



GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR

Tern. de E.M Juan González ¹
Capt. de S.N.D Washinton Rojas ²

Resumen

En este artículo se analizará el marco teórico y los conceptos sobre la guerra de cuarta generación, que se refiere a la guerra de los ejércitos de los Estados contra oponentes no estatales. Igualmente, se analizará la situación en la frontera norte ecuatoriano-colombiano. En este espacio encontramos las características de la guerra de cuarta generación.

Palabras clave: Guerra de cuarta generacion, frontera norte, características.

Abstract

This article will analyze the theoretical framework and concepts of fourth generation warfare, which refers to the war of the armies of the States against non-state opponents. We also analyze the situation on the Ecuadorian-Colombian northern border. In this space we find the characteristics of fourth generation warfare.

Keywords: Fourth generation warfare, northern border, characteristics.

¹ Academia de Guerra del Ejército
gonzalezjc1995@gmail.com

² Academia de Guerra del Ejército
fabianrojaswrp@gamil.com

Introducción

La presente investigación busca analizar la dinámica de la guerra de cuarta generación en la frontera norte y su relación con la seguridad. Se analizará también la respuesta del Estado y Fuerzas Armadas ante la presencia de grupos ilegales armados en la frontera norte. Se plantean las siguientes hipótesis:

La primera es verificar que el conflicto interno colombiano tiene las características de guerra de cuarta generación.

La segunda consiste en verificar que el conflicto interno colombiano tiene efectos directos en la sociedad y en el Estado ecuatoriano.

La tercera consiste en verificar que el Estado y las Fuerzas Armadas ecuatorianas están actuando para contrarrestar los efectos negativos del conflicto interno colombiano en el Ecuador.

En la presente investigación se analizará la guerra de cuarta generación, y los efectos en la frontera norte ecuatoriana; posteriormente, se plantearán soluciones por parte del Estado y Fuerzas Armadas ante la presencia de los grupos ilegales armados (GIA) y, en último lugar, se presentarán conclusiones del estudio.

Para la ejecución del estudio, se aplicó la metodología de investigación descriptiva, fundamentada en la revisión bibliográfica sistemática de artículos científicos de las publicaciones en revistas indexadas, libros, material archivado, otros trabajos académicos para recopilar información ya existente de diversas fuentes, para proporcionar una visión de la guerra de cuarta generación en la frontera norte ecuatoriana.

I. GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN

El término “guerra” se asocia con un concepto jurídico que hace referencia al conflicto armado entre dos Estados, denominados beligerantes, y que tiene como finalidad hacer valer un determinado objetivo, utilizando medios que el Derecho Internacional Público reconoce y regula en el denominado “Derecho de Guerra” (Pastor, 1999).

No existe guerra sin un interés político predeterminado. La guerra puede iniciarse como consecuencia de una acción de “legítima defensa” de un Estado que enfrenta el ataque armado de otro Estado. La guerra entre Estados está inmersa en la forma denominada como “guerra regular”, pues, en teoría, los contendientes deben apegarse a las normas internacionales que la rigen y emplean tácticas militares conocidas.

La “guerra de cuarta generación” es un término usado por analistas y estrategias militares en una época donde prevalece la tecnología informática y las comunicaciones globalizadas. Este concepto fue unido a la guerra asimétrica, guerra contraterrorista y también se relaciona su inicio histórico con los atentados del 11-S donde aparece un “nuevo enemigo” de la humanidad que es el terrorismo.

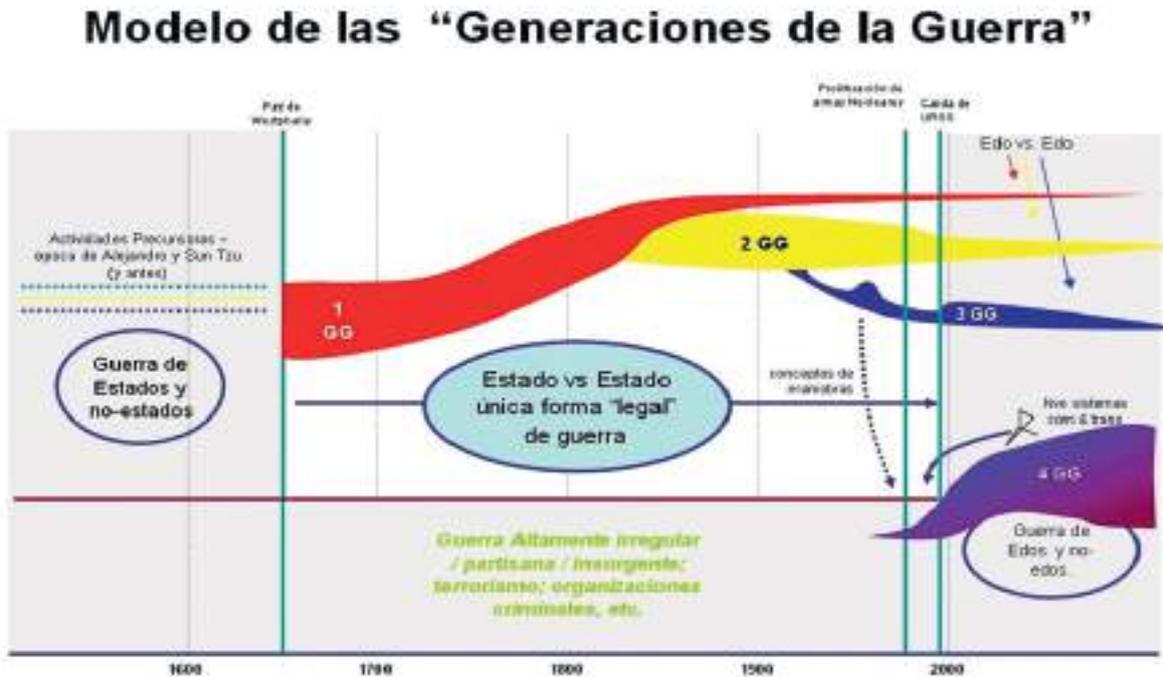
William Lind (1989) esbozó todo un modelo que habría de desarrollarse a lo largo de la década de los noventa, que experimentaría todo un redimensionamiento tras las guerras de Irak y Afganistán. Lind considera a los actores en disputa de las guerras de primera, segunda y tercera generación que fueron exclusivas para los enfrentamientos de Estados contra Estados y que las mismas se manifestaron a partir de la Paz de Westfalia de 1648, e iniciando la institucionalización del monopolio estatal del ejercicio de la violencia.

El concepto de “guerra de cuarta generación” es más conocido en inicios del siglo XXI, donde es cualquier guerra en la que uno de los principales participantes no es un Estado, sino más bien una red ideológica, que usa la violencia (Lind, 1989), entendiéndose a estos como grupos no estatales armados a partisanos, insurgentes, crimen organizado, terroristas; es decir la asimetría constituye su estrategia.

El General André Beaufre (Brodie, 1978, p 348) sostiene “uno de los elementos esenciales de la estrategia militar ha sido siempre el comprender más deprisa que el adversario las transformaciones de la guerra”. Esa fue la razón del éxito en sus ámbitos de Napoleón, Clausewitz, Grant, Moltke. Y es que es esencial distinguir una evolución lineal de la mutación y el cambio de tendencia o de paradigma; distinguirlos permite conciliar a Beaufre (mutación) con el pensamiento de Sun Tsu o Jomini (evolución) que afirman que “los métodos cambian, pero los principios permanecen inmutables”.

William Lind (1989) habla de cuatro generaciones de guerras con una distribución espacio temporal diferente y que obedecen a la Figura 1 de la página siguiente.

Figura 1
Clasificación de las Guerras W. Lind.



En la Figura 1. Clasificación de las Guerras según W. Lind, se representa las generaciones de la Guerra, donde las guerras de primera generación, conocidas como las guerras premodernas según Fernández-Montesinos (2015), que estaría marcada por el desarrollo y consolidación del concepto Estado. Esta inicia con la aparición de las armas de fuego y se caracteriza, principalmente, por un intento de establecer en la batalla el "orden", entendiéndolo a este desde las disposiciones tácticas de los Ejércitos, al uso generalizado de uniformes, normas disciplinarias, ordenanzas según Herráez (2007), entre otros. La primera generación de guerras se caracteriza, principalmente, por un intento de establecer en la batalla el "orden", entendiéndolo desde las disposiciones tácticas de los Ejércitos, al uso generalizado de uniformes, normas disciplinarias y ordenanzas. El objetivo de este orden es el "choque" que permita a las bayonetas encontrarse, destruir al enemigo o expulsarlo de una zona que ocupe o haya alcanzado.

Ballesteros (1995) señala que en los siglos XVII-XVIII, la razón de Estado se impuso para resolver conflictos y cobraron protagonismo los motivos económicos y dinásticos. Los Estados tendieron, pues, a hacer la guerra con fines políticos, además de económicos o de supervivencia; "las guerras nacen de los embrollos de los reyes y de las intrigas de los ministros".

Una de las tendencias era el recurrente recurso a las armas, sobre todo en el norte y centro de Europa, al militarizar la sociedad. Los Ejércitos tendieron a aumentar, extendiendo el deseo de armonizar las necesidades de la vida civil con la organización de las Fuerzas Armadas. Prusia fue el Estado en que más arraigaron las ideas enciclopedistas; en él se creó una sociedad militar que todos los Estados europeos imitaron de una u otra forma.

Resultado del espíritu enciclopedista, se introdujeron conceptos como la modernización, el mantenimiento de una fuerza permanente y el beneficiar a la industria local, aplicándose los Estados en vestir, armar y equipar a los soldados asegurándose una forma de pagarlos regularmente. Dentro de este ánimo renovador y enciclopedista surgieron varios reglamentos y ordenanzas que, en algunos casos, han permanecido vigentes hasta fechas recientes, citado en las Causas de los Conflictos.

Dado el alcance eficaz de las armas de fuego y para contrarrestar la falta de espíritu combativo de las tropas, estas fueron estructuradas en batallones. Mientras tanto, se producen avances tanto en la tecnología armamentística como en la forma de conducir la guerra. Los ejércitos combaten en orden cerrado y con una disciplina férrea que tiene el propósito de conseguir una mayor eficacia de fuego. La geometría se lleva

a la guerra de la mano de Federico II de Prusia y de Vauban, el uno con su orden oblicuo, el otro con sus fortificaciones.

Las guerras de segunda generación que implicarían el compromiso societario en la causa y sus epítomes serían la Revolución Francesa y las revoluciones industriales y de los transportes que posibilitaron su extensión y ampliaron el espectro de los objetivos. El “orden” implícito a las guerras de Primera Generación se ve quebrado por la aparición de los Ejércitos de masas, pero ello es contrarrestado con la aparición de una abrumadora potencia de fuego, con la que se persigue el desgaste del enemigo, la atrición.

Sánchez (1980) señala que el elemento predominante de las guerras de Segunda Generación es el “fuego.” El fuego, en cualquier caso, tiene por finalidad “quebrantar al enemigo para disminuir su capacidad combativa y su espíritu de lucha; con él se favorece el movimiento propio y se entorpece el de aquel.” Como reza el dicho “la artillería conquista, la infantería ocupa”.

Van Creveld (1991) señala que esto modifica la logística de la guerra. Mientras que, en 1870, en la guerra franco-prusiana, la munición formaba menos del uno por ciento del total de los suministros; en los primeros meses de la Primera Guerra Mundial la proporción de la munición con respecto a otros suministros se ha invertido y al final de la Segunda Guerra Mundial las subsistencias constituían entre el 8 y el 12%.

Aron Raymond (1963) indica que la profecía de Comte según la cual los ingenieros desplazarían a la nobleza tuvo su cumplimiento cuando el Ejército, antes compuesto por campesinos y encuadrado por nobles, paso a encontrarse integrado por obreros y a estar dirigido por técnicos.

Fraga Iribarne (1962), en su obra *Guerra y conflicto social*, señala que la batalla, concepto clave de la guerra clásica, definida por espacio (el campo de batalla) y tiempo (un día) ha ido desapareciendo absorbida por el crecimiento de la guerra. De una ciudad (Leipzig) o una aldea (Waterloo) se pasa a una zona (el Marne, el Somme) y abarca finalmente a todo un país (la batalla de Inglaterra).

La guerra se expande, deja de ser limitada, cada vez entran en acción mayor volumen de fuerza ocupando más espacio, más frente. Agincourt se desarrolló en un frente de unos 500 m, Waterloo de 2500 m, el Somme en un frente de 25 km. Es decir, en 400 años se multiplica por 5 y en los 100 siguientes por 10. como señala Brodie, la Primera Guerra Mundial supuso “una separación sin precedentes de los comandantes principales en el campo y los hombres en la primera línea de batalla” Brodie (1978).

González (2008) señala que Napoleón, un hombre entre dos épocas, fue otro de los que supieron interpretar el momento y anticiparse a sus adversarios; no hizo grandes aportaciones teóricas, sino que explotó las ideas que otros habían tenido antes que él, buscando la libertad de acción y la iniciativa. Sus victorias le

convirtieron en una especie de dios de la guerra, un modelo de referencia.

Herederos de la tradición militar de Federico II y los pensadores franceses de finales del siglo XVIII lo suyo fue la conducción de las operaciones, no la doctrina. No aporta elementos nuevos, sino que aplica magistralmente las teorías más avanzadas de su época. “Su teoría giraba en torno a la batalla decisiva” González (2008).

Estas no son ya guerras entre príncipes, sino entre pueblos; es una guerra total en cuanto a medios, pero limitada aun en lo referente a los fines. En ellas, lo que se dirime no es ya de la existencia del Estado, sino su fortalecimiento y expansión económica; por ello, los principales factores beligeros serán de sesgo económico y territorial.

Napoleón consideraba que la guerra debía resolverse en poco tiempo, eso solo era posible mediante una batalla decisiva, su estrategia de guerra estaba marcada totalmente por la táctica, la guerra era táctica y la táctica, batalla según señala González (2008).

Lind considera que la Primera Guerra Mundial es el prototipo de guerra de Segunda Generación, ambas partes esperaban una victoria rápida tras una batalla decisiva y su logística resultaba acorde a estas previsiones.

Las guerras de tercera generación se fundamentan en la tecnología, donde la aviación reemplaza a la artillería como la fuente de mayor potencia de fuego y se caracteriza por la gran velocidad y despliegue para neutralizar al oponente para conquistar objetivos estratégicos. Fue desarrollada por el ejército alemán y es comúnmente conocida como la guerra relámpago o guerra de maniobra, se basa en la velocidad, la sorpresa, la iniciativa fue más importante que la obediencia, así como la distorsión mental y física.

Lind (1989) considera que la Segunda Guerra Mundial es ya una guerra de tercera generación, en tanto que se caracteriza por la maniobra, con la que se pretende explotar las debilidades del enemigo y cuya máxima expresión sería la Blitzkrieg, en la que se concentra la fuerza en un tramo reducido del frente que se rompe sin dar tiempo a la llegada de refuerzos. Pero lo cierto es que, al final, lo decisivo fue el desgaste. La transformación estratégica de una guerra de movimiento en una guerra de posiciones se encuentra en las razones de la derrota alemana que paso de un tipo de guerra que resultaba sostenible a otra que no podía serlo.

El elemento clave de la tercera generación es el “movimiento” que es la esencia de la maniobra. Su finalidad es “establecer contacto estrecho con el enemigo, romperlo o situarse en condiciones ventajosas con respecto a él” y es en la ofensiva donde tiene su máxima aplicación, según Van Creveld (1985) da buena cuenta del progresivo incremento de la velocidad sostenida con la que se realizan las acciones y que se verá reforzada con el desarrollo de la aviación militar.

Charles-Philippe (2008) señala el paradigma clásico de la guerra, que sobre todo se basa en su dimensión

cualitativa, se pasa a un paradigma posmoderno que privilegia la dimensión cualitativa y del choque frontal clausewitziano, se pasa a estrategias de aproximación indirecta del tipo preconizado por Sun Tsu, reemplazando las estrategias de destrucción por las de preclusión que neutralizan a las fuerzas por medio de un ataque decisivo a distancia.

Tácticamente, en el ataque, las fuerzas armadas de la guerra de tercera generación buscan penetrar la retaguardia del enemigo y causar la destrucción de este desde la retaguardia hacia las posiciones de defensa. Aquí, el desarrollo del arma nuclear, en el contexto del principio de acción recíproca y el alzamiento de los extremos predicho por Clausewitz (Aznar, 2015), hacen que la guerra sea imposible por la destrucción que lleva aparejada. La consecuencia es que “la actitud general de que los asuntos exteriores merecen un lugar preponderante en las preocupaciones de los gobernantes” (Brodie, 1978).

Las operaciones se hacen con una “fuerza decisiva o abrumadora” (doctrina Powell) y con objeto de vencer rápidamente evitando tanto una prolongación innecesaria del conflicto como la utilización de medios terrestres con claras directivas políticas y el empleo de tiempo necesario para el logro de los objetivos. La operación “Tormenta del desierto” en 1991 costó la vida a 147 estadounidenses, pero a más de 30 000 iraquíes.

La clave de la conducción ya no es la iniciativa de los mandos subordinados, sino la capacidad de los Cuarteles Generales de visualizar la situación en tiempo real con lo que ya no precisan aparentemente de la necesidad de delegar las decisiones. Esto permite el achatamiento de las estructuras de mando y control al suprimirse escalones intermedios por innecesarios, dando al poder político acceso directo al teatro de operaciones.

Lind (1989) considera que las guerras actuales son guerras de cuarta generación.

Como concepto, la guerra de cuarta generación (4GW) fue planteado con este nombre por primera vez en 1989 por el historiador William Lind en un documento llamado “El rostro cambiante de la guerra: Hacia la cuarta generación”, publicado en el *Military Review* y en el *Marine Corps Gazette*.

Este artículo sirvió de precursor al análisis de lo que serían las nuevas guerras que Estados Unidos debería enfrentar en un medio ambiente internacional complejo, con fronteras cada vez más difusas y globalizadas (Palma, 2009, p. 8).

Existen otros aspectos significativos de la guerra de cuarta generación que la hacen única en su desarrollo. En este sentido, Verstrynge (2005) ha delimitado la guerra de cuarta generación a aquellas que cumplan las siguientes características:

- a. El uso de técnicas que no corresponden a las convencionales y limitan su efectividad.
- b. El oponente puede tener una base no nacional o transnacional que dificulta su identificación y su localización.

- c. El terreno donde se libra la batalla es elegido por el adversario asimétrico, explotando las áreas que pueden ser más vulnerables.
- d. Siempre se busca la sorpresa en el ataque.
- e. Sus acciones deben tener un alto impacto con un mínimo de coste, obteniendo un efecto superior a la inversión militar efectuada.
- f. Su estructura suele caracterizarse por tener una dirección centralizada que es complementada por unas unidades operativas descentralizadas y autónomas, lo que les permite estar presente en todos lados.
- g. Operan fuera de los límites marcados por el Derecho Internacional.
- h. Procuran golpes directos que pongan en duda la seguridad de los Estados porque los aspectos psicológicos son fundamentales.
- i. Ensanchan el campo de batalla al hacer partícipe a la población civil.
- j. Sus acciones deben tener la máxima repercusión mediática.
- k. Los conflictos que inician suelen tener una duración prolongada en el tiempo (p. 212).

Como se puede observar, las características que definen una guerra de cuarta generación representan una mutación importante respecto a las generaciones anteriores, sobre todo en lo que se refiere a la toma de objetivos militares flexibles que coadyuvan al actuar operativo de las fuerzas en conflicto. Se evidencia que existe una disparidad entre las partes en conflicto, a tal punto que otra de las calificaciones que se ha dado al enemigo asimétrico es la de aquel que “no da la cara” (Pintado, 2014), con lo cual se deja claro que el enemigo no actúa de forma regular en contra de una fuerza militar instituida por un Estado.

Clausewitz (2005) describe la guerra como “un verdadero camaleón” y distingue en ella tres elementos constitutivos: la violencia intrínseca de sus componentes, la creatividad de los estrategas y la racionalidad de quienes toman las decisiones políticas. Un enfrentamiento asimétrico hace referencia a la lucha que tiene lugar entre fuerza disimilares que utilizan determinados factores o métodos para alterar el escenario del enfrentamiento y así obtener una ventaja.

Entre las propuestas para combatir la guerra asimétrica, se habla de diferentes principios: maximizar el uso de la tecnología, flexibilidad en tácticas, consideración de la importancia del elemento humano y ganar el apoyo de la población. También se habla de la necesidad de transformar las fuerzas militares con un sistema de inteligencia más flexible, cambios en la doctrina, en el entrenamiento y en la organización militar (Clausewitz, 2005).

Se habla de guerra de cuarta generación, incluso de guerras híbridas, pero aún no se logran desligar estos conceptos de las guerras del siglo XX e incluso de algunas campañas del siglo XIX. Sin embargo, cada vez existen más evidencias de que las guerras del siglo

XXI son atípicas e implican nuevos retos para todas las agrupaciones de los ejércitos, desde la logística y la infantería hasta la inteligencia, retos que deben ser evaluados para construir nuevas capacidades en las fuerzas.

La información de inteligencia es fundamental para la plena identificación de la población civil, no combatientes y combatientes, tan difícil de realizar en combates asimétricos, en los cuales alguno de los bandos se inclina permanentemente hacia el mimetismo. Esta distinción, además de ser un requisito legal internacional en la conducción de operaciones armadas, es de vital importancia para evitar que posibles atropellos favorezcan al adversario y ayuden a crear simpatía entre la población nativa y la comunidad internacional.

II. FRONTERA NORTE ECUATORIANA

2.1 La Situación en Colombia

El conflicto interno armado de Colombia con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) tiene características de la guerra de cuarta generación, como se evidencia en el siguiente cuadro donde algunos de los elementos sobre la asimetría de la guerra se adecúan al conflicto armado colombiano.

Tabla 1

Clasificación de las Guerras W. Lind.

Características de la asimetría en el desarrollo de la guerra	Elementos de la guerra de cuarta generación en el conflicto armado colombiano
Uso de técnicas no convencionales	Utilizan métodos y medios no convencionales, tales como minas antipersona, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, entre otros.
Difícil de identificar y localizar	Se tienen identificadas las zonas donde operan, pero no se sabe con exactitud dónde se encuentran porque están en constante movimiento.
No existe un terreno de batalla establecido	Las hostilidades se dan en terrenos de batalla donde se busca emboscar.
Se busca la sorpresa en el ataque	Los métodos y medios utilizados buscan sorprender a las Fuerzas Militares.
Acciones militares de alto impacto	Buscan el asesinato de miembros de las Fuerzas Militares, secuestros, así como ataques contra la población civil y la infraestructura estatal.
Opera por fuera de los límites del Derecho Internacional Humanitario	Utilizan: Minas antipersona, desplazamiento forzado, reclutamiento de niños niñas y adolescentes, secuestro y extorsión, ataques a la población civil, ataques a bienes del Estado, tecnología, uso de explosivos de forma indiscriminada, uso armas no convencionales.

La guerra de cuarta generación en Colombia es un reflejo y a la vez una sumatoria de las características y elementos de la guerra o conflicto asimétrico. Es una confrontación de duración prolongada en el tiempo, entre fuerzas de distintas características, en este caso, una fuerza estatal (Fuerzas Militares) y una no estatal (FARC-EP). Esta última utiliza estrategias particulares que la hacen difícil de identificar porque se mimetiza en la población civil, no posee un territorio determinado, busca sorpresa siempre en sus acciones, no respeta los límites del DIH y su estructura obedece a un mando central con unidades operativas descentralizadas y autónomas. Además, tiene como finalidad crear terror e inseguridad en la población del Estado, así como llevar a cabo acciones militares de alto impacto y con repercusión mediática, de tal manera que, con ayuda de la tecnología, busca el reconocimiento mundial (Vargas, 2002).

Algunas cifras pueden dar una perspectiva del tamaño del conflicto armado interno colombiano. Entre 1958 y 2012 murieron 220 000 personas, de las cuales 180 000 eran civiles. Entre 1985 y 2012 se tiene registro de más de 25 000 desapariciones forzadas. Entre 1996 y 2002 más de 27 000 personas fueron secuestradas. Para 2013 se tenía registro de más de 4,7 millones de refugiados al interior del territorio colombiano. Entre 1998 y 2013, los organismos estatales atendieron a más de 5000 menores que habían abandonado las filas de algún grupo armado ilegal fueran paramilitares, guerrilleros o delincuencia organizada. En 2013 se estimaba que el 45% del territorio nacional había estado sembrado con minas antipersonales. En las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI, 10 000 personas fueron heridas por estos artefactos, y de ellas 2000 murieron (Centro Nacional de Memoria histórica, 2013, 40-92). Esta selección de cifras permite

establecer el amplio contenido traumático, ideológico y sociohistórico en torno a los acuerdos con las FARC-EP.

Los orígenes de las FARC se remontan al periodo de conflicto civil en Colombia entre 1948 y 1953 conocido como “La Violencia” que comenzó con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, candidato del Partido Liberal, seguido las revueltas enmarcadas en el Bogotazo, como indica el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia (CNMH). Este hecho desencadenaría una violenta guerra entre los partidos Conservador y Liberal que llevaría a Colombia a experimentar una década de inestabilidad política y persecución contra intelectuales, artistas e investigadores, señala el CNMH.

A la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) le siguió el retorno desde el exilio de liberales y conservadores, y en este contexto se crearon en 1964 las dos guerrillas más importantes de Colombia: las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En el caso de las FARC, sus orígenes se encuentran en Tolima, una zona campesina que vio mucha violencia y el surgimiento de comunidades de autodefensa en aquellos años, como señalan Juan Guillermo Ferro Medina y Graciela Uribe Ramón en su libro “El Orden de la Guerra”.

Las FARC comenzaron a organizarse a partir de 1966 como un movimiento revolucionario dedicado a la guerra de guerrillas, con su propio estado mayor. La década de 1980 vio también el surgimiento de grupos paramilitares y bandas narcotraficantes, que se sumarían al conflicto ya existente entre guerrillas y estado. También las FARC, que se atrincheraron en grandes territorios, recurrieron en diferentes momentos de su historia al tráfico de drogas para financiarse, y fue designada como organización terrorista por Estados Unidos y luego la Unión Europea.

Tras un nuevo intento fallido de acordar la paz en 2002, durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, que llevó a la formación de la Zona de Distensión, en 2012 las autoridades colombianas y las FARC volvieron a reunirse para intentar poner fin al conflicto con un Acuerdo de Paz y su desmovilización. Durante cuatro años las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, lideradas por Rodrigo Londoño, alias “Timochenko”, avanzaron en La Habana, con Cuba y Noruega como garantes, hasta en 2016 finalmente firmaron el Acuerdo de Paz. De acuerdo con datos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, hasta 2020 se habían desmovilizado 13 394 miembros de las FARC, 10 293 hombres y 3101 mujeres según Germán Padinger, CNN 2022.

Pero no todos los combatientes de las FARC aceptaron el Acuerdo de Paz. Incluso desde su entrada en vigor en 2017, frentes de las FARC no aceptaron la desmovilización, que consistía en acudir a las zonas veredales, entregar las armas e iniciar el tránsito hacia la vida legal. Conocidos como disidentes, estas facciones no reciben ninguno de los beneficios del Acuerdo de Paz y siguen siendo considerados actores al margen de la ley. En 2019, los veteranos guerrilleros de las FARC alias Iván Márquez, Jesús Santrich, El Paisa y Romaña, aparecieron en un video anunciado que pasaban a la disidencia y que retomarían las armas.

Las disidencias de las FARC son identificadas por Colombia como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR). El Ecuador denomina a las disidencias de las FARC como Grupos Irregulares Armados (GIA), quienes constituyen una amenaza de acuerdo con su motivación, capacidad e intención que poseen. Los GIA se aprovechan de escenarios como la pobreza, desigualdad económica, marginación, violencia, crimen organizado, narcotráfico, etc.

Figura 2

De izq. a der.: Manuel Marulanda alias Tirofijo y Jorge Briseño alias Monojojy; Raúl Reyes muere en el ataque en Angostura el 01-MAR-08.; Walter Arisala alias Guacho, disidente de las FARC.



En la Figura 6 se observa a Manuel Marulanda, alias Tirofijo, y a Jorge Briseño, alias Monojojy, el primero cofundador de las FARC-EP, fueron una organización guerrillera insurgente y terrorista colombiana de extrema izquierda, basada en la ideología y los principios del marxismo-leninismo y del bolivarianismo. En el podemos ver a Raúl Reyes, también acusado de terrorismo, miembro del Secretariado, portavoz y asesor del Bloque Sur de las FARC, quien fue abatido junto a 4 estudiantes mexicanos y 18 guerrilleros, en el ataque a un campamento de las FARC en Angostura, dentro de territorio ecuatoriano en el 2008. En la parte derecha tenemos a Walter Patricio Arízala Vernaza, alias Guacho, quien fue un disidente de las FARC, líder del Frente Oliver Sinisterra. Guacho fue el criminal más perseguido y temido en la zona de frontera con Ecuador y responsable del asesinato de tres periodistas ecuatorianos y del envío de toneladas de coca por el océano Pacífico, murió en una operación combinada de Policía, Ejército y el CTI de la Fiscalía colombiana.

2.2 La Frontera Norte Ecuatoriana con Colombia

La frontera norte del Ecuador limita con Colombia y se extiende en un total de 586 km, siendo así la frontera más corta que posee el Ecuador. Se extiende entre la desembocadura del río Mataje en la bahía Ancón de Sardinas y la desembocadura del río Güepí en el río Putumayo. Las provincias que forman parte de la frontera son Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

La zona de frontera común entre Colombia y Ecuador presenta un complejo panorama de intereses, percepciones y retos a la seguridad, asumidos por cada país bajo diferentes prioridades y enfoques. Los actos de violencia relacionados con el crimen transnacional organizado están presentes en la región según Carrión-Mena, 2010.

Los operadores de cocaína colombianos, como el grupo criminal “La Constru” en Putumayo y el misterioso narcotraficante conocido como “El Contador” en Tumaco, hacen negocios en Colombia o en centros criminales ecuatorianos como Lago Agrio, cerca de la frontera con Putumayo, al igual que en Guayaquil. Estos negociantes de cocaína subcontratan el trabajo de abastecimiento y transporte de cocaína con los proveedores de servicios criminales.

Haciendo referencia a la Figura 7. Insight-crime-homicidios (2020) señala las dinámicas criminales y la situación delictiva a lo largo de las provincias Esmeraldas y Sucumbíos en la frontera norte, donde nos indica las rutas terrestres, fluviales y marítimas del ingreso y salida de la droga hacia nuestro país; adicional vemos las economías criminales existentes como la extorsión, el terrorismo, trata de personas, homicidios, secuestro, asesinatos, crimen organizado, convirtiéndose la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia en un problema cada vez más serio, tanto para la región fronteriza como para la nación.

Figura 3
Dinámicas criminales en Esmeraldas y Sucumbíos



Las FARC establecieron el control sobre la producción de cocaína en la región y comenzaron a abastecer a los traficantes del Cartel del Norte del Valle, quienes abrieron rutas de entrada y salida de Ecuador. Los mexicanos no tardaron en querer entrar en el juego, y el líder del Cartel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”, ordenó a sus hombres establecer sus propias redes en el país. El poner fin a la operación de la base naval estadounidense en Manta, decisión que creó un enorme punto ciego en las aguas y cielos de Ecuador, pronto generó el incremento de barcos y aviones cargados

de drogas. Actualmente, la mayor parte de la cocaína que se envía de Ecuador hacia el mercado estadounidense sale de las costas de Esmeraldas, Manabí y Santa Elena, pero la cocaína enviada a Europa, las principales rutas pasan por los puertos de Puerto Bolívar y, sobre todo, Guayaquil, centro del comercio internacional en el país como se indica en la Figura 9, donde el Ecuador es ya un refugio del crimen organizado y quizá el principal punto de despacho de la cocaína colombiana, después del propio Colombia, según analistas de Insight-crime.

Figura 5
Rutas internacionales de narcotráfico en Ecuador. Map InSight Crime 06 2019



Por otro lado, los cultivos ilícitos ubicados en la zona fronteriza de Colombia se han incrementado en los últimos años; de manera particular, se pueden mencionar los ubicados en los departamentos de Nariño y Putumayo. Esto es un factor importante para tomar en cuenta, porque ha generado la disputa entre grupos irregulares armados para el control del territorio en el que las FARC mantenían presencia.

La evolución del tráfico ilegal de drogas en Ecuador ha sido rápida. En 2019, el sitio especializado InSight-crime catalogó al país como la autopista del narco y calculó que el 37.5% de la droga que se producía en Colombia se traficaba a través del territorio ecuatoriano. Los grandes decomisos de droga dan cuenta de que Ecuador es un sitio de acopio. En 2021 según Agencia EFE S.A. se incautaron más de 201 toneladas de droga, la cifra más alta de la historia ecuatoriana. El último récord estaba en 128 toneladas en 2020, lo que indica el cada vez más importante papel que Ecuador desempeña para las bandas internacionales.

El crecimiento de esta industria delictiva no depende solo de la presencia de bandas criminales nacionales y de grupos armados que operan en la frontera con Colombia, hay, además, rastros de la participación de, al menos, dos carteles mexicanos, donde desde 2009 opera en Ecuador el Cartel de Sinaloa y que en los últimos años también se ha infiltrado el Cartel Jalisco Nueva Generación según InSight-crime, 2021. Telmo Castro, excapitán del Ejército ecuatoriano, fue el primer enlace del Cartel de Sinaloa en Ecuador. En 2018, durante el juicio a Joaquín “El Chapo” Guzmán, en Estados Unidos, la Fiscalía de ese país develó que esa relación surgió en 2008.

Otro rastro de los carteles mexicanos que sigue la Policía ecuatoriana son los decomisos. La droga incautada ha permitido a las autoridades determinar a los dueños de los cargamentos interceptados. Muchos de los paquetes contienen logos de estos grupos criminales. Ese es el caso del cargamento más grande que ha decomisado Ecuador. En agosto de 2021, en Guayaquil, se incautaron 9,5 toneladas de cocaína. Según la Policía Nacional del Ecuador, ese cargamento pertenecía al Cartel Jalisco Nueva Generación, lo que se logró verificar luego de rastrear a varios emisarios mexicanos que trabajaron en la movilización de la droga en pequeñas cantidades.

InSight-crime-homicidios, (2020) señala que se puede considerar que varios factores convirtieron al país es uno de los principales puertos de salida de droga mundiales:

- Tener frontera con el mayor productor de cocaína del mundo: Colombia.
- La dolarización de la economía en 2000, la moneda del mayor mercado de cocaína.
- La masiva fumigación aérea de cultivos de coca en Colombia forzó a la guerrilla de las FARC y a los cultivadores de coca hacia la frontera con Ecuador.

