garantizará su supervivencia mediante su sostenibilidad y preservación. Ante esta realidad, los principales actores securitizantes son representados por los organismos internacionales y los estados apegados a concepciones de protección de la biósfera. Sin embargo, hay que considerar también, que existen actores funcionales que representan al poder político y económico mundial que se oponen a la securitización medio ambiental.

La seguridad, debe abarcar tanto al sujeto como al objeto y regular los diversos factores que influyen a ambos, de esta forma será posible un mantenimiento sostenible. La Figura 1, muestra la relación hombre-medioambiente y los factores que influyen en la securitización de los mismos. Sin embargo, es necesario precisar que estos factores, se dan solamente en la relación entre el ser humano con la naturaleza, cabe recalcar que el medio ambiente puede prescindir del hombre, pero el hombre no puede prescindir del medio ambiente, de ahí la importancia de su conservación.

Ahora bien, se identifican que las amenazas pueden mutar, se convierten de cierta manera en entes adaptables a las realidades sociales, combinándose entre ellas. Las realidades de las sociedades actuales muestran casos de interacción entre el terrorismo financiero con el cyber crimen, así mismo revelan acciones de posturas político-ideológicas extremas que se mezclan con intereses de la mafia organizada para conseguir desestabilizar a sistemas democráticos legalmente constituidos; así también, el manejo de la tecnología y redes de datos junto a acciones de manipulación de la conciencia social, pueden influenciar directamente en el manejo político y administrativo de un país. De igual forma, la aparición de pandemias junto a la manipulación de la información y de la difusión de esta a través de las diferentes plataformas de tecnología, pueden incidir directamente en depresiones económicas. Entonces, en forma clara se puede evidenciar que las amenazas en la actualidad no vienen solas, son el resultado de múltiples factores y detonantes, por lo que urge el control de todas las aristas para finalmente, controlar la totalidad del problema.

3 UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crime)



**Figura 1.** Relación hombre, medio ambiente y seguridad.  
(Fuente: Autor)

El deterioro del medio ambiente y el calentamiento global se han convertido en una preocupación a nivel mundial, pues estos fenómenos representan una seria amenaza a la vida en su totalidad. El decrecimiento de producción alimentaria, fuentes de agua dulce y de la calidad de vida de los seres humanos y supervivencia de las especies animales y vegetales, está directamente relacionado con el incremento de los desastres naturales asociados a la presencia de temperaturas extremas, incremento de incendios forestales, erupciones volcánicas, entre otros (Garrett, 2006). Definitivamente, si hechos como los incendios forestales afectan a la supervivencia humana, de la sociedad y del estado, este fenómeno se constituye en un problema de seguridad.

Es preciso destacar que el aumento de los incendios forestales ha constituido una fuente de preocupación de estudios de seguridad de todo tipo en la última década. Los datos históricos muestran un incremento progresivo de este tipo de eventos que se asocian precisamente al cambio climático y el calentamiento global. En 2013 por ejemplo, en Sierra Nevada, EE.UU, se consumieron por fuego forestal al menos 104.131 ha., de bosque. Así mismo, según el *European Forest Fire Information System* (EFFIS), el fuego consumió al menos 176.116 ha., de bosque en Europa, Oriente Medio y África del Norte en 2014 (EFFIS, 2019). En el año 2018 en California, EE.UU, se quemó aproximadamente un área de 6.749,57 km<sup>2</sup> entre julio a agosto, con pérdidas de

US\$ 2,975 mil millones de dólares americanos. Hasta septiembre de 2019 se presentaron 91.893 incendios en la Amazonia de Brasil, 20.266 en Bolivia, 14.469 en Colombia, 7.476 en Perú, 397 en Ecuador y 162 en Surinam; en total ardieron alrededor de 25 millones de hectáreas de bosque nativo amazónico (Saldeño, 2020). Así también, el voraz incendio producido en Australia en 2020 consumió alrededor de 10.3 millones de hectáreas, generando alrededor de 28 personas muertas y mil millones de animales muertos (El País, 2020).

Estudios demuestran que la quema de bosques contribuye a la elevación de la temperatura ambiental y un cambio en el patrón climático, así también alertan sobre el incremento progresivo de los incendios forestales en las décadas venideras (Podur, 2010). Precisamente el Servicio Europeo de Cambio Climático de Copernicus, establece que Octubre de 2019 fue el mes más caluroso desde 1981 y que la temperatura promedio desde 1981-2010, se incrementó en 0,57 °C, además este organismo establece que los últimos cuatro años han sido los más calurosos de la historia desde que se dispone de los registros correspondientes (Climate Change Service, 2019). Es por ello por lo que este incremento de temperatura aumenta las probabilidades de catástrofes medioambientales, entre ellas los fuegos forestales severos con las consecuentes pérdidas humanas, de biodiversidad y económicas. Ante estas evidencias, se presenta la incógnita ¿es necesario securitizar los bosques

y la foresta?, la respuesta indudablemente es afirmativa y será sustentada posteriormente en el ítem 2.5.

### En cuanto al contexto continental

La Organización de Estados Americanos (OEA), concibe la seguridad desde un punto de vista multidimensional, acogiendo a la teoría de los complejos de seguridad y busca superar las amenazas para lograr una sociedad alejada del miedo y del terror, construyendo de esta forma un futuro sostenible. Es así como la Asamblea General de la OEA considera las problemáticas políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana, a un nivel de seguridad equivalente a las amenazas militares internacionales.

Se refuerza este criterio durante la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre del 2003<sup>4</sup>, en donde los estados de América se reunieron para concertar acciones en favor de la paz; se pone como punto de partida al establecimiento del concepto de seguridad multidimensional que en su contexto se refiere a la protección de la persona tomando como referencia los derechos humanos, sin embargo hoy en día es necesario considerar aquellas amenazas no tradicionales que afectan a la economía, al medio ambiente y a la estructura de la sociedad misma (Dietz, 2003), las principales son:

- El terrorismo.
- La delincuencia organizada.
- Tráfico de drogas y armas.
- La corrupción.
- La exclusión y pobreza extrema.
- Los desastres naturales y antrópicos.
- Las pandemias.
- El deterioro del medio ambiente.
- Los ataques cibernéticos.
- El riesgo que presenta el transporte de elementos peligrosos.
- La posibilidad del mal uso de armas de destrucción masiva.

En consecuencia, los estados de América se encuentran amenazados en su seguridad con un amplio abanico de factores nocivos. Las condiciones se agravan ya que los avances de la tecnología permiten a los generadores de amenazas mejorar su organización, así como la planificación y ejecución de acciones delictivas con altos niveles de violencia (Kasperson, 2012).

En concordancia con lo expuesto, la percepción de los estados como actores securitizadores difiere en la forma como son percibidos los riesgos, vulnerabilidades y amenazas para su seguridad, así como difiere el nivel de afectación (Stein, 2009). De ahí que es evidente que la seguridad es un tema de primordial importancia para América, teniendo un rol preponderante en la agenda pública de la región y, sobre todo, porque se

encuentra vinculada en forma estrecha con el desarrollo social y económico.

Se hace necesario entonces buscar la forma de poner freno a la violencia e inseguridad que afecta y amenaza a las Américas, esta no es una tarea individual, puesto que solo el desarrollo de iniciativas vinculadas permitirá hacerlas frente (Cueva, 2007). En este sentido la OEA juega un papel principal en la elaboración de una agenda común en la región que sea sostenible en el tiempo, debiendo además buscar la participación de otras organizaciones continentales y regionales.

El escenario regional presenta avances que se reflejan en la reducción de la posibilidad de que en un futuro cercano los estados se vean inmiscuidos en problemas limítrofes, generando conflictos convencionales. En general, las políticas de los estados en la región están basadas en el fomento de medidas mutuas de confianza y seguridad, permiten la consolidación de un ambiente de paz (González, 2001). Por ello acciones securitizantes direccionadas a la defensa externa se han reducido, sin que ello signifique que se las deje de lado o elimine, pues como se ha visto las amenazas son mutables y dinámicas.

Sin embargo, al interior de cada país y como consecuencia de que los gobiernos de turno no han podido establecer una política que pueda responder acertadamente a las nuevas realidades, se han incrementado los conflictos internos en donde estas nuevas amenazas van adquiriendo una dimensión preocupante, determinando que la mayoría de los países en Latinoamérica experimenten crisis al interior de sus fronteras y que por su magnitud, podrían propagarse a países vecinos. Por ejemplo, Latinoamérica y en especial en países como Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile, sufrieron de graves alteraciones al orden y la paz durante 2019, debido a las protestas sociales, dejando en evidencia una fragilidad estructural, injerencia externa tanto política como ideológica, así como financiera.

En lo referente al cuidado ambiental, en América el debate por su preservación y las respuestas ante una inminente catástrofe, todavía están en discusión, esto debido a que no todas las naciones americanas han tomado como políticas de estado la conservación y la disminución de los gases de efecto invernadero. Todo esto a pesar de que en el continente cada vez son más frecuentes las tragedias debido a temporales extremos, así como a incendios salvajes. El debate está en generar una economía con responsabilidad ambiental, pues caso contrario, los esquemas de bienestar, calidad de vida, estabilidad, prosperidad y sobre todo de supervivencia, van en detrimento. Es aquí donde se evidencia una arista de securitización del ambiente con alcance continental.

4 Conferencia auspiciada por la OEA, celebrada el 28 de octubre de 2003, para tratar asuntos de seguridad hemisférica.

### **En cuanto al contexto ecuatoriano**

El análisis de la seguridad en el Ecuador aborda temas relacionados a asuntos considerados amenazas y que hacen que la sociedad, como actor participativo, sienta vulnerada su integridad e intereses. En este sentido, la teoría de la securitización nos permitirá comprender cuando las amenazas presentes vulneran la seguridad humana, generando una emergencia en la que el estado tome medidas para enfrentarlas, haciendo que la participación de las instituciones del estado securitizen los sectores afectados con el objetivo de construir una sociedad ecuatoriana pacífica y próspera.

Los criterios de securitización se respaldan en la Constitución, en específico, en el Art. N° 3, donde el Estado prioriza la seguridad humana, bajo un esquema antropocéntrico, por lo que el esfuerzo gubernamental está orientando al desarrollo de políticas sociales y económicas, buscando garantizar el bienestar del ciudadano. Además, en el Ecuador los delitos contra la seguridad pública se encuentran sujetos a judicialización con base en lo que establece el Código Orgánico Integral Penal en su Art. N° 3. (MIDENA, 2018).

Así también, el libro Blanco de la Defensa Nacional de 2002 visualiza las amenazas de carácter transnacional que pudieran vulnerar a nuestro país y establece la necesidad de respuesta de seguridad a la misma. Vemos entonces que, para el Estado Ecuatoriano, la definición tradicional de seguridad que en el pasado involucraba a amenazas militares de carácter externo, hoy reúne problemas políticos, económicos, medioambientales y de seguridad humana, siendo de esta forma multidimensional y multidisciplinaria, pues abarca todos los campos y áreas del convivir nacional e internacional.

En la actualidad el proceso de securitización en el Ecuador, se entiende como una metodología importante que transforma al Estado Ecuatoriano en el objeto de referencia siendo a la vez el responsable de la supervivencia de sus ciudadanos, y por otra parte del estado-nación como tal. De esta forma, se conmina a planificar y ejecutar las acciones de emergencia para neutralizar posibles amenazas así como mitigar sus efectos (Rueda, 2009).

Este proceso de solución se transforma en un proceso activo con la intervención de los actores securitizadores y los actores funcionales que, en su conjunto, construyen el camino para enfrentar la amenaza. El gran problema surge cuando se asignan muchas tareas securitizadoras a los entes de seguridad del estado en general y a las Fuerzas Armadas en particular, sin considerar que la formación no es multidisciplinaria y que además los recursos de todo tipo no son asignados conforme a las misiones encomendadas, esto crea brechas entre lo que se pide y lo que se puede hacer. Es decir, la eficiencia busca convertirse en eficacia, pero finalmente lo que se obtiene es desgaste y disminución de capacidades frente a las amenazas que irrumpen la estabilidad del Estado y la seguridad de los ciudadanos.

### **Amenazas al Estado ecuatoriano**

La sociedad ecuatoriana ha tenido que enfrentar durante su historia a diversos tipos de amenazas tanto en el orden externo como interno, así como a la combinación de estos dos factores (Ayala Mora, 2008). Precisamente, entre los factores internos que atentan a la supervivencia del Estado ecuatoriano, está la corrupción, el terrorismo ideológico, el crimen organizado, grupos ilegales armados, la pobreza, la ignorancia educativa, la desnutrición, la falta de sentido de integración, la segmentación territorial y de soberanía basado en un pretexto plurinacional, entre otros (Sánchez-Parga, 1995). Por otra parte, también se presentan amenazas de tipo ambiental, geológico y natural. El Ecuador tiene una vasta historia de catástrofes naturales que han influenciado directamente en la involución de esta sociedad, sin embargo, ante estas situaciones no ha existido una verdadera política de desarrollo basado en la prevención y mitigación de amenazas de tipo natural y antrópico. El control de este tipo de amenazas no es utópico, pues otras sociedades más avanzadas y con similares riesgos han conseguido securitizar su espacio vital, mitigando inclusive catástrofes naturales.

### **Los fuegos forestales como amenaza a la seguridad del Estado**

El Estado ecuatoriano en los actuales momentos ha establecido, entre otros aspectos, al turismo como variable de desarrollo económico, para lo cual promueve una conservación del hábitat natural. Las condiciones medioambientales actuales son propicias para que cada vez y con mayor frecuencia se produzcan incendios forestales severos, con lo cual un mayor número de hectáreas de bosques se queman anualmente. Estos incendios forestales destruyen el hábitat natural de muchas especies y merman la capacidad de producción turística, sobre todo por el enfoque biodiverso que el Estado ecuatoriano busca para fomentar esta industria.

Las afectaciones de los fuegos forestales tienen una incidencia directa en la reducción de precipitaciones, así como en el cambio de presiones atmosféricas, con lo que actividades como la agricultura, la ganadería y la producción agroalimentaria, son directamente afectadas. Según la Secretaría de Gestión de Riesgos, entre los años 2012 y 2017, Ecuador ha registrado una afectación de 57.000 hectáreas por incendios forestales. Esto provoca la pérdida de flora y fauna, además de grandes pérdidas económicas; solamente en el distrito metropolitano de Quito han existido pérdidas en alrededor de 10.000.000 USD en 2015 por este concepto (El Comercio, 2015). Además, según las estadísticas mostradas por los organismos e instituciones de socorro, gestión de riesgos y emergencias, en 2019 se incrementó en un 76% los conatos de incendios en diversas regiones del país (SNGR, 2019).

Mejorar el control y la vigilancia de los bosques en la actualidad, es un reto por alcanzar. La tecnología busca en forma transversal, ayudar en mejorar el con-

trol, la mitigación y predicción de incendios forestales, para ello se han empleado en la actualidad un sinnúmero de metodologías basadas en el uso de sensores activos y pasivos, así como algoritmos de detección y predicción para captar información y alertar sobre un evento de incendio en la foresta (Cruz, 2016) (Cruz H. O., 2019). La videovigilancia automática para la detección de humo e incendios es una opción importante para detectar en tiempo real incendios de áreas forestales. En este tipo de monitorización, las cámaras de video vigilancia son emplazadas en torres fijas que proporcionan secuencias de video continuas que son utilizadas como fuente de información activa.

$$V = \frac{Vn}{Va}$$

Donde:  
 Vn = Valor nuevo  
 Va = Valor anterior

Como una forma de securitizar el medioambiente y la biodiversidad, el Estado ecuatoriano genera el Plan de Contingencia de Incendios Forestales, que tiene como objetivo implementar medidas que permitan prevenir, mitigar y controlar la destrucción de bosques y la vida por causa de los fuegos forestales. Una de estas medidas es declarar a zonas frágiles, como áreas protegidas, patrimonio natural del Estado, patrimonio forestal, bosques y vegetación protectora. De lo que se observa existen intenciones de crear políticas para garantizar la protección, seguramente este requerimiento decantará entre otras cosas en promover acciones preventivas en la lucha contra incendios forestales a través del uso de la tecnología en los sitios de mayor incidencia (Ambiente, 2019).

Para establecer cuál será la proyección de áreas que podrían ser contaminadas por el fuego, se realizará

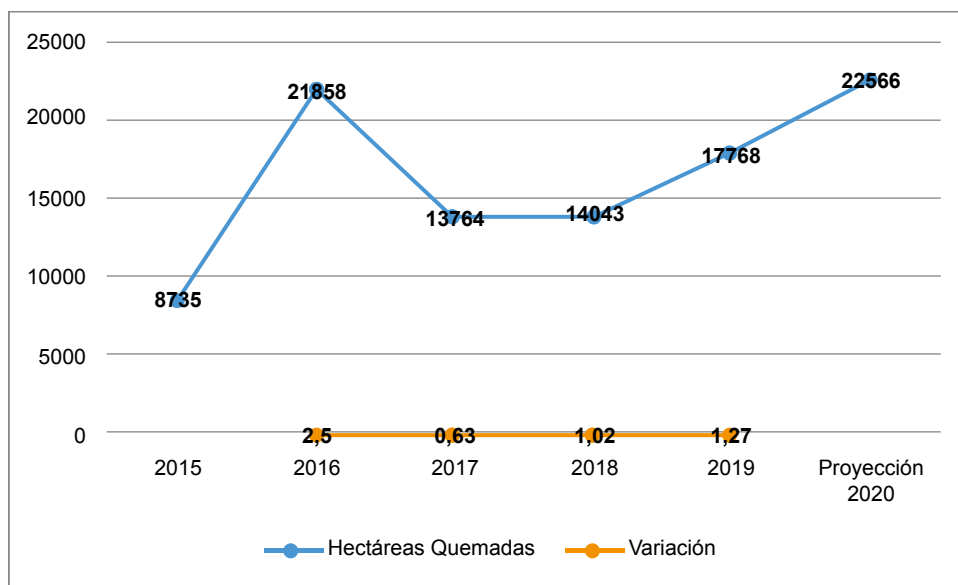
un histórico de las áreas forestales quemadas entre los años 2015-2019, estos datos permitirán obtener la variación, la misma que será calculada considerando un valor nuevo respecto al anterior, por lo que el segundo dato (Ha año 2017), será dividida para el dato anterior (Ha año 2016) y así el resto de datos, siguiendo el procedimiento planteado en (1).

El cálculo de la variación se lo ha ejecutado en un período de cinco años del 2015-2019. A partir de estos datos se ha establecido la proyección de hectáreas a quemar para el año 2020, estos datos se muestran en la Tabla 1, como sigue:

**Tabla 1.** Cálculo de la tasa aritmética de hectáreas quemadas en un período de cinco años. (Fuente: Autor. Secretaría General de Gestión de Riesgos).

Año	Hectáreas Quemadas	Variación
2015	8735 Ha*	
2016	21858 Ha*	2.50
2017	13764 Ha*	0.63
2018	14043 Ha*	1.02
2019	17768 Ha*	1.27
Proyección 2020	22566 Ha	
Media aritmética	$\bar{X}$	1.36
Desviación estándar	$\sigma$	0.9

En la Figura 2, se muestra en forma gráfica el comportamiento de las hectáreas quemadas en un período de tiempo de 5 años y la posible proyección para el 2020.



**Figura 2.** Hectáreas quemadas de bosques y vegetación en Ecuador en los últimos cinco años y proyección de quema de hectáreas al 2020. (Fuente: Autor).

Según la Figura 2, se proyecta que para el año 2020 se quemarían alrededor de 22566 Ha., en el Ecuador. Para conocer el comportamiento predictivo se utilizará la tasa Geométrica, se utilizará la fórmula de la proyección compuesta como en (2):

$$P_n = P_o (1 + \sigma)^n .$$

Donde:

- Po: Primer valor observado
- Pn: Último valor observado
- n= Número de períodos de la serie
- σ = constante de variación

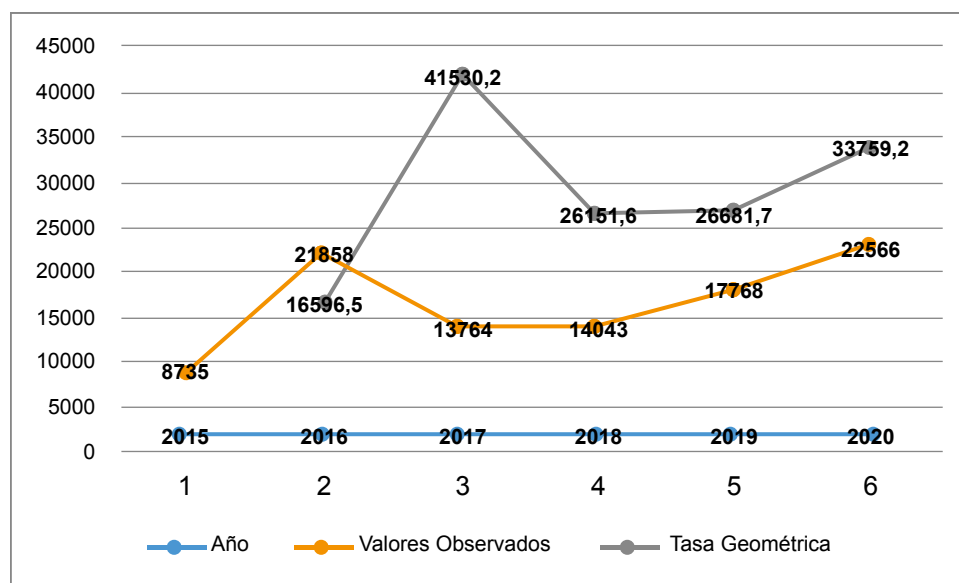
(2)

El valor de σ estará dado por el valor más constante de la variación calculado con (1), de esta forma se obtienen los cálculos correspondientes como se muestra en la Tabla 2:

**Tabla 2.** Cálculo de la tasa geométrica de hectáreas quemadas en un período de cinco años y proyección al año 2020. (Fuente: Autor)

Año	Valores Observados	Tasa Geométrica
2015	8735	
2016	21858	16596.5
2017	13764	41530.2
2018	14043	26151.6
2019	17768	26681.7
2020	22566	33759.2

En la Figura 3, se muestra el comportamiento de la curva en base a los datos encontrados.



**Figura 3.** Tasa geométrica frente a los valores observados para un período de cinco años y proyección de fuego forestal al 2020. (Fuente: Autor)

La proyección de la curva se justifica ya que se añade una ponderación que, en este caso, corresponde casi al doble de la desviación estándar calculada. Finalmente se presenta en la Tabla 3 los valores de la media aritmética entre los valores observados y la tasa geométrica, así como la curva que se muestra en la Figura 4. Analizando tanto la tabla como la figura correspondiente, se puede observar que los resultados presentan una variación casi lineal en donde los valores generados en 2017 producen el pico máximo de variaciones que influye en el comportamiento total de la curva.

**Tabla 3.** Cálculo de la media aritmética de la tasa geométrica frente a los valores observados. (Fuente: Autor)

Año	Valores Observados	Tasa Geométrica	Media Aritmética
2015	8735		
2016	21858	16596.5	19227.25
2017	13764	41530.2	27647.1
2018	14043	26151.6	20097.3
2019	17768	26681.7	20224.85
2020	22566	33759.2	27863.6



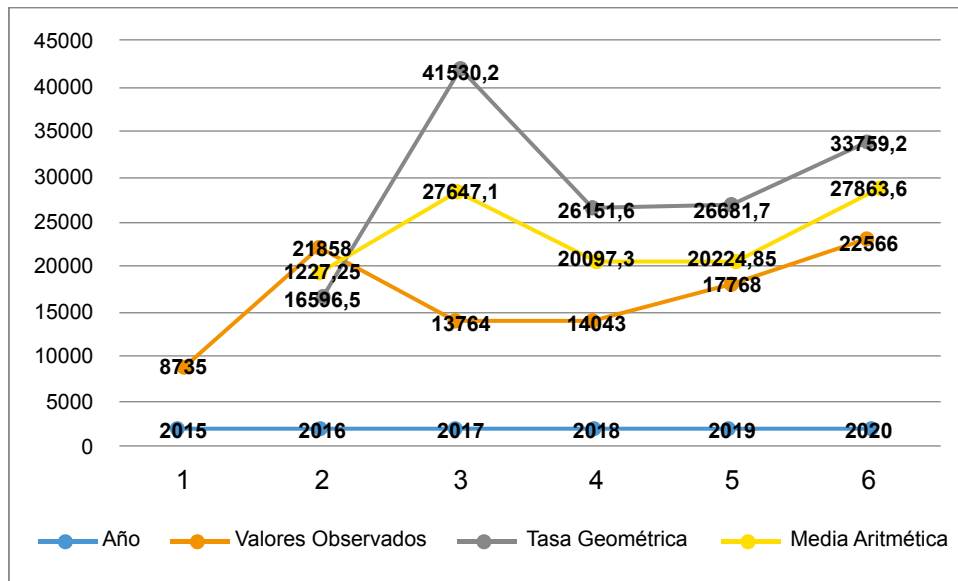


Figura 4. Media aritmética de la tasa geométrica frente a los valores observados para un período de cuatro años y proyección al 2019. (Fuente: Autor)

Se puede observar de las figuras que en todos los casos se espera un incremento de las hectáreas de bosques y vegetación que se consumirán con fuego; por lo tanto, existirá demanda de los servicios de vigilancia de zonas boscosas, pérdidas humanas, de la biodiversidad y económicas, así como acción de respuesta inmediata por parte de los organismos de seguridad y gestión de riesgos, lo cual se traduce en que el Estado deberá invertir fondos públicos, para garantizar la seguridad y estabilidad frente a los eventos por venir.

Por otra parte, al realizar un análisis cualitativo de la información generada se puede establecer qué; los escenarios que se presentan en relación al decrecimiento de fuegos forestales no es alentador, debido a que las temperaturas se elevarán en forma progresiva, además el incremento de la deforestación reducirá la pluviosidad en el país, es por ello que, es necesario establecer una conciencia social y estratégica a fin de cuidar y mantener nuestras reservas de biodiversidad, considerando además que los bosques protegidos en el Ecuador corresponden a un 52% del territorio nacional. Por otra parte, es obligación del Estado como tal, mantener incólumes los derechos de la naturaleza, de acuerdo con lo establecido en la constitución política del país. Los organismos de seguridad del Estado se verán obligados a proteger el bien natural y asegurar la conservación de la biodiversidad por lo que la asignación de recursos con este propósito deberá ser de carácter prioritario.

### La tecnología como eje transversal para garantizar la seguridad.

Históricamente la tecnología es considerada como un elemento de transformación de las sociedades, a tal punto que ha representado hitos para el cambio de

eras. En el último siglo la tecnología ha dado pasos gigantescos y únicos como nunca vistos en la historia de la humanidad. De hecho, la macroevolución de las ciencias aplicadas, de las ciencias humanas y sociales ha incidido directamente en garantizar la seguridad, así como la defensa de las sociedades. Esto también ha incidido a que las nuevas plataformas tecnológicas desarrolladas se desplieguen en forma transversal hacia las diferentes áreas de conocimiento, de tal manera que se evidencia un sustentable y sostenible avance de las ciencias. Todo este progreso también ha sido posible gracias al mejoramiento continuo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's), así como el despliegue de la globalización en las sociedades contemporáneas.

Los avances en la ciencia y tecnología, así como su influencia en las sociedades, encuentran un límite cuando estas vulneran la seguridad y supervivencia del ser humano como sujeto y de su entorno como objeto. Efectivamente, la aparición de nuevas tecnologías, así como del control de sistemas de auto aprendizaje de las máquinas, deben estar acompañadas de sistemas de seguridad tanto en un contexto procedimental como de empleo de mecanismos, hardware y software que aseguren que tanto el sujeto como el objeto, no sean vulnerables a su accionar. De esta forma, al existir una evidencia de la influencia directa de la tecnología, es necesario securitizarla de tal manera que no afecten en la estabilidad y seguridad del Estado y sus ciudadanos.

### 3. Discusión

Las diferentes teorías sociológicas y políticas, independientemente de la concepción de una naturaleza humana buena o mala y su relación con el entorno, ven como

fin último la supervivencia del hombre y la diferencia radica básicamente en la concentración o distribución del poder y el bienestar. De ahí que al final, el enfoque psicológico humanista de satisfacción de las necesidades es válido para determinar los requerimientos a complementar y que a la vez invitan a levantar estudios sobre posibles amenazas que atentan a la supervivencia del hombre y su hábitat.

Está claro que las amenazas actuales trascienden y sobrepasan las visiones maquiavélicas, aforismos clásicos de Clausewitz, visiones teológicas de Lutero, inclusive los conceptos clásicos de soberanía y la solución de conflictos, se ven forzados a generar contratos sociales a nivel global como propuso Rosseau, siendo necesario retomar la visión armónica a nivel humano y de equilibrio de su entorno establecido por Montesquieu.

Por otra parte, la visión de seguridad post contemporánea establece una evolución dinámica de la seguridad asociada al avance de las tecnologías de la información y comunicaciones, la globalización, el cambio climático, las confrontaciones civilizatorias, hibridaciones del delito entre otras (Toffler, 1999). Por lo cual las amenazas también se vuelven dinámicas y al final atentan a la supervivencia y sustentabilidad humana.

En búsqueda de la posición media entre el idealismo y el pragmatismo, se establece que la seguridad debe ser más amplia, que involucre otros aspectos más allá de los asuntos tradicionales (políticos y militares), de manera evidente se identifica que en la actualidad la securitización es una realidad y la Escuela de Copenhague acepta que la seguridad debe abarcar también aspectos socioeconómicos y ambientales. Sin embargo, se recalca que es importante evitar la securitización innecesaria, desgastante y ramplona.

El análisis del caso de estudio relacionado a los fuegos forestales permite establecer que existen vulnerabilidades que, por la debilidad en el control de este tipo de incidentes, se convierten en potenciales amenazas, generando con ello índices predictivos de incremento de fuegos forestales y lo que en consecuencia generará pérdidas humanas, medioambientales y económicas, inclusive al punto de amenazar la seguridad del Estado como tal. Finalmente, la tecnología tiene como fin el asegurar la supervivencia del objeto y del sujeto, pero también puede generar su destrucción, por ello es necesario securitizar la misma.

#### 4. Conclusiones

La seguridad en la actualidad es multidimensional, la paz y la seguridad no se miden únicamente por la falta de violencia, sino también por la ausencia de amenazas; de igual forma también responde a la satisfacción de necesidades humanas básicas.

Las amenazas necesariamente están vinculadas a someter bajo un esquema de vulnerabilidad tanto al ser humano y al medio ambiente que lo rodea. Esta concepción es genérica y se manifiesta independiente de cualquier corriente de pensamiento.

