

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

14

Revista

# Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano

Volumen 14 . Número 1  
Abril 2021



*Ser más que parecer*



Departamento de  
Seguridad y Defensa

La Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano \* Volumen 14 \* Número 1, abril 2021 es una publicación con periodicidad anual sobre los temas de Seguridad, Defensa y Desarrollo. **Público:** está dirigida a un público compuesto por estudiantes de Maestría en Ciencias Sociales, académicos, investigadores y autoridades para fortalecer sus conocimientos y para la toma de decisiones. **Objetivos:** 1. Difundir el conocimiento, producto de la investigación científica, sobre temas de seguridad, defensa y desarrollo. 2. Contribuir al debate sobre los temas polémicos en el campo de la Seguridad, Defensa y Desarrollo. 3. Proponer reformas a instrumentos jurídicos. 4. Proponer reformas a organizaciones de seguridad y defensa. Las ideas y opiniones expresadas en las colaboraciones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

---

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

Cnrl. de E.M.C. Iván Vasconez Hurtado, Director de la AGE  
Cnrl. de E.M.C. Frank Landázuri Recalde, Sub-Director de la AGE

#### **Editor general**

Daniel Granda Arciniega, Ph. D.

#### **Editor académico**

Mayo. MG. Ricardo Acuña, Mtr.

#### **Editor técnico**

Ing. Santiago Salvador, Mtr.

#### **Consejo Editorial Vol. 14, Número 1, abril 2021**

Tern. Gonzalo Pullas, Ph. D. Especialista en Cirugía Vasculor por la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá-Colombia y Ph.D. en Ciencias Quirúrgicas por Zhengzhou University RP, China. INTERNO

Tern. Mauricio González, Ph. D. en Ingeniería Biomecánica y Biomimética Aplicada, Griffith University, Queensland-Australia. EXTERNO

Tern. de E. M. Henry Cruz, Ph. D. en Ingeniería de Sistemas y Servicios para la Sociedad de la Información, Ingeniero Electrónico y Telecomunicaciones. Universidad Politécnica de Madrid. INTERNO

Tern. Víctor Emilio Villavicencio Álvarez, Ph. D. en Ciencias de la Educación y Ciencias Sociales y Administrativas, Universidad de Palermo-Argentina. INTERNO

Ing. Walter Fuertes, Ph. D. en Sistemas, Informática, Networking y Telecomunicaciones, Escuela Politécnica Superior, Universidad Autónoma de Madrid-España. INTERNO

Tern. Fernando A. Alvear, Mtr. en Estrategia Militar Terrestre, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. INTERNO

Tern. Xavier Molina, Ph. D. en Programa de Ingeniería Geográfica, Ciencias de la Tierra, Universidad Politécnica de Madrid-España. INTERNO

Tern. Robert Gaona, Mtr. en Planificación y Dirección Estratégica, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. INTERNO

Daniel Granda Arciniega, Ph. D. en Filosofía, Universidad Santo Tomás, Roma-Italia. INTERNO

Lucía Hidalgo, Mtr. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. INTERNO

Lautaro Ojeda, Mtr. en Sociología, Universidad Lovaina-Bélgica. EXTERNO

Cnrl. (S.P) Gustavo Lalama, Especialista en Ciencias Políticas, Universidad Jorge Tadeo Lozano-Colombia. EXTERNO

Mayo. MG. Ricardo Acuña, Mtr. en Docencia Universitaria, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. INTERNO

#### **Evaluadores pares doble ciegos**

Tern. Víctor Villavicencio, Ph. D. en Ciencias de la Educación y Ciencias Sociales y Administrativas, Universidad de Palermo Argentina. Interno.

Mtr. Lautaro Ojeda, Licenciado en Sociología, Universidad Lovaina Bélgica. Externo.

Lucía Hidalgo, Mtr. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Interno.

Napoleón Saltos, Ph. D. en Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Alicante, España. Externo.

Tern. Fernando Conde, Mtr. en Gerencia de Seguridad y Riesgos, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Externo.

Tern. Mauricio González, Ph. D. en Ingeniería Biomecánica y Biomimética Aplicada, Griffith University, Queensland, Australia. Externo

Cnrl. Frank Landázuri, Mtr. en Seguridad y Defensa Hemisférica, Colegio Interamericano de Defensa, EE.UU. ANEPE. Interno.

Tern. César Tamayo, Ph. D. en Desarrollo Económico e Innovación, Universidad de Santiago de Compostela. Externo.

Grab. Franklin Pico, Mtr. en Gerencia de la Educación Abierta, Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Externo.

Tern. Danilo Guerrero, Mtr. en Docencia Universitaria, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. Interno.

Tern. José Moreano, Mtr. en Planificación y Dirección Estratégica, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. Externo.

Cnrl. Milton Rodríguez, Mtr. en Seguridad y Defensa Hemisférica, Colegio Interamericano de Defensa, EE.UU. ANEPE. Externo.

Tern. Ricardo Egas, Mtr. en Planificación y Dirección Estratégica, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. Externo.

Cnrl. Alexander Levoyer, Mtr. en Planificación y Dirección Estratégica, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. Externo.

Grab. Francisco Armendáriz, Mtr. en Seguridad y Defensa, Colegio Interamericano de Defensa (CID). Externo.

Tern. de E. M. Henry Cruz, Ph. D. en Ingeniería de Sistemas y Servicios para la Sociedad de la Información, Ingeniero Electrónico y Telecomunicaciones. Universidad Politécnica de Madrid. Interno.

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

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

#### **Diagramación y corrección ortotipográfica**

Lcdo. Xavier Chinga Mármol

#### **Impresión**

Editorial Universitaria de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE



Revista

# Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano

Volumen 14 . Número 1 . Abril 2021

ISSN Impreso: 2600-5689

ISSN electrónico: 2600-5697

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



La revista utiliza el sistema antiplagio académico (como parte de la adopción de Códigos de Ética). Se recomendó a los autores reconocer a los ayudantes de investigación, en caso de existir.

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



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



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



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

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

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

Entidad editora e impresión:



## Índice

Prólogo.....	6
Presentación.....	7
<b>Primera parte: Estudio teórico-analítico del Estado y las amenazas a la seguridad.....</b>	<b>8</b>
<i>Daniel Granda Arciniega, Ph. D.</i>	
Tomas Hobbes y la teoría contractualista del Estado.....	8
<i>Grae. (S. P.) Paco Moncayo Gallegos</i>	
El derecho humanitario y la obediencia debida.....	23
<i>Crnl. de E. M. C. Gabriel Zárate</i>	
Las nuevas amenazas a la seguridad en el contexto latinoamericano.....	35
<i>Mayo. Diego René Naranjo</i>	
El material antiaéreo en el contexto del empleo contra las nuevas amenazas en Ecuador.....	43
<i>Mayo. M. G. Ricardo Acuña</i>	
El tráfico ilegal de armas como una amenaza a la seguridad integral del Estado.....	56
<b>La pandemia como una amenaza a la vida y a la seguridad del Estado.....</b>	<b>67</b>
<i>Ph. D. Mariano Bartolomé y Crnl. André Monteiro</i>	
El ciberespacio durante y después de la pandemia Covid-19.....	67
<i>Crnl. de E. M. C. Carlos Cano</i>	
Modelo de planificación para actuar ante la pandemia.....	77
<i>Grab. Ronier Ramírez Sandoya (+)</i>	
Coordinación y complementariedad entre instituciones del Estado: Un desafío en el marco de los nuevos entornos de la seguridad integral.....	87
<b>Segunda parte: El Ejército Ecuatoriano, una adaptación al presente y su proyección al 2033.....</b>	<b>101</b>
<i>Mayo. de I. Pedro José Guerrón Gutiérrez y Mayo. de I.M. Luis Alexander Jaramillo</i>	
Los procesos de transformación de los ejércitos en América Latina.....	101
<i>Grab. Fabián Fúel Revelo</i>	
El entrenamiento como componente para un proceso de transformación institucional.....	112
<i>Tern. de E. M. Manuel Querembás</i>	
Prospectiva de la educación militar en línea al 2033.....	125

*Tern. Juan Carlos Fuertes*

Una propuesta imprescindible para la seguridad y defensa del Ecuador.....137

*Mayo. I. Fernando Viteri*

La transformación institucional,.. Un camino por recorrer.....148

**Tercera parte: Aporte internacional sobre la transformación del Ejército.....157**

*Crnl. Nicolas Bomont*

Les enjeux nouvelles menaces globales pour l'armee de Terre Française.....157

*Crnl. RA Luis Eduardo Sánchez Aldana*

Estrategia de transformación y modernización del Ejército de Colombia.....167

## Prólogo

La profesión militar, carrera de vocación, carrera de servicio, carrera que requiere de un constante entrenamiento en los quehaceres militares y de un continuo perfeccionamiento para estar a la altura de la imagen nacional y regional que tiene este Ejército de los ecuatorianos para los ecuatorianos.

La situación actual que vivimos como sociedad y la era del conocimiento por la cual atravesamos, han motivado para que las personas, organizaciones e instituciones busquen formas de adaptarse o se transformen para enfrentar estos nuevos escenarios, con el desafío de que los mismos seguirán cambiando; por tales motivos, debemos estar más comprometidos, más conectados, más capacitados física, mental y emocionalmente.

En este contexto la Academia de Guerra del Ejército establece su régimen académico en base a los objetivos institucionales, participando en forma activa en el desarrollo de la investigación científica y doctrinaria a través de los procesos académico-militar, creando una dinámica constante relacionada al mundo actual que demanda del trabajo activo del personal docente, quienes con su formación, valor y vocación de servicio asumen el gran reto de perfeccionar el conocimiento de los oficiales de la Fuerza Terrestre.

Durante este año, los desafíos académicos han requerido una gran dosis de esfuerzo, adaptación, iniciativa y competencia profesional para superar el problema de la pandemia y la adaptación a una educación por medios virtuales que no estaba planificada. Para esto se han requerido varios instrumentos como la investigación, la generación de conocimiento, la experimentación, el manejo de plataformas virtuales y otros métodos para plasmar y transmitir criterios, ideas, experiencias, resultados de estudios... entre otras situaciones; uno de estos instrumentos, es la materialización de lo antes mencionado en una revista, en esta ocasión “La Revista Academia de Guerra”.

El principal papel de una revista es comunicar o transmitir información de valor en una forma eficiente y periódica, situación que se ha conseguido en este instituto desde hace 41 años; sin embargo, es desde el año 2014 que se ha dado una continuidad regular a la edición de la misma, siempre con artículos de calidad, con contenidos solidamente fundamentados, con una interdisciplinariedad en el campo de la defensa y seguridad, que marcan y plasman hechos y tendencias de la época o del momento; este vehículo de comunicación, que en su edición número 14 podemos encontrarlo en forma física y en versión digital en el portal journal de la UFA-ESPE.

Esta tarea meritoria ha demandado un gran esfuerzo de quienes han estado al frente de esta labor, felicitando y agradeciendo a cada uno de los que fueron partícipes de la misma; os invito a analizarla, utilizarla, difundirla y realizar la retroalimentación respectiva a fin de mantener y superar el nivel alcanzado, siempre en beneficio del Instituto y por ende de nuestro Ejército.

Finalmente quiero rendir un homenaje póstumo a mi Grab (+) Ronier Bladimir Ramírez Sandoya, Ex Comandante de la I.D.E “Shyris”, quien colaboró con un artículo para la presente edición y se mantuvo en contacto hasta los últimos días con el Consejo Editorial de esta revista; lamentablemente fue contagiado por la COVID 19 y su organismo no pudo superar esta afección; paz en su tumba y que Dios lo tenga en su gloria.



*“El conocimiento tiene que ser mejorado, desafiado e incrementado constantemente o se desvanece”  
-Peter Drucker*

**Iván Vásconez Hurtado**  
Crnl. de E. M. C.

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

## Presentación

La crisis del socialismo real con la caída de la Unión Soviética a finales del siglo XX y la aparición de nuevas fuerzas con capacidad de atentar en contra del nuevo orden mundial, dominado por la potencia triunfadora de la guerra fría, a inicios del siglo XXI, crearon la necesidad de repensar los conceptos de seguridad y defensa en Estados Unidos y a nivel global. En esta nueva situación, el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, por parte de fuerzas no provenientes de un ejército convencional propio de un Estado, representó un quiebre en las concepciones de planificación y operación tradicionales de seguridad y defensa de las fuerzas armadas de este país, preparadas para un enfrentamiento convencional entre ejércitos de Estados constituidos. A este hecho hay que añadir, la presencia cada vez más poderosa del narcotráfico y sus secuelas como el crimen internacional organizado, el cibercrimen, convertidas en “nuevas amenazas híbridas” a la seguridad y defensa de los Estados. Por otra parte, el avance tecnológico que requiere ser incorporado en la planificación y operaciones militares. Por tanto, es la nueva realidad global con nuevas fuerzas y amenazas a la seguridad y defensa y el desarrollo de nuevas tecnologías lo que motiva que los ejércitos se modernicen, se adapten a las nuevas amenazas para cumplir eficientemente con su misión de defender la soberanía y la integridad territorial.

En América Latina, varios Ejércitos de la región se encuentran en pleno proceso de transformación institucional. El Ejército ecuatoriano, a partir de los acontecimientos producidos en la frontera norte, ha iniciado el 2019 un proceso de adaptación a las nuevas amenazas, con varias líneas de desarrollo con miras al 2033.

La Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano dedica este número 14, (abril 2021) al tema: El Estado y el Ejército de frente a las nuevas amenazas a la seguridad:

Iniciamos con una primera parte teórica y analítica con el artículo del doctor Daniel Granda Arciniega sobre “Tomas Hobbes y la teoría contractualista del Estado”. Le sigue un artículo de análisis jurídico del General Paco Moncayo sobre “El derecho humanitario y la obediencia debida”. Un artículo del coronel Gabriel Zárate sobre “Las nuevas amenazas a la seguridad en el contexto latinoamericano”. Continuamos con un trabajo del Mayor Diego Naranjo sobre “La capacidad antiaérea del Ejército frente a las nuevas amenazas en Ecuador”. Y un artículo del Mayor Ricardo Acuña sobre “Tráfico ilegal de armas como una amenaza a la seguridad integral”.

En esta primera parte del análisis teórico sobre el Estado, el Derecho y las amenazas se presentan tres estudios sobre la pandemia como amenaza a la vida y a la seguridad del Estado: Un artículo de colaboración internacional, del doctor Bartolomé Mariano y del coronel André Gustavo Monteiro, profesores del Colegio Interamericano de Defensa, de Washington, sobre “El ciberespacio, durante y después de la pandemia COVID19”, donde se analiza la cibercriminalidad, el ciberterrorismo y el ciber-espionaje, como ciber-amenazas, incrementadas en tiempos de COVID19. El artículo del coronel Carlos Cano sobre “Diseño de operaciones de apoyo a las Fuerzas Armadas en el estado de emergencia ante la calamidad pública (pandemia COVID 19)”. Y el artículo del General Ronier Ramírez, sobre “Coordinación y complementariedad entre instituciones del Estado: Un desafío en el marco de los nuevos entornos de la seguridad integral”. Ante el lamentable fallecimiento del General Ramírez, queremos expresar nuestra condolencia a su familia y al Ejército por tan irreparable pérdida de un distinguido colaborador de nuestra Revista. Paz en su tumba.

La segunda parte sobre la respuesta del Ejército a las nuevas amenazas se inicia con una visión general presentada por los mayores Pedro Guerrón y Luis Jaramillo sobre “Los procesos de transformación de los ejércitos en América Latina”. Continúa con el artículo del General Fabián Fuel sobre “El entrenamiento como componente para un proceso de transformación institucional”. Un artículo del Teniente Coronel Manuel Querembás sobre “Prospectiva de la educación militar en línea al 2033”. El Teniente Coronel Juan Carlos Fuertes presenta “Una propuesta imprescindible para la seguridad y defensa del Ecuador”. Le sigue una posición crítica del Mayor Fernando Viteri sobre “Transformación institucional: El camino por recorrer”.

Concluimos con una tercera parte, con aportes internacionales al proceso de transformación del ejército: Un artículo del coronel Bomont Nicolas, sobre “La transformación del Ejército francés”. Y un artículo del coronel Sánchez Luis Eduardo sobre “Estrategia de transformación y modernización del Ejército de Colombia”.

Agradecemos a todos los autores por su aporte científico al debate sobre cada uno de los temas tratados. Igualmente, agradecemos a los lectores pares doble ciego, por su participación para salvaguardar la calidad de los artículos. Agradecemos también a la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) por su colaboración. Agradezco al coronel Iván Vásquez Hurtado, Director de la Academia de Guerra del Ejército por su decidido apoyo para la publicación de la Revista; al Mayor Ricardo Acuña y al Ingeniero Santiago Salvador, por su coordinación y trabajo técnico.

**Daniel Granda Arciniega, Ph. D.**

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



## Primera parte: Estudio teórico-analítico del Estado y las amenazas a la seguridad

### TOMAS HOBBS Y LA TEORÍA CONTRACTUALISTA DEL ESTADO

Ph. D. Daniel Granda Arciniega <sup>1</sup>

#### Resumen

En este trabajo se presenta la concepción materialista de Hobbes y sus consecuencias en la conducta racional del hombre. Se analiza la hipotética situación del hombre en el estado de naturaleza, como un estado de guerra. También se revisa el contrato social como una necesidad racional del hombre para construir el poder artificial y con el cual se auto obliga a la obediencia. Por último, se estudiarán las atribuciones del Estado absoluto para lograr imponer la paz y la seguridad entre los hombres.

**Palabras clave:** Estado de naturaleza, contrato, Estado, poder absoluto, guerra, paz, seguridad.

#### Abstract

In this work we present Hobbes's materialist conception and its consequences in the rational behavior of man. We analyze the hypothetical situation of man in the state of nature, as a state of war. We review the social contract as a rational necessity of man to build artificial power and with which he obliges himself to obedience. Finally, we analyze the powers of the absolute State to achieve the imposition of peace and security among men.

**Keywords:** State of nature, contract, State, absolute power, war, peace, security.

---

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

## Introducción

En este trabajo se estudiará el pensamiento político de Tomas Hobbes como una continuación de un trabajo publicado anteriormente. Este autor inglés del siglo XVII, por los temas que desarrolló, las grandes rupturas que planteó, por su novedosa concepción del hombre, por la teoría de la representación política que surge del contrato social, por la forma de tratar la necesaria paz de frente a la guerra y por su creación del Leviatán como símbolo del Estado absoluto, se ha convertido en un referente de la ciencia política y de la práctica política de muchos líderes en varios países del mundo. Los debates e interpretaciones de su pensamiento han sido muy fuertes, diversos y múltiples durante la larga vida del autor y en los siglos venideros.

Entrar en este debate resulta muy interesante desde la óptica de un profesor de ciencia política que por muchos años ha estudiado y ha compartido con varias generaciones la visión analítica y crítica del pensamiento de Hobbes. También es pertinente analizarlo desde la visión y experiencia política latinoamericana, donde el autor inglés ha sido un referente más citado y practicado que estudiado. Muchos experimentos políticos en América Latina, como el modelo hiperpresidencialista, han tenido y tienen a Hobbes como su inspiración teórico-política. Por esta razón, un estudio como el que se presenta ahora resulta ineludible para los académicos, los interesados en el Estado, los estrategas y los políticos para que comprendan la real dimensión de las responsabilidades del Estado dentro de un sistema democrático y no autoritario, menos aún totalitario. Esto resulta necesario para comprender las amenazas a la democracia que pueden provenir tanto de actitudes anárquicas, como consecuencia de la ausencia o debilitamiento de la institucionalidad estatal, como de amenazas derivadas de concepciones y prácticas autoritarias y totalitarias.

En el primer capítulo se descubrirá el proyecto científico y político de la modernidad, planteado por Hobbes. En el segundo se desarrolla la concepción filosófica de Hobbes sobre el hombre en estado de naturaleza. En el tercero se analizarán las características de la teoría del contrato social resaltando la representación política. Por último, en el cuarto se revisarán las características del Leviatán como el nuevo Estado moderno, con sus diversas formas de gobierno.

### I. La concepción materialista de Hobbes

#### 1. El proyecto científico y político de Hobbes

En un trabajo anterior sobre Hobbes se presentó su concepción materialista y la “ruptura epistemológica”. En este artículo, que es su continuación, se retoman algunos aspectos de la ruptura epistemológica, necesarios para comprender la ruptura política de Hobbes. (Granda, 2008). Sobre si las consideraciones materialistas y consideraciones psicológicas del hombre de Hobbes son necesarias para su teoría política se han pronunciado de distintas maneras sus estudiosos. Para

el desarrollo del presente artículo se considera que la mejor forma de comprender el pensamiento de Hobbes es teniendo una visión integral del mismo.

El gran descubrimiento de Hobbes es la materia, que es lo que existe, como extensión corpórea en movimiento continuo, no como un accidente esporádico, sino como una característica fundamental, continua y permanente. La existencia de Dios, según Hobbes, se la puede encontrar como la última razón de ser de todos los movimientos. Con esto, Hobbes cree salvarse de la acusación de ateísmo.

Hobbes concluye los cinco primeros capítulos del Leviatán definiendo el proyecto científico y político de la humanidad:

Para concluir, la luz de las mentes humanas está en las palabras claras, pero venteadas primero mediante definiciones exactas y depuradas de ambigüedad. La razón es la senda; el incremento de ciencia, el camino. Y el beneficio de la humanidad, el fin. Al contrario, las metáforas y las palabras ambiguas y sin sentido son como *ignes fatui*; y razonar sobre ellas es vagar entre innumerables absurdos. Y su fin es el litigio, la sedición o el desdén. (Hobbes, 1980, 155).

Este es el proyecto de la modernidad, compuesto por: primero, un fin que es la felicidad de la humanidad.

Segundo, la razón, que es la que marca el paso, la que guía, la que dirige y define qué hacer.

Tercero, la ciencia, que es el camino, por el cual debe la humanidad transitar, necesariamente.

Y cuarto, la luz de la mente humana, que debe expresarse en las palabras claras. Su incumplimiento significa la desorientación, es decir, la desviación del camino siguiendo fuegos fatuos (*ignes fatui*), supersticiones sin explicación racional que conducen al conflicto, a la sedición, al fracaso, al atraso y al sufrimiento. Según Leo Strauss (1970) “ha llegado el momento de estudiar a Hobbes como el fundador de la modernidad y de tomarle en serio. La filosofía moderna surge en expresa oposición a la filosofía clásica” (pág. 233).

#### 2. Del movimiento de la materia al movimiento de las pasiones por el poder

El planteamiento materialista con respecto al objeto, Hobbes lo aplica al comportamiento del ser humano. Concibe las pasiones, en sus distintas manifestaciones, como resultado de los movimientos voluntarios dentro del cuerpo, motivados por estímulos externos. De aquí nace el deseo, el amor, la aversión y el odio, que son movimientos, uno de acercamiento y otro de retirada. “Sea cual sea el objeto del apetito o deseo de cualquier hombre, esto es lo que él, por su parte, llama bueno, y al objeto de su odio y aversión, malo; y al de su desprecio, vil e inconsiderable” (Hobbes, 1980, pág. 159).

La vida del ser humano consistirá en obtener lo que le agrada y le causa placer y en evitar lo que le desagrada y le causa dolor.

El continuado éxito en obtener esas cosas que un hombre desea de vez en cuando, es decir, el continuado prosperar, es lo que los hombres llaman *felicidad*; me refiero a la felicidad de esta vida, pues no hay tal cosa como perpetua tranquilidad de mente, mientras aquí vivimos, porque la vida misma no es sino movimiento, y jamás podrá ser sin deseo, ni sin temor, como no podrá ser sin sensación. (Hobbes, 1980, págs. 167-168).

Con esto, Hobbes ha determinado los objetivos pasionales del hombre en constante movimiento, el deseo de felicidad, que no es otra cosa que la satisfacción de esos deseos pasionales, y ha aclarado que se trata de la felicidad terrenal, separándose de cualquier concepción religiosa, que lo ubicaría fuera de la historia.

La consecución de la felicidad dependerá de las virtudes de los hombres, que según Hobbes son de dos clases: naturales y adquiridas. Por naturales, Hobbes entiende las capacidades del hombre, producto del uso y de la experiencia, con lo cual se separa una vez más de la concepción cartesiana de ideas innatas. “*Este talento natural*, consiste principalmente en dos cosas: rapidez de imaginación (esto es, veloz sucesión de los pensamientos) y firme dirección hacia un fin determinado”. (Hobbes, 1980, pág. 173).

La diferencia que se puede establecer en cuanto al talento natural proviene de la intensidad de las pasiones, con lo cual Hobbes se mantiene en la concepción del movimiento continuo de la materia, y evita concepciones de desigualdad natural de los hombres. Por virtudes adquiridas, Hobbes entiende las capacidades del hombre, adquiridas por medio de la educación: “En cuanto al talento adquirido (me refiero al adquirido por el método y la instrucción) no es otro que la razón, que se funda en el recto uso del lenguaje y produce las ciencias”. (Hobbes, 1980, pág. 176).

De esto se concluye que el hombre es un ser de pasiones, influenciadas por sus circunstancias y su educación.

Las pasiones que fundamentalmente causan las diferencias de talento son principalmente el mayor o menor deseo de poder, de riqueza, de conocimiento y de honor. Todas las cuales pueden reducirse a la primera, que es el deseo de poder. Pues, las riquezas, el conocimiento y el honor no son sino varias clases de poder. (Hobbes, 1980, pág. 177).

El deseo de poder es el resultado de la intensidad de la pasión que cada hombre experimenta en su vida de acuerdo con sus propias circunstancias y, por lo tanto, es diferente en cada uno de los seres humanos. Sin embargo, la pasión, producto de los deseos, requiere de la razón para dirigir y marcar el paso de la pasión y evitar que caiga en la “disipación y distracción”, incluso en la *locura* como pasión excesiva (en italiano loco se dice, *pazzi*, que viene de pasión).

## II. El estado de la naturaleza

### 1. La felicidad, el poder y la guerra

Luego de explicar las características del ser humano como sujeto material en movimiento con pasiones y con capacidad racional, Hobbes en el capítulo X del *Leviatán* plantea su concepción del poder: “El poder de un hombre (considerado universalmente) viene determinado por sus medios actuales para obtener algún bien futuro aparente. Y es original o instrumental”. (Hobbes, 1980, pág. 189). En esta concepción del poder, Hobbes expresa su posición realista y pragmática. Realista, porque se trata de ver los medios reales que dispone el hombre aquí y ahora, sin ninguna especulación o imaginación. Pragmática y utilitaria, porque se trata de obtener algo concreto y visible, que antes no tenía y que, en un futuro inmediato obtendrá.

El uso del poder, por tanto, hace que las cosas cambien en beneficio de quien tiene el poder. Estos medios son: físicos-militares, económicos y mentales, que al utilizarlos producen “efectos deseados”. A esta concepción del poder, Bobbio (1994), la considera como una teoría sustancialista, a diferencia de la teoría subjetivista y relacional (pág. 103).

El poder, según Hobbes, puede ser natural e instrumental:

El poder natural es la eminencia de las facultades corporales o mentales, como extraordinaria fuerza, belleza, prudencia, artes, elocuencia, liberalidad, nobleza. Son instrumentales los poderes que, adquiridos por los anteriores o por la fortuna, constituyen medios e instrumentos para adquirir más, como riqueza, reputación, amigos y el secreto obrar de Dios que los hombres llaman buena suerte. (Hobbes, 1980, pág. 189).

En esta diferencia de poder, Hobbes reconoce objetivamente la situación fisiológica de los distintos hombres que determina su poder natural. Sin embargo, con el poder instrumental, Hobbes pone como más importante la capacidad y voluntad de los hombres para usar y aumentar su poder, lo que está concentrado en el término *fortuna* (no es la suerte), que la pone en otro nivel y fuera de la historia. Desde este punto de vista, Hobbes, prepara sus planteamientos futuros y dice:

El mayor de los poderes humanos es el compuesto con los poderes de la mayoría de los hombres unificados por el consentimiento de una persona, natural o civil, de cuya voluntad depende el uso de todos esos poderes, tal como acontece con el poder de la República (Hobbes, 1980, pág. 189).

El poder se incrementa con la unidad de varios hombres, organizados y bajo la dirección de uno de ellos.

Los hombres tienden a la unidad, organización y al liderazgo por la necesidad que tienen de protección. Para lo cual utilizan instrumentos de guerra, cada vez más sofisticados con la ciencia y la tecnología, que contribuyen a la defensa, protección y la victoria. El poder de un hombre o de una organización está

determinada no tanto por lo que ellos piensan sobre sí mismos, sino por el poder que los otros les reconocen.

Hobbes lo plantea como un hecho cultural, como una *manera* de los hombres, “vivir en común dentro de la paz y la unidad”.

A este fin se ha de considerar que la felicidad de esta vida no consiste en el reposo de una mente satisfecha, porque no hay ese *finis ultimus* (meta suprema) ni *summum bonum* (sumo bien).

La felicidad es un continuo progreso del deseo desde un objeto a otro, donde la obtención del anterior no es sino camino hacia el siguiente. La causa de ello está en que el objeto del deseo humano no es sólo disfrutar una vez y por un sólo instante, sino asegurar para siempre el camino de su deseo futuro (Hobbes, 1980, pág. 199).

Esta concepción de la felicidad del hombre se inscribe en la concepción de Hobbes (1980) sobre el ser humano en movimiento continuo, y en la existencia de la materia en movimiento y no en reposo. La felicidad es la satisfacción de necesidades en permanente variación, es decir, la felicidad es muy dinámica, siempre hacia algo más. “Por eso mismo sitúo en primer lugar, como inclinación general de toda la humanidad, un deseo perpetuo e insaciable de poder, que sólo cesa con la muerte” (pág. 199). Hobbes ha vinculado la felicidad con el poder como medio para obtener lo que uno necesita y una necesidad en permanente cambio.

Este deseo pasional y racional de felicidad, con el uso del poder, es el origen de la guerra de uno contra otro. “La competición por riquezas, honor, mando u otro poder inclina a la lucha, la enemistad y la guerra. Porque el camino de cada competidor para lograr su deseo es matar, someter, suplantar o repeler al otro”. (Hobbes, 1980, pág. 200) El origen de la guerra, según Hobbes, está en las pasiones y en la razón del ser humano que busca satisfacer de mejor forma sus necesidades en permanente mutación, con el propósito de alcanzar momentos de felicidad.

El hombre que ha obtenido la satisfacción de algunos deseos trata también de mantener dicha situación y, por lo tanto, busca que esa paz y tranquilidad sea garantizada de la mejor forma. “El deseo de tranquilidad y de deleite sensual dispone a los hombres a la obediencia de un poder común. Porque tales deseos llevan a un hombre a abandonar la protección que podría esperarse de su propio esfuerzo y trabajo. El miedo a la muerte y a lesiones dispone del mismo modo, y por la misma razón” (Hobbes, 1980, pág. 200).

Con este procedimiento, el poder de una persona, reconocido por los demás y resultado de su propia voluntad, es consecuencia de los propios deseos de protección, seguridad y preservación, y no de la presencia de alguna fuerza extra-histórica.

Esta auto obligación para obedecer es la novedad de la modernidad, y consecuencia de la búsqueda de protección, de seguridad, de la producción del arte, de reconocimiento, del miedo a la opresión, el

desconocimiento de las causas de muchos problemas, de la incertidumbre frente al futuro, del hombre libre y abandonado a su individualidad. Este es el origen del poder que con legitimidad es ejercido por la autoridad moderna, lejos del poder paternal y del poder despótico. Por las mismas razones, el hombre busca protección en la religión.

“El miedo y la ignorancia inclina a creer en poderes invisibles, en criaturas producto de su propia fantasía, que son sus dioses. Y este miedo a las cosas invisibles es la semilla natural de aquello que cada uno llama en sí mismo religión” (Hobbes, 1980, 2017).

El individualismo de Hobbes, efectivamente, es la continuación del protestantismo luterano, de concebir al individuo como el responsable de su salvación, de su historia, y de encontrarse solo frente a Dios, solo de frente a la historia. (Weber, 1977). Rawls plantea que todo el sistema conceptual de Hobbes, compuesto por el estado de naturaleza, el contrato y el soberano, puede explicarse sin recurrir a ningún supuesto teológico; con respecto a prescindir de la explicación materialista, es más complicado. (Rawls, 2009, pág. 59). En general, Rawls cree que Hobbes construyó un “sistema moral laico”.

## 2. La condición del hombre en el estado de naturaleza

El capítulo XIII del Leviatán inicia con la defensa de la igualdad de los hombres, de tal manera que nadie puede reclamar para sí privilegio alguno con base en su naturaleza humana, ya que todos están en condiciones de hacer todo aquello que es propio de los seres humanos. “La naturaleza ha hecho a los hombres iguales en sus facultades corporales y mentales”. (Hobbes, 1980, pág. 222). De la condición natural de igualdad de los hombres surge la igualdad de poder alcanzar objetivos. Ahora bien, los objetivos que los hombres se plantean la mayoría de veces son los mismos para todos los hombres.

De esta igualdad de capacidades surge la igualdad en la esperanza de alcanzar nuestros fines. Por lo tanto, si dos hombres cualesquiera desean la misma cosa, que, sin embargo no pueden ambos gozar, devienen enemigos; y en su camino hacia su fin (que es principalmente su propia conservación, y a veces sólo su delectación) se esfuerzan mutuamente en destruirse o subyugarse. (Hobbes, 1980, 223).

He aquí el origen natural del conflicto, de la inseguridad y la desconfianza entre los hombres, según Hobbes. El hombre se convierte en un peligro para otro hombre.

No hay para el hombre más forma razonable de guardarse de esta inseguridad mutua que la anticipación; esto es, dominar por la fuerza o astucia, a tantos hombres como pueda hasta el punto de no ver otro poder lo bastante grande como para ponerle en peligro. (Hobbes, 1980, pág. 223).

Obviamente, en esta situación de peligro, inseguridad y desconfianza, para los hombres no es nada

agradable estar juntos. “Así, pues, encontramos tres causas principales de riña en la naturaleza del hombre. Primero, competición; segundo, inseguridad; tercero, gloria.” (Hobbes, 1980, pág. 224).

Este es el origen natural de la violencia, de la búsqueda de seguridad, y del reconocimiento. “Es por ello manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que les obligue a todos al respeto, están en aquella condición que se llama guerra; y una guerra como de todo hombre contra todo hombre” (Hobbes, 1980, pág. 224). La guerra, según Hobbes, es parte de la condición natural del hombre, sea que se dé de forma natural, o como una actitud y voluntad para la batalla. La consecuencia es la ausencia de un trabajo productivo, fijo, de relaciones sociales estables que permitan el desarrollo científico y artístico, donde el hombre queda reducido a “una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta” (pág. 225). El planteamiento de Hobbes proviene de una reflexión lógica, no histórica. Sin embargo, para fortalecer su tesis acude a la historia y dice:

Puede quizá pensarse que jamás hubo tal tiempo ni tal situación de guerra; y yo creo que nunca fue generalmente así, en todo el mundo. Pero hay muchos lugares donde viven así hoy. Pues las gentes salvajes de muchos lugares de América, con la excepción del gobierno de pequeñas familias, cuya concordia depende de la cordial lujuria, no tienen gobierno alguno; y viven hoy en día de la brutal manera que antes he dicho (Hobbes, 1980, pág. 226).

3. En el estado de naturaleza del hombre no existe la justicia o injusticia. “Las nociones de bien y mal, justicia e injusticia, no tienen allí lugar. Donde no hay poder común, no hay ley. Donde no hay ley, no hay injusticia. La fuerza y fraude son en la guerra las dos virtudes cardinales” (Hobbes, 1980, págs. 226-227).

4. En el estado de naturaleza no existe la propiedad, por tanto, el hombre vive de aquello que puede tomar y consumir. “Es consecuencia también con la misma condición que no hay propiedad, ni dominio, ni distinción entre mío y tuyo; sino sólo aquello que todo el hombre pueda tomar y por tanto tiempo como pueda conservarlo” (Hobbes, 1980, pág. 227).

5. En el estado de naturaleza existe la libertad de cada hombre para usar su poder y hacer lo que crea conveniente. “Por libertad se entiende la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que a menudo pueden arrebatar a un hombre parte de su poder para hacer lo que le plazca”. (Hobbes, 1980, pág. 228). Aquí se puede añadir lo planteado por Hobbes con respecto al lenguaje y la razón, es decir, la libertad del uso del lenguaje como mecanismo para transformar los pensamientos en secuencias de palabras y decir lo que se cree conveniente decir.

El estado de naturaleza es una situación lamentable, desagradable y de infelicidad para el hombre en la cual no puede tener ni seguridad ni protección para garantizar un desarrollo personal y social. La principal causa de

esta situación, según Hobbes, es la ausencia de una autoridad común, que con el poder necesario imponga orden y facilite el desarrollo individual y social. Estas características egoístas e individualistas del hombre en el estado de naturaleza son las que Hobbes quiere visibilizar. Pero hay muchos pasajes en los cuales Hobbes cree que el hombre es capaz de amar y de ser benevolente con los otros hombres.

Con la descripción del estado de naturaleza, Hobbes inicia la construcción del “modelo iusnaturalista”, compuesto por una dicotomía: estado de naturaleza no político y antipolítico, de libertad e igualdad; y el estado civil, como estado político, artificial, producto de la cultura y como antítesis del estado de naturaleza; el contrato es el medio y principio legitimador del poder político (Bobbio, 1995, pág. 15).

Las características del hombre en el estado de naturaleza de Hobbes, según Macpherson (1970), son una hipótesis, no un hecho histórico. Hobbes presenta al hombre en estado de naturaleza para convencer de la necesidad de salir de él por el pacto social y construir el estado soberano. Para obtener un estado soberano los hombres debían actuar como si hubieran salido mediante un pacto del estado de naturaleza (pág. 27).

En el estado de naturaleza el individuo, según Hobbes, no escapa al movimiento mecanicista que lo lleva a actuar de una determinada manera. En el salto que el individuo da del estado asocial del estado de naturaleza para realizar el contrato y crear al soberano, Hobbes deja el individualismo, y, movido por un voluntarismo individual, pasa a una dimensión social del individuo (De Camusso y Schnaith, 1973).

### **III. La necesidad del contrato**

#### **1. La búsqueda de paz y el contrato**

Hobbes ha descrito la situación de infelicidad, de inseguridad, desprotección y atraso del hombre en el estado de naturaleza con mucha lógica y coherencia. Del capítulo XIV al XVI del Leviatán se plantean los mecanismos para que el hombre salga de la condición del estado de naturaleza. Dichos mecanismos surgen de las propias condiciones de naturaleza del hombre, es decir, de sus pasiones y de su capacidad de razonar. Hobbes plantea que el hombre en estado de naturaleza, de todas maneras, tiene diecinueve leyes de naturaleza que respetar, de las cuales, cuatro parecen las más importantes: la búsqueda de la paz, el contrato, la propiedad y la solución de conflictos por parte de un tercero en calidad de juez. Hay que dejar claro que estas son leyes de la naturaleza del hombre pasional y racional, y no leyes de Dios, con lo cual se marca una ruptura con el pensamiento tradicional.

1. Dado que Hobbes encuentra en el estado de naturaleza del hombre, la guerra como su característica fundamental, también plantea que la búsqueda de la paz es la primera y fundamental ley natural del hombre. “Y es por consiguiente un precepto o regla general de la

razón, que todo hombre debiera esforzarse por la paz, en la medida que espere obtenerla, y que cuando no puede obtenerla, puede entonces buscar y usar toda la ayuda y las ventajas de la guerra” (Hobbes, 1980, págs. 228-229).

Hobbes, confía en la razón del hombre en cuanto capacidad para calcular, para medir, para organizar sus pensamientos y para comprender los pensamientos de otros.

La razón es el instrumento de medición del hombre, por tanto, puede darse una mala medición y entonces tenemos el error, el absurdo; y si tenemos la recta razón, tenemos la verdad. “La razón, no es sino cálculo (esto es, adición y sustracción)” (Hobbes, 1980, pág. 149). Con estas facultades dadas a la razón, Hobbes ha transitado del materialismo mecanicista al nominalismo y al racionalismo.

2. El esfuerzo por la paz es un acto de la pasión natural y sobre todo de la razón que, a partir de estar en relaciones conflictivas con los demás o conocido como estado de sociabilidad conflictiva, busca con los otros un acuerdo. La búsqueda del acuerdo y el acuerdo mismo es un acto racional. La segunda ley de naturaleza es:

...que un hombre esté dispuesto, cuando otros también lo están tanto como él, a renunciar a su derecho a toda cosa en pro de la paz y defensa propia que considere necesaria, y se contente con tanta libertad contra otros hombres como consentiría a otros hombres contra él mismo. Pues, en tanto todo hombre mantenga su derecho a hacer toda cosa que quiera, todos los hombres estarán en condiciones de guerra (Hobbes, 1980, pág. 229).