- Las elecciones de 2006.
- La salida de la base naval estadounidense de Manta.
- Las fuerzas de seguridad y las unidades de inteligencia abandonaron la lucha contra el crimen organizado.

También es importante considerar que la crisis carcelaria que vive Ecuador se conoce que nace de la relación del Cartel de Sinaloa con la banda de Los Choneros, quienes transportaban cocaína del grupo mexicano desde la frontera colombiana hasta Guayaquil y otras ciudades portuarias. También es muy probable que Jalisco Nueva Generación hiciera alianzas con los rivales de Los Choneros y los proveyera de armas para luchar por el control de las mejores rutas del narcotráfico en Ecuador. Sin embargo, el verdadero nivel de participación de los principales carteles mexicanos en la violencia en Ecuador es difícil de comprobar, al igual que en gran parte de la región.

2.3 Las Acciones del Estado Ecuatoriano y las Fuerzas Armadas en la Frontera Norte Ecuatoriana

Marco Gonzalo Salinas (2019) señala que a inicios del 2018 se produjo un deterioro de la seguridad en la frontera norte del país, acciones que ocasionaron hechos violentos, especialmente en la provincia de Esmeraldas, desde inicio del año, de acuerdo con el siguiente orden:

- El 27 de enero del 2018 se presenta la primera acción violenta que tuvo lugar contra la infraestructura y el personal policial en el cantón “San Lorenzo”, afectando las viviendas de la población civil.
- El día 17 de febrero del 2018, las Fuerzas Armadas del Ecuador, durante sus tareas de vigilancia y protección de fronteras en territorio ecuatoriano en el sector “El Pan”, cantón “San Lorenzo”, fueron atacadas desde el territorio colombiano con morteros artesanales y armas de corto alcance. Como resultado hubo dos soldados ecuatorianos heridos.
- El 20 de marzo de 2018 mueren cuatro militares y diecisiete voluntarios (tropa) resultan heridos, producto de la explosión de una bomba cacera en la vía a Mataje.
- El 26 de marzo de 2018, una explosión en la ruta San Lorenzo a Mataje destruyó el parabrisas de un tanquero de agua de la Infantería de Marina.
- El 27 de marzo de 2018, se conoce sobre el secuestro de tres periodistas ecuatorianos corresponsales del diario El Comercio, en el sector de Mataje, presuntamente al mando de alias Guacho.
- El 13 de abril de 2018, el Gobierno Nacional da a conocer a la opinión pública el asesinato de los periodistas del diario El Comercio secuestrados.
- El 17 abril de 2018, las autoridades de Gobierno informan oficialmente el secuestro de una pareja de ciudadanos ecuatorianos en Puerto Rico, Colombia, quienes luego fueron encontrados sin vida en zona fronteriza.

- Finalmente, el martes 1 de mayo de 2018, una patrulla militar en el recinto de “Corriente Larga” de la parroquia fronteriza de Mataje fue atacada con artefactos tipo mortero desde territorio colombiano.

Con lo anterior descrito, el escenario se vuelve tenso en diferentes sectores fronterizos y el Estado, con el asesoramiento de los componentes de la Política de Defensa y Seguridad, resuelve reestructurar el Consejo de Seguridad Pública del Estado, elaborando una Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte. Como resultado de esta política se generan planes, programas y proyectos para solucionar la guerra de cuarta generación en la frontera norte ecuatoriana.

Además, el Estado ecuatoriano ha adoptado medidas de orden legal y técnico para fortalecer la seguridad fronteriza con Colombia, tales como:

1. Emite el Decreto Ejecutivo n.o 296 del 27 de enero del 2018 donde el presidente de la República establece el Estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

2. Se crea el Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza, mediante Decreto Ejecutivo n.o 348 del 28 de marzo de 2018, responsable de la coordinación y articulación de las políticas, procedimientos y acciones en el ámbito de la seguridad integral en la frontera norte.

3. El 27 de abril, mediante Decreto Ejecutivo n.o 381 se renueva el Estado de Excepción en el cantón de San Lorenzo y Eloy Alfaro, por 60 días.

4. El 04 de mayo del 2018 la Asamblea Nacional aprueba la Ley de Desarrollo Fronterizo para la creación de zonas especiales para el fomento del desarrollo de la zona de frontera.

5. El 04 de mayo 2018, mediante Decreto Ejecutivo n.o 387 se designa al Ministro de Defensa Nacional como articulador del Consejo Sectorial de Seguridad.

6. En junio 2018, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dispone la implementación de la Fuerza de Tarea Conjunta “Esmeraldas”, comandada por un General de Brigada que actuará bajo responsabilidad del Ejército y tendrá la misión de garantizar la soberanía e integridad territorial, mediante el control efectivo y la articulación de planes militares en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro, con especial énfasis en las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena, pertenecientes a la provincia de Esmeraldas. Esto, según el plan de operaciones para la seguridad y defensa de la frontera norte. La Fuerza de Tarea Conjunta “Esmeraldas” realizó un trabajo entre los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, para la intervención coordinada y complementaria en la frontera norte, mediante operaciones antidelinuenciales las 24 horas del día, por medio de controles preventivos fijos, móviles y patrullaje constante en sectores estratégicos, planificados de acuerdo con informes de inteligencia con la finalidad de combatir el delito y garantizar la seguridad y el bienestar de la ciudadanía.

Conclusiones

La guerra de cuarta generación o guerra asimétrica es un término usado por analistas militares donde no hay frentes de batalla, la guerra se desarrolla en escenarios combinados, sin líneas visibles de combate, los soldados no usan uniforme, dificultando la identificación del enemigo y la discriminación entre un blanco militar y civil, solucionado con el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías y estrategias asimétricas, que surgirán de las propias capacidades consecuentes con el carácter moral y posición de liderazgo global del Estado.

El conflicto interno armado en Colombia tienen los elementos de la guerra de cuarta generación por poseer características de asimetría, que se adjudican al actor fuera de la ley en una guerra que son, entre otros: la estructura obedece a un mando central complementada por unidades operativas descentralizadas y autónomas; opera por fuera de los límites del DIH y el orden civil; busca poner en duda la seguridad del Estado; se hace parte del conflicto a la población civil; las acciones buscan tener la máxima repercusión mediática; uso de la tecnología para atacar por este medio y suelen tener una duración prolongada.

En la frontera norte se han incrementado las rutas terrestres y fluviales del ingreso de la droga hacia nuestro país, incrementando la violencia, la extorsión, el terrorismo, trata de personas, homicidios, secuestro, asesinatos, crimen organizado, convirtiéndose en un problema cada vez más serio, tanto para la propia región fronteriza como para la nación.

El Estado ha adoptado medidas de orden técnico para fortalecer la seguridad fronteriza; asimismo la movilización Fuerzas Armadas, a fin de coordinar esfuerzos que permitan restablecer el orden y la seguridad ciudadana, complementado con nuevas políticas de Seguridad y de Desarrollo Fronterizo en las zonas críticas como Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

Surge un reto para Fuerzas Armadas que es la de transformar la doctrina, para adecuar y flexibilizar lo suficiente su estructura, de manera que tenga la capacidad de responder en su momento o incluso simultáneamente a escenarios asimétricos; así como también analizar el marco jurídico, ya que en el accionar de Fuerzas Armadas se encuentra con obstáculos de carácter legal, para el empleo de las armas, considerando el escenario actual y el contexto de la guerra de cuarta generación.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). No Title No Title No Title. *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 2013–2015.
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2015). Las generaciones de guerras: guerras de primera generación. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1–14. <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2015/DIEEEA54-2015.html>
- Ben, M. S. (2021). Does Democracy have a future in the 2020 multi-crisis ? 67, 23–42.
- bReen, M., & GeltZeR, J. A. (2012). Estratégias Assimétricas como a opção dos mais fortes. *Military Review*, 51-62.
- Brodie, B. *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica, México 1978., p. 341
- Carrión-Mena, F. (2010). Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*. <https://books.google.es/s?id=1rIBBXQhmCwC&printsec=frontcover&dq=termodinamica&hl=es&sa=X&ei=yCsoVeW1F8GLNvySgqAH&ved=0CCEQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false>
- Charles, P. (2008). Elimination catalytique du fer et du manganèse pour la production d'eau potable. Etude financée par l'Agence de l'Eau Seine Normandie, *Rapport Final SUEZ Environnement*, Octobre.
- Chomsky, N., Cortés, BM y Becerra, CM (2000). PlanColombia. *Innovar*, (16), 9-26.
- Defensa, M. d. (2018). Política de la Defensa del Ecuador. *Libro Blanco*. Quito.
- Fernández-Montesinos, F. A. (2015). Las generaciones de guerras. *Guerras de primera generación* (I). Pre-bie3, (6), 3.
- Fernández, A. (25 noviembre de 2015) Las generaciones de guerras (I) www.ieee.es Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- González Martín, A. (2008). Evolución del pensamiento estratégico. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia. *X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas*, septiembre.
- Herráez, P. S. (2007). Guerras de cuarta generación. La solución: ¿tecnología? *iEjército: de tierra español*, (799), 18-24.
- Iribarne, M. F. (1962). Guerra y conflicto social. *Uguina-Melendez Valdes*. ISO 690
- Lind, W. (1989). El rostro cambiante de la guerra: hacia la cuarta generación. sd.
- Ministerio de Defensa Nacional. (junio de 2018). Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte. Quito, Ecuador
- Palanca, J. (2022). *La Paz de Westfalia - El fin de la Guerra de los Treinta Años*. <https://www.lacrisisdelahistoria.com/paz-de-westfalia/>
- Pintado Rodríguez, C. (2014). De la guerra (asimétrica). Documento Opinión del *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-15.
- Toffler, Alvin y Heidi. *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p 251.
- Verstryngge, J. (2005). Book Review: La guerra periférica y el Islam revolucionario. Orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, III (1), 210-214.
- Von Clausewitz, K. (2016). *De la guerra*. Greenbooks editore.



LAS AMENAZAS MULTIDIMENSIONALES EN UN MUNDO GLOBALIZADO: EL CASO ECUATORIANO

Mayo. de I Stalin Marcelo Barriga Carrera ¹

Resumen

El objetivo central de este estudio es analizar las amenazas multidimensionales, las amenazas híbridas y las amenazas persistentes avanzadas. El estudio hace referencia a su proliferación como consecuencia de la globalización, convirtiendo a Latinoamérica en la región más violenta. Se realiza una recopilación de respuestas ante estas amenazas y por último se estudia de manera específica el caso de Ecuador, demostrando su presencia en el sector político, social y económico del país.

Palabras clave: Amenazas híbridas, multidimensionalidad, cibernética, ciberespacio, seguridad.

Abstract

The central objective of this study was to analyze multidimensional threats, hybrid threats and advanced persistent threats. The study refers to its proliferation as a result of globalization, making Latin America the most violent region. A compilation of responses to these threats is made and finally the case of Ecuador is specifically studied, demonstrating its presence in the political, social and economic sector of the country.

Keywords: Hybrid threats, multidimensionality, cybernetics, cyberspace, security

¹ Academia de Guerra del Ejército
stalingradombc@gmail.com

Introducción

En este trabajo desarrolla el tema de las amenazas multidimensionales, las amenazas híbridas y las Amenazas Persistentes Avanzadas (APT). Estas amenazas se expanden sin limitaciones, llegando al quinto dominio identificado en el espacio. Se han reconocido al narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la delincuencia como las amenazas de mayor impacto.

Por otro lado, se amplía su margen de afectación a cinco dimensiones: aire, tierra, mar, espacio y ciberespacio, generando una transformación de las amenazas tradicionales e incluyendo a la cibernética en su dominio, entrando en el contexto las (APT), que sin ser nuevas, han tomado un giro preponderante en los ciberataques y ciberespionajes a nivel mundial.

El análisis realizado demuestra la hipótesis sobre la generalización de las amenazas multidimensionales en Latinoamérica debido a la globalización que ha eclipsado las fronteras para otorgarse el calificativo de amenazas transcontinentales. Esta hipótesis se acopla a otra al confirmar las graves consecuencias económicas, sociales y políticas que estas están trascendiendo en el hemisferio occidental, no solo es un problema de seguridad sino también de gobernabilidad y de afectación a la democracia.

Bajo este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo describir el alcance que cada país de la región le ha dado al término “amenazas multidimensionales”, realizando un análisis de los Libros de Defensa Nacional de los países de la región latinoamericana. Se hizo un estudio teórico del significado de amenazas híbrida con el fin de relacionar su multidimensionalidad, para finalmente proceder con la investigación de las Amenazas Persistentes Avanzadas, esto permitió comprobar la hipótesis que confirma la relación existente entre los tres tipos de amenazas que afectan a la seguridad nacional.

Para esta investigación se trabajó con una orientación analítico-descriptivo-deductivo, al revisar los Libros Blancos de los países de la región, además se analizaron revistas relacionadas al tema y documentos emitidos por instituciones encargadas de atender la problemática de las amenazas híbridas. El cuerpo del trabajo está dividido en tres partes. La primera describe las amenazas multidimensionales. La segunda detalla la respuesta a las amenazas multidimensionales. Por último, en la tercera parte se hace un análisis de las amenazas multidimensionales en Ecuador.

I. AMENAZA MULTIDIMENSIONALES

Direccionando este concepto a la región latinoamericana, se enuncia en primera instancia el caso de Argentina, en cuyo Libro Blanco de Defensa de 2010 no se conceptualiza de manera explícita a la amenaza multidimensional, más bien; las declaran como nuevas

clasificándolas en terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva y concesionales y de tecnología militar, el tráfico de armas, el medioambiente y la competencia por los recursos no renovables, es decir, amenazas son todas aquellas que afecten a la integridad de los Estados, a las instituciones y personas por el aumento de la permeabilidad de las fronteras, calificándoles como “fenómenos de comprensión multidimensional que afecta a la problemática de la seguridad” (Ministerio de Defensa - Argentina, 2010, pág. 21).

En la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil publicada en 2008, las Fuerzas Armadas no identifican amenazas militares concretas, es su deber estar preparados para la defensa y desempeñar, multiplicidad de misiones en diversas áreas y escenarios. Sin embargo, en el Libro de Defensa Nacional de 2012 señala a las amenazas multidimensionales como un peligro para su seguridad, focalizándolas en el tráfico de armas, narcotráfico, piratería y crimen organizado (Ministerio de Defensa - Brasil, 2012).

Por su parte Chile, en el Libro de la Defensa Nacional de Chile del 2017 manifiesta que “América encara un conjunto multidimensional de riesgos y amenazas, y están presentes una pluralidad de actores estatales y no estatales (...)” (Ministerio de Defensa Nacional - Chile, 2017, pág. 87), al igual que los otros países de la región, Chile identifica al narcotráfico, a la trata de personas y al tráfico de armas, aunque con una intensidad y tratamiento disímil en cada región y Estado. Otro punto fundamental es la globalización, con sus complementos reconocidos en la generalización de las amenazas multidimensionales causadas por la pobreza multidimensional y la corrupción.

Declara a la seguridad humana como principal enfoque de los tres pilares del Sistema de Naciones Unidas cuyo objetivo es proteger a las personas de las amenazas multidimensionales basando sus procesos en la fortaleza y aspiraciones del ser humano a una vida más digna.

En este documento chileno se refina el concepto de multidimensional y se establece que este enfoque “incorpora nuevas dimensiones al análisis de los ámbitos en que el Estado extiende su jurisdicción (...)” (Ministerio de Defensa Nacional - Chile, 2017, pág. 34). Se circunscribe el espacio ultraterrestre relacionado con la dimensión del ciberespacio, donde se generan múltiples formas ilegítimas e ilegales; las zonas fronterizas y las zonas aisladas y extremas son claves para la proliferación de estas amenazas y donde la defensa debe actuar; y, el tercer lugar es el Mar Territorial. La característica multidimensional de las amenazas se encauza a todo el territorio nacional y la visión integral de todas las dimensiones que pueden ser afectadas.

Chile, realiza en un capítulo específico al tema del enfoque multidimensional, al mismo tiempo aclara que, al aceptar el concepto explícito de Naciones Unidas

sobre las amenazas les conjetura con una “perspectiva integrada, multidimensional y amplia, esto no solo contribuye a mitigar el impacto de dichas amenazas, sino que también reduce el riesgo de que se conviertan en crisis de mayor alcance y más difícil solución” (Ministerio de Defensa Nacional - Chile , 2017, pág. 101).

Colombia editó en 2003 la Política de Defensa y Seguridad Democrática catalogando a las amenazas como “un riesgo inmediato para la nación, instituciones democráticas y la vida de los colombianos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, pág. 24) enumerando a los siguientes fenómenos: “corrupción, terrorismo, negocio de drogas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión y el homicidio. También destaca la presencia de amenazas de tipo transnacional, siendo estas la existencia de organizaciones armadas ilegales, el contrabando y el narcotráfico” (Ojeda, 2013, pág. 38).

Para Perú, la multidimensionalidad de la seguridad se fusiona en el espacio sudamericano con temas tan diversos como: “la pobreza, el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, la delincuencia internacional y otros” (Ojeda, 2013). Estos son factores que pueden debilitar la estructura social y que ahora se están convirtiendo en la principal y más activa “nueva amenaza” para el Estado y la sociedad. El terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado de carácter transnacional, cuyos modos de operación escapan al control del Estado-nación. (Ministerio de Defensa -Perú, 2006)

En la Política de Defensa Nacional, Libro Blanco editado por el Ministerio de Defensa de Ecuador en 2018, menciona a la Declaración sobre Seguridad en las Américas de octubre de 2003 donde explica que: “la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 46).

1.1 Amenazas Híbridas

Las amenazas híbridas se caracterizan por el resultado de una cierta combinación de al menos dos amenazas diferentes, que pueden surgir de forma independiente o de al menos una amenaza y fenómeno de la misma categoría (Bartolomé, 2019). Combinan operaciones militares y no militares; actividades convencionales y no convencionales que pueden ser manejadas en concierto por actores estatales o no estatales para lograr objetivos políticos específicos.

Conforme a la proyección de la multidimensionalidad se incluyen las amenazas híbridas encajadas con la particularidad de “ciber”, que etimológicamente indica “redes informáticas”, que se desarrollan en el ciberespacio, aprovechado especialmente por los actores no estatales. Su proliferación ha ido acorde

al desarrollo tecnológico, la competencia geopolítica o la polarización social, son muy disruptivas, están directamente relacionadas con los conflictos armados, el terrorismo, los ciberataques y el espionaje.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (2019) considera que las campañas híbridas son multidimensionales e incorporan medidas coercitivas y subversivas, manejando herramientas y tácticas tanto convencionales como no convencionales. Están delineadas para ser difíciles de divisar o definir su estrategia, sobre todo apuntan a vulnerabilidades críticas y buscan causar desorden para dificultar la toma de decisiones rápida y efectiva, llegando a desestabilizar gobiernos.

Haciendo un análisis del concepto, se desglosan cuatro pilares: “los actores (y sus objetivos estratégicos), las herramientas aplicadas por los actores, los dominios que son su objetivo y las fases o actividades que cumplen los actores para completar el panorama de las amenazas híbridas” (Comisión Europea, 2021, pág. 11).

Un actor (estatal o no estatal), que tiene objetivos pero capacidad limitada o posibilidades limitadas para alcanzarlos, puede aplicar una variedad de herramientas a una serie de dominios para realizar un determinado tipo de actividad, con el fin de lograr una serie de objetivos y afectar al objetivo primordial y de su único interés (Comisión Europea, 2021).

El Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas identifica trece dominios objetivos de las amenazas híbridas: Infraestructura, Cibernético, Espacio, Economía, Militar y Defensa, Cultural, Social y la sociedad, Administración Pública, Legal, Inteligencia, Diplomacia, Política e Información.

Las amenazas híbridas pueden variar desde ataques cibernéticos a sistemas de información críticos, pasando por la interrupción de servicios críticos como el suministro de energía o los servicios financieros, hasta el socavamiento de la confianza pública en las instituciones gubernamentales o la profundización de las divisiones sociales (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019).

La cibernética es uno de los dominios en los que ocurren las amenazas híbridas, y el ciberespacio es un habilitador tanto de las operaciones cibernéticas como de las operaciones de información habilitadas por la cibernética. El Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas (2021) identifica tres tendencias actuales de amenazas híbridas en el dominio cibernético: “un aumento en el uso disruptivo de la inteligencia artificial; la expansión del papel del ciber en tiempos de crisis; y el crecimiento de las dependencias entre la política y la tecnología” (pág. 8). Estas tendencias son reconocidas desde el punto de vista de los desarrollos tecnológicos relevantes.

La primera tendencia citada como la inteligencia artificial (IA), identificada como la propensión tecnológica que afecta directamente al dominio cibernético, se vuelve más disruptiva por la accesibilidad

que ofrece, ya sea por la apertura del aprendizaje automático, así como por la cantidad de aplicaciones para solucionar todo tipo de problema, aumentado la productividad y la calidad del desempeño y mejorando la toma de decisiones. Sin embargo, la IA presenta su lado oscuro, con la actuación de irruptores disruptivos, cuyo objetivo es hacer daño, sacar ventajas económicas, espionaje, sabotaje o simplemente infligir daño.

Mientras más avanza la IA, la peligrosidad es mayor, la piratería informática automatizada envenena los datos, centrándose en las infraestructuras críticas de una nación. Se pone en riesgo, centrales eléctricas, sistemas de comunicación, transporte y logística, atención médica y la distribución de agua. El impacto es inmediato a la cotidianidad, a la seguridad social y a la economía.

“La IA habilitará mecanismos de guerra donde el “campo de batalla” se considera global. Simultáneamente, el factor humano en las operaciones disminuirá, lo que dará como resultado menos errores humanos, pero también potencialmente menos decisiones basadas en consideraciones morales” (Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, 2021, pág. 10).

La IA microfocaliza el “segmento de influencia hiperpersonalizado” (HPIT por su siglas en inglés Hiper-personalized influence targeting) para alcanzar objetivos político, militares y geopolíticos. El ejemplo reciente de IA con un HPIT es el caso de las fuerzas rusas en Ucrania, realizando una combinación de equipos de guerra electrónica, drones comerciales, torres móviles falsas, combinaron las operaciones para sembrar desconfianza y daño psicológico en la población. La recolección de big data, otra herramienta de la IA que admite recolectar datos también permite diseñar y realizar HPTI a gran escala. China es un experto en recopilar datos de infraestructuras de los países occidentales, despliegues militares, opinión pública, así como información de personajes militares, políticos y comerciales influyentes en el mundo.

En la segunda tendencia se enuncia la cibernética en tiempos de crisis, no es difícil imaginar que apoyándose en cualquier crisis ya sea mundial o focalizada, el cibercrimen quiera aprovecharse con la falsa información, estos actores hostiles activan todos sus recursos y microfocalizan el segmento al que maliciosamente atacarán, o mejor dicho se aprovecharán de la situación para conseguir sus réditos.

Es fácil presentar este caso. La pandemia de COVID-19 aumentó cinco veces la posibilidad de ataques cibernéticos a hospitales y centros de investigación, cibersaboteando para extorsionar a través del robo de información. La gran mayoría de los países de la UE y EE.UU fueron el centro de ataque, la misma línea de competencia que involucró a las grandes farmacéuticas por crear la mejor vacuna, les volvió vulnerables para ser un segmento microfocalizado.

El crecimiento de las dependencias entre política y tecnología, es la tercera tendencia. Está demuestra el

distanciamiento entre tecnología y política. Mientras que la primera está en una constante innovación, la segunda exige una reducción al ritmo vertiginoso que avanza la tecnología ajustándose primero a las políticas de manera disciplinada. La tecnología 5G implementada por la empresa China Huawei, ha causado la controversia si se puede adquirir esta tecnología y generalizarle, o sería una puerta de entrada para poner en riesgo la seguridad nacional del Estado.

El desarrollo de las tendencias actuales de amenazas híbridas en el dominio cibernético demuestran que la actividad en el dominio de la red por sí sola no constituye una amenaza híbrida, pero se cristaliza en una amenaza cuando un actor utiliza paralelamente varias herramientas y vulnerabilidades en otros dominios para lograr los mismos objetivos. La mayoría de las actividades de amenazas híbridas incluyen elementos de operaciones de seguridad cibernética y de la información.

Se presentan condiciones profundas que aumentan la importancia del dominio de la red para las amenazas híbridas. Primero, los Estados se desarrollaron sobre la base del rápido avance de la tecnología. Si bien esto ha beneficiado a los países en muchos niveles, también los ha hecho vulnerables a las amenazas en el ciberespacio. En segundo lugar, se ha desarrollado la capacidad de los estados y los delincuentes para operar en el ciberespacio; algunos son muy avanzados, mientras que otros son en su mayoría persistentes. Sin embargo, el número de ciberataques exitosos ha aumentado. En tercer lugar, el ciberespacio es el principal catalizador para la difusión de información a nivel mundial, por tal motivo este se vuelve endeble para las acciones del cibercrimen (Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, 2021).

El concepto de amenazas híbridas, sin embargo, es el único que plantea el tema de las vulnerabilidades sistémicas de los sistemas democráticos como objetivos particulares y aboga claramente por un enfoque integral con cooperación civil-militar desde el principio.

Vale la pena señalar que la mayoría de los conflictos políticos y militares ahora tienen una dimensión cibernética. Esto enfatiza la creciente importancia del dominio cibernético para las amenazas híbridas no convencionales, ya que es particularmente empoderador para los Estados que no tienen la capacidad militar de las potencias más grandes.

De manera ilustrativa se cita el concepto chino de “Tres Guerras”, para simbolizar la forma de pensar china, cuando se trata de la actividad que se ubica en el panorama de las amenazas híbridas en la literatura occidental. “El concepto se compone de Guerra Psicológica, Guerra de Opinión Pública y Guerra Legal, y se hizo oficial por primera vez en las revisiones de las Regulaciones de Trabajo Político del Ejército Popular de Liberación en 2003” (Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, 2021, pág. 21).

Las amenazas híbridas proyectan beneficiarse de las “vulnerabilidades de un país y suelen socavar los valores democráticos y las libertades fundamentales” (Comisión Europea, 2016, pág. 3). Lo dicho es muy acertado sobre todo en los países de latinoamericanos, donde el concepto de este tipo de amenaza se hace más palpable y de fácil conjugación entre los diferentes dominios y dimensiones que actúan constituyéndose en un asunto de defensa y seguridad nacional y de mantenimiento del orden público.

El surgimiento de amenazas híbridas presagia un desarrollo peligroso en las capacidades de lo que se denominó fuerza “guerrillera” en conflictos pasados. Pueden combinar fuerzas militares convencionales basadas en el Estado (armas sofisticadas, comando y control y tácticas de armas combinadas) con atributos generalmente asociados con organizaciones insurgentes y criminales.

Las amenazas híbridas se caracterizan por la combinación de fuerzas regulares e irregulares. Las fuerzas regulares se rigen por el derecho internacional, la tradición y las costumbres militares. Las fuerzas irregulares no están reguladas y, como resultado, actúan sin restricciones de violencia ni objetivos para la violencia. La capacidad de combinar y hacer la transición entre fuerzas y operaciones regulares e irregulares para capitalizar las vulnerabilidades percibidas hace que las amenazas híbridas sean particularmente efectivas (Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, 2021).

Por lo expresado es responsabilidad de cada Estado identificar estos puntos frágiles que también pueden mezclarse con redes transfronterizas, cambiando su estructura a niveles transcontinentales. Estos cambios son las características fundamentales de prevalencia lo que le hace a una amenaza híbrida difícil de contrarrestar.

1.2 Amenazas Persistentes Avanzadas

En el desarrollo de las amenazas híbridas, se pudo comprobar que dado el avance tecnológico mundial, estas amenazas se aprovechan de la vulnerabilidad de los países sobre todo en el ciberespacio, dando origen a las Amenazas Persistentes Avanzadas o APT por sus siglas en inglés, pudiendo estas estar presente por largos años sin ser identificadas. Las APT se asocian entre sí y forman grupos para una mayor eficiencia en el ataque.

Están conceptualizadas como:

Un ciberataque sofisticado que suele lanzar los Estados o ciberdelincuentes avanzados, que obtienen acceso no autorizado a sistemas/redes informáticos y permanecen sin ser detectados durante un período prolongado. Estos grupos de amenazas cuyos ataques no se conciben de forma espontánea. Más bien, se planifican deliberadamente durante períodos de tiempo prolongados con objetivos específicos y consecuencias destructivas (Thales group, 2018).

Estos ataques están dirigidos a instituciones y organizaciones concretas “persiguiendo obtener acceso a largo plazo a una red, filtrando información y propagando el ataque a otros sistemas” (García, 2021). Los principales sectores de interés son: gubernamentales, defensa, infraestructuras críticas, industria armamentística, salud, centros de investigación, energía, telecomunicaciones, financieros, comercio internacional.

Se han podido detectar ataques al Parlamento noruego, a la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSA), contra objetivos militares, gubernamentales y diplomáticos en Ucrania, a la Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad (CISSA) de EE.UU, Parlamento Finlandés, Parlamento Alemán entre otros.

El ciberdelincuente cuenta con una alta efectividad de sus técnicas de intrusión y de los tipos de ransomware utilizados que han superado las maneras de detección para ser contrarrestados, ni por las altas entidades de países desarrollados como EE.UU, no se ha librado del ataque de los grupos APT. Las acciones primordiales de los grupos APT en el ámbito militar son el ciberespionaje y el ciberataque. Con el fin de extorsionar los ataques provocados por actores estatales y no estatales son disruptivos, aplicando la extorsión a través de la publicación de información confidencial.

Otro accionar de estos grupos APT son la proliferación de noticias falsas y amenazas emergentes recurrentes, la información no contrastada, las advertencias mal interpretadas y las teorías de la conspiración generan confusión en la población facilitando el éxito del ciberataque.

Esta temática se pudo apreciar en los acontecimientos de octubre de 2019, mientras las FF.AA. trataban de mantener el control de la situación, los grupos sociales intervinientes transmitían información falsa que perjudicaba el accionar del Ejército.

El ciberespacio como entorno por ser asimétrico es un dominio infinito con puntos inflexibles, con cantidades de actores y amenazas de igual particularidad, con semejanza también al concepto híbrido. Por una parte están los cibercriminales cuyo objetivo es básicamente económico, pero también están los políticos quienes la desestabilización del gobierno es su objetivo, en este grupo se encuentran los ya nombrados ciberespionaje y ciberterrorismo con miras a la ciberguerra ocupando un terreno oscuro y con grupos de poder atrás de sus acciones.

Es conveniente referirse al cibercrimen, al ciberterrorismo y a la actividad de los grupos APT que comparten como característica, la inclusión dentro de su inventario de blancos están las infraestructuras críticas, ya mencionadas en párrafos anteriores. La eficacia de estos grupos en 2020 se lleva a pensar por los expertos que los ataques ya no son simples ransomware, sino grupos grandes de APT cada vez más sofisticados con técnicas de hackeo continuas, clandestinas, a través de

múltiples vectores, para acceder a un sistema, dañarlo y permanecer ahí durante un tiempo prolongado.

Para identificar el grupo de APT las empresas de ciberinteligencia les añaden un número o una identificación especial de acuerdo a lo que atañe su tipificación, así por ejemplo:

APT37 - Sospecha atribución: Corea del Norte. Su principal objetivo es Corea del Sur, Japón, Vietnam, Oriente Medio (Securityhacklabs, 2018).

El APT35 - Sospecha de atribución: Irán. Su objetivo, múltiples industrias de EE.UU., Arabia Saudita y Corea del Sur, Europa. Direccionado a personal militar, diplomático, gubernamental (Securityhacklabs, 2018).

En este punto se puede confirmar la intervención de los servicios de inteligencia de los países para actuar directamente o con la participación de organizaciones criminales que manejan los grupos APT.

Latinoamérica no se ha visto libre de estos grupos, se enuncia los casos de mayor afectación como el de México, atribuido el grupo de malkare Leetmx que afectó a México, Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Estados Unidos, se centró en el robo de información y espionaje.

En Brasil se descubrió un grupo de APT denominado Poseidón que venía actuando desde 2001, su objetivo estaba encaminado al sector privado y su característica era incluir el uso de conexiones por satélite secuestradas (Sec2crimen, 2021)

Es importante señalar que Colombia ha hecho grandes avances en el desarrollo de mecanismos que permitan ejercer una labor eficiente de ciberseguridad y ciberdefensa frente a cualquier amenaza o incidente informático, pero el avance del entorno digital, sobre todo desde el 2019 con la proliferación de la pandemia de COVID 19 y el surgimiento de equipos y dispositivos para la interconexión existe inestabilidad y riesgos inherentes de seguridad digital que son difíciles de combatir, pudiendo resultar la culminación de amenazas y ataques cibernéticos.

Se concreta afirmando que la tecnología ha dado muchos giros en todas las dimensiones y dominios en los que una amenaza pueda actuar y la interoperabilidad de la población aporta con mayor acceso a que estas amenazas ya no sean solo en el campo de batalla sino en cada uno de los dispositivos que se instala, volviéndose una batalla general difícil de intervenir.

Los conceptos descritos pueden dar una sola denominación y decir que las amenazas persistentes avanzadas son las amenazas híbridas del ciberespacio, es decir una ciberamenaza híbrida. La conjunción de los conceptos se direccionan al ciberespacio para aplicar en su denominación el prefijo “ciber”.

Con estos antecedentes, el concepto de seguridad deberá llegar a cubrir estas amenazas asumiendo también el rol de multidimensional. En décadas anteriores al avance tecnológico, la seguridad se limitaba a las acciones militares, cumpliendo con enfrentamientos entre Estados. En la actualidad la seguridad no solo

se ha expandido a aspectos que no son estrictamente militares, sino que el concepto va hacia la supervivencia plena del individuo dentro de un habitat seguro. En este concepto el Estado debería ser el promotor de esta seguridad, pero también se escapa de sus manos dado el nivel de facilidades para la estructura de una amenaza.

Si se recapitula el concepto de amenaza híbrida, esta es la conjunción de dos o más amenazas, y si se traslada al ciberespacio, está se vuelve incontrolable. Se podría decir que para la seguridad también es necesario una hibridación, una mezcla de estrategias integrales, multidimensionales y cibernéticas.

Esperar de una seguridad total, llámese como se llame, sea esta integral, multidimensional o híbrida es imposible aludiéndose a la especificación de total. Este concepto viene cambiando de manera paulatina a las amenazas que el ser humano enfrenta y a la necesidad de adaptación a un entorno seguro.