El ser humano se encuentra en un estado de vulnerabilidad, pues su hábitat también está en la misma situación. Esta situación se debe principalmente a la afectación de factores intrínsecos y extrínsecos que influyen a ambas partes y que la seguridad debe controlar o de ser el caso, neutralizar.

Tanto el análisis global, regional como nacional muestra que efectivamente existen amenazas fuera del contexto político-militar y que deben ser abordadas bajo diferentes esquemas, concibiendo a la solución individual como parte de la solución total.

El análisis del caso fuego forestal en el Ecuador permite establecer proyectivamente que para el año 2020 los incendios forestales se incrementarán aproximadamente en un 20%, lo que implicará desarrollar planes de contingencia y reacción inmediata. Este tipo de planeamiento conlleva el aseguramiento del hábitat y la biodiversidad, así como la mitigación del impacto, es decir, conlleva a una securitización medioambiental.

Por otra parte, el desarrollo de las tecnologías y su inserción en la sociedad hace que exista una dependencia intrínseca de la misma, esto conlleva aspectos positivos referentes a mejorar la calidad de vida, pero un manejo no controlado puede generar resultados adversos que afectarían tanto al ser humano como a su entorno; por lo que su securitización es necesaria.

La securitización es una acción complementaria que debe limitarse principalmente, aunque no únicamente, a campos asociados con el medio ambiente, la tecnología y de tipo socioeconómicos. Es necesario evaluar el impacto de las variables antes de securitizar, pues si los efectos atentan directamente a la supervivencia del Estado, la misma se justifica. Se debe evitar una masificación innecesaria, ineficiente y vulgar de la seguridad en aspectos que no demandan o no requieren ese nivel de clasificación.

REFERENCIAS

- [1] Ambiente. (2019). Obtenido de Ministerio del Ambiente: <http://www.ambiente.gob.ec/prevencion-y-control-de-incendios-una-prioridad-nacional/>
- [2] Andrade, J., & Hernández, J. (2017). La Revolución Rusa a los 100 años. *Sembrando futuro AKAL*, 1.
- [3] Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- [4] Climate Change Service . (18 de octubre de 2019). *European Commission*. Obtenido de , <https://climate.copernicus.eu/>
- [5] Cruz, H. (2016). Efficient forest fire detection index for application in unmanned aerial systems (UASs). *Sensors*, 893-899.
- [6] Cruz, H. O. (2019). La visión por computadora y las futuras aplicaciones tecnológicas en diversos escenarios. *Academia de Guerra del Ejército*, 64-68.
- [7] Cueva, C. (2007). *Securitización y construcción de percepciones: Plan Colombia y seguridad humana*. Quito: FLACSO.
- [8] Dietz, T. O. (2003). The struggle to govern the commons. *science*, 1907-1912.
- [9] EFFIS. (2019). *European Forest Fire Information System*. Obtenido de <http://forest.jrc.ec.europa.eu/effis/about-effis/technical-background/european-fire-database/>.
- [10] El Comercio. (19 de 09 de 2015). *Pérdidas por incendios forestales en Quito*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito-incendios-perdidas-forestales-animales.html>.
- [11] El País. (12 de 01 de 2020). *Sociedad*. Obtenido de [https://elpais.com/sociedad/2020/01/12/actualidad/1578856851\\_053264.html](https://elpais.com/sociedad/2020/01/12/actualidad/1578856851_053264.html)
- [12] Farré, J. A. (2005). Las amenazas globales del siglo XXI. *Arbor*, 247-268.
- [13] Garrett, K. A. (2006). Climate change effects on plant disease: genomes to ecosystems. *Annu. Rev. Phytopathol*, 489-509.
- [14] Gleick, P. H. (2003). Global freshwater resources: soft-path solutions for the 21st century. *Science*, 1524-1528.
- [15] González, M. S. (2001). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 7-52.
- [16] Harnecker, M. (1972). *Lucha de clases (I y II)*. Santiago de Chile: Empresa Editora Nacional Quimantu.
- [17] Inda, G., & Duek, C. (2014). Clases y lucha de clase: una posición en el campo de batalla teórico. *Revista THEOMAI Journal Estudios críticos sobre sociedad y desarrollo*.
- [18] Kasperson, J. X. (2012). Hidden hazards. *In Social Contours of Risk*, 130-147.
- [19] Lucha económica y lucha política, unidad y contradicción. (2006). *Revista Rebelión*, 1.
- [20] Marcano, C. S. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 125-146.
- [21] MIDENA. (2018). La Seguridad Humana: Una visión desde las FF.AA Ecuatorianas. *Revista Ciencias y Seguridad y Defensa*.
- [22] OEA. (2003). *DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS*. México: OEA-CES.
- [23] ONU. (2017). *ONU Departamento de asuntos económicos y Sociales*. Obtenido de La población mundial aumentará en 1.000 millones para 2030: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-population-prospects-2017.html>
- [24] Pearce, D. W. (1990). *Economics of natural resources and the environment*. JHU Press.
- [25] Podur, J. &. (2010). Will climate change overwhelm fire management capacity? *Ecological Modelling*, 1301-1309.
- [26] Restrepo, G. A. (2000). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista fuerzas armadas y sociedad*, 141-162.
- [27] Rodríguez, F. (2014). La Lucha Política es de Clases. *Tribuna Popular*.
- [28] Rueda, J. (2009). *La securitización del crimen y la violencia social. Militarización de la Política Criminal en el Ecuador 2002-2008*. Quito: Tesis Master.
- [29] Saldeño, A. (07 de enero de 2020). *tekcrispy.com*. Obtenido de Estos han sido los incendios más devastadores de la historia: <https://www.tekcrispy.com/2020/01/07/incendios-mas-devastadores-historia/>
- [30] Sánchez-Parga, J. &. (1995). *Conflicto y democracia en Ecuador*. Quito: Centro andino de acción popular.
- [31] Seguridad, C. E. (2003). *Informe del Relator de la Conferencia Especial sobre Seguridad*. UNDOC.
- [32] SNGR. (09 de 09 de 2019). *Informe de Situación de Incendios Forestales a nivel Nacional, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. Obtenido de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-Situaci%C3%B3n-No-32-Incendios-F>
- [33] Stein, A. (2009). El concepto de Seguridad multidimensional. *Revista Bien Común*, 31-37.
- [34] Stiglitz, J. E. (2015). *La gran brecha: Qué hacer con las sociedades desiguales*. Madrid: Taurus.
- [35] Toffler, A. (1999). *La tercera ola*. Buenos Aires: Sudamericana.
- [36] Turner, B. L. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the national academy of sciences*, 8074-8079.
- [37] UNDOC. (2018). *organized crime*. Obtenido de <https://www.unodc.org/unodc/es/organized-crime/intro.html>



## 4.- ANÁLISIS DEFENSA NACIONAL

### CIBERATAQUES: DESAFÍOS EN EL CIBERESPACIO

Mayo. de Com. Walberto Antonio Abad Páez<sup>1</sup>

#### RESUMEN

El presente trabajo de investigación, tiene el propósito de determinar los desafíos y blancos críticos actuales y futuros en el ciberespacio del Ecuador, se inicia con el desarrollo de un análisis exploratorio del ciberespacio, ciberataques y ciberdefensa mediante el uso de fuentes primarias y datos estadísticos, se desarrolla un entorno introductorio, el progreso del ciberespacio con su aporte y empleo inadecuado a la sociedad, se define una aproximación a la conceptualización de la ciberdefensa, la traslación de los conflictos al ciberespacio, se identifican estadísticos de incidentes para tratarlos con una metodología cuantitativa, empleando la analítica predictiva mediante herramientas informáticas de aprendizaje automático o machine learning, cuyos resultados darán la identificación actual y futura de recursos críticos en el ciberespacio; los blancos críticos tendrán implicaciones en el entorno de seguridad y defensa del Ecuador.

**Palabras claves:** Ciberdefensa, ciberseguridad, ciberataques, objetivos, activos críticos.

#### ABSTRACT

The present research work is intended to determine current and future critical challenges and targets in Ecuador's cyberspace, it starts with the development of an exploratory analysis of cyberspace, cyberattacks and cyberdefense through the use of primary sources and statistical data, an introductory environment is developed, the progress of cyberspace with its contribution and inadequate employment to society, defines an approach to the conceptualization of cyberdefense, the translation of conflicts into cyberspace, statistics of incidents are identified to be treated with a quantitative methodology, using predictive analytics using machine learning computing tools, the results of which will give the current and future identification of critical resources in cyberspace; critical targets will have implications for Ecuador's security and defense environment.

**Key words:** Cyberdefense, cybersecurity, cyberattacks, targets, critical information assets.

<sup>1</sup> waabadp@ejercito.mil.ec  
ACADEMIA DE GUERRA



## 1. Introducción

La creciente y vertiginosa expansión de las TICs<sup>2</sup>, ha influenciado directamente en la exponencial difusión de información y datos a través de redes, medios de información y diferentes tecnologías de comunicación, en especial por la utilización del internet y el protocolo abierto IP<sup>3</sup>, cuyo tráfico global para el 2022 se proyecta alcanzará los 4.8 ZB<sup>4</sup> a nivel global (Cisco Systems, 2019), este uso acelerado incrementa el riesgo y afectación de activos críticos de las organizaciones o Estados, como son sus datos e infraestructura tecnológica en general.

La afectación se enfoca en la integridad<sup>5</sup>, confidencialidad<sup>6</sup> y disponibilidad<sup>7</sup> de los datos, información e infraestructura tecnológica, por medio de ataques de TICs, originados por intrusiones no autorizadas, los cuales se presentan en forma continua y se incrementa a la par del mismo desarrollo tecnológico, impactando a sectores que administran aplicaciones de TICs, como servicios financieros, entidades gubernamentales, proveedores de servicios de salud, entre otros de no menor importancia.

La información se compone de un conjunto organizado de datos, los cuales constituyen actualmente uno de los principales activos de las organizaciones en general y su seguridad se convierte en crítica (Dixon, President, & Outsourcing, 2014), las cuales se encuentran inmersas en el ciberespacio. El ciberespacio presenta una naturaleza transaccional entre los diferentes actores respecto a la transaccional de datos e información.

El ciberespacio representa a un entorno virtual, fuera de la naturaleza física, su aporte es indiscutible en el desarrollo de las sociedades y el mal uso actual es evidente, en la cual se involucra a la hoy denominada ciberdefensa que implica a la seguridad y defensa de activos críticos de una Estado en el ciberespacio, en el cual se derivan ciberdelitos que representan el cometimiento de ilícitos, mediante actividades o actos contra individuos, instituciones públicas o gubernamentales en general, desarrollados o cometidos en el ciberespacio, conjuntamente estos aspectos y otros, pueden desencadenar conflictos en este entorno.

Entre los objetivos principales de los ataques a nivel mundial se identifican perfiles de blancos de organizaciones y agencias militares, destacándose los de inteligencia (Emm & Chebyshev, 2018), por lo cual se define como una principal amenaza global a los ciberataques, ciberdelincuencia o ciberterrorismo. A nivel interna-

cional los Estados y organizaciones, han desarrollado estructuras de Ciberdefensa para la seguridad y defensa de la información e infraestructura de TICs, pero a pesar de estos esfuerzos, más del 50 % de los ataques que se desarrollan causan daños y su recuperación puede tardar meses o incluso años (Cisco Systems, 2018).

El presente trabajo aporta fundamentalmente con la conceptualización de ciberdefensa, determinación de los desafíos y blancos críticos en el ciberespacio del Ecuador actuales y futuros, la investigación se encuentra estructurada con el desarrollo de un estado del arte mediante el ciberespacio y desarrollo, su uso inadecuado, la aproximación de la conceptualización de ciberdefensa, una descripción de la traslación de los conflictos al ciberespacio, riesgos de la ciberdefensa, se desarrolla un análisis exploratorio de datos y estadísticos de ciberataques de la región y Ecuador, se utiliza una metodología de análisis cuantitativa mediante la aplicación de análisis predictivo con el uso de herramientas informáticas de aprendizaje automático o machine learning, en cuyos resultados determinaran los desafíos, blancos u objetivos críticos actuales y futuros del ciberespacio del Ecuador.

## 2. Estado del Arte Ciberespacio y desarrollo

Es imprescindible para una adecuada comprensión del entorno de la presente investigación, determinar definiciones básicas en el entorno de la Ciberdefensa, las cuales se describen a continuación.

A nivel global se inicia con la utilización de la terminología cibernética o cybernetic, de origen griego κυβερνητική<sup>8</sup>, cuyo significado comprende la acción de conducir una nave, este término es asimilado por el matemático Norbert Wiener, que la define como la tecnología de los sistemas de control, de este se desprende como prefijo el termino ciber o cyber, el cual indica relación con las redes informáticas (Real Academia Española, 2019).

La conceptualización de ciberespacio es difundida por primera ocasión a través del libro Neuromance de William Gibson, quién la describe como el entorno virtual de sus escritos y la Real Academia Española define al ciberespacio como el “Ámbito virtual creado por medios informáticos” (Real Academia Española, 2019).

2 TICs, Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

3 IP, Internet Protocol, Protocolo de Internet.

4 Zettabyte = 1000 Exabytes.

5 Integridad, datos o información libre de modificaciones no autorizadas.

6 Confidencialidad, acceso a datos o información a personal únicamente autorizados.

7 Disponibilidad, condición de datos o información de estar a disposición de usuarios o aplicaciones autorizados.

8 κυβερνητική, cibernético, ca.

El ciberespacio se fundamenta en la infraestructura tecnológica de hardware y software de la red de redes a nivel global, la cual por su naturaleza establece un sin número de transacciones de datos e información correspondiente a todos los sectores de la sociedad (educación, financiero, energético, etc.), generando una interacción exponencial entre personas, lo cual ha permitido una creciente satisfacción de las necesidades de los ciudadanos permitiendo romper fronteras, distancias e idiomas, proporcionando un sin número de beneficios a la sociedad.

Como elementos fundamentales del ciberespacio se puede describir a los siguientes:

- Datos e información.
- Tecnologías de Equipos Informáticos, hardware, software, redes, virtualización y almacenamientos.
- Tecnologías de Información, gestión y análisis.

El sector privado y público, cada vez más se encuentran inmersos en esta nueva dimensión, lo cual ha favorecido al crecimiento económico y comercial, suponiendo oportunidades de negocio, difusión cultural, entre otros, pero al mismo tiempo se identifica la evolución significativa de nuevas amenazas y riesgos informáticos.

El uso del ciberespacio e internet se ha convertido en elemento clave para el crecimiento económico, constituyéndose como un recurso crítico del que dependen sectores económicos y de la producción en general, esta dependencia directa del ciberespacio, internet y TICs, genera una debilidad ante fallos en la red del ciberespacio, misma que puede desencadenar vulnerabilidades en el área de la seguridad y defensa del ciberespacio, siendo necesario desarrollar acciones activas y pasivas como parte de estrategias de ciberdefensa y ciberseguridad.

### **Ciberespacio y su uso inadecuado**

La seguridad y defensa del ciberespacio se convierte en un tema de relevancia, a medida que se incrementa la dependencia en el uso de medios cibernéticos, la rapidez de la evolución tecnológica y la expansión constante del ciberespacio, no han permitido desarrollar medios, procesos y/o mecanismos adecuados para prevenir amenazas de TICs y ataques cibernéticos.

Como ataque, se describe a “una agresión a la seguridad de un sistema fruto de un acto intencionado y deliberado que viola la política de seguridad de un sistema” (Arribas, 2011). En referencia a ciberataque, se la define como una “acciones hostiles desarrolladas en el ciberespacio con el objetivo de irrumpir, explotar, denegar, degradar o destruir la infraestructura tecnológica, componente lógico o interacciones de éste y pue-

den tener distintos niveles según su duración, frecuencia y daño generado” (Ministerio de Defensa Nacional Chileno, 2015).

Es importante comprender en el contexto del ciberespacio la conceptualización de vulnerabilidad de seguridad, como “un fallo o debilidad en el diseño, la implementación, la operación o la gestión de un sistema, que puede ser explotado con el propósito de violar la política de seguridad del sistema” (Arribas, 2011), a la Política de seguridad, se puede entender como “el conjunto de reglas y prácticas que definen y regulan los servicios de seguridad de una organización o sistema con el propósito de proteger sus recursos críticos y sensibles” (Arribas, 2011).

Como amenaza, en seguridad de TICs se puede describir como “una violación de la seguridad en potencia, que existe a partir de unas circunstancias, capacidad, acción o evento que pueda llegar a causar una infracción de la seguridad y/o causar algún daño en el sistema” (Arribas, 2011). Se debe considerar también que la garantía de las propiedades de la información o datos en el ciberespacio deben cumplir ciertas propiedades que incluyen a la disponibilidad; integridad, que puede incluir la autenticidad y el no repudio; y confidencialidad (UIT, 2010).

Tanto el sector público como privado, a medida que estos adoptan cada vez más el ciberespacio y nuevas TICs, estos sectores son cada vez más difíciles de defender, por la tendencia del uso del ciberespacio y uso de servicios en la nube, incremento de la colaboración en tiempo real, la I+D+i<sup>9</sup>, impactos en las organizaciones y la globalización, estos componentes, impulsan más aún la inseguridad actual que puede presentar el ciberespacio y al mismo tiempo el empleo del ciberespacio será adoptado por las organizaciones criminales, determinándose los nuevos delitos más sofisticados en el ciberespacio, los cuales se denomina como ciberdelitos.

El ciberespacio actualmente presenta como un dominio complejo, dinámico e incierto, lo cual configura las condiciones para ataques cibernéticos, incidentes, actividades maliciosas y un mal uso de esta dimensión contra la infraestructura de TICs, los derechos de la sociedad y Estado en general necesitan ser protegidos en esta dimensión.

### **Ciberdefensa**

La seguridad en el ciberespacio, esta definiendo nuevos matices que son relevantes en un Estado u organización, siendo los usuario cada vez más dependientes de los sistemas de información, esta relevancia se encuentra ligada al desarrollo tecnológico como la actual cuarta revolución industrial y específicamente la indus-

9 I+D+i, Investigación, Desarrollo, Innovación

tria 4.0<sup>10</sup>, esta seguridad en el entorno del ciberespacio define a la ciberdefensa, para lo cual es necesario determinar a la Ciberseguridad, que según el organismo internacional ITU<sup>11</sup>.

La ciberseguridad es el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciber entorno. Los activos de la organización y los usuarios son los dispositivos informáticos conectados, los usuarios, los servicios/aplicaciones, los sistemas de comunicaciones, las comunicaciones multimedios, y la totalidad de la información transmitida y/o almacenada en el ciberentorno (UIT, 2010, p. 20).

También se puede citar al Ministerio de Defensa de España a través de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, en la publicación de Documentos de Seguridad y Defensa, describe la definición de Ciberdefensa.

Ciberdefensa, como aplicación de medidas de seguridad para la protección y reacción frente a ataques cibernéticos contra las infraestructuras de las tic, requiere una capacidad de preparación, prevención, detección, respuesta, recuperación y extracción de lecciones aprendidas de los ataques que podrían afectar a la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, así como a los recursos y servicios de los sistemas de las tic que la procesan (Escuela de Altos Estudios de la Defensa de España, 2014, p.41)

El Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, en su publicación define a la Ciberdefensa como la “capacidad del Estado para prevenir y contrarrestar toda amenaza o incidente de naturaleza cibernética que afecte la soberanía nacional ... conjunto de acciones de defensa activas, pasivas, proactivas, preventivas y reactivas para asegurar el uso propio del ciberespacio” (CEEAG, 2018).

Desde el enfoque militar la Ciberdefensa “se centra en las medidas técnicas, políticas y organizativas que protegen los sistemas y redes militares de ciberataques, e incluye las capacidades de reacción y ataque propias de un conflicto armado” (Batanero, 2013).

Es adecuado distinguir o diferenciar entre las conceptualizaciones de Ciberseguridad y Ciberdefensa, mientras que la Ciberseguridad en general se enfoca en la protección, la Ciberdefensa engloba a la Ciber-

seguridad, Ciberinteligencia y las diferentes acciones ofensivas contra los ataques o ciberataques.

La conceptualización de Ciberdefensa a nivel global y regional, se describe a continuación citando a algunos investigadores.

Claus (2015), en su trabajo respecto a la Guardia Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica y USCYBERCOM<sup>12</sup>, concluye que la Ciberdefensa requiere un trabajo fuerte entre los sectores públicos y privados, proponiendo y validando al final un modelo público-privado para la Ciberdefensa eficaz de infraestructuras críticas.

Wells (2017), en su obra determina que las operaciones en el ciberespacio deben integrarse con otras y apoyados con la inteligencia, así como que ninguna organización civil o militar por si sola está preparada para hacer frente a fuerzas en el ciberespacio.

Nielsen (2016), en su investigación establece que el ejército de los Estados Unidos de Norteamérica tiene un papel importante en el dominio cibernético, requiriendo que los militares innoven y realicen una colaboración con actores internacionales, de gobierno y privados.

A nivel regional se pueden citar a trabajos como de Cabral (2015), quien en su investigación define que Argentina y Brasil en seguimiento de la tendencia mundial, respecto a la protección del ciberespacio es responsabilidad de la Defensa Nacional y coordinada por Fuerzas Armadas.

Moreno (2015), en su trabajo identifica a la Ciberdefensa militar de Colombia, las implicaciones del uso del ciberespacio y los convenios o coordinaciones necesarias con entidades públicas y privadas.

En función de situarnos en el contexto de la Ciberdefensa en Ecuador, la literatura es escasa pero se ha identificado las siguientes investigaciones en el entorno nacional.

Castro (2015), en su trabajo de investigación determina los factores fundamentales relacionados para el estudio prospectivo de la Ciberdefensa en las Fuerzas Armadas del Ecuador para el año 2017, presenta escenarios y las estrategias para la Ciberdefensa para el Ecuador.

Vargas (2017), en su estudio trata sobre la Ciberdefensa y Ciberseguridad en el Ecuador, realiza un examen analítico conceptual de seguridad y defensa,

10 Industria 4.0, es la industria de dispositivos inteligentes que se encuentran interconectados entre si.

11 ITU, International Telecommunication Union

12 USCYBERCOM, United States Cyber Command

proponiendo un modelo de gobernanza en Ciberdefensa del Ecuador, sus hallazgos demuestran una incipiente reflexión respecto a esfuerzos Interagenciales para su institucionalización.

En función de lo descrito, a nivel nacional no se define su conceptualización, proponiendo que la Ciberdefensa debe comprender la colaboración estrecha entre entidades públicas y privadas, en coordinación y liderazgo de Fuerzas Armadas, conceptualizándola como la seguridad y defensa de los activos críticos del Estado en el entorno del ciberespacio, que constituye un nuevo dominio con implicaciones geopolíticas entre Estados y antagonistas.

### **Traslación de los conflictos al ciberespacio**

El traslado de los conflictos al ciberespacio se fundamenta en la rentabilidad económica que esta representa, en el cual un arma de bajo costo puede ser un teléfono inteligente, un ordenador, entre otros, comparado con las armas convencionales, determinando que se pueda interferir en actividades o dinámicas de gobierno, económicas, financieras, médicas, infraestructura, etc.

Como una segunda causa se puede describir a la gran capacidad y flexibilidad del ciberespacio, pero al mismo tiempo puede penetrar mas incidentes, ataques, interferencias en TICs, en un tiempo relativamente corto, esta nueva dimensión constituye un espacio convencional.

El alcance de este dominio presenta en el contexto global como ilimitado, este se caracteriza por el anonimato, ineficiencia de procesos de detección e identificación, facilidad del acceso a la red de redes por parte de cualquier individuo, trayendo como consecuencia la dificultad de la capacidad de realizar ataques o contraofensivas en el ciberespacio por parte de los actores afectados.

Una de las razones más importantes se presenta, la falta de una normativa a nivel nacional, regional o global, esta falta de normativa en el ámbito jurisdiccional que tenga competencias en materia del derecho de los delitos informativos o de TICs, siendo estos origen de conflictos actuales o futuros, por ejemplo se puede desarrollar delitos desde un Estado diferente a que se encuentra la víctima/objetivo/blanco, siendo difícil determinar la legislación del delito, diferentes regulaciones, complicando la definición de los actos punibles según la legislación de los Estados.

### **Riesgos de la Ciberdefensa**

En referencia a la Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”, esta determina como un fenó-

meno social a los ciberataques e identifica que el desarrollo de las TICs debe identificar al desarrollo de políticas y estrategias para la ciberseguridad y ciberdefensa, determinando a los ciberataques como amenazas globales (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2018).

Principalmente se define como principales riesgos del Estado ecuatoriano en el campo tecnológico a los ciberataques que actuarán en el ciberespacio en el cual operarán organizaciones criminales, originando las denominaciones de ciberterrorismo, ciberdelito, cibercrimen, ciberespionaje, infiltración de los sistemas de TICs, entre otros, los cuales se constituyen en instrumentos de agresión contra la infraestructura de un Estado, que tendrá consecuencias o efectos en la seguridad nacional de un país.

Los ciberataques utilizan las vulnerabilidades o brechas de seguridad tecnológica en sistema o equipos de TICs, con el propósito de copiar, borrar, secuestrar o reescribir datos o información, accionar equipos o maquinaria conectada de objetivos o blancos siendo del sector privado o público, incluso hasta el individuo. En función de lo cual se puede dar un listado de los principales ciberataques como Código dañino o Malware (para dañar el funcionamiento correcto de cualquier equipo o maquinaria), Gusanos (estos pueden reproducirse a sí mismos, replicándose), Virus (se copian a sí mismo con el propósito de infectar otros programas o archivo), Troyanos (su objetivo es el robo o destrucción de datos), Botnet (el cual tiene como objetivo ataques de denegación de servicio, fraudes, robos de información, la inutilización), Bomba Lógica (su objetivo es actuar en un momento determinado para dañar o destruir a un equipo, sistema o maquinaria conectada), entre los más importantes.

Como origen de los ciberataques, se tiene a los países, empresas, organizaciones terroristas, organizaciones delincuenciales, individuos, etc. Es el origen de la guerra cibernética en la cual se irrumpe en las leyes o códigos geopolíticos, se puede citar como ejemplo al incidente sucedido en Estonia en el 2007, siendo esta una exrepública de la URSS<sup>13</sup>, el gobierno central retiro una estatua de bronce que conmemora la liberación del ejército rojo de Tallin en la Segunda Guerra Mundial, esta actividad genero una serie de disturbios en la población y específicamente en el sector de origen ruso, al día siguiente del retiro de la estatua, se inició múltiples ataques informáticos o ciberataques hacia los diferentes sistema o equipos de TICs, que afectaron al normal desenvolvimiento del gobierno central, sistemas de comunicaciones, medios de comunicación, sistemas bancarios y financieros, entre otros, con el empleo principalmente con ciberataques de DOS<sup>14</sup> y ciberataques

13 URSS, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

14 DOS, denegación de servicio



coordinados de DDOS<sup>15</sup> con el empleo de botnets alojadas en varios países de la región (Flint, 2016).

La referencia del ciberespacio, en el cual se genera ciberataques y origina la conceptualización de la ciberdefensa y ciberseguridad, ya implica a la narrativa de la geopolítica e impactos en la seguridad nacional de un país, en la cual se debe analizar a un país dentro del contexto o entorno del ciberespacio, por ejemplo:

Estonia, como país pequeño, moderno y experto en tecnología, era un campo de pruebas ideal para los ciberatacantes con motivaciones políticas. . . . Estonia pasó a experimentar los primeros ataques a gran escala, pero. . . Las vulnerabilidades están creciendo tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. (Tiirmaa-Klaar, 2011, págs. 1-2; citado en Kaiser, 2015, pág. 13)

En general se han desarrollado incidentes en el ciberespacio que configuran a una nueva red geopolítica de la guerra cibernética o ciberguerra, en el contexto de las relaciones internacionales y así como en la ciencia de seguridad y defensa, incrementando las preocupaciones de los países respecto al territorio, poder, fronteras, economía, etc. Siendo de importancia que los Estados en función de las vulnerabilidades se convierte para los ciberataques o ciberguerra, como la parte central para el inicio o configuración de estos (Kaiser, 2015).

Actualmente estas vulnerabilidades representan apagones de redes eléctricas, daños en sistemas industriales importantes, como el caso del Stuxnet constituido como un ciberataque al sistema nuclear de Irán, en el cual se detuvo un sistema informático y específicamente al equipo PLC<sup>16</sup> que detuvo el sistema nuclear.

Se han desarrollado referentes incidentes en el ciberespacio que afectan e inciden en sectores de importancia en la economía de los países, el ciberespacio presenta un potencial escenario de conflictos altamente complejos por estar en una constante evolución.

La combinación de acciones bélicas con ciberataques, podrá determinar una coordinación para la paralización de infraestructuras críticas de un país, los ejemplos citados determinan que los ciberataques son mecanismos o armas que pueden afectar a un país y que estos requieren pocos recursos relativamente comparado con el daño que puede causar.

En el WEF<sup>17</sup>, en su edición 14, describe los principales riesgos a nivel mundial categorizando desde los sectores económicos, ambiental, geopolítica, sociedad y tecnológico, identificando a los ciberataques y daños a la infraestructura crítica de información entre los 10 riesgos que más impacto han tenido en el 2019, así como los riesgos mas probables a los fraudes o robo de datos y ciberataques, en el 2019. El desarrollo de este análisis ubica a los riesgos tecnológicos entre los principales a nivel mundial.

Por lo cual, se evidencia que el riesgo de ciberataque constituye y confluyen como el principal y de mayor impacto, como de probabilidad a nivel global en el sector tecnológico, sin dejar de mencionar a los riesgos de fraude o robo de datos y los daños a infraestructura crítica de TICs, como los que actualmente irrumpen en el ciberespacio y que afectan no solo a las diferentes instituciones públicas o privadas, sino a ser humano.

Es innegable que la tecnología continua teniendo un rol importante a nivel global en los riesgos latentes de una sociedad, pero en función de que los seres humanos en general se encuentran interconectados actualmente, esta afectación tiene su incidencia mayor en cada individuo de la misma, los ciberataques sin dudarlos afectan directamente a las instituciones gubernamentales, financiera y de la banca, principalmente como instituciones o entidades, pero en los últimos años se ha incrementado casi exponencialmente la afectación se dirige también a nivel individual, con incremento en los casos de afectación a personas en las cuales sobresalen principalmente el robo o fraude de datos, como por ejemplo los datos de cuentas bancarias, claves transaccionarias, claves y cuentas de ahorro y crédito, correo electrónico, el cifrado de la información con fines monetarios, entre otros.