Los motivos por los cuales el hombre llega a este acto racional de renunciar al posible uso de la fuerza propia es el temor a la muerte y el deseo natural de felicidad, seguridad y protección. La renuncia se realiza, obviamente, a condición de que los otros también lo hagan.

Un derecho es abandonado ya sea por simple renuncia a él o por transferencia a otro. Por simple *renuncia*, cuando no le importa en quien recaiga el consiguiente beneficio. Por *transferencia*, cuando su intención es que el consiguiente beneficio recaiga en alguna persona o personas determinadas. Y de un hombre que en alguna de estas maneras haya abandonado o entregado su derecho se dice entonces que está *obligado o sujeto* a no impedir a aquellos a los que se concede o abandona dicho derecho que se beneficien de él, y que debiera y es su *deber* no dejar sin valor este acto voluntario, y que tal impedimento es *injusticia y perjuicio*, por ser *sine iure*, por haber sido el derecho anteriormente renunciado, o transferido (Hobbes, 1980, pág. 230).

Aquí se encuentra el origen de la auto obligación del hombre a obedecer. La obediencia no es el resultado de la imposición de alguna fuerza extra-histórica, sino que surge del propio acto voluntario del hombre, que renuncia para obtener como beneficio la paz, la

seguridad y la protección. “La transferencia mutua de un derecho es lo que los hombres llaman *contrato*” (Hobbes, 1980, 231).

El contrato, por tanto, es un acuerdo racional de voluntades que se realiza entre hombres capaces, libres e iguales y que están obligados a cumplirlo. Su incumplimiento significa un acto de injusticia, el retorno al estado de naturaleza, es decir, a la guerra. El contrato, en la medida que es, renuncia a usar el poder, y el poder es el medio de que se dispone, es también la renuncia de los medios del poder que se entrega al beneficiario del contrato el uso de todos los medios. “Y se entiende que aquellos que dan a un hombre el derecho de gobernar en soberanía le dan el derecho de recaudar dinero para mantener soldados, y el de designar magistrados para la administración de justicia” (Hobbes, 1980, pág. 235).

3. Con el contrato comienza la propiedad. Hobbes plantea una propiedad común, determinada por las cosas indivisibles y que pueden ser disfrutadas en común y sin reserva, respetando el principio de equidad. La propiedad privada es el resultado del trabajo de cada hombre. “Entonces la ley de naturaleza que prescribe equidad requiere que el derecho entero o (alternativamente) la primera posesión, sea determinada por suerte, pues la distribución igual es la ley de naturaleza” (Hobbes, 1980, pág. 250). Es necesario aclarar que los términos suerte y fortuna son utilizados por Hobbes como trabajo y esfuerzo del hombre. La primera posesión significa que el hombre por su acción y su trabajo se apropió de algo antes que otro. Incluso la primogenitura, que es un hecho casual, por la acción del hombre se la podría mantener o perder. Por tanto, el fundamento de la propiedad privada es el trabajo.

4. Dado que ningún hombre puede ser su propio juez, porque se beneficiaría a sí mismo con sus sentencias, se debe confiar en un tercero para que juzgue entre hombre y hombre, al que se le debe dar libertad de acción y exigir imparcialidad y equidad, es decir, ejerza la función de árbitro. “Es ley de naturaleza que aquellos que están en controversia, sometan su derecho al juicio de un árbitro” (Hobbes, 1980, pág. 251).

## 2. El pacto de sumisión

Hobbes, para terminar la primera parte *Del Hombre*, en el capítulo XVI, plantea el tema de la representación y de la autoridad. Dice que cuando una persona actúa y habla por sí misma es una persona natural; y cuando habla y actúa en representación de otras personas, es considerada como persona artificial. De aquí que se establece una diferencia entre autor y actor. El autor es el dueño de sus actos, el actor es el que actúa en representación de los autores. Las acciones del actor, que son acciones de los autores representados, son acciones con autoridad, producto del derecho a tomar cualquier decisión por sus representados. De lo cual resulta que las acciones de los actores o mandatarios, que tienen la autorización de los autores para tomarlas, obligan a los autores a obedecerlas como si fueran sus

propias acciones. “Cuando el actor celebra un pacto por autorización, obliga con ello al autor, no menos que si lo hubiera hecho él mismo, y no le sujeta menos a todas las consecuencias de aquél” (Hobbes, 1980, pág. 256). El interés de Hobbes es fundamentar lógicamente la consecuencia principal del contrato que es el ejercicio del poder por parte del mandatario, revestido de autoridad, y la obligación de obediencia por parte de los autores del contrato. El contrato que plantea Hobbes es un pacto de sumisión, en el cual el hombre se somete a la autoridad por su propia voluntad, en espera de obtener el beneficio de la paz, la protección y el desarrollo. El fundamento del poder y, por tanto, la legitimidad del poder del Estado es el consenso de quien se somete. “Hasta ahora habíamos justificado el despotismo *ex natura* (Aristóteles), y *ex delicto* (Bodino), aquí lo vemos justificado *ex contractu*. (*pactum subiectionis*)” (Bobbio, 2003, 101).

El contrato de Hobbes es un “pacto de unión”, que busca la creación de un gran poder, capaz de dar seguridad, protección y desarrollo, que son las aspiraciones de la nueva clase en ascenso, la burguesía.

En esta teoría de la representación la multitud, punto de partida del contrato, se convierte en una persona sólo por el hecho de que alguien la representa. Únicamente la unidad del representante lleva a la multitud a la unidad de una persona, dice Hobbes. El representante adquiere su poder del poder de los representados. Y la voluntad del representante es la voluntad del representado, y viceversa. El representante ya no representa a los individuos, sino a la totalidad de los representados. En este sentido, los representados han realizado con el acto del contrato, un acto de sumisión al representante. Lo que se ha producido es la fusión de las voluntades de los representados y del representante.

Entre la noción medieval de representación, dice Accarino, —aquella en virtud de la cual el representante constituye una parte de la comunidad que representa— y la moderna, inaugurada por Hobbes, que ve al representante como una creación *ex novo*, se abre un surco bastante profundo. La representación hobbesiana es creativa, al punto tal que es precisamente el elemento representativo el que expresa la no arbitrariedad de la soberanía, pero también la imposibilidad de salir de ella. ... sólo la representación da forma y existencia a la realidad del cuerpo político y a su voluntad (Accarino, 2003, pág. 51).

La teoría de la representación hace que el ejercicio del poder absoluto del soberano no sea meramente el producto de su libre albedrío, sino el efecto de la razón del soberano, que debe coincidir con la voluntad de los representados, sin que sea directamente su voluntad, sino la voluntad absoluta del soberano. Obviamente, no se trata de la representación democrática actual, pero sí el ejercicio del poder absoluto, sometido a una representación racional.

La teoría de la representación se constituye en un elemento clave de la teoría de Hobbes.

Hasta tal punto es esto cierto, dice Accarino, que la representación es para Hobbes un momento creativo y constitutivo, que basta con cultivar o alentar de cualquier manera el secreto, vehículo de sedición y de desagregación, para poner en peligro no sólo la representación, sino el poder del soberano (Accarino, 2003, págs. 60-61).

Además, Hobbes quiere fundamentar su teoría de que la obligación es para el autor, no para el actor, es decir, que las decisiones del mandatario son obligatorias para los representados y no para él. Igualmente, quiere fundamentar el hecho de que el mandatario, que es actor y no autor, ya que el autor es la multitud, representa la unidad de los representados. Con estos planteamientos básicos, Hobbes pasa a la segunda parte, *De la República*, en la cual planteará el surgimiento del Estado absoluto.

Macpherson plantea que la obligación moral de obediencia, que surge del contrato de Hobbes, es una obligación racional, prudencial, que proviene de los cálculos racionales que realiza el hombre. Con esto, Hobbes ha derivado el derecho del hecho. El derecho proviene del mundo de los hechos, no de fuera de ellos. Esta es la revolución política del pensamiento de Hobbes, que se explica por su concepción materialista, y según Macpherson (1970), desde el supuesto de la sociedad posesiva de mercado, es decir, desde una visión histórica de su tiempo, por parte de Hobbes (pág. 69). La idea de que el contrato en consenso genera legitimidad al poder, es propia de la burguesía que está surgiendo y que desea apropiarse del poder sobre la base de nuevos mecanismos (Bobbio, 1995, pág. 23). En este sentido, Hobbes responde a la nueva situación socioeconómica de Inglaterra. La crítica principal que se hace a la teoría del contrato de sumisión de Hobbes es que los individuos desaparecen como seres independientes. No tienen ni voluntad, ni opinión propia que ha sido entregada al soberano. “Esta era, evidentemente, una suposición gratuita, a la que no podía justificar o demostrar la idea básica del contrato social” (Cassirer, 1968, pág. 207). En la interpretación de Polin, el hombre lucha contra su estado de naturaleza, por su irracionalidad y su injusticia, y se escapa de él gracias a la racionalidad y búsqueda de justicia y seguridad. Polin (1977) ha demostrado que en este proceso existen algunas ambigüedades y contradicciones en Hobbes (pág. 28).

Ciertas imprecisiones y ambigüedades del pensamiento de Hobbes responden al contexto histórico, propio de una transición del Estado feudal al Estado capitalista, donde existen fuerzas ocultas, como bien anota Poulantzas.

Los períodos de transición presentan una tipicidad propia, una articulación específica de las instancias debida a una coexistencia compleja, en una formación en transición, de los diversos modos de producción, y a un desplazamiento continuo, con frecuencia oculto, del índice de predominio de un modo de producción a otro (Poulantzas, 1976, pág. 197).

#### IV. El Estado absoluto como resultado del contrato

##### 1. El surgimiento de la República

Hobbes tiene un método que consiste en plantear los antecedentes, la tesis que quiere sostener, los argumentos a su favor, afirmarse en hechos y doctrinas de la historia, refutar hechos y doctrinas de la historia, y concluir reafirmando la tesis. La segunda parte del *Leviatán* es la reafirmación de su tesis fundamental, de la necesidad de un Estado absoluto, para lo cual inicia en el capítulo XVII, reforzando las causas que hacen necesaria su existencia.

El hombre quiere preservar la vida y tener una vida feliz. Quiere manejar adecuadamente sus pasiones naturales y alejarse de la violencia y de la guerra. Quiere superar el miedo, el temor a la naturaleza y a los demás hombres. Quiere seguridad y protección para realizar sus tareas cotidianas y poseer los bienes necesarios para su desarrollo individual, familiar y colectivo. Estas son las causas para que el hombre se autolimita, llegue a acuerdos con los otros hombres y cree el Estado.

Porque las leyes de la naturaleza son contrarias a nuestras pasiones naturales, que llevan a la parcialidad, el orgullo, la venganza y cosas semejantes cuando falta el terror hacia algún poder. Sin la espada los pactos no son sino palabras, y carecen de fuerza para asegurar en absoluto a un hombre. En consecuencia, a pesar de las leyes de naturaleza, si no hubiese un poder constituido o no fuese lo bastante grande para nuestra seguridad, todo hombre podría legítimamente apoyarse sobre su propia fuerza y aptitud para protegerse frente a todos los demás hombres (Hobbes, 1980, págs. 263-264).

El hombre en el estado de naturaleza que vive en relaciones negativas con los otros hombres, obstaculizándose mutuamente en la obtención de sus pequeños y grandes objetivos, termina agotándose en esta lucha interminable y destructiva. “Pues estando distraídos en opiniones sobre el mejor uso y aplicación de su fuerza, no se ayudan unos a otros, sino que se obstaculizan; y reducen a nada su fuerza mediante la oposición mutua” (Hobbes, 1980, pág. 264).

Los hombres en estado de naturaleza están en competencia, en búsqueda del bien individual, se creen superiores a los otros, engañan y confunden a los otros con mentiras, creen tener más poder que los otros, no cumplen con sus acuerdos e invaden a otros cuando pueden.

En estas condiciones naturales del hombre, la sobrevivencia y seguridad del hombre necesitan de un poder que salga de ellos mismos y que sea capaz de imponer condiciones y normas a todos.

El único modo de erigir un poder común capaz de defenderlos de la invasión extranjera y las injurias de unos a otros (asegurando así que, por su propia industria y por los frutos de la tierra, los hombres puedan alimentarse a sí mismos y vivir en el contento), es conferir todo su poder y fuerza a un hombre, o a una asamblea de hombres, que pueda

reducir todas sus voluntades, por pluralidades de voces, a una voluntad.

Lo cual equivale a elegir un hombre, o a una asamblea de hombres, que represente su persona; y cada uno poseer y reconocerse a sí mismo como autor de aquello que pueda hacer o provocar quién así representa a su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y la seguridad común, y someter así sus voluntades, una a una, a su voluntad, y sus juicios a su juicio. (Hobbes, 1980, págs. 266-267).

Esta transferencia del poder de los hombres a un hombre se realiza, según Hobbes, a través del contrato.

...autorizo y abandono el derecho a gobernarme a mí mismo, a este hombre, o a esta asamblea de hombres, con la condición de que tú abandones tu derecho a ello y autorices todas sus acciones de manera semejante. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se llama *República*, en latín *civitas*. Esta es la generación de ese gran *Leviathán* o más bien de ese Dios Mortal a quien debemos, bajo el Dios Inmortal, nuestra paz y nuestra defensa. Pues mediante esta autoridad, concebida por cada individuo particular en la república, administra tanto poder y fuerza que por terror a ello resulta capacitado para formar las voluntades de todos en el propósito de la paz en casa y mutua ayuda contra los enemigos del exterior (Hobbes, 1980, pág. 267).

Con esto queda establecido el origen moderno del Estado como producto del acuerdo voluntario de los hombres, con el objetivo de buscar seguridad y protección. Esto es lo que Hobbes llama “República por institución, las otras son Repúblicas por adquisición”. A diferencia del poder natural, que puede ser paternal y que surge de la procreación; y del poder despótico, que surge de la conquista. “La República es una persona cuyos actos ha asumido como autora una gran multitud, por pactos mutuos de unos con otros, a los fines de que pueda usar la fuerza y los medios de todos ellos, según considere oportuno, para su paz y defensa común” (Hobbes, 1980, pág. 267).

Marx ve en esta constitución del Estado que, culmina con la Declaración de los Derechos del Hombre de 1791 de la Revolución Francesa, la *coronación* del proceso de emancipación de la religión y un comportamiento propiamente político.

“La religión no constituye ya, para nosotros, el fundamento, sino simplemente el fenómeno de la limitación secular... Se ha convertido en el espíritu de la sociedad burguesa, de la esfera del egoísmo, del bellum omnium contra omnes” (Marx, 1967, págs. 21, 25). El Estado al emanciparse de la religión la ha relegado al ámbito privado, y se vuelve ateo, y esto es un gran progreso. Sin embargo, “El Estado puede ser un Estado libre sin que el hombre sea un hombre libre” (Marx, 1967, pág. 22).

Marx, siguiendo a Hegel y con espíritu crítico, reconoce que el Estado se constituye liberándose de todo tipo de autoridad y de la fe. Constata que lo

genérico, lo abstracto, lo comunitario del hombre está en el Estado; mientras que el hombre desnudo, material y particular queda en la sociedad civil. “En el Estado, donde el hombre es considerado como un ser genérico es el miembro imaginario de una imaginaria soberanía, se halla despojado de su vida individual real y dotado de una generalidad irreal” (Marx, 1967, pág. 24).

Pero, no hay que engañarse, dice Marx (1967), la liberación religiosa del Estado no es suficiente, porque deja en pie la religión y la propiedad privada, razón por la cual se debe emprender en la liberación de la alienación, de la enajenación política del Estado, por medio de la “revolución permanente” (pág. 25).

## 2. Las características del Estado

Del contrato se deriva, según Hobbes, un soberano con poder absoluto, irrevocable e indivisible; algunos derechos y facultades que se constituyen en su misión fundamental:

1. El poder del Estado-soberano es un poder absoluto. Si el contrato tiene como objetivo de las partes, de los autores, crear un poder con capacidad para establecer condiciones que les permita vivir en paz, seguridad, progreso y felicidad, para lo cual renuncian absolutamente a la posibilidad de utilizar su poder propio, el resultado es la existencia de un poder absoluto, que se manifiesta en acciones propias del soberano:

1.1. El Estado-soberano asume el monopolio de la legislación y la justicia. El soberano tiene la capacidad para aprobar normas que rigen la conducta de los hombres en sociedad. “Por leyes civiles entiendo las leyes que los hombres se ven forzados a observar, por ser miembros de una república” (Hobbes, 1980, pág. 346). El nombre de “leyes civiles”, proviene de los romanos, que las llamaron así, por ser leyes de la “civitas”, es decir, de la república. Por tanto, las leyes provienen del poder del Estado-soberano que ha asumido el monopolio de la legislación.

La ley civil es para todo súbdito el conjunto de reglas que la república le ha ordenado mediante palabra, escritura u otro signo suficiente de la voluntad, utilizar para la distinción de lo justo y lo injusto; esto es, de lo contrario y de lo acorde con la regla (Hobbes, 1980, pág. 347).

Hobbes deduce de esta definición que el Estado-soberano es el legislador y que, siendo el autor de la ley, no está sometido a la ley civil. Las leyes naturales, sólo cuando son aprobadas en la república, son propiamente leyes civiles, con las cuales se complementan mutuamente. Las leyes civiles son escritas y publicadas, las naturales, no. Las leyes civiles, producto de la razón, tienen como objetivo limitar la libertad natural con el fin de garantizar la seguridad entre los hombres.

“Corresponde al cuidado del soberano el promulgar buenas leyes. Una buena ley es aquella que es necesaria para el bien del pueblo y al mismo tiempo comprensible” (Hobbes, 1980, pág. 418). Hobbes insiste en que la ley debe ser necesaria para el pueblo y para

el soberano. Debe ser comprensible, corta y precisa, ya que las palabras son ambiguas y entre más palabras se incrementa la ambigüedad; debe tener bien planteados los motivos de la ley y su cuerpo. El castigo debe tener como fin no la venganza, sino la corrección. Hay que evitar la impunidad, ya que facilitaría el cometimiento del delito a otros. Hay que saber recompensar las buenas acciones en beneficio de la república. El Estado absoluto castiga y recompensa.

Al soberano le corresponde nombrar jueces para la administración de justicia, aplicando las leyes aprobadas. “Corresponde a la soberanía el derecho de enjuiciamiento, es decir, de escuchar y decidir todas las controversias que puedan brotar en torno de la ley, tanto civiles como naturales, o concernientes a cuestiones de hecho” (Hobbes, 1980, pág. 274).

Para Hobbes el mecanismo fundamental por el cual el Estado-soberano gobierna es a través de la ley que expresa la justicia. “Los dos brazos de una república son fuerza y justicia; la primera reside en el rey, la otra está depositada en manos del Parlamento” (Hobbes, 1980, pág. 351). Hobbes, para fortalecer su tesis de que el soberano tiene el monopolio de la legislación, aclara que quien tiene el poder de la fuerza es el rey, que deposita la atribución en el Parlamento para legislar, con su aprobación.

Con este planteamiento de Hobbes sobre el monopolio de la legislación por parte del Estado, según Tönnies, crea un “Estado de derecho”, cuya finalidad es la realización del derecho natural mediante leyes. En el estado de naturaleza existe un *ius inutile*. “Todo el moderno desarrollo del derecho natural se relaciona directa o indirectamente con Hobbes; es decir, que resulta, en realidad, el auténtico reformador e iniciador de su nueva forma” (Tönnies, 1988, pág. 241).

Para Hobbes, la ley, el derecho, el deber son expresiones políticas, en sentido jurídico. Lo que existe en la ley es un poder irresistible de coacción. El soberano logra con la ley y con la fuerza coercitiva superar el estado de naturaleza, y alcanzar el estado civilizado. El soberano crea el derecho. De esta manera, Hobbes margina toda posibilidad que permanezca un tipo de ley que provenga de la Iglesia católica, de cualquier religión e incluso de cualquier derecho consuetudinario, que serían en todo caso una anomalía. (Tönnies, 1988, pág. 272). El origen de la ley es político, propio del soberano. Hobbes crea una estructura jurídica política con la cual el soberano gobierna, y que posteriormente se desarrollará y se convertirá en el “Estado positivo de derecho”, con lo cual se crea un positivismo jurídico. El derecho en cuanto tiene la capacidad de la coacción, regula la conducta exterior; mientras que la moral permanece en el fuero interno.

Pero esto no significa que su teoría política sea una estructura democrática, sino que el Estado-absoluto, es decir, la voluntad del soberano es la que se expresa jurídicamente. Por tanto, el sistema político de Hobbes es un sistema centralizado, que se expresa en un

llamado “Estado de derecho”. Evidentemente, esto es un avance extraordinario con relación al poder político de la religión en general, que se convierte en un germen para futuros desarrollos y es la respuesta a una época de guerras religiosas y civiles. Además, es necesario tener claro que, si bien para Hobbes, la ley es pura expresión del poder del soberano y, por lo tanto, el resultado de su voluntad es también expresión de la ley natural, que no sólo es poder, sino razón ya que está dirigida a mantener la paz y la seguridad de los individuos. Con este planteamiento, Hobbes, insiste en el carácter absoluto del poder del soberano, pero reconoce el ejercicio de la libertad individual, germen del liberalismo posterior.

En caso de existir conflicto entre las medidas del soberano y la ratio del derecho natural, concede una indudable prioridad a este último. El Derecho Natural obliga siempre dentro de la conciencia (in foro interno) pero no siempre in foro externo. El punto donde cesa la obligación de obediencia y comienza otra vez el derecho a desobedecer (Neumann, 1968, pág. 32).

Como el Estado es el resultado de la razón, expresada en el contrato, el soberano debe actuar siempre en “razón de Estado”. Con esto, Hobbes se inscribe en la teoría de la “razón de Estado”, como dice Meinecke. Considerando las motivaciones por las cuales ha sido creado el Estado, queda “liberado de todo impedimento, y la idea de la razón de Estado es llevada a su más alta cima” (Meinecke, 1959, pág. 216). El Estado, así entendido, no puede hacer lo que le dicta su libre albedrío, sino aquello que proviene de un proceso de máxima racionalidad, es decir, de acciones bien planificadas para alcanzar la seguridad de los ciudadanos, a los cuales representa, incluyendo las propias leyes que deben ser expresión de la razón. Esta es la acción del gobernante por “razón de Estado”. En Hobbes existe el germen de un despotismo ilustrado.

Lo que se ha producido en Hobbes es la secularización, la sistematización y positivación del derecho como consecuencia de la creación del concepto de soberanía y razón de Estado, en contra de la teología y el derecho divino.

Ese proceso de secularización que encuentra su expresión jurídica, en el plano internacional, en la paz de Westfalia de 1648, y que a su vez se desdobra, en el plano interno con la vigencia cultural del contractualismo, es una de las fuentes inspiradoras de la gran elaboración del iusnaturalismo moderno (Lafer, 1994, pág. 43).

La característica de Hobbes es haber identificado el poder con el derecho: “No es la sabiduría sino la autoridad lo que hace la ley ...Una ley es una orden del o de los que tienen el poder soberano”. (Hobbes, 1980, págs. 351-352). De esta manera, el derecho es concebido como un instrumento de ejercicio del poder soberano, más allá de representar la voluntad de los individuos. Con lo cual el derecho se vincula más con la voluntad del soberano que con la ética o la moral.

1.2. El Estado-soberano asume el monopolio de la fuerza física. Corresponde al soberano su monopolio.

Es anexo a la soberanía el derecho de hacer la guerra y la paz con otras naciones y repúblicas; esto es, de juzgar cuándo es por el bien público y qué grandes fuerzas deben ser reunidas, armadas y pagadas a tal fin, y obtener dinero de los súbditos para pagar los costos de ello. El poder mediante el cual las personas han de ser defendidas consiste en sus ejércitos, y la fuerza de un ejército en su unión de su fuerza bajo un mando, mando que el soberano instituido tiene por eso mismo; porque el mando de la *Militia*, sin otra institución es lo que le hace soberano. Y, en consecuencia, sea quien fuere general en un ejército, quien tiene el poder soberano es siempre generalísimo (Hobbes, 1980, pág. 274).

Hobbes, plantea la necesidad de que el soberano mantenga el monopolio del poder sobre la *Militia*, ya que permitir que los particulares hagan uso de la fuerza física, sería romper el contrato y volver al estado de naturaleza, es decir, al estado de guerra.

Tanto el ejército como la burocracia conforman una estructura de poder real del Estado absoluto en su expresión coercitiva y legal. Con el Estado absolutista se inicia la conformación de un ejército propio donde sus miembros ya no dependen de su vínculo feudal, sino sobre mercenarios al servicio de un poder soberano y liberado de los vínculos feudales. En este ejército la infantería compuesta por muchas clases sociales competía con la caballería propia de la nobleza, la capacidad decisiva de la batalla. De aquí la importancia de las fuerzas propias y mercenarias, de las que hablaba Maquiavelo.

El soberano debe escoger buenos militares, especialistas de la guerra, cuya capacidad moral e intelectual, sea reconocida por sus soldados, ya que ellos obedecen al jefe, tanto por sus méritos, como por la causa que defienden, relación necesaria para asegurar la victoria. Además, la seguridad del pueblo requiere que los jefes militares sean, no sólo buenos conductores, sino también leales soldados, lo cual se logra más con las clases subordinadas, que con la nobleza.

1.3. El Estado-soberano asume el monopolio de la economía. Este es un tema muy polémico. El poder absoluto del Estado-soberano, producto del contrato, es el control monopólico de todo, incluida la economía de la nación. Además, la economía es un medio necesario para que el Estado-absoluto cumpla con su misión de dar seguridad y protección a los súbditos. Por lo tanto, para Hobbes, existe una relación directa entre el monopolio de la fuerza y el monopolio de la economía. Sin una buena economía no hay posibilidad de que exista un buen manejo de la fuerza, ya que los ejércitos cuestan y requieren de los medios necesarios, para el éxito de su misión. Si “la misión del soberano consiste en procurar la seguridad del pueblo”, debe tener los medios económicos necesarios para lograrlo (Hobbes, 1980, pág. 407).

Si lo dicho es coherente con el contrato, Hobbes aclara su posición con respecto a la economía, a la libertad y

derechos individuales del hombre. “Por seguridad no se quiere aquí significar simple preservación, sino también toda otra cosa agradable de la vida, que cada hombre, por su legítima industria, sin peligro o daño a la República, adquiera para sí” (Hobbes, 1980, pág. 407). Con esto, Hobbes reconoce algunos derechos del hombre que el soberano, como su buen representante, debe respetar. Por lo tanto, en ejercicio de su poder, el soberano transfiere el poder a los súbditos para que se muevan libremente en las actividades económicas, garantiza la propiedad, resultado de su trabajo, y fomenta el trabajo para evitar la ociosidad y la pobreza. El Estado-soberano teniendo el monopolio de la economía, debe garantizar el ejercicio de la libertad a los súbditos para que produzcan y disfruten de sus propiedades, sin ser molestados ni por el Estado, ni por los otros súbditos. La propiedad individual y privada, entendida como una transferencia del poder del Estado-soberano a los súbditos es una garantía para la paz pública. Esto es lo que produce la reacción de Schmitt que, acusa a los judíos de haber asaltado el *Leviatán*, amarrarlo y darle muerte. Él se propone sacarlo del museo donde ha sido colocado, volverlo a la historia bajo un sistema personalista y totalitario y vengar al *Leviatán* con la muerte de millones de judíos (Schmitt, 1997).

Hobbes respeta tanto la propiedad privada que el capítulo XXII habla de los sistemas privados de los súbditos. “Por sistemas entiendo cualquier número de hombres agrupados por un interés o un negocio” (Hobbes, 1980, pág. 311). En las relaciones económicas que los súbditos establecen libremente en un contrato, el Estado-soberano es garante de su cumplimiento. Esta interpretación que hacemos de la teoría de Hobbes, con respecto a la economía, es tan válida que el propio Hobbes, le da al Estado-soberano la atribución de regular la propiedad con leyes de la república. “Las reglas de propiedad y de bueno, malo, legítimo e ilegítimo en las acciones de los súbditos son las leyes civiles” (Hobbes, 1980, pág. 274).

Sobre este tema, Bobbio ha explicado la concepción de Hobbes sobre las “sociedades parciales”, sobre todo refiriéndose al capítulo XXII del *Leviatán*, y como parte de su “realismo político”. Efectivamente, Hobbes al iniciar dicho capítulo dice: “Tras haber hablado de la generación, forma y poder de una república, me preparo a hablar ahora de sus partes” (Hobbes, 1980, pág. 311). Hobbes hace varias aclaraciones con respecto a los sistemas y personas, y sobre esto Bobbio explica muy bien a lo que se refiere Hobbes. Lo que interesa es el reconocimiento de la creación del Estado como persona con poder absoluto, del cual dependen las otras personas. Aquí hay un campo importante de desarrollo en el pensamiento de Hobbes sobre la existencia de organizaciones intermedias, de corporaciones a las cuales el Estado reconoce y otras que las declara como irregulares e ilegítimas a las cuales hay que perseguir y eliminar por ser grupos sediciosos. Bobbio ve en este planteamiento un argumento para diferenciar el Estado

absoluto de Hobbes del Estado totalitario. Pero “no se debe confundir el Estado hobbesiano con el Estado liberal, en el que la esfera privada queda garantizada jurídicamente sobre la base del reconocimiento del derecho a la libertad” (Bobbio, 1995, pág. 162). Sin embargo, sí se puede reconocer el germen para el desarrollo posterior del liberalismo. Igualmente, Bobbio organiza toda la tipología que Hobbes realiza sobre las organizaciones particulares y aprovecha para aclarar una vez más que el Estado hobbesiano es absoluto e ilimitado, y que “las sociedades parciales” tanto públicas, como privadas, producto de la libertad del hombre, al depender del soberano, no lo limitan y, por tanto, permanece con poder ilimitado.

Para que los súbditos tengan éxito en sus actividades económicas, continúa Hobbes, se requieren buenas leyes, buena administración de justicia, sin impunidad, evitar el engaño de los demagogos u hombres populares, una familia ordenada, buenas universidades, buena producción y publicación intelectual, buen sistema educativo para la juventud que evite la influencia de contenidos superados en la enseñanza superior y el pago de los impuestos. Los súbditos en el mundo de la economía tienen que hacer, dice Hobbes, “lo que hicieron los judíos al reedificar el templo tras su retorno del desierto: construir con una mano y sostener la espada con la otra” (Hobbes, 1980, pág. 416). Con esto, Hobbes demuestra que no confía totalmente ni en la religión ni en el mercado. Su confianza está en la fuerza del soberano para imponer las reglas con las cuales se logra la seguridad.

Este planteamiento de Hobbes permite decir con Macpherson que el autor inglés se inscribe en el momento de la construcción de la teoría que corresponde al modelo de sociedad de “individualismo posesivo de mercado” y, por tanto, que aporta a la construcción de la sociedad liberal. El Estado absoluto no sólo que no es incompatible con el liberalismo, sino que lo protege y desarrolla, en algunos casos, de mejor forma que lo hace la democracia. En América Latina, los momentos de mayor crecimiento de los sectores de la economía liberal han sido, en ocasiones, con gobiernos autoritarios o hiperpresidencialistas (Granda, 2012). Una demostración actual es China, que tiene un estado totalitario que controla férreamente las organizaciones sociales, deprime los salarios e impone disciplina social, y una economía liberal de mercado protegida nacional e internacionalmente.

1.4. El Estado-soberano asume el monopolio de la doctrina. Hobbes, para afirmar su teoría del Estado-absoluto, aclara que el soberano tiene el poder sobre la producción intelectual, sobre el pensamiento y el conocimiento que circula en su territorio. Además, sabe que las ideas de los individuos en la sociedad pronto se convierten en acciones que pueden apoyar el desarrollo, o pueden amenazar la paz de la república. Según Hobbes, el poder del soberano define lo que es verdadero y falso y, por tanto, debe evitar que se

difundan doctrinas falsas, que esto es perjudicial para la obtención de la paz, de la cual es responsable. Es obvio que se trata de la necesidad del soberano de ejercer un control ideológico de la sociedad. “En consecuencia, pertenece a quien posee el poder soberano ser juez o nombrar a todos los jueces sobre opiniones y doctrinas que parezcan necesarias para la paz, previniendo así la discordia y la guerra civil” (Hobbes, 1980, pág. 273).

Aquí surge un conflicto en el pensamiento de Hobbes, por un lado, reconoce que el soberano, en respeto de la libertad individual, no puede intervenir en los pensamientos y creencias interiores del hombre razonable; por otro lado, el soberano absoluto requiere controlar dicho pensamiento para evitar la sedición. Precisamente porque Hobbes reconoce que el hombre tiene creencias y opiniones propias, es necesario que el soberano asuma el monopolio de ellas, definiendo qué opinión es verdadera y cual es falsa.

Cuando Polin (1977) dice que: “según Hobbes, el individuo no ha de tener su propia opinión, y, por tanto, solamente el soberano tendrá opiniones” (pág. 219), se refiere a las opiniones externas que pueden causar sedición, más no a las opiniones y creencias internas, las cuales hay que respetar. Hobbes, a pesar de que reconoce el carácter absoluto del poder del Estado y, por tanto, el monopolio de la opinión, reconoce también la necesidad de no violar la libertad interna de los hombres, aunque sí controlarla, ya que lo importante es la obediencia externa de los súbditos (Meinecke, 1959, pág. 218).

En Hobbes existe una concepción individualista y voluntarista del hombre y su teoría política parte del individuo en estado de naturaleza y de su voluntad para realizar un contrato social y crear al soberano. Sin embargo, con el contrato se ha sometido al individuo, y con la creación del poder absoluto del soberano se destruye al individuo. Oakeshott (2000) dice que “El Leviatán destruye al individuo”. No obstante, no es la autoridad la que somete al individuo, sino la razón, expresada en la ley. Este sometimiento y aparente destrucción del individuo es en lo externo, ya que, en lo interno Hobbes respeta el derecho natural de la libertad de creencias y de pensamiento, con lo cual se convierte en pensador liberal, y base del liberalismo posterior.

1.5. El Estado-soberano asume el monopolio de la administración del Estado. Hobbes, a más del poder absoluto del gobernante como poder político central, desarrolla la necesidad de un aparato técnico administrativo y represivo de la república, integrado por personas especialistas, encargadas por el soberano de manejar la economía, la milicia, la educación, la judicatura, policías, embajadores y consejeros, que se constituyen en la base de la burocracia estatal. Los capítulos XXIII, XXIV y XXV del *Leviatán* hablan sobre los ministros públicos del poder soberano, de la política poblacional y de los consejeros del Estado-soberano. “Es *ministro público* quien por el soberano es empleado en cualquier asunto con autoridad para representar en

ese cargo a la persona de la república” (Hobbes, 1980, pág. 325). Hobbes está interesado en que el Estado-soberano sea eficiente para conseguir los objetivos de paz, desarrollo y felicidad de los súbditos, para lo cual necesita de un aparato técnico administrativo y represivo muy profesional. Es responsabilidad del mandatario escoger a las personas que, con los méritos académicos y morales, puedan desempeñar dichos cargos.

Corresponde a la soberanía la capacidad de elegir todos los consejeros, ministros, magistrados y funcionarios, tanto en paz como en guerra. Pues dado que el soberano tiene a su cargo el fin, que es la paz y la defensa común, se supone que tiene el poder para usar tales medios según piense más oportuno para su descargo (Hobbes, 1980, pág. 274).

1.6. El poder del Estado soberano es ilimitado. Son muchos los pasajes en los cuales Hobbes habla de un poder ilimitado del Estado-soberano y que dicho poder proviene del propio contrato que los hombres han establecido. Incluso, acepta que este poder ilimitado del soberano puede llevar a decisiones no equitativas para los súbditos, y que pueden causar daño y hacer sentir a los súbditos miserables. Sin embargo, Hobbes subestima dichos efectos de frente a sus bondades, y de frente a la miseria que proviene del estado de naturaleza (Hobbes, 1980, pág. 277).

Y aunque en tal poder ilimitado los hombres pueden representarse muchos malos resultados, las consecuencias de su falta —que son la guerra perpetua de cada hombre contra su vecino— son mucho peores. La condición del hombre en esta vida nunca carecerá de inconvenientes, pero en ninguna república hay gran inconveniente que no proceda de la desobediencia de los súbditos y la ruptura de los pactos a partir de los cuales nació (Hobbes, 1980, pág. 298).

Sin embargo, Hobbes parece aceptar un límite al poder soberano que proviene del derecho a la vida y de las leyes naturales. Fernández reconoce en Hobbes una aparente contradicción entre la vigencia de los derechos naturales como derecho subjetivo que autoriza al individuo a utilizar cualquier medio, incluso la guerra, para garantizar la propia vida, y la defensa de las leyes naturales, como dictámenes que llevan al hombre a buscar la paz y la felicidad. No obstante, esta contradicción sólo es aparente, ya que las propias leyes naturales son un dictado de la recta razón, y en cuanto no son obligatorias, no limitan el poder del soberano. “El soberano no manda lo que es justo, sino que es justo lo que manda el soberano” (Fernández, 1996).

Queda claro, por tanto, que el absolutismo de Hobbes no es totalitarismo, sino ejercicio del poder, respetando la razón y las propias leyes naturales. Como bien dice Oakeshott (2000), el absolutismo de Hobbes no es totalitarismo. La monarquía absoluta de Hobbes no es una dictadura totalitaria, ni una dictadura romana. Por su origen tiene legalidad y legitimidad, en el contrato social. Podría acercarse más a lo que Neumann llama una “dictadura cesariana” (Neumann, 1968, pág. 218).

El poder centralizado del Estado absolutista es una característica fundamental en tanto sea Estado de transición, es decir, es soberano al interior y al exterior de la república. El Estado absolutista se construye con autonomía en relación con la instancia económica y establece en germen la diferencia entre lo público y lo privado. Este poder absoluto está fundado en el contrato social (Poulantzas, 1976, pág. 203).

2. El poder del soberano es irrevocable e irresistible. Hobbes argumenta que poder del Estado es irrevocable e irresistible porque el contrato se realizó entre los hombres constituidos en partes y autores del contrato y no entre el soberano y los hombres. El Estado-soberano es el resultado del contrato, no una parte del mismo. Por lo tanto, las partes del contrato no tienen ningún derecho de revisar las decisiones del soberano, quien tiene la obligación de tomar las decisiones que aseguren el bienestar de los hombres convertidos en súbditos. Además, si una minoría no está de acuerdo, debe someterse al criterio de la mayoría que decidió y arrastró a todos a través del contrato. Los hombres que intervinieron en el contrato se convierten en autores de las decisiones del mandatario producto del contrato, por tanto, resistirse a sus decisiones, significaría resistirse a su propia voluntad.

Puesto que el derecho de representar a todos se confiere al hecho soberano sólo por contrato de uno con otro y no de él con ninguno de ellos, no puede acontecer una violación del pacto por parte del soberano y, en consecuencia, ninguno de sus súbditos puede ser liberado de su sujeción por ninguna pretensión de expolio (Hobbes, 1980, pág. 270).

Hobbes sostiene que el contrato realizado por los autores fue un contrato de sumisión y, por lo tanto, de auto obligación para obedecer. “Pero tal como los hombres, para obtener la paz y la propia conservación, han hecho un hombre artificial que nosotros llamamos república, así también han creado cadenas artificiales llamadas leyes civiles. (Hobbes, 1980, pág. 301). Con el contrato, el hombre se auto obligó a obedecer al soberano y por tanto, a no oponer resistencia a las decisiones del mandatario ni a buscar su revocatoria. Si el poder es irrevocable, el soberano debe perpetuarse en el poder.

Además, como subraya Bobbio, para Hobbes existe una dificultad de hecho y otra de derecho: para la revocatoria de hecho se requeriría la unanimidad, lo cual es imposible.

Para la revocatoria de derecho se requiere, por efectos del pacto, el acuerdo del tercero, lo cual es imposible. Esta doctrina, dice Bobbio es conservadora y contrarrevolucionaria (Bobbio, 1995, pág. 52).

El tema de la libertad de los súbditos, Hobbes lo resuelve diciendo que, en el acto del contrato, el hombre, por motivos superiores de la paz y la preservación de la vida, se sometió libremente.

Pues en el acto de nuestra sumisión consiste tanto nuestra obligación como nuestra libertad, lo cual debe,

por tanto, inferirse mediante argumentos tomados de allí, no habiendo obligación de hombre alguno que no surja de algún acto suyo, pues todos los hombres son igualmente libres por naturaleza (Hobbes, 1980, págs. 305-306).