II. RESPUESTA A LAS AMENAZAS MULTIDIMENSIONALES

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 ocurridos en Estados Unidos, dejaron huellas que marcaron la seguridad mundial, consecuentemente la Organización de Estados Americanos convocó a una Conferencia Especial sobre Seguridad. Gracias a la colaboración de México se realizó el 27 y 28 de octubre de 2003, contando con la participación de 31 delegaciones, encabezada por 18 ministros, 19 delegaciones de países Observadores Permanentes, 24 organismos internacionales y representantes 17 de organizaciones de la sociedad civil (Organización de los Estados Americanos, 2003)

Dados los acontecimientos del 11/9, se establece un alcance multidimensional a las amenazas, explicando que “el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (Organización de los Estados Americanos, 2003, pág. 33).

En la Conferencia, se enuncian las amenazas que están en esta dirección: el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros, y se concluye afirmando que “estas amenazas constituyen nuevas y complejas amenazas que rebasan las fronteras nacionales, por lo que requieren de la cooperación de todos para enfrentarlas exitosamente” (Organización de los Estados Americanos, 2003, pág. 13).

Paralelo a esta Conferencia, la Unión Europea realiza una evaluación conjunta de las amenazas que atentan a su seguridad para establecer una Estrategia Europea de Seguridad (EES) adoptada desde diciembre de 2003. Este documento concibe una UE especialmente preparada para responder a situaciones con presencia de amenazas multidimensionales (Consejo de la Unión Europea, 2009).

En este documento, se manifiesta que la propagación de todo tipo de amenazas es consecuencia de “vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en las fronteras europeas, plantean problemas para la región” (Consejo de la Unión Europea, 2009, pág. 35).

Una solución expuesta en la EES recae en los “gobiernos soberanos, responsables de las consecuencias de su actuación y el compromiso compartido de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad” (Consejo de la Unión Europea, 2009, pág. 8).

Un ejemplo perentorio de mencionar comprende los esfuerzos de Estonia desde 2007 para que se incluya a la ciberseguridad en la agenda de las organizaciones internacionales y regionales: UE, OTAN, ONU, OSCE, entre otros. El tema parte cuando el pequeño país báltico, fue víctima de los primeros ciberataques rusos, con características híbridas, alcanzó a bancos, medios de comunicación, organismos gubernamentales y las redes informáticas colapsaron con mensajes basura e información falsa. El direccionamiento de los IP se ubicaba en Rusia, aunque no se comprobó eficazmente, informantes internacionales sugieren que las pruebas confirman que el ataque se originó en el Kremlin y grupos criminales se aprovecharon de la situación para sumarse al ataque contra Estonia (McGuinness, 2017).

A consecuencia de estos ataques, el país incorporó a su política de seguridad nacional, la primera estrategia de ciberseguridad, con el fin de protección de infraestructuras de información crítica, volviendo un experto en ciberdisuasión, como eje principal de la política de ciberseguridad (Pernik, 2021)

Para el 2008, la EES refuerza los factores que amenazan la seguridad europea y enumera a la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberseguridad, la seguridad energética; y el cambio climático. El rumbo del problema con mayor impacto, radica en los países del Sur y su marcada pobreza y subdesarrollo, la mal nutrición, las pandemias, el fracaso económico, los malos gobiernos, como elementos de inseguridad o amenazas multidimensionales a la seguridad de los países del Norte. Esto se explica por la incapacidad del propio Sur para gestionar o salir de su situación, debido a sus niveles de corrupción que ahondan su situación, llegando a la pobreza multidimensional y un abandono de la población vulnerable (Consejo de la Unión Europea, 2009).

Esto es demostrable al citar el índice Gini cuyo valor demuestra la desigualdad salarial en una región. El de la UE es de 0.308, en comparación con el de Latinoamérica que se ubica en el 0.462, con nueve puntos por encima de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que demuestran el 36.5 del índice en referencia (Zúñiga, 2020).

Relacionando lo expuesto hasta el momento con lo dicho por Ojeda (2013) la noción de amenaza se diversifica e incluye nuevos fenómenos propios del desarrollo, pero también algunos de naturaleza militar. Con este razonamiento lo que surge es que el concepto de Seguridad se vuelva multidimensional” (pág. 17).

Se aprecia un debilitamiento de las amenazas militares o netamente de la intervención militar, difíciles de reconocer e identificar por su tipología especial, conexas a la globalización, donde las fronteras han desaparecido, “actúan con un alto grado de asociatividad y complementariedad, su grado de presencia deriva más bien de una percepción que de una constancia y; generan un efecto multiplicado en la sensación de inseguridad de la población, definiéndose como amenazas multidimensionales” (Ojeda, 2013, pág. 17).

La situación presente en la región demuestra que la conceptualización dada en la Conferencia de México consolidó el enfoque multidimensional, hoy en día se evidencia que esto no ha resuelto el problema. Banegas (2017) dice que la compleja situación de los países latinos frente al crimen organizado, terrorismo y narcotráfico no se ha resuelto “constatando la falta de una verdadera operatividad pragmática de estrategias y resoluciones, que doten de mecanismos que permitan con agilidad la toma de decisiones conducentes a asegurar la neutralización o combate a las amenazas multidimensionales” (pág. 12).

El periodista de la BBC Lizzardy (2022) explica que Latinoamérica, se ha convertido en la región más conflictiva del planeta, dentro de sus fronteras se han formado los grupos delincuenciales más controversiales, si es verdad que la lucha entre naciones como era el caso del problema limítrofe entre Ecuador y Perú que llevó años solucionar, o el problema de las Islas Malvinas, enfrentando a Inglaterra y Argentina; o Chile y Bolivia por una salida al mar para este última ya no son amenaza, pero todas estas se han transformado en la migración ilegal, la trata de blancas, comercio ilícito y lo peor, el narcotráfico y todas sus derivaciones.

Las llamadas amenazas multidimensionales, alcanzan todas las dimensiones en las que las FF.AA. puedan intervenir. Se complican más cuando estas se transforman en cibernéticas, y peor aun cuando la fuerza de la naturaleza se ensaña y el medio ambiente está más en peligro atrapando al ser humano y llevándole a un mundo fragmentado

Es explícito decir que la seguridad es la base para el desarrollo de las sociedades y por ende, contribuirá en el desarrollo de un Estado. Con esta premisa la seguridad del Estado puede variar, creando una múltiple complejidad de opciones sobre los tipos de seguridad que ya se desarrollaran de acuerdo al incremento de las amenazas y sus diversificaciones.

Al reconocer estas situaciones, necesariamente nace el calificativo que requiera el concepto de seguridad, no solo permitiendo el desarrollo de nuevos tipos de

seguridad enfocados más a la protección del individuo que al Estado.

Con este criterio se aborda la seguridad ciudadana, la seguridad pública, etc. todas dentro de una seguridad integral multidimensional o simplemente seguridad multidimensional, como hace referencia en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 a las “dimensiones en las cuales se manifiesta las amenazas, peligros y factores de riesgo, dimensiones dentro de las cuales el Estado debe actuar con su estructura por su característica compleja” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, pág. 33). El desafío de esta seguridad es incluir todos los aspectos: políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, de ahí parte el carácter de multidimensionalidad.

Blackweel (2017) quien se ha desempeñado como Secretario de Seguridad Multidimensional desde 2010 dice que:

El concepto de Seguridad Multidimensional, radica en su capacidad de ofrecer una visión coherente e integral del conjunto de las amenazas a la seguridad que las naciones y los ciudadanos deben enfrentar y la manera igualmente integrada y coherente de hacerlo (pág. 155)

El experto explica que los factores a tomar en cuenta como: las vulnerabilidades sociales, las fragilidades estatales e institucionales y los factores acelerantes del entorno, son determinantes para concretar una seguridad multidimensional.

Deshojando estos factores, las vulnerabilidades sociales en toda la región están intrínsecamente vinculada a los factores económicos, son el origen de la violencia y la delincuencia y son expandibles a regiones enteras.

El segundo factor identificado en la fragilidad estatal e institucional, está representado por instituciones ineficientes, con niveles altos de corrupción que inclusive se han extendido al sector privado. Estos factores refuerzan y empeoran las vulnerabilidades, acrecentando la delincuencia, la desconfianza y la insatisfacción de una democracia fallida originada en políticas poco éticas (Blackwell, 2017).

El incumplimiento del Estado y de Gobiernos sectoriales que dejan de proporcionar los servicios indispensables, la población se ve obligada a recurrir a alternativas ilegales o ilegítimas, acercándose a grupos que le ofrecen dinero, protección y justicia a cambio de estos negocios, formándose pandillas que arrasan con la seguridad de la población más sensible.

En el tercer componente están los factores acelerantes o desencadenantes donde la vulnerabilidad social es testigo de la fragilidad estatal llevando a la región al borde del abismo, influyendo de manera determinante el crecimiento de la delincuencia y sus graves inferencias. Estos factores pueden ser las pandillas, armas de fuego, drogas y bebidas alcohólicas y la economía informal (Blackwell, 2017).

El desarrollo de las capacidades criminales es divergente a las capacidades del Estado, lo que ha obligado a cada uno plantear su propia seguridad dando el enfoque que mejor se acople y que incluye la cooperación de las Fuerzas Armadas en la tarea de contención y represión del crimen y la delincuencia organizada.

Blackweel (2015) asegura que:

El involucramiento de las Fuerzas Armadas en la represión del crimen ya es, sin embargo, una realidad en muchos países de la región y en algunos de ellos, como México o Colombia, ese involucramiento incluso ha significado cientos de bajas entre las filas de las Fuerzas Armadas, incluidos oficiales de la más alta graduación (pág. 156)

Para Blackwell el rol permanente de las FF.AA. en los temas de seguridad pública no es lo más aconsejable, tampoco se sugiere la militarización de la policía, sustenta su opinión en el criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que diferencia las tareas de cada institución e insta a que no deben ser suplantadas mutuamente (Blackwell, 2015)

Blackwell (2015), argumenta que: “la solución al problema de la inseguridad no es necesariamente más seguridad, más policía, más tropas o una legislación más dura contra el crimen, sino más bien inversiones inteligentes en una seguridad más eficiente” (pág. 10).

Es interesante evidenciar en este trabajo la conclusión que plantea y nombra a la seguridad inteligente con estrategias hacia la prevención del delito, generar nuevos instrumentos de medición del éxito y la eficacia de las fuerzas policiales, al mismo tiempo expone que se debe satisfacer las siguientes condiciones:

- Un enfoque multidimensional e integrado de la seguridad
- Diagnóstico basado en evidencias,
- Políticas públicas basadas en las necesidades y capacidades nacionales y regionales
- La incorporación de las mejores prácticas
- Evaluación de los resultados (Blackwell, 2015, pág. 10)

III. LAS AMENAZAS MULTIDIMENSIONALES EN ECUADOR

Ecuador ha publicado tres Libros de la Defensa Nacional: el del 2002, 2006, dos Agendas Nacionales de Seguridad Interna y Externa del 2011, 2012, 2014 y 2017, hasta establecer la Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco” 2018.

Este último tiene congruencia con la Constitución de la República del Ecuador 2008; la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Pública y del Estado; concibiendo la Política de Defensa Nacional, aprobada por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) y del cual se deriva la Directiva de Defensa Militar, instrumento que se publica el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CC.FF.AA.) y con el cual se inicia la Planificación Estratégica Militar e Institucional.

Para la conceptualización de amenazas multidimensionales, el Libro Blanco de 2018 se basa en los compromisos adoptados por la Conferencia Especial sobre Seguridad de México, especificando que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar nuevas amenazas no tradicionales, incluyendo aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 46).

Otros documentos que amplían su perspectiva de las amenazas hacia un enfoque multidimensional para configurar sus estrategias de acción conjunta, se cita el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030, en relación a las limitaciones y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y defensa, y dice que:

Para este propósito es condición sine qua non contar con marco jurídico que garantice el empleo efectivo de las unidades en sus diferentes niveles, y en las distintas dimensiones (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio); toda vez que el accionar de las amenazas surge desde la complejidad, sus técnicas y tácticas sustentadas en redes delincuenciales, con carácter multidimensional; y, que por no existir una delimitación territorial exacta que discrimine entre lo interno y externo, las capacidades y competencias de dichos órganos se verán obligadas a ser redefinidas (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, pág. 98).

De este último se desprende dos aspectos importantes. El primero la necesidad de contar con un marco jurídico; y la redefinición de las capacidades y competencias de los órganos de seguridad Fuerzas Armadas y Policía Nacional, situaciones que hasta el momento no se han cumplido pasando a ser un escrito más.

Ecuador identifica al “terrorismo, narcotráfico y sus delitos conexos, crimen organizado, ciberataques, exploración y explotación ilegal de los recursos marítimos, delincuencia organizada transnacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 47)

El crimen organizado está identificado como amenaza a la seguridad nacional y regional, derivándose de este el narcotráfico y tráfico de personas y lavado de activos. Estas amenazas han obligado a establecer acuerdos con sus vecinos Perú y Colombia debido a su extensión transfronteriza. La frontera norte es la zona más vulnerable para el tráfico de drogas, armas y personas, extendiéndose al lavado de dinero e interconexión con cárteles de gran envergadura como el Cártel de Sinaloa (Pichel, 2021)

Uno de los puntos más vulnerables en la frontera norte es la franja de San Lorenzo en la parroquia de Mataje. La inestabilidad se evidencia con el inicio de asesinatos de miembros varias familias que habitaban en las riberas de los ríos San Miguel y Mataje a cargo de los Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de los paramilitares incrementando el desplazamiento de poblaciones enteras

hacia Ecuador. Estos acontecimientos provocaron la expansión del narcotráfico y del terrorismo dentro de territorio ecuatoriano (Villaverde, Ecuador-Colombia: una frontera caliente y abandonada, 2018).

En esta franja llamada “zona roja” se movilizan los grupos armados, especialmente las disidencias de las FARC, aquí llegan los compradores de coca protegidos por los grupos armados, sin detenerse en fronteras invisibles, por el contrario, la misma rivalidad entre estos trascienden en la violencia y los ajustes de cuenta en Ecuador.

Todo esto ha provocado cambios sociodemográficos, culturales y económicos debido a esta incidencia de factores tanto endógenos como exógenos que repercuten en la seguridad de la parroquia Mataje.

Desde febrero de 2001 se presentaron casos de sicariato como el asesinato del teniente político de la parroquia de Mataje Milton Guerrero Segura, sus hermanos e hija, así como el ocurrido en 2003 a la familia Cortez, al parecer fueron ejecutados por un ajuste de cuentas por drogas o armas (LBE, 2018), lo que implica la escasa justicia que no llega a esta zona ya sea por pánico o por corrupción.

Un acontecimiento que demostró la presencia de una amenaza multidimensional, representada en el narcoterrorismo fue el perpetrado el 28 de enero de 2018 en el cuartel de policía de San Lorenzo, un artefacto explosivo causó su destrucción y el destroz de 37 casas vecinas. El balance fue de 28 heridos leves y 576 personas tuvieron que abandonar sus viviendas. Este atentado se le atribuyó a Walter Patricio Artizala, alias Guacho, ecuatoriano originario de Limones ligado a las FARC desde 2007, que se supone que es el comandante del Frente Olivier Sinisterra (Castillo, 2021)

Los hechos con particularidades de terrorismo continuaron en la zona hasta el 20 de marzo en el que un explosivo ubicado al lado de la vía Mataje mata a tres infantes de marina y deja heridos a otros once, uno de los cuales fallece a los pocos días. Se trataba de una “bomba trampa” cargada con metralla. Desde el atentado de 1996, cuando las FARC habían emboscado a una patrulla del Ejército ecuatoriano en el río Putumayo, no había habido militares ecuatorianos muertos en ataques de los grupos insurgentes. (Villaverde, 2018)

El 25 de marzo del mismo año un equipo periodístico de El Comercio ingresa a la zona restringida de Mataje, conformado por el reportero Javier Ortega, Paúl Rivas como fotógrafo y el conductor Efraín Segarra se dirigen a Mataje con el fin de investigar un tema relativo al narcotráfico en la frontera entre Ecuador y Colombia. Al siguiente día empieza su labor investigativa, cruzan a Colombia en canoa donde son secuestrados por el Frente Oliver Sinisterra comandado por Walther Arizala, alias “Guacho”. Luego de algunos días sin noticias certeras, el 11 de abril el FOS envía un comunicado en el que confirmaba la muerte de los periodistas y del chofer (Castillo, 2021).

Un caso icónico que demuestra la presencia de ciberespionaje es el caso de la Base de Manta. Se inicia como consecuencia del Plan Colombia, Ecuador se vio involucrado en actos provocados por grupos irregulares que afectaban a la población de la frontera norte. Para el pleno cumplimiento del plan, Colombia y Estados Unidos negocian recibir el apoyo del ejército americano en acciones de apoyo para combatir al narcotráfico y la guerrilla.

Surge la idea de los Puestos de Operaciones Avanzadas (Forward Operation Location o FOL en inglés), su misión era:

Brindar una respuesta rápida frente a los nuevos escenarios de guerra que generan las nuevas amenazas como son el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, etc. Estos puestos de operaciones avanzadas no requieren de un número significativo de efectivos militares y están conformados por personal altamente especializado (Vallejo, 2013, pág. 38).

Aparecen los detractores ante la presencia del ejército americano, temiendo otro Vietnam e involucrando más a Ecuador en los asuntos colombianos y fue visto como una amenaza en la región andina. “Manta formaba parte de las estrategias de control desarrolladas por el gobierno de los Estados Unidos con el objetivo de proteger sus intereses e inversiones militares y comerciales a nivel mundial” (Machado, 2008). La opinión de altos militares de la época que consideraban a la Base de Manta como los ojos y oídos del Plan Colombia, se contaba con sistemas integrados de inteligencia electrónica y proporcionaba datos de inteligencia en tiempo real.

El 25 de noviembre de 1999 se publicó en el Registro Oficial No. 325 el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos (Vallejo, 2013, pág. 55)

Durante diez años la intervención americana fue una realidad, con personal altamente calificado y equipos de alta tecnología para la época, se esperaba un mejor control de la inseguridad sobre todo en Manta, las aspiraciones del pueblo fueron otras, pero el objetivo del ejército americano era otro.

El 1 de marzo de 2008, el gobierno colombiano planea la Operación Fénix, incursionando el espacio aéreo ecuatoriano y bombardeando Angostura, causando la muerte de 22 guerrilleros y el segundo comandante de las FARC, Raúl Reyes, alias “tiro fijo”, demostrando la inseguridad que afronta la vigilancia del espacio aéreo, marítimo y terrestre, así como la falta de capacidad de reacción de las entidades a cargo de la seguridad y defensa del país.

Las investigaciones realizadas por una Comisión determinó que la información de inteligencia estratégica fue procesada en el FOL de Manta. En informes de

periódico internacionales se afirma que según el Washington Post las bombas inteligentes eran de fabricación estadounidense, el periódico de investigación afirmó que la Agencia de Inteligencia de Estados Unidos fue quién asesoró las acciones con un programa encubierto con el gobierno colombiano (Priest, 2013).

A manera de conclusión se podría establecer la siguiente interrogante: ¿Por qué EE.UU no iba a realizar lo que hoy se llama ciberespionaje para alcanzar sus objetivos? siendo los productores de la mejor tecnología, Ecuador no iba a ser la excepción, para incursionar en el ciberespacio nacional y realizar el ataque en Angostura, según su conveniencia. En definitiva, el caso redactado hace alusión a la presencia de APT 14 años atrás.

Este fue el detonante para que el acuerdo de renovación del contrato con el FOL no se renovó. Opiniones como las de Mario Pazmiño, ex director de Inteligencia del Ejército aseguró que “la inseguridad, con la salida de la base, va a afectar a todo el proceso que se venía siguiendo por parte de EE.UU. en la región con relación al combate al narcotráfico” (Benitez, 2019). Para el experto, la salida del FOL venía de otros detractores de origen izquierdista y por las mismas FARC, al buscar beneficiarse con la salida de los americanos de territorio sudamericano para manejar el narcotráfico bajo su control.

Esto se puede comprobar en la escalada del narcotráfico en la región de la frontera norte, debido a las falencias de la policía colombiana y la DEA. El caso de Édison Washington Prado Álava alias “Gerald”, detenido en 2017, habría montado una red internacional del crimen organizado, transportaba droga usando lanchas rápidas “go fast” con contenedores que la embarcaban en barcos nodrizas. En este caso, se involucró a miembros desde bajos niveles como guardias, conductores, servidores públicos, así como a políticos que incluían a personajes cercanos al expresidente Rafael Correa.

El avance de las amenazas es tan agresivo como una amenaza híbrida multidimensional. Así se podría calificar al ataque con drones al Centro de Privación de Libertad Zonal 8 donde están reclusos dos de los líderes del grupo delictivo Los Choneros. El conflicto híbrido por sus características trató de desestabilizar la seguridad del penal por un enfrentamiento entre carteles internacionales: los mexicanos Jalisco Nueva Generación y el de Sinaloa. El ex jefe de Inteligencia militar afirmó que los dos carteles tienen una estructura muy fuerte en el país (Voz de América, 2021), al punto que se ha vuelto una híbrida multidimensional extrema, peor aún al ser Ecuador atractivo para la logística y el tránsito de los estupefacientes (Voz de América, 2021). Este escenario no es aislado a los acontecimientos que han venido sucediendo en las cárceles del país causando más de 300 personas privadas de la libertad muertas de una manera extremadamente violenta.

Los casos presentados demuestran que Ecuador no esta libre de ningún tipo de amenaza multidimensional,

al contrario, su incidencia ha aumentado, así lo reporta el informe de la Policía al revelar que los niveles de violencia e inseguridad entre 2016 y 2021 duplicó su porcentaje. Para 2016 fue de 5,81 por cada 100.000 habitantes, y para el 2021 subió a 10.62 (El Comercio, 2021).

El Estado no va a poder combatir solo a este tipo de amenazas por tratarse de organizaciones complejas y trasfronterizas y esto requiere la colaboración de otro Estado fuerte y experimentado, que aporte con tecnología y capacitación al personal militar. A pesar de esto, el FOL no fue la solución, porque se extralimitaron sus capacidades que no estaban contempladas en el convenio, como fue el espionaje y su intervención para dar respuesta más a sus intereses que a los del país de acogida.

Conclusiones

El ataque a las Torres Gemelas marco una ruptura a la seguridad internacional, dándole el enfoque multidimensional a las nuevas amenazas y como respuesta a estas amenazas se reflejó la acogida de las naciones latinoamericanas a través de sus Políticas de Defensa Nacional con la publicación de sus respectivos “Libros Blancos”

El concepto de amenazas híbridas son comprendidas dentro de las amenazas multidimensionales y las amenazas persistentes avanzadas, son intrínsecamente ciber y por lo tanto deben ser tratadas como tales.

Las FF.AA. como responsables de la defensa y las instituciones encargadas de la seguridad en general, deben innovarse para responder eficiente y eficazmente a las situaciones cambiantes que se están presentando en los nuevos escenarios.

El concepto de multidimensionalidad está plenamente relacionado con la globalización y las amenazas tradicionales han pasado a ser integrantes de un grupo mayor, por lo que las FF.AA. en su rol protagónico como parte de la seguridad integral necesita de un rediseño de fuerza que permita potenciar sus capacidades hacia un escenario multinacional y cada vez más complejo de detectar.

El Estado debe revertir las vulnerabilidades sociales luchando por un cambio ético y libre de corrupción, trabajar por disminuir la delincuencia y violencia a través de un enfoque de equidad e igualdad social.

Como reflexión final, se debe conocer conceptual y estadísticamente la realidad de las amenazas multidimensionales, su conjunción con las híbridas y las APT, con el fin de articular políticas regionales y nacionales que ayuden a una colaboración conjunta para hacer frente a estas amenazas, solo una correcta evaluación permitirá su alcance dimensional.

Referencias

- Consejo de la Unión Europea. (2009). *Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, Bélgica.
- Banegas, A. (2017). *Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos .
- Bartolomé, M. (2019). Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(25), 8-23.
- Benitez, S. (2019). ¿Ecuador HUB de las Drogas?: Cosntrucciones semánticas sobre el valor geoestratégico del Ecuador en la dinámica delictiva transnacional desde el 2009 hasta el 2016. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5117/Tesis%20Silvia%20Ben%C3%ADtez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Blackwell, A. (2015). *La Policía que merecemos: Una Discusión para el futuro*. Wilson Center, 1-12.
- Blackwell, A. (2015). Seguridad Multidimensional: Enfrentamiento nueva amenazas. *Seguridad, ciencia y defensa*, 153-158.
- Blackwell, A. (2017). Enfoques stuacionales de la delincuencia y la violencia: *El caso de América Latina*. Wilson Center, 1-7.
- Castillo, C. (2021). *El ataque al cuarte policial de San Lorenzo y el cambio estratégico del centro de gravedad a la frotnera norte ecuatoriana. Consecuencias en la seguridad de la frontera norte*. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/17317/TFLACSO-2021CACL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas. (2021). *El futuro del ciberespacio y las amenazas híbridas*. Luxemburgo: Publications Office of the European Unin.
- Comisión Europea. (2016). *Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas: Una respuesta de la Unión Europea*. Bruselas.
- Comisión Europea. (2021). *El paisaje de las amenazas híbridas. Un modelo conceptual*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Dalby, C. (2021). Muchos comentarios y pocas pruebas: ¿carteles de México causan violencia en Ecuador? *Insight Crime*. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://es.insightcrime.org/noticias/muchos-comentarios-pocas-pruebas-carteles-mexico-causan-violencia-ecuador/>
- El Comercio. (2021). La tasa de homicidios en Ecuador se duplicó en los últimos seis años. págs. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/homicidios-ecuador-muertes-crimen-asesinatos.html#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20>

- Polic% C3% ADa, en% 20e1% 20pa% C3% ADs% 20 se% 20duplic% C3% B3. Recuperado el 24 de enero de 2022
- Forbidden Stories. (2018). *Frontera Cautiva. La Línea de Fuego*. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://lalineadefuego.info/2018/10/24/cuatro-historias-relatan-la-situacion-de-la-frontera-norte-y-el-asesinato-de-los-periodistas/>
- García, J. (2021). *Amenazas Persistentes Avanzadas*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de <https://ciberseguridad.oesia.com/amenazas-persistentes-avanzadas/>
- LBE. (2018). El desangre blanco en el río Mataje. *La Barrera Espaciadora*. Recuperado el 14 de febrero de 2022
- Lissardy, G. (2022). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y que lecciones puede tomar de la historia de Europa). *BBC New Mundo*. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>
- Machado, D. (2008). *La Base de Manta y la estrategia de militarización en América Latina*. Recuperado el 23 de enero de 2022, de <https://rebellion.org/la-base-de-manta-y-la-estrategia-de-militarizacion-en-america-latina/>
- McGuinness, D. (2017). Cómo uno de los primeros ciberataques de origen ruso de la historia transformó a un país. *BBC New*. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-39800133>
- Ministerio de Defensa - Argentina. (2010). *Libro Banco de la Defensa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Minsiterio de Defensa.
- Ministerio de Defensa - Brasil. (2012). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional - Chile . (2017). *Libro De la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Recuperado el 8 de julio de 2021, de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>
- Minsiterio de Defensa de la República de Bolivia. (2004). *Libro Blanco de Defensa 2004*. La Paz: Instituto Geográfico Militar.
- Minsiterio de Defensa -Perú. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf
- Ojeda, C. (2013). *Amenazas Multidimensionales: Una realidad en Suramérica*. Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Organización de los Estados Americanos. (21 de noviembre de 2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. México.
- Pernik, P. (2021). *Disuación cibernética: Un estudio de caso sobre políticas y prácticas de Estonia*. Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, 1-28.
- Pichel, M. (2021). *Cómo Ecuador pasó de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos)*. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58829554>
- Priest, D. (2013). Acción encubierta en Colombia. *Washington Post*, págs. <https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/?hpid=z1>. Recuperado el 14 de febrero de 2022
- Restrepo, J. (24 de abril de 2018). *Terror en la frontera norte de Ecuador: ¿Qué hay detrás de estos sucesos?* Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://actualidad.rt.com/actualidad/269472-ecuador-narcotrafico-terrorismo-frontera-colombia>
- Sec2crimen. (2021). *Amenazas Persistentes Avanzadas. Análisis de grupo APT. Objetivos: Estados Unidos y Latinoamérica*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de <https://www.sec2crime.com/2021/06/27/amenazas-persistentes-avanzadas-analisis-de-grupos-apt-objetivo-eeuu-y-latam/>
- Securityhacklabs. (2018). *Grupos avanzados de amenazas persistentes "APT Groups"*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de <https://securityhacklabs.net/articulo/grupos-avanzados-de-amenazas-persistentes-apt-groups>
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2019). *Una Europa que protege: Contrarrestar las amenazas híbridas*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de https://eeas.europa.eu/sites/default/files/hybrid_threats_en_final.pdf
- Thales group. (2018). *Amenazas persistentes avanzadas*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de <https://cpl.thalesgroup.com/es/encryption/advanced-persistent-threats-aps>
- Ulrich, B. (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización. *Reseñas*. 118-123.
- Vallejo, M. (2013). *Análisis constructivista de la Base de Manta y la percepción del gobierno y la sociedad civil*. Recuperado el 22 de enero de 2022, de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5709/2/TFLACSO-2013MGVJ.pdf>
- Villaverde, X. (10 de septiembre de 2018). Ecuador-Colombia: una frontera caliente y abandonada. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://>

www.opendemocracy.net/es/ecuador-colombia-una-frontera-caliente-y-abandonada/

Villaverde, X. (10 de septiembre de 2018). *Ecuador-Colombia: una frontera caliente y abandonada*. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://www.opendemocracy.net/es/ecuador-colombia-una-frontera-caliente-y-abandonada/>

Voz de América. (2021). Drones atacan penal de máxima seguridad de Ecuador. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://www.vozdeamerica.com/a/drones-atacan-penal-maxima-seguridad-ecuador/6225705.html#:~:text=Un%20ataque%20con%20drones%20y,encerrados%20altos%20jefes%20de%20narcotr%C3%A1fico.&text=El%20gobierno%20de%20Ecuador%20atribuye,entre%20carteles%20internaci>

Zuniga, J. (2020). La desigualdad en América Latina. Recuperado el 22 de enero de 2022, de *Panorámica*: <https://www.panoramical.eu/columnas/la-desigualdad-en-america-latina/>



POLIVALENCIA DE FUERZAS ARMADAS EN SITUACIÓN DE CRISIS: ECUADOR Y CHILE

**Mayo. de I.M Nilo Fabricio Pantoja Torres ¹
Lcda. Valeria Fuentes Concha ²**

Resumen

En la actualidad, las Fuerzas Armadas de Chile y Ecuador poseen un rol “tradicional” frente a la seguridad externa, sin embargo, el panorama latinoamericano y global es dinámico, y con este dinamismo, nacen nuevas amenazas y riesgos a las cuales las Fuerzas Armadas deben enfrentar. Es frente a este escenario cambiante que el rol de las Fuerzas Armadas se ajusta y adapta en base a sus capacidades y competencias ya existentes.

No obstante, existen marcos normativos que pueden traducirse en un cuestionamiento hacia el rol que cumplen las Fuerzas Armadas al hacer frente a estas amenazas al ser convocadas como medida de apoyo. Frente a este cuestionamiento es que resulta importante analizar cómo varía el rol de las Fuerzas Armadas respecto a su misión fundamental, en momentos cuando deben enfrentar situaciones de crisis nacional.

Palabras clave: Rol de las Fuerzas Armadas, Crisis Nacionales, Polivalencia

Abstract

In the present, the Armed Forces of Chile and Ecuador have a “traditional” role related to external security, however, the global and Latin American outlooks are dynamic. With this dynamism, new threats and risks arise that the Armed Forces must deal with. Faced with this dynamic scenario, the role of the Armed Forces adjusts and adapts based on their existing competences and capacities.

Nevertheless, there exist regulatory frameworks that could translate into the questioning of the role that the Armed Forces fulfill when they are summoned to provide support in facing these threats. Facing this kind of questioning, it becomes important to analyze how the role of the Armed Forces varies in relation to their fundamental mission in moments when they must face situations of national crisis.

Keywords: Role of the Armed Forces, National Crises, Polyvalence

¹ Ejército Ecuatoriano
fabriex070418@hotmail.com

² Ejército Ecuatoriano
valeria.fuentes.concha@gmail.com

Introducción

Las consecuencias del mundo globalizado, y la conceptualización de securitización de las amenazas y riesgos de los escenarios geopolíticos emergentes, han ocasionado que las Fuerzas Armadas (desde ahora FF.AA.) de los diversos países sean parte de la resiliencia de los estados. El concepto común de soberanía y territorio ha sufrido un cambio para dar paso a la atención de las nuevas amenazas.

Es así como dentro del nuevo contexto internacional, se analiza la permeabilidad de las fronteras, escenario frente a cuál las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se traducen en una necesidad de implementar estrategias que den respuesta a los nuevos riesgos y amenazas latentes. Para llevar a cabo lo anterior, es vital llegar al conocimiento total del origen de las crisis y aplicar la estrategia más viable para la solución de estas.

Las nuevas amenazas y riesgos exigen la intervención de las FF.AA. en actividades de control interno, sin embargo, la normativa jurídica es muy limitante en el actuar sin competencia y se puede derivar en un abuso de facultades e incurrir en la violación de derechos fundamentales.

Para todo lo anterior resulta fundamental responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el rol que cumplen en la actualidad las FF.AA. frente a situaciones de crisis, respecto a su misión fundamental?

El trabajo planteado tiene como hipótesis que el rol de las FF.AA. frente a situaciones de crisis se ve limitado en la actualidad respecto de su cometido estipulado en la normativa constitucional.

El propósito de este artículo es analizar el rol actual y las competencias de las FF.AA. frente a situaciones de crisis nacional, estableciendo en primer lugar una descripción del rol de las FF.AA. desde una perspectiva tradicional, para luego entenderlo desde una perspectiva integral. En segundo lugar, y tomando como base la misión de las FF.AA. en la actualidad, se analizará la polivalencia desde las miradas del Ecuador y Chile, para luego establecer una comparación entre la capacidad de polivalencia de ambos países, y finalmente analizar cómo se aborda desde una perspectiva internacional.

I. ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En la búsqueda de un “bien común”, los Estados deben ser generadores de condiciones para alcanzarlo. Una de las formas es que se cree bajo condiciones de seguridad. Para lograr el “bien común” es importante la función de defensa nacional. Es por esto, que es de vital importancia el rol que cumplen las Políticas de Defensa Nacionales, ya que éstas no sólo reafirman el rol de la defensa nacional, sino que también se establecen como fundamento para la construcción de una cultura de defensa y seguridad del Estado, soporte, prevención, crisis y gestión de conflictos.