Es importante resaltar que actualmente nos encontramos en el desarrollo de la cuarta revolución industrial y de esta se deriva la Industria Conectada 4.0 que funcionalmente es la interconexión entre las cosas denomina también IoT<sup>18</sup>, que comprende el sin número de equipos, sistemas de procesamiento industrial, maquinaria, entre otros, que se encuentran conectados a la red de redes. En referencia a lo descrito es de vital importancia se incluyan también a los equipos, maquinaria y sistemas médicos - farmacéuticos, que cuya afectación producirán problemas complejos para todas las sociedades y sus impactos pueden ser críticos.

15 DDOS, denegación de servicio distribuido

16 PLC, Controlador Lógico Programable

17 WEF, World Economic Forum

18 IoT, Internet of things, Internet de las Cosas

El impacto de los ataques en el ciberespacio, también se trasladará ya no solo a los seres humanos, instituciones públicas o privadas y sociedades o países, esta afectación o incidencia llegará a todas las cosas que se encuentren conectadas, lo cual eleva aun más el riesgo que puede afectar a una sociedad o comunidad, que en función de las vulnerabilidades que presente a nivel institucional, su gestión de solución a estos ataques se encuentra en desarrollo a pesar que esta relegada en función del avance de los ciberataques, pero lo crítico será el profundo impacto que causará los ataques cuando se generalicen hacia el componente mas importante de una sociedad, que es la familia, que a través de su hogar o casa tiene o tendrá un sin numero de cosas interconectadas, lo cual puede incluir a un nuevo o potencial blanco para las organizaciones criminales que usan el ciberespacio para el cometimiento de sus delitos.

### 3. Diseño

#### Análisis de Ciberataques a la Región y Ecuador

La percepción de seguridad de TICs en Latinoamérica ante los incidentes y amenazas, determina la mayor preocupación respecto al acceso indebido, robo de información y la privacidad de la información, como se ilustra en la figura 2. Respecto a medidas para la

seguridad y defensa de ciberataques, en la región se encuentra atrasada y más del 50 % (ESET SECURITY REPORT Latinoamerica, 2019) de las organizaciones no cuentan con controles o políticas de seguridad implementadas, evidenciándose al sector de gobierno como el menos desarrollado y actualmente el más vulnerable en la región, con una menor tendencia para adoptar o desarrollar sistemas, arquitecturas, plataformas, herramientas o tecnologías de seguridad y defensa, al contrario el sector financiero se presenta como el más desarrollado en comparación con los demás, en la figura 3 se observa los controles de seguridad (cifrado, 2FA<sup>19</sup> y EDR<sup>20</sup>) implementados por sector en Latinoamérica.

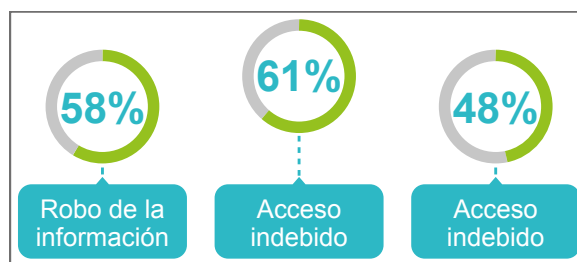


Figura 1. Preocupaciones de seguridad en Latinoamérica. (Fuente: ESET SECURITY REPORT Latinoamerica, 2019)

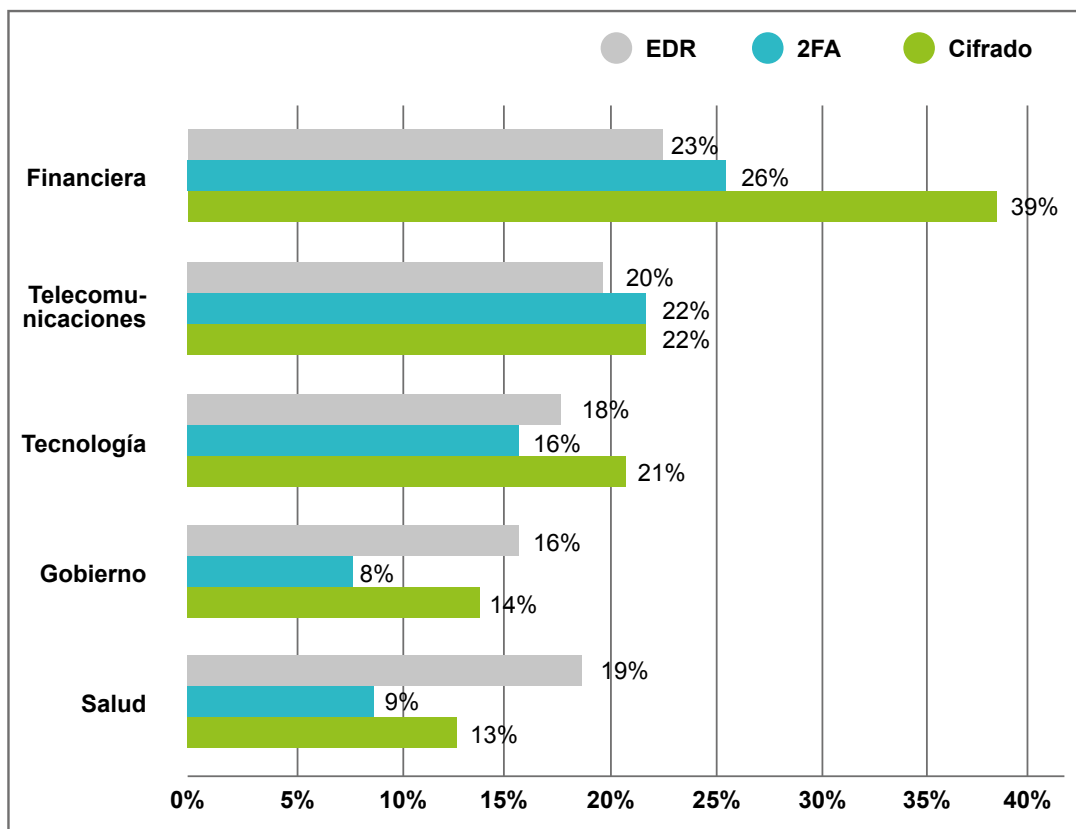


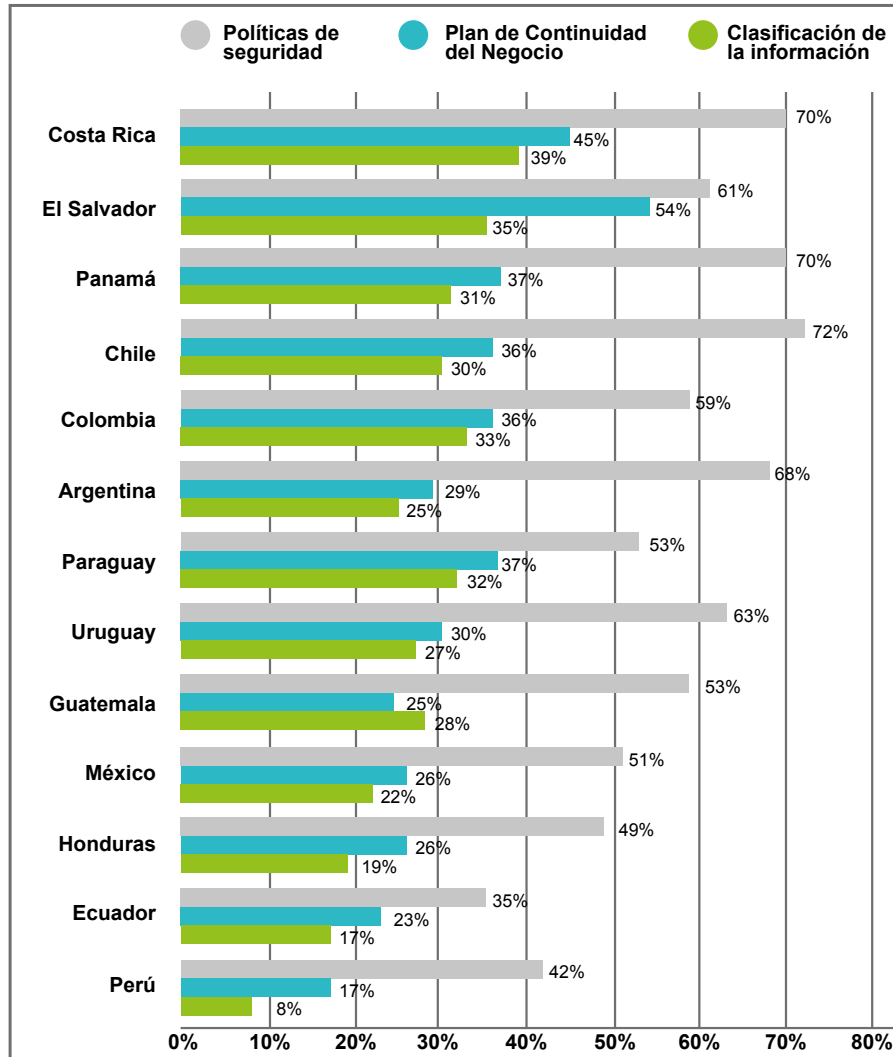
Figura 2. Implementación de controles de seguridad (Fuente: ESET SECURITY REPORT Latinoamerica, 2019)

19 2FA, Two Factor Authentication, Autenticación de dos factores.

20 EDR, Endpoint Protection Platforms, protección de plataformas de puntos finales

A nivel nacional en el Ecuador hace pocos años se ha iniciado un desarrollo lento de la adopción de tecnologías de seguridad y defensa respecto a los datos, información e infraestructura de TICs del Estado, evidenciándose que se encuentra relegada respecto al desarrollo e implementación principalmente de políti-

cas de seguridad, planes de continuidad y clasificación de la información, aspectos fundamentales de la Ciberdefensa, en la figura 4 se ilustra los niveles de implementación de prácticas de gestión para la seguridad por país en Latinoamérica.



**Figura 3.** Prácticas de gestión para la seguridad por país  
(Fuente: ESET SECURITY REPORT Latinoamérica, 2019)

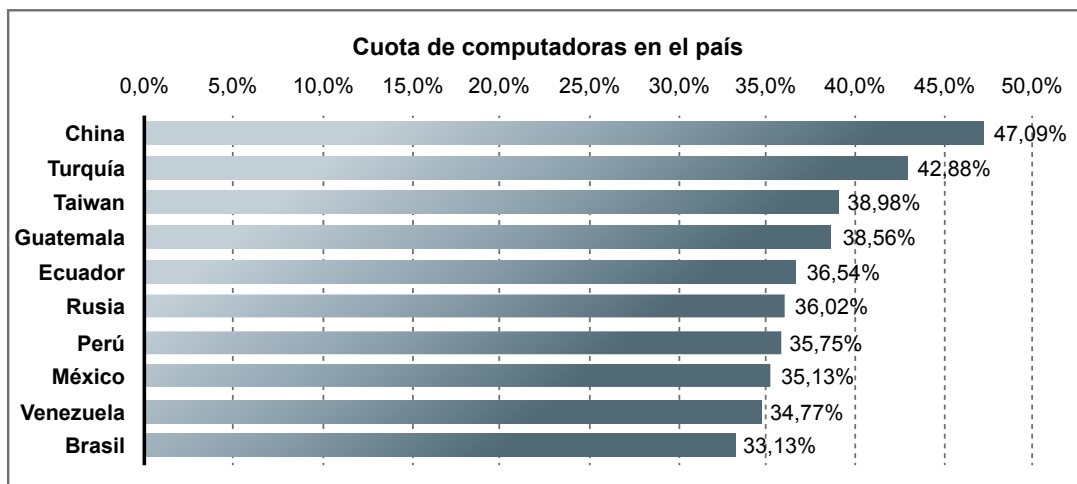
Para una adecuada Ciberdefensa a más de los recursos tecnológicos es fundamental complementarlos con una apropiada gestión e integración de la misma, en el Ecuador los niveles de adopción de políticas de seguridad de TICs, planes de continuidad y clasificación de la información son inadecuados (ESET SECURITY REPORT Latinoamérica, 2019) actualmente.

La adopción de una Ciberdefensa completa para el Ecuador es de vital importancia, en función que los

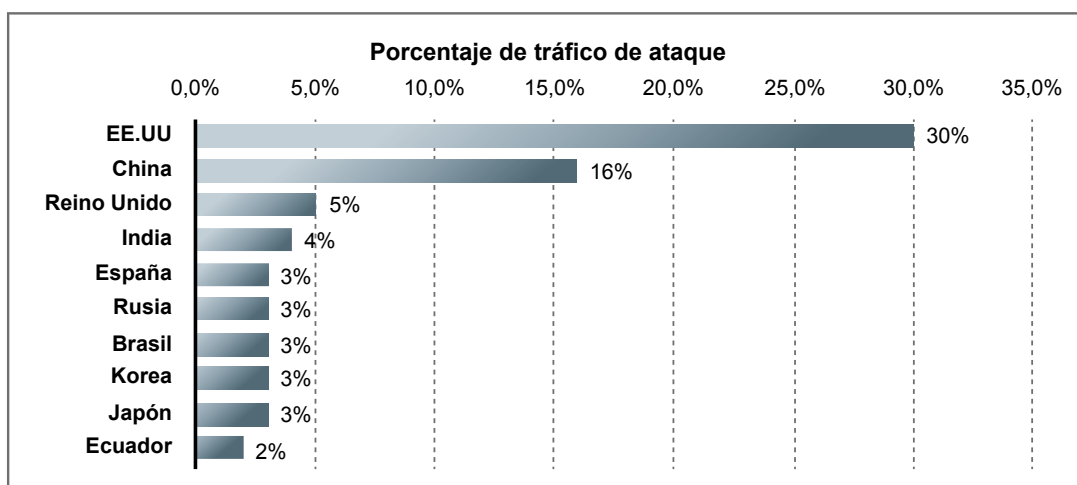
ataques o ciberataques a plataformas de TICs, se han incrementado en los últimos años, en la figura 5 se observa los países con la tasa más alta de computadoras infectadas con malware<sup>21</sup> en el año 2016 (Statista, 2019b) y aún más preocupante que el Ecuador se ha convertido en uno de los principales países de origen del tráfico de ciberataques a nivel internacional (Statista, 2019a), por ejemplo se ilustra en la figura 6, el tráfico de origen de ataques DDoS<sup>22</sup> a nivel mundial.

21 Malware, del inglés malicious software, software malicioso.

22 DDoS, Distributed Denial of Service, ataque de Denegación de Servicio Distribuido.



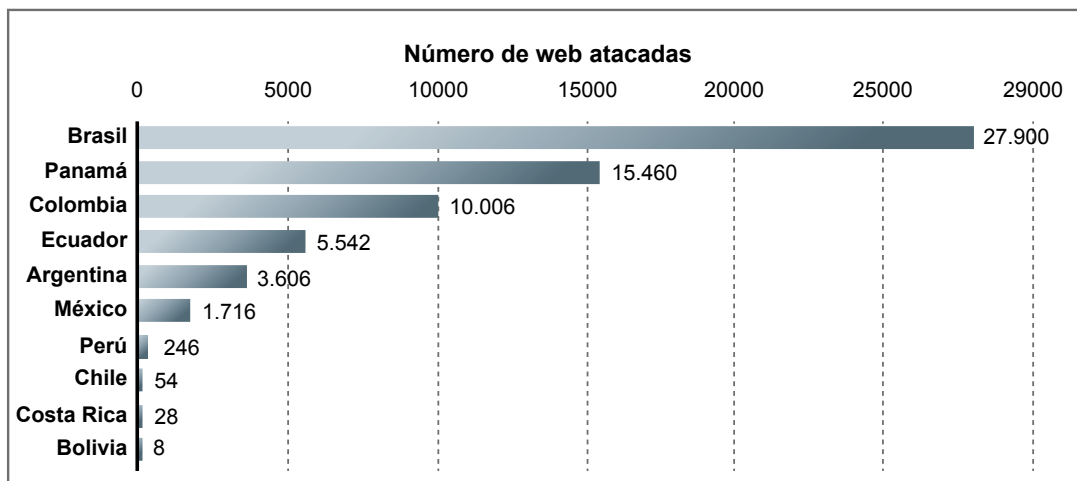
**Figura 4.** Países con la mayor tasa de infección de malware 2016  
(Fuente: Phishing Activity Trends Report 4th Quarter 2016, page 13)



**Figura 5.** Principales países de origen del tráfico de ataques DDoS  
(Fuente: Akamai - The State of the Internet - Security Report Summer 2018)

En Latinoamérica el desarrollo de la ciberdefensa, se encuentra retrasada y en Ecuador su adopción es incipiente colocándolo entre los últimos países de la región respecto a la adopción de la gestión de seguridad de TICs.

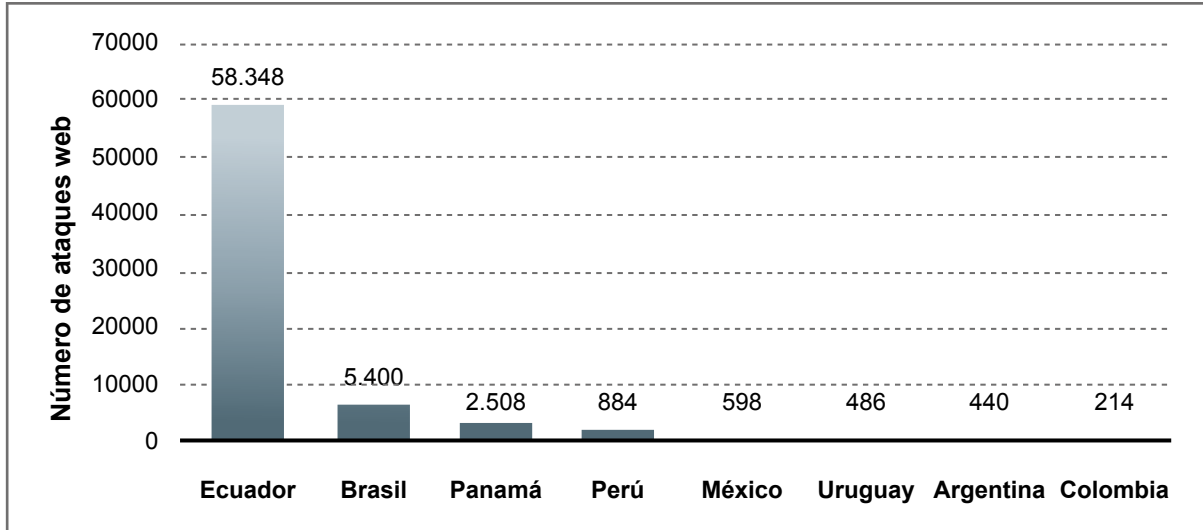
Se evidencia la crítica situación respecto a ciberataques en contra del Ecuador, lo cual compromete su seguridad y defensa, en la figura 7 se ilustra el número de ciberataques a aplicaciones web gubernamentales por países de Latinoamérica, en un período de siete días del 18 al 25 de junio de 2019, identificando al Ecuador con 5542 ataques desarrollados (Statista, 2019c).



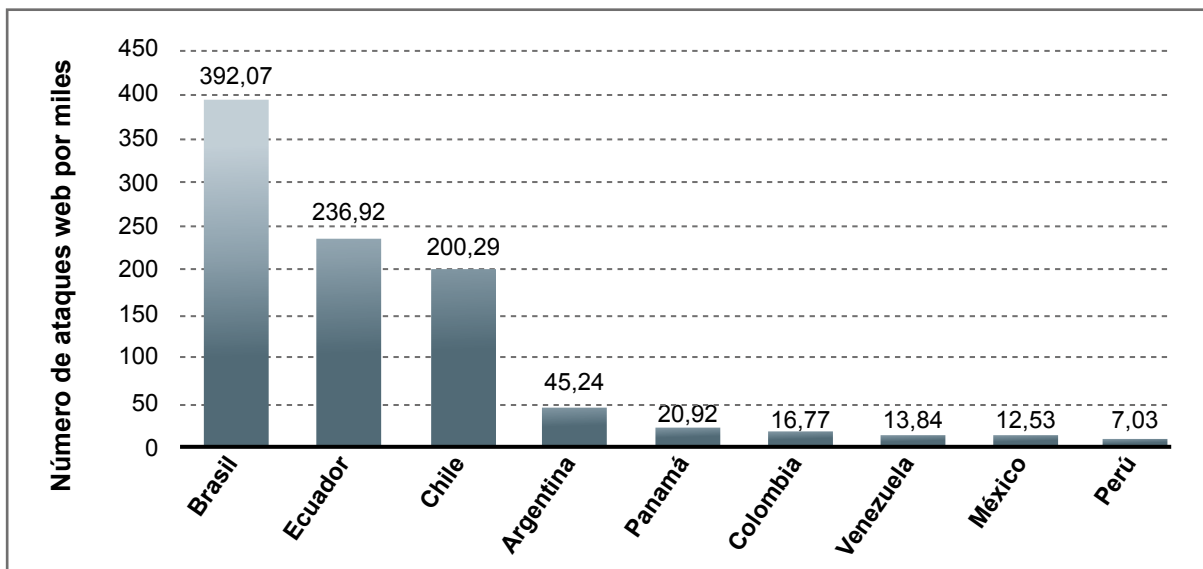
**Figura 6.** Ciberataques a web gubernamentales por países de Latinoamérica  
(Fuente: Akamai Technologies, 2019)

En el mismo período como se ilustra en la figura 8, es relevante señalar que el Ecuador es el principal país que ha recibido ciberataques en la industria del juego, estos se dirigen principalmente a las cuentas del juego

en el país, en la figura 9 se observa que el Ecuador ha recibido 237.000 ciberataques a aplicaciones web en el sector de alta tecnología (Statista, 2019c), lo cual corrobora el estado crítico de su Ciberdefensa.



**Figura 7.** Ciberataques a cuentas de juego por países de Latinoamérica  
(Fuente: Akamai Technologies, 2019)



**Figura 8.** Ciberataques a web de alta tecnología por países de Latinoamérica  
(Fuente: Akamai Technologies, 2019)

Como alta tecnología se define a sectores relacionados con la informática, telemática, robótica, biotecnología, industria de la defensa, domótica, entre otras.

Se incluyen en la figura 10, los países con más número de ataques a aplicaciones en el sector de servicios financiero en el mismo período, ubicando a Ecuador

en el tercer lugar a nivel de Latinoamérica con 33350 ataques y en la figura 11, se ilustra a los países latinoamericanos con mayor número de ataques a aplicaciones web de entretenimiento, con 264910 ciberataques Ecuador se ubica en segundo lugar de la escala (Statista, 2019c).

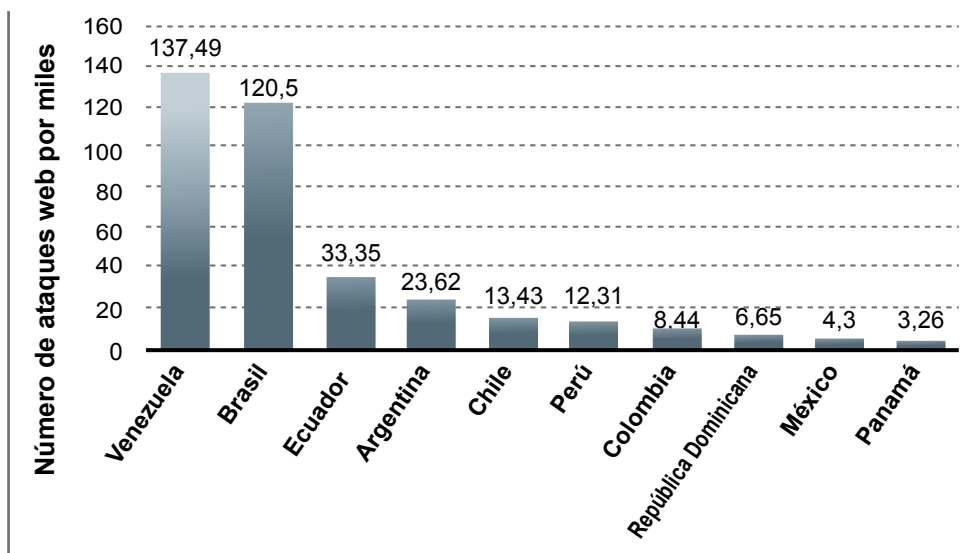


Figura 9. Países con más ataques web en servicios financieros  
(Fuente: Akamai Technologies, 2019)

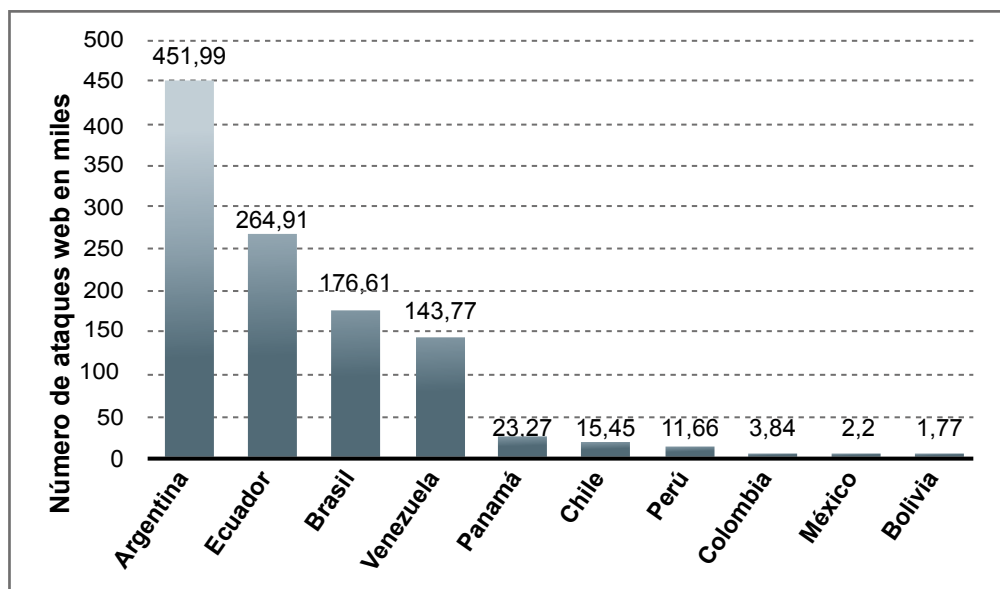


Figura 10. Países con más ataques web de entretenimiento multimedia  
(Fuente: Akamai Technologies, 2019)

Sobre la base de la literatura expuesta y el análisis desarrollado, se identifican que actualmente el Ecuador está expuesto a un gran número de ciberataques y que comparado con otros países de la región, se ubica como uno de los principales objetivos de los atacantes a nivel global y entre los países más afectados a nivel Latinoamericano.

**Metodología de Análisis**

La metodología empleada para el presente trabajo de investigación es la cuantitativa, en función que esta permite el tratamiento numérico de los datos. Para los datos se desarrolla un análisis predictivo, que consiste en la extracción de información de los datos que se han descritos anteriormente empleando una estadística

de modelización, aprendizaje automático y minería de datos, para el tratamiento de tendencias y patrones de comportamiento futuro.

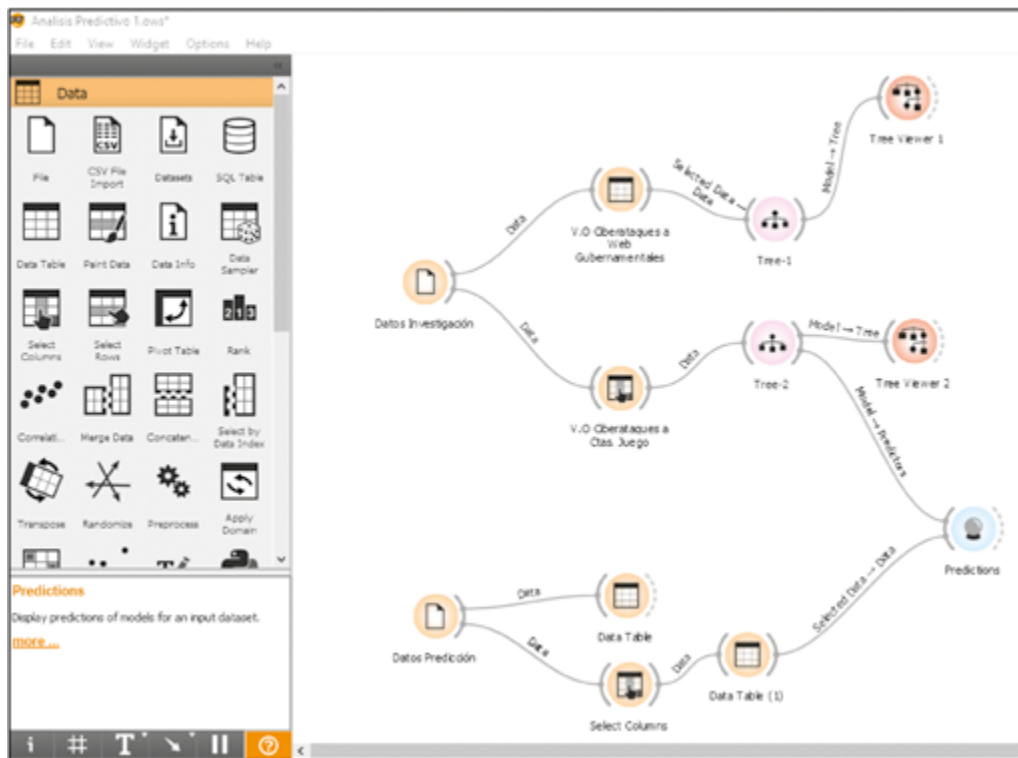
El Análisis Predictivo, se fundamenta en las relaciones entre variables de eventos o incidentes que han sucedido, a partir de los datos descritos se define un modelo predictivo para que este sea aplicado a una característica individual, que dará un resultado predictivo.

El propósito del modelo es evaluar la probabilidad de algo específico, se desarrolla la técnica de árbol de clasificación, que se define como una técnica de aprendizaje de árboles de decisión no paramétrica que da como resultado árboles de clasificación.

Como herramientas de análisis predictivo se utiliza la herramienta Orange Data Mining<sup>23</sup>, que es un software de código abierto de aprendizaje automático o machine learning, que permite desarrollar análisis predictivos utilizando diferentes técnicas y que permite una programación visual simple y sencilla.

En la figura 12, se ilustra la configuración de la herramienta Orange Data Mining de los datos recopilados

para la proyección del comportamiento de las variables identificadas, en la cual predominan las variables de Ciberataques a cuentas de juego en línea y web de alta tecnología en referencia a la variable objetivo de Ciberataques a web gubernamentales; al cambiar la variable objetivo a cuentas de juego en línea las que predominan son en este orden Ciberataques a web de alta tecnología y a web gubernamentales.