De aquí se entiende que, si el hombre pretendiera resistirse a obedecer y a emprender acciones en contra del Estado-soberano, emprendería acciones contra sí mismo. “En consecuencia, quien dirige una acción contra el soberano la dirige contra sí mismo” (Hobbes, 1980, pág. 309). Hobbes insiste en que el hombre se sometió libremente a través del contrato, pero hay derechos que no los transfirió, como el derecho a la vida misma.

Por decirlo una vez más, el consentimiento de un súbdito al poder soberano está contenido en estas palabras: autorizo o asumo todas sus acciones, en lo cual no existe restricción alguna a su propia libertad natural anterior. Pues permitiéndole matarme, no estoy obligado a matarme cuando me lo mande (Hobbes, 1980, pág. 306).

La libertad natural se ha transformado en libertad civil.

3. El poder del Estado-soberano es indivisible. Hobbes está claro respecto a la motivación histórica de su reflexión teórico-política: la experiencia de las guerras religiosas en Europa, la vivencia desde su infancia de la posible invasión española a Inglaterra, que atemorizó a toda la población inglesa, y la experiencia de Inglaterra, primero de la guerra civil inglesa entre el rey, los lores y la Casa de los Comunes, y segundo, entre los que disintían sobre asuntos religiosos. Las causas de disolución del Estado, según Hobbes, son la división de poderes soberanos dentro del Estado y la separación del poder espiritual y poder temporal. Hobbes cree que gran parte de estos problemas europeos e ingleses son el resultado de la ausencia de un poder unido y fuerte, capaz de poner orden y paz en los hombres y en la sociedad. Ante la antítesis anarquía-unidad, Hobbes defiende la unidad.

Hobbes, más allá de defender el poder del rey, plantea una teoría del poder unido en una persona, capaz de garantizar con la fuerza y su ley, la paz y el desarrollo de los súbditos. La división del poder es signo de debilidad y de destrucción. “Un reino dividido en sí mismo no puede subsistir” (Hobbes, 1980, pág. 276). Dividir el poder para Hobbes es simplemente disolverlo, dado que poderes mutuamente divididos se destruyen uno al otro. La división del poder y la falta de buenas leyes, pone en peligro la república.

El pensamiento de Hobbes es el reflejo de la sociedad inglesa atravesada por una lucha de clases por el poder, pero que todavía no están del todo constituidas. De ahí la ambigüedad real de la sociedad, reproducida también en el campo del pensamiento.

El proceso histórico de 1640 en adelante no es el resultado de un equilibrio de fuerzas entre la nobleza y la burguesía, sino el surgimiento de una incipiente

burguesía comercial con una nobleza dividida. Hobbes opta por el predominio real de la nobleza y particularmente por el dominio de la monarquía absoluta.

La revolución de 1640 puso las bases del predominio político de la burguesía, sin embargo, no le dio el poder político. El dominio económico de la burguesía se desarrolló al principio bajo el dominio político de la nobleza terrateniente. Después, y según diversas etapas y recodos, la burguesía —comercial y de renta de la tierra— llega al poder bajo la hegemonía de la nobleza, y posteriormente, tras la *Reform Act* de 1832, llega a la hegemonía del bloque en el poder. (Poulantzas, 1976, pág. 210).

### 3. Los tipos de gobiernos

Del contrato social, Hobbes deriva las formas de gobierno que dependen de quién es el responsable de la soberanía: uno, algunos, o todos. “Hay tres clases de república: cuando el representante es un hombre, la república es una *Monarquía*. Cuando una asamblea de todos agrupados es una *Democracia* o *república popular*. Cuando es asamblea de una parte solamente se denomina *Aristocracia*” (Hobbes, 1980, págs 278-279). Según Hobbes, la diferencia no proviene de la capacidad del poder, ya que en todo caso debe ser un poder absoluto, sino de quién lo ejerce. Si bien Hobbes prefiere la monarquía, deja planteada la posibilidad de la aristocracia y de la democracia.

En el capítulo XIX, Hobbes expone su pensamiento sobre las formas de gobierno y señala su preferencia por la monarquía, antes que por la democracia o la aristocracia. En la monarquía el interés privado es idéntico al interés público

...Mientras en una democracia o aristocracia la prosperidad pública acrecienta la fortuna privada de alguien corrupto o ambicioso como muchas veces lo hace un consejo pérfido, una acción traidora o una guerra civil (Hobbes, 1980, págs. 280-281).

La preferencia por la monarquía lleva a Hobbes a afirmar algunas bondades de esta y a señalar algunas deficiencias de la democracia y aristocracia: en la monarquía, el rey recibe consejos de las personas escogidas por él, que no tienen pretensiones de igual o más poder que el mismo monarca. Mientras, en democracia o aristocracia, todos quieren tener poder más que otros y, por lo tanto, existen muchas contradicciones a la hora de tomar decisiones. En la monarquía, el rey es mucho más coherente en la toma de decisiones. Mientras en democracia o aristocracia, las diversas opiniones, producto de las pasiones particulares, no permite tomar decisiones que beneficien a la comunidad.

El monarca no puede estar consigo mismo en contradicción.

En democracia o aristocracia, la vida en asamblea conduce permanentemente a las contradicciones entre sus miembros. En la monarquía, el rey no necesita ser demagogo ni buscar ser popular. Mientras que

en democracia o aristocracia, sus miembros actúan engañando a las personas con la retórica y las metáforas de un discurso ambiguo. En la monarquía el tema de la sucesión está muy claro y no genera conflicto, por el contrario, el rey tiene el “derecho de sucesión”, esto es la capacidad de decidir sobre quién debe sucederlo. En democracia y aristocracia, la sucesión es materia de conflicto y de luchas intestinas.

El carácter decisionista, voluntarista de la monarquía la ha llevado al divorcio con el pueblo y, por tanto, a su degeneración en tiranía, autoritarismo e hiperpresidencialismo. Por esta razón, la monarquía ha sido superada por la defensa de los derechos del hombre que se ha logrado con la democracia. Sin embargo, estas características del monarca absoluto son las que atraen a los líderes políticos en América Latina, lo que los convierte en caudillos, carismáticos, populistas, “reyes sin corona”.

Hobbes aclara que, a cada forma de gobierno existe su contrario o su degeneración, según la opinión de algunos interesados.

En los libros de historia política hay otros nombres para el gobierno, como tiranía y oligarquía. Quienes están descontentos bajo la monarquía la llaman tiranía; y quienes están descontentos con la aristocracia la llaman oligarquía. Así también, quienes se encuentran apenados bajo una democracia la llaman anarquía (que significa falta de gobierno) (Hobbes, 1980, pág. 279).

Hobbes, termina la segunda parte *De la República*, sintetizando los logros de su trabajo: que el estado de naturaleza es de absoluta libertad, anarquía y guerra; que las leyes naturales permiten salir de esa condición; que una república sin un poder soberano es insostenible; que los súbditos deben obedecer al soberano. Con esto se ha creado el Estado moderno, según Hobbes, bajo un gobierno monárquico absoluto, pero con base en ese germen, la lucha de los pueblos, lo convirtió en un gobierno democrático.

### Referencias

- Accarino, B. (2003). *Representación*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Bobbio, N. (1994) *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica
- Bobbio, N. (2003). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica
- Bobbio, N. (1995). *Thomas Hobbes*. México: Fondo de Cultura Económica
- Cassirer, E. (1968). *El mito del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica
- De Camusso, G. y Schnaith, N. (1973). *Thomas Hobbes y los orígenes del Estado Burgués*. Buenos Aires: Siglo XXI

- Fernández, J. (1996). *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Granda, D. (2012). *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: FACSQ
- Granda, D. (1993). *La transición al capitalismo*. Loja: Editorial Universitaria
- Hobbes, T. (1980). *El Leviatán*. Madrid: Editorial Nacional
- Lafer, C. (1994). *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*. México: Fondo de Cultura Económica
- Macpherson, C.B. (1970). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*. Barcelona: Editorial Fontanella
- Marx, K. (1967). *La sagrada familia: La cuestión judía*. México: Grijalbo
- Meinecke, F. (1959). *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos
- Neuman, F. (1968). *El Estado democrático y el Estado autoritario*. Buenos Aires: Paidós
- Oakeshott, M. (2000). *Introducción a Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica
- Polin, R. (1977). *Politique et philosophie chez Thomas Hobbes*. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin
- Poulantzas, N. (1976). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI
- Rawls, J. (2009). *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*. Barcelona: Paidós
- Schmitt, K. (1997). *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes. Sentido y fracaso de un símbolo político*. México: Amalgama
- Strauss, L. (1970). *¿Qué es Filosofía Política?* Madrid: Guadarrama
- Tönnies, F. (1988). *Hobbes: Vida y doctrina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (1977). *La ética protestante y el espíritu del capitalista*. Barcelona: Ediciones Península



## EL DERECHO HUMANITARIO Y LA OBEDIENCIA DEBIDA

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

### Resumen

Las experiencias de horror vividas en las grandes guerras europeas y en las regiones de los Balcanes, Oriente Medio y África principalmente, así como frecuentes actos de represión violenta ejercidos por algunos agentes de seguridad, obligan a una vigilancia y desarrollo permanente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Un elemento fundamental, al momento de establecer responsabilidades, en el juzgamiento de delitos en estas materias, constituye la relación existente entre los que mandan y quienes están obligados a obedecer. Para que el Derecho sea aplicado a cabalidad y las instituciones de seguridad puedan cumplir sus misiones en el marco de la ley, estos temas deben ocupar un espacio preferente en sus sistemas de formación y perfeccionamiento.

**Palabras clave:** Dinámica-Amenaza-Riesgo, Diseño-Operacional, Modelo-operacional, COVID-19, Operaciones-Apoyo, Gestión-de-riesgos.

### Abstract

The experiences of horror lived in the great European wars, as well as in the regions of the Balkans, the Middle East and Africa mainly, as well as frequent acts of violent repression exerted by some security agents, force a permanent vigilance and development of International Law of Human Rights and International Humanitarian Law. A fundamental element, when establishing responsibilities, in the prosecution of crimes in these matters, constitutes the existing relationship between those who command and those who are obliged to obey. For the Law to be fully applied and the security institutions to fulfill their missions within the framework of the Law, these issues must occupy a preferential space in their training and improvement systems.

**Keywords :** Human Rights, Humanitarian Law, Due Obedience, Liability Exemptions

---

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

### Introducción

En la historia reciente, la humanidad ha observado la reiteración de conductas que parecían haberse superado luego de las traumáticas experiencias vividas, especialmente en Europa, con el surgimiento del fascismo y nacional socialismo que desembocaron en la genocida Segunda Guerra Mundial; sin embargo, eventos sangrientos como los sufridos especialmente en la región de los Balcanes, Oriente Medio y África, demuestran la necesidad de una vigilancia siempre alerta para proteger los derechos del ser humano en condiciones de paz, conflicto o guerra.

Del mismo modo, con regularidad se informa en los medios de comunicación social sobre demostraciones pacíficas, en algunos casos, y lamentablemente violentas en muchos otros, derivadas de una represión excesiva o de conductas consideradas ilegales, ejercidas por agentes públicos responsables de la protección de la ciudadanía; por estas razones, las instituciones de seguridad han colocado entre sus prioridades la formación, capacitación y perfeccionamiento de sus miembros, en temas relacionados con los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario. Es en este contexto que se publica el presente trabajo, cuyo objetivo es aportar al conocimiento, difusión y debate de tan importantes como vigentes temas.

El estudio se enfoca en dos cuestiones íntimamente relacionadas: la evolución en la conformación de esta rama del Derecho, los alcances de sus principales sistemas y los instrumentos jurídicos que los respaldan, por una parte; y, por otra, el debatido asunto sobre la existencia y alcance de la obediencia debida. Inicia con una rápida revisión de la naturaleza y particularidades del Derecho Internacional Público para, en ese marco de análisis, enfocarse en la conformación y ámbitos de aplicación del Derecho de la Guerra, con sus dos grandes expresiones: el Derecho a la Guerra y el Derecho en la Guerra que es el objeto fundamental de este trabajo.

Posteriormente, se realiza un análisis somero de los conflictos armados internacionales (CAI), de los conflictos armados no internacionales (CANI) y otras formas actuales de conflictividad, a los que deberá aplicarse, con determinadas especificidades, el Derecho Internacional Humanitario (DIH); en algunos casos, en complemento e interacción con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Con estos contenidos previos y fundamentales, se realiza luego el estudio de los tres principales sistemas existentes en la actualidad: el Sistema de La Haya, el Sistema de Ginebra y el Sistema de Nueva York, creados bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Una segunda parte del trabajo se refiere a un tema estrechamente vinculado a los anteriores: el de la obediencia debida; una breve aproximación histórica da paso al análisis de las connotaciones jurídicas, morales y éticas que deben regular el ejercicio de la autoridad, los fundamentos y límites de la obediencia, los requisitos

que debe cumplir una orden para ser obedecida, las personas obligadas a obedecer, y las causales para la imputabilidad o no, en el caso de obediencia a órdenes no jurídicas.

Las fuentes consultadas han sido bibliográficas, considerando parte de una amplia literatura dedicada al análisis de estos asuntos, especialmente de parte de autores contemporáneos, y documentales, sobre la base del estudio de una de las fuentes primigenias del Derecho Internacional como son los tratados y convenciones.

### I. El derecho humanitario

#### 1. El Derecho Internacional Público

Los tratadistas coinciden en definir el Derecho como un conjunto de principios, preceptos, normas y reglas a las que están sometidas las relaciones humanas y a cuya observancia pueden ser impelidas coercitivamente las personas. En sentido subjetivo, puede comprenderse como la facultad de hacer u omitir algo en relación con el bien común; mientras que, en su acepción objetiva, comprende las leyes que rigen la conducta humana.

Esta definición tiene plena validez en el Derecho Interno, que constituye el elemento fundamental en la solución de los conflictos. La existencia de una función legislativa, el monopolio de la violencia por parte del Estado, la capacidad de hacer cumplir coactivamente el mandato legal y los mecanismos creados para la solución pacífica de las diferencias aseguran, en este ámbito, un nivel aceptable de estabilidad. Lo señalado no sucede, del mismo modo, en las relaciones internacionales, puesto que en este sistema no existe un organismo legislativo con capacidad de promulgar leyes de cumplimiento obligatorio y con carácter general, ni jueces de jurisdicción obligatoria para los Estados (con la excepción que se estudiará más adelante); tampoco tiene capacidad coactiva, excepto en casos excepcionales, como la acción reglada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por las limitaciones antes expuestas, el Derecho Internacional Público se define como el sistema de normas obligatorias, nacidas del consentimiento expreso o tácito de los Estados, que determina los deberes y derechos de las personas internacionales y, conforme al pensamiento de Charles Rosseau (1996), cumple una triple función: “Determinar las competencias entre los Estados, establecer sus competencias negativas o deberes de abstención y reglamentar las competencias de las instituciones internacionales” (pág. 1). Grigori Tunkin (1979), desde otra perspectiva, precisa que se trata del “... conjunto de normas que regulan las relaciones entre los Estados, en sus procesos conflictivos o cooperadores, cuya meta es salvaguardar la coexistencia pacífica y expresa la voluntad de las clases dirigentes” (pág. 65). Esta segunda definición es congruente con la realidad que vive un sistema internacional relativamente anárquico, en el que priman las relaciones de poder, morigeradas parcialmente por el derecho, la moral y la opinión pública internacional.

## 2. El Derecho de la Guerra

Para algunos autores, el derecho de la guerra es un contrasentido. El argentino Juan Bautista Alberdi consideraba que reconocer la existencia de un derecho a la guerra es igual que reconocer que pudiese existir un derecho al homicidio, al robo, al incendio o a la devastación, en la más grande escala posible: “Estos actos son crímenes por las leyes de todas las naciones del mundo. La guerra los sanciona y convierte en actos honestos y legítimos, viniendo a ser en realidad la guerra el derecho del crimen, contrasentido espantoso y sacrílego, que es un sarcasmo contra la civilización” (Alberdi, 1994, pág. 3). Sin embargo, no vacilaba en reconocer que “Toda guerra, como toda violencia sangrienta, es un crimen o un acto de justicia, según la causa moral que la origina.” (Ibídem). Considera que la única fuente de legitimidad de una guerra sería la defensa de la propia existencia, porque solo en defensa de la vida se puede quitar la vida. No obstante, quien debe establecer la agresión a la norma ha de ser el encargado de aplicar el derecho internacional, porque hacer valer el poder soberano de los Estados viola un principio fundamental que establece que nadie puede ser juez y parte, sin ser injusto.

Al ser el enfrentamiento armado un fenómeno recurrente a lo largo de la historia de la humanidad, su regulación ha sido preocupación de los pueblos víctimas de la violencia, generalmente ciega y sin control, de la guerra. Hugo Grocio, jurista y escritor holandés, autor de la obra ‘El derecho de guerra y de paz’, propuso reglas de comportamiento obligatorio de los contendientes, con la intención de humanizar los conflictos armados, al margen de si estos eran justos o no.

Resulta, pues, que hay alguna vida sin dolor, pero no puede haber dolor sin alguna vida; hay alguna paz sin guerra alguna, pero guerra no la puede haber sin alguna paz; no en cuanto es guerra, sino porque la guerra supone siempre hombres o naturalezas humanas que la mantienen, y ninguna naturaleza puede existir sin alguna especie de paz” (1925, Cap. XIII).

Según los tratadistas, el derecho de la guerra (*ius belli*) incluye dos tipos de normas: el derecho a la guerra (*ius ad bellum*), referido al derecho del Estado a recurrir a la guerra, y el derecho que regula el comportamiento de los contendientes en la conducción de la guerra (*ius in bello*), conocido comúnmente como “leyes y costumbres de la guerra”, a las que define Grigori Tunkin (1979) como: “La rama del derecho internacional que regula las relaciones entre los participantes en un conflicto bélico, incluido el uso de las fuerzas armadas y las relaciones de neutralidad con los Estados no participantes en el conflicto” (pág. 303).

## 3. El conflicto armado

Ya en el siglo XVII, la guerra se definió como un “enfrentamiento hostil llevado a cabo por naciones y estados soberanos, o entre grupos de la misma

nación o Estado, con la participación de las fuerzas armadas.” (GIBS, N. 1975:85). En la misma línea, la Real Academia Española de la Lengua proporciona la siguiente definición: “Lucha armada entre dos o más naciones, o entre bandos de una misma nación”, y el Diccionario Militar de Cabanellas, la siguiente: “...En sentido militar estricto, choque armado entre pueblos y bandos”. Sostiene su definición con la opinión de importantes tratadistas: Según Andrés Bello, la guerra es la reivindicación de los derechos por la fuerza”; para Renault, “es un conjunto de actos de violencia, por medio de los cuales cada beligerante intenta someter al otro a su voluntad”; Villamartín sostiene que es: “El choque material de las fuerzas destructoras de que disponen dos poderes sociales, que se hallan en la oposición de intereses” (Cabanellas, 1965, pág. 10).

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), existen dos tipos de conflictos armados: los internacionales que enfrentan a dos o más Estados, y los no internacionales en donde participan fuerzas gubernamentales contra grupos armados no gubernamentales, o solamente estos últimos. En el mismo orden de pensamiento, el DIH distingue entre conflictos armados internacionales (CAI) y no internacionales (CANI), conforme al artículo No. 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, y según el artículo 1 del Protocolo II, adicional a dichos convenios.

Queda pues claro que un Conflicto Armado Internacional es aquel en donde se enfrentan ‘Altas Partes Contratantes’, cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada para enfrentarse a otro Estado, al margen del nivel de intensidad de la confrontación (CAI). Entran también en esta clasificación, según el Protocolo I, adicional a los convenios de Ginebra, los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (CICR, 2012, págs. 1-2).

El conflicto armado no internacional (CANI), de acuerdo con el artículo 3, común de los Convenios de Ginebra, es aquel que sin ser internacional surge en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, en donde participan uno o más grupos armados no gubernamentales. “Según la situación, puede haber hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente (Ibidem, pág. 3).

Se debe hacer una distinción entre un CANI y otros tipos de violencia interna que no sobrepasan cierto umbral de enfrentamiento; sin embargo, a pesar de que el artículo 1.2 del Protocolo adicional II excluye los disturbios y las tensiones interiores de la definición de CANI, también debe aplicarse, en estos casos, lo dispuesto en el artículo 3 común, cuando las hostilidades alcancen cierto nivel de intensidad.

Conforme al artículo 1 del Protocolo adicional II, un CANI es el que “se desarrolla en el territorio de una Alta

Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo” (Ibidem. pág.4).

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado explica que para la aplicación del DIH es indispensable “... una situación de conflicto armado para poder activar su aplicabilidad de manera concomitante con el derecho internacional de los derechos humanos” (ONU, 2011, pág. 35); pero es importante que los Estados adopten medidas de prevención, antes y después de que este se presente. Entre las más significativas se contemplan: capacitar a las Fuerzas Armadas y a la población civil en derecho internacional humanitario, incorporar a la legislación nacional las disposiciones pertinentes y procesar a quienes hayan cometido crímenes de guerra.

Como toda rama del Derecho, la que se analiza en el presente estudio se encuentra permanentemente en formación. Los cambios drásticos que ha experimentado la seguridad en el siglo XXI, obligan a que el Derecho Humanitario comience a considerar otros tipos de conflictos, para ampliar la protección a sus participantes y a la población civil. Dice Elizabeth Salmón (2012) al respecto:

(...) junto a la amenaza tradicional que provenía de otros Estados o de grupos armados más o menos organizados que pretendían, al interior de un Estado, hacerse con el poder, ahora coexiste y cobra importancia la capacidad desestabilizadora de agentes no estatales que bien se enfrentan entre ellos, o bien, ligados a veces a redes internacionales, se enfrentan al Gobierno de turno (pág. 154).

Y analiza, entre estos, los conflictos armados internos, internacionalizados. Los conflictos armados de tercera generación, los disturbios interiores y las tensiones internas.

En resumen, todas las definiciones y normas legales consideran la dualidad del enfrentamiento armado, tanto entre Estados, como entre grupos armados al interior de estos; sin dejar de lado conflictos que tienen ambas características. Además, como lo señala la citada autora, en el marco de un conflicto armado pueden encontrarse presentes otros actores como las Fuerzas de Paz de Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) e inclusive empresas militares o de seguridad privada, los cuales deben encontrarse sujetos a las normas del DIH (pág. 86).

#### **4. El derecho en la guerra o Derecho Internacional Humanitario**

Constituye el cuerpo normativo de mayor importancia para limitar el empleo de la violencia, en conflictos internacionales o internos; es el responsable de regular las restricciones que deben observarse en el desarrollo de las hostilidades para salvaguardar y proteger a las

personas que no intervienen en los combates (civiles no combatientes, y combatientes heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra).

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja:

La expresión Derecho Internacional Humanitario, aplicable a los conflictos armados, designa las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que están específicamente destinadas a regular los problemas humanitarios derivados de conflictos armados, internacionales o no; que restringen, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a utilizar los métodos y medios de su elección; o que protegen a las personas y bienes que resulten o puedan resultar afectados por el conflicto. Se abrevia mediante la expresión Derecho Internacional Humanitario o Derecho Humanitario (Silva, 1996, pág. 41).

Tradicionalmente, se ha considerado la existencia de dos sistemas en el campo del Derecho Humanitario: el de La Haya, que se refiere a la conducción de la guerra y a los medios y métodos permitidos para hacerla; y el de Ginebra, que se ocupa, en forma particular, de la condición de los prisioneros de guerra e internados civiles. Gracias a la importante evolución de esta rama del Derecho, al amparo de la Organización de Naciones Unidas, se ha incorporado, en la actualidad, un tercer sistema, conocido como de Nueva York.

##### **4.1 El sistema de La Haya**

El primer paso en su construcción data del año 1899, cuando se reunieron en Berlín veintinueve Estados en la “Primera Conferencia Internacional de la Paz”, que aprobó un Convenio sobre las leyes y costumbres de la guerra y un Reglamento sobre la guerra terrestre. Los principales temas que se abordan en estos documentos son: las personas que deben considerarse como combatientes, el tratamiento que se debe dar a los prisioneros de guerra, la adopción de medios y métodos de hacer la guerra y a la protección de la población civil y los bienes culturales. La finalidad del Reglamento estaba “inspirada por el deseo de aminorar los males de la guerra, en tanto que las necesidades militares lo permitan” (Kalshoven & Zegveld, 2003, pág. 25).

En 1907 se convocó a la “Segunda Conferencia de la Paz” en La Haya, que concluyó con acuerdos sobre la prohibición del bombardeo naval de ciudades que no estuvieran defendidas, y sobre la colocación de minas submarinas automáticas de contacto, para proteger a la navegación comercial.

Dos años después, en Londres, se aprobó la declaración relativa al Derecho de guerra naval”. La conflagración iniciada en 1914 impidió la reunión de la “Tercera Convención sobre la Paz” y una vez alcanzada la paz, se aprobó un tratado relativo al empleo de submarinos y gases asfixiantes, que nunca entró en vigor.

Para enfrentar un problema surgido por el empleo de los medios aéreos en operaciones bélicas, se publicó

en 1923 un documento no vinculante, con un conjunto de reglas que establecían límites estrictos para los bombardeos aéreos. Posteriormente, observando lo que sucedía en España, en el contexto de la Guerra Civil, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones declaró la ilegalidad de los bombardeos intencionales contra la población no comprometida en el conflicto armado.

Frescas todavía están las imágenes horripilantes de los soldados que morían en las trincheras, afectados por el empleo de armas químicas; en 1925 se convocó a una reunión en Ginebra, en la cual se aprobó el Protocolo sobre la prohibición del empleo de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, como armas de guerra; entre 1932 y 1934, se desarrolló la “Conferencia sobre Desarme”, que terminó en un total fracaso.

Entre 50 y 60 millones de personas fallecieron como resultado de la Segunda Guerra Mundial y centenares de bienes culturales fueron destruidos por los bombardeos; con la esperanza de evitar nuevos eventos de esta naturaleza, en 1954, se convocó en La Haya a una conferencia intergubernamental en la que se acordó la “Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado”, con un Reglamento anexo y un Protocolo, a fin de prohibir la exportación de bienes culturales procedentes de territorios militarmente ocupados. Años después, en marzo de 1999 al término de la Guerra Fría, caracterizada especialmente por enfrentamientos internos, se sancionó el segundo Protocolo de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, en el que se incluye a los enfrentamientos internos, con la limitante de que las partes no estatales quedaron al margen de las limitaciones impuestas, y condicionado a que no se menoscabe la soberanía de los Estados y se respete la prioridad de su jurisdicción.

#### **4.2 El sistema de Ginebra**

Su inicio se registra en 1859 en las postrimerías de la batalla de Solferino<sup>1</sup>. Henry F. Dunant, un hombre de negocios procedente de Ginebra, al observar la forma inhumana en la que se trataba a los heridos, reunió a un grupo de conciudadanos con los que conformó el Comité internacional de ayuda a los heridos, el cual asumió el propósito de promover la creación de sociedades nacionales de socorro y la aprobación de un tratado que facilitara su trabajo.

En 1864, por iniciativa del gobierno suizo, se celebró en Ginebra una conferencia que aprobó, el 22 de agosto del mismo año, el Convenio para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos. Posteriormente, en 1899 se firmó un tratado ampliando la cobertura de la atención a los heridos, enfermos y náufragos en el mar, mismo que recibió algunos ajustes en 1907 y dio lugar a la aprobación de un Convenio mejorado en

1929; además de otro dedicado con exclusividad al trato debido a los prisioneros de guerra. Dos décadas después, el año 1949 fue trascendental para el perfeccionamiento de este sistema porque se aprobaron: el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra y el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra.

Con la memoria fresca sobre los horrores acaecidos en la Guerra Civil Española, el 12 de agosto de 1949 se incluyó el artículo 3, aplicable en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de las altas partes contratantes, mediante el cual se regula la protección para las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, heridas, detención o por cualquier otra causa, sin discriminaciones por “la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo”. Las prohibiciones se refieren a los atentados contra la vida y la integridad corporal (homicidio, mutilaciones, tratos crueles, tortura y suplicios), la toma de rehenes, los atentados contra la dignidad personal, y las condenas dictadas sin respetar el debido proceso.

En 1965, la “XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja”, celebrada en Viena, dispuso limitaciones, como principios básicos para todos los gobiernos y autoridades responsables de dirigir conflictos armados, en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo, prohibición de lanzar ataques contra la población civil, obligación de establecer en todo momento una distinción entre las personas que participan en las hostilidades y la población civil, a fin de que se respete a esta última lo más posible, y la aplicación de estos principios también a las armas nucleares y similares.

En 1974, se dio inicio a la “Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario”, aplicable en los conflictos armados, que marcó un importante hito en esta materia. La conferencia preparó el texto de dos tratados denominados Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1949, que fueron aprobados el 8 de junio de 1977 y entraron en vigor el 7 de diciembre de 1978.

#### **Protocolo adicional I**

Se aplica a los conflictos armados internacionales (CAI). Abarca también las guerras de liberación nacional en contra de la dominación colonial, la ocupación extranjera y los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y

<sup>1</sup> El 24 de junio de 1859, en el contexto de la unificación italiana, en la localidad de Solferino, Italia, se enfrentaron el Ejército austriaco y el de Napoleón III de Francia y el Reino de Cerdeña que resultó victorioso.

en la Declaración sobre los principios del derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Establece que el derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos y medios de hacer la guerra no es ilimitado; prohíbe el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra, que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios, o que hayan sido concebidos para causar (o que puedan hacerlo) daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

Además, prohíbe ordenar que no haya supervivientes, aterrorizar a la población civil y ataques ciegos indiscriminados; dispone la limitación de los objetivos militares a aquellos que contribuyan eficazmente a la acción militar o concedan una ventaja militar definida, la protección de la población civil y de bienes culturales y lugares de culto. En cuanto a la población civil, esta deberá respetar a los heridos, enfermos y náufragos, “aunque pertenezca a la parte adversa, y no ejercerá ningún acto de violencia contra ellos”.

Es importante destacar que el artículo 36 de este Protocolo permite la aplicación de sus normas a los cambios acelerados que presentan los medios actuales de hacer la guerra, cuando dispone: “Cuando una Alta Parte contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable a esa Alta Parte contratante”.

### ***Protocolo adicional II***

Contempla todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo I. Se aclara que no se puede invocar alguna disposición del mismo “...con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden, defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos”; del mismo modo que no puede utilizarse como “justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto”. Los mandatos de este Protocolo se refieren al trato humano que se debe a quienes no participen o hayan dejado de participar en el conflicto y la garantía de respeto a las personas, su honor, sus convicciones y prácticas religiosas. Se prohíbe ordenar que no haya supervivientes, atentar contra la salud y la integridad física y mental de las personas; tratos crueles como la tortura, las mutilaciones y toda pena corporal; los castigos colectivos, la toma de rehenes, y los actos de terrorismo; los atentados contra la dignidad personal, la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas; el pillaje, y las amenazas de realizar estos actos. Un

tratamiento especial se considera para los niños que deberán recibir “los cuidados y la ayuda que necesiten” en particular los menores de quince años, cuando hayan participado directamente en las hostilidades y hayan sido capturados. Dispone además, que en los procedimientos judiciales se respete el debido proceso, aplicado por tribunales imparciales y “que nadie pueda ser condenado por una infracción si no es sobre la base de su responsabilidad penal individual”.

Especial atención se pone en la protección a la población civil contra los peligros procedentes de operaciones militares y se prohíben acciones bélicas destinadas a aterrorizarla, hacerla padecer hambre y privarle de los bienes indispensables para la supervivencia.

No se atacará a presas, diques y centrales nucleares de energía eléctrica cuando puedan causar pérdidas importantes en la población civil, no se cometerán actos de hostilidad dirigidos contra bienes culturales o espirituales que constituyan patrimonio de los pueblos, ni se los utilizará en apoyo del esfuerzo militar; está prohibido ordenar el desplazamiento de la población civil, a menos que medien razones militares y, en todo caso, que se lo haga con todas las medidas de seguridad. Las sociedades de socorro podrán ofrecer sus servicios para protección de las víctimas del conflicto armado.

### ***4.3 El Sistema de Nueva York***

Después de que la humanidad experimentó el horror de dos guerras mundiales fue posible la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en cuya carta fundacional se hizo constar principios fundamentales como la renuncia al empleo de la guerra para la solución de conflictos entre Estados y la búsqueda de formas de solución pacífica de controversias; se creó, además, un sistema de prevención, liderado por el Consejo de Seguridad.

La Carta de las Naciones Unidas es el más importante instrumento jurídico para la preservación de la paz y seguridad. En ella se establecen principios y normas que aportan a lograr los objetivos de su creación. El artículo 11.1 permite a la Asamblea General desarrollar “...los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a este y a aquellos”. No es necesario aclarar que, en muchos casos, lastimosamente varios de esos compromisos asumidos por los Estados han quedado en letra muerta.

Un paso trascendente, cuando se aprobó la Carta, fue la creación de la Corte Internacional de Justicia, de cuyo Estatuto hay que destacar el artículo 94 que señala:

Cada Miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte [...]. Si una de las partes en un litigio dejare

de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, y este podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas, con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas ha participado muy activamente en el desarrollo del Derecho Humanitario. En mayo de 1968, la “Conferencia Internacional de Derechos Humanos”, adoptó por unanimidad la Proclamación de Teherán y 29 resoluciones, entre estas una sobre los derechos humanos en los conflictos armados. Posteriormente, el 19 de diciembre de 1968 la Asamblea General aprobó, por 115 votos a favor, una abstención y ningún voto en contra, la resolución XXIII que trata de los derechos humanos en los conflictos armados.

Ese mismo año se aprobó la “Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad”, que entró en vigor el 11 de noviembre de 1970. Este es un asunto de extraordinaria importancia para disuadir a los posibles perpetradores de crímenes horrendos o para llevarlos ante la justicia, si se atreven a cometerlos.

Los Estados acordaron, según el Artículo I, que “son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido, los crímenes de guerra y los de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz”; conforme al Artículo II, se imputa a las autoridades estatales y particulares que participen “... como autores o cómplices o que inciten directamente a la perpetración de alguno de esos crímenes, o que conspiren para cometerlos, cualquiera que sea su grado de desarrollo, así como a los representantes de la autoridad del Estado que toleren su perpetración”; los artículos III y IV obligan a las partes a adoptar las medidas legislativas, o de otra índole, que fueran necesarias para la supresión de la prescripción de la acción penal o de la pena, y a dar las facilidades necesarias para la extradición.

Un paso trascendental en esta materia constituyó la aprobación del Estatuto de Roma, instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional (CPI), realizada en Italia el 17 de julio de 1998 durante la “Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional”. El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002, luego de la ratificación de 60 países y, de esa manera, vio la luz el primer tribunal internacional de carácter permanente, encargado de juzgar a personas responsables de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión, con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia de la Corte se aplica a personas que cometan esta clase de crímenes por sí solos o por medio de terceras personas; a quienes ordenen, propongan o induzcan a su comisión; a los cómplices y colaboradores o quienes hayan contribuido a la comisión o tentativa de comisión del crimen.

El Estatuto se aplicará por igual, sin distinción del cargo oficial que “...en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá motivo para reducir la pena”. Los jefes militares serán penalmente responsables, en caso de no haber ejercido un control apropiado sobre sus fuerzas, cuando hubiese sabido o debido saber del cometimiento o intención de cometer estos crímenes y no hubiesen actuado para prevenirlos o reprimirlos; el superior será penalmente responsable por los crímenes cometidos por los subordinados bajo su autoridad y control efectivo, en circunstancias similares y si no hubiese puesto el “...asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento”.

En relación con la materia motivo de esta investigación, es muy importante el Artículo 31 que se refiere a las siguientes circunstancias eximentes de responsabilidad penal: enfermedad o deficiencia mental, estado de intoxicación, defensa propia, de un tercero o de un bien que fuese esencial para realizar una misión militar, coacción dimanante de una amenaza de muerte inminente o de lesiones corporales graves continuadas o inminentes para él u otra persona, “...siempre que no tuviera la intención de causar un daño mayor que el que se proponía evitar”. El error de hecho o de derecho eximirá de responsabilidad penal únicamente si hace desaparecer el elemento de intencionalidad requerido por el crimen y no se considerará eximente de responsabilidad penal el cumplimiento de una orden a menos que: a) Estuviere obligado por ley a obedecer órdenes emitidas por el gobierno o el superior de que se trate; b) No supiera que la orden era ilícita; y c) La orden no fuera manifiestamente ilícita, dejando subrayada la ilicitud de todas las órdenes de cometer genocidio o crímenes de lesa humanidad.

Lastimosamente, este gran paso dado en el campo del Derecho Internacional ha quedado disminuido porque la Corte tiene limitaciones que no puede superar a la hora de expedir dictámenes, en particular porque su jurisdicción se aplica únicamente a los países firmantes del Estatuto de Roma o a los nacionales de estos, y existe un conjunto de países que no aceptan la figura de este tribunal, entre los que destacan Estados Unidos, China, India, Pakistán, Turquía, Israel o Rusia. Estados que, por la misma naturaleza de potencias actuales o emergentes, se encuentran generalmente involucrados en conflictos en los que estos crímenes pueden producirse.

## II. La obediencia debida

### 1. Antecedentes

Con relación al deber de obediencia, pueden encontrarse las primeras regulaciones en el derecho romano, según cuyas normas en el régimen militar el incumplimiento de las órdenes era sancionado severamente y, en determinados casos, hasta con la pena de muerte. Se distinguía la diferencia entre crímenes atroces y leves; en el primer caso se rechazaba la eximente de la obediencia.

Con posterioridad, en la Edad Media se llegó a establecer, de manera minuciosa, una especificación de cuáles deberían considerarse hechos atroces. En tales casos, no podía eximirse de culpa al esclavo que había cometido el delito por orden de su amo (Sancinetti, 1987, pág. 265). En la legislación española, según el Fuero Juzgo, se distinguió con claridad el caso de quien mata por orden de su señor, al que se condenaba con doscientos azotes; mientras que el amo era sancionado con la decapitación. Respecto a la obediencia militar, San Agustín, en su obra *Ciudad de Dios*, defiende que el que mata obedeciendo al que manda, queda justificado<sup>2</sup>. En el siglo XIX, en el Código Penal español constaba la figura de la obediencia debida para los hijos, siervos y vasallos mayores de 25 años, así como para los frailes y monjes, excepto en el caso que deshonrasen, matasen o hiriesen a otra persona.

La confrontación entre autoridad y legalidad terminó con el surgimiento del Estado de derecho, en el que la obediencia quedó sometida a la norma legal que declaraba punibles los delitos cometidos por mandato superior, en casos de ilegitimidad manifiesta. Después de la Primera Guerra Mundial, en el artículo 227 del Tratado de Versalles, se autorizó a los Aliados a realizar juicios por crímenes de guerra contra el Káiser Guillermo II y otros responsables; 45 alemanes fueron enjuiciados y algunos de ellos declarados culpables. En estos juicios se consideró la obediencia debida como eximente de responsabilidad cuando el subalterno no conocía la ilegalidad de la orden. Pero, como era muy difícil establecerlo, posteriormente se condicionó a que "...no fuera manifiestamente ilegal" (Hernández, 2011, pág. 56).

Terminada la Segunda Guerra Mundial, en 1945 se creó el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, que debía juzgar las responsabilidades penales de los criminales de guerra, cuyos actos no tuvieran una localización geográfica precisa.

En el artículo 8 del Estatuto de este Tribunal consta: "El hecho de que el acusado hubiera actuado en cumplimiento de órdenes de su gobierno o de un superior jerárquico no eximirá al acusado de responsabilidad, pero ese hecho podrá considerarse para la atenuación de la pena, si el Tribunal determina que la justicia así lo requiere". En la Carta para el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, la norma fue más flexible, toda vez que permitía aplicar el eximente por obediencia, tomando en consideración todas las circunstancias que se dieran, en el caso concreto. De esta manera, si el subordinado desconocía y, conforme a las circunstancias concurrentes, no debía haber sabido que la orden era ilegal, podía ser eximido de culpa.

---

<sup>2</sup> "... no mata quien presta su ministerio obedeciendo al que manda, así como la espada es instrumento del que la usa; por consiguiente, no violan este precepto, "no matarás", los que por orden de Dios declararon guerras o representando la potestad pública y obrando según el imperio de la justicia castigaron a los facinerosos y perversos quitándoles la vida" (Cap.XXI)

Al respecto, es importante destacar el criterio expresado ante el Tribunal de Nuremberg por Sir Hartley Shawcross, en representación del Reino Unido, el 4 de diciembre de 1945:

La lealtad política, la obediencia militar son cosas excelentes, pero no exigen ni justifican la perpetración de actos manifiestamente injustificables. Llega un momento en que el ser humano debe negarse a obedecer a su jefe, si también debe obedecer a su conciencia. Ni siquiera el soldado raso que hace parte de las filas del ejército de su país está obligado a obedecer órdenes ilegales (Carranza, 2009, pág. 18).