Las Constituciones Políticas de Chile y del Ecuador, así como también sus respectivas Políticas de Defensa Nacionales y Libros de Defensa (“Libro Blanco”, en el caso del Ecuador), sirven como un marco para dilucidar el rol de las FF.AA. en ambos países.

En el caso de la Política de Defensa Nacional de Chile, esta “define la postura frente a nuevos escenarios de seguridad, desarrolla una estrategia de Defensa, con conceptos de empleo de capacidades estratégicas que permiten cumplir con los objetivos y áreas de misión definidas” (Política de Defensa Nacional de Chile, 2020). Al mismo tiempo, esta Política detalla el rol de las FF.AA. como no únicamente ligado a la protección de la soberanía, integridad territorial e independencia política, sino que, también, señala que “cumplen importantes misiones en tiempos de paz, en labores de seguridad, presencia y protección de intereses en nuestro territorio y en contribución a la respuesta ante emergencias y catástrofes naturales” (Política de Defensa Nacional de Chile, 2020).

Por otro lado, la Política de Defensa Nacional del Ecuador toma la forma de una “propuesta integral desde la visión política, militar, social, económica, productiva, estratégica, legal, diplomática, investigativa, tecnológica, cultural, entre otras, lo cual posibilita un mejor accionar y direccionamiento para que el sector de la Defensa Nacional cumpla con la misión constitucional” (Política de la Defensa Nacional del Ecuador, 2018).

1.1 Ecuador

La Constitución Política del Ecuador, en su artículo 158, se refiere al rol de las FF.AA. indicando que “las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En Ecuador la Asamblea Constituyente (2008) retiró de la Constitución la misión de “garantizar el orden jurídico” que había sido mantenida hasta entonces en las Constituciones anteriores, limitando la capacidad de las FF.AA. de intervenir en la vida política del Estado. (Jiménez & Franchi, 2020)

El problema de esta normativa constitucional es que fue realizada por personas no juristas, sino por miembros de movimientos sociales en donde se interpuso primero la variable ideológica antes que las necesidades reales. La intención del proyecto político de aquel entonces era minimizar el accionar de las FF.AA.. Históricamente, las FF.AA. en el Ecuador, intervenían cuando a criterio de ellas determinaban que el ordenamiento jurídico había sido afectado o existía riesgo para el Estado Nacional. Sin embargo, esa limitación de la normativa conllevó que todo tipo de participación de las FF.AA. en actividades del orden público estén sujetas a un estado de excepción.

En el caso del Ecuador, también, la Constitución Política, en su artículo 162, determina que las FF.AA. “podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Adicionalmente, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en su Artículo 34, también incluye la participación de las FF.AA. frente a escenarios de desastres naturales, detallando que:

El organismo responsable de la defensa civil actuará en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil, también contará con el apoyo de las Fuerzas Armadas y otros organismos necesarios para la prevención y protección de la seguridad, ejecutará las medidas de prevención y mitigación necesarias para afrontarlas y minimizar su impacto en la población. (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009)

Con la nueva carta magna del año 2008 en vigencia, y la Ley de Seguridad Pública y del Estado, desaparece el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), que hasta entonces era el encargado de toda la estructura y organización de la seguridad y defensa nacional, el cual era el eje de la conducción político – estratégica.

El 30 de septiembre del año 2010, ocurre una grave conmoción social por la insurrección de la Policía Nacional en el país. A partir de este evento surge la necesidad de la intervención de FF.AA. en competencias del ambiente interno, que según estipula la Constitución del 2008, es de forma exclusiva de la Policía Nacional. Es por esto por lo que se vuelve imperativo el análisis de los artículos 158 y 164 de la Constitución, a modo de verificar si cumple con las necesidades en materia de defensa y seguridad que permita el desarrollo del Estado.

1.2 Chile

En el caso de Chile, no se menciona en la Constitución Política de la República, de manera específica, el rol de las FF.AA. En este caso son la Política de Defensa Nacional (2020), a través de los principios que en ella se describen; y el Libro de la Defensa Nacional (2017), a través de las áreas de misión de las FF.AA., las que detallan el rol “tradicional” de las FF.AA. de Chile.

En cuanto al primero, el artículo de la Constitución Política de la República que refiere a las FF.AA. es el artículo 101. En este artículo se explicitan aquellas instituciones que componen a las FF.AA. y Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, entregando también detalles respecto a su dependencia. Se establece así, en la actual Constitución, que:

Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones.

Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. (2005)

Por otro lado, en el caso de los estados de excepción constitucional, la actual Constitución Política de la República detalla, en su artículo 41, inciso 3:

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale. (2005)

De la misma forma, y dentro del mismo instrumento jurídico, en su artículo 42, inciso 2, se detalla que:

Declarado el estado de emergencia, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale. (2005)

Cabe recordar que en Chile desde 25 de octubre del año 2020 se habilita la Convención Constitucional. Esta tiene como objetivo “redactar y aprobar la propuesta de una nueva constitución de la República” (¿Qué es la Convención Constitucional?, s.f.). Lo anterior se debe al agotamiento constitucional de la Constitución del año 1980.

En ese sentido, Claudia Heiss (2020), menciona que los factores que llevaron a la ciudadanía a reescribir la carta fundamental son:

- “Un problema constitucional, el cual se resume en la ausencia de un pacto político que interprete a la mayoría de las personas y cuyas reglas del juego sean percibidas como justas y equitativas; (p. 125)
- Ha crecido en la ciudadanía la demanda por el cambio constitucional [...] Este momento constituyente cuestiona la manera en que esta Constitución dogmatiza la relación entre lo público y lo privado.” (p. 126)

Actualmente, en la Convención Constitucional solo existen iniciativas constitucionales que se refieren al rol de las FF.AA., ninguna de las cuales es, hasta la fecha, jurídicamente vinculante. Estas corresponden a las iniciativas N°42-1 “Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública”, N°174-1 “Establece deberes del Estado y atribuciones de la Presidencia de la República, en relación con el estatuto de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad”, y, por último, la N°111-1

“Establece el rol de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad”. En este caso:

Se mantiene la naturaleza de la CPR vigente en estas tres iniciativas, agregando elementos de alta importancia como el organismo conjunto que tiene como objetivo ejecutar tareas especializadas en la materia, muy similar a la naturaleza del Estado Mayor Conjunto (EMCO) y sus tareas, pero a nivel táctico u operacional. (Quiñones, 2022)

En el caso de la Política de Defensa Nacional de Chile, ésta establece en su noveno principio, que las FF.AA. “existen para la defensa de la Patria, esenciales para la seguridad nacional” y, adicionalmente a este rol “tradicional” ligado a la seguridad externa, agrega que las FF.AA. “poseen roles y funciones propias y también de apoyo, que se relacionan con aspectos de la seguridad interna y la contribución al desarrollo del país” (2020). En el principio mencionado se pueden ver así reflejadas las Áreas de Misión de las FF.AA., detalladas en el Libro de la Defensa Nacional (2017). Las Áreas de Misión de las FF.AA. corresponden a las áreas de: Defensa; Cooperación Internacional; Emergencia Nacional y Protección Civil; Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado; y, finalmente, Seguridad e Intereses Territoriales.

Respecto a las Áreas de Misión mencionadas anteriormente, y en relación con el rol que cumplen las FF.AA. dentro de cada una de ellas, éstas poseen labores relacionadas, pero no limitándose a la prevención y disuasión. La participación en misiones relacionadas a seguridad internacional; la participación y apoyo en las tareas para contrarrestar los efectos negativos de la catástrofes y desastres naturales; el apoyo en iniciativas de desarrollo del país y necesidades sociales; y labores de control marítimo y aéreo para la preservación de la integridad y soberanía territorial, entre muchas otras.

Resulta importante reconocer el rol que cumplen las FF.AA. en relación con el desarrollo nacional, el cual se ve reflejado en la Política de Defensa Nacional de Chile, la cual determina que éstas deberán:

Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro de otras capacidades del Estado mediante la presencia y el apoyo de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional; a la integración física de zonas fronterizas, aisladas y especiales; al desarrollo social y económico de comunidades locales en dichas zonas... (2020)

Aquel rol de las FF.AA. chilenas, en torno al desarrollo nacional, se ve también expresado en el Libro de la Defensa Nacional (2017), donde se especifica una diversidad de situaciones en las cuales estas contribuyen, tales como la “acción ante catástrofes”, “protección del medio ambiente” y “cuidado de la biodiversidad”. Para ello, el Libro de la Defensa detalla que las FF.AA. cuentan con “organizaciones de servicio, así como de carácter científico y tecnológico, que realizan tareas de aplicación propiamente institucional, pero que también pueden ir en beneficio de la investigación, la innovación

y el desarrollo en áreas como energía, espacio y medioambiente” (2017), como el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), e Instituto Geográfico Militar (IGM), entre otras.

Es en relación con lo anterior es que se puede dilucidar el rol de las FF.AA. de Chile tanto en sus funciones más “tradicionales”, contribuyendo a través de sus misiones al control y soberanía nacional en todo su territorio, incluyendo zonas fronterizas y aisladas, la antártica, las áreas oceánicas, territorios insulares y los espacios aéreos; como también en su rol menos tradicional, en su contribución a la preservación del medio ambiente, recursos naturales, y hacia el desarrollo de la nación, incorporando también misiones que las instituciones de las FF.AA. ejecutan por mandato legal, tratados y convenios internacionales.

Ahora bien, en la Declaración Sobre Seguridad de las Américas (2003), realizada por la Organización de los Estados Americanos, y dentro del marco de la seguridad de los Estados, se establecen una serie de amenazas tradicionales y nuevas amenazas. Dentro de estas amenazas se pueden encontrar:

- “el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”. (p. 4)

Frente a la multiplicidad de amenazas, retos y desafíos a los que se ve enfrentado el Estado de Chile se genera un claro impacto en el estamento militar. Este impacto significa que Defensa debe adaptarse a nuevas formas de crisis y conflictos, en medida que se requiera, y debe también definir procedimientos para actuar frente a dichas situaciones. Es así que, Defensa, y las FF.AA., deben estar preparadas para hacer frente a esta multiplicidad de situaciones, que requieren de una amplia y diversa gama de capacidades.

II. COMPARACIÓN EN BASE AL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Refiriéndose al concepto de Seguridad, en el caso de ambos países, ésta actúa en el actual escenario estratégico con amenazas y riesgos en los campos interno y externo. De esta forma, el concepto tradicional del rol de las FF.AA., bajo el amparado de su misión fundamental, ha evolucionado. Asimismo, se involucran en tareas adicionales bajo el mandato de estado de excepción en el caso de crisis, así como también, como apoyo a otras instituciones como actividades cotidianas dentro de sus procedimientos normales ya establecidos.

En el caso del Ecuador se puede encontrar la “seguridad integral” como concepto, reflejado dentro de su Política de la Defensa Nacional del Ecuador (“Libro Blanco”), la cual lo define como:

La seguridad integral abarca dos grandes ámbitos. El primero, la protección de los habitantes en el territorio nacional, garantizada a través de la seguridad ciudadana bajo la responsabilidad de la Policía Nacional con el apoyo de las Fuerzas Armadas y el segundo, la defensa del Estado en sus dimensiones de soberanía territorial, protección de zonas de seguridad y áreas estratégicas bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2018)

Las FF.AA. ecuatorianas, como institución que precautela la seguridad nacional cumple varias misiones que están contempladas en la Constitución de la República. Aquellas misiones tienen como objetivo fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial. Por ello la planificación militar se desarrolla de acuerdo con los procedimientos establecidos en los manuales de doctrina militar que consideran las amenazas (agresión armada externa, grupos irregulares armados y el crimen organizado) y riesgos (los flujos migratorios, los ciber ataques, la degradación ambiental, las intenciones de ruptura del orden constituido, la corrupción, la explotación ilegal de los recursos naturales).

En el caso de Chile, el concepto de Seguridad se encuentra definido en el Libro de la Defensa Nacional, el cual define la Seguridad como:

La seguridad consiste en una condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social, económico y sustentable, y es resultado, en consecuencia, del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias. (Libro de la Defensa Nacional, 2017)

Es importante recalcar, dentro de esta concepción que la seguridad es el resultado de un conjunto de actividades propiciadas por el Estado. En el caso chileno existe el enfoque que “requiere la incorporación de nuevos actores en la gestión de la seguridad, articulando

su acción sobre los crecientes desafíos que el siglo XXI presenta a los Estados y al sistema internacional. (Libro de la Defensa Nacional, 2017).

La seguridad del Estado de Chile complementa el concepto de seguridad “tradicional” (el cual coloca el foco en las amenazas externas), y adopta los principios de la “seguridad humana”, concepto que “incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales como los desastres naturales o las crisis alimentarias. Su consecución incluye la protección de la persona y su potenciación (brindarle los medios para desarrollarse por sí misma)” (Rojas, et. al, 2012)

Resulta especialmente importante recalcar cómo el concepto de seguridad humana incluye amenazas que anteriormente no se consideraban tales, como es en caso de desastres naturales u otras crisis nacionales. Es frente a estas amenazas que el rol de las FF.AA. se amplía y requiere de capacidades y especializaciones distintas. Es así como las FF.AA. en la actualidad no se limitan a su rol “tradicional” asociado a la defensa frente a amenazas externas, sino que se adaptan a la diversidad de amenazas (y sus respectivas naturalezas) a las que se ven enfrentados los Estados, y a un entorno rápidamente cambiante.

III. POLIVALENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS FRENTE A SITUACIONES DE CRISIS NACIONAL

Con el objetivo de entender la capacidad de polivalencia de las FF.AA. frente a situaciones de crisis, resulta importante entender lo que implica este término en el ámbito de las mismas. Para ello, Tamarit entrega la siguiente definición respecto al concepto de crisis:

Una situación de inestabilidad que, por sus implicaciones o potencial peligrosidad para la seguridad nacional, induce al Gobierno a adoptar una serie de medidas y acciones entre las que se incluyen la alerta y el empleo preventivo de los recursos de la Defensa Nacional. (1993)

Es también importante considerar que el concepto de crisis nacional no sólo aborda lo derivado de conflictos sociales, sino que también se puede entender una crisis nacional como aquellos problemas derivados de desastres naturales, situaciones frente a las cuales las FF.AA. también juegan un rol fundamental desde su capacidad de polivalencia.

Para entender la necesidad de contar con FF.AA. de carácter polivalente, se puede remitir a lo planteado por José Miguel Piuuzzi, quien comenta:

El incremento de conflictos no convencionales, asimismo de misiones humanitarias -a veces en medio de luchas entre facciones de un mismo Estado- y de tareas de apoyo al interior de los propios países, han alterado la interpretación clásica de los principios de la conducción estratégica, es decir, de los objetivos, los escenarios, las fuerzas, y de la gestión estratégica, exigiendo el desarrollo

de nuevas concepciones y cambios en la doctrina de empleo de las fuerzas, y repercutiendo en los criterios de toma de decisión que se aplican en los niveles más bajos de la conducción táctica. (2021)

En el caso particular de Chile, el Libro de la Defensa Nacional define, respecto a la polivalencia, que “el desarrollo de fuerzas modernas, polivalentes y eficientes no es un costo, sino una inversión, tanto para la ejecución de sus tareas propiamente militares, como para el ejercicio de otros roles” (2017), agregando que la polivalencia resulta una característica primordial para la planificación del desarrollo de capacidades.

Frente a la multiplicidad de escenarios es que resulta fundamental conocer los factores que generan las crisis nacionales, tengan estos su raíz en conflictos sociales o desastres naturales, ya que este conocimiento resulta de vital importancia para establecer la estrategia para actuar frente a dicho conflicto, empleando tanto medios pacíficos, como en algunos casos incluso la fuerza para alcanzar los objetivos trazados. Además, resulta importante considerar que la capacidad de polivalencia contempla que la adquisición de aquel material destinado a la Defensa, debe contar con las características que le den utilidad en otros ámbitos, no así la adquisición de material que luego sea destinado a Defensa dependiendo del contexto.

IV. POLIVALENCIA PARA LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR

La Política de Defensa del Ecuador (2018) considera amenazas y riesgos que afectan a la seguridad nacional y a su desarrollo. Dentro de las amenazas, se encuentran tales como: agresión armada externa, grupos irregulares armados y el crimen organizado. Este último, además, teniendo nexos directos con el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, tráfico de personas, tráfico ilícito de inmigrantes y contrabando de mercancías. De la misma manera, se establecen riesgos como flujos migratorios irregulares, ciber ataques, degradación ambiental, intenciones de ruptura del orden constituido, corrupción, y la explotación ilegal de recursos.

Con base en esta premisa, se puede inferir que la misión de las FF.AA. en la Constitución restringe el accionar de las mismas en competencias del ámbito interno. En su mayoría, las amenazas y riesgos que posee el Ecuador implican una planificación de operaciones militares en apoyo a la policía nacional y a otras instituciones del Estado, razón por la cual resulta necesario que la normativa legal se ajuste al actuar con competencia y así evitar la potencial vulneración de derechos fundamentales.

A partir de la realidad actual del Ecuador es que se hacen necesarias FF.AA. con capacidad de polivalencia. Dicha necesidad debe ir de la mano de un proceso de modernización y adaptación que permita desarrollar las capacidades adecuadas al ámbito en que se van a

desempeñar. Para este objetivo, resulta importante establecer los roles de las FF.AA. desde la normativa constitucional, para así evitar la asignación de tareas policiales que pueden acarrear riesgos de carácter legal para el personal militar.

El presente actuar de las FF.AA. del Ecuador se puede entender desde lo planteado por Espinoza (2019), quien detalla, respecto al Ejército del Ecuador, y como parte de las FF.AA.:

...ha venido cumpliendo actividades en situaciones de normalidad y crisis, basando su accionar en cumplimiento a decretos de estado de excepción, donde el objeto referente será la seguridad humana y los fenómenos naturales, constituyen una de las amenazas multidimensionales, siendo un tema ampliamente debatido a nivel global, en el cual el empleo de la fuerza militar ha tenido un rol protagónico por su preparación, capacidad de despliegue y disponibilidad de medios logísticos, la Teoría de la Seguritización constituyó un prisma teórico idóneo para evaluar la inclusión de la gestión de riesgos en las concepciones estratégicas del ejército ecuatoriano, sin comprometer su mandato constitucional e institucional, y sus capacidades de enfrentamiento a la gama de desafíos asociados con la defensa y seguridad del país. (2019).

Las FF.AA. ecuatorianas han enfrentado en los últimos años varias crisis por lo que se ha tenido que ejecutar misiones de empleo en apoyo a otras instituciones del Estado, clasificadas en la competencia legal de las FF.AA., realizando control de armas, munición, explosivos y accesorios como la ejecutada en la crisis carcelaria del 23 de febrero del año 2021, cuando se registraron amotinamientos e intentos de fuga al interior de los Centros de Privación de libertad en las ciudades de Guayaquil, Latacunga y Cuenca donde se contabilizaron 79 muertes y un número no especificado de heridos, acciones violentas atribuidas a la pugna de poderes en dichos centros.

Adicionalmente, el rol polivalente de las FF.AA. tiene ciertas implicancias en lo que resulta ser su rol tradicional. Principalmente, se busca contribuir a generar mayor capacidad estatal, con el apoyo a otras instituciones del Estado, adaptando su contingente y medios logísticos a las necesidades actuales ya sean eventos de carácter natural o antrópicos. Como es planteado por Pastrana (et al.), estas implicancias significan que:

...al rol tradicional de la defensa exterior, basado en la disuasión y defensa, debe sumarse el apoyo en situación en que las amenazas y riesgos que considera el Ecuador afecten a su soberanía población y al normal desempeño de las actividades diarias, lo que implica una migración de una planificación construida sobre una base de amenazas vecinales a uno sobre la base de capacidades. (2018)

Algunas de las operaciones en las que se puede ver reflejada la capacidad de polivalencia del Ejército del

Ecuador, son operaciones de contingencia limitada (sin estado de excepción), es decir apoyo de las FF.AA. en el ámbito de su competencia, a otras instituciones del Estado sobre la base de los acuerdos y convenios interinstitucionales vigentes. Es este el caso actual de la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (“COVID-19”), donde se ha empleado un amplio contingente humano y aparataje logístico en esfuerzos por mitigar su propagación.

Esta capacidad de polivalencia puede verse reflejada, también, en operaciones de respuesta a la crisis (con estado de excepción), durante las cuales se ejecutan operaciones del ámbito interno, en apoyo a la policía nacional ante grave conmoción interna y a la Secretaría de Gestión de Riesgos ante eventos catastróficos. Dentro de este tipo de operaciones se pueden enmarcar el terremoto que afectó a las provincias de Esmeraldas y Manabí en abril del año 2016, y el levantamiento indígena en octubre del año 2019. En ambos casos, el empleo de las FF.AA. fue fundamental para la solución de las mencionadas crisis.

V. POLIVALENCIA PARA LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE

Las FF.AA. de Chile deben enfrentar nuevos retos constantemente, que desafían sus capacidades actuales y demandan el desarrollo y aplicación de nuevas capacidades. Chile es un país que presenta una amplia variedad de condiciones que se pueden traducir en nuevos conflictos y desafíos, como lo son las de carácter social, geográfico o climático. Hacia las zonas del norte, se presenta un clima árido y con bajas precipitaciones, situación que se invierte cuando se trata del sur del país. De la misma forma, Chile posee volcanes activos e inactivos a lo largo de su territorio, y tiene la particularidad de ser altamente sísmico. Adicionalmente, en lo social, existen marcadas diferencias respecto al acceso a oportunidades a lo largo del país e incluso dentro de las mismas zonas.

Lo anteriormente mencionado se ha traducido en distintos conflictos y crisis a nivel nacional, en las cuales las FF.AA. han desempeñado un rol activo mediante el despliegue de capacidades complementarias a su rol “tradicional” y en apoyo a otras instituciones dependiendo de las situaciones abordadas, con el objetivo de brindar seguridad a la población frente a estas situaciones de crisis. Algunas situaciones donde se puede ejemplificar el actuar polivalente de las FF.AA. de Chile, fueron frente a situaciones de catástrofe, como los aluviones e inundaciones del año 2015 en Copiapó; o los incendios forestales ocurridos en la Región del Biobío.

En el caso de los aluviones ocurridos en Copiapó, personal del Ejército de Chile fue desplegado para ejecutar misiones relacionadas con “rescatar vidas humanas, lograr la conectividad, llevar ayuda humanitaria a los lugares que lo necesitaban, custodiar

instalaciones como supermercados, bencineras y albergues, desplegar los centros de acopio para distribuir ayuda en general” (González, 2016), haciendo uso así de sus capacidades de rápida movilización y despliegue, así como también de su equipo y capacidades logísticas para labores distintas a la defensa frente a amenazas externas.

Una situación similar se vio reflejada en el actuar de la Armada de Chile frente al combate de los incendios forestales ocurridos en la Región del Biobío, quienes trabajaron junto a otras instituciones como CONAF y Bomberos, desplegando una gran cantidad de personal para cumplir labores de “vigilancia y patrullajes, diurnos y nocturnos, por las carreteras y caminos rurales” (“Polivalencia de la Armada para combatir los incendios forestales”, 2019), así como también haciendo uso de aeronaves para “tareas de vigilancia y reconocimiento de nuevos focos de incendio, con personal Infante de Marina, altamente entrenados.” (“Polivalencia de la Armada para combatir los incendios forestales”, 2019).

Frente a escenarios recientes, como han sido el estallido social conocido como “18-O”, o la reciente crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (“COVID-19”), las FF.AA. han desempeñado un rol reconocido por la mayoría de la población. En el primer caso, como es mencionado por Gustavo Aimone, las FF.AA. participaron como refuerzo a la policía “cuando fueron sobrepasadas sus capacidades para imponer el orden en esos lugares de concentración” (2019), agregando también que el despliegue militar “durante el horario del toque de queda fue ejercido por fuerzas militares, que resguardaron al país en horario nocturno en forma general y durante el día en forma puntual al dar resguardo específico a núcleos neurálgicos” (2019).

Finalmente, frente al escenario de crisis sanitaria vivido a nivel mundial, las FF.AA., a través de la Fuerza Aérea en particular, han realizado “361 operaciones aéreas equivalentes a 1.706 horas de vuelo para trasladar 29.203 vacunas, 107.006 kilos de carga y 6.068 personas. Además, ha realizado la evacuación de 128 pacientes críticos con COVID-19” (Ministerio de Defensa, 2021), así como también prestando apoyo en labores de traslado de “117 ventiladores mecánicos desde China a Chile. Un segundo vuelo trajo 15 toneladas de insumos médicos y equipos, incluyendo 11 ventiladores mecánicos. Y más recientemente el traslado de 795 vacunas contra el Covid-19” (Ministerio de Defensa, 2021) a lugares de acceso más remoto.

VI. ESCENARIO LATINOAMERICANO

Las FF.AA. de los países de América Latina tienen serias dificultades y limitaciones para el cumplimiento de sus tareas definidas por el nivel político, debido a los marcos constitucionales y legales no adecuados. Además, varias normativas internacionales vigentes y acuerdos con organismos internacionales condicionan la actuación de los gobiernos de los estados y que

derivan en estrategias no convencionales y finalmente en conflictos híbridos. Adicionalmente, en la actualidad la cooperación internacional en temáticas de ciencia y tecnología respecto de la búsqueda de soluciones a nuevas amenazas y riesgos de carácter militar es limitada o potencialmente nula.

Resulta necesario, por parte de los diversos estados de la región, el reformar y promulgar leyes de defensa y seguridad, amparando así la actuación y bienestar de las FF.AA., articulando la normativa interna que codifica cuerpos legales, para de esta manera definir y delimitar la participación de FF.AA. en la seguridad, en cuanto a los campos de actuación de carácter intersectorial e interinstitucional.

No obstante, en el caso de los programas sociales, se ha logrado realizar la transición desde la cooperación con ONGs internacionales, hacia organizaciones sociales e instituciones estatales. A través de Acción Cívica las FF.AA. son capaces de promover la cooperación ciudadanía para resolver problemas concretos; en la ejecución de los programas de asistencia a la comunidad, las FF.AA. suelen apelar a la capacidad de convocatoria de la institución militar para movilizar a los destinatarios de sus programas de apoyo sociales para la resolución conjunta (civil-militar) de sus necesidades.

Las FF.AA. asumen una gran responsabilidad al participar en la solución de las amenazas de la Seguridad Multidimensional, las amenazas militares al ser propias de su gestión permiten que la toma de decisiones sea de manera interna y que la aplicación de sus procesos este encaminado a la normativa establecida por la institución.

Frente a esta realidad, una de las dificultades que presentan las FF.AA. al participar en la solución de las denominadas nuevas amenazas y riesgos, es que son manejadas con normativas externas a la institución, donde se ven involucrados tratados internacionales - como el Convenio de Cooperación Intergubernamental del Ecuador y Colombia -, los cuales a su vez explican tanto la causa como el origen de las condiciones que afectan la Seguridad Hemisférica.

Otra de las dificultades importantes a las que se ven enfrentadas las FF.AA. es que no cuentan con total autonomía o competencia para tomar decisiones, y están sujetas a la consideración de los tratados existentes entre los Estados de cuales son parte otros Estados u organismos internacionales.

En este sentido, esta última “dificultad” se presenta también como un marco regulatorio para el área de Defensa. En el caso de Chile, por ejemplo, esto se ve reflejado en el quinto principio de la Política de Defensa, el cual declara que, frente a situaciones de amenaza externa, “Chile ejercerá el derecho a la legítima defensa en conformidad con lo dispuesto por la Carta de las Naciones Unidas (art. 51) y con arreglo a las normas del Derecho Internacional” (Política de Defensa Nacional de Chile, 2020). Esta Política, en el caso de Chile, está estrechamente vinculada con la Política Exterior del país.

Es importante reconocer los impactos que esta limitación ha generado en el actuar de las FF.AA. a nivel latinoamericano. En la actualidad existen sectores en la región latinoamericana que sostienen que el rol de la Defensa está ligado exclusivamente a materias de defensa exterior, cuando la realidad es que las amenazas y riesgos están tomando un carácter multidimensional. Es por esto que, en estos sectores, se argumenta a favor de reducir el sector Defensa y relegarlo a su función “tradicional”, considerando que el conflicto de carácter bélico en la región es mínimo. Sin embargo, frente a las amenazas de carácter multidimensional, lo que ha ocurrido es que la solicitud de apoyo de las instituciones que conforman el sector Defensa aumenta, pero la relegación a su rol “tradicional” ha significado una falta de capacitación para enfrentar las nuevas amenazas, requiriendo una mayor inversión.

VII. COMPARATIVA CHILE-ECUADOR FRENTE A LA POLIVALENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS

7.1 Most Similar Systems Design (MSSD)

Para establecer la comparación entre Chile y el Ecuador respecto a la polivalencia de las FF.AA., se utilizará el diseño de Sistemas más Similares (“Most Similar Systems Design”) propuesto por Adam Przeworski y Henry Tuene (1970, citados por Levy, 2008), el cual “corresponde al método de diferencia de Mill, identifica casos que son similares en una amplia gama de variables explicativas, pero diferentes en el valor de la variable dependiente.”

Levy (2008) detalla, también, que el diseño de Sistemas más Similares, (“Most Similar Systems Design”), tiene por objetivo el “identificar patrones de covariación y eliminar variables independientes que no covarían con la variable dependiente (...), donde los diseños de Sistemas más Similares eliminan variables ajenas que no varían a través de los casos”. La comparación entre Chile y el Ecuador respecto a la capacidad polivalente de sus FF.AA., se puede ver en la tabla de la página siguiente.

Tabla 1
Comparación Chile-Ecuador en base a MSSD

	FF.AA ecuatorianas	FF.AA chilenas
Contribución al desarrollo	Colaboración establecido en instrumento legal	Colaboración establecido en instrumento legal
Participación en desastres naturales	Apoyo a otras instituciones	Apoyo a otras instituciones
Participación en política	No hay intervención	No hay intervención
Capacidades de las FF AA	Adaptadas y preparadas en base a necesidades nacionales	Adaptadas y preparadas en base a necesidades nacionales
Afrontamiento de nuevas crisis	Modernización y capacidad multi-misión	Modernización y capacidad multi-misión
Variable independiente: Delimitación del rol en orden público	Ligado a estado de excepción	Ligado a diversas necesidades nacionales
Outcome	Rol condicionado de las FF.AA	Rol de las FF.AA adaptable

La polivalencia de las FF.AA. de Chile y el Ecuador, en contexto, permiten la cooperación con las autoridades responsables de la seguridad con alto nivel de capacitación, y dentro de las funciones de control del espacio aéreo, vigilancia y patrullaje marítimo, control de espacios terrestres alejados, protección de instalaciones vitales, control exhaustivo de fronteras, entre otras.

En este sentido, la intervención directa de las FF.AA., en tanto estas posean la capacidad, se ha tornado justificable frente a situaciones de real emergencia, catástrofes naturales, o cuando el o los entes que generan la amenaza superan la capacidad de la Policía Nacional.

La polivalencia de las FF.AA. de ambos países se basa principalmente en tener FF.AA. profesionales, disciplinadas, jerarquizadas y equipadas, conforme a las necesidades y posibilidades de cada país; además de poseer una relación de subordinación y ser controladas por la autoridad política legítimamente constituida, sin así formar parte militante del proyecto político de los gobiernos.

Es importante considerar, entonces, como la capacidad polivalente y de especialización de las FF.AA. tanto de Chile como del Ecuador, se encuentran adaptadas no solo a las potenciales amenazas de carácter internacional, sino que muy fuertemente a las amenazas y riesgos propios de cada país como, por ejemplo, una capacidad de respuesta más adecuada y adaptada para hacer frente a desastres naturales, conflictos armados, conflictos sociales, entre otras.

Ambos países presentan características similares de inestabilidad e incertidumbre, considerando que las amenazas y riesgos actualmente no se definen ni limitan a un entorno geográfico, sino que lo hacen por factores multidimensionales de distinta naturaleza, capaces de significar un verdadero desafío para los Estados. Este entorno operativo incluye en la actualidad a una multiplicidad de actores y un creciente y complejo juego de intensiones e intereses donde se suele ver involucrada la seguridad de la población.

Las FF.AA. de Chile y el Ecuador, al verse enfrentadas a una constante mutación de las crisis, donde la amenaza intenta, por una diversidad de medios, evitar

la fortaleza de las fuerzas convencionales y explotar las vulnerabilidades que brinda la asimetría, se han visto obligadas a modificar su perfil y modernizarse, convirtiéndose en la actualidad en instituciones “multimisión”. Esta modernización ha tenido lugar en un esfuerzo por adaptarse a los nuevos requerimientos y objetivos que buscan los gobiernos de turno para hacer frente a las nuevas amenazas, generando en paralelo nuevas capacidades militares que se adapten y estén acordes al cumplimiento de las tareas asignadas.

Las FF.AA. de Chile y el Ecuador se encuentran en un proceso de constante adaptación a las nuevas exigencias de la globalización, organizando y planificando tareas para contar con una viabilidad y sostenibilidad, en donde su recurso principal sea un personal polivalente, con material multipropósito a su disponibilidad, interoperable e interagencial, con tecnología de punta que permita una reacción inmediata ante las diversas amenazas y riesgo actuales y latentes.

Conclusión

Respondiendo a la pregunta sobre el rol que cumplen las FF.AA. en la actualidad frente a situaciones de crisis respecto a su misión fundamental, podemos concluir que éstas poseen un grado de autonomía para ejercerlo, Sin embargo, esta autonomía deberá siempre apearse a los lineamientos establecidos mediante tratados internacionales entre múltiples Estados, bilaterales, o bien políticas y normativas locales, lo cual, en la práctica, significa que la toma de decisiones se puede ver afectada. Es a través de estas políticas y tratados que el rol de las FF.AA. obtiene un carácter dinámico, en gran parte definido por la situación enfrentada y la estrategia de intervención.

Actualmente, el grado de autonomía con el que las FF.AA. operan en sus actividades institucionales, en apoyo al desarrollo nacional, les ha permitido definir con flexibilidad las áreas básicas y estratégicas de intervención, así como también determinar los problemas sociales claves sobre los cuales deben actuar para cooperar en su solución. Frente a tales programas y soluciones es que las FF.AA. trabajan en conjunto con

una multiplicidad de actores y cumpliendo una gran variedad de roles complementarios a su rol tradicional asociado a la defensa externa.