**Figura 11.** Analítica Predictiva con Orange  
(Fuente: Elaboración Propia)

Como resultado de la analítica actual se determina a las variables de *Políticas de Seguridad, Ciberataques a web de entretenimiento multimedia y a web de alta tecnología*, son los sectores que más son impactados, en los resultados del análisis predictivo se configura que los sectores o blancos críticos en el ciberespacio del Ecuador serán de mayor impacto para el Ecuador son los Ciberataques a web gubernamentales, web de alta tecnología y web de cuentas de juegos.

#### Desafíos en el Ciberespacio del Ecuador

En referencia a la revisión bibliográfica, de datos y al análisis de los ciberataques, se determina que las siguientes líneas generales de desafíos en el ciberespacio para el Ecuador:

- Formulación y posterior aplicación de Políticas Públicas de Seguridad de TICs:

- Desarrollo de trabajo colaborativo entre entidades públicas y privados, a nivel nacional y local.
- Generación de cultura de seguridad de TICs en la sociedad ecuatoriana.
- Desarrollo de capacidades de Ciberdefensa:
  - Estado.
  - Gobiernos locales.
  - Instituciones u organismos privados.

#### 4. Conclusiones

El ciberespacio, se presenta como un escenario de conflictos complejos, en función del avance tecnológico mundial. Ninguna organización o país, se encuentra 100% seguro o protegido de ciberataques en el entorno del ciberespacio, por lo cual es necesario la colaboración entre organismos sean públicos-privados, así como entre países a nivel regional o internacional.

23 Orange Data Mining, software desarrollado por la Universidad de Liubliana de Eslovenia

La conceptualización de Ciberdefensa, personalmente concluyo que esta se refiere a la *Seguridad y Defensa* de los activos críticos del Estado en el entorno del ciberespacio, que constituye un nuevo dominio con implicaciones geopolíticas entre Estados y antagonistas.

En función del análisis descrito, se identifica al conjunto de computadores personales, aplicativos web gubernamentales, cuentas de juegos en línea, web de alta tecnología, aplicaciones web de servicios financieros y web de entrenamiento multimedia, como los

principales objetivos o blancos de los ciberataques que se dirige al Ecuador.

Los principales desafíos que se enfrenta el Ecuador se definen en una *Formulación y posterior aplicación de Políticas Públicas de Seguridad de TICs*, complementada con un adecuado *Desarrollo de capacidades de Ciberdefensa*, a futuro se proyecta como impactos potenciales *Ciberataques a cuentas de juego en línea, a web de alta tecnología y a web gubernamentales*.

## REFERENCIAS

- [1] Arribas, G. N. (2011). Introducción a las vulnerabilidades (S. FUOC Eureka Media, Ed.). Barcelona: FUOC.
- [2] Cabral, V. J. Q. (2015). La estrategia de Argentina y Brasil para la Defensa Cibernética, una análisis por los niveles de la conducción. Retrieved from <http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/462>
- [3] Castro Peralvo, E. J. (2015). Estudio prospectivo de la Ciberdefensa en las Fuerzas Armadas del Ecuador (UFA ESPE). Retrieved from <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/7426/2/T-ESPE-047514.pdf>
- [4] CEEAG. (2018). LA CIBERGUERRA: SUS IMPACTOS Y DESAFÍOS (Andros Impresores, Ed.). Retrieved from <http://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2018/07/LA-CIBERGUERRA-SUS-IMPACTOS-Y-DESAFIOS.pdf>
- [5] Cisco Systems. (2018). Reporte Anual de Ciberseguridad de Cisco 2018. In Reporte Anual de Ciberseguridad de Cisco 2018 (Vol. 1). Retrieved from [https://www.cisco.com/c/dam/global/es\\_mx/solutions/pdf/reportes-annual-cisco-2018-espan.pdf](https://www.cisco.com/c/dam/global/es_mx/solutions/pdf/reportes-annual-cisco-2018-espan.pdf)
- [6] Cisco Systems. (2019). Cisco Visual Networking Index: Forecast and Trends, 2017–2022 White Paper. In Cisco Visual Networking Index: Forecast and Trends, 2017–2022 White Paper. Retrieved from [http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white\\_paper\\_c11-481360\\_ns827\\_Networking\\_Solutions\\_White\\_Paper.html](http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-481360_ns827_Networking_Solutions_White_Paper.html)
- [7] Claus, B., Gandhi, R. A., Rawnsley, J., & Crowe, J. (2015). Using the oldest military force for the newest national defense. *Journal of Strategic Security*, 8(4), 1–22. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.8.4.1441>
- [8] Dixon, B. Y. D. O. N., President, S. V., & Outsourcing, G. D. (2014). Protecting an Organization's Most Important Asset: (June). Retrieved from <https://search-proquest-com.biblioteca-uoc.idm.oclc.org/docview/1535257890?accountid=15299>
- [9] Emm, D., & Chebyshev, V. (2018). Kaspersky: Boletín de seguridad PRINCIPALES HISTORIAS DE SEGURIDAD EN 2018. Retrieved from [https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/63/2018/12/14040903/KSB2018\\_Review-of-the-year\\_final\\_SP.pdf](https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/63/2018/12/14040903/KSB2018_Review-of-the-year_final_SP.pdf)
- [10] Escuela de Altos Estudios de la Defensa de España. (2014). Documentos de Seguridad y Defensa 60. Estrategia de La Información y Seguridad En El Ciberespacio, p. 125. Retrieved from <http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/060 ESTRATEGIA DE LA INFORMACION Y SEGURIDAD EN EL CIBERESPACIO.pdf>
- [11] ESET SECURITY REPORT Latinoamérica 2019. (2019). Retrieved from <https://www.welivesecurity.com/wp-content/uploads/2019/07/ESET-security-report-LATAM-2019.pdf>
- [12] Flint, C. (2016). Introduction to geopolitics. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>
- [13] Kaiser, R. (2015) "The Birth of Cyberwar," *Political Geography* 46: 11–20.
- [14] Ministerio de Defensa Nacional Chileno. (2015). BASES PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD. BASES PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD, pp. 1–15. Retrieved from <https://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2015/12/Documento-Bases-Politica-Nacional-sobre-Ciberseguridad.pdf>
- [15] Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2018). POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR "LIBRO BLANCO" (Instituto Geográfico Militar, Ed.). Retrieved from <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Politica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- [16] Moreno, W. C. (2015). Ciberdefensa Y Ciberseguridad En El Sector Defensa De Colombia Palabras Clave. Retrieved from <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/2849/00002590.pdf?sequence=1>
- [17] Nielsen, S. (2016). The Role of the U . S . Military in Cyberspace. *Journal of Information Warfare*, 15(2), 27–38. Retrieved from <https://search-proquest-com.biblioteca-uoc.idm.oclc.org/docview/1968022194?accountid=15299>
- [18] Real Academia Española. (2019). Diccionario de la lengua española | Edición | RAE - ASALE. Retrieved January 2, 2020, from Real Academia Española website: <https://dle.rae.es>
- [19] Statista. (2019b). Security Software. Retrieved from <https://www-statista-com.biblioteca-uoc.idm.oclc.org/study/22270/security-software-statista-dossier/>
- [20] Statista. (2019c). Cyber Crime. Retrieved from <https://www-statista-com.biblioteca-uoc.idm.oclc.org/markets/424/topic/1065/cyber-crime/>
- [21] UIT. (2010). Ciberseguridad Definiciones y terminología relativas a la creación de confianza y seguridad. 20–22. Retrieved from [https://www.itu.int/net/itu/news/issues/2010/09/pdf/201009\\_20-es.pdf](https://www.itu.int/net/itu/news/issues/2010/09/pdf/201009_20-es.pdf)
- [22] Vargas Borbúa, R., Reyes Chicango, R. P., & Recalde Herrera, L. (2017). Ciberdefensa y ciberseguridad, más allá del mundo virtual: modelo ecuatoriano de gobernanza en Ciberdefensa/ Cyber-defense and cybersecurity, beyond the virtual world: Ecuadorian model of cyber-defense governance. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (20), 31. <https://doi.org/10.17141/urvio.20.2017.2571>
- [23] Batanero, J. C. (2013). CIBERDEFENSA. Ciberdefensa, pp. 1–40. Retrieved from <http://www.criptored.upm.es/descarga/ConfenciaJuanCarlosBataneroTASSI2013.pdf>
- [24] Statista. (2019a). IT Security. In IT Security. Retrieved from <https://www-statista-com.biblioteca-uoc.idm.oclc.org/study/15503/information-security-statista-dossier/>
- [25] Wells, L. (2017). Cognitive-Emotional Conflict. *Prism*, 7(2), 4–17. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/26470514>
- [26] WEF (2019). The Global Risks Report 2019, 14<sup>th</sup> Edition.



# LAS OPERACIONES DE PROTECCIÓN

Mayo E.M.C. José María Carranza <sup>1</sup>

“Mira por tus soldados como miras por un recién nacido; así estarán dispuestos a seguirte hasta los valles más profundos; cuida de tus soldados como cuidas de tus queridos hijos y morirán gustosamente contigo”. (Sun Tzu)

## RESUMEN

La planificación y ejecución de todas las operaciones militares siempre han contemplado entre sus aspectos más relevantes, el concepto de Seguridad. Sin embargo, la evolución de la doctrina, fruto del permanente cambio que caracteriza al arte de la guerra, ha vuelto más compleja la noción tradicional de la Seguridad y ha incorporado la idea de la Protección.

Este precepto va mucho más allá de la mera observancia y cumplimiento de las medidas de seguridad de las instalaciones, medios y tropas o de la ejecución de tareas tácticas destinadas a proporcionar la alerta temprana sino que también contempla todas las actividades necesarias para proteger y asegurar el poder de combate propio, el personal, los equipos e información de las acciones del enemigo.

Estos nuevos conceptos doctrinarios han tenido su origen en los primeros años del siglo XXI, cuando la creciente complejidad de la guerra y las diferentes capacidades tecnológicas al alcance de un enemigo no convencional, llevaron al ejército de los EE.UU. y luego a las fuerzas de la OTAN, a redefinir los conceptos de Seguridad y Protección.

**Palabras claves:** Seguridad, Protección, Funciones de combate, Planeamiento, Operaciones militares, Doctrina militar.

## ABSTRACT

The planning and execution of all military operations have always considered the concept of Security among its most relevant aspects. However, the evolution of the doctrine, the result of the permanent change that characterizes the art of war, has made the traditional notion of Security more complex and has incorporated the idea of Protection.

This precept goes far beyond mere observance and compliance with the security measures of the facilities, equipment and troops or the execution of tactical tasks aimed at providing early warning but also includes all the necessary activities to protect and ensure the own combat power, personnel, equipment and information of the enemy's actions.

These new doctrinal concepts have had their origin in the first years of the 21st century, when the increasing complexity of the war and the different technological capabilities within reach of an unconventional enemy led the US Army and then to NATO forces, to redefine the concepts of Security and Protection.

**Keywords:** Security, Protection, War fighting functions, Planning, Military operations, Military doctrine.

---

<sup>1</sup> josemacarranza@yahoo.com.ar  
EJÉRCITO DE ARGENTINA



## 1. Introducción

Para arribar a una idea clara de que significa la Protección, es necesario mencionar primeramente que la doctrina militar vigente a nivel global ha contemplado ya desde la Segunda Guerra Mundial, el concepto de Seguridad, a la cual se puede definir como “el conjunto de actividades encaminadas a anular o reducir la eficacia de cualquier clase de acción adversaria hostil, sorpresiva, lo que incluye, especialmente, cualquier integrante del espectro de la amenaza aérea, blindada y mecanizada” (Ejército Ecuatoriano, 2015, pág. 24)

Por ello, esta definición se ha convertido en una de las premisas que todo comandante militar debe observar a la hora de planificar y ejecutar cualquier operación militar; consecuentemente, esta idea de Seguridad se ha convertido en uno de los denominados Principios de la Guerra o de la Conducción Militar, a los que doctrinariamente se define como “basamentos o causas de validez general para la conducción militar, que han sido aplicados por los grandes estrategas; deducidos y analizados por pensadores, estudiosos de la guerra y autores militares a través del tiempo, hasta constituir principios en razón a que la historia militar ha demostrado que su reiterada y correcta aplicación ha conducido a los ejércitos normalmente a la victoria” (Ejército Ecuatoriano, 2015, pág. 15) y en otros casos, en uno de los sistemas componentes de los llamados Sistemas Operativos del Campo de Batalla (S.O.C.B): mando y control, inteligencia, maniobra, seguridad, guerra electrónica, apoyo de fuego, apoyo de ingenieros y apoyo logístico. (Ejército Ecuatoriano, 2015, pág. 22)

Asimismo, la Seguridad se ha convertido en sí misma, en una operación complementaria cuya finalidad es la de brindar la alerta temprana, proporcionar tiempo y espacio para la reacción de la propia fuerza, preservar las propias instalaciones y tropas del accionar enemigo y negar información. (Ejército Argentino, 2015, pág. 191)

Sin embargo, el constante desarrollo tecnológico en materia de armamento, la aparición de la denominada “guerra de información”, la ciberguerra y la posibilidad de acceder a múltiples capacidades de ataque por parte de organizaciones armadas no tradicionales, ha llevado a que el tradicional concepto de Seguridad no sea suficiente para lograr el adecuado grado de protección de las fuerzas y sus recursos críticos, los que ahora incluyen valores intangibles como la información y la moral de combatientes y civiles.

## ¿Qué es Protección?

Debido a la problemática que señalaba el tradicional concepto de Seguridad, que ahora se mostraba insuficiente, en la primera década del siglo XXI, el ejército de los EE.UU amplía la noción existente de Protección y desarrolla el concepto de las denominadas “Force Protection Operations” (Operaciones de Protección de la Fuerza), explicitado y desarrollado en el reglamento de “Protection” (FM 3-37) del año 2009: “La protección es la preservación de la efectividad del personal militar y no militar relacionado con la misión, equipos, instalaciones, información e infraestructura desplegados o ubicados dentro o fuera de los límites de un área operativa dada”.

Esta nueva teoría es también desarrollada y aplicada en el ámbito de la OTAN, que la aprueba y pone en práctica a través del reglamento “Doctrina Conjunta Aliada para la Protección de la Fuerza” (AJP-3.14) del año 2015, el cual conceptualiza a la Protección como: “Son las medidas y medios para minimizar la vulnerabilidad del personal, las instalaciones, el equipo, el material, las operaciones y las actividades frente a las amenazas y los peligros a fin de preservar la libertad de acción y la eficacia operativa, contribuyendo así al éxito de la misión”.

Ambas definiciones permiten visualizar que la protección va más allá de asegurar las propias fuerzas e instalaciones, sino que incluyen también la información, misión y operaciones, además, la idea tradicional de Seguridad y sus tareas inherentes, pasan a ser un componente fundamental de las operaciones de Protección.

Asimismo, la incorporación de la información como valor trascendental a proteger, implica que las medidas protectoras vayan más allá del campo de batalla tridimensional conocido por todos y que a partir de ahora, el ciberespacio, las redes sociales y los medios de comunicación se constituyan en nuevas zonas de combate. (Berkebile, 2016, pág. 141)

Del análisis de la doctrina estadounidense y de la OTAN, se puede visualizar que el concepto de Protección tiene dos grandes acepciones, ya que por un lado es considerada una de las funciones de combate, las que “proporcionan una forma eficaz para que los estados mayores identifiquen y relacionen las tareas que cada misión impone y determinen y seleccionen los sistemas y organizaciones más adecuadas para cumplirlas, de manera de asegurar que todos los aspectos relacionados con la conducción de las operaciones sean abordados” (Ejército Argentino, 2015, pág. 23) y por otro, es uno de los elementos del poder de combate (U.S. Army, 2009, pág. 9).

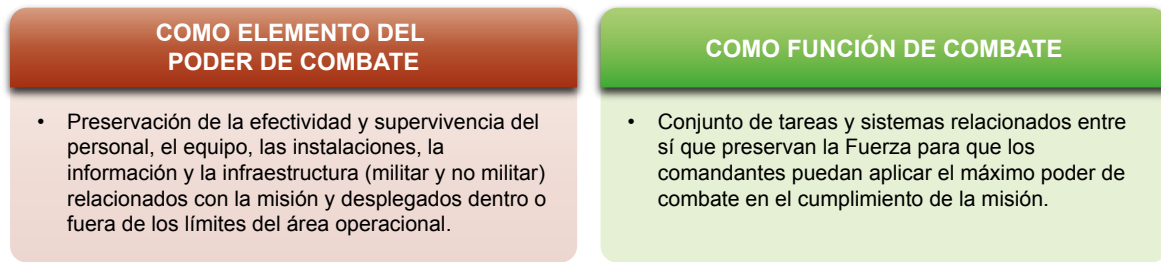


Figura 1. Conceptos de Protección. (Fuente: elaboración propia).

Para superar la posible confusión que ambas definiciones pueden generar, se debe considerar a la Protección como elemento del poder de combate cuando se entienden y visualizan todas las actividades, acciones y efectos disponibles y necesarios para llevarla a cabo. Estas tareas o efectos pueden alcanzarse si se combinan con los otros cinco elementos del poder de combate: Movimiento y maniobra, Fuegos de apoyo, Sostentamiento, Inteligencia, y Comando y control. (U.S. Army, 2009, pág. 10)

Asimismo, si se considera la Protección como función de combate esta servirá para enfocarse en que tareas son relevantes e integrarlas y sincronizarlas dentro del proceso de las operaciones; además, describe claramente las doce tareas y sistemas que deben analizarse, controlar y evaluar durante la planificación y ejecución de las operaciones.

Además, bajo la guía de los principios que la conducen y combinando las diferentes formas de llevar a cabo la protección, se podrán desarrollar las tareas con mayor eficiencia y mejores resultados.



Figura 2. Conceptos rectores de la Protección. (Fuente: elaboración propia).

Los principios y formas de la protección proporcionan el contexto general y guía para el planeamiento y servirán de marco para la asignación de tareas y misiones para los elementos subordinados. Asimismo, las doce tareas señalan los aspectos claves a planificar y ejecutar para conformar un sistema de protección que permita asegurar integralmente las fuerzas, su misión y operaciones.

Las definiciones anteriores, muestran que el tradicional concepto de Seguridad por el cual se llevan a cabo dichas operaciones, está íntimamente ligado a la idea de Protección y sin dudas, ambos preceptos se integran y complementan, ya que no puede concebirse una operación de Protección sin tener en cuenta las normas de seguridad o la ejecución de operaciones en tal sentido. Del mismo modo, no puede hablarse de

asegurar una fuerza, sus instalaciones, las operaciones e información sino se contempla la adopción de medidas protectoras que eviten o disminuyan los riesgos o efectos del accionar enemigo.

**La Protección durante la planificación, preparación y ejecución**

Las tareas de Protección se desarrollarán durante las tres fases de cualquier operación militar, iniciando con la planificación y siguiendo con la preparación y posterior ejecución de la misma. Por ello, la Protección no consistirá únicamente en planificar que medidas o acciones se llevaran a cabo, sino que éstas se irán actualizando permanentemente a medida que la operación apoyada se va desarrollando; es por esto que será un proceso de carácter cíclico y permanente.

Esta actualización se materializa a través de la evaluación constante de la situación, el grado de desempeño y eficiencia de las medidas adoptadas y de los nuevos lineamientos que el comandante imponga.

El funcionamiento adecuado y eficiente del mencionado ciclo, implica considerar los siguientes aspectos y consideraciones:

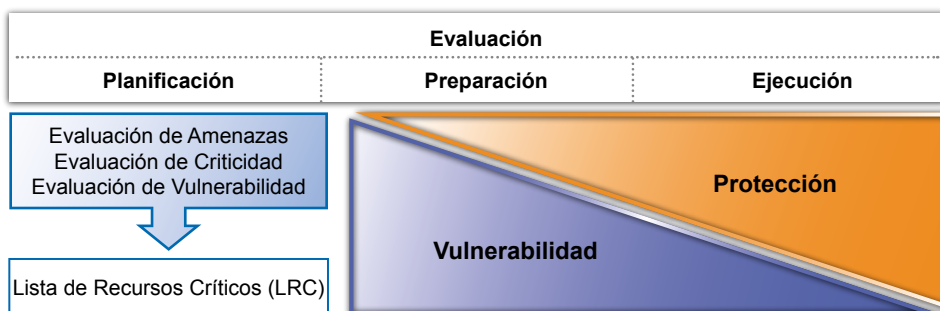


Figura 3. Proceso de evaluación de la Protección. (Fuente: reglamento Protection (FM 3-37), U.S. Army, 2009).

**Planificación**

Del mismo modo que se planifica cualquier operación militar, la metodología del Proceso Militar para la Toma de Decisiones (PMTD) será de plena aplicación y utilidad.

Es por eso que la planificación de las Operaciones de Protección, implica básicamente la identificación y evaluación de las probables amenazas, peligros y riesgos para luego establecer cuál es el grado de

criticidad y vulnerabilidad de las fuerzas, instalaciones, información y medios críticos y prioritarios a proteger para cada fase de la operación militar que se vaya a desarrollar. Además, supone establecer cuáles son las medidas de prevención necesarias e incluirlas dentro de un esquema integral de protección.

Todo esto permite establecer cuatro factores claves a observar durante el planeamiento:



Figura 4. Aspectos claves para el planeamiento. (Fuente: elaboración propia).

Como todo proceso de planificación, será de carácter dinámico y permanente y deberá contemplar tanto la fase preparatoria como la ejecución de la operación en cuestión.

Sin embargo, la planificación de la Protección tendrá sus particularidades y características específicas para lo cual seguirá el consiguiente proceso de carácter cíclico:

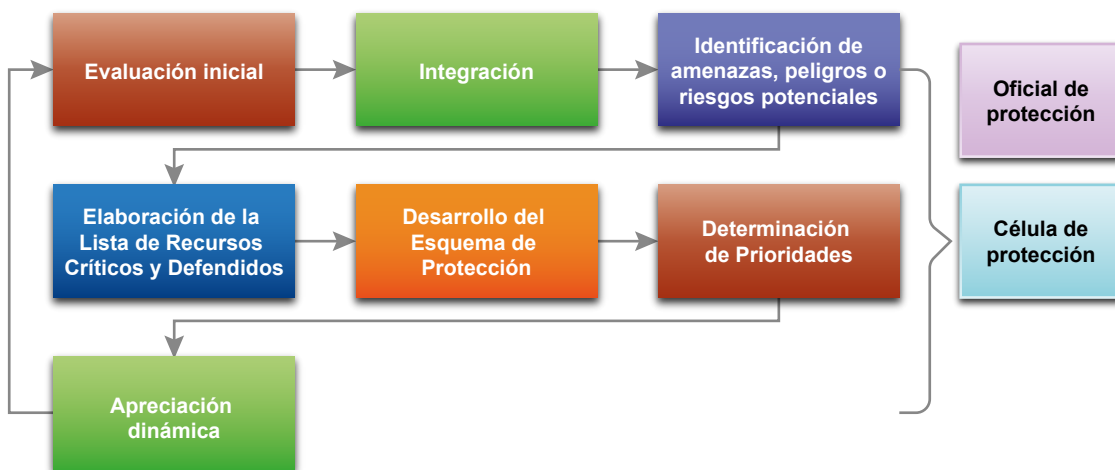


Figura 5. Secuencia de planeamiento de la Protección. (Fuente: elaboración propia).

- **Evaluación inicial:**  
En este primer paso se determinará el grado de criticidad de los recursos propios para cada fase de la operación táctica principal, estableciendo que recursos deben ser protegidos (Recursos Críticos) y cuáles de esos recursos se pueden proteger con los medios disponibles (Recursos Defendidos). Toda esta evaluación inicial se hará en base a los criterios y prioridades fijados por el Comandante.
- **Integración:**  
Esta instancia contempla dos grandes tareas, primeramente realizar una adecuada selección de los objetivos probables del enemigo y luego el proceso de Gestión del Riesgo.

La selección de los objetivos probables del enemigo se obtendrá tras efectuar una detallada Preparación de Inteligencia del Campo de Batalla (PICB)

Luego, con el listado de los probables objetivos enemigos en la mano, se llevara a cabo el proceso de Gestión del Riesgo, mediante el cual se identifican, evalúan y controlan los riesgos derivados de las diferentes variables operacionales determinadas durante el PMTD. Esta gestión del riesgo permite determinar los recursos críticos, medios disponibles para la protección de ellos y que medidas de seguridad o de defensa son necesarias.

Adicionalmente, el proceso de evaluar los riesgos le proporciona al comandante un marco desde el cual poder establecer que riesgos está dispuesto a asumir y sobre cuales se adoptarán medidas protectoras para reducirlos o evitarlos.

- **Identificación de amenazas, peligros o riesgos potenciales:**  
El reglamento colombiano de Protección (2017) define a las Amenazas como “cualquier combinación de actores, entidades o fuerzas que tienen la capacidad y la intención de afectar las fuerzas propias”, a los Peligros como la “condición con el potencial de causar lesión, enfermedad o muerte del personal; daño o pérdida de equipo o propiedad; o la degradación de la misión” y a los Riesgos como la “probabilidad de pérdida o daño relacionado con uno o varios peligros”.
- En virtud a estos tres factores, en este paso se identifican y evalúan todas aquellas amenazas hostiles, no hostiles o derivadas de las condiciones del ambiente geográfico particular así como los potenciales peligros y riesgos que rodean a la misión, esta evaluación se realizará en función a las doce tareas propias de la Protección. También se debe evaluar la Criticidad, Vulnerabilidad y Capacidad de los propios recursos.
- **Evaluación de Criticidad:** permite establecer cual es el impacto en la propia fuerza de la afec-

tación o destrucción por parte del enemigo de los recursos propios, así como su capacidad de recuperación.

- **Evaluación de Vulnerabilidad:** determina la magnitud del efecto de una amenaza, peligro o riesgo contra una instalación, personal o unidad y servirá para establecer qué medidas o medios serán necesarios para mitigar los efectos de la acción enemiga.
- **Evaluación de Capacidades:** se realiza sobre las organizaciones que conforman la fuerza y permite determinar su capacidad real para realizar tareas de protección, en base a los medios que dispone.

Un procedimiento sencillo y de fácil empleo para realizar estas tres evaluaciones, es el método CARVER de análisis de objetivos:

- **Criticidad:** grado de influencia que tiene la afectación del recurso para las propias fuerzas u operación.
- **Accesibilidad:** señala la facilidad del enemigo para afectar el recurso considerado.
- **Recuperabilidad:** capacidad o tiempo de recuperación del objetivo protegido.
- **Vulnerabilidad:** estará en función a la capacidad del enemigo de afectarlo y de los propios medios de protección.
- **Efecto:** señala la relación de efectos positivos o negativos que tendrá para las propias fuerzas y operaciones, su afectación por parte del enemigo.
- **Reconocibilidad:** indica el grado de facilidad que tendrá el enemigo para detectar el objetivo, en relación a las características del mismo y de las capacidades enemigas en tal sentido.

Una vez realizada la identificación y las tres evaluaciones, se elabora una lista completa de las amenazas, peligros y riesgos, junto con la probabilidad de ocurrencia de cada uno de ellos.

Este paso resulta de gran importancia puesto que de aquí surgirán elementos de juicio fundamentales para la elaboración y desarrollo de la siguiente instancia.

- **Elaboración de la Lista de Recursos Críticos (LRC) y Recursos Defendidos (LRD):**  
Las LRC y LRD son elementos clave para la protección y se caracterizan por su dinamismo, por lo que deberán ser actualizadas permanentemente en función a la evolución de la situación táctica y de las nuevas prioridades que fije el comandante.
- La LRC es una lista priorizada de los recursos propios, normalmente identificados para cada fase de la operación y aprobados por el Comandante y constituyen lo que “debe” ser protegido, mientras que la LRD deriva de la LRC y detalla que recursos “pueden” ser defendidos con los medios disponibles.

La determinación de la LRC se realizará en base a los criterios de Valor (impacto de la pérdida sobre la propia fuerza y operación), Profundidad (proximidad en tiempo y distancia al enemigo), Impacto (grado de esfuerzo, costo y tiempo de reemplazo) y Capacidad (función y capacidad para operaciones actuales y futuras) (Ejército Nacional de Colombia, 2017, pág. 16).

- **Desarrollo del esquema de protección:**  
Describe cómo las tareas de protección apoyan la intención y el concepto de la operación del Comandante y en base a su orientación, establece las prioridades de apoyo a las unidades para cada fase de la operación. Además, facilita la aplicación y enfoque de las tareas de protección.
  - **Determinación de Prioridades:**  
La criticidad, vulnerabilidad y capacidad de recuperación de los recursos a proteger, junto a la guía del Comandante, son los parámetros más importantes a la hora de establecer las prioridades de Protección, teniendo en cuenta que raramente se dispondrá de los medios necesarios para proteger adecuadamente a todos los recursos. Por ello, este paso será de fundamental importancia durante el proceso de planeamiento.
- Asimismo, será una de las instancias más difíciles del proceso, puesto que por su carácter netamente subjetivo, estará sujeto a la experiencia, conocimientos y opiniones de quienes deban establecer las prioridades, las que luego serán puestas a consideración del comandante para su aprobación.
- **Apreciación dinámica:**  
Esta actividad será de carácter permanente, no solo durante el planeamiento sino durante la preparación y ejecución de la operación táctica.

Proporciona una “imagen” actualizada de la situación, a partir de la información disponible, la misión y esquema de protección adoptado junto a la permanente actualización de las amenazas, peligros, riesgos, prioridades y medidas adoptadas, todo ello facilitará el control de la operación de

Protección y la adopción de nuevas disposiciones necesarias para asegurar su eficacia y alcanzar los resultados deseados.

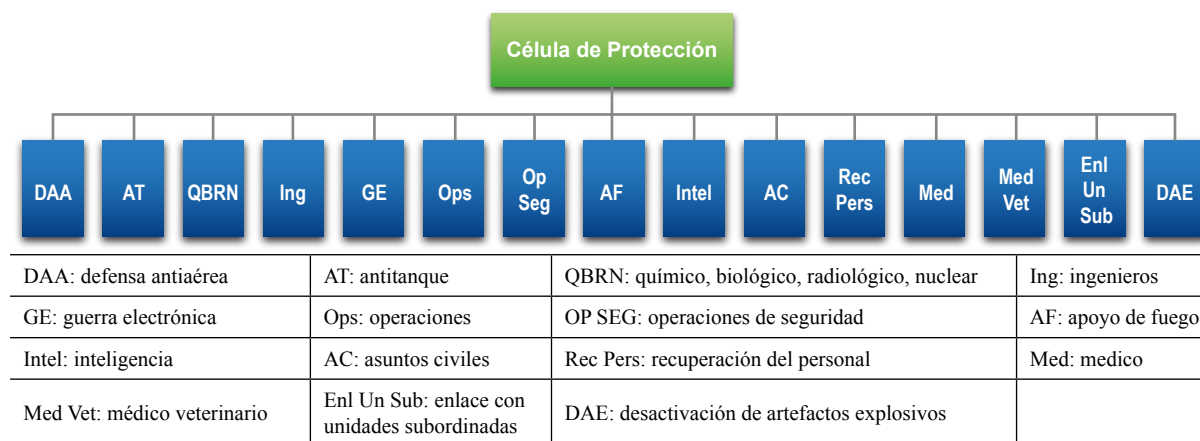
Debido al carácter cíclico y permanente del proceso de planeamiento, tras haber finalizado la apreciación dinámica, nuevamente volverá a desarrollarse la Evaluación Inicial, en la medida que la situación evolucione.