La regla, según Carranza, puede enunciarse en los siguientes términos: "El hecho de haber actuado en cumplimiento de una orden de su Gobierno o de un superior jerárquico no lo exime de responsabilidad (al agente) si ha tenido la posibilidad moral de opción". (Ibidem, pág. 17).

La Comisión de Derecho Internacional, cumpliendo con el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas formuló en 1950 los "Principios de Nuremberg", entre los que cabe destacar el Principio IV: "El hecho de que una persona haya actuado en cumplimiento de una orden de su Gobierno o de un superior no lo exime de responsabilidad conforme al derecho internacional, siempre que de hecho haya tenido la posibilidad de elección moral. Sin embargo, esta circunstancia puede ser tomada en consideración para atenuar la pena si la justicia así lo requiere".

Para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves, cometidas entre el 1° de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994, las Naciones Unidas aprobaron el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, en el que se mantienen normas como la de responsabilidad personal, al margen de la categoría del acusado que "...no le exonera de su responsabilidad penal y no es motivo de disminución de la pena".

Considera también que crímenes cometidos por los subordinados no liberan al superior de responsabilidad penal "...si sabía o tenía razones para saber" sobre el hecho y "...no tomó las medidas necesarias y razonables para impedir que dicho acto no fuera cometido o para castigar a los autores". En sentido contrario, el subordinado acusado del presunto cometimiento de un crimen no queda exonerado de su responsabilidad penal, pero "...puede ser considerado como un motivo de disminución de la pena si el Tribunal Internacional lo estima conforme a la justicia". Además, según criterio del juez Juan Antonio Casese, expresado en la Corte de Apelación del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia: "(...) un soldado no está obligado a desobedecer las órdenes cuando su ilegalidad no es obvia —a menos que aun no siéndolo, el subordinado tuviera conocimiento de la ilegalidad de la orden— de tal forma que si una orden no es manifiestamente criminal, el soldado deberá ejecutarla y podrá argumentar su

defensa mediante el instituto jurídico de la obediencia eximente” (Hernández, 2012, pág. 63).

Aún aclara mejor este asunto, la sentencia dictada el 29 de noviembre de 1996, en el caso Drazen Erdemovic, cuando establece: “... Tales eximentes deben ser apreciadas no solo desde la certeza de la existencia de la orden del superior, —cuya concurrencia debe ser probada— sino también y especialmente en las circunstancias de cómo fue dada y cómo fue recibida...” (Ibídem, pág. 64).

Opina Marcelo Sancinetti (1987), por su parte, que el subalterno que no tenga error alguno y considere, por tanto, ilegítima a la orden que efectivamente lo sea, él debería quedar justificado, siempre que: a) se pueda pensar que la ilicitud no podía ser considerada de antemano, por el propio inferior, como manifiesta y evidentemente ilícita aun para cualquier observador imparcial y razonable posterior; y si, además, b) el delito cometido al cumplir la orden no implicara, a su vez, una lesión jurídica de mayor gravedad que la que tuviera, para el derecho vigente, la desobediencia misma.

En el caso de una colisión de deberes (delinquir por comisión, o delinquir por desobediencia), deben considerarse las mismas reglas de ponderación de bienes jurídicos que rigen en cualquier estado de necesidad (pag.268). Sobre la misma materia, en el XIV Congreso de Derecho de la Guerra, celebrado en Atenas en 1997, se recomendó que: “Las reglamentaciones disciplinarias deberían establecer un procedimiento mediante el cual los subordinados puedan ejercer, sin perjuicio para ellos mismos y sin que signifique una falta de disciplina, su derecho y su deber de no obedecer órdenes cuya ejecución implicaría ostensiblemente la perpetración de un crimen de guerra” (Verhaegen, 2002, pág. 11-22).

## 2. Conceptos relacionados

### *Obediencia funcional*

El estudio realizado sobre los antecedentes históricos y jurídicos de la figura de la obediencia debida, permite establecer la existencia de un conflicto aún no resuelto entre legalidad y autoridad, tomando en cuenta que participan en esta relación consideraciones morales y éticas, junto al derecho que regula el funcionamiento de todo Estado, que requiere para su normal desarrollo de un aparato político- administrativo, gestionado por autoridades públicas, dotadas de competencias legales, cuyo ejercicio es indispensable para el logro de los objetivos nacionales.

Estas razones conducen a considerar que las disposiciones que de ellas emanan son lícitas y de obligatorio cumplimiento por parte de los subordinados, porque en caso contrario, “...hay que deducir que el mandato ilícito dictado por una autoridad, caso que supone el ejercicio indebido del poder público, es semejante a un acto de usurpación de poder y, en consecuencia, tampoco debe ser obedecido, por ser nulo” (Du Pui, 2002, pág. 242).

Los tratadistas sobre la materia ayudan a esclarecer el tema cuando proponen la existencia de varios tipos de obediencia:

Reflexiva: cuando el subordinado, ante la duda sobre la legalidad de la orden, cuenta con la alternativa de plantear el problema al superior, aunque deba cumplirla ante su insistencia.

Absoluta: cuando el subordinado está obligado a cumplir las órdenes sin opción de reflexionar sobre su licitud, en la que caben dos variantes: a) Ciega, cuando no existe alternativa al deber de cumplir la orden y b) Relativa, cuando el subordinado solamente puede cumplir órdenes lícitas (Cavada, 2019, pág. 3).

### *Obediencia debida*

Se considera, en derecho administrativo, como la obediencia que se debe al superior jerárquico y que, en ciertas circunstancias, exime de responsabilidad en el cometimiento de hechos ilícitos y delitos. Rivero (2016), citado por Cavada, afirma: “Se trata de aquella institución de derecho penal eximente de la responsabilidad penal de un sujeto ante la comisión de una acción típica, por ser realizada esta por un subordinado en virtud de una orden de un superior, previa relación jurídica entre ellos y un deber de obediencia establecido por el ordenamiento jurídico” (Ibidem, pág. 2).

### *Requisitos de una orden para ser obedecida*

La mayoría de autores coinciden en que, en el ordenamiento jurídico contemporáneo, la orden debe cumplir los siguientes requisitos:

- Que exista la relación de dependencia jerárquica entre el que da la orden y el que la cumple;
- Que la orden sea relativa al servicio;
- Que el superior jerárquico obre dentro de la esfera de sus competencias, y
- Que exista la posibilidad del análisis de su legalidad por parte de los subordinados.

### *Autoridad legal*

Se la considera como la función o posición de mando de la que está investida una persona, conforme mandato de la ley. En el campo militar se encuentra claramente definida la prelación:

- Superioridad por cargo o función;
- Superioridad jerárquica conforme al grado, y
- Superioridad por antigüedad entre militares del mismo grado.

En términos generales: “...resultará superior aquella autoridad que se encuentre facultada para dictar mandatos que generan el deber de obediencia” (Carranza, 2009, pág. 20).

### *Persona obligada a obedecer*

En el sector público todas las personas deben cumplir las disposiciones legales emanadas de las autoridades legítimas; en el campo militar, la intensidad de obediencia tiene mayor vigor, en virtud

de las condiciones especiales en que se desarrollan las actividades castrenses. Al respecto, comenta Du Pui (2002):

En este caso, el destinatario del mandato está obligado a cumplir con la orden de la autoridad competente, porque ésta actúa en ejercicio de un poder que la faculta a dictar mandatos obligatorios y no porque exista una relación jerárquica especial entre ellos (pág. 242).

El que obedece una orden antijurídica solamente puede verse eximido de culpa si:

- a. Conoce el contenido delictivo del mandato, pero argumenta miedo insuperable o estado de necesidad, aplicando la figura de la “no exigibilidad de otra conducta”;
- b. Actúa en la creencia de que no se encuentra ante un mandato delictivo y puede comprobarse que cometió un error.

### ***Relaciones entre el que manda y el obligado a obedecer***

Para determinar el ámbito de aplicación de la eximente, hay que tener en cuenta, así mismo, el tipo de relación que existe entre quien dicta la orden y el que debe obedecerla.

“La índole especial del vínculo existente entre superiores y subordinados en el ámbito militar, explica por qué los códigos penales militares tipifican la desobediencia como un delito, mientras que en la administración pública civil es generalmente considerada como infracción de orden disciplinario” (Du Pui, 2002, pág. 250). Del mismo modo, por la naturaleza de las misiones militares, se presupone una estricta obediencia que asegure el funcionamiento del sistema y la indispensable disciplina, lo que no implica aceptar como válida la posibilidad de obediencia debida frente a orden ilegal; pero, en circunstancias en las que las fuerzas militares deban emplearse en misiones de combate o similares, es evidente que se limita la posibilidad de análisis del mandato recibido.

Así, para que sea considerada como eximente, el subalterno debe haber procedido “...en cumplimiento estricto de órdenes emanadas de su superior inmediato, órdenes que el acusado ha podido razonablemente considerar encuadradas dentro de la más absoluta legalidad...” (Carranza, 2009, pág. 23).

Es evidente que toda posibilidad de una obediencia ciega debe quedar excluida en la práctica común, pero es indispensable una excepción reglada, en circunstancias excepcionales, en el ámbito militar cuando se trate de una orden de operaciones de combate, en un contexto de conflicto armado o cuando es imposible que los subordinados puedan suspender su cumplimiento ante duda de su juridicidad.

### ***Hecho punible***

Para considerarse punible, la acción imputada debe superar ciertos criterios, cada uno de los cuales puede ser una causal de impunidad: comprobar que se trata de una

acción en principio prohibida (tipicidad); determinar si es efectivamente antijurídica (antijuridicidad); establecer si no concurre una causa de inculpabilidad (si el autor es un inimputable o si actuó por error inevitable de prohibición); y, si han concurrido causas excepcionales de impunidad (Sancinetti, 1987, pág. 263).

### **3. Causas formas en que pueden considerarse los eximentes**

Conforme a lo analizado con anterioridad, no puede existir la infracción criminal, al menos que estén presentes los siguientes elementos: la acción, la antijuridicidad-tipicidad, la culpabilidad y la punibilidad. Si por cualquier circunstancia se eliminase alguno de estos elementos, el sujeto queda exonerado de responsabilidad criminal. Desde el punto de vista de quien emite la orden, se considera que será responsable como autor mediato si hizo del ejecutor un instrumento y tuvo el dominio del hecho, o será considerado instigador si el ejecutor comete el delito intencionalmente. El subordinado en cambio actuará bajo la influencia de error de tipo y, por tanto, sin dolo, si no sabe que su superior actúa motivado por interés ilícito; en caso de haberlo sabido, pero haber actuado bajo amenaza de un daño mayor, tampoco será responsable por haber actuado bajo coacción. Las causas de justificación eliminan o excluyen el juicio de antijuridicidad de la conducta que se encuentra tipificada.

#### ***Causal de ausencia de acción***

En este caso, el subordinado no ejecutaría una acción al cumplir la orden, sino que solo sería un instrumento en manos del superior, lo cual se considera inaceptable porque sería sostener que quien obedece carece de voluntad propia y, por tal razón, deja de ser un actor en el acto ilícito (Cavada, 2019, pág. 5).

#### ***Causal de error***

La doctrina, actualmente dominante, considera que el imperativo legal de obedecer sólo rige cuando la orden es absolutamente legítima; por tal razón “...una orden ilegítima sólo podría excusar por error inevitable o por coacción, pero nunca justificar” (Sancinetti, 1987, pág. 265). La jurisprudencia refuerza estos criterios. Sentencia de 22 de abril de 1983, Artículo 185, 12. Obediencia debida. Naturaleza: causa de exclusión de la culpabilidad:

(...) se la califica como una causa de exclusión de la culpabilidad, imbricada además con la inexigibilidad de otra conducta, toda vez que, el que obedece no actúa con su propio raciocinio y por su capacidad de querer, sino que se halla bajo el influjo de un error esencial supuesto que cree equivocadamente que se le manda un acto justo, sin que, además el Derecho pueda incurrir en la contradicción de encontrar justa la ejecución de una orden injusta(...) (Ruiz, 1983, pág. 446).

En efecto, cuando el subordinado ejecuta la orden bajo la creencia que obra lícitamente (presunción de legalidad), es suficiente que, en apariencia, no infrinjan abierta o manifiestamente la ley, porque no es posible que el subordinado pueda en toda circunstancia discutir la validez legal de cada orden, sin poner en riesgo el principio de jerarquía, un bien indispensable para el funcionamiento de las instituciones públicas. En el ámbito militar, el razonamiento se refuerza porque la ley impone a los miembros de las instituciones de seguridad y defensa el deber de una obediencia pronta y estricta.

Carranza (2009) considera que existen dos tipos de error: el de tipo y el de prohibición; en el primero el subalterno ignora la naturaleza de la acción; en el segundo, este conoce su realidad, pero no cree que sea contraria al orden jurídico. De ese modo, el error de tipo elimina la tipicidad dolosa, mientras que el de prohibición puede eliminar la culpabilidad.

Por su parte, Sancinetti (1987) opina que, aún en casos en que el subalterno esté consciente de la ilegitimidad de la orden, debería quedar justificado si: 1) la ilicitud no podía ser considerada de antemano, por él o cualquier observador imparcial y razonable posterior, como manifiesta y evidentemente ilícita; y si además, 2) el delito cometido al cumplir la orden no implicase a su vez una lesión jurídica de mayor gravedad que la desobediencia misma. En este caso, al tratarse de una colisión de deberes (delinquir por comisión, o delinquir por desobediencia), tienen que entrar en consideración las mismas reglas de ponderación de bienes jurídicos que rigen en cualquier estado de necesidad (págs. 267-268).

### ***Causal de inexigibilidad***

Se considera la inexigibilidad de una conducta diferente al cumplimiento de la orden ilícita, cuando el que obedece pertenece a un sistema de instrucción y servicio rígido y severo, que reduce las posibilidades de autodeterminación y se encuentra habituado al cumplimiento de órdenes superiores sin opción de discusión (Cury, 1992, pág. 92). En el caso de que el subordinado hubiese conocido de la ilicitud de la orden y la hubiera cumplido por temor a graves sanciones disciplinarias u otras retaliaciones que le hubiesen significado un sacrificio extremo, se puede asumir que cualquier individuo, en tal situación excepcional, habría actuado de la misma manera.

La sentencia del 22 de abril de 1983 ayuda para una mejor comprensión del tema: Artículo 185,70, Estado de necesidad, requisitos: El estado de necesidad implica (...)una situación de conflicto, actual o inminente y total, entre dos bienes en el que la salvación de uno exige el sacrificio del otro... a) peligro para el bien jurídico, el cual requiere un juicio valorativo 'ex ante', pues el acontecimiento temido, de ordinario, gracias a la intervención del agente, habrá de ser evitado; b) dicho peligro ha de ser real (...) siempre que se adquiera la convicción de que

el agente, siquiera sea erróneamente, se creía amenazado por un mal que él reputaba real; c) el mal temido debe ser actual o, al menos, inminente, d) el mal al que el peligro se refiere tiene que ser un perjuicio para un bien jurídico merecedor de un juicio valorativo, debiendo, el mencionado perjuicio, merecer el calificativo de grave; e) el conflicto ha de ser absoluto; f) la situación de necesidad debe ser instantánea y no permanente, afirmación que es muy discutible; g) desde el punto de vista subjetivo, el agente, ha de actuar impulsado por un estado de necesidad para evitar un mal propio o ajeno...". (Ruiz, 1983, págs. 445-446).

### ***Requisitos para la admisibilidad***

Conforme a varios autores, para la admisibilidad de los eximentes:

- a. Debe existir una relación de especial subordinación, o jerárquica establecida por una norma jurídica, del que obedece al que manda.
- b. Es necesario que se trate de la emisión de una orden que cumpla con las formalidades legales correspondientes.
- c. El mandato debe referirse a relaciones regladas, habituales entre el que manda y el que obedece, en el marco de sus respectivas competencias.
- d. El contenido delictivo de la orden no debe ser manifiesto.
- e. El subordinado debe desconocer la antijuridicidad de la orden por su ilicitud no manifiesta y creer que actúa conforme a derecho.
- f. La conducta del subordinado corresponderá a la finalidad de dar cumplimiento a la orden debida.

### ***Conclusiones***

El Derecho Internacional Público no ha logrado superar sus tradicionales deficiencias; por el contrario, en la actualidad se lo observa aún más debilitado.

Mientras el mundo se ha integrado por los extraordinarios avances científicos y tecnológicos de las últimas décadas en lo que se ha calificado metafóricamente como una aldea global, la humanidad entera enfrenta amenazas que ponen en riesgo su propia supervivencia; cuando más necesaria es una gobernanza global, las relaciones de poder y las disputas por la primacía han logrado imponerse a las normas convenidas para la defensa de la paz y la cooperación internacionales.

El siglo XXI ha llegado cargado de amenazas cada vez más destructivas, difíciles de controlar, con capacidades de mutación insólitas que, en muchos casos, logran paralizar las facultades de respuesta de los Estados; los riesgos naturales, especialmente los de origen climático, se presentan como nunca antes destructivos; las instituciones sobre las que se sostiene la democracia liberal flaquean y, por mucho esfuerzo que realicen reducidos sectores visionarios, el Derecho Internacional Público, si no se encuentra estancado, al

menos avanza muy lentamente; y lo que es peor, en muchas ocasiones las convenciones quedan en letra muerta. En este contexto, se observa a instituciones defensoras de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario que proponen cautos avances para adecuar la normativa a las realidades del actual contexto, sin ser atendidas.

Si bien algunas normas del Derecho Internacional Humanitario están enfocadas a enfrentar los problemas tal como se presentaron a mediados del siglo pasado, cabe en cambio destacar el paso trascendente que implicó la aprobación del Estatuto de Roma para la creación de la Corte Penal Internacional, responsable de eliminar o al menos disminuir, de forma significativa, la impunidad de responsables de crímenes atroces, logro que, como se analizó, perdió la fuerza requerida cuando países de gran poder no aceptaron la figura de este tribunal. Queda pues un gran trabajo por delante para lograr que el Derecho Humanitario y los Derechos Humanos sean reconocidos, respetados y observados por todos los Estados, gobiernos e instituciones, a fin de enfrentar, de manera adecuada, los retos del nuevo y cambiante contexto.

Un tema de especial interés para las instituciones responsables de la seguridad y defensa de los Estados, y en particular para cada uno de sus miembros, es el de la obediencia a las órdenes en escenarios de alta complejidad, volatilidad e incertidumbre. Como se ha podido observar a lo largo del presente trabajo, el conflicto entre legalidad y autoridad no ha sido todavía suficientemente resuelto. Si bien las normas pueden ser claras, su aplicación no presenta esa misma característica. Es evidente que sólo una orden lícita, dictada por autoridad competente, debe ser obedecida; pero lo difícil, especialmente en el campo militar y policial (peor todavía en casos de enfrentamiento bélico), es esperar del que obedece una calificación oportuna de esa licitud. De ahí destaca la importancia de desarrollar con claridad la legislación e instruir a jueces y fiscales sobre el tema de la obediencia debida y los eximentes de culpabilidad.

No puede, sin embargo, desestimarse la imperiosa necesidad de que, por mucho que las órdenes militares requieran que la obediencia sea inmediata y basada en la confianza entre superiores y subalternos, estos no están obligados a obedecer ciega y automáticamente los mandatos de sus superiores, especialmente en casos evidentes de crímenes de lesa humanidad o, en general, violatorios de los derechos humanos.

Finalmente, una conclusión que por obvias razones no debe dejar de presentarse: los gobiernos, las autoridades del sector público y, en particular, las responsables de la Defensa y Seguridad interior, tienen como responsabilidad fundamental la de incluir en todos los niveles de los sistemas educativos el estudio de estos temas que son tan importantes para la seguridad de quienes mandan, así como también de quienes tienen el deber de obedecer.

## Referencias

- Alberdi, J. B. (1994). *El crimen de la guerra*. A-Z.
- Cabanellas, G. (1961). *Diccionario Militar (Vol. III)*. Buenos Aires: Omeba.
- Carranza, L. (2009). La obediencia debida como eximente penal. *Revista N° 26*. [https://xperta.legis.co/visor/temprenal\\_ab74ebf8-deed-4bb6-9d1e-23109d388b73](https://xperta.legis.co/visor/temprenal_ab74ebf8-deed-4bb6-9d1e-23109d388b73)
- Cavada, J. P. (2019). *Obediencia debida de órdenes ilícitas. Aspectos generales en el derecho nacional, internacional y extranjero*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (14 de 12 de 2008). *ICRC*. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>
- Cury, E. (1996). *Derecho Penal, Parte General*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Du Puit, J. (2001). La obediencia jerárquica en el derecho penal militar peruano. *La Reforma del Derecho Penal Militar-Anuario de Derecho penal*, 242.
- Gibs, N. (1975). *Marxismo y democracia política*. Madrid: Riodurero.
- Grocio, H. (1925). *Del Derecho de la Guerra y de la Paz (Vol. I)*. Madrid: Reus.
- Hernández, F. (2011). Una aproximación a la eximente por obediencia jerárquica desde el Derecho Internacional. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3(6), 45-78.
- Kalshoven, F., & Zegveld, L. (2003). *Restricciones en la conducción de la guerra*. Buenos Aires: S.N.
- Organización de Naciones Unidas. (2011). *Protección Jurídica Internacional de los Derechos Humanos durante los Conflictos Armados*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado.
- Rosseau, C. (1966). *Derecho Internacional Público*. Barcelona: Ariel.
- Ruiz, L. (1983). Jurisprudencia penal. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 443.
- Salmón, E. (2016). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos.
- Sancinetti, M. (1987). Obediencia debida y Constitución Nacional. *Doctrina Penal*, 10(39).
- Silva, H. (1996). *Derecho internacional humanitario*. Caracas: Fondo Editorial.
- Tunkin, G. (1979). *Curso de Derecho Internacional*. Moscú: Progreso.
- Verhaegen, J. (2002). S.T. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 11-12.

## LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Crnl. de E.M.C. Gabriel Hernán Zárate Zapata<sup>1</sup>

### Resumen

En el trabajo se realizó un análisis sobre las nuevas amenazas a la seguridad en el contexto latinoamericano; para lo cual se consultaron numerosas fuentes bibliográficas actuales aplicando un enfoque sistémico. Se reconoció que la seguridad es un tema de gran interés para las naciones y regiones en el marco de las políticas internas y exteriores de relacionamiento pacífico; así como que los estudios sobre seguridad indican que cada vez más este concepto debe evolucionar, con base en el proceso de globalización y efectos de la aparición de nuevos contextos en el orden económico, político, tecnológico, cultural y social. Se identificaron las principales amenazas de seguridad para los países latinoamericanos, y se plantearon algunas alternativas para el manejo de políticas públicas y otras acciones para que la región avance en los índices de seguridad, garantías de derechos, equidad y otros objetivos sociales que se aspiran lograr. Se reconoció que la gestión preventiva, la cooperación regional y la identificación de política y acciones comunes son vías efectivas para que los países latinoamericanos superen las emergentes amenazas en materia de seguridad; así como la necesidad de que las instituciones castrenses se adapten a este nuevo contexto manejando los nuevos tipos de amenazas, especialmente las antrópicas y de tipo tecnológico, adaptando sus estrategias y prácticas organizacionales.

**Palabras clave:** Seguridad, amenazas, tecnología, Estados, América Latina

### Abstract

In the work, an analysis was carried out on the new threats to security in the Latin American context; for which numerous current bibliographic sources were consulted applying a systemic approach. It was recognized that security is an issue of great interest to nations and regions, within the framework of domestic and foreign policies for peaceful relations; as well as that studies on security indicate that this concept must evolve more and more, based on the globalization process and the effects of the appearance of new contexts in the economic, political, technological, cultural and social order. The main security threats for the Latin American countries were identified, and some alternatives were proposed for the management of public policies and other actions to achieve that the region advance in the security indexes, guarantees of rights, equity and other social objectives that are aspired to achieve. It was recognized that preventive management, regional cooperation and the identification of common policies and actions are effective ways for Latin American countries to overcome emerging security threats; as well as the need for military institutions to adapt to this new context, managing new types of threats, especially anthropic and technological ones, adapting their organizational strategies and practices.

**Keywords:** Security, threats, technology, State, Latin America

---

<sup>1</sup> gabrielhzz@yahoo.com

### Introducción

El contexto mundial desde hace varios años está marcado por la influencia de múltiples variables políticas, económicas, tecnológicas, sociales, ambientales y otras que provocan que las transformaciones en los países, regiones y organizaciones sean cada vez más aceleradas e impredecibles. En este sentido, el concepto de seguridad ha requerido evolucionar y adaptarse a las transformaciones que acarrea la globalización y sus efectos sobre la dinámica social, tanto en el ámbito local como internacional, reconociendo innumerables amenazas de diverso tipo.

Especialmente, debido a la crisis internacional derivada de la pandemia por coronavirus COVID-19, se han profundizado las graves problemáticas existentes y planteado importantes retos al enfrentarse la humanidad a la ruptura de paradigmas y modos de actuación adoptados durante las últimas décadas, demostrando así que la seguridad internacional marca a la agenda de política internacional cada vez más. La premisa en el manejo de la crisis sanitaria por parte de los gobiernos y organismos multilaterales es que no se convierta en una crisis de seguridad, considerando que los aspectos económicos son menos controlables en ese sentido, y que se han hecho más potenciales la sensibilidad, vulnerabilidad de los países, incertidumbre de las relaciones internacionales e insuficiente capacidad de cooperación como base hacia el desarrollo equitativo. Tómese en cuenta que, de acuerdo a numerosos autores, la cooperación regional tiene la capacidad de atenuar las amenazas asimétricas que en el orden de seguridad se manifiestan en la actualidad.

Precisamente en este contexto, el empleo de las tecnologías, redes sociales, Internet y otros recursos similares han mostrado su potencial de favorecer a la comunicación entre personas alrededor del mundo, y también en un sentido más subliminal, influir en la ideología, comportamiento y proyección de los individuos o grupos, con un doble sentido que ha llegado a convertirse en uno de los principales retos de seguridad en todos los países del mundo. En este sentido, en el trabajo se realiza un análisis de las nuevas amenazas con un carácter global y particular para el contexto latinoamericano en las actuales condiciones.

A lo anterior se unen las amenazas que han persistido por muchos años, como el terrorismo, el tráfico humano, de drogas, la delincuencia, los vicios, la inseguridad alimentaria, entre otros. Específicamente, el terrorismo ha sido reconocido como la principal amenaza de seguridad que enfrentan los países occidentales, ampliando su alcance local hasta niveles globales, generando un miedo a nivel mundial. Estas amenazas, por lo general, han requerido de la intervención de los organismos de la fuerza pública como Fuerzas Armadas, policía y otros, que cada vez más requieren de un accionar integrado con base en la política pública con principios de gestión territorial de la seguridad, convivencia y coexistencia.

Otro aspecto que ha influido en el contexto de seguridad nacional es el geopolítico y geoeconómico, estableciendo las denominadas “amenazas híbridas” que combinan dichos factores a través de ataques económicos, guerras y otros recursos que atentan contra el bienestar de las poblaciones y la estabilidad de gobiernos.

Los cambios geopolíticos han influido en la evolución de las amenazas globales, imponiendo la necesidad de que los Estados, las instituciones y los organismos multilaterales modifiquen sus métodos de trabajo y adopten estrategias de trabajo que les permitan evolucionar conforme ocurre en su contexto, que a su vez es muy particular para cada región, lo que en el trabajo se realizará para el caso latinoamericano. Este es un factor al que se le dedican numerosos estudios en relación a su influencia sobre diversos temas de seguridad y defensa, y otros factores de la vida social y económica de las naciones.

El aspecto económico será abordado en el trabajo considerando que históricamente esta ha sido un arma de defensa y se ha empleado como herramienta y ventaja en las estrategias de seguridad, defensa y poder de los Estados.

El factor económico, unido a otros como las deficientes políticas públicas en educación implican en muchos casos una seria amenaza para la seguridad de los países al propender a que los jóvenes no logren insertarse de forma estable al mercado laboral, y sí a la participación en actividades criminales y/o delictivas.

Los retos que enfrentan los gobiernos e instituciones son, además de los ya anteriormente mencionados, el lograr un alto nivel de confianza y credibilidad, que únicamente pueden obtenerse a través de un trabajo sistemático, preventivo y el planteamiento de soluciones anticipadas a las necesidades de seguridad que se presentan actualmente a nivel mundial, y específicamente en la región latinoamericana, a la cual se dedicará un espacio importante en el presente trabajo.

Las problemáticas de seguridad fundamentales en América Latina en las últimas décadas se han centrado en la movilidad humana, la migración, el tráfico de personas, de drogas, el crimen organizado (en algunas ocasiones transnacional), la inseguridad y falta de confianza hacia las instituciones, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la inequidad y otras muchas que han sido efecto de décadas, y siglos de una gestión gubernamental deficiente e inestable. Asimismo, en los países latinoamericanos persiste un pensamiento soberanista que pone en peligro aspiraciones más altas como lograr un proceso de integración regional, el desarrollo de la cooperación multilateral y la participación en misiones de paz, como vía de proyectarse como actor clave en el ámbito de la seguridad internacional. Lo anterior será profundizado a continuación en el desarrollo del trabajo, el cual tiene como objetivo precisamente analizar las nuevas amenazas a la seguridad en el contexto latinoamericano; para lo cual se aplicará un enfoque sistémico a partir de

fuentes bibliográficas actuales, que permita determinar aspectos de interés para profundizar en la temática.

## Desarrollo

### 1. La seguridad en el contexto actual

Los estudios de seguridad cada vez más ocupan un lugar importante en las agendas nacionales, regionales e internacionales (Cózar, 2017), incrementándose, por tanto, los aportes teóricos y prácticos en tal sentido que permiten que las organizaciones a todos los niveles estén en mejor capacidad de enfrentar los riesgos y amenazas inherentes.

La seguridad es conceptualizada por la Real Academia Española como “cualidad de seguro” (RAE, 2018). De acuerdo a Jaime, de la Corte & Blanco (2014, pág. 4) se le puede reconocer como “una aspiración que conecta con las motivaciones humanas básicas de perseverar en la propia existencia, obtener placer y bienestar, y, asimismo, evitar el dolor o cualquier otra forma de daño”. El enfoque que da en su trabajo Lucio (2020) es muy interesante, al plantear que “términos como seguridad interna, integral, humana, nacional, social, colectiva, muestran una amalgama de concepciones para definir realidades complejas. Sin embargo, al final del día, estas diferentes concepciones presentan los valores que resguarda una sociedad ante las amenazas que se desarrollan en cada unidad en las relaciones sociales, es decir: individuos, sociedades y estados en el ámbito internacional” (pág. 174).

Todos los estudios predictivos que se han realizado en los últimos años demuestran que en el futuro se acentuarán el riesgo, la incertidumbre y el cambio volátil en los aspectos político, social, económico, tecnológico, cultural, de derechos y otros, lo que modificarán el comportamiento y actitudes del hombre, el Estado y otras estructuras sociales (Cano, 2020). Esta autora manifiesta que las principales tendencias emergentes hacia 2030 se darán en los siguientes factores: ecosistemas digitales; tensiones geopolíticas; naturaleza del trabajo; dinero digital; convergencia tecnológica; ciber conflictos, cibercrimen y ciberataques; inteligencia colectiva; educación 4.0; riesgos líquidos y liderazgo resiliente. Como se observa, el factor crítico en relación a estas tendencias es precisamente la tecnología, lo que implica que los enfoques tradicionales de seguridad deban modificarse y evolucionar en este sentido.

Con base en Fernández (2019, pág. 5), el concepto de seguridad se enfrenta a un nuevo paradigma, considerándose que “ha de ser contemplada como un concepto evolutivo y transnacional, que no conoce fronteras, afectando directamente a las personas allá donde se encuentren, la seguridad no se puede parcelar”. Este concepto se acopla al interés del presente trabajo ya que plantea un desafío para los Estados, implicando que de la tradicional visión de seguridad en el ámbito penal y policial, esta trasciende a los derechos civiles, sociales y políticos, donde problemáticas como la pobreza, la exclusión social, la pérdida de confianza en

las instituciones y otras, también deben ser de interés de las instituciones públicas con esta función.

En este sentido, Lucio (2020) plantea la evolución del concepto de seguridad nacional hacia el de seguridad integral, que muestra una visión antropocéntrica que coloca en el centro de preocupación la protección de los individuos y su relación con el medio ambiente, donde prevalece un Estado garante de derechos. La concepción de seguridad humana de acuerdo a este autor “va mucho más allá de contrarrestar las amenazas a la propiedad privada en el plano individual o en el territorio en cuanto al estado, ya que se centra en la protección de amenazas en contra de la vida humana y su dignidad en los ámbitos económico, alimentario, medio ambiente y salud, y establece niveles individuales, sociales y estatales para su concretización” (pág. 181).

La seguridad integral requiere asimismo, institucionalizarse sobre la base de una doctrina donde converjan los aspectos interno y externo, la gestión y prevención de riesgos, y la articulación de actores estatales y de la sociedad civil. En relación al enfoque de seguridad integral, Romero (2020) indica que se requiere aunar actores estatales y no estatales, integrar diversos ámbitos de actuación de estos, así como crear herramientas para detectar de forma temprana riesgos, desafíos y amenazas. En relación a este particular, resulta importante el empleo de herramientas y técnicas de planificación que permita modelar las relaciones de actores, aplicar métodos prospectivos y de proyección.

La gestión prospectiva es sumamente útil en este tipo de estudio, al permitir diseñar escenarios donde se evalúen los riesgos a futuro y se planteen líneas alternativas de acción donde pueden considerarse variables de todo tipo (económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas, entre otras), coincidiendo por ende, con el carácter o naturaleza de las amenazas potenciales en el ámbito de la seguridad. Esta es una de las herramientas más novedosas que en la planificación permite visualizar el efecto de numerosos aspectos del pasado, el presente y el futuro en la gestión institucional.

La seguridad humana plantea que las necesidades de los individuos primen por encima de cualquier otro interés, como refiere Salimena (2020) en cuanto a la necesidad de que este enfoque prime, en la actual crisis sanitaria por coronavirus COVID-19, donde las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad han tenido que dispersarse para brindar cooperación y ayuda a la sociedad civil, apoyando en el despliegue de equipos y recursos médicos y sanitarios hacia comunidades y localidades aisladas, así como empleando las fuerzas de control cuando son requeridas, sin obviar nunca el carácter legitimador de los derechos humanos que debe prevalecer en los esfuerzos públicos (Stang, 2016).

Muchos autores reconocen la necesidad de que en los países y entre estos, se practique la coexistencia como premisa para lograr un efectivo ejercicio de deberes y derechos ciudadanos, basada en una gestión pública de seguridad ciudadana, que promueva la

confianza y credibilidad institucional (Toro & Motta, 2017). La transparencia y credibilidad del Estado y sus instituciones ha sido históricamente una aspiración en la mayoría de países del mundo, pues se convierte en premisa para la creación e implementación de políticas públicas estables y con capacidad de cambiar las problemáticas socioeconómicas que no han logrado ser superadas.

Las estrategias actuales de seguridad que impulsan países como los europeos, plantean la necesidad de ser repensadas desde lo local, “haciéndola partícipe de los objetivos trazados en los diferentes niveles” (Fernández, 2019, pág. 10), lo que implica superar la tradicional visión atomizada de las estructuras públicas, el desconocimiento o la desconfianza hacia los niveles de gestión locales. Es así que, debido a la aparición de nuevos riesgos y amenazas, la interacción entre lo local y lo global, lo interno y lo externo, lo privado y lo público, la aparición de factores emergentes, entre otros aspectos, se ha requerido en muchos países de diseñar e implementar estrategias de seguridad nacional capaces de integrar recursos, actores y acciones encaminados a cumplir con objetivos de interés nacional (Jaime, de la Corte & Blanco, 2014).

Tradicionalmente las amenazas eran identificadas como “la raíz de los conflictos violentos que degradan las condiciones de seguridad en niveles mayores a los aceptables” (Raza, 2017, pág. 35). Sin embargo, hoy es reconocido que las amenazas tienen un carácter más holístico, y no únicamente en el ámbito de defensa. Es así que particularmente en relación a los aspectos tecnológicos se observa la necesidad de que la ciberseguridad trascienda los conceptos, ideas y marcos tradicionales de control, que le permita incrementar su efectividad en el contexto actual y prospectivo (Cano, 2020).

## 2. La gestión de amenazas

La literatura sobre este tema reconoce que la evolución del concepto de seguridad ha estado relacionada bidireccionalmente con el incremento en número y variedad de amenazas, las que cada vez son más complejas. Sin embargo, ello no implica que una amenaza, entendida como “Dicho de algo malo o dañino: Presentarse como inminente para alguien o algo” (RAE, 2018), sea impredecible o inmanejable. Existe coincidencia entre los autores en cuanto a la importancia de prever, adelantarse y gestionar adecuadamente estos hechos con potencial de afectar la seguridad de los individuos, grupos, países, Estados y regiones.

En cuanto a la gestión de riesgos, Milanés, Galbán & Olaya (2017) consideran que las amenazas pueden ser de origen natural como los movimientos de masa, eventos hidrometeorológicos, fenómenos espaciales, y otros; de tipo antropocéntrico o inducidas, que son provocadas por el hombre, tales como la contaminación, la deforestación y otros que por lo general afectan la salud y bienestar de la sociedad y el entorno; y por último,

las de origen mixto, como la pobreza, las guerras y las catástrofes.

En cuanto a las amenazas de tipo natural, los autores antes mencionados consideran que una herramienta útil para su gestión es su cartografía y zonificación según su valor estimado de peligrosidad, lo que debe realizarse de forma sistemática y estandarizada, si se aspira a obtener resultados a largo plazo y de forma sostenible.

Como parte de las amenazas antrópicas se reconocen cada vez más un espectro de fenómenos con incidencia negativa sobre la sociedad, la economía y el entorno, tales como el terrorismo, el narcoterrorismo, el tráfico de armas, la corrupción, entre otras, identificadas como de tipo híbrido o asimétrica y que atentan en todos los casos contra la seguridad de los Estados. Según Ramírez (2018), sobre este tipo de amenazas es que existe una menor capacidad de análisis a partir del uso de modelos predictivos y herramientas de prospectiva estratégica, lo que las convierte en un foco de preocupación social y político, dado su carácter impredecible.

En relación a las amenazas de forma general, es importante considerar que en cuanto más datos e información de forma anticipada se logren manejar, más fácil resultará tomar decisiones, diseñar modelos predictivos y plantear estrategias de gestión efectivas. El estudio del papel del hombre y la sociedad es fundamental, al considerarse que estos pueden provocar peligros y generar vulnerabilidad, entendida como “el factor interno de riesgo de un sujeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado” (Milanés, Galbán & Olaya, 2017, pág. 56).

La evaluación correcta y ponderada de la vulnerabilidad es fundamental para lograr establecer estrategias efectivas de manejo de las amenazas y riesgos, si se toma en consideración lo planteado por Camus, Arenas, Lagos & Romero (2016) sobre el hecho de que los efectos de las amenazas no son homogéneas, sino que se distribuyen con base a los niveles de vulnerabilidad, replicando un poco el estigma de que los sectores y/o países más pobres acogen los mayores efectos.

De forma general, los estudios son claves para una adecuada gestión de las amenazas. De acuerdo con Milanés, Galbán & Olaya (2017, pág. 53), “evaluar la amenaza es “pronosticar” la ocurrencia de un fenómeno con base al estudio de su mecanismo generador, el monitoreo del sistema perturbador y/o el registro de eventos en el tiempo. Un pronóstico puede ser a corto plazo, generalmente basado en la búsqueda e interpretación de señales o eventos premonitorios; a mediano plazo. Está basado en la información probabilística de parámetros o indicadores. A largo plazo, se basa en la determinación del evento máximo probable en un período de tiempo que pueda relacionarse con la planificación del área potencialmente afectable”. En el anterior concepto destacan términos muy útiles en esta temática como son: planificación y tiempo, esta

última reconocida como una variable clave en la gestión de riesgos y amenazas.

Lo anterior coincide con lo planteado por Camus, Arenas, Lagos & Romero (2016, pág. 12) en relación a que “la gestión correctiva o compensatoria tiene que ver con el enfrentamiento de las amenazas, mitigando las posibles pérdidas sociales a través de preparativos, atención, sistemas de alerta temprana, entre otros”; concepto que permite destacar la importancia de la actividad preventiva o anticipada para minimizar los efectos sociales y económicos, costos de oportunidad y otras pérdidas que se dan en los casos de que no se manejen adecuadamente los riesgos o amenazas.