Al mismo tiempo, es importante considerar que en medida que el concepto de “seguridad” ha ido evolucionando y considerando nuevos factores, es que las FF.AA., junto a nuevos actores, actúan frente a la multiplicidad de nuevos escenarios y desafíos que se presentan para la seguridad nacional e internacional. Entender la seguridad como un concepto amplio, con aplicaciones y manifestaciones en diversos contextos, requiere también adoptar una mirada que incorpore a estos actores y escenarios de manera dinámica, influyendo directamente en la necesidad de desarrollo de nuevas o existentes capacidades.

Frente a un panorama nacional e internacional donde las amenazas y riesgos han tomado un carácter multidimensional, se ha tornado cada vez mayor la necesidad de contar con FF.AA. preparadas para abordarlos, haciendo uso de sus capacidades actuales -como sus competencias logísticas, capacidades de rápido despliegue, capacidad de alistamiento, entre otras-, y complementándolas con nuevas capacidades y un mayor grado de especialización.

En los casos evaluados, de Chile y el Ecuador, existen algunas diferencias respecto a la polivalencia. En el caso de Chile, la necesidad de contar con FF.AA. con un carácter polivalente se ve expresada claramente en el Libro de la Defensa Nacional del año 2017, y su actuar refleja esta necesidad, participando en el control y mitigación de amenazas y riesgos que van desde la seguridad externa, hasta los desastres naturales. En Chile, sin embargo, la polivalencia no se ve únicamente frente a situaciones de crisis, sino que también se puede ver en apoyo al desarrollo de la nación y a diversos organismos en múltiples situaciones en las cuales las FF.AA. se involucran, ya sea como actores principales o secundarios (como los casos de Bomberos de Chile o entidades como CONAF).

Por otro lado, en el caso del Ecuador, el actuar de las FF.AA. se encuentra en gran manera enfocado a tareas de seguridad externa. No obstante, se reconoce que, en la actualidad, el país se ve enfrentado a una diversidad de amenazas y riesgos de carácter multidimensional, incluyendo amenazas tales como el crimen organizado y narcotráfico; y riesgos como la degradación ambiental y flujos migratorios irregulares, entre otros. Adicionalmente, se hace necesario contar con un marco legal que ampare, y a la vez delimite de manera comprensible el campo de acción de las FF.AA., en relación con otros organismos encargados de la seguridad.

A partir de lo mencionado anteriormente, y a partir del análisis realizado mediante el diseño de Sistemas más Similares, se puede comprender parte del rol actual de las FF.AA. en ambos países. Tanto en Chile como en el Ecuador, las FF.AA. contribuyen hacia el desarrollo de ambas naciones, contribución que se ve amparada

en instrumentos legales. Al mismo tiempo, frente a situaciones de crisis, las FF.AA. de ambas naciones suelen actuar utilizando sus capacidades en apoyo a instituciones de mayor especialización. El desarrollo de estas capacidades, también, se encuentra principalmente vinculado a las necesidades específicas de la nación.

Si bien existe un reconocimiento hacia la necesidad de capacidades polivalentes en el caso de las FF.AA. de Chile y del Ecuador, en la práctica también existen diferencias respecto al rol que estas cumplen frente a situaciones de crisis respecto de su misión fundamental. Estas diferencias principalmente existen debido a la definición de su rol dentro del marco legal. En el caso de Chile, el rol de las FF.AA. es más amplio en su ejecución, y no únicamente ligado a la seguridad externa, lo cual se ve claramente detallado en el Libro de la Defensa Nacional. Se reconoce también, que, para el cumplimiento de este rol más amplio, debe aprovechar y utilizar sus capacidades desarrolladas en su rol “tradicional”, por lo que en el caso de Chile la hipótesis se rechazaría. En el caso del Ecuador, el rol de las FF.AA. reconoce la necesidad de involucrarse en una gama de situaciones más amplia, no obstante, el marco legal encausa su rol hacia la seguridad externa y permite la ejecución de un rol en el orden público únicamente durante estados de excepción, por lo que, en el caso del Ecuador, la hipótesis se aceptaría.

En el escenario Latinoamericano en general, la realidad se asemeja más al caso del Ecuador, donde las normativas establecidas mediante tratados y pactos internacionales, y también el marco jurídico de algunos países en la región, en casos han influenciado en el ejercicio autónomo de sus FF.AA.. Por un lado, estos tratados y políticas vigentes sirven como un marco regulatorio para el accionar de las FF.AA., pero también se han traducido en un cuestionamiento hacia el rol que estas ejercen frente a ciertas situaciones de riesgo o amenaza cuando su actuar responde a estas amenazas, pero no se encuentra delimitado o amparado en el marco legal del país o tratados de los cuales el mismo forma parte.

En la práctica, esto ha significado que existe la expectativa de acción por parte de las FF.AA. frente a una variedad de escenarios, pero también que, al poseer “limitaciones” establecidas por las normativas internacionales, su potencial no ha sido explorado ni explotado en su totalidad.

Finalmente, resulta imperativo que, para hacer frente a estas nuevas amenazas y riesgos, el marco jurídico actual debe servir de respaldo para el actuar de las FF.AA. de manera íntegra y en concordancia con la legislación y protocolos. Dicho marco jurídico debe ser un facilitador del rol potencial de éstas frente a los distintos escenarios, sin perder su carácter de marco regulatorio para su actuar, e incorporándose naturalmente como parte de su misión fundamental. Las FF.AA. poseen competencias que, en su correcto empleo y bajo parámetros definidos, significarían un

abordaje más eficiente y eficaz frente a situaciones de amenaza.

El cumplimiento de la misión de las FF.AA., del Ecuador en su competencia en el orden interno se encuentra muy restringida por la Constitución del 2008. En su mayoría, las amenazas y riesgos que posee el Ecuador implican una planificación de operaciones militares en apoyo a la policía nacional y a otras instituciones del Estado, razón por la cual resulta necesario que la normativa legal se ajuste al actuar con competencia y así evitar la potencial vulneración de derechos fundamentales.

La realidad actual del Ecuador exige unas FF.AA. con capacidad de polivalencia. Dicha necesidad debe ir de la mano de un proceso de modernización y adaptación que permita desarrollar las capacidades adecuadas al ámbito en que se van a desempeñar. Para este objetivo, resulta importante establecer los roles de las FF.AA. desde la normativa constitucional, para así evitar la asignación de tareas policiales que pueden acarrear riesgos de carácter legal para el personal militar.

Referencias

- Aimone, G. (2019). "Fuerzas Armadas, seguridad y paz social en el Chile de hoy". *Revista de Marina*. Recuperado el 11 de julio de 2021, de: <https://revistamarina.cl/es/articulo/fuerzas-armadas-seguridad-y-paz-social-en-el-chile-de-hoy>
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. Art. 158. 20 de octubre, 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. Art. 162. 20 de octubre, 2008 (Ecuador).
- Decreto 100 de 2005 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE*. 22 de septiembre de 2005. Recuperado el 19 de enero de 2022, de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar/mprimir?idNorma=242302&idVersion=2021-10-25>
- Espinoza, H. (2019). "La securitización de la gestión de riesgos y el papel de las Fuerzas Armadas: algunas reflexiones conceptuales sobre la experiencia del ejército ecuatoriano". Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito. Recuperado el 06 de julio de 2021, de <https://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/24000/4952/Trabajo%20de%20titulación%20HÉCTOR%20ESPINOZA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Jiménez, R. & Franchi, T. (2020). "Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de legislación en Ecuador y Brasil". *Revista de relaciones internacionales Estrategia y Seguridad*. 15 (2), 57-72. Recuperado el 20 de enero de 2022, de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632020000200057
- González, I. (2016). "Capacidades de las Fuerzas Armadas (FAS) de Chile para enfrentar emergencias complejas y catástrofes, basado en la experiencia nacional". *HEMISFERIO*. Colegio Interamericano de Defensa (CID). Washington, DC., USA. Recuperado el 9 de julio de 2021, de: <http://publications.iadc.edu/hemisferio-article/548-2/>
- Iniciativa Convencional Constituyente que establece deberes del Estado y atribuciones de la Presidencia de la República, en relación con el estatuto de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. (2022). *Boletín 174-1*. Recuperado el 19 de enero de 2022, de: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/174-1-c-Iniciativa-convencional-del-cc-Rodrigo-A%CC%81lvarez-sobre-Fuerzas-Armadas1044-hrs.pdf>
- Iniciativa Convencional Constituyente que establece el rol de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. (2022). *Boletín 111-1*. Recuperado el 19 de enero de 2022, de: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/111-1-c-Iniciativa-del-cc-Jorge-Arancibia-Fuerzas-Armadas-de-Orden-y-Seguridad.pdf>
- Iniciativa Convencional Constituyente sobre Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública. (2021). *Boletín 42-1*. Recuperado el 19 de enero de 2022, de: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/12/42-1-Iniciativa-Convencional-Constituyente-de-la-cc-Pollyana-Rivera-y-otros-1.pdf>
- Libro de la Defensa Nacional. 9 de marzo, 2017. D.O. No. 42.003
- Ministerio de Defensa Nacional (2021). "Ministro Prokurica y general Merino abordan la planificación estratégica de la FACH para 2021 y rol en la pandemia". Recuperado el 12 de julio de 2021, de: <https://www.defensa.cl/noticias/ministro-prokurica-y-general-merino-abordan-la-planificacion-estrategica-de-la-fach-para-2021-y-rol/>
- Pastrana, E., et. al. (2018). "El Nuevo Rol de las Fuerzas Armadas". Instituto de Estudios Internacionales. *Konrad Adenauer Stiftung*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/134499/2018%20PP%20Seguridad%20Nuevo%20rol%20FFAA%20%28En%20español%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Piuzzi, J. (2021). "Fuerzas Armadas y Sociedad: Efectos de los cambios socioculturales y de los nuevos escenarios en la singularidad de lo militar". *Historia Chilena*. Santiago, Chile. Pg. 135.
- Política de Defensa Nacional de Chile. 28 de mayo, 2021. *D.O. No. 42.964*
- Política de Defensa Nacional Del Ecuador "Libro Blanco" (2018). Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- "Polivalencia de la Armada para combatir los incendios forestales" (2018, marzo). *Revista Vigía*, Edición

405. Recuperado el 11 de julio de 2021, de: <https://www.revistavigia.cl/polivalencia-de-la-armada-para-combatir-los-incendios-forestales/revistavigia/2019-03-06/102205.html>
- ¿Qué es la Convención Constitucional? (s.f.). Recuperado el 20 de enero de 2022, de: <https://www.chileconvencion.cl/que-es-la-convencion-constitucional/>
- Quiñones, P. (2022). “Convención Constitucional: Iniciativas constitucionales en Defensa Nacional”. *Observatorio de Política y Defensa. Chile*. Recuperado el 20 de enero de 2022, de: <https://www.obspoliticadefensa.com/post/convenci%C3%B3n-constitucional-iniciativas-constitucionales-en-defensa-nacional>
- Rojas, F., et al. (2012). “Seguridad humana: Nuevos enfoques”. FLACSO. Costa Rica. Recuperado el 05 de julio de 2021, de: <https://www.bivica.org/files/seguridad-humana-enfoques.pdf>
- Tamarit, J. (1993). “La conducción de crisis en el ámbito de las Fuerzas Armadas”. Ministerio de Defensa. *Boletín de Información No. 231*. España. Recuperado el 08 de julio de 2021, de: https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=170727



<https://acortar.link/3ZnXgY>

LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS ANTE LA PRESENCIA DEL COVID-19

Gral. Brig. D.E.M. Jorge Alberto Buchán Martínez ¹

Resumen

Dada la gravedad de las afectaciones que ha ocasionado el Covid-19 en todo el mundo, en este ensayo se analiza la capacidad de respuesta demostrada por las Fuerzas Armadas mexicanas, para complementar las capacidades del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional a fin de mitigar los efectos ocasionados por este antagonismo. Se destacan la activación de instalaciones hospitalarias, contratación de profesionales de la salud y el traslado y aplicación de vacunas en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Palabras clave: Fuerzas Armadas mexicanas, antagonismo, Covid-19.

Abstract

Due to the severeness of the effects that Covid-19 has caused around the world, this paper analyzes the response capability demonstrated by the Mexican Armed Forces to complement the capabilities of the National Health System throughout the national territory, in order to mitigate the effects caused by this antagonism, highlighting the activation of hospital facilities, the hiring of health professionals and the transfer and application of vaccines in coordination with the authorities of the three levels of government.

Keywords: Mexican Armed Forces, antagonism, Covid-19.

¹ Independiente
buchan_jorge@hotmail.com

Introducción

En este artículo se examina el rol que han asumido las Fuerzas Armadas mexicanas ante la presencia del Covid-19, diferenciando las nuevas tareas, roles, misiones, funciones y adecuaciones que se llevan a cabo, para hacer frente a la crisis y de esta manera, contribuir con su accionar a crear las condiciones para preservar la estabilidad económica y social como elementos esenciales del desarrollo nacional; y por otro lado, seguir cumpliendo con las encomiendas directamente relacionadas con la seguridad nacional del Estado mexicano.

I. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD

Desde cualquier ángulo que sea analizada, la seguridad conlleva siempre una noción de garantía de protección, de tranquilidad, o la ausencia de peligro ante acciones contrarias al individuo, a las instituciones, al Estado de derecho o la democracia.

Las actuales condiciones geopolíticas, sociales, económicas, militares, del orden tecnológico y diplomático, conforman un entorno complejo, crítico, volátil y cambiante, que obligan a los tomadores de decisiones prever cualquier contingencia que ponga en entredicho la seguridad, estabilidad, y el bienestar de la población.

Siendo la Seguridad Nacional una condición permanente que debe garantizar el Estado para asegurar el pleno ejercicio de la libertad, el desarrollo y el progreso de la sociedad, es prioritario disponer de los medios, procesos y la infraestructura requerida que permita hacer frente de forma sistemática y continúa a cualquier eventualidad que llegue a suscitarse a lo largo y ancho del territorio nacional.

En este orden de ideas, ante una gran variedad de obstáculos, contingencias o antagonismos que se suscitan en el quehacer cotidiano, y viviendo en una dinámica globalizada de un mundo cambiante e interconectado, el logro de los objetivos nacionales se ve vulnerado, lo que implica, preparar esquemas de respuesta atinados y suficientes, para hacer frente a los riesgos y amenazas que vulneran la Seguridad Nacional.

En el entendido de que nunca se tendrán las condiciones ideales que garanticen la seguridad en su totalidad, es pertinente considerar el reducir las incertidumbres y tomar en cuenta las proyecciones que diversos organismos involucrados en el tema hacen referente a los antagonismos que limitan la seguridad y desarrollo nacionales.

A partir de la conformación del Estado moderno, los gobiernos han tratado de asegurar la preservación de sus Aspiraciones, Intereses y Objetivos Nacionales. La contención de los antagonismos ha sido siempre un asunto prioritario para los tomadores de decisiones, quienes tienen el mandato de proveer seguridad y desarrollo a sus pueblos, por lo que son responsables

también de generar las estrategias que aseguren la contención de todos los antagonismos que pongan en riesgo al Estado.

II. LA APARICIÓN DE PANDEMIAS Y EL ESTADO

Desde que el ser humano comenzó a conformar grupos sociales la aparición de enfermedades infecciosas lo han acompañado. Por ejemplo, la peste negra en Europa en el siglo XIV terminó con la mitad de la población europea; la viruela en América en 1529 mató al 90% de los nativos; la gripe española considerada la primera pandemia mató a 50 millones de personas (Sarukan, 2020). Las muertes causadas por el Covid-19 se estiman actualmente en más de tres millones y siguen aumentando con una tercera y cuarta ola.

Para comprender mejor sus alcances, se tienen que una "Pandemia" (propagación mundial de una nueva enfermedad), representa un riesgo a la seguridad nacional de un país, debido a la posibilidad de que se produzcan daños a los intereses y objetivos nacionales y poner a prueba la capacidad de respuesta de una nación.

Una pandemia "es una enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región" (Real Academia Española, 2019).

El SARS- Cov-2 apareció en el mundo a finales del 2019 en Wuhan provincia de Hubei en China y fue la Comisión Municipal de Salud la que reportó a la Organización Mundial de la Salud los primeros 27 casos de neumonía grave de origen desconocido. El cuadro clínico asociado a este virus se ha denominado como Covid-19.

El impacto social y económico que a nivel mundial ha tenido la pandemia del Covid-19 se ha dejado sentir en todos los ámbitos donde el ser humano se desarrolla. Independientemente del país de que se trate, los efectos en mayor o menor medida han sido devastadores, los cuales van desde pérdida de vidas humanas, crisis económicas, falta de empleos, hasta la escasez de insumos para la atención médica. El grado de afectación ha sido de tal magnitud, que algunos expertos indican que se trata de una situación incluso más grave a la vivida después de la Segunda Guerra Mundial.

En América se tienen registrados más de un 1.5 millones de muertos y México ocupa el tercer lugar después de Estados Unidos de América y Brasil y el cuarto en el mundo incluyendo a India. Muchas son las medidas que debieron tomarse para contener el contagio y muchas otras para anticiparse al equipamiento y abastecimiento de material y medicamentos en los hospitales, así como en la capacitación del equipo humano para evitar las más de 3500 muertes registradas, dado que serían la primera línea en la atención a pacientes contagiados.

La magnitud de este problema ha generado serías afectaciones a los campos social, económico y político,

cuyas consecuencias están limitando la consecución de los objetivos nacionales permanentes y coyunturales, sobre todo aquellos que están frenando la economía y por ende el desarrollo nacional.

No menos importante son los efectos que se han dejado sentir a nivel de la población, en la cual se ha incrementado el nivel de pobreza y considerando aquella que ya antes de la pandemia carecía de los satisfactores básicos como la seguridad social, los servicios médicos, servicios para la vivienda entre ellos el abastecimiento de agua, los efectos de este antagonismo han sido por demás devastadores.

En este contexto, y en virtud de la crisis provocada por la pandemia, es que el gobierno de México ha decidido echar mano de las instituciones consideradas pilares en el sostenimiento del país, es decir, de sus Fuerzas Armadas.

Como elementos clave del Estado mexicano sus Fuerzas Armadas han estado presentes en el devenir histórico-cultural del país, sus orígenes se encuentran en las diversas constituciones, ordenamientos y leyes que han orientado y regulado la vida de los mexicanos, en sus diferentes épocas. El Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada de México y la Guardia Nacional, a través del cumplimiento de las misiones constitucionales, de su estructura, organización, funciones, y a la capacidad de adaptarse a circunstancias complejas y cambiantes, se han convertido en el bastión para responder de forma eficiente a los retos que este flagelo ha ocasionado a la sociedad mexicana, participando de manera activa en la preservación de la seguridad y desarrollo nacionales.

Estas instituciones tienen una larga y honorable tradición de apoyo a las autoridades civiles cuando estas se han visto rebasadas ante escenarios complicados, sean estos desastres naturales, o eventos causados por el hombre. Por lo que actuar ante esta emergencia de corte sanitario, representa un reto, ya que el mismo sentido multidisciplinario y profesional que caracteriza, a las Fuerzas Armadas, les otorga la posibilidad de demostrar su efectividad y responder una vez más al llamado del pueblo de México.

La cobertura a lo largo y ancho del territorio nacional, la sinergia de esfuerzos de sus sistemas logístico y administrativo, de adiestramiento y educativo, la capacidad de planeación, coordinación con los tres niveles de gobierno, el contar con instalaciones médicas de primer nivel, aunado a los valores intrínsecos del cumplimiento del deber, honor y disciplina del personal, hacen del instituto armado el instrumento ideal para actuar ante esta contingencia.

III. LA APARICIÓN DEL COVID-19

El SARS-Cov-2 apareció en el mundo a finales de 2019 en Wuhan provincia de Hubei en China y fue la Comisión Municipal de Salud la que reportó a la Organización Mundial de Salud los primeros 27 casos de neumonía grave de origen desconocido. El cuadro

clínico asociado a este virus se ha denominado como Covid-19.

La propagación del Covid-19 a nivel global y los diferentes enfoques que dieron los gobiernos para su contención y control, requirió tomar medidas extraordinarias en la sociedad, como la suspensión parcial de algunas actividades gubernamentales, prestación de bienes y servicios, comercios, servicios escolares entre otros, cuyas consecuencias superan el campo de la salud y provocó serias consecuencias en los campos económico y político (Rodrigo Chacón, 2020).

Muchos asuntos han pasado a segundo término ante la pandemia, saliendo a relucir deficiencias y debilidades en los sistemas de gobierno en el manejo de la misma, donde la lógica y las teorías políticas establecen que ante una crisis se debe trabajar de manera coordinada y colaborativa entre los distintos actores sociales y niveles de gobierno; sin embargo, contrario a lo anterior, la población ha sido testigo de “conflictos entre gobiernos regionales y los nacionales, entre la clase política y los empresarios, entre gobierno y sociedad civil” (Quintero, 2020).

La pandemia ya ha cambiado a las sociedades, donde la supervivencia se ha vuelto vital sobre todo en la mente de las personas, con una mayor exigencia hacia sus autoridades. Algunos gobiernos cuentan con más recursos y herramientas para enfrentar la situación, lo que está relacionado con la experiencia histórica del país, los valores de su sociedad y la madurez de sus instituciones; ante este caos, se han tenido que restringir libertades; China y Rusia debido a su sistema político aparentemente han tenido un mejor manejo de la crisis; por su parte los sistemas democráticos han tomado decisiones más lentas buscando respetar el estado de derecho de los ciudadanos y el comercio (Anáhuac, 2020).

En América Latina y Europa, las consecuencias por el mal manejo de la pandemia por parte de algunos gobiernos, ha sido la pérdida de popularidad y confianza de sus ciudadanos; por el contrario, la implementación de facultades extraordinarias como el decretar confinamientos domiciliarios, el cierre de escuelas, empresas y negocios, y el uso de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles para hacer frente a la pandemia, ha provocado que se les califique como gobiernos autoritarios; esta crisis institucional, juzga la falta de acciones o excesiva concentración del poder a la hora de tomar decisiones.

Las consecuencias de la pandemia generan el ambiente propicio para desencadenar otros problemas como son: el deterioro de la economía mundial orillando a condiciones de recesión, violencia, pérdida de empleo, erosión de las instituciones, repunte de la pobreza y desigualdad. Estas circunstancias han influido para que diversos gobiernos utilicen a las Fuerzas Armadas como un agente de contención, para mitigar los daños ocasionados y en este contexto México no es la excepción.

IV. EL ESTADO Y LAS FUERZAS ARMADAS ANTE EL COVID-19

El Ejecutivo Federal en el ejercicio del poder público y como responsable de aplicar las leyes, instrumenta las acciones necesarias para conducir al gobierno, labor que lleva a cabo a través de las secretarías de estado para el despacho de los asuntos, de acuerdo con su competencia.

Ante la gravedad de los efectos que la pandemia por Covid-19 ocasionó, la entrada en acción de las Fuerzas Armadas era inminente. La reacción fue inmediata. A partir del 24 de marzo de 2020 empezó la tarea de reconvertir todos sus hospitales, parte de sus unidades operativas e instalaciones sanitarias para atender pacientes con Covid-19. Se les asignó la tarea de administrar y operar hospitales civiles, proporcionar seguridad en almacenes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), aplicar medidas de vigilancia sanitaria en aeropuertos, transportar insumos vía aérea y terrestre, entregar despensas en las comunidades más necesitadas y colaborar en la repatriación de mexicanos varados en otros países por causa de la pandemia.

La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) se sumó a los esfuerzos del gobierno para hacer frente a la pandemia y desde marzo de 2020 anunció que se encontraban a disposición de la ciudadanía sus instalaciones y personal, además, de participar en otras encomiendas englobadas en el plan DN-III-E, cuyo alcance es auxiliar a la población en casos de desastres, el 4 de mayo de 2020, la dependencia informó que ya se habían convertido 13 hospitales militares para atender a pacientes con Covid-19, así como, 48 unidades operativas ya estaban listas para recibir pacientes, 34 de casos leves y 14 de terapia intensiva; asimismo, se había anunciado que el Ejército iba a operar 32 hospitales del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) (Animal Político, 2021).

Para enero de 2021, la Sedena tenía activas 117 instalaciones para hospitalización y encame para pacientes Covid-19 que corresponden a hospitales de especialización, hospitales militares de zona, unidades médicas de consulta externa y unidades operativas de encame en toda la república mexicana (Tecnomedicina, 2021).

Para operar sus instalaciones médicas para atención de la pandemia, la SEDENA dispuso de 1,738 médicos, 1,727 enfermeras, 884 paramédicos, 8,152 elementos de tropa de sanidad, 649 cirujanos dentistas (previa capacitación para atención de pacientes Covid-19), así como 3,600 elementos de personal operativo de apoyo en sanidad, es decir, 16,750 elementos del Ejército podrían intervenir en la atención a pacientes. En labores de seguridad, más de 1,000 elementos fueron destinados a resguardar 38 almacenes del IMSS.

Como parte del plan DN-III-E, se realizó la entrega de despensas en las zonas más desfavorecidas del país. Adicionalmente, desde que inició la contingencia sanitaria, elementos del Ejército y Fuerza Aérea

Mexicanos transportaron vía aérea y terrestre 1,244 toneladas de equipo e insumos médicos para hospitales del Sector Salud y para instalaciones militares empeñadas en atender esta pandemia. A partir del 31 de marzo de 2020, se realizaron traslados terrestres, transportando toneladas de equipo e insumos médicos, para el abastecimiento de los hospitales del Sector Salud federal. Asimismo, en 136 rutas terrestres movilizaron toneladas de suministros clínicos y equipo de protección, que han sido entregados a los hospitales e instalaciones militares Covid-19 ubicados en todo el país (Animal Político, 2021).

Se establecieron 19 rutas aéreas, con aeronaves de transporte mediano y pesado para trasladar 128 toneladas de equipamiento e insumos médicos, así como equipo de protección personal.

También se ha intervenido para repatriar a 2,249 mexicanos que se quedaron varados en Argentina, Perú, Chile, Bolivia y Cuba durante la pandemia. Por último, la fábrica de vestuario de Sedena reorientó su producción de uniformes militares, a la elaboración de batas, cubrebocas, uniformes quirúrgicos, gorras desechables para los médicos y zapatones quirúrgicos para el personal médico de todo el país (Animal Político, 2021).

Actualmente, debido a la poca afluencia de pacientes por la disminución del riesgo epidemiológico, continúan desplegados 327 militares y 2,022 profesionales de la salud en 15 instalaciones sanitarias militares y civiles administradas por la Sedena.

En síntesis, la labor de las Fuerzas Armadas durante la pandemia Covid-19, siguió la tendencia de otras naciones, apoyar con todos sus medios a las instituciones de salud, responsables de combatir esta enfermedad. Las actividades principales que se realizan son:

- Reconversión de hospitales militares para atender pacientes Covid-19.
- Traslado de pacientes.
- Transporte de medicamentos, equipo médico, abastecimientos y mobiliario para equipar instalaciones médicas.
- Reparto de despensas a la población.
- Repatriación de ciudadanos por vía aérea.
- Operación de hospitales civiles.
- Otras.

A principios de diciembre de 2020, El presidente señaló que el Ejército y la Marina serían las instituciones de la distribución y custodia de las vacunas contra el Covid-19. El mandatario afirmó que se daría a conocer el Plan Nacional de Vacunación. Días después, se detalló que el operativo de vacunación en la etapa 1, se diseñó con la ayuda de las Fuerzas Armadas.

Para contribuir determinadamente en la etapa de vacunación, en materia de seguridad de las vacunas, en la logística para distribuir las y aplicarlas, soldados y marinos cuentan con los medios requeridos para apoyar en esta tarea. 300 personas se capacitaron para la aplicación inicial de las vacunas. 99 elementos

pertenecieron a las Fuerzas Armadas, 65 de la Sedena y 34 de la SEMAR (Expansión Política, 2021).

Según datos oficiales, hasta el 24 de noviembre del 2021, en México se han aplicado 131'601,135 vacunas, habiéndose recibido un total de 172'309,255 dosis, calculándose un porcentaje de 76.37% de vacunas recibidas y aplicadas, con 40'708,120 no aplicadas (Sedena, 2021).

Con base en lo anterior, se tiene un total de 64'618,673 mexicanos que cuentan con su cuadro de vacunación completo; respecto a las personas mayores de 18 años con vacunación completa, se lleva un registro del 75.77%, sumando un promedio diario con cuadro completo de vacunación de 191,746 personas.

Cabe señalar que para inmunizar con cuadro completo a 85'124,453 de mexicanos mayores de 18 años, fueron empleados 444 días, calculándose un promedio diario de 390,507 dosis aplicadas.

De acuerdo con el plan de apoyo a la campaña Nacional de Vacunación contra el Covid-19, la Secretaría de la Defensa Nacional ha colaborado en la aplicación de 11'501,171 vacunas, calculándose un 8.8% del total de las dosis a nivel nacional, distribuyéndose de la forma siguiente:

- Trabajadores de la educación con un total de 838,086 dosis del 20 de abril al 21 de noviembre del 2021.
- Personal de salud de 1/a. línea 47,992 dosis durante el periodo del 24 de diciembre 2020 al 21 de noviembre del 2021.
- Personal de adultos mayores, mujeres embarazadas y adultos en los rangos de edad de 50 a 59 años, 40 a 49 años, 30 a 39 años y mayores de 18 años, un total acumulado de 10'615,093 vacunas aplicadas, durante el periodo del 24 de diciembre del 2020 al 21 de noviembre del 2021.

Al respecto, la Secretaría de la Defensa Nacional colaboró en las 32 entidades federativas del país, estableciéndose 54 centros de vacunación y 58 células para efectuar la inoculación.

Hasta el 21 de noviembre de 2021, se tiene registro de 12,666 vacunas aplicadas en las entidades federativas de Puebla (2,275 dosis), Campeche (45 dosis), Guanajuato (135 dosis), Nuevo León (10,050 dosis), San Luis Potosí (80 dosis) y Sonora (81 dosis).

Adultos mayores, maestros, personas de 50 a 59 años, mujeres embarazadas, personas de 40 a 49 años, personas de 30 a 39 años y personas mayores de 18 años de edad.

Por lo que respecta a la participación de la Secretaría de Marina, por instrucciones del Presidente de la República aplicó el Plan Marina en los diferentes Mandos Navales, con el fin de coadyuvar con las acciones del Gobierno de México, para mitigar los efectos provocados por la pandemia del Covid-19.

A partir del 31 de marzo de 2020, se activó el Plan Marina de Auxilio a la Población en Casos y Zonas

de Emergencia o Desastre en su "Fase de Prevención y Auxilio" en los diferentes Mandos Navales, con acciones como la producción de prendas de protección sanitaria, transporte y distribución de insumos y equipos médicos. Se proporcionó apoyo al Instituto de Salud para el Bienestar en 16 entidades federativas, con la distribución de insumos y equipo médico. Asimismo, se reconvirtieron Hospitales Navales a Hospitales Covid-19, y establecieron Centros de Aislamiento Voluntario, con lo que atendió a la población del país. Se realizó la manufactura y transporte de insumos médicos a diversos estados del país (SEMAR, 2020).

Para responder adecuadamente a la pandemia, se modificó el plan y programa de producción de vestuario y equipo, en atención a las necesidades de prendas de protección sanitaria. Con ello se cubrieron las necesidades de los establecimientos médicos navales y centros de aislamiento voluntario en apoyo a la población. Cuatro buques logísticos fueron adaptados como estaciones médicas de superficie, en los que se proporcionaron consultas externas a militares en activo y derechohabientes. Se efectuaron traslados aéreos de pacientes de casos sospechosos y confirmados con afectación del virus Covid-19. Se establecieron tres Centros de Aislamiento Voluntario (CAV) en el gimnasio del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Centro de Estudios Superiores en Ciencias de la Salud (CENSIS) y en la Residencia Naval para Derechohabientes; y, de igual manera, un CAV en las instalaciones del Batallón de Infantería de Marina No. 24, y un CAV móvil en la Ciudad de México (SEMAR, 2020).

La Secretaría de Marina apoyó a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, con recorridos para evitar saqueos a tiendas y casas comerciales, así como con presencia y seguridad en institutos y hospitales reconvertidos para proporcionar apoyo a la ciudadanía afectada por el Covid-19. Se trasladó y proporciono seguridad a los insumos médicos para atenciones del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) derivados de la contingencia sanitaria Covid-19. La SEMAR Contrató a 490 elementos del servicio de sanidad naval, enfermeros titulados y especialistas para brindar atención médica en los diferentes establecimientos navales de sanidad naval a pacientes contagiados por el virus Covid-19 y a 100 elementos del Servicio de Administración e Intendencia Naval y costureros, para atender las necesidades en la manufactura de uniformes y equipos para el personal médico que atiende a pacientes contagiados por la citada pandemia (SEMAR, 2020).

Como parte de las acciones realizadas por el Gobierno Federal y con fundamento en el acuerdo establecido con el gabinete de seguridad y los gobernadores de todas las entidades del país, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) giro instrucciones a la Guardia Nacional (GN) para que activara personal en funciones relacionadas a la contingencia sanitaria

desatada por el Covid-19 en México. La finalidad, es reforzar las capacidades operativas de las autoridades estatales y municipales (Infobae, 2021).

Más de 81 mil guardias nacionales desplegados en el país, junto a las autoridades locales y federales, establecieron acciones coordinadas para ofrecer seguridad en zonas habitacionales, corredores de abasto de alimentos y productos esenciales, además de resguardar instalaciones estratégicas de servicios básicos para los mexicanos, bajo un estricto respeto a los derechos humanos. La intención es disminuir la curva epidémica del Covid-19 en el país para preservar la salud de un mayor número de personas. Esta medida sanitaria se tomó para prevenir la propagación del Covid-19 en el territorio nacional (Infobae, 2021).

El 8 de diciembre el presidente Andrés Manuel López Obrador dio a conocer la Estrategia Nacional de Vacunación contra el SARS-CoV-2. La vacunación empezaría a partir de ese mes y tiene contemplado vacunar al 75% de los mexicanos para marzo del 2022. La estrategia contempló el empleo de la vacuna desarrollada por Pfizer y BioNtech. México tiene acuerdos de compra con: Pfizer, AstraZeneca, Cansino Biologics, COVAX de la Organización Mundial de la Salud, y en breve, con el laboratorio Johnson & Johnson (Garrod, 2020).

La estrategia contempla que elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), de la Secretaría de Marina (SEMAR) y de la Guardia nacional, participen en el aseguramiento, resguardo y traslado de las vacunas. Menciona que los niños menores de 12 años y las mujeres embarazadas inicialmente no sean vacunados. Señala que las personas que se hayan recuperado de Covid-19, también deberán vacunarse. También establece los grupos de edades y periodos de vacunación.