Asimismo, durante todo el desarrollo del procedimiento de planificación, tendrá vital importancia el trabajo y desempeño del Oficial y de la Célula de Protección.

- **Oficial de Protección:**  
Será el oficial, miembro del Estado Mayor Especial, específicamente capacitado para asesorar al comandante en todo lo referido a la protección, ejerciendo el mando de la célula de protección y coordinando el trabajo de los diferentes órganos de protección de los elementos subordinados, con el objetivo de lograr una adecuada sinergia entre los planes que cada uno de ellos lleva adelante y verificando que se encuentren alineados con las prioridades y planes vigentes.
- **Célula de Protección:**  
Este órgano tendrá la responsabilidad de integrar, coordinar y sincronizar las tareas y actividades de protección, asesorando al comandante, así como coordinar la ejecución y el mantenimiento de las medidas de protección adoptadas durante todas las fases de la operación apoyada.

Es importante destacar que la célula de protección no planifica la operación, correspondiéndole esa tarea al Estado Mayor, mientras que la Célula de Protección proporciona información al PMTD mediante la integración de la evaluación de amenazas, peligros o riesgos con los elementos esenciales de información de las propias tropas, la LRC, y la LRD.

Este equipo de trabajo, estará conformado por especialistas en las diferentes doce tareas de protección y normalmente, se establecerá a nivel división y superiores.



**Figura 6.** Composición de la Célula de Protección. (Fuente: elaboración propia).

### La Protección durante la Preparación

La preparación crea condiciones que mejoran las oportunidades para que la fuerza alcance el éxito; aunque durante este periodo normalmente se es más vulnerable a las acciones sorpresivas del enemigo. Por ello, la adopción de medidas de protección durante esta etapa será de vital importancia para que la fuerza llegue en las mejores condiciones a la fase siguiente, la ejecución.

En esta fase la protección se debe centrar en la disuasión del enemigo y en la prevención de todas aquellas acciones que este pueda realizar y que afecten directamente el poder de combate y la libertad de acción propia; o sea, la ejecución de las tareas de protección, en paralelo con las de preparación, ayudará a disminuir los riesgos. Mientras se preparan para las

operaciones, los comandantes deben asegurar la integración y coordinación de las tareas y los sistemas de protección, a fin de salvaguardar puestos de mando, bases, rutas, equipos, información, infraestructura crítica, material bélico y personal. (Ejército Nacional de Colombia, 2017, pág. 58)

Adicionalmente, la adopción de medidas de defensa activa ayudará a negar la iniciativa al enemigo, mientras que la ejecución de medidas de defensa pasiva preparará a la fuerza contra los efectos negativos de las amenazas, peligros o riesgos, las que también facilitarán la atenuación de los posibles daños.

Durante la etapa de preparación, se llevarán a cabo fundamentalmente cuatro grandes actividades:



**Figura 7.** Secuencia de actividades de Protección durante la Preparación. (Fuente: elaboración propia).

- **Continuar la coordinación y conducción de enlaces:** Servirá para que los diferentes comandantes comprendan el rol y misión que tiene cada uno de sus elementos dentro del esquema de protección así como servir para evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar un eficiente funcionamiento del sistema de protección.  
  
Esta actividad será permanente y continua, manteniéndose durante la ejecución de la operación decisiva apoyada, la cual está “destinada a alcanzar el cumplimiento de la misión asignada, el punto focal sobre el cual el comandante efectúa el planeamiento de todas sus acciones asignando su especial atención y mayor prioridad” (Ejército Argentino, 2015, pág. 80) y por ende, será una de las principales tareas a desempeñar por la Célula de Protección.
- **Reunir información:** El proceso de reunión de información es permanente y continuo en toda organización militar, es por ello que en las operaciones de Protección deberá orientarse el esfuerzo de obtención de información a llenar los vacíos informativos existentes en cuanto a las capacidades y objetivos del enemigo y de las propias vulnerabilidades, ya que ello facilitará la actualización de los planes y el mejoramiento del sistema de protección montado.  
  
Como toda actividad de inteligencia, constituirá una tarea continua y permanente.
- **Iniciar las Operaciones de Seguridad:** Esta operación complementaria tiene como finalidad proporcionar la alerta temprana, otorgar tiempo y espacio para la reacción de la propia fuerza, preservar fuerzas, medios e instalaciones y negar información al enemigo (Ejército Argentino, 2015, pág. 192) y como tal, constituye una de las doce tareas de protección.  
  
Por ello, estas operaciones deberán lanzarse cuando el grueso de las fuerzas inicia su preparación para la operación decisiva y mantenerse a lo largo de toda la siguiente fase de ejecución.  
  
La detallada planificación y ejecución de estas operaciones resultará fundamental para el funcionamiento efectivo y eficiente del esquema de protección.
- **Administrar y preparar el terreno:** Esta actividad implica la adopción de medidas de coordinación y control sobre el emplazamiento de las diferentes unidades subordinadas dentro del área de operaciones. Ello permitirá armonizar y sincronizar las diferentes tareas de protección, a la vez de economizar medios, evitar superposiciones, reducir el riesgo de fratricidio y en suma, lograr un funcionamiento más eficiente de todo el sistema de protección.

Adicionalmente, la adopción de medidas de Control de Daño Zonal, que comprenden “las medidas preventivas y de control tomadas antes, durante y después de un ataque para reducir su efectos” (Ejército Argentino, 2015) y que por estas características, contribuirán a evitar o reducir los efectos de las posibles acciones del enemigo sobre las propias tropas, medios e instalaciones. Estas medidas, debidamente coordinadas e implementadas redundaran en un mejor funcionamiento y resultados de las medidas de protección adoptadas.

En esta etapa de Preparación, la Célula de Protección tendrá la tarea de asegurar que los controles y medidas de reducción de riesgo se implementen y se reflejen en los planes; asimismo deberán contemplarse los posibles cambios que se den en el tipo y grado de amenaza, lo que supone la actualización de los planes y medidas adoptados.

#### La Protección en la Ejecución de las operaciones

Las tareas y actividades de Protección serán aplicables a cualquier tipo de operación militar y por el carácter dinámico que ellas tienen, resultara esencial que las medidas de protección guarden el mismo ritmo y se actualicen al mismo tiempo que la operación principal lo hace.

Para ello, los comandantes de todo nivel deberán implementar medidas de coordinación y control que faciliten el funcionamiento del esquema de protección, así como asignar el personal, medios y recursos necesarios para que el plan de protección continúe vigente y en funcionamiento, ya que del mismo, dependerá en gran medida el éxito de la operación principal.

La adecuada coordinación y sincronización de las medidas protectoras y de mitigación de daños adoptadas serán la clave del éxito del plan de protección, ya que permitirán reducir o evitar los efectos del accionar enemigo. Esto facilitará que los comandantes economizan fuerzas y puedan mantener un adecuado grado de libertad de acción e iniciativa.

Es por ello, que esta etapa, caracterizada por rápidos cambios de situación, gran volumen de información y por la fricción propia del combate, impondrá que la Célula de Protección realice la evaluación de la situación en forma permanente y veloz, actualizando las amenazas, peligros y riesgos y determinando si las LRC y LRD necesitan modificarse, para así estar en condiciones de proponer al comandante las modificaciones necesarias para que el sistema de protección continúe cumpliendo su función de manera eficiente.

#### Las operaciones de Protección en la doctrina militar sudamericana

Como se mencionara anteriormente, en la primera década del siglo XXI el ejército de EE.UU incorporó en su doctrina las operaciones de Protección de la Fuerza, como forma de materializar los conceptos ya existentes y que hacían referencia a la protección como Función de Combate.



Figura 8. Reglamento de Protección brasileño. (Fuente: Ejército Brasileño).



Figura 9. Reglamento de Protección colombiano. (Fuente: Ejército Colombiano).



De ese modo, en 2009 sale a la luz el reglamento de Protección (FM 3-37) lo cual es repetido por la OTAN en su doctrina operativa en el año 2015.

Dentro de nuestro subcontinente, el concepto de Protección ha sido incorporado en la doctrina militar de varios países, entre ellos Argentina, Brasil y Colombia, como una de las denominadas “Funciones de Combate” (Argentina y Brasil) o como “Función de Conducción de la Guerra” (Colombia).

Sin embargo, tan solo Brasil y Colombia han incorporado las nuevas teorías referidas a las operaciones de Protección como una más de las operaciones militares de configuración, las que tienen el “propósito de crear o preservar las condiciones favorables para el éxito de la operación decisiva” (Ejército Argentino, 2015, pág. 81), que las fuerzas pueden llevar a cabo en apoyo a la operación principal.

En 2015 el ejército brasileño pone en vigencia su reglamento de Protección (EB20-MC-10.208), mientras que Colombia lo hace en el año 2017. De esta manera, ambos países han desarrollado su propia doctrina con la finalidad de servir de guías para los comandantes y sus Estados Mayores en la planificación y conducción de esas operaciones particulares.

Sin embargo, si bien ambos países han tomado la doctrina americana y de la OTAN como base para la suya propia, se observan ciertas diferencias sustanciales a la hora de definir las tareas o actividades de protección y fundamentalmente, en el proceso de planeamiento.

Por un lado, la doctrina colombiana adopta y refleja fielmente los conceptos y teorías establecidos por la doctrina americana y de la OTAN, incorporando íntegramente las definiciones, tareas, formas, principios, etapas, procesos de evaluación y planeamiento, activi-

dades en la preparación y ejecución y en los órganos que llevaran a cabo todas estas labores.

No obstante, el reglamento colombiano postula una serie de matrices y tablas guías para las diferentes etapas de la operación de protección, los que constituyen elementos que materializan claramente cuáles son las tareas a realizar, su secuencia, coordinación y los productos –documentos, consideraciones, disposiciones, etc.- que deben ser elaborados al final de cada etapa y que conforman el fruto del trabajo del estado mayor y de la célula de protección.

Estas matrices y tablas, las que es necesario destacar, no existen en los manuales estadounidenses y de la OTAN, se constituyen en elementos fundamentales para comprender acabadamente como deben pensarse y ejecutarse las operaciones de protección. Además, por su formato sencillo, facilitan el trabajo del estado mayor y de la célula de protección, al constituirse en guías prácticas para el desarrollo de todas las actividades de planeamiento y supervisión de las acciones.

Por estos motivos, el reglamento colombiano sobresale por la profundidad, claridad y desarrollo de los diferentes conceptos así como por el grado de detalle con que se explicitan todas y cada una de las etapas y tareas propias de la función Protección.

Por otra parte, el manual “Proteção” del ejército brasileño, adopta conceptos básicos como la definición de protección, los principios, el oficial y la célula de protección y algunas de las tareas propias de esta función. Sin embargo no toma el procedimiento de planeamiento americano y como documentos de guía para el estado mayor, solo proporciona un modelo de anexo de protección a la orden o plan de operaciones y una matriz de sincronización de las tareas de protección. Igualmente, se destaca por lo breve y conciso de sus conceptos.

	<b>Doctrina EEUU-OTAN-Colombia</b>	<b>Doctrina de Brasil</b>
Tareas	Defensa aérea Protección de la información Recuperación del personal Evitar fratricidio Seguridad del área de operaciones Supervivencia Antiterrorismo Cuidado de la salud Operaciones QBRN Seguridad Operaciones de seguridad Eliminación de artefactos explosivos	Contra inteligencia Defensa antiaérea Defensa QBRN Anti terrorismo Guerra electrónica Guerra cibernética Búsqueda y salvamento Seguridad del área de operaciones

**Tabla 1.** Comparación de tareas entre la doctrina EEUU-OTAN-Colombia y Brasil.  
(Fuente: elaboración propia).

Del análisis de la tabla anterior se puede determinar que existen tareas que la doctrina brasileña no ha contemplado como inherentes a la función Protección, probablemente esto se deba a que ellas son actividades y responsabilidades propias de otras organizaciones, funciones o sistemas que operan en el campo de combate, a saber: las tareas de recuperación del personal y cuidado de la salud son propias del sistema de sanidad y es responsabilidad de este sistema su implementación y ejecución, así como las tareas de apoyo a la

supervivencia y la eliminación de artefactos explosivos son responsabilidad de los elementos del arma de Ingenieros y del sistema que ésta conforma en apoyo a las operaciones.

Del mismo modo, el reglamento brasileño contempla su propio procedimiento de planeamiento, el que difiere totalmente del método colombiano pero que guarda una gran similitud con la secuencia metodológica del PMTD:

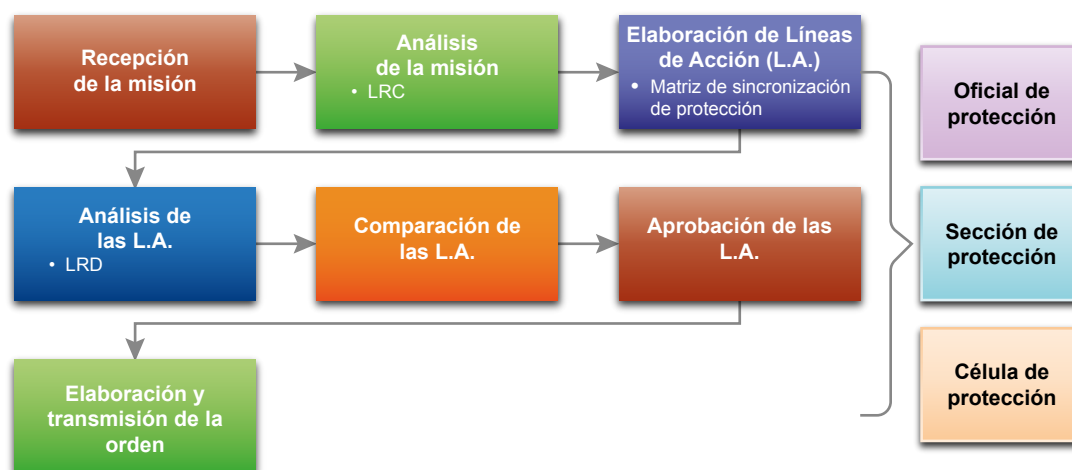


Figura 10. Secuencia de planeamiento brasileño. (Fuente: elaboración propia).

Además de estas diferencias metodológicas con el procedimiento colombiano, la doctrina brasileña incorpora la figura de la Sección de Protección, la que tendrá la responsabilidad de planear y coordinar todo lo referido a las operaciones de protección (Exército Brasileiro, 2015, pág. 21); dejando para la célula de protección la función de coordinar las actividades de protección de los sistemas y medios subordinados destinados a preservar a la fuerza.

Esto constituye una de las diferencias más significativa entre ambas doctrinas, puesto que en el caso colombiano, la planificación de las operaciones de protección es una tarea adicional a llevar a cabo por el estado mayor, disponiendo para ello del asesoramiento y asistencia de la célula de protección. Mientras que en el caso brasileño, la planificación será responsabilidad y tarea de la sección de protección –bajo el mando del oficial de protección– lo que facilitará el trabajo del estado mayor al quitarle el peso significativo que implica planear este tipo de operaciones.

En lo que respecta a la célula de protección, el modelo brasileño le confiere similares responsabilidades y funciones que las prescritas por el manual colombiano.

Sin embargo, mas allá de las diferencias conceptuales y metodológicas, es menester destacar que la puesta en vigencia de los reglamentos considerados significa un importante avance en materia de pensamiento mi-

litar por parte de ambos países, quienes con esta actualización doctrinaria en paralelo con lo existente en los países más desarrollados, muestran la creciente importancia que tanto Brasil como Colombia otorgan a la protección y seguridad de sus ejércitos y que va más allá del concepto previo de seguridad y de las operaciones derivadas de ella.

## 2. Conclusiones

Las operaciones de Protección constituyen una importante y novedosa actualización doctrinaria, fruto de la permanente evolución del arte de la guerra y de las capacidades que las fuerzas militares convencionales y no convencionales van incorporando.

A raíz de esto, se ha hecho necesario pensar no tan solo en asegurar las tropas e instalaciones contra las acciones del enemigo sino también proteger valores intangibles como la información y la moral del combatiente.

Asimismo, las operaciones de protección no se limitan en su aplicación tan solo al nivel táctico de la conducción militar sino que también pueden y deben ser puestas en práctica en los otros dos niveles superiores: el operacional y el estratégico militar, pues en todas las instancias habrá recursos y medios que proteger.

Esto último, junto a la creciente evolución tecnológica, también implica que las operaciones de protección no solo se limitarán al campo de batalla tradicional

y tridimensional de la llamada “Batalla Aeroterrestre” vigente hasta finales del siglo XX sino que deberán considerarse y ejecutarse también, en el espacio exterior, el ciberespacio, el entorno electromagnético, la dimensión cognitiva de la guerra y el ámbito de la información (South, 2017). Todo ello no es otra cosa que el nuevo concepto de las denominadas “Operaciones Multi Dominio”.

Todas estas consideraciones suponen una creciente dificultad para llevar todas estas tareas y funciones adelante, por lo que resultará necesario educar hombres y organizaciones en la planificación y conducción de las tareas y actividades de protección, incorporando a los Estados Mayores la figura del Oficial de Protección y de la Célula de Protección, quienes asesoraran al Comandante, colaboraran en la redacción de los planes, propondrán medidas de acción, integraran los planes y coordinaran las medidas de protección adoptadas.

Esto significa que deberemos repensar nuestras organizaciones y estructuras de mando para incorporar la protección como una de las operaciones de configuración más importantes y con ello, incrementar el grado y capacidad de supervivencia de las fuerzas, preservar medios e información y de ese modo coronar con éxito la operación decisiva.

De la misma manera, resulta imperativo que las fuerzas armadas de los países que aún no lo han hecho, incorporen esta nueva teoría militar a sus cuerpos doctrinarios, porque como se ha expuesto, el continuar operando únicamente bajo el tradicional pero insuficiente concepto de Seguridad dejará a nuestras fuerzas con un alto y creciente grado de vulnerabilidad y expuestas a las diferentes acciones de un enemigo cada vez mejor dotado de un amplio espectro de capacidades tecnológicas y armamentísticas.

Como se ha mostrado, las fuerzas armadas de los países desarrollados se encuentran trabajando en esta problemática desde hace ya más de una década y los ejércitos de Brasil y Colombia han sido los precursores de la materia a nivel regional, señalando la senda que el resto, más temprano que tarde, habrá de seguir.

“Debemos mantener nuestra mente alerta y receptiva a la aplicación de métodos y armas que no hayamos vislumbrado. La próxima guerra será ganada en el futuro, no en el pasado. Debemos mantenernos a la vanguardia o permitir que seamos relegados”.

General Douglas Mac Arthur.

## REFERENCIAS

- [1] Berkebile, R. E. (2016). Thoughts on force protection. *Joint Doctrine Quarterly* (81), 140-148.
- [2] Ejército Argentino. (2015). *Conducción de las Fuerzas Terrestres, ROB 00-01*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- [3] Ejército Ecuatoriano. (2015). *Manual de Conducción Militar, M13-TASE1-02*. Quito: Comando de Educación y Doctrina del Ejército.
- [4] Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Protección, MFRE 3-37*. Bogotá: Comando de Educación y Doctrina.
- [5] Exército Brasileiro. (2015). *Proteção, EB20-MC-10.208*. Brasília: Centro de Doutrina do Exército.
- [6] Joint Chief of Staff. (2017). *Joint Operations, JP 3-0*. Washington: The Joint Staff.
- [7] NATO. (2015). *Allied Joint Doctrine for Force Protection, AJP 3-14*. Londres: Nato Standardization Office.
- [8] South, T. (31 de diciembre de 2017). *Army Times*. Recuperado el 12 de febrero de 2020, de U.S. Army Training and Doctrine Command: <https://www.armytimes.com/news/your-army/2017/12/31/new-in-2018-army-pushes-forward-on-multidomain-battle-new-way-to-fight/>
- [9] U.S. Army. (2009). *Protection, FM 3-37*. Washington: Headquarters Department of the Army.

# LA URGENTE NECESIDAD DE PENSAR OPERACIONALMENTE

Mayo E.M.C. Christian Gniesko <sup>1</sup>

## RESUMEN

Existieron hechos recientes en América Latina que pusieron en la vidriera nuevamente a las Fuerzas Armadas, teniendo que actuar en operaciones sumamente delicadas, donde el riesgo era muy alto y el margen de error casi nulo.

Observamos que las técnicas y procedimientos utilizadas no eran adecuadas para la administración de la crisis, junto a ello, el manejo de la información en redes sociales jugó un papel trascendente en su actuar. Se debe sumar, además, que la estructura conceptual de “toma de decisiones” utilizada, se basan en procedimientos de la pos 2da guerra mundial, totalmente atemporales.

Por ello, el presente trabajo abordará una forma de pensar distinta a la actual, para ser usada en este tipo de crisis, trabajando de manera innovadora para poder presentar soluciones adecuadas con esquemas de toma de decisiones más acordes a los tiempos que se viven.

Comenzará con la necesidad de pensar en las relaciones de los distintos niveles de la conducción en el manejo de las crisis, reflexionando sobre las responsabilidades e insumos a producir para cada uno de ellos.

Luego nos describirá brevemente qué es el “arte y diseño operacional”, su empleo y virtudes para ser adoptado por las Fuerzas Armadas del Ecuador, finalizando con algunas propuestas necesarias para dotar a la organización de mayor eficiencia y actualización al estado del arte sobre la temática.

**Palabras claves:** Crisis – Diseño – Operacional – Complejidad – Creatividad.

## ABSTRACT

There were recent events in Latin America that put the Armed Forces in the window again, having to act in extremely delicate operations, where the risk was very high and the margin of error almost zero.

We observe that the techniques and procedures used were not suitable for the administration of the crisis, together with this, the management of information on social networks played a transcendent role in their actions. It should also be added that the conceptual structure of “decision-making” used, are based on procedures of the 2nd world war, totally timeless.

Therefore, this work will address a way of thinking different from the current one, to be used in this type of crisis, working in an innovative way to be able to present adequate solutions with decision-making schemes more in line with the times that are lived.

It will begin with the need to think about the relationships of the different levels of driving in crisis management, reflecting on the responsibilities and inputs to be produced for each of them.

Then he will briefly describe what “art and operational design” is, its use and virtues to be adopted by the Armed Forces of Ecuador, ending with some proposals necessary to provide the organization with greater efficiency and updating the state of the art on the subject.

**Keywords:** Crisis - Design - Operational - Complexity - Creativity

---

<sup>1</sup> gniesko@yahoo.com.ar  
EJÉRCITO DE ARGENTINA



## 1. Introducción

Los acontecimientos de octubre del 2019 en el Ecuador, Bolivia y Chile, sumados a otros hechos con similares connotaciones en otras partes del mundo, ponen sobre el tapete la actuación de las Fuerzas Armadas, a pesar que sus roles se encuentran perfectamente definidos en las Cartas Magnas o leyes de la mayoría de los Estados en el mundo, a la hora de actuar sus acciones no resultan ser tan nítidas como pareciera.

La pregunta es: ¿por qué sucede esta dicotomía entre lo normado y la realidad?, ante ella hay variadas respuestas desde distintas ópticas y diversos temas en cuestión, pero el presente escrito abordará sólo el plano técnico-conceptual que nos concierne, el planeamiento y la ejecución de las operaciones para cumplir con las órdenes del nivel estratégico nacional.

Debemos tener presente que, el empleo de las Fuerzas Armadas va complejizándose conforme se lo exige más y más al Estado-Nación, ésta entidad jurídica que encuentra crisis constantes en el plano económico, social, laboral, descontento de ciertas acciones o políticas implementadas, terremotos, inundaciones, incendios forestales, etc.; es decir que convive con la crisis en forma permanente.

En el entorno descripto, las Fuerzas Armadas como institución ligada a dar respuesta en dichas situaciones, a veces como responsables primarias u otras en apoyo a instituciones, se verán inmiscuidas en este delicado ambiente, debiendo generar respuestas rápidas y eficientes para salir de la crisis, en la mayoría de los casos con personal y medios que muchas veces no se encuentran preparados ni equipados convenientemente para el empleo exigido.

Las Fuerzas Armadas tienen una gran responsabilidad junto con las autoridades políticas del Estado, pero intrínsecamente su actuar debe estar totalmente desprovisto de politización, así nos recuerda Exum (2017) que "... los ciudadanos deben confiar en que los oficiales militares nunca usarán sus armas para lograr un fin político..." (pág. 1). Deben contar en el plano técnico del planeamiento, con herramientas depuradas y acordes a los momentos que se vive, no se puede depender de procesos productores de órdenes que se utilizaban en la pos 2da Guerra Mundial, muchos de los cuales derivan en métodos de toma de decisiones que no tienen en cuenta todas las dimensiones operativas de las fuerzas. Y éste, es sin lugar a dudas un gran desafío que se deberá abordar ahora, no es un problema a resolver en el futuro.

## 2. Desarrollo

El responsable político de las crisis, es por naturaleza, el nivel estratégico nacional en cabeza del Poder Ejecutivo, junto a él su comité de crisis normado cons-

titucionalmente para tal fin, para ello contará con organismos de las distintas áreas de responsabilidad del Estado, quienes asesorarán y asistirán conforme sus atribuciones (En el Ecuador se lo denomina COSEPE). Pese a estar claramente establecidas las actividades de los organismos o consejos, en variadas oportunidades que nos arrojan la historia y sucesos recientes, este nivel estratégico no presenta productos de análisis convenientemente conformados, para que puedan ser un insumo adecuado en el planeamiento del siguiente nivel de la conducción, que es el operacional u operativo, el que deberá traducir esas intenciones estratégicas en objetivos alcanzables. Existieron crisis donde los consejos no han actuado como asesores, se han tomado decisiones que no han tenido trabajo previo de asesoramiento inter-agencial, y otros tantos errores que doctrinariamente son inaceptables.

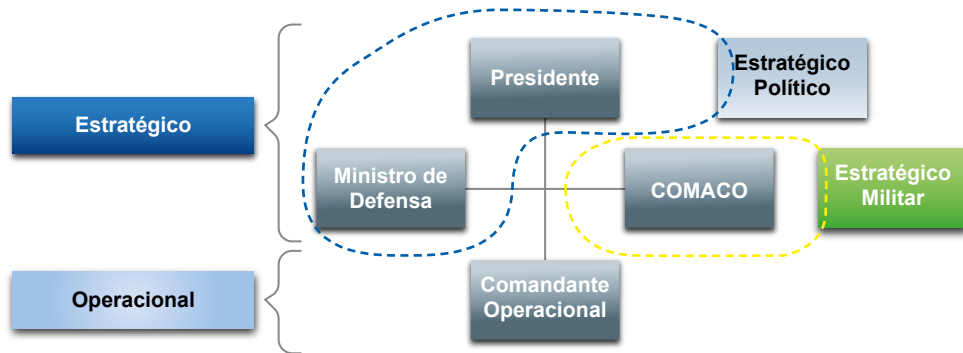
Esos errores comunes, que muchas veces se deben al abordaje con premura de situaciones de crisis, donde se toman decisiones erróneas debido a la necesidad de dar soluciones rápidas, que tampoco se piensa que desembocarán en situaciones aún peores. Así lo reafirma el informe de la Corporación RAND sobre las siete lecciones que arrojaron los conflictos en el mundo en las últimas dos décadas, en su primera lección dice: "... falta de comprensión y aplicación del arte estratégico..." (Linda Robinson, 2014, pág. 3).

Es por ello, que se realizará en este trabajo una aproximación a la necesidad que el nivel estratégico tiene, de ponderar el nivel operacional en toda actividad que se emprenda con el empleo de las Fuerzas Armadas. Esto nos lleva directamente a efectuar un análisis sintético de la relación con los niveles, especialmente entre el nivel estratégico y el operacional, agregado un párrafo especial a la relación dentro del nivel estratégico con los actores que lo componen.

## 3. Relación entre el nivel estratégico y el operacional.

La conducción estratégica nacional para arribar a las acciones tácticas dependerá de un nivel de la conducción muy importante que es "el nivel operacional u operativo", quien es el encargado de receptor las intenciones de aquél nivel y traducirlo en lineamientos operativos para las fuerzas a disposición de las operaciones, y en definitiva es el gerente general de la crisis.

Nos dice el MC 20-01 (2016): "El Nivel Estratégico Político y Militar en cabeza del Presidente con el asesoramiento del Ministro de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y el nivel operacional en cabeza del Comandante Operacional designado como responsable único ante el nivel estratégico" (pág. 24). Traduciendo gráficamente lo expresado sería lo siguiente:



**Figura 1.** Relación jerárquica entre niveles de la conducción.  
(Fuente: elaboración propia).

Se observa en el gráfico, la dependencia directa al Presidente del Comandante Operacional y la función de asesoramiento en el plano político del Ministro de Defensa, y en el plano militar la responsabilidad es del Comando Conjunto. Esto facilita la interpretación del poder político con el uso de las Fuerzas, y contribuye a que los órganos de dirección de las instituciones apoyen al Comandante único en la Zona de Crisis.

Con esta relación jerárquica, se robustece el nivel operacional, esto ha ocurrido desde la segunda guerra mundial hacia nuestros tiempos, ya no depende de la idiosincrasia o tradiciones de cada Estado, sino que esto es experiencia en la administración de crisis y en definitiva pericia al actuar. Este nivel no deberá ser soslayado, sino por el contrario reforzado convenientemente; porque la principal experiencia de los fracasos en la administración de las crisis, está dado porque este nivel no tuvo su real protagonismo.

A pesar de los nuevos escenarios y formas de combate, la finalidad de la guerra sigue concibiéndola como la continuación de la política por y con otros medios. Es por ello que su preocupación radica en cómo se vincularon los comandantes operacionales con los niveles estratégicos para hacer una correcta transferencia de sus intenciones a la táctica. (Locatelli, 2015, pág. 14)

¿Cuál sería la primera medida conveniente desde el nivel estratégico? La primera medida de relevancia

sería el nombramiento de un comandante operacional en la zona de crisis, quien convenientemente reforzado con un estado mayor y fuerzas disponibles a tal fin, podrá iniciar la etapa quizás más importante para él, que es la comprensión de su misión impartida por el nivel estratégico a través de su estado final deseado con la comprensión del escenario operacional donde actuará (Estado Mayor Conjunto, 2016). A partir del inicio de esta etapa, será conveniente que las instituciones y organizaciones gubernamentales y de otra índole, se encuentren alertadas que quien lidera la actividad en la zona de crisis, es aquel comandante; será de fundamental importancia que el trabajo que desarrolle tenga características de inter-agencial y conjunto, y hasta a veces multinacional.