En el ámbito tecnológico, en los últimos años han proliferado las amenazas de orden informático a través de ciberataques, hackeos, robo de datos y otros, los cuales pueden poner en peligro a instituciones e incluso países, considerando que ambos tienen cada vez más una alta dependencia de sus recursos tecnológicos. Lo anterior ha implicado que cada vez más se dediquen esfuerzos para crear e implementar sistemas de seguridad de la información capaces de manejar y minimizar los riesgos anteriormente descritos. Tal como expresa Nieves (2017, pág. 4), “la seguridad es un elemento fundamental, al cual se debe dar prioridad porque con ello se garantizan confidencialidad, integridad y disponibilidad de los sistemas de información e informáticos”. En el trabajo de Dongo (2016) se documentan los efectos de los crímenes cibernéticos sobre diversos países del mundo, especialmente los más vulnerables a los ataques de virus informáticos como son Argelia, Ucrania, Uzbekistán, Corea del Sur, China y Bielorrusia.

El control de estas amenazas es fundamental para la seguridad internacional y la paz, por lo cual los Estados han incorporado esta variable a sus estrategias, adaptándoles a su contexto local (Alvárez, 2019). Este investigador considera que “en el caso específico de la aplicación de las normas del derecho internacional a las operaciones en el ciberespacio, creemos que mientras un mayor número de Estados adopte posiciones públicas sobre la forma en que interpretan esas normas, especialmente en materia de ciberdefensa y el uso de la fuerza en el ciberespacio, otros países podrían actuar de la misma manera” (págs. 1-2). Esta se convierte en una de las nuevas áreas donde la cooperación internacional, la definición de políticas y acciones comunes, también tendrán la capacidad de contribuir a superar las amenazas y riesgos existentes, en un mundo cada vez más interconectado.

Desde hace algunos años, la cooperación se estructura de forma permanente a través de tratados internacionales y regionales, siendo “un mecanismo de cooperación institucionalizado en materia de defensa, en virtud del cual aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes podrán avanzar más rápido y de forma más estrecha en el desarrollo de sus capacidades militares” (Cózar, 2017, pág. 1100). Lo

anterior tiene efectos además en el ámbito de la política exterior y la seguridad, como muestra de la voluntad y el compromiso político de los países en el sentido de avanzar en los temas de seguridad y defensa. Estas prácticas permiten, además, crear capacidades conjuntas que superen la tradicional fragmentación de los Estados y los organismos multinacionales que no han logrado a lo largo de la historia satisfacer las necesidades sociales y de seguridad de la ciudadanía en específico. Ante la necesidad de enfrentar a las amenazas, la cual es responsabilidad tanto del Estado como del sistema institucional público, el cual a su vez debe generar las sinergias y estrategias de trabajo conjunto con el sector privado, organizaciones sociales y resto de actores nacionales e internacionales con capacidad de influir positivamente en dicho propósito.

### **3. La seguridad en América Latina en el nuevo contexto**

América Latina ha sido históricamente una región marcada por la desigualdad, la inestabilidad política y políticas públicas que no en todos los casos logran satisfacer las necesidades económicas y sociales de sus poblaciones. Según Alda (2018, pág. 44) en la región “la existencia de Estados incapaces de imponer el imperio de la ley en todo el territorio y para todos sus ciudadanos, hace de sus respectivos espacios nacionales un campo abonado para la implantación de redes criminales”. Esta panorámica ha impedido lograr mayores avances en el tema de seguridad, a pesar de los esfuerzos que en lo individual los países de la región han realizado en las últimas décadas, prevaleciendo lo que indican Sanmartín & Uribe (2020, pág. 155) en cuanto a que “el incremento de los niveles de inseguridad en Latinoamérica es una realidad, es por ello, por lo que debe asumirse la responsabilidad de poner como temas preponderantes términos como seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública, seguridad humana y seguridad ciudadana”.

En este sentido, las estadísticas indican que América Latina fue la región con la más alta tasa de homicidios en el mundo en el periodo 2008-2013 (Vilalta, Castillo & Torres, 2016). A esta problemática se suman otras como la violencia, el hurto, las bandas criminales, el uso y comercialización de drogas, el desorden social, etc. En dicho estudio se plantean como las principales variables que explican este comportamiento a las siguientes: económica, socio estructural y política.

Adicionalmente, otra de las principales problemáticas que la región ha enfrentado a lo largo de su historia ha sido la movilidad transfronteriza y la migración como el proceso de desplazamiento dentro de los países y entre estos, teniendo como destino final por lo general los Estados Unidos de Norteamérica. Este es a su vez, uno de los principales retos que en el ámbito de seguridad tienen los países latinoamericanos: garantizar que dichos flujos de personas se realicen de forma segura por las diferentes rutas que, por lo general, se diversifican

e incrementan. Las diferentes leyes y políticas que los Estados deben propender a administrar los recursos que garanticen la seguridad de las personas migrantes y en movilidad, especialmente en cuanto a su integridad personal y acceso a servicios básicos (Castillo, 2017). El propio autor manifiesta el vínculo que existe entre las políticas migratorias, de seguridad y relaciones internacionales en el marco de un sistema regional migratorio que ha venido creándose especialmente entre los países centroamericanos. A lo anterior, Stang (2016) añade la necesidad de que se trascienda de las tradicionales doctrinas de seguridad nacional en América Latina a la gobernabilidad migratoria, sobre la base del concepto de que la seguridad es el nexo fundamental entre la migración y el desarrollo.

Con base en Milanés, Galbán & Olaya (2017), el hambre es en la región una de las amenazas más común, generada por diversas causas como las catástrofes naturales, las guerras y la pobreza extrema, que imposibilitan que las familias adquieran la cantidad de alimentos suficiente. A ello se suman otras amenazas como son las de tipo hidrometeorológico, especialmente huracanes, ciclones tropicales y otros fenómenos de ese tipo; la sequía; los sismos; epidemias; contaminación ambiental; entre otros. En este sentido, en la investigación de Camus, Arenas, Lagos & Romero (2016) se expone el caso chileno en cuanto a la capacidad social y estatal de enfrentar de forma efectiva las amenazas naturales, a partir de las complejas condiciones geográficas del país, que ponen a prueba constantemente la capacidad de gestión y las maniobras para emplear de forma segura, óptima y sustentable el espacio.

Este estudio, unido a muchos otros de corte similar, son una muestra de que cada vez más en el continente proliferan los estudios sobre amenazas de seguridad con enfoque integral, especialmente ponderando las variables social y económica; y otras que se enunciarán a lo largo de este trabajo.

Desde el punto de vista geopolítico, la región cada vez tiene una mayor influencia en la agenda global, siendo la principal preocupación la “consolidación de su propio desarrollo social y económico, con la gobernabilidad de sus países y con el fortalecimiento de la seguridad” (García, 2018, pág. 712), entrelazándose una vez más los aspectos económico y social en el fenómeno de la seguridad, las relaciones internacionales y la garantía de derechos de los ciudadanos. Específicamente entre seguridad y relaciones internacionales ha existido históricamente una relación muy significativa, donde confluyen variables como la económica, social, política, militar, tecnológica, y otras.

Otro de los factores con influencia connotada en el desarrollo de las políticas y prácticas de seguridad en la región, son las doctrinas del mundo occidental, y de Estados Unidos en especial, de cuyas relaciones ha dependido en gran medida el desarrollo de las naciones latinoamericanas en el último siglo fundamentalmente. El rol de Estados Unidos como catalizador en unos casos

e inhibitor en otras, ante los procesos de confrontación ideológica, aspiraciones políticas de ciertos grupos especialmente de izquierda y otras manifestaciones geopolíticas en la región, es destacado por Lucio (2020). A ello se une, la cada vez mayor influencia que ejerce China sobre una buena parte de países de la región, contribuyendo a equilibrar la hegemonía de otras potencias (García, 2018).

La baja capacidad de los países latinoamericanos de lograr integrarse y cooperar en diversas materias, y específicamente en el ámbito de la seguridad, según Alda (2018), es uno de los principales obstáculos para avanzar en la proyección internacional de la región y en la solución a las principales amenazas que les afectan. Sin embargo, esta propia autora reconoce que en el continente se han dado avances en los últimos años en el proceso de integración con enfoque hacia la seguridad, a través de la conformación de organismos multilaterales, realización de eventos, convenios entre países y otros.

En el ámbito latinoamericano, Toro & Motta (2017) reconocen la necesidad de una efectiva articulación institucional, el empoderamiento de los ciudadanos que generen su participación en los sistemas de seguridad a través de procesos de innovación social, enfatizando en las poblaciones más desfavorecidas y que han sido víctima de enfrentamientos violentos que aún persisten en algunas zonas del continente, especialmente Colombia. Lo anterior toma cuerpo en lo que Lucio (2020, pág. 182) reconoce como “un nuevo sistema de seguridad integrado en una perspectiva civil, dinámico y adecuado para el nuevo entorno geopolítico internacional”. Esta perspectiva otorga numerosos desafíos para los Estados latinoamericanos, al requerir la sistematización de esfuerzos tendientes a generar políticas públicas y crear instituciones estables con tal propósito.

En relación a la ciberseguridad, en el trabajo de Álvarez (2019) se manifiesta que varios de los países latinoamericanos se encuentran implementando el Convenio de Budapest sobre Ciberdelitos, el cual es un instrumento de derecho internacional dirigido a tratar los delitos informáticos de cara a la disminución de las vulnerabilidades de este tipo. Tómese en consideración que los índices de crímenes cibernéticos en la región son altos, estimándose que en 2013 estos costaron a los países cientos de millones de dólares, especialmente en Brasil, México y Colombia (OEA, 2014). Con base en este informe, además de los crímenes con fines financieros, en la zona proliferan las violaciones de datos con exposición de identidades y acceso a información confidencial, con considerables efectos sobre la seguridad de los ciudadanos, las empresas, las organizaciones y el Estado.

El rol de Fuerzas Armadas y otras instituciones castrenses en la región, es destacado por Jaef (2016), al reconocer que amplían su campo de acciones, no únicamente militares, sino de corte socio-económico, ampliando de esta forma su agenda y espectro de

actuación. Este autor igualmente destaca la capacidad creciente de los países latinoamericanos de gestionar multidimensionalmente las amenazas a la seguridad presentes, que como se ha mencionado anteriormente aún no alcanza los niveles esperados, limitando por tanto, su efectividad. Para estas instituciones de la fuerza, es fundamental que se reevalúe la capacidad de manejar amenazas antrópicas asimétricas e híbridas, y los efectos del uso de tecnologías en los procesos sociales; considerándose nuevas técnicas y herramientas de planificación y organización, así como políticas y estrategias institucionales coherentes con los retos y objetivos identificados.

### Conclusiones

El concepto de seguridad ha ido evolucionando a medida que crecen en número y complejidad las amenazas del contexto nacional y regional para los países, especialmente en el ámbito político, económico, social, cultural y tecnológico.

Las amenazas analizadas a nivel nacional, regional y latinoamericano requieren de la integración de acciones, especialmente, desde la política pública, y el despliegue de recursos y actores tanto públicos como privados.

Una gestión efectiva de las amenazas a la seguridad requiere el reconocimiento de que estas son complejas y múltiples, y que sus soluciones deben ser igual de complejas e integrales, donde se tomen en consideración las características sociales, políticas y económicas de los países, regiones y de América Latina.

La necesidad de aprobación y ejecución de políticas que determinen la gestión preventiva, la cooperación regional y de acciones comunes, como las principales vías para que los países latinoamericanos superen las emergentes y asimétricas amenazas actuales.

Necesidad de comprender por parte de las autoridades políticas y militares que, en materia de seguridad, se requiere de un enfoque integral, multidimensional, pluralista y de garantía de derechos, a nivel regional y latinoamericano.

Las instituciones castrenses deben, en este contexto, profundizar cada vez más la planificación y la capacidad de operatividad efectiva y oportuna, sobre las amenazas, especialmente las antrópicas, asimétricas y de tipo tecnológico.

### Referencias

- Alda, S. (2018). Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 35-66. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/35339/REVISTA%20UMNG.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>
- Alvárez, D. (2019). La paz y la seguridad internacional en el ciberespacio. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 8(2), 1-3. doi:10.5354/0719-2584.2019.55827
- Camus, P., Arenas, F., Lagos, M., & Romero, A. (2016). Visión histórica de la respuesta a las amenazas naturales en Chile y oportunidades de gestión del riesgo de desastre. *Revista de geografía Norte Grande*(64), 9-20. doi:10.4067/S0718-34022016000200002
- Cano, J. (2020). Retos de seguridad/ciberseguridad en el 2030. Reflexión sobre un ejercicio prospectivo incompleto. *Sistemas*(154), 68-79. doi:10.29236/sistemas.n154a7
- Castillo, M. (2017). ISSN e: 2007-7610ISSN: 2007-7602 Movilidad transfronteriza entre Chiapas y Guatemala: políticas migratorias y de seguridad en el contexto actual. *EntreDiversidades*, 1(8), 53-82. doi:10.31644/ED.8.2017.a02
- Cózar, B. (2017). La cooperación estructurada permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la política común de seguridad y defensa? *Boletín IEEE*(8), 1095-1145. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6361711>
- Dongo, A. (2016). Relación entre los virus informáticos (malware) y ataques en países vulnerables de seguridad en informática utilizando análisis de componentes principales (ACP). *LOGOS*, 6(1), 1-11. doi:10.21503/log.v6i1.1316
- Fernández, E. (2019). Evolución del concepto de seguridad. De lo local a lo global. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 6(1), 3-22. doi:10.5209/cgap.64615
- García, S. (2018). La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU ante el contexto geopolítico actual y las amenazas globales. *Boletín IEEE*(9), 708-729. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6467961>
- Jaef, J. (2016). Del concepto de seguridad de la OEA a las políticas: Los casos de Brasil y Venezuela (2001 - 2013). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 1(2), 112-131. <https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/article/view/261/159>
- Jaime, O., de la Corte, L., & Blanco, J. (2014). Aproximación a la seguridad nacional. En L. de la Corte, & J. Blanco, *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Acción empresarial.
- Lucio, A. (2020). Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral. *Relaciones Internacionales*(43), 171-188. doi:10.15366/relacionesinternacionales2020.43.009
- Milanés, C., Galbán, L., & Olaya, N. (2017). *Amenazas, riesgos y desastres: Visión teórico-metodológica y experiencias reales*. Universidad de la Costa.
- Nieves, A. (2017). *Diseño de un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI) basado en la norma ISO/IEC 27001:2013*. Facultad de Ingeniería y Ciencias Básicas. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.
- OEA. (2014). *Tendencias de seguridad cibernética en América Latina y el Caribe*. OEA. <https://www.sites.oas.org/cyber/>

- Documents/2014%20-%20Tendencias%20de%20Seguridad%20Cibern%C3%A9tica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf
- RAE. (2018). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Ramírez, G. (2018). Las amenazas antrópicas de tipo asimétrico y las híbridas. *Revista de Investigación Académica y Educación*, 2(2), 23-28. Obtenido de <https://revistaacademica-istcre.edu.ec/admin/postPDF/Diciembre2018Vol.2Nro.2.pdf#page=23>
- Raza, S. (2017). Las cadenas de valor de las amenazas en la construcción de instituciones de Seguridad y Defensa. En Centro de Estudios Estratégicos, *Amenazas Globales. Consecuencias Locales. Retos para la inteligencia estratégica actual*. Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE.
- Romero, B. (2020). Guerra económica, inteligencia económica: nuevo concepto de seguridad. *Relaciones Internacionales* (58), 197-215. doi:10.24215/23142766e095
- Salimena, G. (2020). La seguridad internacional en tiempos de coronavirus. *Boletín del Departamento de Seguridad y Defensa* (35), 16-17. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/103517/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/103517/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sanmartín, A., & Uribe, C. (2020). El concepto de seguridad. Un nuevo paradigma para México. En J. Sepúlveda. *Derecho, sociedad y justicia para el desarrollo* (págs. 154-195). Sello Editorial Coruniamericana.
- Stang, M. (2016). De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014. *Polis. Revista Latinoamericana*(44), 1-21. <https://journals.openedition.org/polis/11848#text>
- Toro, M., & Motta, D. (2017). Articuladores de innovación social para contrarrestar amenazas a la seguridad ciudadana. *Revista Logos. Ciencia & Tecnología*, 8(2), 24-34. <https://www.redalyc.org/pdf/5177/517754056004.pdf>
- Vilalta, C., Castillo, J., & Torres, J. (2016). *Delitos violentos en ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

## EL MATERIAL ANTIAÉREO EN EL CONTEXTO DEL EMPLEO CONTRA LAS NUEVAS AMENAZAS EN ECUADOR

Mayor de Artillería Diego René Naranjo Loyola<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo busca definir el rol del material antiaéreo que dispone la Fuerza Terrestre ecuatoriana frente a las nuevas amenazas asimétricas y multidimensionales. Se trata de aprovechar sus potencialidades de observación, vigilancia, prevención y acción para el fortalecimiento de las operaciones militares relacionadas al ámbito interno, enfocando su análisis a la presencia de amenazas no convencionales, principalmente en la zona litoral ecuatoriana y en la frontera norte con Colombia. Además, este trabajo se enmarca en el Proceso de Transformación del Ejército Ecuatoriano bajo la línea de transformación de “Doctrina”, proceso que busca adecuar la institución para enfrentar los nuevos paradigmas con una visión al año 2033; en virtud de lo cual esta investigación plantea una integración doctrinaria de los sistemas operativos del campo de batalla para facilitar su interoperabilidad en la planificación y ejecución de la misión fundamental de Fuerzas Armadas y las misiones complementarias. Con esta adaptación se logrará sincronizar el empleo oportuno de los soldados y de los medios, en tiempo y en espacio, facilitando la integración, coordinación, preparación y ejecución de las operaciones militares en el nivel estratégico, operacional y táctico.

**Palabras clave:** Amenazas asimétricas, sistemas operativos del campo de batalla, material antiaéreo, líneas de transformación y doctrina.

### Abstract

This article seeks to define the role of the anti-aircraft material available to the Army in the face of the new hybrid and multidimensional threats that show their influence in Ecuador, capitalizing its potential for observation, surveillance, prevention and action, for the strengthening of military operations related to the internal environment, focusing its analysis on the presence of conventional threats in the Ecuadorian Coast and in the northern border with Colombia. In addition, this work is framed within the Transformation Process of the Ecuadorian Army, under the “Doctrines” transformation line, a process that seeks to rebuild the institution to face the new paradigms with a vision to the year 2033; Therefore, this research proposes a doctrinal integration of the operational systems of the battlefield to facilitate their interoperability in the planning and execution of the fundamental mission of the Armed Forces and complementary missions. With this adaptation we will allow synchronizing the timely use of soldiers and means, in time and space, facilitating the integration, coordination, preparation and execution of military operations at the strategic, operational and tactical level.

**Keywords:** Asymmetric threats, battlefield operational systems, anti-aircraft material, transformation lines and doctrine.

---

<sup>1</sup> sdrnaranjo99@gmail.com

## Introducción

Numerosas son las operaciones militares relacionadas a la defensa de la soberanía e integridad territorial, destacando los principios de prevención, disuasión y defensa para alcanzar el éxito de las mismas; sin embargo, en la actualidad se presentan amenazas no tradicionales que se estructuran de diferente manera a un enemigo convencional, que obligan a las Fuerzas Armadas a buscar una articulación integral de los sistemas operativos del campo de batalla con los entes estatales encargados de la seguridad interna de la nación, para hacer frente a estos nuevos actores que buscan propiciar su operación en el Ecuador.

Este trabajo de investigación se contextualiza en el proceso de transformación que está implementando el Ejército Ecuatoriano desde el año 2020 y que se sustenta en 10 líneas de transformación que abarcan: la cultura organizacional, organización, entrenamiento, educación, desarrollo tecnológico, doctrina, gestión humana, marco legal, sostenimiento institucional; y despliegue e infraestructura, con una visión al 2033 de llegar a ser un ejército multimisión, polivalente y multipropósito. Dicho esto, se consideró para este estudio la línea de transformación “Doctrina”, que enmarca el empleo del material antiaéreo en apoyo a las operaciones, esto permitirá delinear los roles de funcionamiento de manera adecuada, eficaz y eficiente de la capacidad antiaérea que dispone la Fuerza Terrestre, con base en sus características técnicas, su funcionamiento y forma de empleo, permitiendo que se incurra de lleno en la lucha contra las amenazas no convencionales derivadas del crimen organizado como el narcotráfico o que emplean formas de guerra asimétricas como los grupos ilegales armados, que ejercen influencia en ciertos escenarios del Ecuador.

Actualmente, las operaciones militares responden al cumplimiento de la defensa e integridad territorial y a las misiones complementarias plasmadas en la política de defensa, con una funcionalidad de los sistemas operativos del campo de batalla, criterio acertado para la planificación y ejecución de las operaciones en un escenario de un conflicto armado con otro Estado, en el cual cada sistema coadyuva al cumplimiento de la misión; no obstante, en el caso que se investiga la capacidad antiaérea que forma parte del sistema operativo de apoyo de fuegos, se enfoca en la neutralización y destrucción de los vectores aéreos, propósito fundamental de su empleo, pero que en las operaciones de ámbito interno se ha enrumbado exclusivamente para la vigilancia del espacio aéreo responsabilidad de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Bajo este contexto, nace la siguiente hipótesis: el material de artillería antiaérea del Ejército está siendo utilizado adecuadamente para hacer frente a las nuevas amenazas como parte de la sincronización de los sistemas operativos del campo de batalla.

Para profundizar este análisis es preciso mencionar, que aplicaremos un método de investigación cualitativo, que permite evaluar e interpretar la información que se

dispone sobre dos elementos claves en este estudio; el primero, la presencia de nuevas amenazas en el Ecuador; y el segundo, el empleo del material antiaéreo enmarcado en la línea de transformación de doctrina, en el cual se abordan algunos puntos relacionados a la parte técnica, características y fortalezas en beneficio de las operaciones militares. Dicho esto, este trabajo se divide en cuatro subtemas: iniciando con un marco legal y doctrinario en el cual se destaca las principales normas legales que respaldan el accionar militar, para alinear los criterios doctrinarios del material de artillería antiaérea a la línea de transformación *Doctrina*, posteriormente, se aborda la presencia de las nuevas amenazas y su forma de operar en ciertos escenarios del Ecuador en los cuales han logrado influencia estos actores, después se analiza si el Sistema Antiaéreo Oerlikon es utilizado en las operaciones de apoyo en la lucha contra el narcotráfico, y con base a esto se plantea un esquema de empleo, dejando para el análisis la propuesta de una “Ley de Derribo”, soporte fundamental para el empleo de la capacidad antiaérea del Ejército y aérea de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Finalmente, damos a conocer el uso de las ametralladoras antiaéreas con fines de protección antiaérea a los sectores estratégicos, al personal, material y equipo que se emplea en las operaciones militares en el ámbito interno.

## I. Marco legal y doctrinario contextualizado en la línea de transformación “Doctrina”

### a. La Constitución de la República del Ecuador

Art. 158.- 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.

### b. Ley Orgánica de Defensa Nacional

Art. 15.- El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y defensa nacional.

Art. 16.- Las principales atribuciones y deberes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, entre otras: planificar el empleo de las Fuerzas Armadas, para contribuir al mantenimiento de la seguridad nacional.

Art. 21.- Son órganos operativos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea y los medios operativos propios.

Art. 26.- En cumplimiento del mandato constitucional, cada una de las Ramas de las Fuerzas Armadas deben desarrollar el poder militar para la consecución de los objetivos institucionales, que garanticen la defensa, contribuyan con la seguridad y desarrollo de la Nación, a fin de alcanzar los objetivos derivados de la planificación estratégica militar.

### c. Ley de Seguridad Pública del Estado

Art. 11.- De los órganos ejecutores.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del

Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente: a) De la defensa: Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas.- La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.

**d. Política de la Defensa Nacional 2018**

Define la política del Estado ecuatoriano e incorpora la conceptualización de los riesgos y amenazas que existen en nuestro país y que podrían ser eliminadas o reducidas mediante la ejecución de operaciones militares por parte del Comando Conjunto.

Derivado de esta política, la Fuerza Terrestre tiene como misión desarrollar el poder militar terrestre, preparando, entrenando y equipando al personal militar, mejorando su capacidad operativa de forma permanente y en todo el territorio nacional, para alcanzar los objetivos derivados de la planificación estratégica militar, a fin de coadyuvar en forma conjunta a la defensa de la soberanía e integridad territorial, contribuir en el ámbito interno y en el desarrollo de la Nación (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 97).

**e. Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronteriza 2018 (Frontera Norte)**

El Sistema de Seguridad Pública y del Estado persigue alcanzar una respuesta integral de las instituciones del Estado en beneficio de todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional y previniendo los riesgos y amenazas de todo orden.

**f. Plan Específico de la Defensa Nacional 2019-2030**

El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Defensa Nacional, como organismo rector emite políticas para la defensa y administración de las Fuerzas Armadas y organismos adscritos a fin de garantizar la soberanía nacional e integridad territorial, así como apoyar con su contingente a la seguridad interna y al desarrollo nacional, preservando la seguridad, derechos y garantías de los ciudadanos determinados en la Constitución de la República del Ecuador y demás instrumentos legales.

Las misiones de las Fuerzas Armadas se ejecutan a través del espectro de las operaciones militares, que van desde tiempo de paz, pasando por periodos de crisis hasta la guerra, las mismas que son concebidas en la Política de Defensa Nacional promulgada en el año 2018 y que se detallan en el siguiente esquema:



Figura 1. Misiones fundamental y complementarias de las Fuerzas Armadas establecidas en la Política de Defensa Nacional

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de la misión fundamental y sus misiones complementarias, divide al territorio nacional en zonas de defensa que responden a un análisis de la presencia de amenazas y riesgos, la comunicación vial entre áreas, el mando y control, la sostenibilidad logística y el apoyo a las instituciones

del Estado. Esta división permite el cumplimiento de la planificación militar a través de los Comandos Operacionales (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, págs. 75-76).

Al momento existen 5 Comandos Operacionales: Norte, Sur, Central, Marítimo y Aéreo, distribuidos sobre la base de los objetivos asignados por el Comando

Conjunto de las Fuerzas Armadas en el plan de empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno, los Comandos Operacionales desarrollan su proceso de planificación en el nivel correspondiente, generando los respectivos planes para el empleo en su respectiva jurisdicción (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2020).

El Ministerio de Defensa Nacional en su informe de gestión 2019 da a conocer la cantidad de operaciones realizadas por las Fuerzas Armadas a través de los Comandos Operacionales como parte de la seguridad y protección terrestre (Ministerio de Defensa Nacional, 2020):

**Tabla 1.** Operaciones de control en zonas de frontera

OPERACIONES REALIZADAS	CANTIDAD
Reconocimiento y vigilancia	10.491
Patrullajes terrestres	6.221
Operaciones ribereñas	711

**Nota.** Se muestra el número de operaciones de seguridad y protección terrestres realizadas en 2019

Las Fuerzas Armadas a través del Comando de Operaciones N° 5 “AÉREO” participó en las operaciones de seguridad y protección del espacio aéreo, agregando que las horas de vigilancia únicamente se contabilizan con el empleo de los radares Lanza 3D de largo alcance de la Fuerza Aérea:

**Tabla 2.** Operaciones de vigilancia y protección del espacio aéreo

OPERACIONES REALIZADAS	CANTIDAD
Horas de vuelo	11.642
Horas de vigilancia del espacio aéreo (RADAR)	27.328

**Nota.** Se muestra el número de operaciones de vigilancia y protección del espacio aéreo ecuatoriano realizadas en 2019

La Fuerza Aérea Ecuatoriana que tiene como misión institucional: “desarrollar la capacidad militar aeroespacial, que garantice la defensa e integridad territorial; y apoyar con su contingente al desarrollo nacional y a la seguridad pública y del estado” (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2020, pág. 2), para lo cual realiza la vigilancia del espacio aéreo con tareas de seguimiento y control de aproximadamente 250 000 aeronaves que sobrevolaron el espacio aéreo jurisdiccional durante el tiempo de operación de los radares de aproximadamente 02 años, entre las cuales se establecieron 18 vuelos como tráfico no identificado que obligaron al empleo de la fuerza de reacción inmediata y en 09 ocasiones para la identificación visual de las mismas (Tcrn. Montenegro, 2019).

Bajo este marco legal y del balance de las acciones militares ejecutadas en el 2019, el Ejército enrumbado en un proceso de transformación, busca en la doctrina uno de los soportes para su empleo efectivo, incorporando una base teórica sólida y actual que le permitirá desarrollar la doctrina de la institución considerando el escenario actual y futuro en función de los requerimientos institucionales; así como también, de difundir la doctrina desarrollada, que debe ir a la par de los procesos de formación, perfeccionamiento y capacitación que son parte de la educación militar de las Fuerzas Armadas. Estos objetivos están implícitos en el denominado “Tiempo 0” de la línea de transformación de Doctrina, punto de partida que generó un nuevo ciclo en la evolución de la doctrina militar transformacional con un nuevo enfoque en el empleo de tácticas, técnicas y procedimientos acordes con las nuevas amenazas y desafíos (Dirección de Transformación y Desarrollo Militar, 2020).

Esta génesis se plasmó con el lanzamiento de la “Doctrina Equinoccio”, en noviembre del año pasado, con la cual se espera un cambio conceptual y la adaptación de los soldados del Ejército hasta el año 2033, a las nuevas capacidades que el mundo global requiere con el apareamiento de nuevas amenazas. Este cambio doctrinario se sustenta en 6 manuales fundamentales del Ejército, complementados por 10 manuales fundamentales de referencia (El Telégrafo, 2020), cumpliendo de esta manera los plazos de la línea de transformación de doctrina que continuará su desarrollo mediante la socialización por medio del sistema de educación continua de la institución y de los procesos de formación, perfeccionamiento y capacitación militar.

Con la implementación de esta doctrina se busca incorporar la sincronización integral de los sistemas operativos del campo de batalla para sustentar la planificación y ejecución de las operaciones militares, tanto para la defensa externa como para el ámbito interno, de esta manera, se plasmará un empleo diferente y efectivo para combatir a las “nuevas amenazas” que son los actuales desafíos que tiene la institución militar.

En el corto plazo la implementación de la Doctrina Equinoccio obliga a una revisión y actualización de los manuales que abordan la temática de conocimiento, operación y empleo cada uno de los armamentos que dispone el Ejército como parte de la capacidad antiaérea, para adecuarlos a la realidad doctrinaria y al empleo actual dentro de la defensa externa como también del ámbito interno.

## II. Las nuevas amenazas presentes en el Ecuador

Es fundamental definir el concepto de amenaza; sobre la base, de la afirmación de las Naciones Unidas, como: “...cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye

una amenaza a la seguridad internacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 46). Otros autores la definen también como:

El conjunto de capacidades, intenciones y acciones actuales o potenciales, que buscan impedir o interferir el logro exitoso de los objetivos de un Estado-Nación, grupo de Estados o la totalidad del Continente; acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra los Objetivos Nacionales Permanentes. (Bravo W. y Armas F., 2004, pág. 39).

Otro concepto enfocado al estudio de las amenazas asimétricas la detalla la National Defense University que señala: “son una versión de “pelea sucia” o de “pelea no limpia”, la que puede incluir el uso de la sorpresa en toda su dimensión estratégica y operacional y el empleo de las armas de manera no prevista o planificada” (Larraín & Horacio, 2015).

Estas nuevas amenazas tienen una estructura híbrida, la cual consta de elementos regulares, irregulares y criminales que trabajan con toda sinergia por un estado final común, factores que direccionan una futura guerra híbrida, que pondrá a prueba la destreza, preparación y flexibilidad del soldado del futuro para hacer frente a estas amenazas en constante evolución (Mayor Davis, 2013).

De acuerdo con la Política de Defensa Nacional se identifican 3 amenazas potenciales al Estado ecuatoriano: la agresión armada externa ejecutada por las Fuerzas Armadas de otro Estado, los grupos ilegales armados que inciden negativamente en la seguridad y defensa, especialmente en la zona de la frontera norte y finalmente, el crimen organizado asociado con delitos conexos como el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, tráfico de personas, tráfico ilícito de inmigrantes y el contrabando de mercaderías, que tienen como propósito lograr el poder económico, político o social (Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

Los conceptos y la identificación de las nuevas amenazas nos permiten comprender que la amenaza busca vulnerar la defensa y la seguridad del Estado a través de actividades ilícitas que, directa o indirectamente, afectan a la paz, armonía y tranquilidad de la sociedad, la afección de los sectores estratégicos del Estado y en definitiva, al desarrollo de la nación; por ende, es imprescindible que las fuerzas militares las enfrenten con base en una sinergia de los sistemas operativos.

La influencia de las nuevas amenazas en el Ecuador, direccionan a que este análisis sea delimitado en dos escenarios, el primero a la frontera norte del Ecuador, en razón que desde la firma del Plan Colombia entre los países de Estados Unidos y Colombia en 1999, se estableció una lucha sin descanso en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C), organización que fue catalogada por varios países del escenario mundial como un grupo terrorista.

El nivel político del Ecuador nunca la reconoció como tal, lo que hubiera implicado la participación del país en esta lucha, que de acuerdo a la posición del Gobierno Nacional, la concibió como un problema interno del vecino país del norte, cerrando cualquier posibilidad de involucramiento; y daños colaterales a la defensa y seguridad del Estado. Sin embargo, las operaciones militares de las Fuerzas Armadas de Colombia ejecutadas por varios años en la frontera, trajeron grandes y graves problemas al Ecuador, como el incremento de la delincuencia, contrabando, tráfico de armas, munición y explosivos, narcotráfico, inmigración, presencia y desplazamiento de grupos ilegales armados en el límite fronterizo, en bases clandestinas destinadas al reabastecimiento, descanso y reorganización de sus fuerzas, para posteriormente continuar en sus acciones ilícitas en el lado colombiano. A estos acontecimientos se suman, la Operación Fénix ejecutada el 01 de marzo de 2008, que consistió en una incursión con helicópteros y personal militar colombiano al territorio ecuatoriano, a una zona selvática del Ecuador denominada “Angostura”, en la provincia de Sucumbíos; producto del bombardeo murió “Raúl Reyes” y 17 guerrilleros más, golpe duro a las FARC y fundamental para acabar con el grupo armado ilegal (Pastrana & Trujillo, 2011).

Otro de los eventos perpetrados en contra de la defensa y seguridad del Estado ecuatoriano, se dio en el sector de Mataje y San Lorenzo durante el año 2018, que culminaron con la muerte de militares, periodistas y ciudadanos ecuatorianos en manos de la influencia de los grupos disidentes de la ex guerrilla de las FARC, miembros que se desintegraron de un proceso de paz que se realizó en Colombia entre el Estado y las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (E.L.N), que han hecho presencia en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

Los Grupos Ilegales Armados y sus disidencias, se encuentran localizados a lo largo del cordón fronterizo al norte del Ecuador, incursionando en el fácil acceso a la tecnología para adquirir RPAS (*Remotely Piloted Aircraft System*), por sus siglas en inglés o también conocidos como drones, objetos que les han permitido visualizar en tiempo real las actividades militares que ejecuta el Ejército Ecuatoriano como parte de las operaciones de protección de fronteras y de los destacamentos militares que se localizan cerca a límite político internacional. El 21 de agosto de 2020 en horas de la madrugada se observaron a tres drones sobrevolando el puente internacional Mataje y el destacamento militar ubicado a tres kilómetros de la parroquia del mismo nombre, cuyo itinerario consistía en el sobrevuelo del puente internacional y el reparto militar en el lado ecuatoriano, para posteriormente retornar a territorio colombiano (Campaña, 2020, pág. 2). No es la primera vez que suceden estos hechos, ya en el año 2018 varias patrullas ecuatorianas divisaron drones que sobrevolaban el sector fronterizo y que precisamente venían desde lado colombiano, presumiblemente con la tarea de localizar

al personal militar y determinar sus actividades, para acto seguido continuar sus operaciones ilícitas en sectores sin resguardo legal.

Por lo antes descrito, no es difícil pensar que en el ámbito regional se utilicen estos artefactos como armas en contra de las fuerzas legales, encuadrados en el empleo de drones comerciales como vectores terroristas que señala el autor José Martín Delgado del Instituto Español de Estudios Estratégicos, quien manifiesta: que un aproximado de 17 atentados terroristas aproximadamente con drones se han ejecutado en el mundo, y en su gran mayoría con resultados exitosos en contra de bienes estratégicos y las fuerzas del orden; sin embargo otros, a pesar que no han tenido éxito total, han causado daños colaterales significativos. Los principales grupos terroristas que han utilizado estos artificios aéreos de control remoto, son los que ejercen influencia en Medio Oriente como: Hezbolá, Hamás, Partido Islámico de Turkestán, Grupo Yijadista vinculado a Al Qaeda, Ejército de la Conquista (Jays Al-Fath) y Estado Islámico; inclusive las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia durante el 2002 planificaron un ataque con estas características, pero felizmente sin éxito (Delgado, 2018).

Por otro lado, el crimen organizado y sus delitos conexos como el narcotráfico han hecho del territorio ecuatoriano un paso ideal para el transporte de drogas, a pesar que el Ecuador no es considerado un productor de este tipo de sustancias sujetas a fiscalización a gran escala; no así sus vecinos de Perú y Colombia. En su más reciente informe, la oficina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la droga y el delito, señala que Colombia sigue siendo el mayor productor mundial de coca con fines ilícitos (RCN Noticias, 2020).

El Ecuador llama poco la atención en el contexto mundial, ya que no hay carteles de la droga como los que han dominado la criminalidad de países como México y Colombia.

Sin embargo, se lo ha denominado como una de las “superautopistas de la cocaína del mundo”, tal cual le gusta al narcotráfico internacional “poco ruido y bajo perfil”, pues más de un tercio de la creciente producción de cocaína en Colombia llega actualmente a Ecuador, según fuentes antinarcóticos ecuatorianas. La droga sale de los puertos, las costas, los aeropuertos y pistas clandestinas del país, y de allí se envía a Estados Unidos, Centro América, Europa e incluso Asia y Oceanía (Bargent, 2019).

Las rutas del narcotráfico en Ecuador se derivan principalmente al Pacífico y la Amazonía, la primera ruta es abastecida en su mayor parte por la cocaína que se produce en Nariño, departamento fronterizo que tiene más coca que cualquier otro lugar de Colombia, el modo de actuar es el siguiente: las drogas ingresan a Ecuador, bien sea en pequeñas embarcaciones que navegan por vías fluviales de la selva y convergen en el río Mataje, hasta llegar a Esmeraldas, cruzan el puente internacional o por los pasos clandestinos de la frontera hacia Carchi,

los cargamentos son recolectados en puntos de acopio cerca de la frontera y por carretera se acercan a los puntos de despacho.

La ruta amazónica se abastece en su mayor parte de cocaína de Putumayo, el departamento colombiano con el segundo nivel más alto de cultivos de coca después de Nariño, y se adentra a la provincia de Sucumbíos, utilizando las vías fluviales de los ríos San Miguel y Putumayo, donde pequeñas embarcaciones depositan cargas en puntos de acopio ubicados en Puerto Nuevo, Puerto Mestanza y Tarapoa, para posteriormente tomar las principales carreteras del país hacia los puntos de despacho (Bargent, 2019).

Actualmente, la mayor parte de la cocaína que se envía de Ecuador hacia el mercado estadounidense sale de las costas de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena y, en menor medida, de Guayas y El Oro, y lo hacen en lanchas a motor, aunque los traficantes también utilizan buques pesqueros, sumergibles y barcos con revestimientos de fibra de vidrio que las autoridades antinarcóticos llaman vehículos de bajo perfil, siendo este el principal método para el transportar cocaína hacia los Estados Unidos, a travesando Centro América y México; sin embargo, el uso de Ecuador como puente aéreo se ha incrementado, debido a los resultados de los controles y la presión que ejercen las autoridades en las rutas marítimas; lo cual ha obligado a los narcotraficantes a utilizar avionetas principalmente las Cessna, las cuales son modificadas para que puedan transportar una mayor cantidad de drogas y combustible para alcanzar su destino, y que incluso pueden reabastecerse en el aire.

Estas avionetas pueden transportar entre 400 y 700 kilos, y en cuestión de seis horas llegar a Costa Rica o Guatemala, donde descargan su contenido, o bien repostan y continúan hacia México. Estos vectores aéreos que cumplen misiones ilícitas despegan desde diversas pistas clandestinas o improvisadas, pues los narcotraficantes las construyen en zonas aisladas, camufladas o aprovechan pistas ya existentes en propiedades privadas o comerciales, como las utilizadas para el riego de los cultivos en la zona agraria principalmente en el litoral ecuatoriano (Bargent, 2019).

En la Figura 2 de la página siguiente se pueden apreciar las rutas aéreas y fluviales que recorren las drogas por el territorio nacional.