En este contexto, la Secretaría de la Defensa Nacional coadyuva de manera puntual y coordinada con otras instituciones al cumplimiento de las innumerables actividades destinadas al fortalecimiento de la seguridad, defensa y desarrollo del Estado mexicano, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 2020).

Por su parte la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su Artículo 1/o., establece cinco Misiones Generales, las dos primeras son de orden constitucional y las últimas tres son de carácter eminentemente social (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 1986).

Las tres misiones de índole social se realizan con la intención de apoyar la acción gubernamental, para brindar auxilio en casos de necesidades públicas, desarrollar acciones cívicas y sociales que contribuyan al desarrollo nacional, así como prestar ayuda a la población civil ante la ocurrencia de desastres naturales o antropogénicos. Es precisamente en este contexto, que el empleo del componente armado para hacer frente a

la pandemia del Covid-19 se encuentra reglamentado y aceptado jurídicamente.

A su vez, la Ley Orgánica de la Armada de México establece dentro de sus atribuciones, auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia de acuerdo con lo estipulado en el Sistema Nacional de Protección Civil (Ley Orgánica de la Armada de México, 2021).

No obstante que la razón de ser de las Fuerzas Armadas mexicanas es proteger la integridad, independencia y soberanía de la nación, y garantizar la seguridad interior como misiones tradicionales plasmadas en la constitución; no existe una limitante que impida la participación en actividades conexas, cuando la situación lo amerita y así lo decida el Ejecutivo Federal. El intervenir en otras actividades no significa militarizar el país o desplazar a instituciones, por el contrario, esta modalidad es complementaria y se lleva a cabo con el fin de garantizar la permanencia del Estado y buscar el bienestar de la población.

Desde su creación el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada de México y la Guardia Nacional han estado imbuidos de una mística de servicio puestas en favor del pueblo de México. Las tareas y misiones desempeñadas se ven facilitadas por la organización y el funcionamiento adoptados, esta estructura, le permiten dar cumplimiento a las misiones y atribuciones principales y ser capaz de desarrollarse en tareas que no estén contempladas en las mismas, como es el caso de la emergencia provocada por el Covid-19, esta fortaleza organizativa le permite llevar a cabo la movilización de recursos humanos y materiales en tiempo y forma excepcional.

Dependiendo de la misión por cumplir o el escalón de que se trate, las Fuerzas Armadas mexicanas cuentan con tres tipos de organización: la funcional que es la que emplean todos las unidades, dependencias e instalaciones; la geográfica, que es materializada por los mandos territoriales de región y zona militares y navales; y finalmente, la circunstancial que es la que se crea para un propósito definido y desaparece una vez que la tarea se ha completado.

En este sentido, para atender la pandemia del Covid-19 el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada nacionales y la Guardia Nacional emplearon principalmente dos tipos de organizaciones, la geográfica, aprovechando la división territorial para llevar a cabo la atención médica, distribución de insumos y medicamentos, realizando traslados vía aérea y terrestre de vacunas en las 32 entidades federativas de la República Mexicana. Y, por otro lado, la circunstancial creando organismos de coordinación, organizando agrupamientos de atención con especialistas del ramo médico, capacitando a personal civil y prestando otro tipo de servicios.

En el ámbito de las acciones, el Plan DN-III-E y el Plan Marina, han sido los instrumentos operativos militares que establecen los lineamientos generales a los organismos del Ejército Fuerza Aérea y Armada de México, para realizar actividades de auxilio a la

población afectada por cualquier tipo de fenómeno perturbador que origine un desastre. Aprovechando años de experiencia, protocolos de actuación y procesos sistematizados, la Sedena decidió emplearlo para afrontar el Covid-19 con resultados satisfactorios.

Prueba de lo anterior, es que en el marco del Plan DN-III-E, se creó el Centro Nacional de Contingencias en apoyo a la Secretaría de Salud, cuya misión es coordinar los esfuerzos y acciones de todas las dependencias y sectores del país para mitigar los estragos del Covid-19. Este organismo circunstancial sirvió de modelo para establecer Centros Estatales de Contingencias en 15 entidades federativas (Plan DN-III-E ante Covid-19, 2020).

Estas modificaciones a las estructuras establecidas y la puesta en marcha de nuevas acciones son reflejo de la alta disposición, profesionalismo y versatilidad de la SEDENA en atención a la contingencia provocada por la pandemia del Covid-19.

En el ámbito de la Seguridad Nacional, tradicionalmente se asocia la responsabilidad de los entes involucrados a proteger la integridad, independencia y soberanía del Estado, así como la consecución de los objetivos nacionales, sin embargo, la nueva dinámica de vivir en un mundo globalizado e interconectado obliga a considerar nuevos riesgos o amenazas como la aparición de enfermedades infecciosas que pueden amenazar la vitalidad económica o la forma de vida de la población.

Los efectos de una pandemia como lo es el Covid-19, pueden repercutir en tres diferentes escenarios en el marco de la seguridad nacional de un Estado: primero, causando altos índices de morbilidad y mortandad en la población, segundo, la falta de preparación para afrontarla puede incrementar la vulnerabilidad de un Estado a ataques bioterroristas y finalmente, una pandemia, puede limitar la habilidad de las Fuerzas Armadas para responder a otros eventos de índole interno o externo (Oshewolo, 2020).

Respecto a los factores antes citados, México según fuentes oficiales a la fecha, registra más de 292,000 muertes causados por la pandemia, de acuerdo con la situación prevaleciente no se vislumbra un posible ataque bioterrorista y en lo que concierne a las Fuerzas Armadas, éstas continúan cumpliendo la diversidad de tareas encomendadas que son vitales para la subsistencia del Estado, sin embargo, en escenarios de seguridad nacional no hay absolutos y las condiciones pueden cambiar de un instante a otro.

La Sedena y la SEMAR como entidades de la Administración Pública Federal, han recibido instrucciones para desempeñar tareas ajenas a las que normalmente desarrollan, lo anterior, obliga a repensar el papel de las demás instituciones las cuales deben aprovechar la situación para implementar planes de respuesta a esta u otras contingencias, capacitar a su personal y gestionar recursos extraordinarios para estar en capacidad de cumplir con sus responsabilidades. Sin duda alguna, acciones colectivas, coordinadas y

estructuradas, deben diseñarse para lograr una estrategia integral de respuesta a situaciones como la analizada.

La institución sigue siendo un garante de eficacia, de ahí la decisión de asignarle un rol fundamental para mitigar la pandemia, el presidente puso de manifiesto que para “no ser rebasados” por la emergencia sanitaria derivada del Covid-19, el Gobierno Federal decidió contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, y dijo “es un seguro adicional y da más tranquilidad” (Milenio, 2020).

En tal sentido no es explicable el fenómeno mediático surgido en algunos países que señalan la militarización de la lucha contra el Covid-19. Los medios humanos, materiales y financieros de que disponen las Fuerzas Armadas, su disciplina y vocación de servicio, las convierten en el instrumento idóneo para apoyar no solo al sistema de salud cuando sus capacidades son sobrepasadas, como es el caso de esta pandemia. Esta condición de apoyo se ha visto presente en muchas ocasiones en otros países, como el ejemplo en donde las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos fueron movilizadas para atender los efectos ocasionados por el huracán Katrina en 2005; en Chile en 2010 por la magnitud del sismo del 27 de febrero fueron desplegadas sus Fuerzas Armadas, incluidas sus instalaciones en un intento por mitigar los efectos devastadores de la catástrofe (Trías, 2011).

El impacto de la pandemia del Covid-19 es considerable. Sin duda alguna, esta crisis está siendo manejada como un antagonismo a la seguridad nacional. En este sentido, las Fuerzas Armadas son de las pocas instituciones del Estado mexicano que están recibiendo recursos adicionales dentro de la política de austeridad anunciada por el presidente para mitigar sus devastadores efectos.

Conclusiones

La evolución de la sociedad, la aparición de ambientes complejos y cambiantes, el surgimiento de nuevos antagonismos a la seguridad nacional como lo es la pandemia del Covid-19, ha demandado la realización de ajustes a la organización, despliegue, equipamiento, educación y adiestramiento de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

El papel que desempeña la Secretaría de la Defensa Nacional es esencial para el logro de los objetivos nacionales, para la consolidación de los proyectos estratégicos del gobierno y la atención activa y puntual de la pandemia, lo que demanda de grandes esfuerzos y sacrificios. Sin embargo, con base en una oportuna y adecuada planeación, la institución mantiene a todo su aparato operativo, logístico y administrativo en condiciones de responder de manera eficiente y oportuna ante la contingencia sanitaria que vive el país.

Las misiones constitucionales y las nuevas tareas asignadas representan todo un reto para las Fuerzas Armadas, no obstante, lo anterior; la mística de

servicio a la patria, los valores y virtudes inculcados, la formación del recurso humano como bien preciado, son fortalezas que se ponen en juego, para cumplir con esta tarea compleja de restituir las condiciones que se han visto afectadas por la pandemia.

El Estado mexicano debe sentirse orgulloso de contar con instituciones profesionales, de calibre, y a la altura de las circunstancias, que han puesto todo de su parte, empeñando los recursos humanos y materiales a su disposición, teniendo bajas de personal que han perdido la vida en la primera línea de atención por el directo contacto con pacientes. Esa mística de servicio y entrega total han sido objeto de reconocimientos, considerado al ente armado como un baluarte del pueblo de México.

La reconversión de hospitales para Covid-19; la adaptación de unidades operativas para atención de pacientes Covid-19; el transporte aéreo, terrestre y marítimo de material y equipo médico; la repartición de despensas, alimentos y otros artículos de necesidad básica; la contratación de personal de salud para instalaciones de salud para atender la pandemia; la repatriación de nacionales y pacientes Covid-19; la movilización de la industria militar para producir artículos necesarios para afrontar la pandemia y la participación en el resguardo, seguridad y vacunación; sobresalen como las actividades más determinantes de las Fuerzas Armadas, para contribuir a la estrategia del Gobierno Federal para proteger a la población del país en esta pandemia.

Las Fuerzas Armadas de México seguirán participando en todas las actividades que realice el Gobierno Federal para afrontar la pandemia de Covid-19. La atención, hospitalización y tratamiento de pacientes por Covid-19, así como la vacunación para esta enfermedad, seguirán siendo tareas prioritarias durante el año 2021. Las actividades logísticas para satisfacer las necesidades de las tareas relacionadas con el Covid-19 seguirán materializándose con todos los medios humanos, materiales y financieros de las fuerzas armadas. La lealtad institucional de los integrantes de las fuerzas armadas continuará siendo el motor principal que motiva su participación en la lucha contra la enfermedad por Covid-19.

Las Fuerzas Armadas mexicanas se constituyen en un instrumento clave para recuperar los espacios, la confianza y vuelta a la normalidad de la sociedad afectada por esta gran crisis, en este contexto, se hace patente que el empleo del ente armado no es la excepción en el mundo.

La decisión de emplear a las fuerzas armadas para afrontar este tipo de desafíos se sustenta en eficientes esquemas de planeación y apoyo administrativo, coordinación con todas las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, la disposición de personal capacitado para afrontar situaciones inciertas, la pronta facilidad de reconversión de instalaciones y la probada capacidad de resiliencia que en los eventos

donde se pone en juego la seguridad nacional resulta crucial.

Referencias

- Anáhuac. (13 de mayo de 2020). <https://www.anahuac.mx/veracruz/posgrados-extension/covid-19-democracia-y-autoritarismo>. Recuperado el 2020, de <https://www.anahuac.mx/veracruz/posgrados-extension/covid-19-democracia-y-autoritarismo>
- Animal Político. (2021). La titánica labor del Ejército durante la pandemia de COVID-19 en México. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2020/05/titanica-labor-ejercito-pandemia-Covid-19-mexico/>
- Diario Oficial de la Federación. (2020). Obtenido de Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020
- Expansión Política. (2021). Vacunación, otra tarea que la pandemia de COVID-19 puso en manos del Ejército. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/08/vacunacion-otra-tarea-que-la-pandemia-de-Covid-19-puso-en-manos-del-ajercito>.
- Garrod, M. (2020). Estrategia Nacional de Vacunación contra el SARS-CoV-2, Se prevé llegar al 75% de los mexicanos para marzo del 2022. Revista Código F. <https://codigof.mx/estrategia-nacional-de-vacunacion-contr-el-sars-cov-2-se-preve-llegar-al-75-de-los-mexicanos-para-marzo-del-2022/>.
- Infobae. (2021). Más de 81 mil elementos de la Guardia Nacional serán desplegados ante crisis por coronavirus. Obtenido de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/03/mas-de-81-mil-elementos-de-la-guardia-nacional-seran-deplegdos-ante-crisis-por-coronavirus/>
- Infobae. (2021). México, primer lugar en tasa de letalidad por COVID-19 en el mundo: Universidad Johns Hopkins . Obtenido de <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/05/mexico-primer-lugar-en-tasa-de-letalidad-por-Codiv-19-en-el-mundo-universidad-johns-hopkins/>.
- Ley Organica de la Armada de México. (2021).
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. (1986). Obtenido de Camara de Diputados: Por su parte, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su Artículo 1/o., establece nuestras Misiones Generales:
- Milenio. (2020). Fuerzas armadas, un seguro adicional ante Covid-19, dice AMLO.
- Oshewolo. (2020). COVID-19: Projecting the National Security Dimensions of Pandemics. Obtenido de <https://doi.org/10.1080/09700161.2020.1767911>
- Plan DN-III-E ante Covid-19. (2020). Revista del Ejército y Fuerza Aérea.
- Político, A. (2021).

- Quintero, J. E. (18 de octubre de 2020). La pandemia de covid-19 en México, entre la polarización política y las tendencias electorales. Obtenido de Universidad jesuita de Guadalajara, Análisis Plural: <https://analisisplural.iteso.mx/2020/10/18/la-pandemia-de-covid-19-en-mexico-entre-la-polarizacion-politica-y-las-tendencias-electorales/>
- Real Academia Española. (2019).
- Rodrigo Chacón, N. S. (2020). los alcances políticos del Covid-19 a nivel mundial. Obtenido de Foreings Affairs Latinoamerica.: <http://revistafal.com/los-alcances-politicos-del-covid-19-a-nivel-mundial/>
- Rodrigo Chacón, N. S. (2020). los alcances políticos del Covid-19 a nivel mundial. Obtenido de Foreings Affairs Latinoamerica.: <http://revistafal.com/los-alcances-politicos-del-covid-19-a-nivel-mundial/>
- Sarukan, A. (2020). Covid-19: Cronica de una pandemia anunciada. Foreign Affairs Latinoamerica.
- Secretaría de la Defensa Nacional [Sedena]. (1986). Mexicanos, Ley Organica del Ejército y Fuerza Aérea.
- Secretaría de la Defensa Nacional [Sedena]. (2021). Conferencia del Subjefe Operativo del EMDN. Retos y Problemática de la SEDENA. México.
- Secretaría de la Defensa Nacional [Sedena]. (2021). Todo sobre el COVID-19. Obtenido de coronavirus.gob.mx
- Secretaría de Marina [SEMAR]. (2020). 2 Informe de labores, Secretaria de Marina. Obtenido de https://transparencia.semar.gob.mx/informar_labores/2do_Informe_de_Labores_2019-2020.pdf.
- Tecnomedicina. (2021). Hospitales Militares activos para atender pacientes COVID-19. Obtenido de https://www.tecnomedicina.mx/vtwo/wp-content/uploads/2020/08/INSTALACIONES_MILITARES.pdf
- Trías, G. R. (2011). Terremoto de Chile de 2010, la participación del Ejército, Ministerio de Defensa de España, Ejercito de tierra español,. https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2011/Revista_Ejercito_843.pdf.



LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO COMO UNA INVERSIÓN PARA LA DEFENSA NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Crnl. O.E.M. Héctor Darío Ochoa ¹

Resumen

El presente artículo busca definir inicialmente qué entendemos por I&D en el sector de la defensa nacional para poder reconocer por qué la investigación y desarrollo es realmente una inversión para este sector público. Posteriormente, intentará identificar el posicionamiento actual de los países de la región respecto del marco global en lo que respecta a I&D, mencionando brevemente algunos avances realizados. Luego, como aporte del presente trabajo, a partir de un modelo teórico, se propondrá un esquema posible para optimizar la organización y el funcionamiento de la I&D en defensa y cómo desarrollar alternativas básicas para que los proyectos regionales sean capaces de completar su ciclo.

Palabras clave: Investigación, desarrollo – Defensa – Posicionamiento regional – Esquemas organizacionales – Alternativas en I&D

Abstract

This article intends to initially define what we understand by R&D in the national defense sector in order to recognize its relevance for this area of the public sector. Subsequently, it will try to identify the current position of regional countries in comparison with the rest of the world's nations with regard to R&D, briefly mentioning some progress made in specific projects. Then, considering a theoretical model, a possible scheme will be proposed to optimize the organization and operation of defense R&D and how to develop basic alternatives so that regional projects can complete their cycles.

Keywords: Research and development - Defense - Regional position - Organizational schemes - Alternatives in R&D

¹ Independiente
hdario8a@hotmail.com

Introducción

La investigación, desarrollo, la innovación y la producción son elementos fundamentales que permiten establecer el potencial de las naciones y

mantenimiento de sus capacidades. Estos elementos generan autonomía y soberanía tecnológica, en la Figura 1 por ejemplo se muestra el desarrollo del UAV Gavilán desarrollado por la Fuerza Aérea Ecuatoriana.

Figura 1

UAV Fénix, desarrollado por la Fuerza Aérea Ecuatoriana.



La frase del general argentino Manuel Savio permite apreciar como a principios del siglo pasado, ya se percibía en el ámbito de la defensa de nuestra región, la necesidad de apostar al desarrollo tecnológico de las fuerzas armadas y de sus materiales. La misma adquiere aún una mayor trascendencia en el Siglo XXI, en el cual las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, el uso del ciberespacio, la nanotecnología, el empleo de satélites y el aprovechamiento del espacio exterior en el área de la defensa, cada vez adquieren más relevancia para que las naciones del global aseguren su existencia.

Desde esa época hasta la actualidad, la forma de lograrlo en forma independiente es por medio de la realización de investigación y desarrollo tecnológico (I&D), asumiéndolo como una inversión y aceptando que su búsqueda y posterior concreción es una decisión estratégica de largo plazo. Estos desarrollos, proyectos e inversiones en este sector tienen una relación directa con conceptos sensibles como lo son la soberanía y la autonomía que debe mantener una Nación, para poder definir su destino. Son áreas de gran importancia porque contribuyen a asegurar la existencia de un Estado y en ellas, casi ningún gobierno desea depender de otro, a pesar de los convenios y alianzas que puedan existir entre las naciones.

Raramente existen consensos en el sector público, sobre la conveniencia o no de dedicar recursos

financieros, que por lo general son escasos, a la I&D. El área de la defensa nacional no es la excepción a esta regla, en particular porque los recortes en este sector son socialmente más aceptados y también, porque generan mayor desinterés en la población civil. Esto es mucho más evidente en países periféricos en vías de desarrollo como los nuestros, en donde la decisión de invertir en I&D en defensa, adquiere una significación diferente. En nuestra región, lo estratégico, el largo plazo, lo previsible, por lo general es dejado en un segundo plano para dar paso y atender a lo coyuntural, a lo percibido como urgente, a lo imprevisto. A pesar de estas dificultades, descartar de plano la búsqueda de medidas que contribuyan a alcanzar esa autonomía, aunque sea en forma parcial, limitada y orientada exclusivamente a determinados sectores, es un error que puede derivar en consecuencias de gravedad para la seguridad de un país.

La experiencia histórica reciente en la región nos muestra claramente que el no disponer de esta autosuficiencia tecnológica y productiva, crea dificultades para asegurar el ejercicio de las funciones que le competen a las fuerzas armadas, contribuye a incrementar sus debilidades y aumenta el riesgo de que las mismas sean explotadas por actores que se opongan a ellas. Como ejemplo, cuarenta años después de finalizada la guerra de Malvinas, la República Argentina continúa sufriendo las consecuencias de los embargos británicos que impiden la reposición o modernización

de sistemas de armas que le son necesarios para cumplir sus funciones. La ausencia de capacidad para hacerlo con medios propios y la imposibilidad de adquirirlos en el exterior, ha afectado sensiblemente su capacidad operativa y ha incidido en el adiestramiento de sus hombres, entre otros aspectos.

El presente artículo busca definir brevemente qué entendemos por I&D en el sector de la defensa nacional; posteriormente, intentará identificar el posicionamiento actual de los países de la región en lo que respecta a I&D; luego, propondrá un esquema posible para su organización y su funcionamiento más óptimo en base a un modelo teórico; después, analizará alternativas básicas para que los proyectos en I&D en defensa en la región sean capaces de completar su ciclo; y por último, se desarrollarán algunas breves conclusiones finales.

I. METODOLOGÍA

Aquí se recomienda establecer el proceso metodológico a presentar, es decir, se iniciará con un estudio del impacto de la I&D en la defensa, a partir de este análisis se establecerá una línea base regional, posteriormente, etc.

1.1 ¿Qué es la I&D en defensa?

Por definición, la investigación y el desarrollo (I&D), en cualquier ámbito en que se realicen, son procesos que buscan obtener tecnología nueva o mejorada, que permita ser aplicada en forma práctica y que pueda proporcionar una ventaja competitiva a quien la concrete. Son procesos que implican asumir riesgos de inversión de tiempo y de recursos, ya que estadísticamente los proyectos de I&D no cuentan con porcentajes de cumplimiento elevados. No se puede garantizar el éxito de un emprendimiento en I&D en ningún área del conocimiento.

En el ámbito de la defensa y para los países en vías de desarrollo, la tecnología requerida para el material a emplear para cumplir las funciones que les competen a las fuerzas armadas habitualmente ya está disponible en el mercado y fueron producidos por países con complejos industriales y niveles de conocimiento tecnológico más desarrollados. Por ello, y en función del riesgo anteriormente expresado de sufrir restricciones por motivos diferentes, es que los países de la región deben considerar bien los proyectos a encarar. Todos ellos tienen un costo inicial elevado, sus beneficios no pueden ser aprovechados en forma inmediata y una vez concretados, hay que enfrentar nuevos desafíos, como lo es el pasaje a la producción del proyecto e idealmente, la generación de recursos a través de su comercialización, que a su vez sigan sosteniendo financieramente nuevos desarrollos de I&D.

Otra dificultad es que el acceso a estas tecnologías en el área de defensa para los países periféricos está limitado o restringido, principalmente a partir de las

alianzas o convenios que se tengan con los países productores de las mismas. Tener la voluntad y los recursos para hacerlo, no implica que se va a acceder automáticamente a ellas. La decisión de los países más desarrollados de mantener las ventajas competitivas sobre el resto (la denominada brecha tecnológica), la oportunidad para comprar y vender esos productos, y los costos, son otros condicionantes que pueden influir en la decisión final de iniciar con tareas I&D propias.

A partir de lo expresado, hay que desterrar el uso de palabras con connotación negativa como gasto o costo y en su lugar hacer mención a inversión en I&D cada vez que nos refiramos a estas políticas públicas, en el área de defensa. Además, quizás deberíamos considerar la aplicación del mismo concepto que usamos en el ámbito militar cuando aludimos a las actividades de planeamiento, cuando decimos que en definitiva lo importante no son los planes, sino no dejar de planificar. Por extensión, probablemente lo importante sea nunca abandonar la I&D en el sector de defensa, a pesar de las dificultades por el círculo virtuoso que este tipo de actividades genera. La formación de una cultura organizacional que promueva la I&D es un proceso de mediano o largo plazo.

1.2 ¿Dónde nos encontramos en investigación y desarrollo en la región?

Los países latinoamericanos son mayoritariamente grandes productores de materias primas, de elevada calidad y reconocimiento en el mundo, pero al mismo tiempo, adolece de una baja dedicación a actividades industriales. Además, mucha de la investigación y desarrollo tecnológico que se realiza, está orientada a mejorar incluso más los niveles de producción de esos productos primarios. Esto es un elemento favorable y positivo en nuestros países pero que debe servir para provocar una diversificación en áreas menos explotadas.

El asesoramiento que generalmente realizan diferentes organismos internacionales orienta y propone a los países en vías de desarrollo, a incrementar la inversión en I&D, la que en nuestro caso se encuentra por debajo de otras regiones del planeta. América Latina invierte en promedio un 0.67% de su Producto Bruto Interno (PBI) en comparación con el 2.3% de los países integrantes de la Unión Europea, del 3.5% de Corea del Sur o del 4.7% del Estado de Israel.

Esta baja inversión sucede a pesar de que hay corrientes de pensamiento generados en nuestra región, como lo es el denominado estructuralismo latinoamericano, que han identificado ya hace tiempo que “los términos del intercambio tienden a ser cada vez más desfavorables para los países exportadores de materias primas e importadores de manufacturas” y al mismo tiempo, coloca en el centro del problema, a la necesidad de alcanzar la soberanía tecnológica, tan indispensable para todo lo que tenga que ver con la defensa de los intereses vitales de naciones de la periferia.

como los nuestros poseen. Este dato fue medido por el Banco Mundial y les asigna un valor monetario a los recursos naturales renovables y no renovables de un país. En función de esta tabla y como dato, el Ecuador se encuentra en la ubicación 17 y la Argentina, en la 40 a escala global. Este valor asignado indica que los países con mayores recursos naturales pueden llegar a emplearlos racional y sustentablemente, para apoyar

desarrollos en otros ámbitos, por ejemplo, I&D tal como lo hacen los países del cuadrante innovadores en base a recursos naturales. La tabla no incluye, lógicamente, recursos que todavía no hayan sido descubiertos y que se encuentren en la fase de exploración, a pesar de que se tenga la casi plena certeza de su existencia, como puede ocurrir con la exploración de hidrocarburos. En la Figura 3 se muestra:

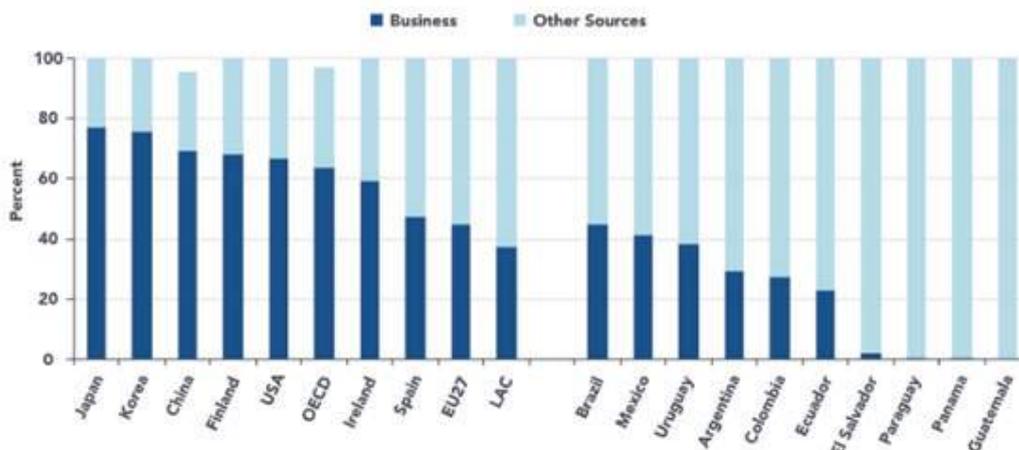
Figura 3
Capital natural per cápita en base a información del Banco Mundial

Capital natural per cápita (en dólares)
año 2005, países seleccionados

País	Puesto	US\$
Kuwait	1	213.112
Brunei	2	183.018
Emiratos Árabes Unidos	3	120.989
Noruega	4	110.162
Arabia Saudita	5	97.012
Bahrein	6	83.662
Nueva Zelanda	8	52.979
Australia	11	39.979
Canadá	12	36.924
Rusia	14	31.317
Venezuela	15	30.567
Ecuador	17	22.454
Dinamarca	19	19.616
Finlandia	20	19.220
Chile	21	18.870
Suecia	25	15.673
Brasil	26	14.978
USA	29	13.822
Argentina	40	10.267

En lo que respecta específicamente al sector de la defensa a nivel global, el panorama complejo y de restricciones no lo es solamente para Latinoamérica. De las diez compañías en el mundo que más invierten en I&D, no hay ninguna que se dedique a la producción de armas, materiales o equipos para las fuerzas armadas. Los datos, disponibles antes de la ocurrencia de la pandemia del Covid-19, demostraban que habían aumentado la presencia en este grupo las compañías farmacéuticas, las digitales y las del sector automotriz. Esto es en parte consecuencia de los presupuestos que los países destinan a la defensa, en muchos de los cuales han sido reajustados y en Latinoamérica, esta incidencia es aún mayor, ya que la masa de los desarrollos en I&D, corresponden a empresas del Estado y la participación del sector privado es muy baja.

Figura 4
Gasto R&D



Sources: OECD Stat Research and Development Statistics Gross Domestic Expenditure on R&D by sector of performance and source of funds, and OECD Main Science and Technology Indicators database (MISTI) and RICYT.
Notes: Government, Higher Education, Private Non-Profit, Foreign and Other have been combined to form "Other Sources". Not all categories have been reported in all cases; regardless, they were collapsed into the aforementioned category, "Other Sources". Data for LAC are provided in the RICYT database and are estimates. Data for EU27 and OECD are provided in the OECD database and are based on Secretariat estimates or projections based on national sources. Earliest available data for China, Korea, Ireland, OECD and Spain are 2006 and for Mexico and Paraguay are 2005.

Como fue dicho, esto no implica la inexistencia de proyectos de I&D en defensa en la región. El país más industrializado de Latinoamérica, la República Federativa del Brasil, es quien más diversificado y más volumen de recursos asigna a la I&D en sus casi noventa empresas dedicadas a la producción de material para el sector de la defensa. A pesar de ello y según el cuadro anteriormente citado, se ubica en el cuadrante de países intermedios. En forma más limitada, Argentina, Colombia, Chile y Ecuador también son países que han avanzado y han concretado desarrollos de alta tecnología de uso militar y también dual.

En nuestra región, hay inversiones para la producción de aeronaves, submarinos, vehículos blindados, buques patrulleros, sistemas integrados de vigilancia de fronteras, radares, aeronaves no tripuladas (UAV), software para equipos de comunicaciones, sistemas de protección individual, ciberseguridad, entre otros desarrollos de relevancia. Muchos son realizados a partir de convenios con empresas extra-regionales con transferencia de tecnología y otros completamente realizados en nuestros países.

Si bien la probabilidad de ocurrencia de conflictos interestatales en la región se encuentra en niveles históricamente bajos, hay inversiones e I&D para satisfacer necesidades de este tipo de conflictos. En muchos casos, es para modernizar equipos que han llegado al fin de su vida útil o bien, para sumar capacidades adicionales para las fuerzas armadas. Sin embargo, se observa un cambio de orientación de la inversión en muchos de los países de la región, de tal forma de estar en capacidad de afrontar las

amenazas provenientes del crimen transnacional, del narcotráfico y de organizaciones armadas no estatales. Los gastos en sistemas de vigilancia terrestre, naval y aéreo, los desarrollos propios de UAVs y en medios de transporte que pueden ser usados tanto para amenazas convencionales como para no convencionales, fundamentan esta visión.

Figura 5

UAV “Láscar” desarrollado por el Ejército de Chile



¿Ha habido avances en la región, como bloque, en lo que se refiere a I&D y, además, que ellos estén relacionados con el sector de la defensa? Los últimos antecedentes existentes tienen que ver con lo realizado por la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) que, como organización intergubernamental regional, realizó avances en diferentes áreas que tenían la finalidad, entre otras, de fomentar el respeto a la autodeterminación de los pueblos y a la soberanía, al fortalecimiento del multilateralismo, a la integración, a la cooperación, al derecho a la autodefensa de sus miembros y a reducir las asimetrías en la región.

Dentro de su estructura organizacional, estaba constituido por diferentes consejos, siendo uno de los primeros en organizarse y uno de los que logró más avances concretos durante el período de su existencia, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Adicionalmente y en relación con I&D, se creó el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación, pero sus funciones estuvieron mayoritariamente encaminadas a salvar las asimetrías de educación básica y superior en la región.

Con estas estructuras, muchos de los debates y propuestas realizadas en el ámbito del CDS, estuvieron orientados al desarrollo de planes estratégicos, con metas definidas y que incluían previsiones para los sistemas de defensa y de ciencia y tecnología, lo que consideraba también, la integración de los complejos industriales de defensa en la región. Sin embargo, estas propuestas no avanzaron en su desarrollo porque muchas de ellas eran identificadas prioritariamente como procesos contribuyentes al mejor posicionamiento de unos de sus miembros, el Brasil, tanto en lo regional como en lo global. A pesar de estos intentos, no hubo desarrollos regionales concretos en I&D en defensa. La disolución de la Unasur y la creación de otro mecanismo regional con diferentes motivaciones, como el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (Prosur), prácticamente finalizaron con estas posibles ventanas de oportunidad para avanzar en I&D en bloque

Figura 6

Vehículo Liviano de Empleo General Aerotransportable (VLEGA) “GAUCHO” resultado de desarrollos binacionales entre Argentina y Brasil. Es vehículo de dotación en Unidades de Exploración del Ejército Argentino



Independientemente, de las diferentes visiones y opiniones que se tengan de uno u otro mecanismo de integración regional, de sus reales motivaciones y de las causas de su éxito o fracaso, ninguno de ellos debería ser descartado de plano, ya que son alternativas posibles que pueden llegar a generar resultados concretos en diversos ámbitos, incluida la I&D. El ejemplo más claro y probablemente un modelo a seguir, es el conformado por la Unión Europea y los diferentes mecanismos de cooperación en I&D en defensa que ha concretado. Lo realiza a través de mecanismos de cooperación claramente encadenados y definidos en documentos, como por ejemplo los “Objetivos Estratégicos Europeos 2020”, de los cuales surgen los “Objetivo temáticos y Prioridades de Inversión”, para los cuales se asignan “Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”, siendo el área de la I&D, una parte de todo este programa.

Es que la UE promueve la colaboración en I&D en armamento en su búsqueda de hacer evolucionar su tecnología de defensa europea propia y al mismo tiempo, su ya desarrollado complejo industrial. Quizás el ejemplo más claro sea el desarrollo aeroespacial militar más grande de Europa, el caza Eurofighter Typhoon.