Seguramente el comandante de la zona de crisis deberá estar preparado para recibir presiones de todos los estamentos, pero debe ser apoyado por el Poder Ejecutivo y el nivel estratégico militar (En el Ecuador COMACO) para que su problema esté centrado sólo en las operaciones en desarrollo en dicha zona de crisis.

Para que todo se desvuelva con normalidad, deberá existir una cadena de responsabilidades en la producción de los insumos que circular entre los distintos niveles de la conducción, para que no haya interpretaciones erróneas y cada nivel pueda desarrollar con técnica su ámbito de responsabilidad para llevar a buen puerto la crisis.



**Figura 2.** Insumos a producir para el nivel de conducción que le sigue.  
(Fuente: elaboración propia).

Parece simple, pero en reiterados episodios a lo largo de la historia occidental nos encontramos con comandantes operacionales que no disponen de estados mayores, o no tiene atribuciones necesarias en la administración de la crisis, o el nivel estratégico militar se confunde con el operacional, desconociendo uno de los principales axiomas o principio de la conducción en cualquier índole de las actividades militares que es la “unidad de comando”. (Rattenbach, 1983)

El primer insumo elemental que debe producir el nivel estratégico es el Estado Final Deseado (en adelante EFD), todos los niveles de la conducción deberán disponer del suyo, como una cadena de objetivos el primer de los EFD debe ser convenientemente definido para que el resto de los niveles coadyuven a aquel.

Cada operación debe centrarse en un estado final claramente definido, decisivo y alcanzable, el éxito depende de la descripción precisa de esas condiciones, ya sean tangibles o intangibles, militares o no militares. Estas condiciones pueden orientarse a factores físicos o psicológicos. Pueden describir o relacionarse con percepciones, niveles de comprensión, cohesión entre grupos o relaciones entre organizaciones o individuos. Al final, forman la base para tomar decisiones las cuales garantizan que las operaciones avancen consistentemente hacia el estado final deseado. (Cardon, 2010, pág. 6)

Es así que la relación de estos niveles debe ser lo más cercana y precisa en cuanto a lo que se busca con el empleo de la fuerza, por ello ¿cómo reforzar entonces el nivel operacional?

#### 4. Reforzar el nivel operacional.

Al hablar del nivel operacional nos invade la incertidumbre; primero, porque el nivel táctico es por excelencia nuestro lugar de confort, allí hay infinidad de procedimientos, están las cosas claras y precisas, no demanda esfuerzo en pensar fuera de ese encuadramiento, es en ese lugar donde nos sentimos seguros; segundo, el nivel estratégico es una suerte de “campo de ideas” donde es casi imposible que afecte en el aquí y ahora, porque las acciones o pensamiento en este nivel tendrán efectos allá lejos en el tiempo, entonces también es un lugar relativamente cómodo. Por ello, el nivel operacional para nosotros representa un terreno explorado pero poco conocido, donde las incertidumbres tienen efectos en el aquí y ahora, a diferencia del nivel estratégico que será un problema de otro, o en el táctico que busco la respuesta en el manual de procedimientos.

Este nivel, es un gran desafío para nuestros Generales y sus estados mayores, es el nivel que conecta la sabiduría política con el brazo fuerte armado, es el lugar donde ellos deberían de sentirse a gusto, pero ¿será

tan así? ¿Hay posibilidades que se disponga de estados mayores o asesores que dominen este nivel, aportando la técnica necesaria al instinto del comandante?

Todo ello, siempre en situaciones de crisis, que no se resuelven anticipándose a constituir previamente comandos operacionales permanentes, o agregando a la fuerza un alto entrenamiento en procedimientos no militares, etc. Sino que, el adiestramiento y entrenamiento en el actuar del nivel operacional será el mejor aporte a la administración de estas crisis, es decir en la conducción por excelencia de las operaciones militares conjuntas, permitiendo así disponer de personal jerárquico entrenado en el abordaje de situaciones complejas y conflictivas, que normalmente escapa al entrenamiento primario de las Fuerzas Armadas.

Pues bien, ¿existe la posibilidad de lograr esa técnica para abordar los problemas complejos de mejor manera? A continuación la respuesta.

#### 5. Arte y Diseño Operacional: una herramienta necesaria.

A lo largo de las experiencias en las distintas Fuerzas Armadas del mundo, que se pudo acceder, se observa la necesaria distinción entre los niveles de la guerra, del planeamiento y de la conducción, siempre argumentando que esa distinción es indispensable, porque se tratan problemas de distinta naturaleza. Dicha distinción en la práctica, no es tan palpable y hasta muchas veces la tomamos como ridículamente limitativa del accionar del comandante. Pero a la hora de la verdad, aquél borra los límites, y haciendo caso omiso de las experiencias en crisis pasadas, comete graves errores que muchas veces radican en la ansiedad que provoca la espera de un asesoramiento o el propio procedimiento de toma de decisiones, que seguramente será distinto a lo que se espera, o la persona a cargo no procederá como lo espera aquél, y así nuevamente el instinto le gana a la técnica.

Nos dice el Manual de Campaña 5-0 (2010) del Ejército de los Estados Unidos de América: “El diseño no es un proceso ni una lista de control. Es una metodología de pensamiento crítico y creativo para ayudar a los comandantes a comprender el ambiente, analizar problemas y considerar posibles planteamientos que puedan beneficiarse de las oportunidades, que identifiquen vulnerabilidades y prevean las transiciones durante una campaña.” (pág. 7)

La necesidad de técnicas más adecuadas al nivel operacional, donde la propia naturaleza de los problemas son distintos que en lo táctico o lo estratégico, hicieron surgir esta forma de abordaje, que sus primeros pasos podremos ubicarlo en Rusia de posguerra 1923 con el término “operativnoe iskusstvo”, “operational art” o “arte operacional”, propuesta del General

Alexander Andreyevich Svechin en conferencias brindadas en la Academia de Guerra de entonces, cayendo en desuso por la purga efectuada en las Fuerzas Armadas rusas ordenada por Stalin (Blythe, 2018). Luego en la década del 70 en el siglo pasado también fue adoptada por el Ejército de los Estados Unidos de América, hoy ya en la OTAN, en Argentina, Brasil, etc.

El “arte y diseño operacional” viene a dotar a esos intuitivos comandantes de la suficiente pericia técnica para abordar los problemas complejos, sin eliminar su instinto sino todo lo contrario potenciarlo. Donde su formación en el tema les otorgará una gran ventaja a la hora de la “espera” en el asesoramiento, y lo que es más importante las herramientas necesarias para comprender el problema y poder identificar los posibles abordajes a priori del asesoramiento conveniente, y de esta manera orientar convenientemente a sus estados mayores.

El diseño proporciona las herramientas cognitivas necesarias para reconocer y gestionar transiciones, identificar y emplear soluciones adaptables e innovadoras, crear y aprovechar oportunidades, proteger potenciales vulnerabilidades y gestionar riesgos a su favor durante estas transiciones. (Cardon, 2010, pág. 12)

Entonces, al formar a nuestros comandantes y asesores en estas herramientas del “arte y diseño operacional” podremos estar seguros que conocen la técnica que el mundo ha desarrollado para afrontar problemas complejos, donde las posibles soluciones no son sólo de índole bélica sino de otros aspectos también.

La primera pregunta que podría surgir en este tema es: ¿Dónde está escrita la herramienta para poder acceder a la misma y de esta forma estudiarla? La respuesta no es del todo alentadora para las Fuerzas Armadas del Ecuador, porque no se dispone de un plexo dogmático para poder acceder a la misma.

En el caso de la República Argentina, dispone de un reglamento denominado MC 20-01 “Planeamiento para la acción militar conjunta – nivel operacional” que aglutina en el aspecto conjunto la doctrina de “arte y diseño operacional”, además de ello existe una publicación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, un texto didáctico para uso académico que se titula “Arte y Diseño Operacional” escrito por el Almirante (SP) Alex Kenny, el Coronel (SP) Omar Locatelli y el Coronel Leonardo Zarza, dos de ellos estuvieron en el país dando conferencias sobre temas afines. Para el caso de la OTAN, existe un reglamento de nivel operacional que es el “Comprehensive Operations Planning Directive” (COPD). Para los EUA existe en el nivel operacional el Joint Publication (JP) 5-0 del 16 de Junio de 2017.

### **Elementos del Diseño Operacional:**

Para elaborar un diseño operacional es necesario el correcto empleo de los elementos del diseño, para ello se realizará una breve descripción de los mismos y una reflexión sobre la importancia a la hora de elaborar las órdenes para el nivel táctico.

**5.1. Estado final deseado:** Según el PC 20-01 (2017) “El Estado Final Deseado es la situación política y/o militar que debe existir cuando la operación se dé por terminada en términos favorables. Se considera un estado final para cada uno de los niveles: estratégico nacional, estratégico militar y operacional.” (pág. 18)

Podemos observar que el Poder Ejecutivo Nacional junto a su órgano de asesoramiento deberán imaginar cómo quedará el escenario luego del empleo de las Fuerzas Armadas, para ello deberá auxiliarse de quienes técnicamente son capaces de elaborar escenarios prospectivos, además de los asesores en el área de defensa y militar, porque la decisión de emplear estas fuerzas no puede tomarse sin los análisis previos convenientemente elaborados.

El desarrollo de este trabajo los deberá llevar a preguntarse si con los medios disponibles se podrá cumplir el fin que se busca, sin lugar a dudas el esquema “Fines, Modos y Medios” junto con el “Riesgo” tiene un papel muy importante en esta etapa. Donde los “Fines” se plantean a través de este “Estado Final Deseado estratégico” (en adelante EFDE), es un arduo trabajo para llegar a consolidar en una breve oración la situación deseada al finalizar el empleo de la fuerza, es así que aquella oración deberá tener las características de contundente, abarcativa y reflexiva.

Existen argumentos a favor de varios autores sobre las necesidades de elaborar EFDE “político” y otro EFDE “militar”, pero para quien suscribe deberá ser necesario distinguir entre un planeamiento premeditado (deliberado) y otro de crisis porque éste sólo le será útil disponer del EFDE político para que con su Comando y Estado Mayor pueda elaborar el siguiente estado final que es el operacional, quedando para el planeamiento con mucho más tiempo el EFDE “militar”, porque el consumo que puede darse a la duplicidad de estados finales puede ser un gasto innecesario de tiempo en planeamiento de crisis. Entonces, el EFDE político debería ser suficiente para el siguiente eslabón de comando que es el Comandante Operacional.





**Figura 3.** Encadenamiento de los estados finales con crisis y sin crisis.  
(Fuente: elaboración propia).

Podemos observar en el gráfico dos columnas, una referida al planeamiento ante una crisis y la otra sin ella. En la columna de la izquierda, se muestran los tres niveles de la conducción y para quien suscribe, del planeamiento ante una situación de crisis, con sus correspondientes actividades relacionada con el resto de los niveles, comenzando por el primer nivel (estratégico) el producto a elaborar debe ser uno sólo (político-militar juntos), porque considero no será bueno duplicar los esfuerzos en este nivel sino por el contrario debe apoyar al nivel operacional. En la columna de la derecha, se observan los niveles de planeamiento en tiempos de paz, allí se coloca el nivel estratégico militar con su producto, porque no se tiene la premura del actuar ante una crisis, lo que no significa que no sea para actuar sobre una amenaza real y actual, pero ante la crisis se puede prescindir de su planeamiento, no así de su asesoramiento conforme se lo establezca. Esto es reafirmar lo expresado supra sobre la necesidad de reforzar el protagonismo del nivel operacional.

Este elemento del diseño es el fundante de todo el sistema, nos dice Barrales (2014) respecto a la existencia de estados finales de máxima y mínima:

Asimismo, en los niveles Estratégico y Estratégico Militar se establece un estado final “de máxima” y otro “de mínima”. El EFD “de máxima” del atacante corresponde a su mayor aspiración de “adquisición”; y para el caso del defensor expresa su máxima expectativa de “preservación”. Por su parte, el EFD “de mínima” para el atacante significa no haber obtenido todo lo que quería pero sí más de lo que tenía antes de iniciar el conflicto, manteniendo con lo ganado un adecuado poder de negociación, y todo ello a un costo aceptable; y para el defensor implica conservar al final del conflicto lo razonablemente aceptable, de acuerdo a la relación de fuerzas de las partes enfrentadas. (pág. 94)

Finalmente cabe agregar que el Estado final deseado es el elemento del diseño más importante, donde todas las fuerzas y energías apuntan a alcanzarlo, por ello la pericia que debe tener el nivel estratégico para producirlo es de innegable relevancia.

**5.2. Objetivo operacional:** en íntima relación con el estado final deseado operacional fue definido por el PC 20-01 (2017) de la siguiente manera.

Para lograr el Estado Final Operacional deberán alcanzarse una serie de objetivos, (secuencial o simultáneamente) denominados “relación de objetivos”. Se denomina Objetivo Operacional (OO) al último de la dicha relación de objetivos mencionada, porque finalmente concreta el Estado Final Operacional en ambiente operacional. Los anteriores, en dicha relación, son denominados objetivos intermedios (OI). También puede coexistir un Objetivo Operacional Principal (OOP) con uno o varios Objetivos Operacionales Secundarios (OOS), donde el principal es alcanzado por el esfuerzo principal y los demás por los respectivos esfuerzos secundarios y de apoyo. Los objetivos del Nivel Operacional pueden ser de distinta naturaleza (material o inmaterial). Deben ser claramente definidos y comprendidos por todos. (pág. 18)

Este será quizás el producto más importante del Comandante Operacional luego del Estado Final Deseado, porque a través de ellos/el materializará con las fuerzas el fin de la campaña u operaciones.

Debe tener las características de todos los objetivos: obtenible – identificable – alcanzable, siempre siguiendo la modalidad de redacción de objetivos (Acción + Objeto) donde la acción puede ser “proteger, obtener, conquistar, etc” y el objeto puede ser material o inmaterial, por ejemplo proteger una zona determina (material) o conquistar la voluntad de lucha (inmaterial).

Este elemento del diseño, debe ser analizado convenientemente porque se transforma en un elemento fundante, donde las líneas de operaciones se conformarán apuntando hacia ese objetivo y por sobre todas las cosas será el origen del centro de gravedad.

**5.3. Centro de gravedad;** este elemento del diseño operacional se debería de definir de la siguiente forma: **núcleo de poder sistémico que tiene la capacidad de alcanzar el objetivo impuesto, en su nivel de la conducción considerado, en un tiempo y espacio determinado.** Esta definición nos permite concentrar tanto un “ente primario” como “fuentes de poder” que son las dos denominaciones que lideran las definiciones del centro de gravedad en la actualidad.

Aquí nos vamos a encontrar con uno de los elementos que tienen mayor desarrollo doctrinario en cuanto a su evolución y estado del arte, así nos dice Gniesko (2017).

El centro de gravedad (CDG) es un término que se asocia a un concepto táctico, cuyo significado está relacionado a la concentración de esfuerzos o centros de enfoques, pero que en la actualidad en la doctrina militar tiene otro significado más, al incorporarse una nueva acepción. Esta última acepción, va más allá de un empleo táctico, que convierte al CDG en una preocupación central de todo comandante, otorgando una herramienta analítica de determinación del mismo, cuya fuente del término ha sido el desarrollo alcanzado en los Estados Unidos de América (EUA). (pág. 1)

Existe una matriz desarrollada por Gniesko (2019) que puede ayudar a comprender el encadenamiento de los elementos del diseño, especialmente los necesarios para elaborar un diseño operacional.

**5.4. Líneas de operaciones:** Según el PC 20-01 (2017).

Las LDO son aquellos conjuntos de acciones relacionadas entre sí, normalmente dependientes unas de las otras, cuya ejecución permitirá ir alcanzando los PD, que a su vez nos darán acceso al CDG. Los Comandantes las emplean para dirigir la capacidad de combate hacia un fin deseado, aplicándolas en las tres dimensiones del espacio, para converger y neutralizar/dislocar/batir al o los CDG de las fuerzas adversarias. Su principal utilidad, a los efectos prácticos del planeamiento de las operaciones, se encuentra en el hecho de que se trata de herramientas que sirven para sincronizar, orientar y concentrar –tanto en tiempo como en espacio– los esfuerzos, la potencia de combate y, en definitiva, los efectos de las diferentes fuerzas y mandos componentes de la operación, sobre un mismo objetivo. (pág. 25)

Es un elemento utilizado a lo largo de la historia para conectar las ciudades con su Ejército, así como

las fuerzas con sus objetivos. Cómo vamos recorriendo hasta ahora, son términos con cierta familiaridad y utilizados desde la táctica a la estrategia, el tema aquí es el significado y su combinación.

**5.5. Puntos decisivos:** Según el PC 20-01 (2017)

Son un conjunto de condiciones o sucesos clave (coordinados en el tiempo y el espacio), tanto para el oponente, propia fuerza o medio ambiente, que deben ser alcanzados a través de acciones y efectos que exploten las VC y que permitan neutralizar un CDG. El cumplimiento de los PD debe ser mensurable. Lo más importante es establecer claramente el propósito de cada PD con el efecto buscado sobre el CDG. (pág. 23)

Estas condiciones o sucesos deben ser los eslabones que unen las líneas de operaciones desde las primeras acciones hasta la conquista de los objetivos operacionales (Principal y Secundarios).

El arte operacional deberá estar refinando en la concepción de estas situaciones que tendrán que ser como notas en una melodía, mientras más precisos sea la búsqueda de sus efectos mayor, será la eficacia de los mismos.

**5.6. Momento (Momentum):** Según el PC 20-01 (2017)

Es la oportunidad de ejecutar una acción que permita explotar las vulnerabilidades del oponente. Crear el momento es concebir el diseño operacional de manera tal de lograr el efecto deseado sobre el CDG del oponente rápidamente. El momento permite a los Comandantes crear oportunidades, para enfrentar al oponente desde direcciones y/o con capacidades inesperadas. Todos los niveles de la conducción del conflicto pueden contribuir al logro del momento del nivel operacional. Será responsabilidad del Comandante Operacional de asesorar a la Estrategia Militar y Nacional sobre las eventuales necesidades o requerimientos para alcanzar el momento operacional según su diseño operacional y así, no desperdiciar oportunidades. (pág. 24)

El presente elemento del diseño otorga la posibilidad de administrar tiempos, pausas y esfuerzos, porque la presión constante reciente cualquier estructura, por ello este elemento va a permitir conservar poder de combate y explotar vulnerabilidades cuándo las mismas sean palpables en el adversario.

**5.7. Ritmo:** Según el PC 20-01 (2017).

Muy ligado con el anterior nos permitirá mantener la suficiente presión sin resentir la organización o estructura.

En el diseño operacional es necesario tener en cuenta la adecuada aplicación del ritmo la cual significa

mantener la presión constante sobre el oponente disminuyéndole su capacidad de respuesta. El ritmo tiene significado militar sólo en términos relativos. Cuando un ritmo propio sostenido supera la capacidad del oponente para reaccionar, las fuerzas propias pueden mantener la iniciativa y obtener una ventaja marcada y generando con ello una adecuada libertad de acción. Controlar y/o alterar ese ritmo es necesario para retener la iniciativa. Para maximizar las propias capacidades puede ser necesario ajustar el ritmo de la operación. (pág. 24)

### 5.8. Maniobra operacional: Según el PC 20-01 (2017)

La Maniobra Operacional (MO). Es la combinación de esfuerzos operacionales, a ser llevados a cabo mediante el mejor empleo de los recursos y fuerzas disponibles, en un tiempo y espacio dados, para alcanzar el Objetivo Operacional (OO). Las dimensiones de la MO son el espacio, el tiempo y la masa. Una MO puede ser ofensiva o defensiva, dependiendo de la actitud del esfuerzo operacional principal, que es quien lo determina.

Este elemento nos permitirá realizar una aproximación adecuada a las líneas de operaciones y la conexión con los objetivos operacionales principales, porque nos hace visualizar los posibles esfuerzos operacionales a llevar a cabo, a veces se soslaya porque no se le encuentra finalidad, pero cuando se la conecta con el Objetivo Principal y la agrupación de líneas de operaciones se verá claramente cuál es su finalidad.

### 5.9. Esfuerzo Operacional: Según el PC 20-01 (2017)

El esfuerzo operacional es la aplicación y/o concentración de medios, fuerzas o efectos en un área y oportunidad particular, donde un Comandante busca obtener resultados favorables. Los esfuerzos operacionales se materializan a través de una o varias líneas de operaciones y pueden cambiar en cada fase o momento de la Campaña. Los esfuerzos operacionales pueden ser principales o secundarios. En cada MO, habrá siempre un solo esfuerzo operacional principal y ninguno, uno o varios esfuerzos operacionales secundarios. No deben enunciarse por separado, sino en conjunto.

Cómo lo define el reglamento en cuestión, siempre tiene que ir de la mano de la maniobra operacional, porque estamos en presencia del género y la especie del direccionamiento hacia los objetivos, los esfuerzos hacia los secundarios y la maniobra hacia el principal, pero siempre conectados. Cuando se visualicen los esfuerzos en la maniobra, comenzarán a surgir las posibles pausas operacionales o los alcances, siempre observando la necesidad de no llegar al punto culminante y obligar al adversario a que él lo alcance. Veremos además, como se conectan los requerimientos críticos del centro de gravedad del adversario con estos esfuer-

zos, y además como comienzan a aparecer los puntos decisivos, que son la explotación de vulnerabilidades críticas del centro de gravedad. Y así las relaciones que se expresaron debe ser para cada elemento del diseño operacional.

### 5.10. Punto culminante: Según el PC 20-01 (2017)

Es la situación en el desarrollo de un conflicto, en la cual la relación de poder entre los actores o fuerzas, impide a uno de ellos mantener la actitud en curso con razonable expectativa de éxito, obligándole a adoptar un cambio de la misma o establecer una pausa operacional. El punto culminante es un concepto aplicable en los tres niveles del conflicto. El arte reside en alcanzar los objetivos de una operación antes del punto de culminación de las fuerzas propias.

Ya mencionada la relación con el resto de los elementos del diseño tenemos definidos casi todos los más importantes, a ellos pueden agregarse otros para mejorar la visualización y comprensión, pero siempre tratando de ser simples en esta elaboración que deberá de poder ser transmitida a los comandos subordinados.

## 6. Proceso de planeamiento y su actualización:

A medida que se siga avanzando en la comprensión y utilización de las bondades que nos otorga el arte operacional, posiblemente deberá de repensarse los procesos de toma de decisiones que se disponen en las Fuerzas Armadas. Porque existirán análisis sobre abundantes e innecesarios que el proceso clásico deberá ser obviado.

Por ello, hay que buscar integrar el arte y diseño operacional como parte del proceso de la toma de decisiones, teniendo presente no reducirlo a mecanismos lineales, contemplando la necesidad de conservarlo con sus principios intactos, pero con una transición adecuada hacia los clásicos procesos de toma de decisiones, de manera tal que no haya desconexiones entre ellos.

## 7. Conclusiones:

Nobleza obliga, la primera de las conclusiones a las que se debe arribar es que las Fuerzas Armadas del Ecuador tiene que reforzar el nivel operacional, no sólo con organizaciones, sino con aspectos doctrinarios, operativos y conceptuales en su personal superior. Ante ello, la Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre tiene como desafío un proyecto de manual de "Arte y Diseño Operacional".

Sin lugar a dudas la información es un factor relevante para el actuar de las Fuerzas Armadas, nos dice Kaplan (2015): "Como factor productivo, la información se vuelve tanto o más importante que el capital, el trabajo y la tierra (...) produce cambios en todos los niveles y aspectos de la producción y el comercio, na-

cionales y mundiales, en sí misma y en combinación con otras ciencias, técnicas y producciones.” (pág. 55) Por ello, se debe repensar donde se impartirán estos conocimientos y como se articularán para que no sean de una fuerza sino para las tres de manera conjunta.

Junto a esto, se debe disponer de organizaciones abiertas, donde la relación de colaboración es un valor a crear y mantener, nos aporta a esto Cardon (2010) “El empleo con éxito del diseño depende del liderazgo eficaz y decisivo que yace fundamentalmente en la participación activa y diálogo y colaboración continua...” (pág. 15)

Por último, el valor más importante que tiene este tema es que trabajo se centra en “el hombre y su pensamiento”, quien encontrará respuestas a través de herramientas que generan creatividad y pensamiento crítico, promoviendo la iniciativa. Observamos que dentro de las recomendaciones de la Corporación RAND sobre los últimos conflictos nos dice Linda Robinson (2014):

El personal innovador y multifuncional puede hacer que una fuerza más pequeña sea más efectiva, pero los incentivos deben ser sistémicos para recompensar al personal por la creatividad, la asunción de riesgos y la adquisición de múltiples especialidades. El principio del comando de la misión podría profundizarse para permitir una mayor descentralización y delegación de iniciativa.

Sin lugar a dudas, se está a tiempo de lograr el cambio orgánico y dogmático necesario para transformar la fuerza, utilizando elementos que aporten eficiencia a la hora de actuar, pero se deberá salir del confort que otorga lo conocido y adentrarse en el esfuerzo intelectual que produce cambios valederos y perdurables.

## REFERENCIAS

- [1] Barrales, J. P. (2014). Punto Culminante y Estado Final Deseado. *Boletín Centro Naval de la República Argentina*. Obtenido de <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN835/835-BARRALES.pdf>
- [2] Blythe, W. (Diciembre-Noviembre de 2018). *Military Review*. Obtenido de <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/November-December-2018/Blythe-Operational-Art/>
- [3] Cardon, E. (2010). La planificación y el arte del mando de batalla. *Military Review*, 10-21.
- [4] Estado Mayor Conjunto, F. A. (2016). *MC 20-01*.
- [5] Exum, A. (julio de 2017). *The Atlantic*. Obtenido de <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/07/the-danger-of-turning-the-us-military-into-a-political-actor/534624/>
- [6] Frank, H. (2009). *Hibrid Warfare and Challenges. Joint Forces Quarterly*. Obtenido de <http://smallwarsjournal.com/documents/jfhoffman.pdf>
- [7] Gniesko, C. I. (2017). Evolución y estado del arte del centro de gravedad en los Estados Unidos de América. *Military Review*, pp.1-8.
- [8] Kaplan, M. (2015). *Las crisis del estado nacional latinoamericano*. Obtenido de <https://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/article/view/1301/1326>
- [9] Kipp, J. (s.f.). “*Doctrina militar soviética y los orígenes del arte operacional, 1917-1936*”. Obtenido de <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a195053.pdf>
- [10] Kissinger, H. (Agosto de 2019). *The Atlantic*. Obtenido de <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/08/henry-kissinger-the-metamorphosis-ai/592771/>
- [11] Linda Robinson, P. D. (2014). *RAND Corporation*. Obtenido de Mejora de la competencia estratégica - RR-816-A: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR816.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR816.html)
- [12] Locatelli, O. (2015). Los Generales y los Elementos del Diseño Operacional. *Visión Conjunta*, 31-36.
- [13] Mariano, B. (Julio-Diciembre de 2017). *Universidad Militar Nueva Granada*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/927/92751348003.pdf>
- [14] Rattenbach, B. (agosto de 1983). *Casa Rosada*. Obtenido de <https://www.casarosada.gov.ar/informacion/archivo/25773-informe-rattenbach>
- [15] Rosa, B. (2016). *Cambridge.org*. Obtenido de <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/how-everything-became-war-and-the-military-became-everything-by-rosa-brooks-new-york-new-york-simon-schuster-2016-pp-viii-438-index-2995/D3595995CD928443E23356BBB3310B0D>
- [16] US, A. (2010). *Manual de Campaña 5-0*. Ejército de los Estados Unidos de América.

# DA CONCEPÇÃO AO EMPREGO: O PROGRAMA ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO GUARANI

Um programa sob medida para a conjuntura regional

Ten Cel Kenji Alexandre Nakamura <sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo apresenta a contextualização do Programa Estratégico do Exército GUARANI no Processo de Transformação do Exército Brasileiro que ora está em curso, evidenciando a sua contribuição para a manutenção da capacidade dissuasória da expressão militar do Poder Nacional, ao mesmo tempo que traz grandes benefícios para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e para o bem-estar e segurança da sociedade.

**Palavras-chave:** Programa Estratégico do Exército GUARANI, Transformação, Capacidades, Base Industrial de Defesa, Plano Estratégico do Exército, Portfólio Estratégico do Exército, Dissuasão

## RESUMEN

Este artículo presenta la contextualización del Programa Estratégico del Ejército GUARANI en el Proceso de Transformación del Ejército Brasileño que ahora está en marcha, evidenciando su contribución al mantenimiento de la capacidad disuasiva de la expresión militar del Poder Nacional, al mismo tiempo trae grandes beneficios para el desarrollo de la Industria de la Defensa y para el bienestar y seguridad de la sociedad.

**Palabras clave:** Programa Estratégico del Ejército GUARANI, Transformación, Capacidades, Base Industrial de Defensa, Plan Estratégico del Ejército, Portfólio Estratégico del Ejército, Disuasión

---

<sup>1</sup> knakamurabr@gmail.com  
EJÉRCITO DEL BRASIL



## 1. Introdução

A partir de meados da década de 1990, o Exército Brasileiro (EB) passou a conduzir o seu preparo sob o contexto da chamada “Doutrina Delta”<sup>2</sup>, cuja concepção geral tinha como referencial as operações militares executadas durante a Guerra do Golfo nos anos 1990-1991. Nessa concepção doutrinária, destacava-se a necessidade de se conduzir operações simultâneas e sincronizadas, por meio do combate continuado e em profundidade. Objetivo, ofensiva, manobra, massa e surpresa eram os princípios de guerra mais valorizados naquele momento. Além disso, pontuou-se a importância da conquista de objetivos estratégicos relacionados ao centro de gravidade da força inimiga, bem como a obtenção da superioridade no uso do espectro eletromagnético. Diante desses aspectos, concluiu-se que os elementos mais adequados da Força Terrestre para o emprego nesse cenário operativo eram as forças blindadas e mecanizadas<sup>3</sup>.