Figura 2. Rutas terrestres, aéreas y fluviales de la droga en Ecuador

En el año 2019 las autoridades del Ecuador relacionadas al ámbito de la seguridad y defensa señalaron que existen más de 2 000 pistas no controladas en el Ecuador y que muchas de ellas son utilizadas por los narcotraficantes, además que cerca de las pistas se han encontrado indicios que sustentan la permanencia de aeronaves en esos sectores, a tal punto que la abandonada Refinería del Pacífico, fue utilizada como pista de aterrizaje en el mes de abril de 2019 (Plan V, 2020).

Asimismo, una investigación policial determinó que hasta el mes de abril de 2019 se habían incautado 20 avionetas relacionadas al narcotráfico en diversos operativos, un 95 % de estas han volado a baja altura para evadir la detección de los radares que dispone la Fuerza Aérea Ecuatoriana, estas denominadas “narco avionetas” son de marca Cessna y pueden volar hasta 1 290 kilómetros de distancia, lo que equivale al trayecto de Ecuador a Costa Rica, aunque las investigaciones indican que salen desde Manabí y van directo a Guatemala, donde se reabastecen de combustible en pistas clandestinas para luego llegar a su destino final, que es México. Estas aeronaves pueden perderse del control radárico en zonas montañosas y logran aterrizar hasta en potreros, caminos vecinales o canchas de fútbol, por lo que son preferidas por su fácil maniobrabilidad; además, que son modificadas para librarlas de peso y aumentar la carga de droga, también llevan en su interior combustible para su reabastecimiento, el cual permite incrementar su tiempo de vuelo (El Diario, 2019).

La permeabilidad del Ecuador es evidente y el narcotráfico ha ganado espacio en el país a tal punto

que en el año 2020 la Policía Nacional, con el apoyo de la Armada, incautó un total de 128,4 toneladas de droga, logrando ser la mayor incautación de la última década, según los datos proporcionados por el Ministerio de Gobierno; sin embargo, el panorama regional no es alentador, ya que la producción de droga sigue en aumento, así lo menciona el último estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (Ortiz, 2021).

### III. El empleo de los directores de tiro del Sistema Antiaéreo Oerlikon en las operaciones de apoyo militar en la lucha contra el narcotráfico

Las Fuerzas Armadas, para cumplir la misión fundamental de defender la soberanía e integridad territorial, su organización y empleo, se orientan a contrarrestar las amenazas, con prioridad en las zonas de frontera, mediante un sistema integrado de alerta temprana articulado con el subsistema de inteligencia militar que le permita detectar oportunamente la inminencia de cualquier tipo de agresión, empleando comandos operacionales conformados por unidades de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, con capacidad operativa y autonomía logística, mediante la preparación, prevención, disuasión defensiva, defensa y cooperación internacional, a fin de obtener la iniciativa y decisión estratégica, que permita alcanzar el objetivo político de la defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

La Fuerza Terrestre, componente básico de las Fuerzas Armadas, se organiza en proporción adecuada con unidades de combate, unidades de apoyo para el combate y unidades de apoyo de servicio de combate;

y se articula, según los criterios de funcionalidad y operatividad, en unidades y organismos de distintos tipos, en forma flexible, armónica y polivalente, para hacer frente a sus responsabilidades. Con base en esta organización, el arma de artillería forma parte constitutiva de las armas de apoyo de combate y considera para su empleo los sistemas de campo y antiaéreo, los cuales se materializarán con base en sus funciones específicas de apoyo a la maniobra de las unidades de combate.

En el caso que se analiza, las armas antiaéreas que dispone el Ejército han sido asignadas al Grupo de Artillería Antiaérea N.º 5, unidad que se estructura de 5 baterías de tiro antiaéreas, las mismas que se encuentran desplegadas en sectores específicos del territorio nacional y dispone del siguiente material bélico:

**Tabla 2.** Operaciones de vigilancia y protección del espacio aéreo

ARMAMENTO	CANTIDAD	CALIBRE
Sistema Oerlikon	24	35 milímetros
Misiles IGLA	220	72 milímetros
Ametralladoras múltiples cal. 0.50 pulg.	26	12.7 milímetros
Ametralladoras ZGU-1P	32	14.5 milímetros

**Nota.** Se muestra el material antiaéreo que dispone el Ejército Ecuatoriano

Esta unidad militar dispone de toda la capacidad antiaérea de la Fuerza Terrestre y a la vez forma parte constitutiva de la defensa aérea cuya responsabilidad es de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, interrelacionándose con este organismo a través de las Unidades de Defensa Antiaérea (UDAA), que son parte del Sistema Conjunto de Defensa Aérea y que, una vez activada la alarma temprana, pueden proporcionar protección antiaérea de las áreas consideradas sensibles para detectar, enganchar, identificar y destruir incursiones aéreas enemigas a baja altura, todo esto forma parte de su empleo para la defensa externa de la nación; sin embargo, para las operaciones de ámbito interno, no se contempla su empleo, como se puede evidenciar en la Tabla 2 que refleja el número de operaciones de vigilancia y protección del espacio aéreo realizadas en 2019 y que basan esa vigilancia únicamente al uso de aeronaves y radares de la Fuerza Aérea, obviando el empleo de las armas antiaéreas, elemento constitutivo de los sistemas de armas componentes de la defensa aérea.

En el marco de la seguridad y defensa existe la organización de la defensa aérea que la ejecuta el Comando Operacional N.º 5 “Aéreo”, con un subsistema de vigilancia, que comprende los radares, comunicaciones, personal y procedimientos inherentes a la defensa aérea; un subsistema de armas, compuesto de aviones interceptores y armas antiaéreas; y un subsistema de comando, control, comunicaciones,

computación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4IVR), encargado del empleo eficaz de los medios a fin de integrar los diferentes elementos del sistema de defensa aérea en una entidad única para asegurar el uso óptimo de los recursos disponibles. En este contexto, como parte del subsistema *Armas* se dispone del Sistema Antiaéreo de 35 milímetros Oerlikon, que se considera como una unidad de tiro que cuenta con equipos de detección y control de tiro, contra aéreos que vuelan a mediana, baja y muy baja altura, siendo muy útil en la defensa de puntos vitales, con una capacidad de detección teórica a 45 km y un alcance de neutralización a 4 km. (Fuerza Aérea Ecuatoriana, 2013).

Los directores de tiro (radares) del Sistema Antiaéreo Oerlikon fueron modernizados en el año 2020 en un trabajo conjunto entre el Centro de Investigación de Aplicaciones Militares de la Universidad de Fuerzas Armadas ESPE y el Centro de Mantenimiento de Artillería del Ejército, alcanzando los objetivos propuestos de incrementar y mejorar la capacidad de exploración del sistema radárico de 17 kilómetros de alcance efectivo a 22 kilómetros, y dejando sus subsistemas hidráulico y eléctrico en perfectas condiciones (Comisión técnica de entrega y recepción de los radares, 2020). Este gran avance permitirá en un futuro generar proyectos de mantenimiento de las piezas de tiro de 35 milímetros y sus respectivos grupos electrógenos para recuperar la capacidad operativa total de este sistema antiaéreo.



**Figura 3.** Director Tiro del Sistema Oerlikon modernizado

La modernización de los directores de tiro del Sistema Antiaéreo Oerlikon, pueden complementar el trabajo de detección de avionetas que cumplen actividades ilícitas relacionadas al narcotráfico, integrándose a fortalecer la misión que cumple el Comando de Operaciones Aéreas y Defensa Aérea y responsable de la planificación y ejecución de la defensa aérea de todo el país, tanto en tiempos de paz como de guerra, principalmente direccionando su funcionamiento a cubrir los ángulos

muerdos; entendiéndose a éstos como las áreas que no pueden ser exploradas por los sistemas radáricos Lanza 3D de largo alcance de la Fuerza Aérea, los mismos que proporcionan la altura de vuelo de las aeronaves dentro de su zona de cobertura, el *azimut*, la velocidad y la distancia de dichos blancos respecto a la posición del radar y justamente por su ubicación en sectores altos para evitar la interferencia del sistema montañoso ecuatoriano están supeditados a la existencia de áreas que no podrán ser exploradas por sus dispositivos, y en esos sectores podrán operar los directores de tiro (radares) del sistema antiaéreo del Ejército para proporcionar la vigilancia y control del espacio aéreo mediante la detección y seguimiento de aeronaves. De esta manera, los radares podrán articularse a una red de alarma temprana que iniciaría su misión con la vigilancia por parte de los sistemas radáricos de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y el sistema complementario de los directores de tiro Oerlikon; una vez detectada e identificada la aeronave que no cuenta con la respectiva autorización para sobrevolar el espacio aéreo ecuatoriano, información que es proporcionada por parte de la Dirección General

de Aviación Civil, se activará el subsistema armas con la Fuerza de Reacción Inmediata (FRI) conformada por las aeronaves de la Fuerza Aérea que estarán encaminadas a realizar el acompañamiento de la aeronave ilegal hasta su aterrizaje en el aeropuerto o la pista aérea más cercana. Al mismo tiempo de la identificación de la aeronave ilícita; el subsistema de comando, control, comunicaciones y coordinaciones debe dar aviso a los organismos de control estatales, en este caso a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a través del Sistema Integrado de Seguridad ECU-911, para que una vez que la avioneta ilegal aterrice se proceda a la detención de la tripulación con fines investigativos y finalmente la Fiscalía se encargue de iniciar el proceso de investigación correspondiente. Este esquema descrito anteriormente se basa en el criterio de acción unificada “que no es más que la sincronización, coordinación y/o integración con entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para alcanzar la unidad de esfuerzo” (Fuerza Terrestre, 2020, pág. 6), que se explica en la siguiente figura:

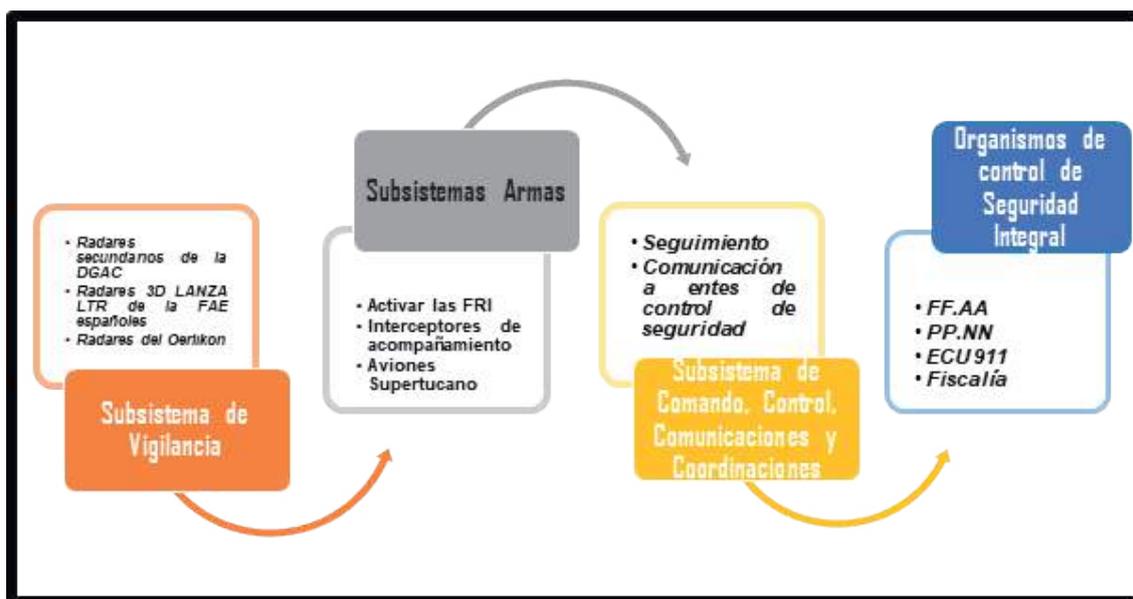


Figura 4. Esquema de empleo de los subsistemas para la defensa aérea en el ámbito interno

Este es el campo de acción que se vislumbra para el material de artillería antiaérea del Ejército, para el apoyo a las operaciones militares relacionadas al ámbito interno como un medio de disuasión, acompañamiento y seguimiento, enmarcándose en la normativa internacional del uso del espacio aéreo que señala: que los Estados en ejercicio de su soberanía, tienen derecho de exigir el aterrizaje de un tráfico no identificado (T.N.I.) en un aeródromo controlado, asimismo puede dar a dicha aeronave toda otra instrucción necesaria para poner fin a este acto de violación; además, la Organización de Aviación Civil Internacional señala

referente a la interceptación de aeronaves civiles que: ninguna aeronave civil será objeto de interceptación, y complementa que de ser estrictamente necesario, la interceptación se realizará solo con fines de identificación (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2020); sin embargo, en la búsqueda de un empleo integral y de la propia naturaleza del armamento antiaéreo, cuyo propósito es neutralizar o destruir incursiones aéreas sean enemigas o ilícitas, es fundamental que se cuente con una legislación que permita el derribo de las aeronaves como último recurso, esto fundamentalmente debido a que las aeronaves que cumplen actividades

ilícitas de narcotráfico, muy difícilmente con el papel disuasivo de acompañamiento que ejecutan las aeronaves de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, accederán a aterrizar de forma voluntaria; por lo que surge la necesidad que el Ecuador disponga de una “Ley de Derribo”, no solo como una medida de disuasión sino también como evidencia de la lucha del país en contra del crimen organizado transnacional.

Esta propuesta de análisis no es diferente a la realidad de otras naciones en el ámbito regional; en virtud que varios países sudamericanos desde décadas atrás, cuentan en sus legislaciones con esta ley y de los procedimientos que les permiten afrontar amenazas derivadas de los vuelos ilícitos; tal es el caso de Brasil, Argentina, Venezuela, Perú y Colombia (Fuerza Aérea Ecuatoriana, 2013, págs. 9, 10 y 11). Estos países se han preocupado por tener procedimientos claros para enfrentar amenazas derivadas de los vuelos ilícitos relacionados al narcotráfico, que en forma muy general engloban los siguientes aspectos:

- a. Reconocimiento visual de la aeronave irregular.
- b. Verificación de datos en el centro de control de vuelos.
- c. Determinada la irregularidad del vuelo, se intentará tomar contacto radical mediante la frecuencia internacional de emergencia.
- d. En caso de no responder a los avisos radiales, se considerará el vuelo sospechoso y se ordenará su aterrizaje mediante señales visuales.
- e. Si se mantiene la desobediencia, se habilitará al piloto interceptor a disparar munición trazadora (que es visible en su trayectoria) a modo de advertencia.
- f. De persistir la situación, el vuelo será declarado hostil y se permitirá su derribo (Fuerza Aérea Ecuatoriana, 2013, pág. 10).

Así también, Bolivia promulgó en el 2014 la Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo, en la cual se detallan los procedimientos y controles para la vigilancia y la defensa del espacio aéreo boliviano, y también autoriza el derribo de aeronaves no autorizadas o que incumplan con la normativa vigente (Lohmuller, 2014). Otro país que dispone de normativa relacionada al tema, aunque no como una ley expresa, es Chile, país que cuenta con un decreto supremo firmado en diciembre de 2006 por Michelle Bachelet, denominado Reglamento DAR 91 que regula la forma, las circunstancias y en qué casos se puede actuar para la interceptación de aeronaves civiles que representen un peligro y únicamente llegar al derribo como último recurso (La Voz, 2016).

Al no existir esta ley en Ecuador, muy probablemente el accionar del crimen organizado y sus delitos conexos como el narcotráfico fortalecen sus decisiones de continuar operando en el país; por lo que suena paradójico señalar que la defensa del espacio aéreo nacional debe involucrar el ejercicio de la soberanía sobre dicho espacio, para lo cual se debe impedir el funcionamiento de aeronaves cuya finalidad de vuelo

sea causar actos hostiles o ilegales, no obstante, sin una ley que norme este accionar, difícilmente se podrá conseguir este cometido.

En la actualidad no existe ninguna propuesta de una Ley de Derribo en la Asamblea Nacional, no obstante es fundamental que las Fuerzas Armadas cuenten con este marco legal para su pleno accionar en el campo de la defensa aérea, logrando así la concepción de la capacidad antiaérea y aérea como multipropósito, respaldado en un cuerpo legal en el cual se estipule exactamente las normas y procedimientos que guíen la interceptación de la aeronave hostil o ilegal, tal cual disponen la mayoría de países de Sudamérica; eso sí, considerando al derribo, como una medida de último recurso.

#### **IV. El empleo de las ametralladoras antiaéreas en apoyo a las operaciones militares en el ámbito interno que se ejecutan en la frontera norte**

Las operaciones militares son particulares, pues la amenaza es asimétrica o híbrida y desde la clandestinidad hace daño; sin duda alguna las fuerzas militares deben estar preparadas, instruidas y equipadas para enfrentar a estos actores no habituales que operan en el interior de nuestras fronteras e inclusive el apoyo a las operaciones militares en el ámbito interno, al igual que en las operaciones convencionales es primordial el apoyo de combate, con ciertas restricciones tácticas y técnicas, por lo que el éxito de las mismas dependen mucho de la planificación (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre, 2020, pág. 164 y 165).

En referencia a lo antes citado, la defensa aérea contempla en su estructura al subsistema armas, el mismo que se subdivide en dos grupos: aviones interceptores y las armas antiaéreas.

El subsistema de armas antiaéreas tienen como propósito realizar la defensa antiaérea de objetivos estratégicos, centros de gravedad, áreas y puntos sensibles, tropas estacionadas o en movimiento, protegiéndolos contra ataques aéreos y de misiles hostiles, ya sea destruyendo, neutralizando o impidiendo que estos alcancen su objetivo (Fuerza Aérea Ecuatoriana, 2013, pág. 39).

Bajo este contexto, es acertado que el material antiaéreo como parte del sistema de apoyo de fuegos, sea empleado en forma articulada a sus similares de maniobra, inteligencia, mando tipo misión-mando y control, durante la ejecución de las operaciones militares en el ámbito interno y así lograr la protección antiaérea de áreas estratégicas localizadas cerca de la frontera norte del país, y como medida de prevención, disuasión y protección del personal militar que ejecuta operaciones de vigilancia, control y reconocimiento terrestre, más aun considerando la vulnerabilidad de las fuerzas militares cuando se tiene indicios que los grupos ilegales armados que operan en la frontera, utilizan drones para vigilar las actividades militares

ecuatorianas; además, no se puede descartar que estos medios sean utilizados para atentados terroristas en contra de las fuerzas de seguridad y bienes estratégicos del Estado, como los hechos sucedidos en diversas partes del mundo. En el caso puntual del apoyo a las operaciones en el ámbito interno en Ecuador, el empleo de las unidades de artillería antiaérea debe centrarse en el uso de ametralladoras y cañones antiaéreos, bajo el mismo criterio del uso progresivo de la fuerza expreso en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, considerando los siguientes aspectos: el tamaño de la zona a defender, el grado de protección requerido y el alcance del material. Por lo general, las armas antiaéreas de menor alcance se localizarán en sitios más cercanos para proporcionar protección antiaérea ya sea a puntos estratégicos o al personal militar que ejecuta los patrullajes en el cordón fronterizo, más aún por la gran cantidad de operaciones de control en zonas de frontera que realizan las Fuerzas Armadas y que se evidencian en la Tabla 1 que detallan un total de 17.423 operaciones entre reconocimiento y vigilancia, patrullajes terrestres y operaciones ribereñas.

La ametralladora antiaérea múltiple de calibre 0.50 pulgadas de fabricación americana, sirve para neutralizar objetivos aéreos que vuelan a baja o muy baja altura, su alcance efectivo es hasta 1500 metros de altura y 2000 metros para tiro directo terrestre, es una arma que puede ser auto transportada, auto remolcada y aéreo transportada, característica que le permite ser trasladada a sectores relativamente de difícil acceso (Escuela de Artillería Antiaérea Conjunta, 2008).



**Figura 5.** Ametralladora múltiple antiaérea calibre 0.50 pulgadas.

La ametralladora antiaérea ZGU-1P de 14,5 milímetros de fabricación rusa, es una arma de apoyo para batir blancos aéreos, terrestres y navales, dispone de un alcance efectivo de 1 500 metros en altura y 2000 metros para tiro directo terrestre, puede ser auto transportada, auto remolcada y aéreo transportada; además por su peso relativamente ligero de 40 kg, puede ser transportada a la espalda del artillero-disparador

en distancias cortas, característica que le permite ser trasladada a sectores de muy difícil acceso (Escuela de Artillería Antiaérea Conjunta, 2008).



**Figura 6.** Ametralladora antiaérea ZGU-1P del Ejército

Estos armamentos que forman parte de la artillería antiaérea se convierten en dos aliados para la garantía de los sectores estratégicos cercanos a la frontera norte y del personal, material y equipo que es empleado en este escenario geográfico, generando un ambiente de seguro para el desarrollo de las operaciones militares en el ámbito interno.

### Conclusiones

Las directrices que marcan la seguridad y defensa del Ecuador, deben adaptarse a los continuos cambios, supeditados a factores geopolíticos, legales, militares y el surgimiento de nuevas amenazas en el devenir del tiempo; dicho esto, es fundamental reconocer que las amenazas asimétricas son estructuras que plantean un enfrentamiento no convencional y multimodal a los Estados, y cuyo propósito final es instaurar su “modos operandi” y atentar contras los intereses estratégicos y esenciales de una nación; por tal motivo el Ejército camina a paso firme en la implementación de su proceso de transformación con una visión al 2033, buscando la construcción de nuevos horizontes de progreso y desarrollo, que se enmarcan en una línea irrestricta de la práctica constante de los principios y valores que complementan el profesionalismo de cada uno de sus soldados comprometidos a la consecución de los objetivos institucionales y que buscan un mejor Ecuador, unas excelentes Fuerzas Armadas y un ejército moderno y transformador, catalogado como marca de victoria.

La Fuerza Terrestre, como parte constitutiva de las Fuerzas Armadas del Ecuador, no está utilizando la capacidad antiaérea de forma articulada en las operaciones militares de ámbito interno en la frontera norte, ni en las operaciones de apoyo militar en la lucha contra el narcotráfico, perdiendo las ventajas y beneficios que le puede proporcionar esta capacidad.

El empleo de los directores de tiro (radares) del Sistema Antiaéreo Oerlikon, se convierte en una herramienta fundamental para cubrir la exploración de ángulos muertos que se generan en la geografía nacional durante la vigilancia de los radares de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y pueden integrarse en forma efectiva a la defensa aérea activa para apoyar complementariamente en la vigilancia, detección y evaluación de la amenaza aérea, para su posterior neutralización mediante el acompañamiento de los interceptores aéreos y finalmente su detención por los organismos estatales respectivos, una vez que la aeronave ilícita sea obligada a aterrizar; además, se apuesta al empleo del material de artillería antiaérea en este escenario ante la presencia de grupos ilegales armados colombianos que operan en la frontera norte y que utilizan formas de empleo asimétricas, enfocado únicamente al uso de las ametralladoras antiaéreas que dispone la Fuerza Terrestre, armamento que por sus características no solo puede proporcionar protección antiaérea al personal militar y medios (helicópteros y vehículos blindados) que cumplen operaciones de vigilancia, exploración y reconocimiento terrestre, sino que también pueden proporcionar un adecuado apoyo, debido en gran medida a la gran potencia de fuego que pueden desencadenar contra blancos aéreos, terrestres y fluviales, como garantía y respaldo del sistema de apoyo de fuegos, parte integrante de los sistemas operativos del campo de batalla.

La integración y actualización de la doctrina del sistema de apoyo de fuegos es esencial para cumplir con el empleo de la capacidad antiaérea que dispone la Fuerza Terrestre, concomitante con la implementación de la Doctrina Equinoccio, que permitirá articular los conceptos doctrinarios enfocados a una defensa externa y adecuarlos al apoyo en las operaciones en el ámbito interno, enmarcándose en la normativa legal vigente y en estricto respeto a los tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador.

La naturaleza y empleo del material antiaéreo que dispone el Ejército y de los aviones interceptores que dispone la Fuerza Aérea obligan la búsqueda de un campo de acción multipropósito, que se sustente en la elaboración y la propuesta de una “Ley de Derribo”, que permita definir los procedimientos claros para la neutralización y/o destrucción de aeronaves consideradas como hostiles o que ejecuten actividades ilícitas, con la finalidad de contar con un marco legal que permita enfrentar de mejor manera el modo de operación de grupos criminales relacionados al narcotráfico y que utilizan el espacio aéreo ecuatoriano para delinquir.

Finalmente, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, y el Ejército en forma particular, considerando fundamentalmente la realidad económica de nuestro Estado, debe exigir a la autoridad político, en forma respetuosa y subordinada, pero acorde a la normativa legal en vigencia, que en forma paulatina, planificada y por demás organizada, oriente sus esfuerzos para

alcanzar al menos unas capacidades mínimas disuasivas de sus Fuerzas Armadas, para alcanzar un aparato militar suficiente, necesario y en condiciones fidedignas de empleo.

### Referencias

- Bargent, J. (2019). *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Bravo W. y Armas F. (2004). Identificación de las nuevas amenazas de seguridad nacional dentro del contexto interamericano y sus implicaciones en la seguridad y defensa continental. (*Tesis de Maestría*). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Campaña, M. (13 de Septiembre de 2020). *Los delincuentes usan drones para espiar a militares*. Diario Expreso, pág. 02.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2020). *Manual Militar de Operaciones de Control de Espacio Aéreo*. Departamento de Doctrina Militar Conjunta.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2020). *Manual Militar de Operaciones en el Ámbito Interno*. Departamento de Doctrina Militar Conjunta.
- Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre. (2020). *Manual Fundamental del Ejército: Operaciones*. CEDMT.
- Comisión técnica de entrega y recepción de los radares. (2020). Informe técnico del proceso de entrega y recepción de los directores de tiro. Quito: 27 B.A.
- Delgado, J. M. (2018). *El uso de drones comerciales como vectores terroristas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6-8.
- Dirección de Transformación y Desarrollo Militar. (2020). Doctrina Equinoccio. *Así Somos*, 5.
- El Diario. (25 de Abril de 2019). El Diario EC. <https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/500652-a-la-caceria-de-las-narcoavionetas/>
- El Telégrafo. (20 de Noviembre de 2020). *El Ejército lanza la Doctrina Equinoccio y una plataforma de educación en línea*.
- Escuela de Artillería Antiaérea Conjunta, “. O. (2008). *Conocimiento de la ametralladora múltiple 0.50 pulgadas y Conocimiento de la pieza antiaérea ZGU-1P*. Fuerza Aérea Ecuatoriana.
- Fuerza Aérea Ecuatoriana. (2013). *Manual de Instrucción de Defensa Aérea*. Comando de educación y doctrina de la Fuerza Aérea.
- Fuerza Terrestre. (2020). *Manual Fundamental Apoyo a las Instituciones del Estado*. Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre.
- La Voz. (20 de Enero de 2016). *La Voz*. Los siete países de Latinoamérica que permiten el derribo de aviones: <https://www.lavoz.com.ar/politica/los-siete-paises-de-latinoamerica-que-permiten-el-derribo-de-aviones>

- Larraín, & Horacio. (2015). Las amenazas asimétricas como una modalidad de resolución de conflictos. *Revista Política y Estrategia* N° 99., 105.
- Lohmuller, M. (23 de Abril de 2014). *InSight Crime*. *Obtenido de Bolivia: El más reciente país en Latinoamérica que aprueba ley para derribar avionetas con droga*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/bolivia-el-nuevo-pais-de-latinoamerica-en-haber-aprobado-ley-para-derribar-avionetas-con-droga/>
- Mayor Davis, J. (2013). Cómo derrotar las futuras amenazas híbridas. *Military Review*, 13.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Midena.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política Nacional de Defensa del Ecuador 2018*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Rendición de cuentas 2019*. MIDENA.
- Ortiz, S. (2021). El Comercio EC. <https://www.elcomercio.com/actualidad/record-incautacion-drogas-ecuador-2020.html>
- Pastrana, E., & Trujillo, L. (2011). *La Operación Fénix de las Fuerzas Armadas Colombianas a la luz del Derecho Internacional*. Colombia.
- Plan V. (25 de Junio de 2020). *Plan V: Hacemos periodismo*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/se-descubre-pista-clandestina-2-kilometros-la-mas-grande-del-ecuador>
- RCN Noticias. (2020). Noticiasrcn.com. <https://www.noticiasrcn.com/nacional/colombia-sigue-siendo-el-mayor-pais-productor-de-coca-en-el-mundo-onu-359013>
- Tcrn. Montenegro, R. (2019). La Defensa Aérea y su importancia en la Seguridad Nacional. *Revista de la Fuerza Aérea Ecuatoriana*, 37.



## EL TRÁFICO ILEGAL DE ARMAS COMO UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD INTEGRAL DEL ESTADO

Mayo. Mg. Ricardo J. Acuña Lopez<sup>1</sup>

### Resumen

El tráfico ilegal de armas ha constituido una amenaza para la seguridad integral del Estado Ecuatoriano, atribuyéndose como piedra angular a la forma de cómo las armas son adquiridas de manera ilegal a través de las fronteras de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Fuerzas Armadas, como misión constitucional realiza acciones que llevan a neutralizar estas actividades dentro de un marco de la legalidad, equipamiento, entrenamiento e inteligencia; impidiendo los efectos asociados que se presentan por esta asimetría. Las estadísticas de armas incautadas durante el último quinquenio reflejan el incremento de esta actividad ilícita, muchas de ellas derivadas de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes de las fuerzas irregulares de Colombia.

**Palabras clave:** amenaza asimétrica, seguridad del estado, tráfico, armas ilegales, capacidades

### Abstract

The illegal arms trafficking has become a threat to the internal security of the Ecuadorian State, being attributed as a cornerstone to the way in which arms are acquired illegally across the borders of the Esmeraldas, Carchi and Sucumbíos provinces. The Ecuadorian Armed Forces, as part of its constitutional mission, carries out actions that lead to neutralize these activities within a framework of legality, equipment, training and intelligence; preventing the associated effects that are presented by this asymmetry. The statistics on weapons seized during the last five years reflect the increase in this illicit activity, many of them derived from the processes of disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants from the irregular forces in Colombia.

**Keywords:** asymmetric threat, internal security, trafficking, illegal weapons, training

---

<sup>1</sup> rikyacu@yahoo.com  
Mayor de M.G. Ejército Ecuatoriano. MSc. Docencia  
Universitaria

**Introducción**

La seguridad de un Estado se apoya en su desarrollo y el progreso de sus conciudadanos para generar riqueza. Hoy en día estas visiones de impulso se ven muy amenazadas como consecuencia de las conocidas como nuevas amenazas<sup>1</sup> que causan inestabilidad y desasosiego en la región. Estos son conflictos que mantienen desigualdades cuali-cuantitativas entre las fuerzas contendientes que desean mantener una ideología de poder como la narcoguerrilla, terrorismo, delincuencia organizada y su relación entre estos que, para demostrar su poderío, requieren de armas sofisticadas, las mismas que son adquiridas en un mercado de la ilegalidad. Estas circunstancias obligan a las fuerzas del orden a realizar acciones fuera de lo convencional, para mantener control interno y permitir el progreso de los Estados.

Bajo esta premisa, se realiza el presente trabajo con el objetivo de determinar las causas regionales que soportan al tráfico ilegal de armas y las acciones conexas que llevan al Estado ecuatoriano a ser un puerto de tránsito temporal por las amenazas vecinales y la gran permeabilidad de sus extensas fronteras de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

De manera inicial se refiere a las acciones regionales que conllevan al tráfico ilegal de armas y cómo estas son relacionadas con los fenómenos vecinales en la frontera norte, no se descuida la problemática de los grupos irregulares de Colombia y su asociación con el narcotráfico, muchas de estas actividades generan una necesidad alta para la adquisición de armas de confección nacional o extranjera.

Posteriormente, se determina la actuación de las Fuerzas Armadas mediante la revisión de la misión constitucional, las actividades que se desarrollan dentro de una política de defensa y las atribuciones en el mantenimiento de la seguridad interna del Estado. Finalmente, se define la instrucción y entrenamiento considerando el marco de la legalidad en apego estricto a los derechos humanos, a su vez una breve aplicación de normas de comportamiento que fortalecen la acción procedimental de las operaciones de control de armas municiones y explosivos.

Las fuentes consultadas en su mayoría han sido bibliográficas, también se realizó entrevistas a personas con gran conocimiento y experiencia en la temática, en forma general aportan concepciones de acciones que relacionan al tráfico ilegal de armas con amenazas conexas, especialmente las que dedican un análisis profundo en ésta temática, esto permite interrelacionar la problemática como un atentado a la seguridad interna

de los estados que asciende a un fenómeno social local, regional y mundial.

**I. Consideraciones en la región para el tráfico de armas**

Los hechos del acontecer mundial y regional han convertido al Ecuador en un país de fácil acceso para desplazados y movilizados por la permeabilidad de nuestras fronteras, con mayor incidencia en las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas; los acontecimientos geopolíticos en la región lo han hecho proclive a enfrentar amenazas de manera desmesurada y no convencional para las fuerzas de seguridad, tales como el tráfico ilegal de armas, el crimen organizado y la delincuencia común, a estos efectos se generan fenómenos que afectan el progreso de la nación. El diario El Telégrafo (2018) hace una redacción en la cual indica que: “(...)dentro de los delitos más relevantes en la frontera norte se evidenció la tenencia de armas, por ejemplo, en Esmeraldas se registraron 141 casos, 35 en Sucumbíos y 12 en Carchi(...)” las cifras evidencian una frontera permeable propicia para realizar actos ilícitos de este modelo, con rutas estratégicamente planificadas en todo el territorio nacional.



Figura 1. Ecuador: Tránsito de armas

Coviene subrayar que el proceso de desarme de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia FARC establecen un foco de atención en el campo de la seguridad. En este caso, el tráfico ilegal de armas es el más detonante, lo que conlleva a configurar hipótesis de las nuevas amenazas

<sup>1</sup> Nuevas amenazas (Asimétricas), todas aquellas condiciones de desestabilización, que se estructuran de una manera no convencional, aplicación de varias estrategias, en escenarios diferentes, cuyo fin último es alimentar los intereses que pueden ser el debilitamiento del poder constituido, el tráfico ilegal de armas, terrorismo, narcotráfico, fundamentalismos religiosos, motines, disturbios, guerrillas, delincuencia común, crimen organizado etc. (Calatrava, 2002:25; Congreso Nacional de Estudios de seguridad, Centro de Estudios y Análisis de Seguridad Universidad de Granada <http://www.ugr.es/~ceas>)

para la seguridad como consecuencia del acontecer geopolítico de la región. Borja (2013) ya consideró en su análisis los efectos que estos ocasionan dentro de los países vecinos: “(...) la confrontación que tiene lugar en el país debido a los fracasos en negociaciones previas y a la intersección cada vez más visible entre la lógica de la confrontación armada y el surgimiento del crimen organizado”.

En este ámbito complejo de la protección fronteriza con Colombia ha demarcado para que el tráfico de armas, municiones y explosivos actúe bajo el dominio de la ilegalidad, creando un fenómeno complejo en la conexión con acciones delictivas; “por lo tanto se debe pensar que el tráfico de armas es un vínculo adicional entre el terrorismo y la delincuencia organizada que permiten a los grupos fuera de la ley a cometer actos ilícitos” (Celi F, Escalante, F. 2020).

Si consideramos que esta teoría se fortalezca, es probable que estos grupos antagónicos generen la necesidad del empleo de las armas de manera violenta para realizar sus actos de incidencia delictiva, por lo que cabe preguntarse: ¿dónde se adquieren éstas armas?. Ahora bien, definirlo genera un abanico de posibilidades que se deberían decifrar. De manera semejante coincide el Dr. Ramiro Díez señalando que: “Es posible que grupos aislados puedan dedicarse a esta actividad ilegal, a vender y traficar ilegalmente las armas, pero en consideración que; de manera lógica en el país debe existir quién esté dispuesto a comprarlas, es decir, ya se encuentra emprendido un mercado preliminar” (R. Díez. Entrevista telefónica, 22 de octubre del 2018).

Además, en su opinión hace hincapié que el trabajo de las Fuerzas Armadas debe ser exigente, puesto que las armas se trafican de todo el mundo sin que exista un control riguroso de las rutas que determina esta empresa bélica, desde su fabricación hasta su último destino, permitiendo un aprovechamiento del vacío existente dentro de la normativa legal; dejando aislados procedimientos que permitan realizar un monitoreo o seguimiento acertado de la trazabilidad del comercio bélico.

Los reportes diarios de prensa que expresan un incontenible número de hechos delictivos con uso de armas, nos afirma que este mercado está vigente, puesto que hasta la fecha se manejan cifras preocupantes con base en la labor realizada por las instituciones encargadas de la seguridad del Estado entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional; para poder referir existen cifras creciente en los últimos tres años, siendo el más preocupante este último por la incautación de armas en las operaciones militares de “Control de armas municiones y explosivos” (CAMEX). Lo notorio de todo esto es que en su mayoría son armas de calibre menor, las mismas que son de fácil manejo y fácil disimulación en los actos delictivos. Siendo achacable a que estos actos van conexos a otras amenazas como el micrótráfico, delincuencia común, sicariato, lucha de poder entre bandas delictivas, entre otros, que desequilibran la tranquilidad y el desarrollo afinado del Estado.



**Figura 2.** El silencioso tráfico de las armas en Ecuador  
**Nota.** Obtenido del Plan V Investigación.

Los números demuestran el mástil de un mercado que involucra de manera directa e indirecta en la conjugación de actividades de un negocio ilegal. En los últimos años se obtuvieron un total de 10850 armas de fuego ilegales producto de los decomisos, incautaciones y entregas voluntarias como resultados de las operaciones persuasivas en el país, de las cuales

6352 son armas tipo revolver, 2300 pistolas y 2198 cartucheras, además de 1669 accesorios y 15.7 kg. de perdigones (SNCA; 2020)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El Sistema Nacional de Control de Armas, informa que en cumplimiento al Acuerdo Ministerial N° 407, se realizó la destrucción de armamento por incautación.



Figura 3. El silencioso tráfico de las armas en Ecuador

Nota. Obtenido del Plan V Investigación.

### 1. Mecanismos de actuación en el tráfico ilegal de armas

Los principales mecanismos empleados para traficar armas y municiones en el Ecuador, durante los últimos tiempos, se han considerado como los más comunes; los correos humanos, el camuflaje, los courier y la existencia de corrupción en los más altos niveles. Sin embargo, a su vez se ha detectado que las armas que se trafican en un mercado ilegal provienen principalmente de fabricantes artesanales y su comercialización filtrándose de arsenales como oficiales. Muchas de estas son disfrazadas en un marco de la legalidad dentro de las compañías de seguridad privada y de redes transnacionales por la evasión de permisos y registros que estos conllevan, por lo que se hace necesario conocer la actuación de estas actividades para neutralizar las acciones conexas.

### 2. Tácticas, técnicas y procedimientos de la ilegalidad

**Reclutamiento:** este mercado de armas, que genera inestabilidad a la seguridad integral, parte desde el reclutamiento, que no es más que la selección de sus miembros adeptos a estas organizaciones, elegidos con requisitos de sensibilidad, unos de manera voluntaria y otros incluso llegando a la intimidación por su condición social, condición económica, responsables de los almacenes, etc. Dentro de estos candidatos, estas organizaciones generalmente ponen su mira en lugares cercanos al cordón fronterizo, junto a centros de acopio, puertos, miembros de las Fuerzas Armadas, incluso empresas privadas y las más ligadas a las empresas de seguridad privada.

**Obtención:** la base de fortalecimiento de estas actividades es la obtención, generándose la piedra angular de este negocio ilegal para el tráfico de armas, munición y explosivos, es donde se generan los centros de acopio clandestinos a través de varios procedimientos que, muchos de ellos, se han determinado que son consumados a través del robo o hurto de empresas de seguridad públicas o privadas, nacionales o internacionales, compra de manera descontrolada en lugares de fabricación autorizados o importaciones a través de un mercado negro.

**Movilización:** se puede considerar como una segunda fase dentro de una estructura por la cual se movilizan las armas obtenidas de manera ilegal, desde el lugar de almacenamiento clandestino hasta los lugares de acopio que se administrarán para su comercialización. Los métodos que se han notado en estos tiempos utilizados por estas organizaciones es el denominado *hormiguelo*, que consiste en la técnica de emplear miembros de la misma organización para trasladar de manera continua las armas causando la menor sospecha posible, algunos por medio de correos, encomiendas o transportado por pasajeros y vehículos comunes. Los resultados obtenidos en este tipo de actividades también nos lleva a no descartar que esta movilización se la realiza a través de otros medios como; equipaje de pasajeros, contaminando cargas aérea, marítimas o terrestres.