II. UNA ESTRUCTURA DE I&D POSIBLE PARA EL ÁREA DE DEFENSA

En el sector empresarial, es aceptada mayoritariamente la idea de que la ausencia de programas de I&D pueden hacer que una empresa fracase y quede lejos de la competencia, y también, de que su supervivencia como tal, dependa de los recursos que le asignen. Se asume que la I&D contribuye al desarrollo del conocimiento y de la tecnología, que sirven para favorecer su crecimiento, para tener mejores productos, para dar mejores servicios y para obtener ventajas competitivas sobre sus rivales. Finalmente, se asume que sus resultados no son inmediatos, sino que van a impactar a mediano o largo plazo, por lo que lo ideal es sostener a procesos de I&D para que sean continuos y sostenidos en el tiempo.

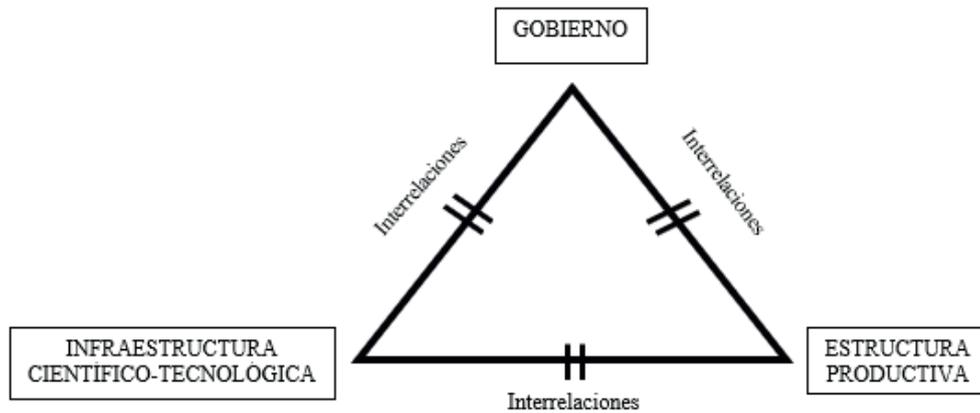
¿Podemos trasladar estas ideas al plano de la defensa? las Fuerzas Armadas, son proveedoras de servicios que tienen que ver con el cumplimiento de funciones que garantizan la existencia del Estado, independientemente de las diferencias del marco legal que podamos llegar a tener entre nuestros países, respecto de las operaciones a desarrollar. Principalmente quienes las integramos o podríamos incluir también a aquellos que, por fuera, desde el ámbito civil, sirven a la estructura de defensa de una nación, somos formados en la previsión, en el planeamiento, en la anticipación a los problemas y esas características son las que conforman nuestro estereotipo. Nuestra “competencia”, nuestros “rivales” son oposiciones inteligentes que se contraponen a nuestros objetivos, de diferente naturaleza. Aún más: en muchos casos pueden ser rivales presentes o futuros y por ello, de algunos de los cuales podemos llegar hasta

a desconocer su propia existencia. Ante este contexto incluso de mayor incertidumbre, ¿compartimos la visión empresarial de la relevancia que tiene la I&D para nuestras fuerzas? ¿Qué medidas adoptamos para generarla? ¿Asesoramos convenientemente para la asignación de recursos? ¿Aceptamos la importancia que tiene para la motivación de las nuevas generaciones, el estar en constante avance y progreso? ¿Tenemos visión de largo plazo?

A continuación, se propone una estructura posible para facilitar procesos y sistemas de gestión que favorezcan el desarrollo de la I&D en defensa. La misma está basada en el desarrollo teórico propuesto en un Seminario sobre “Política de Investigación y Desarrollo” de la Universidad Nacional de Tucumán, de la República Argentina. El fundamento de la elección de este marco teórico se basa en dos aspectos: el primero, en que es adaptable a las necesidades de I&D del sector de la defensa de cualquier nación y el segundo, en que el seminario se desarrolló originalmente en el año 1971, lo cual es una evidencia que, por un lado, las inquietudes y el reconocimiento de la relevancia del conocimiento científico-tecnológico es de vieja data y por el otro, que a pesar de estas inquietudes antiguas, el desarrollo real y los resultados concretos en esta área en nuestra región, han sido muy limitados.

Hay tres elementos fundamentales, que son reconocidos generalmente, y que necesariamente deben participar en el desarrollo de I&D: una estructura de gobierno, una estructura científico-tecnológica y una estructura productiva. Para facilitar la comprensión, se representó este esquema a partir de un triángulo en donde cada uno de los elementos constitutivos, es el vértice. Los lados del triángulo representan las relaciones entre cada una de las estructuras. Esta representación triangular puede ser empleada para cada una de las fuerzas armadas, para toda la estructura de defensa en su conjunto o bien, para diferentes sectores de un país en los cuales se genere I&D. Según la situación de cada sector que se analice, la forma que adoptarán los triángulos será variable y servirá como representación gráfica del nivel de desarrollo, de la calidad de las interrelaciones y de las áreas que deben ser potenciadas o corregidas. Se ejemplifica esto en la Figura 7 de la página a continuación.

Figura 7
Estructura e infraestructura



La estructura o el vértice de gobierno, el ápice estratégico de una organización o la estructura de mandos de una fuerza armada son las responsables de generar las condiciones favorables para el desarrollo de la I&D en cada uno de sus ámbitos. La selección y evaluación de los proyectos a desarrollar es uno de los temas más críticos y difíciles, ya que, por lo general, y es lo deseable que ocurra, es mayor la cantidad de proyectos propuestos a los que se pueden iniciar. La definición de las políticas, la orientación de los proyectos, la adaptación de estructuras internas, la asignación de recursos humanos y financieros y la creación de un ambiente favorable y aceptado para la I&D en una organización, son algunas de las formas en que se puede influir sobre el vértice productivo y el científico-tecnológico.

El creciente control civil sobre asuntos de la defensa, lo cual es una característica ineludible de los gobiernos democráticos y que entre otros aspectos se materializa a través de la asignación de recursos presupuestarios, no debe actuar como limitante, o como justificación, del grado de relevancia que se le asigne a la I&D, en cada una de las organizaciones.

El vértice científico-tecnológico está constituido prioritariamente por el sistema educativo en su conjunto, los institutos de formación y capacitación con sus programas y los recursos financieros para su funcionamiento. En lo que respecta al área de defensa, quizás sea éste el vértice más robusto de nuestro triángulo. Claramente hemos sido capaces de identificar la importancia del sistema educativo para las organizaciones militares. El nivel de excelencia alcanzado por los diferentes centros educativos dependientes del área de defensa y su comparación con sus pares de otros ámbitos, permiten demostrar que se está por el camino correcto. La educación continúa siendo prioritaria. A pesar de ello, la cantidad y calidad de la investigación que se realiza, no alcanza niveles que sean capaces de generar cambios significativos en nuestras organizaciones.

Finalmente, se encuentra el vértice productivo. Este quizás sea el más débil de los tres elementos. En general, los sectores productivos en países dedicados prioritariamente a la producción de productos primarios son frágiles, sin la infraestructura necesaria. En el ámbito de la defensa, esta dificultad se potencia porque la gran mayoría corresponden al sector público, con una muy baja participación del sector privado. Es decir que, casi todo el financiamiento y también el riesgo, lo asume el mismo actor: el Estado.

Independientemente de que luego de este análisis, queda más claramente expuesta la importancia que tienen la I&D como inversión en defensa en países como los nuestros y de que se deben tratar de generar todas las condiciones posibles para incrementarla en calidad y volumen, también es imprescindible reconocer que, por las características de los conflictos modernos, los desarrollos tecnológicos no garantizan por sí solos el éxito en las operaciones. Quizás el recientemente finalizado conflicto en Afganistán demostró cómo la nación que mayor porcentaje invierte en I&D en defensa, que mayor cantidad de empresas y productos tecnológicos crea, no pudo asegurar la victoria en un enfrentamiento del tipo asimétrico. Es un complemento necesario, pero no suficiente y su búsqueda no debe provocar la desatención de todas las otras capacidades y aptitudes que deben generarse en un sistema de defensa nacional.

III. ALTERNATIVAS PARA QUE LOS PROYECTOS EN I&D EN DEFENSA EN NUESTRA REGIÓN COMPLETEN SU CICLO

A partir del modelo teórico propuesto, el escenario en que nos encontramos en la región es de un vértice científico-tecnológico aceptable, con el vértice de la estructura productiva poco desarrollada, especialmente en lo que hace a empresas del sector privado y con el vértice del gobierno débil, en especial a partir de

asignaciones presupuestarias insuficientes para cumplir la variedad de misiones asignadas. En este contexto, ¿existe la posibilidad de avanzar en proyectos de I&D en defensa?

Existen soluciones a este problema que son propias del máximo nivel gubernamental, las cuales indudablemente son capaces de generar cambios de mayor impacto. Sin embargo, dentro de la esfera de la cartera de defensa, hay a disposición medidas de más limitado alcance pero que pueden ser adoptadas en el corto plazo y que pueden contribuir a diseñar una cultura organizacional más propensa a la I&D. Independientemente del nivel, ambas respuestas posibles no sólo son aceptables para países en vías de desarrollo como los nuestros, sino que también son consideradas y actualmente aplicadas, por países de los denominados innovadores industriales.

- Desarrollar proyectos de uso dual, que puedan ser completados y ofrecidos en el ámbito civil, en el país como en el exterior.
- Integrar la tecnología generada en otros sectores, con la finalidad de reducir los elevados costos de I&D.
- Desarrollar mecanismos y estructuras organizacionales en las fuerzas, que permitan realizar asesoramientos más precisos, sobre las áreas sobre las cuales encarar proyectos de I&D.
- Orientar la I&D hacia proyectos que permitan modernizar y alargar la vida útil de equipos que ya se encuentren en servicio en las fuerzas, como forma de robustecer los procesos.
- Fomentar el desarrollo de proyectos de I&D en organismos multilaterales regionales.
- Complementar las capacidades con otros países de la región, en las áreas en que sea posible, propendiendo a concretar desarrollos combinados, ya sean bilaterales o multilaterales.
- Destinar, de las asignaciones presupuestarias de las fuerzas, el máximo posible a I&D.
- Fomentar la capacitación técnica de personal integrante del área de defensa en instituciones académicas de los denominados innovadores industriales.
- Priorizar la adquisición y provisión de efectos que sean el resultado de proyectos de I&D propios, por sobre los foráneos.
- Fomentar la creación de diferentes “triángulos” en diversas subáreas del sector de la defensa.
- Promover la rotación de los mejores recursos humanos disponibles en los tres vértices de los triángulos.
- Incentivar la realización de proyectos en I&D en los institutos superiores dependientes de la cartera de Defensa Nacional.
- Asignar los recursos humanos a los vértices de la infraestructura científico-tecnológica y de la estructura productiva, que sean pertenecientes al área de defensa.

Conclusiones

En América Latina, no existe una verdadera conciencia sobre la necesidad de avanzar en el incremento de la inversión en ciencia y tecnología y tampoco en el sector de la defensa en particular. Sin embargo, es una necesidad impostergable para mantener actualizada la defensa. En muchos ámbitos, se sigue percibiendo como un gasto en lugar de una inversión.

No debe dejarse de lado el fomento de proyectos, por más simples que puedan parecer. La I&D genera capacidades a la defensa que tienen un impacto positivo, probablemente mayor al que se le asigne. Los proyectos actuales iniciados por diversos países de la región deben ser tomados como intentos positivos de empezar a satisfacer las necesidades del área, con materiales propios.

Hay una tradición de aceptar resignadamente como propio el círculo vicioso de la dependencia, la falta de innovación y el sentimiento de incapacidad en los desarrollos tecnológicos, a partir de los muchos proyectos no concretados en diferentes países de la región. Sin embargo, hay una alternativa y tiene que ver, inicialmente, con el reconocimiento del problema, la definición de estrategias de largo plazo y la realización de los mayores esfuerzos posibles por sostenerlas en el tiempo, incluso a costa de desatender parcialmente problemas coyunturales y que son percibidos como urgentes. De ser capaces de crear un círculo virtuoso, los beneficios empezarán a impactar en la defensa nacional, así como en otros sectores de la vida nacional.

Las marchas y contramarchas de las organizaciones multilaterales regionales no contribuyen a facilitar estos desarrollos. Independientemente de las cuestiones ideológicas y de las diferentes visiones que puedan llegar a tenerse sobre la región, las estructuras que ya fueron creadas, con esfuerzo y los estudios realizados, muchos de ellos de gran utilidad, no debieran ser descartados. Podrían ser reorientados, repensados y redefinidos pero el constante cambio por nuevas estructuras, a veces impulsados por actores extrarregionales con objetivos diferentes, no pareciera ser el tipo de medidas que contribuyan al avance real en I&D y en otros campos.

La construcción de una estructura productiva de capitales privados es un proceso de largo plazo, por lo que el rol del Estado y de todas sus agencias va a continuar siendo determinante para los desarrollos tecnológicos en defensa. La intervención estatal en la economía para estimular y administrar la demanda efectiva a través de proyectos públicos, relacionados con la industria de la defensa y con la finalidad última, de incidir en la economía en su conjunto a través de su efecto multiplicador, va a continuar siendo prioritaria. Para ello, es necesario disponer y emplear todos los mecanismos de control para asegurar la disminución de los procesos burocráticos, la asignación de los mejores recursos humanos disponibles, la transparencia en el uso de los recursos financieros y la orientación sobre

cuáles desarrollos son prioritarios, en función de las necesidades del sector y también, de las posibilidades de su comercialización en otros ámbitos del país o del exterior.

Para el caso del Ecuador, así como para la Argentina, ambos pueden emplear su elevada producción de productos primarios como motor que multiplique las inversiones en I&D e innovación, como lo hacen los países del cuadrante inferior derecho, innovadores en base a recursos naturales, del cuadro anteriormente presentado (Nueva Zelanda, Australia y Noruega). Es decir, se deben aprovechar como base a los recursos naturales disponibles, a los ingresos que ellos generan, para invertir en el desarrollo de capacidades tecnológicas nuevas. Para ello, estos ingresos deben ser orientados por sectores industrializados más robustos. Inicialmente, a aquellos que tengan relación con la producción de esos productos primarios y luego, diversificarse con otros sectores. En este caso, ¿se puede invertir, parcialmente, en proyectos de I&D en defensa? La respuesta es sí. Aunque inicialmente, sean de alcance limitado, todo proyecto contribuye al know-how y al fortalecimiento de una cultura organizacional más propensa a estos desarrollos.

El desafío está planteado. La I&D en defensa y seguridad es una inversión que debemos hacer en forma inmediata. Pareciera ser que los pilares básicos para iniciar su desarrollo ya están colocados y que son los mínimos suficientes para hacerlo. Quizás, como en la gran mayoría de las actividades humanas, el factor determinante que falta poner en acción siga siendo la voluntad de encararlo decisivamente. Finalmente, debemos asumir que lo debemos hacer casi con igual o mayor ímpetu con el cual cumplimos nuestras responsabilidades de adiestramiento operacional o con el cual, cumplimos nuestras funciones como integrantes de las fuerzas armadas. Porque, en definitiva, aunque de diferente naturaleza, tanto unas como otras están orientadas por nuestra vocación por defender los intereses vitales de nuestras naciones.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (2010) *Informe Science, Technology, and Innovation in Latin America and the Caribbean A Statistical Compendium of Indicators*. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Science-Technology-and-Innovation-in-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Statistical-Compendium-of-Indicators.pdf>
- Buzan, B. y SEN, Gautman (1990) *The impact of military research and development priorities on the evolution of the civil economy in capitalist states*. Recuperado el 28 de diciembre de 2021 de <https://www.jstor.org/stable/20097234>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). América Latina y el Caribe están rezagadas en investigación y desarrollo. Recuperado el 22 de diciembre de 2021 de <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-rezagada-investigacion-desarrollo>
- Comini, N. (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. *Modelos en pugna desde una perspectiva argentina*. Recuperado el 21 de diciembre de 2021 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5646864>
- Di Filippo, A. (2017). El estructuralismo latinoamericano validez y vigencia en el Siglo XXI. Recuperado el 29 de diciembre de 2021 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59839>
- Fernández López, J. et al. (2021). Study on the Contribution of the defence sector to Regional Development through the European Structural and Investment Funds EASME/2019/OP/0015 *Final Report Madrid*. Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de https://ec.europa.eu/defence-industry-space/system/files/2021-05/Study%20on%20Contribution%20of%20the%20defence%20sector%20to%20Regional%20Development%20through%20ESIF_pdf.pdf
- Galante, O. (2020). Jorge Sabato y el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/10757>
- García Vargas, J. (2011). Panorama general de la tecnología y la industria de seguridad y defensa. Recuperado el 22 de diciembre de 2021 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3834681.pdf>
- INC. (2020) Research and Development. Recuperado el 04 de enero de 2022 de <https://www.inc.com/encyclopedia/research-and-development.html>
- Jiménez-Navia, B. et al. (2019). La gestión de la tecnología y la innovación en el sector defensa: resultado de un análisis bibliométrico. Recuperado el 22 de diciembre de 2021 de <https://www.redalyc.org/journal/1942/194262179004/>

- Jung, M. (2019) La diferencia entre I+D e innovación. Recuperado el 04 de enero de 2022 de <https://www.moldyourown.com/post/the-difference-between-r-d-and-innovation>
- Mora, F. y Fonseca, B. (2015). Latin America's High-Tech Warriors. Recuperado el 04 de enero de 2022 de <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/latin-americas-high-tech-warriors/>
- Naciones Unidas. (2006). Globalization of R&D and Developing Countries - Part II. Recuperado el 29 de diciembre de 2021 de https://unctad.org/system/files/official-document/iteiia20056p2_en.pdf
- Oregioni, M. y Piñero, F. (2009). Política argentina de cooperación en ciencia y tecnología. Incidencia de los programas marco de la Unión Europea en la definición de agendas. Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/uacp-uaz/20100322012242/CYTED.pdf>
- Reppy, J. ed (2000). The Place of the Defense Industry in *National Systems of Innovation*. Recuperado el 20 de diciembre de 2021 de <https://www.files.ethz.ch/isn/16867/OP25.pdf>
- Sábado, J. y Botana, N. (2001). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. Recuperado el 22 de diciembre de 2021 de http://docs.politicascsti.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf
- Schteingart, D. y Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/62843>
- The World Bank. (2021). Gastos en investigación y desarrollo (% del PBI) – América Latina y el Caribe (excluyendo ingresos altos) Recuperado el 22 de diciembre de 2021 de <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=XJ>
- Vidales Carmona, A. (2009). Ciencia y tecnología para el desarrollo: el dilema de las políticas científico tecnológicas en países periférico. Recuperado el 20 de diciembre de 2021 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/uacp-uaz/20100322012242/CYTED.pdf>



LA ESTRATEGIA FRENTE A LAS AMENAZAS HÍBRIDAS

Crnl (S.P) Mauro Argoti ¹

Resumen

Este trabajo examina los enfoques de la seguridad contemporánea y la amenaza considerada su objeto de estudio. A partir de ese análisis se abordan las nuevas amenazas, el proceso de hibridación, el origen y características de las amenazas y conflictos híbridos. También se considera el impacto que este tipo de amenazas y conflictos tiene sobre la seguridad de los Estados. Finalmente, y bajo estas consideraciones, se determina la importancia de la estrategia en sus diferentes niveles para el logro de los objetivos de seguridad.

Palabras clave: seguridad, amenaza, conflicto, híbrido, estrategia.

Abstract

The purpose of this article is reviewing contemporary security and security threats as the focus of its study. New threats, process of hybridization, source and features of threats and hybrid conflicts will be also covered because of this analysis. It also considers the effect that conflicts, and threats have over States security. Finally, the paper will determine the size that various levels of strategy have under these circumstances to achieve specific security goals.

Keywords: safety, threat, conflict, hybrid, strategy.

¹ Independiente
mautoti75@hotmail.com

Introducción

Seguridad, amenaza, conflicto y estrategia son expresiones -aunque muy comunes en su uso- difíciles de precisar porque poseen una serie de aspectos derivados de su propio contenido y de las circunstancias que los rodean. Por este motivo se les suele asignar una variedad de interpretaciones en función de los lentes teóricos e incluso ideológicos con los cuales se los mira. A partir de los años noventa del siglo pasado se incluyeron neologismos como asimétrico, irrestricto, no convencional o híbrido, que al adjetivar los fenómenos señalados buscan explicar su evolución o transformación en el tiempo, lo que vuelve aún más difícil la tarea de describirlos.

Lo “híbrido” es uno de estos adjetivos cuya exégesis aún genera debates permanentes debido a la diversidad de criterios respecto de su significado, así como del origen de sus métodos que están potenciados en la actualidad por diversos factores.

Este trabajo examinará los enfoques de la seguridad contemporánea y la amenaza considerada su objeto de estudio. En función de este análisis se abordarán las nuevas amenazas haciendo énfasis en el tratamiento de las amenazas y conflictos híbridos, así como en sus manifestaciones. Se plantea que la estrategia constituye el aspecto fundamental para buscar caminos de solución frente a los escenarios actuales y futuros, donde lo híbrido predomina por encima de otros tipos de amenazas y conflictos tradicionales.

Se considera que el estudio de las amenazas y conflictos híbridos, así como el planteamiento de opciones para afrontar este desafío estratégico es importante, porque si bien no han dejado de existir las amenazas tradicionales, en la actualidad estas se encuentran subsumidas por estas novedosas formas. Por ello las amenazas híbridas se encuentran en la lista de prioridades que los Estados buscan atender.

Para alcanzar el objetivo propuesto el documento está organizado en tres bloques: en el primero se hace referencia a la seguridad buscando establecer sus particularidades en la post Guerra Fría. También se abordará la amenaza como un concepto vinculado a la seguridad y las llamadas “nuevas amenazas”.

En el segundo bloque se estudian las amenazas y conflictos híbridos, su origen y definición y sus manifestaciones, recurriendo para ello a eventos que se observan en Latinoamérica y en el Ecuador.

A continuación, en el tercer bloque, se trata el tema de la estrategia a partir de la necesidad de contar con un marco legal para su efectiva aplicación. Se hace énfasis en la importancia que tiene la estrategia en un escenario donde existen amenazas híbridas y en las posibilidades que ofrece la aplicación de una metodología apropiada para su diseño en los diferentes niveles de la conducción para el logro de los objetivos de seguridad.

Finalmente, se concluye que la seguridad a partir de la finalización del bipolarismo ha experimentado

transformaciones importantes debido a factores diversos como el advenimiento de la globalización y el repunte de los avances tecnológicos, aspectos que también han sido aprovechados por las amenazas. Se concluye también que, ante el despegue de las amenazas y conflictos híbridos, la estrategia cobra una importancia relevante, por lo cual se vuelve un imperativo su planteamiento e implementación. Para lo anterior se llevará a cabo una revisión bibliográfica consultando de fuentes secundarias que permitan desarrollar de forma argumentada los temas planteados.

I. ENFOQUES DE LA SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA

1.1 Definición de la Seguridad en la Post Guerra Fría

La finalización de la confrontación bipolar es un momento de ruptura en el ámbito de la seguridad. Al concluir el periodo de la Guerra Fría se comenzaron a evidenciar algunos temas que se hallaban relegados por la tensión que generó la posibilidad de una destrucción mutua. Estos temas se diferencian de los anteriores debido a que las circunstancias han cambiado, con lo cual se sumaron actores y medios de la mano de procesos como la globalización y el desarrollo tecnológico.

Otro punto de inflexión fue el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001. Este evento considerado el primer ataque al territorio de los Estados Unidos desde el exterior, demostró no solo que la primera potencia global no es más un espacio inexpugnable sino y sobre todo, que la forma en que las amenazas se manifiestan varió. El evento del 11 de septiembre asegura Salimena (2021), modificó la amenaza dominante que hasta entonces estaba configurada por el terrorismo, las armas de destrucción masiva o los Estados que albergaban terroristas. A partir de entonces señala, dichas expresiones amenazantes se fusionaron con lo cual los peligros se volvieron más letales.

Luego de estos acontecimientos que provocaron un reordenamiento a nivel global, tomaron impulso diversas propuestas que ya se venían configurando desde los años setenta del siglo veinte y que cuestionaron la visión imperante. La seguridad centrada en el Estado y en aspectos como la soberanía, la anarquía, la autoayuda frente a situaciones conflictivas y las capacidades militares como los medios preponderantes para hacer valer los intereses del actor central, se encontraron frente a nuevos postulados.

Los pluralismos y posteriormente los enfoques revisionistas y reflectivistas como los constructivismos y la teoría crítica empezaron a incluir lo transnacional, la interdependencia, la sociedad, el individuo, la identidad y otros como objetos de pensamiento respecto de la seguridad. Estos debates los agrupó Buzan (1997) en tres líneas de pensamiento o escuelas: los tradicionalistas, los ampliadores y los impulsores de los estudios críticos de la seguridad. Los primeros se inclinan por conservar

un enfoque predominantemente militar en los Estudios de Seguridad, los segundos piensan que es necesario incluir nuevos temas en la agenda y los terceros adoptan una postura que cuestiona el marco de referencia del concepto de seguridad en su conjunto.

Bajo este contexto definir la seguridad resulta hoy una tarea complicada, lo que se observa en la doble acepción que se hace del término. La Real Academia Española (2021) la define por una parte como una cualidad o condición de seguro y por otra, como un nombre que deriva en una acción que tiene que ver con un servicio que se presta. Es la segunda interpretación la que según Orozco (2006) es relevante debido a que se la entiende como un instrumento, como una competencia exclusiva del Estado a través de la cual busca protegerse frente a agresiones externas y desórdenes internos.

Bartolomé (2021) destaca que la seguridad es sobre todo una necesidad que debe ser cubierta por el Estado y que, en tanto situación, reconoce un nivel de control de las amenazas. Así se puede determinar que esta forma estática de la seguridad se ve complementada con la acción del Estado al convertirse en el proveedor de este bien público lo que se materializa en la práctica con la implementación de políticas públicas.

A pasar de los intentos por buscar claridad, Bárcena (2000) explica que se mantiene una ambigüedad conceptual sobre la seguridad lo que genera un debate permanente entorno a su definición. Lo anterior se debe a que la seguridad no representa lo mismo para todos ni en todos los momentos, porque se halla supeditada a la realidad vigente, es decir, está en permanente evolución. Sin embargo, de ello y en función de las evidencias que el entorno muestra a partir de la finalización de la Guerra Fría, pensamos que la postura que más se ajusta a esta realidad es la visión ampliada fundamentada en los argumentos de Buzan (1997).

Esta visión señala la factibilidad de incorporar a los Estudios de Seguridad además de los estudios estratégicos, otros temas concomitantes con la realidad que se experimenta, pero cuidando el peligro que representa una “securitización excesiva” (p.25) que busque satisfacer todas las reivindicaciones lo cual sería contraproducente. Otro factor que alienta esta posición, es que en la región latinoamericana un gran número de Estados han asumido este enfoque ampliado que incluye la visión multidimensional que prevalece en países como Colombia, Perú o Argentina, o el de la seguridad integral en Ecuador.

En todo caso, la perspectiva de seguridad que asuma un Estado es relevante. Esto porque a partir de ahí se deberá establecer una normativa coherente, las amenazas a considerar, las prioridades que tendrán en el tratamiento de las agendas, así como el diseño de políticas, estrategias y el desarrollo de las capacidades requeridas para alcanzar los objetivos que se buscan. Pero tomar una postura implica al mismo tiempo, que se deberán asumir los riesgos que conllevan las decisiones que de esta se deriven.

Este aspecto es fundamental por las implicaciones que en la actualidad tiene la acción del Estado. Las decisiones que toman los gobernantes están fuertemente supeditadas a la normativa nacional pero también a la observancia de los instrumentos internacionales, y su aplicación se dificulta debido a que se experimenta un contexto con características inciertas e indefinidas, significativamente diferente a las formas que predominaron durante la Guerra Fría.

1.2 La amenaza como objeto de la seguridad

El estudio de la amenaza es un capítulo importante ya que constituye el elemento a través del cual se explica de mejor manera el escenario de seguridad vigente y el proyectado hacia el futuro. Cada Estado determina aquellas amenazas y/o riesgos que serán tomados en cuenta a la hora de definir sus políticas y estrategias de seguridad. Esto constituye al mismo tiempo una necesidad y una responsabilidad de los niveles más altos de la toma de decisiones.

La especificidad de la seguridad dice (Bartolomé, 2021) viene dada por su objeto de estudio que constituyen las amenazas y los riesgos a los cuales están sometidos los actores del sistema y por ende a los efectos derivados de esta exposición. Reflexionar sobre el asunto de las amenazas es fundamental explica Saint-Pierre (2004) porque a partir de ahí se toman decisiones que determinarán las capacidades y estrategias que se establecerán para garantizar la seguridad.

Ugarte (2001) comparte esa centralidad que tiene la amenaza en la representación de la seguridad, por lo que dice es importante tener claro su significado. Para ello se remite a la interpretación que proviene del idioma inglés por considerar que provee una mayor exactitud. Esta acepción establece que la amenaza constituye “un indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño (...)”. Además, considera al actor u objeto causante al referir que la amenaza es “algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional”.

Del criterio anterior cabe resaltar tres aspectos: primero el que la amenaza no constituye el hecho en sí, sino su probabilidad de ocurrencia en un determinado momento y circunstancia futura; segundo que la amenaza se refiere al ente o factor que puede provocar ese daño y tercero que la amenaza es percibida como tal por un gobierno contra su seguridad nacional.

Lo primero hace notar que frente a una amenaza existe la opción de previsión y de anticipación para evitar o minimizar el efecto sobre el objeto. En cuanto al segundo aspecto que determina la participación de un ente o factor que provoca el daño, es posible establecer una doble acepción.

Por un lado, cuando refiere al ente, se puede hablar de capacidad, pero también de voluntad e intención para generar perjuicio. Cuando es un factor, es decir “algo”

lo que provoca el perjuicio, no es posible referirse ni a la voluntad, ni a la intención como aspectos vinculados a la amenaza. En este segundo caso se suele asignar al suceso el nombre de riesgo.

Finalmente, al hacer hincapié en que la amenaza es percibida como tal por un gobierno contra su seguridad nacional, se pone de manifiesto una mirada más estadocéntrica que es la que trata de dar Ugarte al remarcar que dicha explicación tiene mayor utilidad para el análisis estratégico.

La amenaza es entendida también por Salimena (2021) como una probabilidad, que para ser apreciada como tal debe incorporar hechos o una secuencia de hechos, que prueben que al sucederse provocará destrucción y pérdidas humanas o materiales. Añade además que las afectaciones se reflejan en el proceder de las personas o de las colectividades. Saint-Pierre (2006) considera a la amenaza como un fenómeno perceptivo, lo que implica que depende del sujeto que recibe las señales y de su contexto calificar a una amenaza como tal. En definitiva, no existen amenazas comunes para todos los actores estatales ya que esto dependerá de cómo el sujeto receptor recibe las señales en función de su particular realidad.

En estas explicaciones se observan tres aspectos adicionales: primero el que la probabilidad de ocurrencia de la amenaza debe ser confirmada a través de demostraciones que se vean como ciertas y que puedan provocar daño. Con esto se evitan especulaciones que podrían terminar en la securitización de un tema cuando en realidad no corresponde. En segundo término, se destaca que la calificación de amenaza depende del particular entendimiento de quien percibe las señales. Esta percepción está influenciada por la realidad del entorno de cada actor. Finalmente se establece la ampliación del efecto que provoca la amenaza, que no solo implicaría impactos materiales sino intangibles al incluir el cambio en la conducta que incitaría la acción amenazante.

En definitiva, consideramos que una amenaza no es la que provoca el daño o la afectación, sino que constituye una señal que, en función de las realidades y experiencias particulares del receptor, podría considerarse o no como el presagio de algo negativo. Las señales deben verse como evidencias ciertas de la probabilidad de que la amenaza se materialice y genere efectos negativos. Una amenaza es una advertencia y como tal permite adoptar una posición de forma previa. Lo que para un actor constituye una amenaza, no lo es necesariamente para otro o puede que deje de serlo en un momento distinto.

Por ello es fundamental que las amenazas y riesgos a la seguridad sean distinguidas y priorizadas en función del enfoque de seguridad y de la realidad del entorno que cada Estado experimenta. Esto implica reconocer que las amenazas pueden mutar y que la probabilidad de ocurrencia de una frente a otra pueda cambiar. Para ello es necesario contar con organismos de inteligencia

estratégica que estén a la altura de los desafíos actuales, pues estos juegan un papel fundamental a la hora de buscar y obtener información relevante que permita generar el mejor conocimiento posible. Con ello los tomadores de decisiones podrán llevar a cabo su tarea con menor incertidumbre y las mayores probabilidades de acierto.

1.3 Nuevas Amenazas

Las amenazas preponderantes a la seguridad han girado en torno al Estado y su necesidad de supervivencia. Estas amenazas concebidas como “tradicionales” refieren a las que pueden afectar la soberanía y la integridad territorial y que derivan en respuestas que priorizan el empleo de mecanismos de fuerza incluyendo el poder militar (Palma 2007).

El término “nuevas amenazas” se remonta al informe que en 1986 expuso la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad. La Comisión determinó que éstas amenazas evocaban a cuestiones que, aunque no necesariamente nuevas, aparecieron luego de la finalización del bipolarismo y se sumaban a las amenazas ya existentes (Bartolomé, 2021).

Este concepto fruto de las tendencias renovadas de la seguridad, se consolidó de alguna manera en nuestro hemisferio tras la Declaración de la Seguridad de las Américas de México de 2003. En la Declaración se reconoció que los Estados de la región afrontan, además de amenazas tradicionales, “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos” (OEA, 2003), lo que constituye el fundamento de la seguridad multidimensional. Bajo este enfoque se incluyeron como temas de agenda, aspectos de orden político, económico, social, tecnológico, alimentario, ambiental, de salud y otros.

No hay consenso respecto de lo que se denomina nuevas amenazas en el escenario de seguridad contemporáneo. Existen posturas que se adhieren y otras que consideran que el calificativo de “nuevo” no es apropiado para definir a las expresiones de inseguridad que se vienen observando desde hace algunas décadas atrás.

Sotomayor (2007) expresa que no se han producido cambios importantes en la concepción de la seguridad a partir de la finalización de la Guerra Fría. Asegura que la propensión a agregar otras formas de amenaza, así como la tendencia de incorporar medios y procedimientos al concepto provoca confusión, lo que afecta la toma de decisiones y la implementación de políticas.

Las nuevas amenazas, explica Bartolomé (2021), son un concepto sobre el que aún no existe consenso, pero a su criterio no brinda claridad y hace que se cometan errores conceptuales. Lo que ha ocurrido en la actualidad señala este autor, es que, a partir de la globalización y el despegue tecnológico de las últimas décadas, son las manifestaciones de las amenazas las que se han vuelto novedosas.