A partir de então, o EB passou a conduzir estudos mais aprofundados sobre a adequação e a substituição dos seus meios mecanizados<sup>4</sup>, compostos em sua totalidade pelas viaturas blindadas de reconhecimento EE-9 CASCAVEL e de transporte de tropa EE-11 URUTU, ambas fabricadas pela empresa nacional ENGESA. Essas duas viaturas constituíam o cerne das Brigadas de Cavalaria Mecanizadas do EB. Em que pese a sua bem-sucedida trajetória de emprego operacional até aquele momento, tanto no Brasil como no exterior, esses blindados, que foram incorporados na Força Terrestre na década de 1970, já haviam praticamente chegado ao fim do seu ciclo de vida<sup>5</sup> operacional, por uma combinação de motivos doutrinários, logísticos e, principalmente, técnicos. Evidentemente, esse panorama não leva em consideração ações pontuais conduzidas em Organizações Militares (OM) logísticas visando o prolongamento da vida útil de determinados lotes dessas viaturas. Verificava-se que as características do ambiente operacional já demandavam Capacidades Operativas (CO) da Força Terrestre que os meios mecanizados em uso já não tinham condições de atender de modo pleno, mesmo que repotencializados.

Já nos anos 2000, prognósticos apontavam para um mundo com mais conflitos irregulares e de baixa intensidade, na qual ameaças ligadas ao crime organizado e ao terrorismo ganhavam mais relevância. Surgia também a tendência do crescente papel da rede mundial de computadores na vida das pessoas, gerando uma revolução na maneira como a sociedade interage e lida com a informação, marcando assim, o início do que se convencionou chamar de “Era do Conhecimento”, na qual a Indústria 4.0<sup>6</sup> vem ganhando protagonismo. Com o término da crise financeira mundial de 2007-2008, mudanças intensas passaram a ser verificadas na geopolítica internacional em direção à multipolaridade. Acompanhando todas essas mudanças, os gastos de muitos países em Defesa passaram a crescer consistentemente<sup>7</sup>, particularmente em países não membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Mais recentemente, na esteira do aumento de gastos militares, conceitos como o de “Conflito em Larga Escala” vem aparecendo com mais frequência em publicações doutrinárias internacionais, contrariando a tendência apresentada por alguns estudos prospectivos passados e evidenciando a volatilidade do mundo atual, bem como a rapidez com que as políticas de Defesa necessitam se ajustar à realidade em voga. Essas considerações impõem às estruturas militares, como também aos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM) modernos a incorporação de conceitos como flexibilidade, adaptabilidade e principalmente modularidade, visando assim não se tornarem obsoletos antes mesmo de saírem das linhas de produção.

Assim sendo, a evolução da conjuntura é captada e analisada pelo Ministério da Defesa (MD) do Brasil, que elabora a chamada Política Nacional de Defesa (PND), documento “de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional” e que “estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional” (Ministério da Defesa, 2012, p. 1), cujo *core* é a apresentação dos Objetivos Nacionais de Defesa. Desses objetivos, dois estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e à obtenção de SMEM

2 Concepção de emprego da Força Terrestre brasileira que antecedeu a atual, constante nas Instruções Provisórias IP 100-1 – Bases para a Modernização da Doutrina de Emprego da Força Terrestre, de 1996. Essas instruções foram revogadas por ocasião da aprovação em 2014 do Manual de Fundamentos EB20-MF-10.102 – Doutrina Militar Terrestre.

3 Conforme o Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01), mecanizado é o “termo genérico utilizado para designar toda viatura de combate ou de apoio ao combate, caracterizada pela blindagem leve e deslocamento sobre rodas” (Ministério da Defesa, 2015, p. 165).

4 Em 1997, ocorreu o 1º Seminário de Doutrina e Emprego da Cavalaria, em que verificou-se a necessidade de iniciar o desenvolvimento de uma nova família de blindados sobre rodas (EME, 2018).

5 Sinteticamente, o ciclo de vida de um material de emprego militar vai “desde a identificação de uma lacuna de capacidade [...]; seu atendimento por intermédio de um [...] material; a confrontação deste com [...] requisitos estabelecidos; a avaliação técnica e operacional; a oportuna revitalização, repotencialização ou modernização até sua desativação” (Comandante do Exército, 2016).

6 Relacionada à quarta revolução industrial, que se caracteriza por um conjunto de tecnologias que permitem a fusão do mundo físico, digital e biológico (MICS - ABDI, 2020).

7 Conforme dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), os gastos militares mundiais foram de 1,8 trilhão de dólares em 2018, representando um aumento de 2,6% em relação à 2017 (SIPRI, 2019).

e de CO: “desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção de autonomia em tecnologias indispensáveis” e “estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais” (Ministério da Defesa, 2012, p. 8). Por sua vez, a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2012, documento alinhado com a PND e com os planejamentos estratégicos de longo prazo do Ministério da Economia<sup>8</sup>, chama a atenção para a necessidade da transformação das Forças Armadas brasileiras:

Disposição para mudar é o que a Nação está a exigir agora de si mesma, de sua liderança, de seus marinheiros, soldados e aviadores. Não se trata apenas de financiar e de equipar as Forças Armadas. Trata-se de transformá-las, para melhor defenderem o Brasil (Ministério da Defesa, 2012, p. 2).

Do exposto, a Era do Conhecimento marca um processo histórico de concretização de avanços científicos e tecnológicos em diversas áreas do conhecimento, cujo impacto é decisivo para o bem-estar da população, para as relações internacionais e para a preservação do equilíbrio militar entre os países. Dessa forma, com o intuito de se manter à altura dos anseios nacionais, o EB vem conduzindo de maneira prioritária um amplo Processo de Transformação, que vem contribuindo substancialmente para aprimorar todos os sistemas da Força, reduzir o hiato tecnológico em relação a outros exércitos e mitigar vulnerabilidades que atentam à manutenção dos interesses nacionais, preservando assim, o poder dissuasório da expressão militar (DCT, 2020).

Dessa maneira, as Condicionantes Doutrinárias e Operacionais (CONDOP)<sup>9</sup>, trabalhadas no âmbito do EB para a definição das características dos SMEM, são elaboradas no sentido de se ajustarem a um ambiente operacional complexo, cujo futuro é essencialmente incerto e difuso, e onde a identificação do oponente no meio da população civil é extremamente dificultada. A atualização das CONDOP, somada ao desgaste natural do material em uso e a um quadro de recursos financeiros limitados, vem exigindo nos últimos anos soluções inteligentes, sustentáveis e oportunas no gerenciamento do processo de obtenção da Nova Família de Blindados Sobre Rodas (NFBR), que é um componente chave para a transformação do EB, a fim de torná-lo apto para enfrentar as ameaças do século XXI.

Cabe salientar, contudo, que o ano de 1997 pode ser considerado o ano de origem do então Projeto GUARANI, pois foi quando se aprovaram as CONDOP em função da nova concepção doutrinária que entrava em vigor. Mais adiante, a decisão para a obtenção de uma NFBR através do vetor Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) do EB ocorreu no ano de 2006 (ou seja, em um momento anterior à publicação da END de 2008), e a partir dela, o Projeto GUARANI foi iniciado de fato em 2007, nas OM do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT)<sup>10</sup>, que possui a missão de buscar o desenvolvimento e a produção de materiais, sistemas, tecnologias e serviços na área de Defesa (DCT, 2020). De lá para cá, o Projeto GUARANI passou a adaptar-se ao aperfeiçoamento dos processos de gestão e às mudanças conjunturais, particularmente das áreas econômica e de Defesa, evoluindo assim para o estágio atual, denominado Programa Estratégico do Exército (Prg EE) GUARANI, cuja abrangência é maior em comparação ao escopo inicialmente estabelecido em 2007.

## 2. O Processo de Transformação do Exército

O conceito de transformação de forças militares foi desenvolvido para possibilitar o seu ajustamento diante do aparecimento de novas tecnologias, ao mesmo tempo que busca quebrar paradigmas, que se constituem em entraves ao aprimoramento institucional. Para uma melhor compreensão da “transformação” em questão, é conveniente apontar a conceituação desse termo feita por Covarrubias (2007), que é similar à adotada atualmente no EB: “é o desenvolvimento de novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções de combate.” Além disso “implica numa mudança muito mais radical já que envolve mudanças nas missões e tem um alcance não somente técnico, mas também político” (p. 18). Para clarificar a diferença deste com o conceitos de modernização e adaptação, Covarrubias (2007) afirma ainda que modernização “é a otimização das capacidades para cumprir a missão de uma melhor forma”, ao passo que adaptação “consiste em adaptar as estruturas existentes para continuar cumprindo com as tarefas previstas” (p. 18). Assim sendo, entende-se que uma transformação do EB não envolve somente o aperfeiçoamento da doutrina ou a obtenção de material, mas sim reflexões e mudanças em toda a estrutura e processos da Força.

Dessa maneira, em consonância com a END, atualmente é conduzido o Processo de Transformação do Exército Brasileiro, que passou a ser implementado em 2010, a partir da expedição de uma diretriz do Estado-

8 Um dos principais instrumentos do planejamento econômico para um desenvolvimento nacional equilibrado é a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), que é “concebida com o objetivo de orientar, articular e influenciar as discussões dos demais [...] planos nacionais, setoriais e regionais [...]” (MEPDG, 2018).

9 No EB, as CONDOP de um material são reunidas em um documento de mesmo nome, com parâmetros que definem o emprego e o desempenho desse material, levando-se em consideração a Doutrina Militar Terrestre (Comandante do Exército, 2016).

10 Órgão de Direção Setorial do EB, que possui em sua organização o Centro Tecnológico do Exército (CTEx), situado no município do Rio de Janeiro.

-Maior do Exército (EME)<sup>11</sup>, que é o órgão de direção geral da Força. Para a condução das tarefas previstas nesse processo, foram organizados grupos de trabalho relacionados aos denominados vetores de transformação: Doutrina, Educação e Cultura, Gestão e Recursos Humanos, Gestão Corrente e Estratégica, Ciência e Tecnologia (C&T) e Modernização do Material, Preparo e Emprego e Logística.

Do ponto de vista do vetor C&T e Modernização do Material, foco deste trabalho, o Processo de Transformação do EB “requer a adoção de medidas que criem, estimulem e potencializem as capacitações tecnológicas e produtivas nacionais, de tal forma que estas venham a dotar a Força Terrestre de CO compatíveis com a evolução das estaturas política e estratégica do Brasil” (Comandante do Exército, 2019, p. 1). Para o desenvolvimento de SMEM devidamente ajustados às necessidades operacionais da Força, é primordial também o estudo e a elaboração de uma nova Doutrina Militar Terrestre contendo um novo conceito operativo da Força, pois uma nova doutrina estabelece parâmetros de emprego, os quais serão utilizados como referência pelos desenvolvedores de SMEM. Como já mencionado, os parâmetros em questão são consolidados nas CONDOP.

Nesse sentido, em 2013, foram aprovadas pelo Chefe do EME as Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre. Este documento, além de trazer considerações a respeito dos fatores que afetam os conflitos<sup>12</sup> na Era do Conhecimento e as principais implicações para as operações terrestres<sup>13</sup>, apresentou a conceitualização das “Operações no Amplo Espectro”, conceito operativo adotado pela Força, e também as características requeridas pelos elementos da Força Terrestre nesse contexto: Flexibilidade, Adaptabilidade, Modularidade, Elasticidade e Sustentabilidade (FAMES).

Do exposto, foram estabelecidas metas para o Prg EE GUARANI que vão além da obtenção dos novos blindados. Assim, o principal objetivo estabelecido para o programa foi de “transformar a Infantaria Motorizada em Mecanizada e modernizar a Cavalaria Mecanizada”. É provável que a magnitude da transformação esperada no cerne das duas Armas base do EB e o salto qualitativo e quantitativo do poder de combate da Força Terrestre, por meio do Prg EE GUARANI, só encontre paralelo nas transformações ocorridas na década de 1970, quando os regimentos de Infantaria foram transformados em batalhões de Infantaria motorizados e blindados, e os regimentos de Cavalaria em regimentos de Cavalaria blindados, de carros de combate e mecanizados, com estes últimos recebendo os blindados Cascavel e Urutu.

A condução do Prg EE GUARANI e dos demais programas é otimizada através do Portfólio Estratégico do Exército (Ptf EE), que é o principal instrumento do Processo de Transformação do EB. As Diretrizes do Comandante do Exército de 2019, que é uma orientação contextualizada para todos os integrantes da Força, aponta duas premissas fundamentais que norteiam o Ptf EE: “a continuidade do Processo de Transformação do Exército [...]; e a manutenção de elevada capacidade dissuasória fundamentada em alto nível de preparo e na incorporação de novas capacidades” (Comandante do Exército, 2019).

Entende-se como portfólio “um conjunto de subportfólios, programas e projetos desenvolvidos para permitir a implementação da estratégia da organização. Uma das principais características dos portfólios é que eles não são temporários como projetos e programas” (Comandante do Exército, 2017). No caso do EB, o Ptf EE reúne e organiza todos os programas estratégicos da Força em três subportfólios: Dimensão Humana, Geração de Força e Defesa da Sociedade (Tabela 1).

<b>Portfólio Estratégico do Exército Brasileiro</b>	
<b>Subportfólios</b>	<b>Programas Estratégicos do Exército Brasileiro</b>
Dimensão Humana	Força da Nossa Força (Ações para atrair, reter, motivar e comprometer o pessoal) Educação e Cultura
Geração de Força	Amazônia Protegida Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações Logística Militar Terrestre PENSE (Sistema de Engenharia do Exército) Sentinela da Pátria SISOMT – Sistema Operacional Militar Terrestre

<sup>11</sup> Diretriz aprovada pela Portaria N° 075-EME, de 10 de junho de 2010.

<sup>12</sup> A dimensão humana, o combate em áreas humanizadas, a importância da informação, o caráter difuso das ameaças, o ambiente interagências, as novas tecnologias e sua proliferação e o espaço cibernético (EME, 2013).

<sup>13</sup> As competências requeridas, as capacidades requeridas, a letalidade seletiva, a proteção da tropa, a superioridade de informações, a consciência situacional, a digitalização do espaço de batalha, as operações de informação e a aproximação dos níveis de planejamento e condução das operações (EME, 2013).



Portfólio Estratégico do Exército Brasileiro	
Subportfólios	Programas Estratégicos do Exército Brasileiro
Defesa da Sociedade	ASTROS 2020 (Sistema de Artilharia de Mísseis e Foguetes) Aviação do Exército Defesa Antiaérea Defesa Cibernética na Defesa Nacional OCOP – Obtenção da Capacidade Operacional Plena PROTEGER – Proteção da Sociedade SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras <b>GUARANI</b>

**Tabela 1.** Portfólio Estratégico do Exército e Prg EE GUARANI em destaque. (Fonte: EPEX, 2018).

No escopo do subportfólio Defesa da Sociedade, os resultados do Prg EE GUARANI, juntamente com os resultados obtidos dos demais programas, contribuem para a obtenção e o suporte das capacidades de nível mais elevado da Instituição, as denominadas Capacidades Militares Terrestres (CMT). Atualmente, o EB trabalha com nove CMT, dentre os quais Pronta Resposta Estratégica e Superioridade no Enfrentamento<sup>14</sup>. As CMT são as necessárias para que o EB possa cumprir as missões previstas para as Forças Armadas contidas na Constituição Federal brasileira de 1988. Para fins de preparo e emprego, cada CMT agrupa um determinado número de CO afins e com ligações funcionais, possibilitando dessa maneira, que cada uma delas seja melhor desenvolvida. As estratégias para a obtenção das CMT e a correlação delas com os Prg EE são consolidadas no Plano Estratégico do Exército (PEEX).

O ente responsável pelo planejamento, coordenação e integração das atividades de interesse do Ptf EE é o Escritório de Projetos do Exército (EPEX)<sup>15</sup>, integrante do EME. O EPEX “é o órgão de coordenação executiva do EME para fins de gerenciamento do Ptf EE, constituindo-se no escritório de projetos de mais alto nível da Força” (Comandante do Exército, 2017), e tem como atribuição a identificação de pontos de convergência entre os diversos programas do portfólio com vistas a otimizar processos e a racionalizar os recursos financeiros. O EPEX realiza ainda o estudo das lições aprendidas e das boas práticas de todas as iniciativas relacionadas, buscando a melhoria da gestão de um modo geral (EME, 2018).

Um aspecto de relevância da gestão do Portfólio é a sua contribuição para a Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, pois incentiva a P&D, a transferência de tecnologias e a capacitação técnica especializada, assegurando dessa maneira “que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas se apoie em tecnologias sob domínio nacional” (EME, 2018, p. 22). Promove ainda o desenvolvimento das tão necessárias tecnologias de emprego dual, que são uma excelente opção quando se trata de otimizar e justificar investimentos públicos em SMEM.

Neste ponto é necessário novamente mencionar o DCT e o seu papel para o desenvolvimento da BID do País. O DCT gere uma ferramenta chamada Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA)<sup>16</sup>, cujo funcionamento tem como base os conceitos da Inovação Aberta<sup>17</sup> e da Tríplice Hélice, cuja definição foi concebida pelos professores Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff, e se fundamenta na interação entre as instituições universitárias, as organizações empresariais que representam o setor produtivo de bens e serviços, e as instâncias governamentais, que são os agentes reguladores e de fomento da atividade econômica. Essa interação visa a produção de novos conhecimentos, a inovação científica e tecnológica e o desenvolvimento econômico. O SisDIA (Figura 1) funciona sob esse contexto (DCT, 2020) e tem como referência os Objetivos Nacionais de Defesa da PND atinentes à inovação e tecnologia.

14 Conforme o Catálogo de Capacidades do Exército, as CMT são: Pronta Resposta Estratégica, Superioridade no Enfrentamento, Apoio a Órgãos Governamentais, Comando e Controle, Sustentação Logística, Interoperabilidade, Proteção, Superioridade de Informações e Cibernética (EME, 2015).

15 O EPEX foi implementado por meio da Portaria N° 134-EME, de 10 de setembro de 2012.

16 De fato, o SisDIA é conduzido pela Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (AGITEC), organização militar subordinada ao DCT (DCT, 2020).

17 Inovação aberta é um paradigma desenvolvido por Henry William Chesbrough, professor da Universidade da Califórnia, Estados Unidos. De modo sintético é o uso intencional de entradas de conhecimento para acelerar a inovação interna de uma organização e saídas (de conhecimento) para expandir os mercados visando o uso externo da inovação (Chesbrough, 2006, p. 2).



Figura 1. Logo do SisDIA, fundamentado no conceito da Tríplice Hélice. (Fonte: site do DCT, 2020).

Atualmente, dentro do escopo do SisDIA, estão em desenvolvimento tecnologias e capacidades relacionadas à diversas áreas de pesquisa, como sensoriamento para vigilância terrestre e aérea; guiamento de mísseis e foguetes; cibernética; simuladores; Comando e Controle (C<sup>2</sup>); embarcações blindadas e desenvolvimento, aquisição e revitalização de veículos blindados.

Assim, o processo de obtenção da NFBR no escopo do Prg EE GUARANI contempla uma variedade de meios mecanizados e seus respectivos sistemas de armas com capacidade de letalidade seletiva, e também um flexível sistema de C<sup>2</sup>, permitindo o seu emprego em Operações no Amplo Espectro dos conflitos armados. Em atenção às suas CONDOP, dela fazem parte duas subfamílias: uma média de veículos blindados de tração 6x6 e 8x8 (esta última concebida para operações de reconhecimento), e uma leve de veículos blindados de tração 4x4, os quais devem possuir um índice de nacionalização superior a 60% (EPEX, 2018, p. 27).

A primeira das versões do veículo 6x6 produzida foi a Viatura Blindada de Transporte de Pessoal, Média Sobre Rodas (VBTP-MSR) GUARANI. O seu projeto é determinante para o Prg EE GUARANI, e consequentemente para o Ptf EE e para o Processo de Transformação do Exército, na medida em que os novos blindados são distribuídos às unidades mecanizadas. De igual maneira, o Prg EE GUARANI, por sua importância estratégica e simbolismo, vem contribuindo substancialmente para o desenvolvimento da BID.

### 3. O Plano Estratégico do Exército

De quatro em quatro anos, com a finalidade de orientar o processo dos investimentos da Força, é elaborado o PEEEx, documento da mais alta relevância institucional, pois associa os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE) com os programas do Ptf EE. Esse plano é elaborado pelo EME através do chamado Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX), um macroprocesso alinhado com o Marco Legal brasileiro, o Processo de Transformação e as diretrizes do Comandante do Exército. O SIPLEX é dividido em 7 fases (Figura 2) e tem início com a compreensão exata da Missão do EB, e também a apresentação dos Valores e da Visão de Futuro da Força.

Na sequência, é conduzida a fase de Análise Estratégica, com a participação do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx), que tem a responsabilidade de avaliar as conjunturas nacional e internacional, além de conduzir estudos prospectivos de interesse do EB. Essas ações contribuem para a elaboração de um diagnóstico estratégico e de cenários prospectivos, que possibilitam a identificação de possíveis situações em que haja a necessidade de ações oportunas da Força para a superação de óbices e aproveitamento de oportunidades. O CEEEx mantém ainda ligação com órgãos similares do MD, das demais forças singulares e entidades públicas e privadas, incluindo representantes do meio acadêmico e empresarial (CEEEEx, 2019).

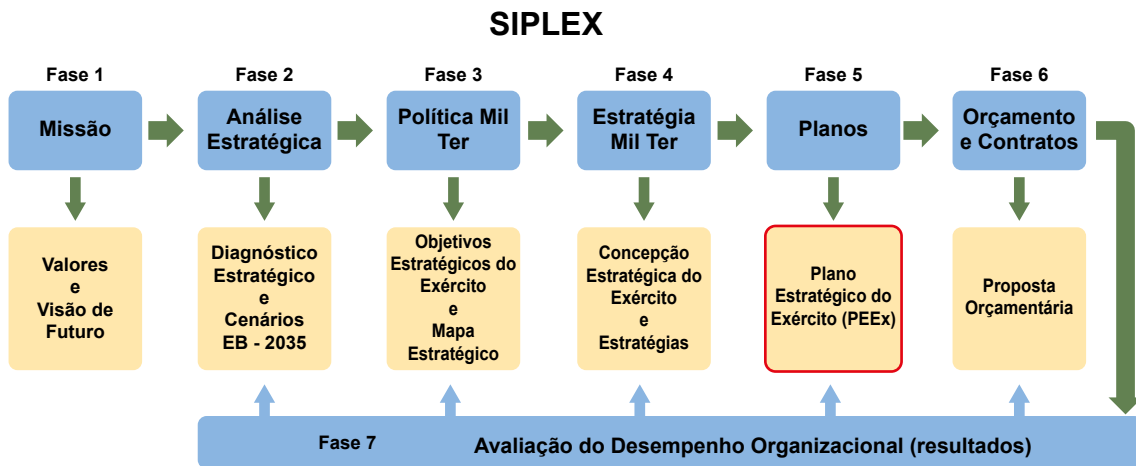


Figura 2. Versão simplificada do SIPLEX com o PEEEx em destaque. (Fonte: EME).

A Fase 3 do SIPLEx trata da elaboração da Política Militar Terrestre (PMT), cujo conteúdo tem como referência a END, efetivando assim, o alinhamento desejado com as políticas e diretrizes emanadas do MD. Além desse aspecto, a PMT é decorrente da análise da Missão do EB e do estudo das indicações resultantes da Análise Estratégica, sendo norteados pela Visão de Futuro da Força. A PMT é o documento de mais alto nível do Comando do EB e tem como finalidade principal orientar os trabalhos de elaboração da Concepção Estratégica (CE) do Exército e do PEEEx. Nessa fase são relacionados pela primeira vez no processo os OEE, que traduzem de forma ampla as prioridades estratégicas da Força, orientando todos os seus componentes para a ação e para o que precisa ser feito (EME, 2019). Nesse sentido, esses objetivos são descritos e recebem um diagnóstico conjuntural simplificado. É apresentada também a intenção do Comando do Exército em relação a cada OEE, sendo apontados os fatores críticos de sucesso e os respectivos indicadores e metas a serem atingidos. Ressalta-se que na PMT, os OEE são apenas apresentados e descritos. A abordagem de como serão trabalhados e relacionados com as CMT e os Prg EE aparecerá mais adiante, na Fase 5 do SIPLEx, que corresponde ao PEEEx. Na PMT aprovado em 2019, foram apresentados quinze OEE.

Ressalta-se que é acrescido à PMT um importante documento de apoio: o Mapa Estratégico do Exército, que nada mais é do que um diagrama que representa visualmente as relações de causa e efeito entre os OEE e quatro perspectivas: da sociedade, dos processos críticos, do aprendizado e crescimento, e da institucional<sup>18</sup> (EME, 2019). Além disso, um aspecto relevante do Mapa Estratégico é a sua vinculação ao Ptf EE, cujo alinhamento estratégico dos seus programas com os OEE permitirão “a maximização dos benefícios

e a otimização na alocação integrada dos recursos (financeiros), configurando o portfólio como ferramenta efetiva na implantação da estratégia de mais alto nível da Força” (Comandante do Exército, 2017).

A Fase 4 do SIPLEx é a Estratégia Militar Terrestre, em que é elaborada a CE do Exército, um embasamento conceitual que apresenta como o emprego do EB é pensado. Para isso, apresenta também a visualização da organização, articulação e o preparo da Força Terrestre, destacando as suas prioridades. Completando as atividades dessa fase, cada um dos OEE são desmembrados em estratégias e ações estratégicas, de modo a possibilitar a correlação desses elementos com a obtenção da CMT e com o Prg EE, a ser realizada na fase seguinte.

Nesse ponto, todos os elementos necessários para elaboração do PEEEx já foram apresentados, e dessa maneira, é iniciada a Fase 5, que consolidará os OEE, apontando os prazos para que as respectivas atividades sejam executadas. Ademais, com o objetivo de tornar possível o manejo dos OEE e seus desdobramentos pelos órgãos de direção setorial do EB e pelos comandos militares de área, é feito o relacionamento de cada um deles com as respectivas CMT a serem obtidas e os Prg EE envolvidos, bem como a indicação do ente responsável ou que tenha algum interesse na sua execução. O PEEEx é produzido para que abarque um período de 4 anos, de modo que seus prazos sejam coincidentes como as do Plano Plurianual (PPA)<sup>19</sup> do Governo Federal, previsto no artigo 165 da Constituição Federal. A atual versão do PEEEx foi aprovada em dezembro de 2019 e corresponde ao quadriênio 2020-2023. Nesse plano estão relacionados os OEE com as suas respectivas estratégias e ações estratégicas decorrentes. Na Tabela 2, estão indicados os OEE que possuem relação direta com o Prg EE GUARANI, e em qual CMT é esperado o efeito da condução das estratégias associadas.

OEE	Estratégia	CMT
Contribuir com a Dissuasão Extrarregional	Ampliação da Capacidade Operacional	Superioridade no Enfrentamento
	Ampliação da mobilidade e elasticidade da Força	
Aperfeiçoar o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação de Produtos de Defesa	Todas
Manter atualizado o Sistema de Doutrina Militar Terrestre	Estabelecimento de uma Doutrina Militar Terrestre compatível com uma Força transformada	
Aperfeiçoar o Sistema de Educação e Cultura	Adequação da infraestrutura de Educação e Cultura	

**Tabela 2.** OEE relacionados ao Prg EE GUARANI. (Fonte: EME).

<sup>18</sup> O Mapa Estratégico do Exército é apresentado a partir de uma adequação da metodologia Balanced Scorecard (BSC), que é empregada em planejamento e gestão de organizações para a implementação de uma estratégia. A metodologia BSC emprega quatro perspectivas: a financeira, a dos clientes, a dos processos internos e a do aprendizado e crescimento.

<sup>19</sup> Instrumento de planejamento de médio prazo elaborado pelo Ministério da Economia que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um horizonte de quatro anos (MEPDG, 2020).

O PEEEx 2020-2023, tendo como base a CE, aponta também a prioridade para recomplemento de SMEM das grandes unidades da Força Terrestre. Assim, verifica-se a alta prioridade dada à duas grandes unidades localizadas nos trechos sul e oeste da faixa de fronteira brasileira: a 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada (15ª Bda Inf Mec) e a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec). Essas duas brigadas, enquadradas como Forças de Emprego Estratégico, são consideradas essenciais nos processos do Prg EE GUARANI, evidenciando assim, a busca pelo atingimento do principal objetivo do programa em questão.

A penúltima fase do SIPLEEx é a execução da Proposta Orçamentária e a celebração dos contratos de objetivos entre os diversos órgãos envolvidos na execução do PEEEx. Cabe ressaltar que as restrições orçamentárias representam um óbice de relevância à execução do PEEEx 2020-2023 e, em consequência, ao Processo de Transformação do Exército. Dessa maneira, foi reduzida a quantidade de atividades necessárias para a efetivação das estratégias (e ações estratégicas) dos OEE. Contudo, devido à sua importância para a obtenção de determinadas CMT, algumas atividades consideradas fundamentais e de alto custo foram mantidas no PEEEx. Esse é o caso das atividades relacionadas ao Prg EE GUARANI, que como já foi visto, é um dos aspectos chave no Processo de Transformação do Exército (EME, 2019). Encerrando o SIPLEEx, é conduzida a Avaliação do Desempenho Organizacional que é conduzida durante toda a vigência do PEEEx, analisando os resultados obtidos das fases posteriores com a finalidade de aperfeiçoar a gestão do sistema.

#### 4. A Gestão do Programa Estratégico do Exército Guarani

A solução adotada, voltada para o desenvolvimento de uma NFBR, foi acompanhada também pela decisão de modernização de parcela dos Urutus e Cascavéis. Assim, em um contexto de recursos orçamentários restritivos, a solução em pauta seguiu por um caminho situado entre as duas situações mencionadas, pois um aspecto fundamental a ser considerado é o longo prazo exigido para o desenvolvimento do Prg EE GUARANI, com os lotes de novos veículos sendo entregues em diversas etapas no decorrer de um longo período. Atualmente, a modernização dos antigos meios mecanizados está sendo conduzida no Arsenal de Guerra de São Paulo em parceria com uma empresa civil. Essa solução mista proporciona a manutenção da operacio-

nalidade da tropa enquanto se conduz o processo gradual de substituição dos veículos.

Como já mencionado, os programas estratégicos, dentre os quais o Prg EE GUARANI, fazem parte do Ptf EE, que é gerenciado pelo PEEx por meio de outro macroprocesso, denominado Macroprocesso da Gestão do Portfólio do Exército, que entrou em vigor em fevereiro de 2017<sup>20</sup>, por ocasião da aprovação das inéditas Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e dos Programas Estratégicos do Exército Brasileiro (NEGAPORT-EB). O gerenciamento de projetos não é algo recente no EB, entretanto no prefácio das normas em questão, é feita uma consideração sobre o ineditismo de gerenciar programas estratégicos no EB formatados segundo o conteúdo baseado e adaptado do Guia PMBoK – *Project Management Body of Knowledge*, do *Project Management Institute* (PMI), que é considerado uma referência internacional para o gerenciamento de projetos (Comandante do Exército, 2017). Ainda nesse sentido, é feito o seguinte apontamento:

Considerando o nível e a complexidade dos Prg EE, não se pode deixar de estudar o que o referencial teórico acadêmico-corporativo apresenta. Contudo, mesmo observando-se que as forças armadas de outros países, que gozam de respeito no sistema internacional, também se valem destes mesmos conhecimentos, estas normas levaram em conta a cultura institucional e a realidade do EB (Comandante do Exército, 2017).