**Entrega:** esta fase se puede representar por la comercialización en sí, es aquí donde se reciben los pedidos y se realizan las transacciones comerciales del material, todas las que han sido requeridas en el mercado nacional o internacional. Estos procedimientos han generado destrezas y habilidades económicas y con muy buenas estrategias de negociación, todo esto entrelazado en actos que comprometen acciones de ilegalidad, puesto que son actividades camufladas que atraviesan pasos ilegales fronterizos por rutas terrestres, y con gran ingenio, por rutas aéreas o fluviales.

### II. El tráfico ilegal de armas considerado como una nueva amenaza latente

De acuerdo al documento Evaluación Estratégica 1998 hecho por la National Defense University, las técnicas asimétricas o amenazas asimétricas son una versión de “pelea sucia” o de “pelea no limpia” (*not fighting fair*), la que puede incluir el uso de la sorpresa en toda su dimensión estratégica y operacional y el empleo de las armas de manera no prevista o planificada por Estados Unidos. “No pelear limpio” también implica la posibilidad del enemigo de diseñar una estrategia que altere de manera fundamental el terreno en el que tiene lugar la lucha (NDU, 1998).

Albert Widmer (2004), se refiere a la Guerra Asimétrica como “el choque entre dos entidades que

se distinguen fundamentalmente por una enorme disparidad de fuerzas con que disponen, y el empleo no convencional de las mismas, por una de ellas, para el logro de los objetivos en un conflicto”.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile define a las amenazas asimétricas como aquellas “que no se realizan por medios homólogos al Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredecibilidad (sic)” (LDN, 2002, pág. 64).

La Política de la Defensa Nacional del Ecuador, considera amenazas globales, a aquellas de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad, apuntalando al tráfico de armas municiones y explosivos como una amenaza que asocia, el narcotráfico, tráfico de personas, tráfico ilícito de inmigrantes y el contrabando de mercancías (M.D.N; 2018, pág. 52).

Desde esta óptica conceptual es evidente que el tráfico ilegal de armas constituye para los Estados el segundo negocio ilícito más lucrativo a nivel global, que debe ser afrontada en forma unilateral por las fuerzas de seguridad con parámetros de actuación. El Estado se apoya en el desarrollo y el progreso de sus

conciudadanos para generar riqueza, hoy en día estas visiones de impulso se ven muy amenazadas como consecuencia de las conocidas amenazas asimétricas<sup>3</sup> que causan inestabilidad y desasosiego en la región, pues estos son conflictos que mantienen desigualdades cuali-cuantitativas entre las fuerzas contendientes y de una u otra manera obliga a las fuerzas del orden a realizar acciones fuera de lo convencional, afectando el orden constitutivo de los Estados.

Bianchini (2009), hace una recopilación de las amenazas que durante el tiempo han generado inestabilidad dentro de los estados, su referencia la realiza con los países latinoamericanos en relación a quienes pertenecen al Mercosur<sup>4</sup>, Centroamérica y el Caribe, observándose notablemente que el tráfico de armas es uno de los puntales asociados al cometimiento de un sinnúmero de actos ilegales, enlista las nuevas amenazas en un marco regional, denotándose en todas ellas que estas amenazas son emergentes en toda la región, derivadas de la posición estratégica por el dominio de las rutas marítimas del Pacífico y Atlántico que son ineludibles para estas asimetrías.

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Crimen organizado	Terrorismo
Tráfico de Armas	Pobreza y Carencias Sociales	Terrorismo	Pobreza y Carencias Sociales
Crimen organizado	Guerrillas y Grupos Subversivos	Tráfico de Armas	Medio Ambiente Desastres Naturales
Medio Ambiente Desastres Naturales	Tráfico de Armas	Pobreza y Carencias Sociales	Tráfico de Armas
Pobreza y Carencias Sociales	Crimen organizado	Medio Ambiente Desastres Naturales	Crimen organizado
Guerrillas y Grupos Subversivos	Medio Ambiente Desastres Naturales	Guerrillas y Grupos Subversivos	

Figura 4. Materialización de las amenazas emergentes, en las regiones

Nota. Bachini, L. V. (2009:93). Revista Estrategia, 94.

La preocupación de nuevas amenazas o de mutación de las amenazas no es nueva, esto se lo había anunciado ya desde la década pasada, conocida como; las nuevas amenazas del siglo XXI; la ONU<sup>5</sup>, en su planteamiento de la “Seguridad Colectiva” eleva un informe en el 2005, conocido como “Un mundo más seguro, la seguridad que compartimos”, donde cada uno de los actores participantes proponen sus planteamientos para que cada estado proponga estrategias de seguridad afines a sofocar estos espantajos de manera eficiente y efectiva con gobernanza y total soberanía. Así mismo alerta que son consideradas amenazas a la seguridad internacional: “procesos que cause muerte a gran escala o una reducción masiva de las posibilidades de vida

<sup>3</sup> Amenazas Asimétricas, todas aquellas condiciones de desestabilización, que se estructuran de una manera no convencional, aplicación de varias estratégicas , en escenarios diferentes, cuyo fin último es alimentar los intereses comunes , que pueden ser el debilitamiento del poder constituido , el tráfico ilegal de armas, terrorismo, narcotráfico, fundamentalismos religiosos, motines, disturbios, guerrillas, delincuencia común, crimen organizado etc. (Calatrava, 2002:25; Congreso Nacional de Estudios de seguridad , Centro de Estudios y Análisis de Seguridad Universidad de Granada <http://www.ugr.es/~ceas>)

<sup>4</sup> MERCOSUR: El Mercado Común del Sur, es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Cuyo objetivo principal es, propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. (MERCOSUR, 2018; <https://www.mercosur.int/>)

<sup>5</sup> ONU: La Organización de las Naciones Unidas es la mayor organización internacional existente. Se creó para mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, lograr la cooperación internacional para solucionar problemas globales y servir de centro que armonice las acciones de las naciones.

y que socave el papel del estado”. Definiéndose los siguientes seis grupos:

- Las amenazas, económicas y sociales como la pobreza etc.
- Los conflictos entre los Estados.
- Los conflictos internos, como la guerra civil y el genocidio.
- El uso de armas nucleares, químicas, radiológicas o biológicas.
- El terrorismo y
- Delincuencia organizada transnacional.

Por lo tanto, todas estas amenazas exigirán un cuerpo armado clandestino con una imposición violenta de su fuerza a través del uso indebido de las armas, las mismas que su negociación está dentro de un mercado negro que es imparable y dificultoso para mantener el control de su circulación, por lo que se hace imprescindible la atención del abasto de éste tráfico ilegal que permita generar planes minuciosos para neutralizar las amenazas. Aguirre K (2011) acentúa que estos abastos podrían ser:

(...)excedentes de armas de conflictos armados (interno o externos); robos o desvíos de armas de arsenales oficiales del país o de otros países; filtraciones desde empresas de seguridad privada; armas compradas legalmente con licencias falsificadas que luego pasan a hacer parte de grupos criminales; armas que se han fabricado de manera cacerera, artesanal e ilegal; armas adquiridas legalmente en el país pero que tienen permisos de porte o tenencia vencidos(...)

Así mismo, atribuye que en el contexto regional el origen de las armas ilegales, específicamente de Colombia: “pueden provenir de stocks de grupos armados que se han sometido a procesos de DDR<sup>6</sup> en el país, pero cuyo desarme ha sido incompleto”. En el caso de Ecuador, esos reincidentes han buscado refugio en espacios de las poblaciones con un stock de armas disponibles que son el punto de partida para conocer la dinámica del tráfico de armas interno desde su origen, análisis de rutas y medios utilizados con el fin de mantener un destino final de uso.

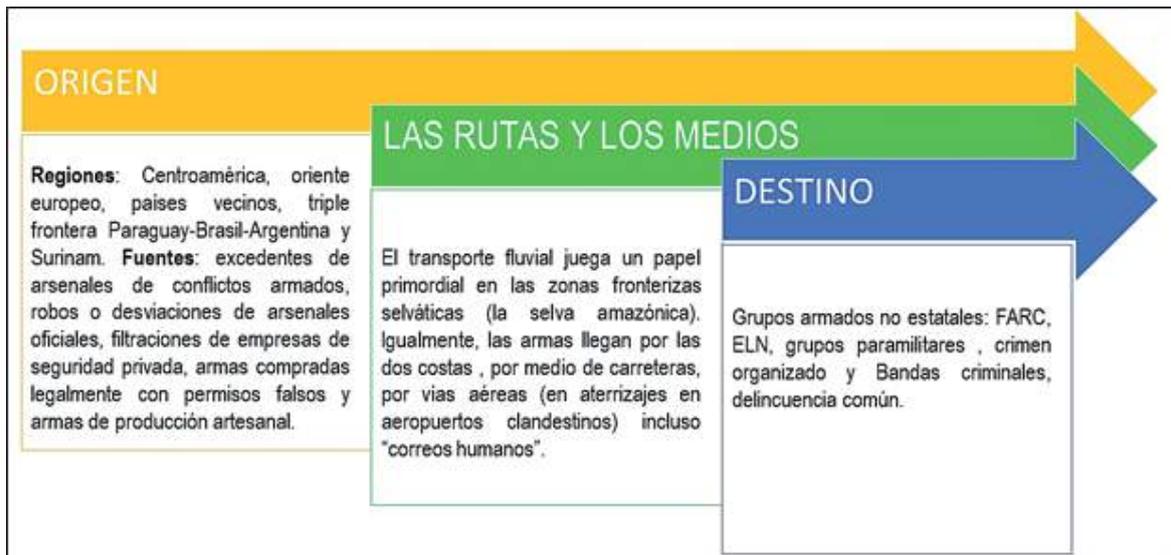


Figura 5. Orígenes, rutas y destinos de las armas

Todo esto abre un abanico de posibilidades que permitirán a las fuerzas del orden generar la mejor planificación para contrarrestar los orígenes de un mercado negro que genera zozobra en la región, donde el Ecuador se convierte en un puerto temporal de entrada y salida para estos negocios ilícitos.

### III. El Ejército y su preparación para neutralizar el tráfico ilegal de armas

La Constitución en su Art. 158<sup>7</sup> pone en manifiesto como misión fundamental a Fuerzas Armadas, brindar el apoyo en la seguridad integral del estado sin inhibir o perturbar las acciones de la Policía Nacional; dentro del Art. 3 se establecen los deberes del Estado y determina la obligación de garantizar la Seguridad

Integral a los ciudadanos como parte de las misiones constitucionales a las Fuerzas Armadas, así mismo, la Ley de Seguridad Pública y del Estado permite las coordinaciones institucionales ejerciendo gobernanza para crear las mejores condiciones de seguridad y paz para la nación. Por otra parte, las misiones subsidiarias permiten que Fuerzas Armadas realicen operaciones en la defensa interna y seguridad del territorio nacional,

<sup>6</sup> DDR: Es la sigla que identifica los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes. (IEGAP, 2013. Desarme, Desmovilización Y Reintegración: Una Introducción Para Colombia Cuaderno de Análisis N° 01/13. Universidad Militar Nueva Granada).

<sup>7</sup> La Constitución de la República (2010), “Las Fuerzas Armadas Tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.”

tales como: las tareas de control de armas municiones y explosivos para restringir el tráfico y la tenencia ilegal, señalando la importancia de las consecuencias que este delito genera, obstaculizando el desarrollo social y económico de los países.

Si bien es cierto, la seguridad interna es responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional, también es incuestionable el rol que Fuerzas Armadas desempeña, en especial en las zonas fronterizas como medida preventiva para sofocar el caldo de cultivo de las amenazas:

Delitos como el secuestro, la extorsión, el hurto en sus diferentes modalidades y el homicidio en las zonas urbanas, van en aumento y se encuentran íntimamente ligados al tráfico y porte ilegal de armas, en especial porque la delincuencia común que delinque para el crimen organizado, mantiene independencia para hacer frente a este tipo de actividades (...) (Ardila 2015, pág. 20).

Ahora bien, las operaciones del control de armas se mantienen en forma permanente. Sin embargo, cabe la pregunta ¿la preparación del personal militar es el adecuado? El soldado del nuevo milenio debe considerar un entrenamiento que afronte los escenarios de manera prospectiva, puesto que las nuevas amenazas son sigilosas. La seguridad ha dejado de ser convencional y el traficante desarrolla tácticas y técnicas renovadas que exige a la vez, nuevos sistemas que permitan descifrar su *modus operandi*. Es así que para cumplir con estas tareas de eliminar estas amenazas asimétricas, necesariamente deben articularse factores como la preparación y entrenamiento, un marco jurídico específico, el equipamiento apropiado y el presupuesto necesario que cubra todas estas insuficiencias.

Dicho lo anterior; Eduardo Vaca Rodas coincide diciendo: “(...) la capacidad de las Fuerzas Armadas se sustenta en la instrucción-entrenamiento, en la organización y en el equipamiento, incluyendo la tecnología” (Crnl. E.M.C. (S.P) E.Vaca. Entrevista.29 de octubre del 2018). Así, es menester estructurar un marco doctrinario que contenga todos los procedimientos de actuación para cada escenario, en los cuales se reflejen las competencias<sup>8</sup> específicas a ser adquiridas; proponiendo contenidos que recalquen la importancia del uso progresivo de la fuerza y el respeto a la dignidad humana, puesto que: “La complejidad del escenario de combate en un conflicto asimétrico limita la aplicación de los principios generales del DIH, forzando a que los medios y métodos de combate permitidos sean cada vez más limitados” (Rodríguez, 2014, pág. 195).

Las Fuerzas Armadas deben determinar una estructura de instrucción y entrenamiento específica para enfrentar este tipo de amenazas. Lo primero es desarrollar un sistema de inteligencia específico, que permitan visualizar de manera efectiva las tácticas, técnicas y procedimientos de la forma de actuación de estas organizaciones. Esto permitirá que todas las formas de instrucción y entrenamiento mejoren

durante la ejecución con equipos necesarios que se dispongan o puedan ser mejorados y se adapten tácticas para enfrentar la amenaza, por ejemplo: técnicas de combate urbano, técnicas de patrulla de reconocimiento y de combate, técnicas de evaluación del escenario y magnitud de la amenaza, se considere además técnicas para una incursión, emboscada, etc. Sin lugar a duda, se aseveraría que lo esencial, sin lo cual no se podría tener éxito en la neutralización de este tipo de asimetría, es la actuación de elementos de inteligencia, mediante la aplicación de procedimientos efectivos y eficaces, entrega de una información precisa y oportuna del *modus operandi* de quienes se dedican al tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, esto admitirá un escenario de actuación exitoso de las Fuerzas Armadas con agilidad y certeza. En definitiva: “La doctrina debe preocuparse fundamentalmente para enfrentar las amenazas emergentes, mediante la potenciación de los sistemas de inteligencia; posterior las formas de empleo, organización y equipamiento se van adaptando acorde a las necesidades para neutralizar todo tipo de amenazas” (Crnl. E.M.C. (S.P) E.Vaca. Entrevista 29 de octubre del 2018). En este afán, el Ejército Ecuatoriano emprendió a partir del año 2019 de manera ambiciosa un proceso de transformación<sup>9</sup> que permitirá en gran medida mejorar el actual modelo de instrucción y entrenamiento acoplando modernas metodologías que permitan incrementar el alistamiento operacional de las unidades para hacer frente a los escenarios actuales y futuros, esto está sujeto con el sostenimiento institucional y un bajo impacto aprovechando el ingenio y la creatividad del instructor.

Otro factor preponderante es el equipamiento para la ejecución de este tipo de operaciones. La seguridad integral a determinado a las Fuerzas Armadas en las operaciones de apoyo a las instituciones del estado y operaciones que alteran el ámbito interno, específicamente a las operaciones de control de armas, cuyo concepto es: emplear las unidades militares para ejecutar operaciones militares de control del porte y tenencia de armas, en todo o parte del territorio nacional, estas son ejecutadas bajo la denominación de operaciones CAMEX, y que por su naturaleza, este empleo debe estar acorde al escenario con el uso de armamento no letal, antimotines y de corto alcance que permitan a los miembros uniformados mantener el control en este tipo de sistematizaciones para accionar acorde a la legalidad vigente, dentro del marco regulatorio de actuación en el uso progresivo de la fuerza y sus respectivas normas de comportamiento.

---

<sup>8</sup> “Para el Modelo Educativo, el eje principal de las concepciones pedagógicas y andrológicas son las competencias, donde el desempeño es entendido como uso, manejo o aplicación que el militar debe hacer de lo que sabe y no de conocimientos aislados” (DIEDMIL,2012).

<sup>9</sup> “El proceso de transformación; permite proyectar al Ejército para que sea una institución capaz de responder a varias capacidades, roles y misiones, preparándose y entrenándose para alcanzar la paz y el desarrollo del país”, (DEFENSA.COM, 2015).

**1. Marco legal de actuación**

El actuar de las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento de sus misiones, requiere de una normativa legal acorde a los escenarios que se presenten, que aborde lo sensible de toda operación a cargo del personal militar. La institución armada como tal ha sido un referente del respeto y observancia de los procedimientos adecuados que, al tiempo de asegurar los resultados esperados, precautelan los derechos de las personas y los bienes que se hallen en juego. Desde esta comprensión, sus intervenciones deben considerar la responsabilidad integral tanto sobre los fines como los medios empleados.

Una de las consideraciones en este marco legal, es la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios con la expedición de su respectivo reglamento que permite su regulación específicamente en su Art. 9: “Las armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, para el uso del Estado, Instituciones bancarias y empresas de seguridad privada, adquirirán previa autorización otorgada por el Ministerio de Defensa Nacional (...)” y aclara que: “Las armas autorizadas, de uso civil o particular se adquirirán previo el permiso otorgado por el Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto (...)”, lo que hace que muchas de las armas de confección artesanal y de un mercado ilegal circulen eludiendo los controles

de los miembros de las Fuerzas Armadas, permitiendo el comienzo de una violencia armada que limita el desarrollo armónico el país.

En sí, el Derecho Operacional aplicado hoy en día, ha permitido orientar las actuaciones de los miembros de las Fuerzas Armadas dentro de la legalidad considerando que :“(...) frente a las amenazas y factores de riesgos derivados de la delincuencia organizada, las Fuerzas Armadas han tenido que actuar con energía y decisión, haciendo un uso progresivo de la fuerza con la participación de un asesor de derecho en sus operaciones militares, a fin de no incurrir en violaciones de los Derechos Humanos” (MDN, 2014).

**Empleo del Uso Progresivo de la Fuerza**

El contacto del personal militar con la población civil en estos casos es muy vulnerable, puesto que al tratarse de una asimetría, se ocultan con gran habilidad para el cometimientos de actos, en el acopio, transporte y comercialización de armas y municiones de manera ilegal, por lo que es de necesidad urgente que todos los miembros que conducen estas operaciones conozcan de manera procedimental, el cómo actuar bajo un uso progresivo de la fuerza, que en definitiva se impone desde la presencia militar hasta el uso de la fuerza letal, en legítima defensa bajo los principios de proporcionalidad y racionalidad.



**Figura 6.** Niveles del uso progresivo de la fuerza

(...) este uso de la fuerza inicia cuando este control pacífico y preventivo, se ve vulnerado por enfrentamientos, siendo este el momento oportuno para analizar cuáles son los mecanismos o las actuaciones que se debe llevar a cabo para evitar cualquier tipo de vulneración de Derechos Humanos. Esto con el fin, no solamente de

precautelar la seguridad ciudadana, y garantizar el actuar profesional y adecuado de los miembros de seguridad, lo cual es labor principal del Estado, sino también para garantizar que los miembros de seguridad, cuenten con los medios suficientes para actuar y precautelar tanto su integridad como la de la ciudadanía (Torres, 2014, pág. 50).

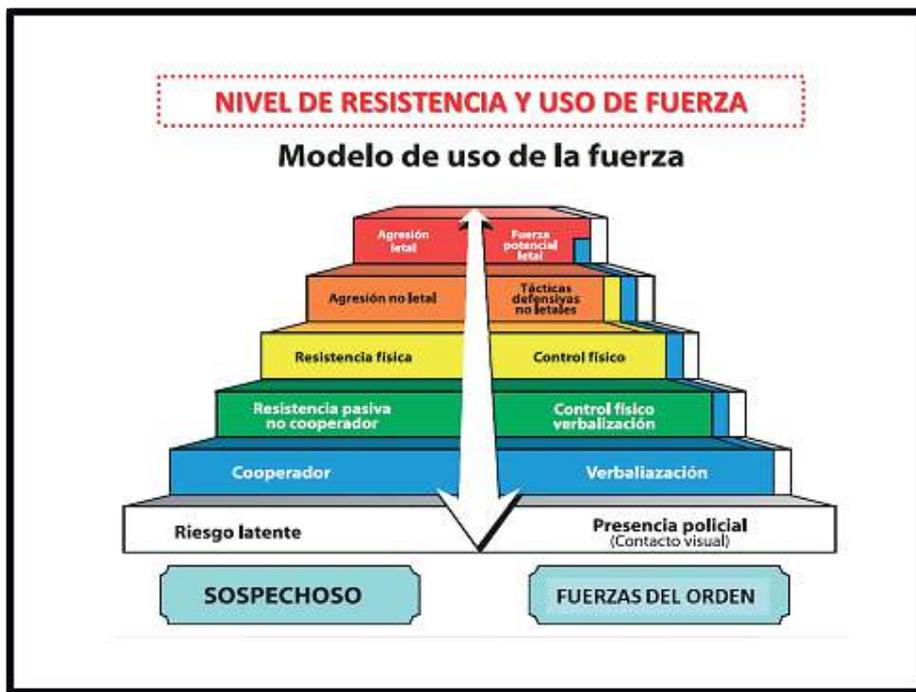


Figura 7. Niveles de resistencia y uso de la fuerza

**Aplicación de normas de comportamiento**

Las normas de comportamiento han constituido un conjunto de medidas que establecen los procedimientos a ser aplicados por los miembros de la fuerza pública para el empleo de la fuerza y uso de las armas de fuego; enmarcando parámetros dentro de los cuales el personal militar está obligado a normalizar su actuación, evitando cometer excesos que quebranten las leyes y aún más, lleguen a instituir una violación de los DD.HH. Esto permite garantizar el derecho natural a la legítima defensa, la protección de la población y de los bienes.

Se hace imperativo que dentro de la planificación de las operaciones militares, en especial en el control de armas municiones y explosivos, exista la consideración para que los comandantes y autoridades competentes detallen estas normas de comportamiento como un medio que permitan fiscalizar el uso de la fuerza, de ser el caso, con base en las reglas que permitan el enfrentamiento perfilado a un actuar concienzudo bajo la consideración de las condiciones y el ambiente que pudiesen presentarse este u otro tipo de amenazas (caseríos, presuntos laboratorios, vehículos terrestres, medios aéreos, marítimos y fluviales para tráfico ilícito, entre otros). Por lo que es pertinente que cada uno de los miembros planificadores, en el área de su competencia y de acuerdo a la especificidad, desarrollen un instrumento de normas de comportamiento, apegado a la legalidad del derecho que se aplica a las operaciones militares. Cabe resaltar que esto conlleva a determinar varias necesidades adicionales que es imposible descuidarlo; como la provisión del debido equipamiento a ser empleado, admitiendo a identificar y contrarrestar

las amenazas (binoculares, visores nocturnos, visores térmicos, sensores, etc.), todo esto, para advertir una intervención inicial antes del empleo de la fuerza (megáfonos, parlantes tácticos, bengalas, etc.).

Es recomendable que dentro de las normas de comportamiento, entre otras, se considere lo siguiente:

- Se permita el uso de la fuerza hasta emplear el arma de fuego con el único fin de proteger la propiedad de la unidad en legítima defensa, exclusivamente cuando se ponga en riesgo real e inminente la vida de los miembros.
- Considerar que el personal aprehendido sea entregado al personal policial dentro de las 24 horas subsiguientes y puesto en conocimiento de un fiscal para los trámites respectivos.
- La custodia de los bienes y medios decomisados, obligatoriamente deben ser acto procedimental de la Policía Judicial, por lo que se dispondrá que pasen a órdenes de la Fiscalía dentro de las 24 horas subsiguientes.
- Es necesario que cada miembro de las Fuerzas Armadas, en este tipo de misiones, deberá identificarse como parte del protocolo.
- La conformación de los equipos a emplearse necesariamente deberán estar integrados por al menos con un militar de género femenino.
- Para la revisión del equipaje (maletas, bolsos, carteras, mochilas), el personal militar deberá de manera necesaria, revisarla en presencia del propietario de dicho equipaje.
- En caso de encontrarse armas deberá requerirse la presentación del permiso original correspondiente,

de carecer de esto, será considerado como una arma ilegal, será decomisada y su propietario puesto a órdenes de la justicia.

Todas estas normas de comportamiento, para que las operaciones puedan adoptar procedimientos de actuación, deben deferir a mitigar o neutralizar la acción de muchos actos ilegales y entre estos a contrarrestar el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, específicamente con la intencionalidad que estos cuerpos ilegales lo realizan como limitando sus rutas de transporte, terminando el hormigueo<sup>10</sup> y el mercado clandestino.

Por así mencionarlo, en el caso de peatones, el personal militar deberá identificarse, comunicar que se encuentra realizando una operación del control de armas, donde se requerirá al ciudadano que le autorice y permita el chequeo o registro físico para la verificación del posible ocultamiento de armas de manera ilegal. Si fuese el caso de vehículos particulares; dentro su actuar se deberá además del registro físico considerar precisión en los equipajes de los ocupantes. Todas estas acciones deben estar enmarcadas en el apego estricto al respeto y aplicación de las normativas legales que cobijan a los miembros de la fuerza pública.

### Conclusiones

Las nuevas amenazas a la seguridad del Estado están latentes en el Ecuador; el tráfico ilegal de armas es el puntal para el fortalecimiento de actos de violencia dando origen al crimen organizado, delincuencia común, sicariato e incluso para seguridad de minería ilegal e intereses de grupos opuestos. “Este delito genera inseguridad, obstaculiza el desarrollo social y económico de los países por la pérdida de vidas humanas y de recursos materiales en cuanto a infraestructura, contribuye al fortalecimiento de grupos al margen de la ley, origina permanente violación de los derechos humanos y por lo tanto, afecta la estabilidad de los Estados” (Ardila, 2015, pág. 49).

El uso de armas de fuego con fines delictivos no solo representa una amenaza para la seguridad de los ciudadanos de cualquier país, sino que también supone un peligro más amplio para la seguridad pública, el derecho a vivir en paz, la estabilidad y el desarrollo socio económico de los pueblos. Las armas de fuego demandan una gran riqueza en un mercado ilegal, por las técnicas fáciles de ocultar y transportar, involucrando varios actores que permiten su clandestinidad, generando grandes beneficios a los malhechores que trafican con ellas. La sociedad ecuatoriana mantiene como premisa que el aumento de estas actividades se responsabiliza al postconflicto colombiano, debido a la aparición de grupos delincuenciales y demás actos conexos, específicamente en los territorios fronterizos

<sup>10</sup> Hormigueo: técnica de emplear miembros de la misma organización para trasladar de manera continua las armas a menor escala, causando la menor sospecha posible, algunos por medio de correos, encomiendas o transportado por pasajeros y otros camuflados en vehículos comunes.

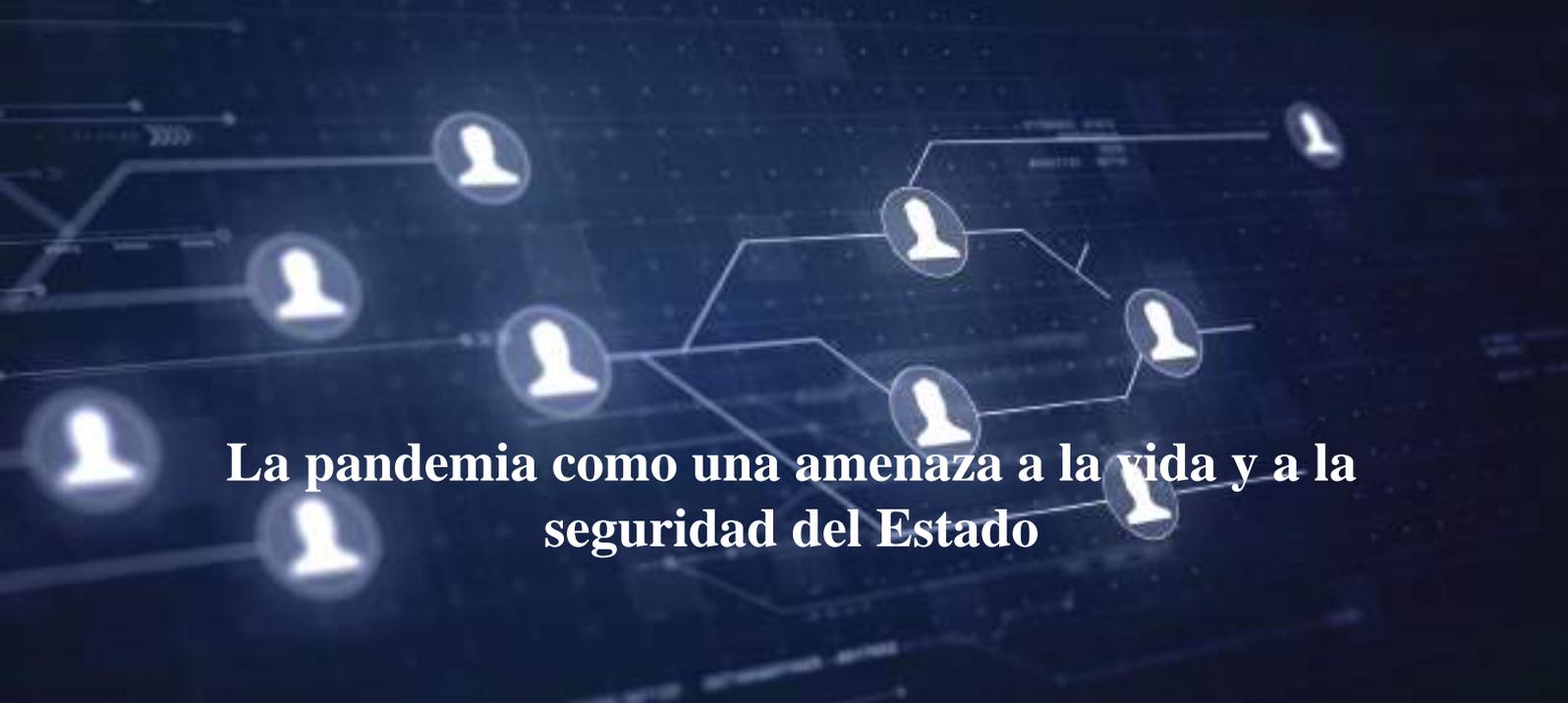
de la provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, donde se hace necesario la actuación de instituciones que actúen con gobernanza e impulsen la integración de capacidad humana, técnica y tecnológica para acrecentar estrategias conjuntas con el Estado Ecuatoriano respaldado con la cooperación internacional y una normatividad penal drástica.

Las Fuerzas Armadas, hasta el momento, carecen de un marco doctrinario y sustento legal óptimo, que permita debilitar las nuevas amenazas a la seguridad integral, por lo que se debe estructurar planteamientos de tácticas y técnicas vinculadas con un marco jurídico, con conocimiento del trato a la dignidad de las personas, empleo progresivo de la fuerza, normas claras de actuación, aplicación de operaciones de inteligencia y contrainteligencia, empleo de armamento y equipo versátil, instrucción y entrenamiento acorde a los nuevos escenarios planteados con un cuerpo doctrinario que permita afrontar estas amenazas. Al respecto, Calatrava (2002, pág. 6) indica: “(...) el mundo experimenta un aumento de guerras a las que se bautiza con nuevos nombres (limitadas, de guerrillas, camufladas, sin restricción, asimétricas, etc.) y en las que aparecen variados niveles de violencia.” Por lo tanto, el personal militar debe explotar sus habilidades para resguardar la integridad territorial y la soberanía nacional. Es sostenible que la responsabilidad de la seguridad integral es una vinculación de uniformados, gobierno y civiles y que para realizar mejoras en procedimientos es necesario que los actores comprometidos generen los presupuestos necesarios para la implementación de un plan sincronizado que satisfaga las condiciones de seguridad integral del país.

### Referencias

- Aguirre T.K. (2009). El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Ecuador.
- Ardila, C. A. (2015). *Tendencias y consecuencias del tráfico ilegal de armas en el Ecuador, frente a un post conflicto en Colombia*. Trabajo de investigación, para optar el título de profesional en relaciones internacionales y estudios políticos. Bogota.
- Bachini, L. V. (2009). Amenazas actuales a la seguridad regional y continental. *Revista Estrategia*, 94. Montevideo
- Borja, S. (2013). Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales. FES. *SEGURIDAD*, 6. doi:www.fes-seguridadregional.org
- Calatrava, A. C. (2002). *Congreso Nacional de Estudios de Seguridad. El Conflicto Asimétrico*. Universidad de Granada. <http://www.ugr.es/~ceas>
- Celi F, Escalante F (2020). Nuevas amenazas para el Ecuador en la frontera. *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 13 (1). Ecuador.

- DIEDMIL. (2012). *Modelo Educativo de las Fuerzas Armadas*. C.E.D.E.
- DTDM, (2020). *Línea de transformación de instrucción y entrenamiento*. Ecuador.
- Figuroa, E. A. (2015). *Tendencias y consecuencias del tráfico ilegal de armas en Ecuador, frente a un postconflicto en Colombia*. <http://hdl.handle.net/10654/13910>.
- Geiss, R. (2006). Las estructuras de los conflictos asimétricos. *Internacional Review of thre red cross*. 23. [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_geiss](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_geiss).
- La Hora, E (Agosto de 2013). Entre Ecuador y Colombia hay 125 pasos fronterizos. pág.\*. Obtenido de <https://lahora.com.ec/noticia/1101547157/entre-ecuador-y-colombia-hay-125-pasos-fronterizos-clandestinos>
- L.D.C. (2002). Libro de la Defensa Nacional de Chile. Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2009). “Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios”. Ecuador.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). “Reglamento a la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios”. Ecuador.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). La Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”. Ecuador.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador “Manual de Derecho Operacional”. Ecuador.
- Nafra, M. (2020). *La legítima defensa en el actuar policial*. Tesis doctoral. Argentina .
- NDU. (1998). *National Defense University*. Evaluación Estratégica 1998. Estados Unidos.
- Ocampo, A. B. (2002). La era de los conflictos Asimétricos. *Revista Review*.
- PlanV (2019). *El silencioso trafico de armas en Ecuador*. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/el-silencioso-trafico-armas-ecuador>
- Rodriguez, K. A. (2014). *Aplicabilidad de principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados asimétricos*. Disertación previa a la obtención del título de abogada. Quito, Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000702113.J01.001727/pdfsequence/4&isAllowed=y.pdf>
- Telegrafo, E. (2015). *La tenencia de armas, el delito mas relevante en la frontera norte*. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/justicia/1/la-tenencia-de-armas-el-delito-mas-relevante-en-la-frontera-norte>
- Torres, A. (2014). *Derechos humanos de las fuerzas de seguridad del estado en las protestas sociales del Ecuador: análisis jurídico desde el uso progresivo de la fuerza*. Universidad Católica. Ecuador



# La pandemia como una amenaza a la vida y a la seguridad del Estado

## EL CIBERESPACIO, DURANTE Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA COVID-19

Ph. D. Mariano Bartolomé<sup>1</sup> y

Crnl. I. M. André Gustavo Monteiro Lima<sup>2</sup>

### RESUMEN

El surgimiento de la pandemia Covid-19, en diciembre de 2019 en China y su posterior expansión a nivel mundial, representó un fuerte impacto en los hábitos de toda la población. Las relaciones sociales virtuales, que ya estaban aumentando, se expandieron y pasaron a formar parte de nuestra rutina, convirtiéndose en un lugar común para el trabajo, la educación, la salud y otros campos de la actividad humana. En el escaso tiempo de un año, la infraestructura cibernética soportó un flujo de información muchas veces más grande que el que teníamos hasta entonces. Este artículo tiene como objetivo evaluar la relación entre la pandemia y el campo de la ciberseguridad durante el año 2020.

**Palabras clave:** Cibercriminalidad, ciberespacio, ciber-espionaje, ciberterrorismo, Covid-19

### ABSTRACT

The emergence of the Covid-19 pandemic, in December 2019 in China and its subsequent expansion worldwide, had a strong impact on the habits of the entire population. Virtual social relationships, which were already increasing, expanded and became part of our routine, becoming a common place for work, education, health and other fields of human activity. In the short time of a year, the cyber infrastructure supported a flow of information many times greater than the one it sustained until then. This article aims to evaluate the relationship between the pandemic and the field of cybersecurity during the year 2020.

**Key words:** Cybercrime, cyberspace, cyberterrorism, cyber espionage, Covid-19

---

<sup>1</sup> Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales, por la Universidad del Salvador. Posee una Maestría en Sociología (UNLZ-IVVVVE/Academia de Ciencias de la República Checa) y realizó estudios posdoctorales en la Universidad Complutense de Madrid. Profesor permanente del Colegio Interamericano de Defensa. De nacionalidad argentina, oriundo de la ciudad de Mar del Plata.

<sup>2</sup> Coronel Ingeniero Militar, nacido en Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Egresado del Instituto de Ingeniería Militar (IME) en 1993. Maestro en Ingeniería de Telecomunicaciones por el IME (2000) y Doctor en Ingeniería por la Universidad de Brasilia (UnB) en 2006. Actualmente es profesor del Colegio Interamericano de Defensa.

### Introducción

Tomando como eventos referenciales la aparición del microprocesador, comúnmente denominado chip, y la primera transmisión de Internet entre las universidades de California y Standford, ambos hechos sucedidos en 1969, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) registraron un enorme salto cualitativo durante el último medio siglo. Como resultado de ese avance suele decirse que la sociedad contemporánea se encuentra globalmente inmersa en un contexto de Big Data, en referencia al enorme volumen de información que la atraviesa y articula, mensurable en centenares de terabytes, la velocidad de su generación y tráfico, y la heterogeneidad de sus fuentes y formatos (Mitchell, Locke, Wilson y Fuller 2012).

Esta novedosa situación ha alcanzado todos los aspectos de la interacción social, configurando un nuevo ámbito para el desarrollo de las actividades humanas: el ciberespacio, entendido como un “dominio global y dinámico compuesto por infraestructuras de TI (incluido Internet), redes, sistemas de información y telecomunicaciones” (Quintana, 2016, pág. 45). La idea de dominio debe ser entendida aquí en consonancia con los llamados *comunes globales*, dominios que no están bajo el control ni bajo la jurisdicción de ningún Estado, pero cuyo acceso y uso es objeto de competencia por parte de actores estatales y no estatales de todo el planeta (Stang, 2013).

Es así que a los cuatro dominios o ámbitos tradicionales de la seguridad y la defensa –terrestre, marítimo, aéreo y aeroespacial– se sumó el cibernético, que los atraviesa. En esta lógica, las amenazas y riesgos que se desarrollan en este quinto dominio, el ciberespacio, constituyen el campo de estudio y actuación de la ciberseguridad. Existen múltiples definiciones de ciberseguridad, más o menos abarcativas, aunque suele ser referencial la que propone la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2018, p.13), en los siguientes términos:

La ciberseguridad es el conjunto de herramientas, políticas, guías de acción, abordajes de gestión de riesgo, acciones, entrenamientos, mejores prácticas, reaseguros y tecnologías que pueden ser empleados para proteger la disponibilidad, integridad y confidencialidad de activos en las infraestructuras interconectadas pertenecientes al gobierno, organizaciones privadas y ciudadanos. Esos activos incluyen equipos de computación, personal, infraestructura, aplicaciones, servicios, sistemas de telecomunicaciones e información en el ambiente cibernético.

Las cuestiones de ciberseguridad pueden ser clasificadas desde diferentes puntos de vista, aunque en última instancia esas clasificaciones suelen ser el reflejo de la combinación entre cuatro elementos, a saber: protagonistas de la amenaza o incidente; herramientas o técnicas empleadas por ellos; blancos de la acción e impacto generado (The Hague Centre for Strategic

Studies, 2015). Desde la perspectiva de sus protagonistas podemos discriminar entre actores estatales y no estatales, reparando además en el contenido político o no de los objetivos que exhiben sus protagonistas (Baezner, 2018). En este enfoque adquieren relevancia grupos no estatales que realizan actividades ilícitas de cierta gravedad, de manera sostenida en el tiempo, con fines de lucro; o que persiguen metas políticas a través del ejercicio de la violencia. En el primero de estos casos, la referencia es al crimen organizado, mientras el segundo remite básicamente al terrorismo.