Son novedosas porque se presentan con características que las hacen más dinámicas, cambiantes, heterogéneas, flexibles, agrupadas en complejas redes y difíciles de predecir.

Frente a esta indefinición es necesario reconocer, por una parte, que en el presente se observan expresiones que tuvieron origen en el pasado. El terrorismo ya se experimentó en la antigua Roma, los tráfico de estupefacientes como el opio, el comercio ilegal de bienes e incluso de personas, así como el accionar de grupos armados al margen del Estado no son nuevos. Los antagonismos al interior de éste, el empleo de ejércitos privados o el uso de la propaganda y el engaño con fines específicos, entre otras manifestaciones, han existido desde hace siglos.

Sin embargo, consideramos que las amenazas tal como la realidad las muestra hoy ya no son las mismas. Al aceptar que se han sumado al escenario elementos como la globalización, la tecnología o los medios de comunicación y también nuevas dimensiones como el ciberespacio, se está reconociendo una renovación de las amenazas. Además, cuando se mira que hay una propensión que va en la línea de incorporar en el presente y hacia el futuro temas a la agenda de seguridad como el medio ambiente, la salud o la producción y distribución de alimentos, se están percibiendo dichos temas como nuevas amenazas, cuando en el pasado no se las catalogaban como tales.

Si existen o no intenciones detrás de la tendencia que busca sumar amenazas que no traen consigo el elemento volitivo a las agendas de seguridad, es una discusión que también está en desarrollo. En todo caso, al margen de que las amenazas actuales puedan o no ser catalogadas como nuevas, será la forma en que sean percibidas por los actores estatales lo que determinará su clasificación como tales y por ende la necesidad de prever acciones para afrontarlas.

Esto es así pues la amenaza es un concepto que está en relación con una visión estratégica en particular. Catalogar un problema como amenaza y tomar decisiones respecto a ella para garantizar la seguridad, está en función de si el actor estatal la percibe así y por lo tanto decide o no actuar de determinada manera. Esto explica la dificultad de establecer (o imponer) agendas comunes de seguridad cuando las percepciones respecto de éstas no son las mismas (Saint-Pierre, 2006).

La percepción de amenaza entonces, tiene que ver con las especificidades geográficas, geopolíticas, culturales, económicas, ambientales y de otra índole que son relativas a un Estado en particular. Como se dijo, lo que para uno constituye una amenaza para otro no necesariamente lo es o, no en la misma medida o momento. A partir de ahí se incorporan y priorizan amenazas como parte de los escenarios actuales o prospectivos y se diseñan e implementan políticas y estrategias para neutralizarlas.

Por ello cada Estado debe definir las amenazas a su seguridad en función de las particularidades del entorno

que le corresponde y además, hacer un seguimiento permanente para detectar sus mutaciones. En este afán pueden existir amenazas compartidas como ocurre con aquellas que tienen características transnacionales, lo que propicia la cooperación. Estas circunstancias no necesariamente van a ser permanentes ni similares para cada una de las partes, debido a la inestabilidad de los entornos y los intereses que se encuentren en juego.

II. HIBRIDACIÓN DE LA AMENAZAS Y CONFLICTOS

2.1 Origen y Definición del Proceso

La hibridación denota una acción que se la puede entender como un proceso que mezcla o combina elementos o componentes de distinta naturaleza y que al unirse dan como resultado un tercero con características propias. Llevado este criterio al conflicto, se puede pensar que la hibridación de los conflictos hace referencia a diferentes formas o procedimientos que combinados generan un resultado distinto que aquel que surgiría si cada forma se llevara a cabo por separado.

El término “híbrido” es de uso reciente. Su incorporación al diccionario estratégico ocurrió durante la primera década de este siglo para tratar de explicar los atributos que se observan desde entonces y en la actualidad sobre aspectos relativos a la seguridad como la amenaza, el conflicto o la guerra, palabras que suelen utilizarse como sinónimos.

Amenaza híbrida, conflicto híbrido, guerra híbrida y otras expresiones similares aclara Galán (2018) no son conceptos similares. En efecto, aunque evidentemente vinculados cada uno tiene rasgos distintivos. Al hablar de amenaza se hace referencia a la percepción que tiene un actor respecto de la posibilidad de que una acción o evento pueda provocarle daño. El conflicto constituye un antagonismo, pero que no necesariamente se recurrirá a la violencia para su resolución. La guerra es un conflicto armado, pero como explica Contreras (2007) la mayoría de los conflictos son pacíficos.

Se le atribuye a James Mattis y a Frank Hoffmann el haber dotado inicialmente a las amenazas y al conflicto híbrido de un cuerpo teórico con la publicación en 2005 de un título cuya traducción del inglés es “La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido” (Colom, 2018). Pocos años después Hoffman a través de dos estudios realizados en 2007 y 2009, amplió estas propuestas al analizar en la primera el auge de las guerras híbridas en los conflictos del siglo XXI y en la segunda las amenazas híbridas en el marco de la evolución del conflicto moderno. A partir de ahí se han ido sumando alternativas adicionales para configurar lo que representan hoy las amenazas y conflictos híbridos.

Sobre esto último Bartolomé (2021) explica que posterior a la propuesta original de Hoffman, se agregaron otros elementos que configuran una problemática aún más compleja. Tal es el caso del

crimen organizado cuyas actividades se potencian de la mano de la tecnología, pero también de las acciones que de forma paralela se ejecutan en otros ámbitos como el social, económico, legal, cibernético o mediático.

Hoffman (2007) anuncia que las formas utilizadas en el pasado no serán las mismas. A partir de este momento se verá con más frecuencia una convergencia de métodos multi-modales o híbridos. Las guerras híbridas, señala, serán (son) una mezcla que incorpore ingredientes de los conflictos estatales y de la guerra irregular tanto en la organización como en la selección de los medios. Las amenazas, apunta Hoffman (2009), se mostrarán a través de una serie de actividades que incluyen el empleo de “capacidades convencionales, tácticas irregulares, actos terroristas (...) y desorden criminal” (p. 5), que dirigidas contra las vulnerabilidades buscarán generar respuestas excesivas y agrandar los costos de quién las afronta.

Un aspecto que destaca Hoffman (2009) es la relevancia que se le da a la actividad criminal, cuyo objetivo es favorecer el caos y la paralización de la nación que se considera como objetivo y así derrotar al gobierno. El rol que cumplen las redes sociales es otro elemento clave que atraviesa lo multimodal. La transmisión de textos e imágenes en tiempo real provoca impactos que pueden sumar apoyos o generar temores que favorecen el fin al que se busca llegar.

Además del criterio multimodal de las acciones que materializan la amenaza, en cuanto a los actores establece que su configuración será multi-nodonal, ya que podrá incorporar uno o varios Estados, grupos o actores no estatales patrocinados por estados o independientes de diversa índole. Los actores generadores de amenazas podrán acceder a las capacidades militares modernas. A través de asesinatos, uso de explosivos y emboscadas incitarán insurgencias de largo aliento. Los objetivos serán las instituciones estatales, financieras y servicios públicos entre otros para lo cual explotarán el ciberespacio.

Concomitante con lo anterior Galán (2018) propone una arquitectura de amenazas híbridas clasificadas por el origen de sus autores donde se incluyen actores tanto estatales, amigos, enemigos, neutrales, y no estatales haciendo mención a empresas, corporaciones, delincuencia organizada, hacktivistas y grupos de presión. También en función de las herramientas empleadas por los agentes, los clasifica como pertenecientes a los sectores militar, civil, social, de las infraestructuras críticas, de los medios de comunicación, del sector económico, político, normativo o del ciberespacio. Esta taxonomía hace notar el amplio abanico de posibilidades que abarca y la complejidad que representa lo híbrido como amenaza.

Como lo recalca Colom (2018), en la actualidad el concepto de híbrido aún no está afianzado al no encontrar consenso más allá de los aspectos comunes que incluyen la combinación de lo convencional y lo asimétrico de forma simultánea. Además, cree que es importante hacer notar que hay un uso excesivo e

indiscriminado del término, lo que puede derivar en su vaciamiento. Bien hace Ortega (2021) al sentenciar ante la marea de opiniones y adhesiones que trae el concepto de conflicto híbrido, que “no todo es guerra, ni híbrida, pese a que vivimos en tiempos híbridos (p. 1).

2.2 Expresiones de Amenazas Híbridas

Son múltiples las demostraciones o señales que se experimentan y que pueden catalogarse como amenazas híbridas. Existen eventos de los cuales se desprendieron los criterios que dieron un contenido inicial al concepto. Entre estos hechos resalta el análisis de los métodos empleados por Hezbollah durante la guerra con Israel en 2006 y la campaña de Rusia para anexarse a Crimea en 2014. También se catalogan como manifestaciones de este tipo a la intervención que hace China en los espacios marítimos que se encuentran en su entorno o las llamadas Revoluciones de Colores combinada con acciones armadas no convencionales en la zona de influencia rusa, cuya autoría Rusia la adjudica a Estados Unidos y sus aliados.

Desde hace algún tiempo existe una tendencia para posicionar a ciertos actores como amenaza híbrida. Colom (2019) advierte que “lo híbrido” está siendo esgrimido por políticos, periodistas y por muchos think tanks alineados, para señalar a Rusia como el autor y el actor responsable de crear y aplicar la amenaza híbrida como lo intentan demostrar con las invasiones de Crimea y Ucrania.

Esta preocupación surge a partir de la publicación de un artículo del General Valery Gerasimov llamado “El valor de la ciencia está en la capacidad de prever lo que sucederá o podría suceder en el futuro” en 2013 y su discurso emitido en el mismo año en la Academia de Ciencias Militares. En esta ponencia el General ruso reflexiona sobre las medidas de carácter no militar a las que denominó “métodos híbridos” y que dadas las consideraciones del entorno actual se deben priorizar por sobre las militares para resolver las contradicciones entre los Estados.

La “Doctrina Gerasimov” como se la llama explica Morales (citado por Bartolomé, 2021) establece que quien recurre al empleo de acciones híbridas logra una ventaja clave, al dificultar que la agresión y por ende el agresor sea identificado claramente. Con ello los Estados pueden agredirse mutuamente sin recurrir desde el primer momento al uso de las armas creando más bien a través de este tipo de acciones, un escenario que propicie su posterior empleo. Estas acciones incluyen el uso de operaciones psicológicas, flujo de propaganda e información a través de las redes sociales y ataques cibernéticos. Como ejemplos de ello se esgrime lo que ocurrió en los escenarios de Estonia en 2007, Georgia en 2009 y Ucrania en torno a Crimea en 2014 (Bartolomé, 2021).

También se ha determinado la existencia de un planteamiento derivado de la guerra híbrida por

parte de China en lo que se conoce como “Guerra sin Restricciones”. En este texto sus autores inspirados en el pensamiento de Sun Tzu, en las experiencias de sus antiguas guerras, así como en las reflexiones de pensadores contemporáneos como Fuller, plantean principios, medios y métodos irrestrictos para luchar los conflictos futuros (Liang y Xiangsui, 2021).

Este esquema representa para occidente la versión de la guerra híbrida china. El aspecto más importante de esta adaptación y que lo diferencia de la postura rusa dice Bartolomé (2021), es que se rehúye al uso de la violencia de forma directa, pero concomitante con ello se la traslada a otros ámbitos utilizando para ello elementos como la desinformación.

Pero lo híbrido insiste Colom (2019) no es potestad de ningún actor en particular, por ende, es un equívoco pensar que puede asignarse su creación y uso exclusivo a algún Estado o actor no estatal como el caso del Daesh. Esto se puede notar en la postura que desarrolla el periodista ruso Korybko (2019) cuando plantea su propuesta sobre las guerras híbridas. En ella realiza un detallado análisis geopolítico de la zona euroasiática y de la aplicación de la guerra híbrida interpretada como la suma de los métodos de la guerra no convencional y de las revoluciones de colores por parte de Estados Unidos. Con ello se aprecia que existe una doble vía respecto de quién y cómo se emplea este tipo de amenazas.

Hay que distinguir sobre lo que es y aquello que no corresponde a una amenaza híbrida. Una explicación para aclararlo ofrece Bartolomé (2020, p.16) cuando recuerda que una amenaza es o no híbrida en función de que se combinen las peculiaridades de dos o más amenazas distintas o de una amenaza y otro fenómeno que tenga características diferentes. Las amenazas transnacionales, ejemplifica el autor, son funcionales a la hibridación por la flexibilidad que presentan dada su forma de organizan en redes, con mecanismos descentralizados y una gran capacidad en el uso de la información y los medios para su difusión.

Se produce una hibridación de las amenazas cuando el terrorismo se vincula con la guerra contemporánea o al enlazarse con el narcotráfico dando como resultado el narcoterrorismo. Esto se observa al ver que los narcotraficantes emplean métodos terroristas o cuando los terroristas se vinculan a los grupos narcotraficantes para brindar protección o llevar a cabo acciones extorsivas. (Bartolomé, 2020).

Las redes que se tejen entorno a diversas amenazas como los tráfico de personas, de armas y explosivos, estupefacientes, las acciones de grupos ilegales armados y disidentes, la minería ilegal, entre otros, puede también calificarse como amenazas híbridas. Estas redes que incluso pueden ampliarse al sistema de justicia y/o las instituciones de control y que explotan a su favor las posibilidades que proporciona la globalización y la tecnología, se observan en sectores fronterizos como el de Ecuador y Colombia o en la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay. Farah (citado por Bartolomé,

2020) explica que en este caso los actores que llevan a cabo estas acciones pueden o no tener alianzas mutuas o incluso, establecer vínculos temporales entorno a una finalidad que les genera beneficios compartidos.

Es importante destacar también el anuncio que hace Hoffman (2009) cuando afirma que la aplicación de los métodos híbridos está siendo observado y calcado por innumerables actores estatales y grupos organizados patrocinados o independientes que ven su efectividad. Esta situación advierte, ha provocado que los grupos que hacen uso de las acciones híbridas hayan incrementado su capacidad y letalidad. La observación objetiva y sistemática permite a los Estados identificar si se trata de una amenaza híbrida o no y actuar en consecuencia. Lo señalado constituye un enorme desafío para los Estados en su búsqueda de garantizar la seguridad para sus nacionales.

Un hecho reciente que suele ser analizado en el marco del conflicto híbrido, es la cadena de protestas que desde finales de 2019 hasta inicios del 2020 se produjeron en Chile, Colombia, Ecuador y Bolivia. Estos eventos se asemejan en sus ejecutorias a las Revoluciones de Colores que se desataron durante la primera y segunda década del presente siglo y que produjeron efectos políticos y sociales de importancia.

En las protestas, fue notoria la participación de una diversidad de actores con agendas particulares y otras que confluían, así como los mecanismos empleados y el nivel de violencia al que escaló el conflicto. Pero más notorias fueron las acciones que se emplearon como la propaganda que conforme la explicación que presenta Korybco (2019, p. 64) constituyen la “espinas dorsal para iniciar una Revoluciones de Colores” pues, la propagación de la información con mensajes específicos dirigidos a todo o parte de la población bajo este esquema, busca la desestabilización y caída de un gobierno.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, consideramos que es un equívoco pensar que estos acontecimientos puedan clasificarse como un conflicto híbrido, debido a que carece de los componentes esenciales que permiten clasificarla como tal. Si analizamos estos eventos desde la perspectiva occidental, no se visualiza la presencia del componente regular y su combinación con el mecanismo irregular. Tampoco la visión rusa apoya esta postura.

Korybko (2019) describe a la Guerra Híbrida como el resultante de la combinación de las Revoluciones de Colores y la Guerra No Convencional, entendiendo a la segunda en el marco de una acción armada ejecutada por grupos no estatales. La Guerra Híbrida se evidencia para este autor a partir de una Revolución de Color propiciada desde el exterior, la que crea sentido de necesidad para la aparición posterior o de manera más o menos simultánea de la acción armada no convencional, con el fin último derrocar a un régimen.

En las protestas sociales de 2019 y 2020 no se puede apreciar la existencia del componente no convencional,

con lo cual no es posible justificar que se estuvo en presencia de un conflicto híbrido. Lo anterior no significa que lo ocurrido no deba observarse con preocupación por los Estados que vivieron estas experiencias y en general por cualquier Estado que pueda estar sujeto a estos niveles de conflictividad.

Las motivaciones que sirvieron de detonante para estas acciones fueron de distinta índole en cada país, pero bastaron para crear un círculo de acciones violentas del que se aprovecharon varios actores. Las explicaciones propuestas respecto de estos hechos son de diferente índole y aún están en discusión. En lo que respecta a la seguridad, es necesario reflexionar sobre las motivaciones, los actores, los niveles de violencia y formas empleadas, para tomar decisiones estratégicas, que en el futuro permitan garantizar la seguridad de los ciudadanos y al mismo tiempo actuar con observancia de los derechos humanos, lo que representa un gran desafío para los Estados.

III. LA ESTRATEGIA FRENTE A LAS AMENAZAS Y CONFLICTOS HÍBRIDOS

3.1 Importancia de la Estrategia

La estrategia es pensamiento y proceso, es concepción y planificación, pero si no se transforma en acción, la estrategia no existe. Es común que las organizaciones o los gobiernos diseñen estrategias sin la precedencia de la reflexión profunda y la aplicación de un método. Más común aún es la protocolización de planes que nunca se ejecutan. La estrategia es importante en tanto y en cuanto se la piense, se la materialice en planes y se la lleve a la práctica. Únicamente de esta forma será posible lograr metas y alcanzar objetivos en el corto y sobre todo en el mediano y el largo plazo.

Freedman (2019) insiste en la importancia de contar con una estrategia porque ello significa obtener la capacidad de analizar el mundo en y desde el presente y hacia el futuro, y por ende prever las consecuencias de las acciones identificando sus causas. Una estrategia es fundamental para hacer frente a un problema o buscar el logro de un objetivo.

La estrategia y el planeamiento derivado, son aspectos que no se producen en el vacío. Cuando Arteaga y Fojón (2007) se refieren a estos dos temas lo hacen vinculándolos con el contexto en el cual se desarrollan estas actividades y considerando el impacto que tienen sobre la seguridad. Por ello es fundamental diseñar una estrategia que parta del reconocimiento de la realidad actual y se proyecte al logro de los objetivos presentes y futuros. Esto porque la estrategia según Liotta y Lloyd (2005) enfrenta esa doble complejidad, de tener que proponer soluciones para las problemáticas del presente y al mismo tiempo las que se requieran para alcanzar el entorno de seguridad deseado en un horizonte estratégico definido.

El criterio de Beaufre (1965) respecto de la finalidad de la estrategia está plenamente vigente pues, se busca con su aplicación lograr los objetivos políticos empleando de la mejor forma posible los medios que se disponen. La posibilidad del logro de los objetivos aplicando la estrategia, está entonces en función de la existencia y del uso adecuado de los medios. Sin medios no hay estrategia posible. Por ello el prever las capacidades requeridas que se conjuguen con la estrategia elegida, es fundamental.

Cuando se refiere a la posibilidad de una estrategia en función del poder, Freedman (2019) advierte que para quienes detentan mayor poder la aplicación de una estrategia y el logro exitoso del fin es más factible. Esto porque el empleo adecuado de los medios disponibles podría ser suficiente. Lo contrario ocurre con el actor más débil que busca enfrentarse al fuerte en igualdad de condiciones. En este caso, la presión de las circunstancias dispara su creatividad para encontrar mecanismos que compensen las diferencias.

Esta última comparación de alguna manera explica la propuesta híbrida en la aplicación de métodos multimodales por parte de actores estatales o no estatales, que buscan enfrentar a un poder superior. La combinación y la coordinación en el empleo simultáneo de formas distintas se antepone a las visiones estrechas. Como añade Freedman, las estrategias novedosas buscan el éxito “mediante la aplicación de una inteligencia superior, que aprovecha la evaluación miope, conservadora o perezosa de aquellos que podrían utilizar sus recursos superiores para salir vencedores” (p. 17).

La estrategia debe diseñarse y aplicarse a través de un proceso que va de arriba hacia abajo y retroalimentarse en sentido inverso y de forma permanente. Para ello es necesario considerar los diferentes niveles de la planificación que representan también niveles de responsabilidad. Este criterio se sostiene en la afirmación que hace Beaufre (1965) cuando explica que existe una “verdadera pirámide de estrategias distintas e interdependientes” (p. 40), estrategias que en cada nivel deben definirse adecuadamente para combinarlas a través de acciones que buscan el logro de un objetivo común.

Beaufre ubica en el ápice de la pirámide a la estrategia total y bajo ésta a las estrategias generales que hacen alusión a los diferentes ámbitos del poder: político, económico, diplomático y militar. Estas estrategias son coordinadas por la gran estrategia que tiene la visión amplia del objetivo y la misión a cumplir. A continuación, y hacia abajo ubica a la estrategia operativa, a la que considera esencial porque además de tener que ordenar los objetivos del nivel general con las posibilidades tácticas y técnicas, debe coordinar el desarrollo de las acciones tácticas para que se mantengan alineadas con la estrategia superior.

En el caso del Ecuador, estos niveles están configurados por el nivel político o político estratégico,

el nivel estratégico y el nivel operacional. A partir de esta configuración por niveles, se lleva a cabo el proceso de planeamiento estratégico.

3.2 Marco Legal y Diseño de Estrategias frente a los Conflictos Híbridos

Está claro la importancia que tiene una estrategia en el logro de los objetivos del Estado. Pero la estrategia que se proponga debe estar sustentada en el marco normativo tanto nacional como internacional. La Constitución es la principal norma, la ley suprema que debe ser observada. Concomitante con ello, aquellos instrumentos internacionales, en particular los relacionados con los derechos humanos y los que configuren compromisos bilaterales o multilaterales en el ámbito de la seguridad, son una prioridad.

Cada Estado tiene un cuerpo de leyes y normas de menor nivel que les permite alinear sus estrategias con el marco vigente. Cuando existen vacíos o incompatibilidades entre la norma y la necesidad que impone la realidad, la posibilidad de llevar a la acción una estrategia de seguridad se anula o en caso de insistir en ella, se provocan consecuencias derivadas de esa decisión.

Estas circunstancias se observan en el caso de Ecuador respecto del empleo de las Fuerzas Armadas para contrarrestar amenazas no tradicionales. El artículo 158 de la Constitución de la República señala que su misión fundamental es la defensa de la soberanía y de la integridad territorial, lo que implica que las expresiones que atenten contra el orden interno y la seguridad pública no son de su competencia, sino de la Policía Nacional conforme lo establece el mismo artículo (Ecuador, 2008).

Frente a la necesidad de las circunstancias y ante el apareamiento de amenazas como las que se consideran en la Política de la Defensa Nacional que además de la amenaza externa contra la soberanía y la integridad nacional, incluye a grupos irregulares armados, al crimen organizado y como riesgos entre otros a la degradación ambiental y a las intenciones de ruptura del orden constitucional (MDN, 2018, p. 52-53); es difícil enmarcar en la ley las actuaciones de la fuerza militar.

Por ello se acude de manera reiterada al artículo 164 de la Constitución que refiere a los estados de excepción para a través de su declaratoria, tratar de dar un espacio de actuación y un margen de legalidad a la participación militar (Ecuador, 2008).

En lo relacionado a la problemática de las amenazas y conflictos híbridos en Latinoamérica, Bartolomé (2020) ve que es más probable la presencia de amenazas híbridas que la ocurrencia de conflictos híbridos ya que, aunque no descarta esa posibilidad, no se identifican por ahora actores no estatales con capacidades ciertas de combinar modos de combate convencionales. Tampoco mira como probable el que existan Estados que la implementen en el marco de una contienda interestatal.

De hecho, los procesos de hibridación de amenazas como las que pululan en las zonas fronterizas se perciben de forma permanente. La vinculación de amenazas transnacionales como el narcotráfico, la minería ilegal, las disidencias y grupos armados ilegales y otras, desde hace varios años han aprovechado las oportunidades que les brinda la conformación de redes y las ventajas que la tecnología y los flujos transfronterizos ofrecen.

Para pensar y proponer estrategias frente a esta problemática es necesario dar vuelta a los paradigmas vigentes. Locatelli (2019) afirma que las amenazas híbridas no se pueden afrontar con el pensamiento convencional. Precisamente por esta razón urge una transformación desde el pensamiento, lo que orienta incluso a una revisión de la propia cultura organizacional de las instituciones incluidas las de respuesta. En este sentido la estrategia para el mediano y largo plazo que se orienta a la construcción de capacidades que permitan que las acciones produzcan un escenario donde estas amenazas estén controladas, es primordial.

Galán (2018) propone una serie de respuestas para hacer frente a las amenazas híbridas entre las que se destacan el empleo sincronizado de medios de tipo militar y no militar contra vulnerabilidades del adversario, la dosificación de los medios en función del objetivo, mecanismos de alerta y respuesta rápida, el fortalecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la captación y difusión de las experiencias adquiridas.

Es cierto como orienta Freedman (2019) que la presión de las circunstancias dispara la creatividad, pero ésta sola creatividad consideramos que no es suficiente. Se requiere de un camino, de un procedimiento metodológico para resolver un problema estratégico como el que presentan las amenazas híbridas. Cualquier método es factible si se cumplen las fases que incluyen una etapa previa, una de planeamiento y una etapa de ejecución (ESG, 2018, p.43).

La Apreciación de Situación Estratégica resulta ser un método entre varios, “adecuado, exhaustivo e integrador” (p. 47). Este método incluye cuatro fases: la primera es el análisis estratégico del escenario, la segunda el análisis de la misión, la tercera la concepción de la maniobra estratégica general y una última de resolución (p. 50). A continuación, se resumen los aspectos más relevantes del proceso (p. 43-52):

El análisis del escenario es el paso más crítico porque nos permite dar sentido a la realidad. Si el escenario está mal concebido, entonces todo lo que venga a posteriori resultará por ende defectuoso. En esta fase se reafirman los intereses y objetivos propios. A continuación, se identifican los actores, sus intereses, atribuciones de personalidad, estructura y trama del escenario donde se buscan las posibilidades de coincidencias o competencias con cada actor y la determinación de escenarios futuros. Luego realiza una autoevaluación para determinar la libertad de acción, vulnerabilidades, riesgos de escalada, nivel de intensidad y selección de

alternativas que tienen que ver con la posibilidad de escalar, desescalar o mantener un *status quo*.

En la segunda fase se lleva a cabo el análisis de la misión estratégica. Aquí se analizan los imperativos y limitaciones derivadas de la misión, así como se establecen interrogantes que permitan entender con mayor claridad lo que se pretende llevar a cabo. En esta fase se hace referencia también a los recursos de todo tipo incluidos los humanos y financieros para un escenario futuro deseado.

La fase de concepción estratégica busca lograr una situación de mayor libertad de acción y menor vulnerabilidad a través de la instrumentación de maniobras estratégicas. Para ello se esbozan opciones, se plantean maniobras para cada escenario dibujado que incluya el objetivo, las opciones, formas y modos estratégicos, así como las acciones que cada componente del poder nacional emprenderá tanto para la maniobra interior como exterior incluyendo metas y responsabilidades y un encadenamiento de los objetivos.

Finalmente, la arriba a la resolución estratégica, que consiste en la adopción de la maniobra estratégica. Aquí se define claramente lo que se va a ejecutar y la forma como se lo hará. Además de estas fases, se añade una de supervisión que incluye la evaluación de resultados y la retroalimentación.

La estrategia para hacer frente a amenazas híbridas no se improvisa. Las amenazas híbridas son omnipresentes, existen indicios o señales que hacen que un Estado pueda o no considerarlas y esas muestras se dan a lo largo de periodos de tiempo más o menos largos. Esto permite interpretar las señales y orientar el esfuerzo de búsqueda de información y generación de conocimiento estratégico de manera anticipada para tener la posibilidad de llevar a cabo un análisis del escenario apropiado. A partir de ahí será factible realizar el análisis y posteriormente el planteamiento de maniobras estratégicas que permitan adoptar resoluciones ajustadas a las misiones y objetivos que se buscan alcanzar.

Conclusiones

La seguridad como concepto y como realidad se ha transformado luego de que desapareciera la tensión Este-Oeste. Esa transformación obedece a factores que se han incorporado al escenario como la globalización que ha dinamizado los flujos de personas, bienes, pero también de elementos intangibles como la cultura. La tecnología es otro factor de impacto porque no solo es aprovechado por los actores estatales en busca del logro de sus objetivos de seguridad, sino preminentemente por otros actores no estatales, legales e ilegales que buscan fines distintos incluso opuestos a los de los Estados.

Las amenazas bajo estas circunstancias surgen, unas renovadas y otras novedosas, pero en los dos casos fortalecidas. Dentro de las amenazas contemporáneas destacan las amenazas híbridas cuya característica

principal es el empleo de métodos denominados multimodales y la asociación de los actores en redes que combinan el uso de medios y de acciones convencionales e irregulares.

Las amenazas y los conflictos híbridos serán las formas predominantes en el futuro. Esta realidad evidencia una problemática de seguridad compleja. La hibridación de las amenazas y los conflictos son una realidad que no está lejana para ningún actor estatal, por ello deben ser reconocidas y asumidas con urgencia.

Para hacer frente a este tipo de amenazas es fundamental un marco legal que soporte las acciones de las instituciones del Estado y el planteamiento de estrategias. A través de una estrategia se pretende pasar de una situación inicial a una deseada en un espacio de tiempo determinado, donde se alcance una mayor libertad de acción y una menor vulnerabilidad. La ausencia de una estrategia anula la posibilidad de acción de un actor.

Asumir las amenazas híbridas obliga a pensar distinto y a reconocer que las estrategias en todos los niveles no se improvisan. Las amenazas no aparecen de un momento a otro, por el contrario, emiten señales que al ser tomadas en cuenta permiten la anticipación. Por ende, es factible diseñar estrategias para lo cual se debe adoptar un proceso metodológico y una evaluación permanente en función del seguimiento que se hace a las amenazas identificadas.

Si bien las fuerzas militares y policiales son herramientas con las que cuentan los Estados para afrontar estos desafíos, resultan insuficientes frente a los métodos que materializan lo híbrido, lo cual obliga a optar por una intervención amplia, nacional e internacional, pública y privada, interagencial y coordinada.

En ese sentido el conocimiento y la interiorización de la problemática, el impulso a la investigación y el desarrollo, los mecanismos de cooperación, el fortalecimiento de las instituciones, el desarrollo de capacidades, la generación de mecanismos de actuación holístico y el diseño de políticas y estrategias apropiadas, pueden abrir un camino que permita alcanzar un nivel de seguridad adecuado que cree las bases para un verdadero bienestar y desarrollo.

Referencias

- Arteaga, F., y Fojón, E. (2007). *El Planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".
- Bárcena Coqui, M. (2000). La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, 9-31. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n59/barcena.pdf>
- Bartolomé, M. (2021). *Serpientes y Terremotos: Apuntes sobre Seguridad y Defensa en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Bartolomé, M. (2020). Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. *URVIO*, (25), 8-23.
- Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Buzan, B. (1997) Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*. 32(1), pp. 5-28. <http://mhamchi.yolasite.com/resources/Rethinking%20Security%20after%20the%20Cold%20War.pdf>
- Colom Piella, G. (2019). La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades. Documento de opinión, *IEEE*. 24 (2019).
- Colom Piella, G. (2018). Guerras Híbridas: Cuando el contexto lo es todo. *Revista Ejército*, (927), 38-44.
- Contreras, A. (2008). *Estrategia. Las viejas y las nuevas amenazas*. Santiago de Chile: Mago Editores.
- Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, Suplemento, 20 de octubre.
- Escuela Superior de Guerra "Tte Gral Luis María Campos". (2018). Epistemología y el arte de la estrategia. La *Revista de la Escuela Superior de Guerra "Tte Gral Luis María Campos"* no. especial (sep-dic 2018).
- Freedman, L. (2019). *Estrategia. Una Historia*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Galán, C. (2018). *Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones*. Documento de trabajo, Real Instituto Elcano. 20(2018).
- Hooffman, F., G. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies. Arlington, VA. https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
- Hooffman, F., G. (2009). Hybrid Threats: Reconceptualizing The Evolving Character of Modern Conflict. *Strategic Forum*, 240, 1-8. <https://www.files.ethz.ch/isn/98862/SF240.pdf>
- Korybko, A. (2019). *Guerras Híbridas. Revoluciones de Colores y Guerra No Convencional. El Enfoque Adaptativo indirecto para el cambio de régimen*. Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.
- Liang, Q., y Xiangsui, W. (2021). *Guerra sin restricciones*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Liotta, P., y Lloyd, R. (2005). From here to there. The Strategy and Force Planning Framework. Newport: *Naval War College Press. Review, Spring 2005, vol 8, no. 52* (121-137). <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2207&context=nwc-review>
- Locatelli, O., A. (2019). La Metamorfosis de la Guerra. *Defensa*, 11(9), 69-76.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la defensa Nacional del Ecuador. "Libro Blanco"*. Quito: IGM.
- Organización de Estados Americanos. (2003), Declaración sobre seguridad en las Américas. https://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Orozco, G. (2006). El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-180. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1448932>
- Orozco, G. (2006). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20 (1), 141-162. <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-aporte-de-la-escuela-de-copenhague-los-estudios-de-seguridad>
- Ortega, A. (30 de noviembre de 2021). Todas las guerras son híbridas, pero la guerra y lo híbrido han cambiado. [Blog del Real Instituto Elcano]. <https://blog.realinstitutoelcano.org/todas-las-guerras-son-hibridas-pero-la-guerra-y-lo-hibrido-han-cambiado/>
- Palma, H. (2007). *Seguridad. Alcances y Desafíos*. Lima: CEPEI.
- Saint-Pierre, H., L. (2004). Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. En López, E.y Sain, M. F. (Comp.). *Nuevas amenazas: Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. (pp. 21-55). Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Salimena, G. (2021). Seguridad internacional, conceptos, evolución y tablero de comando para la toma de decisiones en el siglo XXI. En Colota, M., Degiorgis, P., Lascano, J. (Comp.). *Manual de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Teseo.
- Sotomayor Velásquez, A. (2007). La Seguridad Internacional: Vino viejo en botellas nuevas. *Revista de ciencia política*, 27 (2), 67-88. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300004>
- Ugarte, J., M. (2001). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. Conferencia llevada a cabo en el Congreso LASA-2001, Washington. https://www.academia.edu/11321053/Los_conceptos_de_defensa_y_seguridad_en_Am%C3%A9rica_Latina_sus_peculiaridades_respecto_de_los_vigentes_en_otras_regiones_y_las_consecuencias_pol%C3%ADticas_de_tales