Ressalta-se que como o atual Prg EE GUARANI evoluiu de um projeto menos abrangente iniciado em 2007<sup>21</sup>, ou seja, anterior à adoção das NEGAPORT-EB, necessitando, assim, passar por diversos ajustes para se adequar às referidas normas, a começar pela própria designação, já que projeto e programa possuem definições distintas. Segundo as NEGAPORT-EB, Prg EE é um grupamento de “projetos e ações complementares relacionados, que são gerenciados de modo coordenado para a obtenção de benefícios e controle que não seriam disponibilizados se seus componentes fossem gerenciados individualmente” (Comandante do Exército, 2017, p. 12), objetivando assim ao atendimento dos OEE. Por sua vez, Projeto Estratégico (do Exército) “é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado que atende diretamente a, no mínimo, um dos OEE definidos no PEEEx, e que, por essa razão, deve estar diretamente vinculado ao Ptf EE” (Comandante do Exército, 2017, p. 12). Nesse sentido ainda, cabe destacar o seguinte entendimento sobre o

20 Com a publicação na Portaria Nº 054 do Comandante do Exército, de 30 de janeiro de 2017.

21 O Projeto GUARANI, que evoluiu para o atual Prg EE GUARANI, foi iniciado no mesmo ano em que foi aprovada a 1ª edição das Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB). O desenvolvimento desse projeto pioneiro incluiu a reunião decisória da NFBR (marco inicial do projeto); a elaboração do projeto preliminar, modelo de inovação e seleção da empresa parceira; o desenvolvimento do protótipo; e a experimentação doutrinária (CCOMSEX, 2015, pp. 26-29).

termo “benéfico”, constante na definição de Prg EE: “é um resultado da aplicação de capacidades obtidas ou aperfeiçoadas, de ações, comportamentos, produtos ou serviços que criam valor para a organização. O benefício alcançado contribui para um ou mais objetivos estratégicos” (Comandante do Exército, 2017, p. 12).

O Macroprocesso da Gestão do Ptf EE é formado por quatro grupos de processos, a saber: de Definição, de Planejamento, de Execução e de Controle (Figura 3). Sob coordenação executiva do EPEX, esse macroprocesso é iniciado com a análise do PEEEx. Dessa análise, de caráter multisetorial<sup>22</sup>, são identificadas as

lacunas de CO que necessitam a criação de um projeto/programa estratégico. A partir daí, são iniciadas as atividades relacionadas ao Grupo de Processos de Definição, que visa definir, avaliar, selecionar, e autorizar, ou não, a inclusão de um novo projeto/programa no Ptf EE. Na última etapa desse grupo de processos, é elaborada e aprovada a Diretriz de Implantação do novo Projeto/Programa Estratégico do Exército, dando continuidade ao macroprocesso em questão, ao mesmo tempo que dá início ao processo de ciclo de vida de um programa, no caso, o Prg EE GUARANI (em azul na Figura 3).

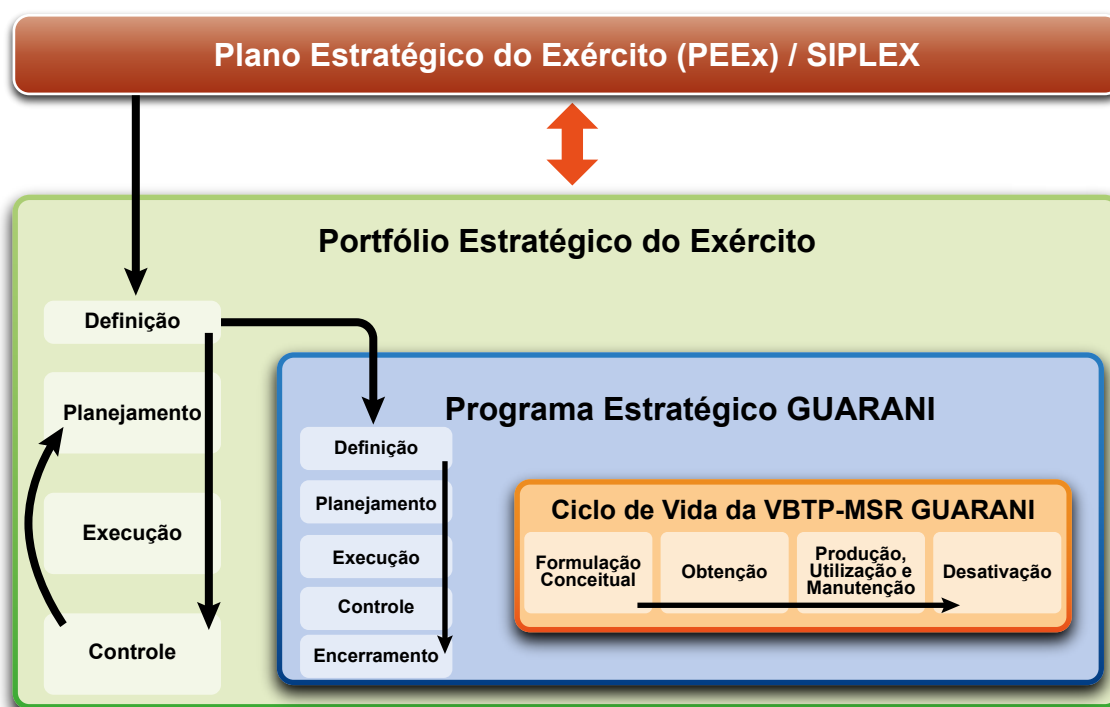


Figura 3. Macroprocesso de Gestão do Ptf EE. (Fonte: o autor).

Na sequência, são conduzidas as atividades do Grupo de Processos de Planejamento, cujo objetivo é desenvolver e aprovar o Plano de Gerenciamento do Portfólio; do Grupo de Processos Execução, cujo objetivo, como o próprio nome indica, é executar as ações previstas no plano produzido na fase anterior; e por fim, do Grupo de Processo de Controle, que visa realizar o acompanhamento e controle do portfólio e gerenciar as mudanças identificadas como necessárias no plano original, que são apresentadas e inseridas no Grupo de Processos de Planejamento, realimentando, assim, o Macroprocesso de Gestão do Ptf EE. Esse ciclo não possui duração estipulada, entretanto é evidente a importância da sua sincronização com o PEEEx. Ressalta-se também que os processos que compõem

esses três grupos apresentam vários pontos de contato com os processos correspondentes aos ciclos de vida dos Prg EE. Dessa maneira são efetivadas entradas e saídas em ambos os sentidos dos processos, mantendo o alinhamento estratégico desejado e os planos e outros documentos atualizados.

Por sua vez, a duração do ciclo de vida de um Prg EE varia de acordo com a complexidade das ações a serem conduzidas. Um Prg EE, conforme o Art. 90 das NEGAPORT, “pode ter uma duração muito longa (décadas), portanto não compensa detalhar todas as suas atividades, sob pena de se ter um planejamento falho, que fatalmente terá que ser modificado várias vezes ao longo do ciclo de vida desse programa” (Comandante

<sup>22</sup> Refere-se, de uma maneira geral, ao trabalho desenvolvido em conjunto pelo EME, pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e/ou pelos Comandos Militares de Área.

do Exército, 2017, p. 51). Dessa maneira, os planejamentos dos Prg EE, dentre eles os do Prg EE GUARANI, são concebidos e executados em parcelas/ciclos de 4 anos, buscando-se coerência com o PPA do Governo Federal, que como já foi apontado neste trabalho, também é utilizado como referência para o estabelecimento da vigência do PEEEx.

O ciclo de vida de um Prg EE é composto pelas seguintes fases: Definição, Planejamento<sup>23</sup>, Execução, Controle e Encerramento. Conforme mencionado anteriormente, um Prg EE é iniciado por meio de uma Diretriz de Implantação do novo Programa Estratégico do Exército. A diretriz referente ao Prg EE GUARANI foi aprovada em 2018<sup>24</sup>, em substituição a uma de 2013, com a finalidade de regular as medidas necessárias à implantação do programa em questão. Essa diretriz e outros documentos relacionados à iniciação e à viabilidade do programa são reunidos no Grupo de Processo de Definição do Prg EE e servem de subsídio para o planejamento da condução do programa propriamente dito. Nesse planejamento, o foco durante as atividades posteriores pode ser obtido através de um mapa de benefícios, que relaciona as entregas visualizadas do programa com o desenvolvimento das capacidades necessárias, que são as CO já mencionadas. A partir dessas capacidades, é feita a associação com os benefícios pretendidos, que permitirão atender a um ou mais OEE (Comandante do Exército, 2017, p. 56). Na sequência, são conduzidas as etapas de Execução e Controle, e por fim o Encerramento do programa.

Ressalta-se que as tarefas referentes aos Grupos de Processos Planejamento, Execução e Controle, possuem enlaces com a Gestão do Ciclo de Vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar, um processo previsto em uma publicação específica<sup>25</sup>. Neste trabalho, dentro do Prg EE GUARANI, o SMEM evidenciado é a VBTP-MSR 6x6 GUARANI. Neste ponto, cabe ressaltar, mais uma vez, a amplitude já citada do programa em análise, que vai além do processo de obtenção da nova viatura. De acordo com o Ptf EE em vigor e com a sua diretriz de implantação, o Prg EE GUARANI é composto por quatro projetos e cinco ações complementares (Figura 4), que englobam Pesquisa e Desenvolvimento de Material e iniciativas relacionadas ao aperfeiçoamento dos sistemas de gestão, à capacitação e ao preparo da tropa, à implementação de um suporte logístico integrado e à construção de infraestrutura, como pavilhões de manutenção e garagens, visando a adequação das OM mecanizadas. Além disso, a área de emprego e capacitação de pessoal forma operadores e mecânicos para todas as funções a bordo e em todos os escalões de manutenção. Todas essas ações convergem para o atingimento da plena capacidade de mecanização da Força (EPEX, 2018, p. 28). O Prg EE GUARANI inclui ainda a integração de sistemas de armas e de C<sup>2</sup>, a experimentação doutrinária e a obtenção de sistemas de simulação, contemplando dessa maneira, o emprego desde o escalão subunidade até o nível brigada.



**Figura 4.** Composição do Prg EE GUARANI. (Fonte: EME).

23 O Grupo de Processos de Planejamento do ciclo de vida de um Prg EE de duração muito longa, também inclui o planejamento por tranche, que é a parte do programa que será executada de fato após o planejamento e, por conseguinte, é a parcela que deve ser detalhada. Dessa maneira, todo o Prg EE é visualizado, mas apenas a tranche a seguir será detalhada para execução (Comandante do Exército, 2017, p. 51). Para uma exposição mais sucinta do processo em questão, esse aspecto foi suprimido do texto.

24 Aprovada pela Portaria Nº 255-EME, de 30 de outubro de 2018.

25 Instruções Gerais para a Gestão do Ciclo de Vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (EB10-IG-01.018), 1ª Edição, 2016.

Dentre os projetos e ações complementares do Prg EE GUARANI, o Projeto da Viatura 6x6 pode ser considerado o cerne do programa por ser o que atualmente mais benefícios está trazendo, tanto para a Força Terrestre como para a sociedade. Como já apontado, a BID brasileira vem sendo fortemente beneficiada pelo projeto em questão. Essa consideração é observada na condução do Ciclo de Vida da VBTP-MSR GUARANI, que já passou pelas duas primeiras fases, e atualmente, está na fase de Produção, Utilização e Manutenção. Na Fase de Formulação Conceitual, iniciada em 2007, foram elaborados os requisitos técnicos básicos, o anteprojeto e o estudo de viabilidade técnico-econômica da NFBR<sup>26</sup>, que consubstanciaram a condução da 1ª reunião preparatória para a obtenção da NFBR. Face à complexidade do projeto, foi exclusivamente criada para conduzi-lo uma gerência técnica, que concebeu o modelo de inovação a ser seguido, e resultou na seleção da Fiat S/A como a empresa parceira, por meio da sua divisão Iveco<sup>27</sup> (CCOMSEX, 2015, pp. 27-28). Em agosto de 2012, já na Fase de Obtenção, ocorreu a assinatura do contrato de aquisição do lote de experimentação doutrinária, composto por 86 VBTP-MSR GUARANI, de um total previsto de mais de 1.500 viaturas planejadas para serem distribuídas para aproximadamente 100 OM da Força Terrestre até o final do programa (CCOMSEX, 2012).

## 5. Resultados Obtidos até o Momento Atual

Como já mencionado, o objetivo principal do Prg EE GUARANI é transformar as Brigadas de Infantaria Motorizada em Mecanizada e modernizar as Brigadas de Cavalaria Mecanizada. Para tanto, o desenvolvimento da NFBR com tecnologia nacional, constituiu-se no eixo principal do programa. Desde o seu início, já foram entregues até meados de 2019, mais de 400 unidades da VBTP-MSR GUARANI (CCOMSEX, 2019).

A versão básica da VBTP-MSR adquirida pelo EB apresenta como características básicas: peso de 18 toneladas, autonomia de 600 Km e tração nas seis rodas, sendo esterçáveis os dois eixos dianteiros, diminuindo restrições de arrasto nas rodas, melhorando a distribuição de peso e reduzindo o raio de giro, possibilitando assim, manobras em espaços mais reduzidos, como no interior de centro urbanos. Sua potência e versatilidade são obtidos por meio de um motor diesel Cursor 9 de 383 cavalos, que permite ao veículo atingir velocidades de 90 Km/h, e de uma transmissão automática de 6 velocidades à frente. O motor funciona com diesel, querosene de aviação ou com a combinação de ambos em qualquer proporção, tornando o blindado adaptável à diversas situações. Outro destaque são os pneus *run*

*flat*, montados com anel toroidal, que conseguem rodar sem pressão pneumática (DCT, s.d.).

A VBTP-MSR GUARANI foi concebido ainda para transportar até 11 militares e ultrapassar rampas frontais de 60% de inclinação, rampas laterais de 30% e obstáculos com até 0,5 m de altura. Suas dimensões não são exageradas, tendo 7,04 m de comprimento, 2,70 m de largura e 2,34 m de altura, permitindo assim ser embarcado e transportado em aeronaves como o C-130 Hércules e o C-390 Millennium da EMBRAER. Sua baixa silhueta também diminui a exposição da guarnição em situações de risco. Por ser anfíbio, pode se deslocar em meio aquático por meio de dois propulsores de hélices. Possui ainda ambiente interno climatizado, ergonomia adequada para os tripulantes, sistema de detecção e extinção de incêndio, capacidade de operar no período noturno e posicionamento global por satélite (GPS) (DCT, s.d.).

Destaca-se também a incorporação dos conceitos de adaptabilidade e modularidade no projeto, características imprescindíveis para as forças militares modernas, permitindo que o veículo seja configurado de diversas maneiras de acordo com a necessidade de determinada tropa ou situação. Nesse sentido, o veículo sai de fábrica com uma proteção blindada básica composta por chapas metálicas de 30 mm antiminas, capazes de proteger a guarnição de modo efetivo contra disparos de munição 7,62 mm M1, possibilitando o emprego seguro do veículo na maioria das situações de crise e conflito verificados atualmente, particularmente aqueles verificados na América do Sul nos últimos anos. Nas situações em que se visualiza enfrentamentos mais intensos e a utilização de armamento mais pesado, a viatura GUARANI já é devidamente preparada para receber blindagem adicional, ampliando significativamente as suas opções de emprego. Além da modularidade quanto à proteção, o seu design permite a incorporação de diferentes torres, armas, sensores e sistemas de comunicações em um mesmo veículo.

Sem a necessidade de alteração nenhuma no projeto, o veículo pode ser adaptado para receber tanto reparos automatizados como manuais, permitindo o emprego de metralhadoras de calibres 7,62 mm e .50, além de um canhão de 30 mm. Dentre as versões já entregues, chama a atenção a VBTP-MSR equipada com os Reparos de Metralhadoras Automatizadas X (REMAX) com metralhadoras .50. Ademais, a operação do armamento é feita remotamente a partir do interior do veículo, contando ainda com um sistema de mira laser que, quando ativo, direciona automaticamente a torre do reparo, alinhando-o na direção do alvo desejado (DCT, s.d.).

26 Atividades conduzidas pelo Centro Tecnológico do Exército (CTEx), subordinado ao DCT.

27 A unidade fabril da Iveco Veículos de Defesa foi instalada na cidade de Sete Lagoas, estado de Minas Gerais.

Além da obtenção da VBTP-MSR 6x6 GUARANI e a aquisição recente da Viatura Blindada Multitarefa Leve de Rodas (VBMT-LSR), 4x4, também da Iveco, as outras entregas previstas no escopo do Prg EE GUARANI são as versões da VBTP-MSR com implementação de Engenharia e com morteiro, a Viatura Blindada de Reconhecimento (VBR), munições e a capacitação de pessoal para o emprego dos novos SMEM (EPEX, 2019).

No decorrer da execução dos diversos programas que integram o Ptf EE, é natural a ocorrência de ajustes no cronograma em função de fatores diversos, dos quais o principal é a disponibilidade orçamentária. Atualmente, o prazo de encerramento das obtenções do Prg EE GUARANI foi ajustado de 2030 para o ano de 2040. No curto prazo, correspondente ao período do PEEEx 2020-2023, a previsão é a aquisição, por ano, de sessenta unidades da VBTP-MSR GUARANI com sistemas de C<sup>2</sup> e de armas integrados e de oito unidades da VBMT-LSR 4x4, com todos os seus sistemas integrados (EPEX, 2019).

A magnitude dessa transformação no cerne das duas Armas base do EB já vem sendo verificada nas suas brigadas mecanizadas em função da adoção de novos manuais de campanha e na logística, com consequências imediatas para o preparo e emprego da tropa e para as estratégias de atuação da Força Terrestre, particularmente nas Operações de Faixa de Fronteira e nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

## 6. Emprego Dos Novos Meios

A grande unidade escolhida para ser a pioneira no processo de transformação da Infantaria Motorizada foi a 15<sup>a</sup> Bda Inf Mec, sediada na cidade de Cascavel, estado do Paraná. Constituída por três batalhões de infantaria mecanizados, um esquadrão de cavalaria mecanizado e unidades e subunidades de apoio ao combate e de apoio logístico, todos mecanizados, a 15<sup>a</sup> Bda Inf Mec foi a grande unidade escolhida para conduzir as atividades relacionadas à Experimentação Doutrinária. Em tempo de paz, essa brigada tem como responsabilidade atuar, em coordenação e cooperação com órgãos policiais e outras agências, contra crimes transfronteiriços em uma extensa parcela da faixa de fronteira brasileira, que inclui a complexa e bastante povoada região da Tríplice Fronteira Argentina – Brasil – Paraguai, onde o crime organizado é a principal ameaça. Da mesma maneira que a sua vizinha de sul, a 4<sup>a</sup> Bda C Mec é a ponta de lança do Comando Militar do Oeste<sup>28</sup> nas Operações de Faixa de Fronteira conduzidas na sua área de responsabilidade, e vem recebendo alta prioridade no processo de recompletamento de SMEM, com destaque para as VBTP-MSR GUARANI.

Cabe salientar que todas as fases do Prg EE GUARANI são concebidas de modo a buscar a integração com os demais Prg EE constantes no Ptf EE, em particular com o Programa Estratégico Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e o Programa Estratégico de Proteção da Sociedade (PROTEGER), nos quais as duas brigadas citadas acima são protagonistas. Além disso, o Prg EE GUARANI conduz as suas ações de modo a aumentar a interoperabilidade do EB com a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira.

No avanço do Prg EE GUARANI, o 1<sup>o</sup> Batalhão de Infantaria Motorizado, unidade da 9<sup>a</sup> Brigada de Infantaria Motorizada que possui grande experiência de atuação em Operações de Garantia da Lei e da Ordem na cidade do Rio de Janeiro, também começou a receber as VBTP-MSR GUARANI recentemente. As características já mencionadas dessa viatura conferem a ela a versatilidade necessária para o seu emprego efetivo em eventuais operações em centros urbanos, ampliando consideravelmente a capacidade de pronta-resposta da brigada considerada (Figura 5).



Figura 5. VBTP-MSR 6x6 GUARANI em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. (Fonte: CCOMSEX).

Verifica-se que a mecanização da 15<sup>a</sup> Bda Inf Mec, anteriormente uma Brigada de Infantaria Motorizada, está sendo exitosa na sua contribuição para o atingimento do objetivo proposto pelo Prg EE GUARANI de transformar a Infantaria Motorizada, pois deu novas capacidades para essa Arma, possibilitando o cumprimento de novas missões, especialmente as relacionadas às operações de reconhecimento e segurança. Nesse mesmo sentido, a 4<sup>a</sup> Bda C Mec, ao obter os resultados do Prg EE GUARANI, otimizou as suas capacidades que são inerentes à Arma de Cavalaria, e vem cumprindo assim, as suas já consagradas missões de uma forma mais efetiva junto à fronteira brasileira.

28 Grande Comando Militar de Área, responsável pelos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, fronteira com a Bolívia e o Paraguai.



## 7. Conclusão

O Prg EE GUARANI vem demonstrando uma grande capacidade de adaptação à evolução conjuntural e doutrinária. O programa foi concebido para entregar produtos e resultados ajustados ao conceito operativo do EB, que visualiza o emprego dos seus meios em qualquer cenário no amplo espectro dos conflitos, desde as ações dissuasivas em tempo de paz até as grandes campanhas militares em tempo de guerra. Como medida quantitativa do nível da Transformação pela qual o EB está passando em função do programa em questão, ressalta-se que o número de VBTP-MSR GUARANI entregues à Força Terrestre já ultrapassou a quantidade de Urutus que o EB possuía antes da existência do Prg EE GUARANI.

Face às suas características, a VBTP-MSR GUARANI vem sendo empregada com sucesso em diferentes missões e ambientes operacionais, tanto no campo como em áreas urbanas. Essa grande versatilidade, aliada aos seus compensadores custos de aquisição e manutenção, fazem dessa viatura uma opção viável também para outras forças armadas, particularmente as sul-americanas. Além disso, o seu sistema de armas permite o emprego do poder de fogo de modo seletivo, reduzindo, assim, a possibilidade de ocorrência de efeitos colaterais indesejados, possibilitando a perfeita adequação do blindado a regras de engajamento com características muito restritivas, proporcionando mais confiança aos comandantes em todos os níveis quando ocorre situações de emprego da força militar em áreas humanizadas. A VBTP-MSR GUARANI pode incorporar ainda meios de comunicação que possibilitam a interoperabilidade das tropas mecanizadas com forças militares de outra natureza, ou que atuem em outros domínios do campo de batalha moderno.

Verifica-se que as oscilações ou reduções orçamentárias são o principal óbice para a perenidade dos programas estratégicos, em especial o Prg EE GUARANI. Entretanto, a elaboração de um plano es-

tratégico focado na obtenção das CO necessárias ao cumprimento das missões constitucionais da Força, incluindo ações estratégicas devidamente priorizadas, contribui decisivamente para evitar ou mitigar a descontinuidade do programa em questão. Nesse sentido, a importância do Ptf EE pode ser sintetizado na frase: “eficácia, eficiência e efetividade, com o emprego racional e otimizado de recursos, só podem ser mensurados e alcançados, quando se trata do gerenciamento de programas e projetos estratégicos, com uma metodologia consistente” (Comandante do Exército, 2017).

Conclui-se assim, que o desenvolvimento de produtos de defesa traz grandes benefícios para a sociedade brasileira, fomentando a pesquisa científica e tecnológica e gerando milhares de empregos e renda, contribuindo, dessa maneira, para girar a economia do País. Segundo pesquisa da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIM-DE), cada R\$ 1,00 investido no setor de Defesa, gera um movimento de R\$ 3,66 na economia brasileira (EPEX, 2019). Sem considerar eventuais aquisições de outras forças armadas, o Prg EE GUARANI, somente no âmbito interno, já está possibilitando uma significativa revitalização da BID.

Por fim, o Prg EE GUARANI consolida um amplo esforço conjunto e orquestrado de muitos anos do EB, da BID e de instituições acadêmicas, contribuindo com o desenvolvimento sustentável, a integração, a paz social e a defesa dos interesses nacionais. As CMT obtidas pelo Prg EE GUARANI dão ao EB o poder dissuasório compatível com a estatura político-estratégica do País, garantindo a presença do Estado em todos os rincões do território nacional e ampliando a sua projeção no cenário internacional. Ademais, o programa consolida o Processo de Transformação do Exército, ampliando a capacidade de atuação da Força e contribuindo para a Defesa da soberania do País.

## REFERENCIAS

- [1] CCOMSEX. (8 de agosto de 2012). *Exército Brasileiro assina contrato para aquisição de 86 viaturas Guarani*. Fonte: Exército Brasileiro: <http://www.eb.mil.br/exercito-brasileiro>
- [2] CCOMSEX. (2015). O Projeto de P&D da Família de Blindados Guarani. *Verde-Oliva*, 68.
- [3] CCOMSEX. (16 de Julho de 2019). *A Iveco Veículos de Defesa entrega ao Exército a viatura N° 400 do Programa Estratégico Guarani*. Fonte: Exército Brasileiro: [https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/10184203](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/10184203)
- [4] CEEEx. (2019). *CEEEx - Institucional*. (E. Brasileiro, Editor, & SG 2 - EME) Fonte: Centro de Estudos Estratégicos do Exército: <http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/editoria-a>
- [5] Chesbrough, H. W. (2006). *Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation*. Em H. W. Chesbrough, *Open Innovation: Researching a New Paradigm* (p. 27). Berkeley, Califórnia, Estados Unidos: Oxford University Press.
- [6] Comandante do Exército. (2016). *EB10-IG-01.018 - Instruções Gerais para a Gestão do Ciclo de Vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar* (1ª ed.). Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [7] Comandante do Exército. (2017). *EB10-N-01.004 - Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e do Programas Estratégicos do Exército Brasileiro (NEGAPORT-EB)* (1ª ed.). Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [8] Comandante do Exército. (2019). *Diretrizes do Comandante do Exército*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.

- [9] Comandante do Exército. (2019). *EB10-D-01.001 - Diretriz para Implantação do Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação)*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [10] Covarrubias, J. G. (novembro - dezembro de 2007). Os Três Pilares de uma Transformação Militar. *Military Review*, 16-24.
- [11] DCT. (2020). *Missão*. (Exército Brasileiro) Fonte: Departamento de Ciência e Tecnologia: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/historia>
- [12] DCT. (2020). *SisDIA*. (Exército Brasileiro) Fonte: Departamento de Ciência e Tecnologia: <http://sisdia.dct.eb.mil.br/sisdia/assuntos/editoria-a/institucional/sisdia>
- [13] DCT. (2020). *Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação*. (Exército Brasileiro) Acesso em 2020, disponível em Departamento de Ciência e Tecnologia: <http://sisdia.dct.eb.mil.br/sisdia/assuntos/editoria-a/institucional/sisdia>
- [14] DCT. (s.d.). *Projeto Guarani*. Fonte: Departamento de Ciência e Tecnologia: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/component/content/article?id=88:projeto-guarani>
- [15] EME. (1996). *IP 100-1 - Bases para a Modernização da Doutrina de Emprego da Força Terrestre (Doutrina Delta)* (1ª ed.). Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [16] EME. (10 de junho de 2010). Diretriz para Implantação do Processo de Transformação do Exército Brasileiro. *Portaria N° 075-EME*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [17] EME. (2010). *O Processo de Transformação do Exército* (3ª ed.). Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [18] EME. (2013). *Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [19] EME. (2013). *Concepção de Transformação do Exército 2013-2022*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [20] EME. (2015). *EB20-C-07.001 - Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035)*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [21] EME. (2018). *EB20-D-08. 025 - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército GUARANI - Prg EE GUARANI*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [22] EME. (2019). *EB 10-P-01.007 - Plano Estratégico do Exército 2020-2023*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [23] EME. (2019). *Política Militar Terrestre 2019*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [24] EME. (2020). *EPEX*. Fonte: Estado-Maior do Exército: <http://www.eme.eb.mil.br/index.php/epex>
- [25] EME. (2020). *Institucional*. Fonte: Estado-Maior do Exército: <http://www.eme.eb.mil.br/index.php/institucional>
- [26] EPEX. (2018). *Revista - Portfólio Estratégico do Exército*. Brasília, DF, Brasil: Exército Brasileiro.
- [27] EPEX. (2019). *Publicações*. Fonte: Escritório de Projetos do Exército: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/publicacoes>
- [28] MEPDG. (2018). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, DF, Brasil: Brasil. Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>
- [29] MEPDG. (2020). *Plano Plurianual (PPA)*. Fonte: Ministério da Economia: <http://www.economia.gov.br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>
- [30] MICS - ABDI. (2020). *Agenda brasileira para a Indústria 4.0*. Fonte: Indústria 4.0: <http://www.industria40.gov.br/>
- [31] Ministério da Defesa. (2012). *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Brasil: Brasil. Fonte: <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>
- [32] Ministério da Defesa. (2012). *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Brasil: Brasil. Fonte: <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>
- [33] Ministério da Defesa. (2015). *MD35-G-01 - Glossário das Forças Armadas* (5ª ed.). Brasília, DF, Brasil: Brasil.
- [34] SIPRI. (2019, abril 29). World military expenditure grows to \$1.8 trillion in 2018. Retrieved janeiro 2020, from Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI: <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>



Graduación Curso de Oficiales del Estado Mayor, promoción 1963.

Graduación Curso de Oficiales del Estado Mayor, promoción 1969.



Ceremonia de graduación del Curso Avanzado de Arma. Escuela de Perfeccionamiento del Ejército (EPE) Quito, El Pintado, Agosto de 1974.



Entrega de diplomas en la graduación del Curso Avanzado por parte del Sr. Crnl. Richelieu Levoyer, Director de la Escuela de Perfeccionamiento del Ejército (EPE) 1973.



Graduación Curso de Oficiales del Estado Mayor promoción 1964.



Visita a la Escuela de Perfeccionamiento del Ejército (EPE) del Sr. Grad. Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República del Ecuador en 1973.



Oficiales docentes de la Academia de Guerra del Ejército 1976.



Ceremonia de la Dirección de la Academia de Guerra del Ejército por parte del Sr. Crnl. Richelieu Levoyer al Sr. Grab. Solón Espinoza 1976.