A los dos tipos señalados de protagonistas del campo de la ciberseguridad puede agregarse un tercero, conformado por organizaciones que realizan prácticas de espionaje. Aquí, sin embargo, los contornos del fenómeno se vuelven más difusos a la luz de dos circunstancias: por un lado, sus fines pueden ser tanto económicos, como políticos; por otra parte, normalmente está fuertemente limitada la autonomía decisoria del actor no estatal que lleva adelante la actividad, pudiendo ser una organización patrocinada por un Estado (lo que habitualmente se denomina proxy), o incluso una entidad de fachada de este último (Hathaway & Klimburg, 2012). De esta manera, la cibercriminalidad, el ciberterrorismo y el ciber-espionaje son fenómenos que refieren a las formas de expresión en el ciberespacio de la criminalidad organizada, el terrorismo y el espionaje. Y junto con la llamada ciberguerra, cuyo análisis excede los alcances del presente trabajo, constituirían las cuestiones de ciberseguridad más relevantes en la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea (Hathaway & Klimburg, 2012; Burton, 2015).

La relevancia de esas tres cuestiones no solo no ha disminuido con la aparición del virus Covid-19, calificado el 11 de marzo del año pasado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una pandemia. A decir verdad, esa importancia parece haber aumentado en forma directamente proporcional al agravamiento de la situación sanitaria global. Algunos datos respaldan esta apreciación: según el relevamiento efectuado por una respetada empresa de seguridad cibernética, el 90 % de los usuarios aumentaron el uso de dispositivos electrónicos, el 86 % descargó nuevas herramientas virtuales de la red y un 66 % continuó sus obligaciones de manera remota; más de la mitad de estos trabajadores a distancia no recibió por parte de sus empleadores ninguna capacitación ni programas en ciberseguridad, y un 44 % de ese total fue objeto de ataques de phishing (Harán, 2020).

En ese sentido, el Covid-19 habría operado como un factor susceptible de reforzar, maximizar o agravar otras fuentes de daño. La literatura reciente refiere a esta cualidad bajo el rótulo de “conductores (drivers) de inseguridad” (Williams, 2013) o “potenciadores de riesgo” (Portero Rodríguez, 2013), entre otros apelativos, cuya lista está dominada por la heterogeneidad: en un listado no exhaustivo podrían incluirse, además del Coronavirus, a la pobreza y

desigualdad socioeconómicas extremas, el cambio climático, las brechas tecnológicas, las ideologías radicales, el crecimiento poblacional, la urbanización masiva y desordenada, la escasez de recursos naturales (particularmente el petróleo), la militarización global y la licuación del poder del Estado en beneficio de formas alternativas de gobierno, entre otras.

Con este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo principal describir el rol del Covid-19 como conductor de inseguridad o potenciador de riesgo en el campo de la ciberseguridad. Más específicamente, en materia de cibercriminalidad, el ciberterrorismo y el ciber-espionaje. Con esa meta, en primer lugar se realizará una breve descripción sobre la fisonomía que suelen exhibir estos tres fenómenos, sin referencia al citado virus; segundo, se consignarán algunas novedades registradas en el desarrollo de cada uno de ellos a partir de la irrupción de la pandemia, en las cuales se verifica una nítida relación de causalidad, y en tercer término, se efectuará una breve referencia al desarrollo de los fenómenos identificados en un contexto que hemos denominado “nueva normalidad” y que se caracteriza por la adopción de nuevas prácticas y procedimientos a la luz de la irrupción de la pandemia. Para finalizar, se elaborarán unas breves conclusiones.

### **I. Algunos comentarios sobre cibercriminalidad, ciberterrorismo y ciber-espionaje**

Respecto a la cibercriminalidad, a grandes rasgos podría ser entendida como “formas tradicionales delictivas perpetradas por medio de comunicaciones electrónicas, redes y sistemas de información, además de la publicación ilegal en los medios electrónicos y delitos propios de las redes electrónicas” (Buscaglia, 2015, pág. 59). En esta definición resulta clave la referencia a la cualidad *tradicional* de la actividad ilegal, en el sentido de preexistir a la conformación del ciberespacio. Entonces, abarcaría la gestión en ese entorno virtual de tráfico ilícitos de diverso tipo, por ejemplo, armas, documentación, drogas naturales y sintéticas e incluso personas, entre otros. También incluiría el empleo del ciberespacio para la legalización de activos procedentes de esas acciones comerciales fuera de la ley, actividad usualmente denominada lavado de dinero.

Complementando a la cibercriminalidad asociada a formas delictivas tradicionales, existe otra dimensión conocida como crimen ciberdependiente, entendida como “un crimen que sólo puede ser cometido usando computadoras, redes de computadoras u otras formas de TICs” (Europol, 2019, pág. 14). Entra en este campo el empleo de software malicioso (malware) de diferentes tipos, destacándose los que vedan el acceso del usuario a los datos almacenados en el equipo afectado, solicitándose un “rescate” monetario para su liberación; en algunos casos este tipo de software, conocido como ransomware, es destructivo, generando daños permanentes. Según declaraciones de Catherine De Bolle, Directora Ejecutiva de EUROPOL, durante

el año 2019 el ransomware mantuvo su primacía como la forma de ataque más expandida y dañina en el Viejo Continente (Ibid.).

Otras expresiones de crimen ciberdependiente remiten al *phising*, el robo de información personal de un individuo a través de un engaño, por lo general apelando a correos electrónicos o páginas web falsas. Los datos así obtenidos pueden ser empleados para la realización de delitos financieros de diferente tipo, comerciales o bancarios, por parte del grupo que los obtuvo o de otros. O pueden ser usados para efectuar nuevos ciberataques, por ejemplo, con ransomware. En su último reporte anual, EUROPOL indica que las técnicas de phising fueron responsables de al menos el 90 % de las infecciones por malware, así como del 72 % de las filtraciones de datos en organizaciones (Europol, 2020a).

La llamada denegación distribuida de servicio (DDoS) también integra el inventario de expresiones del crimen ciberdependiente. Consiste en el bloqueo o inhabilitación temporaria de un sistema informático, impidiendo el acceso a él por parte de terceros, de sus operadores, o de ambos. Se realizan mediante peticiones o conexiones simultáneas a ese sistema desde un gran número de ordenadores -millones, eventualmente-infectados con un mismo malware, que operan coordinadamente como “zombies” (bots) y lo saturan. En forma similar a los ciberataques con ransomware, en el caso del DDoS los criminales apuntarían a obtener algún tipo de recompensa monetaria a cambio de la suspensión de la agresión.

Resulta claro que la obtención de cierto consenso en torno al significado de la cibercriminalidad está facilitada por la existencia previa de una definición consensuada a nivel internacional, en torno al crimen organizado. Y esa definición existe desde principios de siglo, cuando tuvo lugar la Convención de Palermo de las Naciones Unidas, actualmente vigente. No es este el caso del terrorismo, fenómeno en torno al cual puján decenas de abordajes y lecturas alternativas, sin que ninguna de ellas se haya impuesto con nitidez hasta el momento. A pesar de esa limitación, la Unión Internacional de Telecomunicaciones ha podido conceptualizar al ciberterrorismo como “la utilización de la red por organizaciones terroristas para ataques cometidos en la red contra infraestructuras esenciales, así como el uso de TIC e Internet para los fines de propaganda, recopilación de información, preparación de ataques al mundo real, comunicación y financiación de actividades terroristas” (UIT, 2014, pág. 38).

Actualmente, las organizaciones terroristas tienen páginas en Internet, además de participar en redes sociales, comunidades de videos y otros foros para realizar su propaganda. Dichos medios también funcionan como una forma de difundir sus doctrinas, captar adeptos y capacitar sus miembros en diversas técnicas y herramientas utilizadas con el propósito de cometer el terrorismo. No es raro que una persona haya

visto imágenes de videos publicados por estos grupos, ensalzando sus acciones, en todo el planeta. Además, el dominio cibernético ofrece una serie de herramientas de comunicación que pueden utilizarse como medio para planificar o coordinar ataques.

Por otro lado, nunca ha habido tanta información de calidad disponible sobre el mundo como en la actualidad. Desde mapas geográficos, imágenes de satélite, fotografías, comportamiento de personalidades y personas comunes. Todo está disponible en Internet. Esta información puede ser utilizada legalmente por un ciudadano común, pero también es una excelente fuente utilizada por los grupos terroristas para planificar sus actividades. Accesoriamente, otro de los principales beneficios que el entorno cibernético puede ofrecer a estos grupos es la financiación de sus actividades. Ya sea mediante donaciones a cuentas publicadas en sus propias páginas o redes sociales, o simulando comercio electrónico en tiendas online. Estas organizaciones se basan en sistemas legales y de investigación débiles en varios países del mundo, lo que dificulta el seguimiento del dinero y la verificación de las transacciones financieras.

En resumen, los grupos terroristas pueden utilizar cualquier forma de delito cibernético para recaudar fondos para su causa. Este aspecto es otro factor de complicación para la acción de la justicia, dado que las posibilidades legales de investigación y las penas aplicadas a un ciberdelito común tienden a ser más ligeras que las que se utilizarían en el caso de configuración de acción terrorista. A veces, puede resultar difícil configurar un ciberdelito como una acción de este tipo, lo que beneficia a estos grupos.

Finalmente, en el caso del ciber-espionaje, ya se ha indicado que los actores involucrados en esta actividad suelen operar por delegación estatal, o directamente integrar su estructura, formal o informal. Sus blancos pueden ser tanto públicos como privados, e incluso de la sociedad civil. Y en su peligrosidad incide la confluencia de tres factores: enormes capacidades y recursos materiales; bajo riesgo para el actor hostil, y amplio beneficio que puede reportar esta actividad (Centro Criptológico Nacional, 2020). Es precisamente debido a su peligrosidad, que las entidades que protagonizan estas labores suelen ser tipificadas como amenazas persistentes avanzadas (APT, por sus siglas en inglés), resaltando su empleo de sofisticadas técnicas para poder acceder a sistemas y permanecer en ello por largos períodos de tiempo, con consecuencias destructivas (Kaspersky, 2020).

Algunos ejemplos de ciber-espionaje que alcanzaron notoriedad internacional incluyen el ataque perpetrado contra el Bundestag (Parlamento alemán) hace un lustro, cuando varios legisladores recibieron falsos correos electrónicos que implicaron la descarga involuntaria de un malware que posibilitó el robo de gran cantidad de información. Las pesquisas de los servicios de seguridad germanos concluyeron que el

responsable de la agresión era un hacker vinculado al servicio de inteligencia militar ruso (Bartolomé, 2020b). Más cerca en el tiempo, por espacio de más de dos meses en 2017 se ejecutó una exfiltración de datos desde la empresa estadounidense Equifax, afectando a 148 millones de personas; es decir, más de la mitad de la población del país. Casi tres años más tarde, como fruto de las actuaciones judiciales y las investigaciones realizadas desde el Poder Ejecutivo (USGAO, 2017) se acusó del hecho a un grupo relacionado con las fuerzas armadas de China (Benner, 2020). Un tercer caso susceptible de ser mencionado tuvo lugar a mediados de 2019, ocasión en que más de medio centenar de universidades en diferentes países fueron víctimas de actividades de espionaje (vía phishing) orientadas al robo de información científica y propiedad intelectual; se identificó como responsable el grupo Cobalt Dickens, ligado al régimen de Irán (Paganini, 2019).

Conviene mencionar que el cibercrimen, el ciberterrorismo y la actividad de los grupos APT comparten, como característica, la inclusión dentro de su inventario de blancos a las llamadas infraestructuras críticas, ya mencionadas en párrafos anteriores como infraestructuras esenciales.

Tomando en cuenta elementos de las definiciones de Quintana (2016) y Burnett (2015) combinados en trabajos anteriores, entendemos como tales a sistemas, máquinas, edificios o instalaciones relacionados con la prestación de servicios esenciales a la población. Esas infraestructuras incluyen los sistemas de procesamiento de información y telecomunicaciones, el software que permite operarlos, y el personal que maneja los sistemas y emplea ese software (Bartolomé, 2020a, pág. 153).

Mediante *ransomwares* que ingresan a través de técnicas de *phishing*, o bloqueos tipo DDoS, los criminales atacan infraestructuras críticas básicamente con fines extorsivos.

En el caso de los terroristas, el objetivo sería generar un daño de magnitud, cuya autoría puedan reivindicar políticamente. Los grupos APT, a su turno, podrían hacerlo no sólo por cuestiones de espionaje, sino también para recolectar información sobre objetivos estratégicos que, eventualmente, podrían ser destruidos o neutralizados. Es necesario tener presente, en este punto, que estas organizaciones pueden llevar adelante acciones ofensivas funcionales a los intereses de los Estados para los cuales operan, o de los que realmente forman parte (Council of Economic Advisers, 2018; Centro Criptológico Nacional, 2020).

Cerrando este apartado, conviene subrayar el uso intensivo que ciberespías, ciberterroristas y cibercriminales hacen de la llamada *Dark Web*, esa porción encriptada de la *Deep Web* donde proliferan los negocios ilegales, a los que se accede de manera anónima con softwares específicos que en sí mismos no son criminales. Las operaciones comerciales que en ella se realizan, usualmente se abonan con criptomonedas, entre ellas el bitcoin. Kumar (2019) estimó en más de

65 mil a los dominios alojados en este sector de Internet de complicada accesibilidad.

## II. Efectos del Covid-19 en la cibercriminalidad, el ciberterrorismo y el ciber-espionaje

Ya hemos indicado que las tres cuestiones abordadas en el presente trabajo se mantuvieron vigentes tras la aparición del virus Covid-19 y su expansión a escala global, en los primeros meses del año 2020. En especial la cibercriminalidad y el ciber-espionaje incrementaron cuantitativamente sus acciones, y las volvieron más complejas desde el punto de vista cualitativo. En cuanto al terrorismo, aunque con una intensidad algo menor que los otros fenómenos, su persistencia no ha sido en modo alguno despreciable.

Diversos factores contribuyeron a esa vigencia. Entre ellos, el incremento de la actividad on-line, sobre todo en los campos de educación, salud y comercio. En los términos de una reconocida compañía de seguridad informática,

la implementación del teletrabajo de manera masiva, en lugar de darse de manera paulatina, sucedió de una manera brutal, a las apuradas y mezclándose con una vida cotidiana y una situación social absolutamente convulsionada. A esto se le suma el hecho de que los cibercriminales se adaptan rápido a estas situaciones y buscaron empezar a explotar las oportunidades que la improvisada implementación del teletrabajo le presentaban (ESET, 2020, pág. 3).

Los flujos de información también aumentaron de manera exponencial, no sólo por las actividades antes mencionadas, sino también como un efecto de los altos grados de incertidumbre existentes, que llevaron a la gente a buscar en Internet las respuestas a sus dudas, temores y preocupaciones. Pero ese crecimiento de la actividad on-line fue en buena medida improvisado, razón por la cual estuvo acompañado por accesos remotos no autorizados, el uso indebido de computadoras personales y prácticas deficientes de contraseñas y validación, entre otras debilidades. En algunos casos, pueden vincularse estas flaquezas con la inexistencia de culturas de teletrabajo, o con la decisión de priorizar la continuidad de actividades, antes que subordinarlas a criterios de ciberseguridad.

En materia de terrorismo, las organizaciones Al Qaeda y Daesh (Estado Islámico) intentaron valerse de la pandemia en un doble sentido. Por un lado, procuraron obtener un rédito en materia de difusión de su ideario, enfatizando en que la expansión del virus a escala global no era otra cosa que un castigo divino a las sociedades apóstatas y consumistas de Occidente, o a quienes persiguen y maltratan a los musulmanes, como sería el caso de China. Por otra parte, instaron a sus seguidores a planificar nuevas acciones violentas en las naciones occidentales, teniendo en cuenta que las fuerzas policiales y de seguridad de esos países estaban afectadas a los operativos vinculados con la crisis sanitaria (Bartolomé, 2020b).

Esos hechos coinciden plenamente con las lecturas elaboradas desde las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA). En un reporte elaborado a mediados de año, la Oficina de Contraterrorismo del organismo internacional recordó que las organizaciones terroristas pueden explotar la disrupción y las dificultades económicas causadas por el Covid-19 para difundir odio y divisiones, y para radicalizar y reclutar nuevos combatientes. Además, la pandemia subrayó la peligrosidad que tendrían formas de terrorismo sobre las cuales se teorizó, aunque aún no se llevaron a la práctica, como ciberataques contra infraestructuras críticas. Frente a este escenario, se insistió en la importancia de la cooperación internacional, especialmente en materia legal y de intercambio de información, para prevenir y responder a estas amenazas (UNOCT, 2020). La OEA, a su turno, entendió que la pandemia de Covid-19 es un potencial catalizador para la desinformación y difusión de noticias falsas, que pueden ser utilizadas por grupos terroristas para sus beneficios (OEA, 2020).

En lo que hace al cibercrimen, de acuerdo a un sondeo de opinión ya referido en pasajes anteriores de este trabajo, para un 96 % de los encuestados esta amenaza se agravó en el escenario pandémico, configurando mayores riesgos para usuario y empresas (Harán, 2020). Los impactos se observaron tanto en sus conformaciones tradicionales, como en el novedoso formato de delitos ciberdependientes. En el primer caso, en la *Dark Web* se detectó la comercialización ilegal de vacunas y medicamentos presuntamente eficaces contra el Covid-19. También se vendieron máscaras y kits de prueba falsos, e incluso muestras de fluidos corporales contaminantes, que se cobraron, pero nunca entregaron (Europol, 2020b; Interpol, 2020). En la segunda opción, durante el primer trimestre aumentó de manera casi exponencial la apertura de dominios web vinculados con la pandemia, refiriendo o conteniendo las palabras “corona” o “covid”, cuyo número saltó de casi cero a comienzos de año, hasta casi ochocientos diarios, a principios del mes de marzo (Insikt, 2020). Desde esos sitios se impulsaron ventas de bienes y servicios clandestinos, incluidos los medicamentos antes mencionados. A través de *phishing*, también se atrajo a incautos que dejaron datos personales, útiles para llevar a cabo fraudes y otros delitos (Europol, 2020b).

Sin embargo, en su evaluación sobre las repercusiones del Covid-19 en la ciberdelincuencia, Interpol observó un cambio sustancial en los objetivos de los ataques: antes eran mayoritariamente personas particulares y pequeñas empresas, y luego los blancos tendieron a ser grandes multinacionales, administraciones estatales e infraestructuras esenciales. Esto se debió al hecho de que las organizaciones y las empresas desplegaron rápidamente redes y sistemas a distancia para que el personal pudiera trabajar desde sus hogares. Con eso, los delincuentes tomaron ventaja del aumento de las vulnerabilidades en materia de seguridad para robar datos, obtener beneficios y ocasionar disrupciones.

Los ciberdelincuentes se han centrado cada vez más en los empleados para conseguir un acceso remoto a las redes corporativas. Empresas medianas han sido víctimas de campañas de *ransomware*, perpetrada principalmente por medio del *malware* Lockbit, un software malicioso diseñado para bloquear el acceso de los usuarios a los sistemas informáticos a cambio de un pago de rescate. Ese *malware* busca automáticamente objetivos valiosos, propaga la infección y cifra todos los sistemas informáticos accesibles en una red. Los delincuentes también intensificaron el uso de los medios sociales para la exploración sexual de menores a través de Internet, capitalizando la mayor cantidad de tiempo que se encuentran on-line así como su conducta, que escapa al control de adultos (Interpol, 2020).

Según fuentes especializadas, durante el primer semestre de 2020 los ataques con *phishing* y *malware* pasaron de menos de 5 000 a más de 200 000 por semana. En ese lapso, la cantidad de ciberataques a nivel global creció un 34 % respecto al período inmediato anterior (Check Point, 2020). Las estadísticas de Interpol hasta el mes de mayo, basadas en la información proporcionada por los países miembros sobre ciberataques con *malware*, específicamente *ransomware*, y *phishing*, indican que el Covid-19 se relacionó con el 36 % y 59% del total mundial de esas agresiones, respectivamente (Interpol, 2020).

El hemisferio americano acompañó las tendencias verificadas a nivel global. En el caso de América Latina y el Caribe se verificó un fuerte aumento de casos de *phishing* y de campañas de estafas en relación con la Covid-19, que aprovechan la crisis del coronavirus y el consiguiente confinamiento. Así, los ataques con *phishing* que tenían software malicioso adjunto tuvieron en la región un aumento interanual del 17 % en enero, 52 % en febrero y 131 % en marzo. En términos absolutos, los ciberataques con *malware* en América Latina y el Caribe habrían sido unos tres millones, aproximadamente, durante el primer trimestre del año<sup>1</sup>.

En tiempos de Covid-19, no puede dejar de mencionarse la intensificación del ataque de grupos cibercriminales a infraestructuras críticas de características muy específicas: hospitales y centros de salud. Hasta la eclosión de la pandemia, este tipo de instalaciones no habían estado entre las preferencias de las organizaciones criminales, a juzgar por evaluaciones independientes<sup>2</sup>; sin embargo, esta situación se revirtió, según consignaron agencias como Interpol (2020) y Europol (2020). Este tipo de acciones parece haber sido particularmente intenso en las naciones europeas, donde incluso se cobró una víctima fatal: en ocasión de un ataque a un hospital en la ciudad alemana de Dusseldorf, falleció un paciente mientras era trasladado de urgencia a otro lugar de internación. Empero, el punto álgido de estas acciones se registró en Estados Unidos durante el mes de octubre, con el ataque a más de 300 centros de salud de la red Universal Health Services, empleando el virus denominado Ryuk, un *ransomware* de alta

peligrosidad y ya conocido en el mundo informático (Meskauskas, 2019).

Finalmente, la sinergia entre la eclosión del Covid-19 a escala global y las prácticas de ciber-espionaje por parte de grupos APT fue motivo de especial atención por parte de organismos estatales de los países susceptibles de ser blanco de esas prácticas. En el caso de Estados Unidos, la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura (CISA) informaron que entidades de esa nacionalidad que realizan investigaciones relacionadas con el virus se habían visto comprometidas en ciberataques ejecutados por actores afiliados a China. La alerta señaló que los sectores de salud, farmacéutico y de investigación que trabajan en la respuesta al Covid-19 deben ser conscientes que son los principales objetivos de esta actividad y tomar las medidas necesarias para proteger sus sistemas. El similar de CISA del Reino Unido emitió una advertencia de alerta similar, referida a agentes maliciosos que atacan a las organizaciones de respuesta al Covid-19 utilizando una táctica de pulverización de contraseñas (CERT-CISA, 2020).

Es necesario tener presente que, en línea con lo que se anticipó en otro pasaje del presente trabajo, no son únicamente de filiación china los grupos que realizaron ciber-espionaje vinculado al Covid-19. Así, se descubrieron actividades de ese tipo de un grupo vinculado a Irán, sobre el laboratorio Gilead Sciences, que desarrolló el fármaco Remdesivir, empleado en tratamientos contra ese virus; los intentos de penetración apuntaban al robo de información sensible sobre el antiviral (Klebnikov, 2020; Stubbs & Bing, 2020). Conductas similares desarrolló sobre laboratorios de Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá un grupo conocido como Cozy Bear (entre otros nombres), ligado a Rusia (NCSC et.al, 2020)<sup>3</sup>. En tanto, todavía no se ha identificado la nacionalidad (si hubiera una, de manera definida) de los grupos responsables de los últimos actos de ciber-espionaje ejecutados en el año: uno sobre organizaciones involucradas en la “cadena de frío” necesaria para la distribución de la vacuna, que integran el grupo Gavi<sup>4</sup>; otro sobre la Agencia Europea de Medicamentos, que evaluaba la habilitación de las vacunas elaboradas por diferentes laboratorios.

<sup>1</sup> Estas cifras surgen del monitoreo realizado por la compañía de ciberseguridad Fortinet y constan en su análisis de Inteligencia de Amenazas para América Latina. Disponible en <https://www.fortinet-threatinsiderlat.com/es/Q1-2020/landing>

<sup>2</sup> Según se desprende del análisis de la compañía de seguridad informática Accenture. Disponible en [https://www.accenture.com/\\_acnmedia/PDF-99/Accenture-Cost-Cyber-Crime-Infographic.pdf#zoom=50](https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-99/Accenture-Cost-Cyber-Crime-Infographic.pdf#zoom=50)

<sup>3</sup> De acuerdo a informes periodísticos y de compañías de ciberseguridad, Cozy Bear también habría participado del hackeo al Comité Nacional Demócrata de Estados Unidos, en 2016.

<sup>4</sup> Gavi es una alianza de organismos internacionales, instituciones de la Sociedad civil y socios privados para la distribución de vacunas en todo el planeta, incluyendo regiones de extrema pobreza. Entre sus miembros se incluye la Organización Mundial de la Salud (OMS), Unicef, el Banco Mundial y la Fundación Bill & Melinda Gates.

Sobre el primero de estos dos casos, el del grupo Gavi, expertos en seguridad informática de la compañía IBM han sugerido que, por la sofisticación del ataque y la especificidad de los blancos, el origen de la agresión sería estatal (Corera, 2020).

Un indicio de la gravedad que pueden tener estos incidentes surge del informe de la Comisión Solarium (United States of America, 2020), sobre las lecciones aprendidas de ciberseguridad durante la pandemia. El reporte confirmó que el Covid-19 desafió la resiliencia de los Estados Unidos a escala nacional e ilustró los desafíos de construir y mantener esa aptitud en un mundo moderno y conectado. Las lecciones aprendidas ofrecieron muchos paralelismos esclarecedores con un ciberataque significativo, así como una guía sobre cómo prepararse para un evento de ese tipo.

### III. Nueva “normalidad” de la ciberseguridad

A pesar de la incidencia de la pandemia en los campos del cibercrimen, el ciberterrorismo y el ciber-espionaje, no es posible atribuir directamente al Covid-19 todo el aumento de los problemas relacionados con el amplio campo de la ciberseguridad en el año 2020. Tampoco se puede decir que el impacto de la pandemia haya tenido como resultado un comportamiento promedio anormal en los índices relacionados.

Al analizar los gráficos de las Figuras 1 y 2, extraídos del informe F5 Phishing and Fraud 2020 (F5, 2020), se pueden notar algunas pruebas interesantes.

Inicialmente, se observa que hubo un aumento significativo de incidentes reportados por phishing en relación a 2019, pero no tan expresivo cuando se

compara con el año 2018. Comparando la tasa mensual de tales incidentes en el año 2020 con el promedio correspondiente a los años del lustro 2015-2019, hay un aumento significativo en los meses de marzo, mayo, junio y julio y un enfriamiento en el mes de septiembre. Asimismo, la tasa de nuevos certificados que contienen el término “covid” o “corona”, indicativo del uso de dominios para cometer fraude, tuvo valores significativos en el trimestre enero-marzo y en julio, con una reducción considerable en los demás meses del año. Los robos de datos de tarjetas de crédito aumentaron de manera diferente de abril a junio, con una reducción en julio. El número de violaciones de datos en 2020 fue incluso menor que en 2019.

Trascendiendo las lecturas sectoriales que han sido consideradas en el presente trabajo, todavía no se dispone de suficientes datos para evaluar el impacto real del Covid-19 en los índices globales de ciberseguridad, a mediano plazo. No puede determinarse aún si las novedades registradas en el período aquí considerado se mantendrán en el tiempo, tornándose en permanentes, o si serán indicativas de situaciones coyunturales. El mundo seguirá viviendo la pandemia en 2021 y, aunque ya existe más información sobre el virus, están surgiendo nuevos temas con fuerte impacto en la población, relacionados con la capacidad de las vacunas existentes; el acceso a la vacuna; la fabricación de nuevos medicamentos y las previsible variaciones del virus. Todas estas cuestiones serán propicias para la ejecución de nuevos tipos de delitos basados en la desinformación de la población. Sumado a esto, el estrés acumulado a lo largo de este tiempo se traducirá



Figura 1. Datos estadísticos sobre incidentes de seguridad en 2020 (F5,2020)



Figura 2. Datos estadísticos de violaciones de datos en 2020 (F5,2020)

en un factor de “acomodamiento cibernético” que abrirá posibilidades para la comisión de delitos. Nadie puede estar atento durante tanto tiempo en un entorno de tanta incertidumbre.

Hacia adelante, otro aspecto importante a considerar será el aumento de la capacidad de reacción ante los ciberincidentes, así como el aumento de la conciencia de los riesgos y amenazas en este dominio. Como se dijo anteriormente, el Covid-19 ha cambiado los hábitos en múltiples campos de la actividad humana, en todo el mundo. Si antes el teletrabajo era un beneficio para pocos, hoy forma parte de la rutina de una parte importante de la población. Este hecho, combinado con la preocupación de las grandes empresas por mantener adecuados niveles de ciberseguridad en el entorno de trabajo virtual, resulta en un aumento del nivel de conciencia. Las empresas incrementaron sus procesos y sistemas de protección. Aunque sin datos concretos para concluir el impacto positivo de esto, es razonable entender que contribuyó a mejorar el nivel de ciberseguridad. Pero del otro lado, los criminales, terroristas y grupos APT han estado utilizando toda su creatividad y capacidad para innovar en nuevas formas para explotar las vulnerabilidades en el entorno

virtual. Al final de la crisis pandémica es posible que las sociedades emerjan más fuertes, pero con una “ciberdeuda” con la población.

### Conclusiones

El dominio cibernético o ciberespacio se ha constituido en un ámbito particularmente relevante de los estudios contemporáneos de seguridad, como resultado del avance registrado durante los últimos decenios en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). En ese plano, ocupan lugares prioritarios la cibercriminalidad, el ciberterrorismo y el ciber-espionaje. La cibercriminalidad puede estar vinculada a formatos delictivos tradicionales, o presentarse como un novedoso crimen ciberdependiente con intensivo empleo de técnicas de phishing, software malicioso y ataques de denegación distribuida de servicio. El ciberterrorismo, en general, focaliza en actividades de reclutamiento y propaganda, valiéndose de diferentes técnicas. El ciber-espionaje, en tanto, abarca una amplia gama de blancos y técnicas, exhibiendo una heterogeneidad que en buena medida se asocia con sus difusos contornos, sobre todo en relación a su independencia de actores estatales.

Las tres ciberamenazas mencionadas han revelado una importante permeabilidad a la irrupción súbita del Covid-19. El ciberterrorismo redobló sus esfuerzos de propaganda y reclutamiento, destacándose en este sentido organizaciones salafistas-yihadistas que justificaron a la pandemia desde el prisma de sus propios idearios, sin descartar por eso llamamientos a la acción directa contra blancos blandos, en Occidente. Grupos de ciber-espionaje se enfocaron en la vulneración de los dispositivos de seguridad de organizaciones públicas y privadas de la salud, involucradas en el desarrollo de respuestas a la pandemia.

La cibercriminalidad, finalmente, aumentó sus negocios ilícitos en la *Dark Web*, multiplicó sus acciones de engaño con la creación de dominios web apócrifos, intensificó las campañas de phishing para robar datos, e incluso atacó infraestructura crítica sanitaria. Tomando en cuenta, entonces, el efecto generado por el Covid-19 en las tres ciberamenazas analizadas, se confirma que operó a modo de “potenciador de riesgo” o “conductor de inseguridad”. Sin embargo, teniendo en cuenta la perspectiva del presente trabajo, lo destacable no es tanto la vinculación entre salud y seguridad, que es innegable y ha sido explorada en el marco de diferentes perspectivas (por caso, desde la Seguridad Humana a nivel global, o la Seguridad Multidimensional en el hemisferio americano), como la extrema adaptabilidad de las ciberamenazas a las alteraciones de su entorno. Esa capacidad de adaptación plantea un importante desafío a los Estados, cuyas acciones en materia de ciberseguridad se encuentran sujetas a avances legislativos, organizacionales y doctrinarios que ocurren en períodos más dilatados. Igualmente, dilatados son los lapsos requeridos para complementar esos avances con los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su efectiva aplicación. Al momento de concluirse el presente trabajo, aparentemente el mundo se encuentra en la mitad de esta gran pandemia. Todavía queda un largo camino por recorrer antes de que se pueda adoptar la llamada “nueva normalidad”. Por otro lado, trascendiendo la coyuntura sanitaria, aunque sus efectos en el ciberespacio se observan fácilmente, sigue siendo difícil evaluar sus impactos a mediano plazo. Además, en general, la pandemia está impulsando el desarrollo y maduración de toda la población en términos de conciencia cibernética, así como la evolución de los procesos y estructuras de ciberseguridad de las empresas. Como es habitual en las carreras del gato y el ratón, los cibercriminales, ciberterroristas y ciber-espías innovan cada día en la forma de ejecutar sus acciones ilegales. Sólo unos años después del final de este período pandémico, los beneficios y daños cibernéticos resultantes se definirán de manera precisa y concreta.

### Referencias

Baezner, M. (2018). *Hotspot Analysis: Synthesis 2017. Cyber-Conflicts in Perspective*. Center for Security Studies

- Bartolomé, M. (2020a). Las Ciberamenazas y su impacto en el campo de la Seguridad Internacional. *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, 602, 151-163
- Bartolomé, M. (2020b). Ciberseguridad: claves para entender su vigencia, dinámica y heterogeneidad en el mundo. *Infobae*, 26 de septiembre. <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2020/09/26/ciberseguridad-claves-para-entender-su-vigencia-dinamica-y-heterogeneidad-en-el-mundo/>
- Benner, (2020). U.S. Charges Chinese Military Officers in 2017 Equifax Hacking. *The New York Times*, February 10. <https://www.nytimes.com/2020/02/10/us/politics/equifax-hack-china.html>
- Burnett, P. (2015). El vital papel de la Protección de la Infraestructura de Información Crítica (CIIP) en la Seguridad Cibernética. En *Organización de Estados Americanos y Trend Micro* (editores) Reporte de Seguridad Cibernética e Infraestructura Crítica de las Américas (pp.13-14). Washington: Organización de Estados Americanos
- Burton, J. (2015). NATO's Cyber Defence. Strategic Challenges and Institutional Adaption. *Defense Studies*, 1-22
- Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción*. Ciudad de México: Debate
- Centro Criptológico Nacional (2020). *Ciberamenazas y tendencias*. Edición 2020. Centro Criptológico Nacional
- CERT-CISA (2020). Alert AA20-275A. *Potential for China Response to Heightened US – China Tensions*. October 01. <https://us-cert.cisa.gov/ncas/alerts/aa20-275a>
- Check Point (2020). *Cyber Attack Trends: 2020 Mid-Year Report*. Tel Aviv & San Carlos (CA): Check Point Software Technologies
- Corera, Gordon (2020). *Coronavirus: Hackers targeted Covid vaccine supply 'cold chain'*. BBC, 3 December. <https://www.bbc.com/news/technology-55165552>
- Council of Economic Advisers (2018). *The Cost of Malicious Cyber Activity to the U.S. Economy*. The Executive Office of the President of the United States
- ESET (2020). Tendencias en Ciberseguridad para el 2021. *Welivesecurity by ESET*. [https://www.welivesecurity.com/wp-content/uploads/2020/12/Cybersecurity\\_Trends\\_2021\\_ES.pdf](https://www.welivesecurity.com/wp-content/uploads/2020/12/Cybersecurity_Trends_2021_ES.pdf)
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2019). *Internet Organized Crime Threat Assessment (IOCTA)*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2020a). *Internet Organized Crime Threat Assessment (IOCTA)*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2020b). *How COVID-19-related crime infected Europe during 2020*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, November

- F5 (2020). 2020 Phishing and Fraud Report. *F5 Labs*, November 11. <https://www.f5.com/labs/articles/threat-intelligence/2020-phishing-and-fraud-report>
- Harán, Juan (2020). 29 datos que deja el 2020 que hablan del estado actual de la ciberseguridad. *Welivesecurity by ESET*, 22 de diciembre. <https://www.welivesecurity.com/la-es/2020/12/22/datos-2020-sobre-estado-actual-ciberseguridad/>
- Hathaway, M. & Klimburg, A. (2012). Preliminary Considerations on National Cyber Security. En Klimburg, A. (editor) *National Cyber Security Framework Manual*. Tallinn: NATO CCD COE
- Insikt Group (2020). Capitalizing on Coronavirus Panic, Threat Actors Target Victims Worldwide. *Recorded Future* FR-2020-0312. <https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/cta-2020-0312-2.pdf>
- Interpol (2020). *Ciberdelincuencia: efectos de la COVID-19*. Interpol, Agosto
- Kaspersky (2020). *What Is an Advanced Persistent Threat (APT)?* <https://www.kaspersky.com/resource-center/definitions/advanced-persistent-threats>
- Klebnicov, S. (2020). Gilead Sciences targeted by Hackers linked to Iran: Report. *Forbes*, May 8. <https://www.forbes.com/sites/sergeiklebnikov/2020/05/08/gilead-sciences-targeted-by-iranian-linked-hackers-report/?sh=5f23e2c613db>
- Kumar, Aditi y Rosenbach, Eric (2019). La verdad sobre la web oscura. *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, 22-25
- Meskauskas, Tomás (2019). Cibersecuestro RYUK. *Accenture*, 6 de mayo. <https://www.pcrisk.es/guias-de-desinfeccion/8879-ryuk-ransomware#:~:text=En%20contraste%20con%20otros%20virus,muchos%20equipos%20a%20la%20vez>
- Mitchell, I., Locke, M., Wilson, M., Fuller, A. (2012). *Big Data. The Definitive Guide to the Revolution in Business Analytics*. Fujitsu Services
- National Cyber Security Centre, Communications Security Establishment, National Security Agency and Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (2020). *Advisory: APT29 targets COVID-19 vaccine development*. Version 1.0. 16 July. [https://media.defense.gov/2020/Jul/16/2002457639/-1/-1/0/NCSC\\_APT29\\_ADVISORY-QUAD-OFFICIAL-20200709-1810.PDF](https://media.defense.gov/2020/Jul/16/2002457639/-1/-1/0/NCSC_APT29_ADVISORY-QUAD-OFFICIAL-20200709-1810.PDF)
- Organización de Estados Americanos (2020) *AG/RES. 2950 (L-O/20)*
- Promoción de la Seguridad Hemisférica: un Enfoque Multidimensional (aprobada en la cuarta Sesión Plenaria), 21 de octubre, punto 151. <http://scm.oas.org/Ag/documentos/Documentos/AG08262S03.docx>
- Paganini, P. (2019). Iran-linked group Cobalt Dickens hit over 60 universities worldwide. *Security Affairs*. <https://securityaffairs.co/wordpress/91157/apt/cobalt-dickens-targets-universities.html>
- Portero Rodríguez, F. (2013). *Disfunciones de la globalización*. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (editor) *Los Potenciadores de Riesgo* (pp.28-46). Ministerio de Defensa
- Quintana, Y. (2016). *Ciberguerra*. Ediciones de la Catarata
- Stang, G. (2013). *Global Commons. Between Cooperation and Competition*. *European Union Institute for Security Studies*, Issue Brief 17, April
- Stubbs, Jack and Christopher Bing (2020). Exclusive: Iran-linked hackers recently targeted coronavirus drugmaker Gilead – sources. *Reuters*, May 8. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-healthcare-coronavirus-gilead-iran-ex/exclusive-iran-linked-hackers-recently-targeted-coronavirus-drugmaker-gilead-sources-idUSKBN22K2EV>
- The Hague Centre for Strategic Studies (2015). *Assessing Cyber Security. A Meta-Analysis of Threats, Trends, and Responses to Cyber Attacks*. *The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies*
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2014). *Comprensión del Ciberdelito: Fenómenos, dificultades y respuesta jurídica*. Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- United States of America (2020). *Cyberspace Solarium Commission Official Report*. March.
- United Nations Office of Counter-Terrorism (2020). *Virtual Counter-Terrorism Week. Visibility Report*. July.
- United States Government Accountability Office (2018). *Data Protection. Actions taken by Equifax and Federal Agencies in Response to the 2017 Breach*. United States Government Accountability Office
- Williams, P. (2013). Lawlessness and Disorder: An Emerging Paradigm for the 21st Century. En Miklaucic, M., Brewer, J. y Barnabo, G. (editors) *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp.15-36). National Defense University Press

## MODELO DE PLANIFICACIÓN PARA ACTUAR ANTE LA PANDEMIA

Crnl. de E.M.C. Carlos M. Cano Serrano <sup>1</sup>

### RESUMEN

La emergencia declarada por la OMS el 12 de marzo de 2020 desata en el mundo entero un escenario sin precedentes que aumenta y se potencializa aún más en un entorno plagado de incertidumbres, donde resulta difícil para los Estados y sus Fuerzas Armadas tratar de darle una “valoración” a la amenaza que se presente con la dinámica necesaria. Tanto en el Ecuador como en el resto del mundo, la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud, tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados diariamente, como por el riesgo que atraviesa la supervivencia del Estado. Para ello, las FF.AA. han planteado un diseño operacional basado en la evolución y comportamiento de la enfermedad para entender el problema desde el ámbito operacional y de la seguridad nacional y con ello, plantear las diferentes estrategias y acciones que apoyen en la solución del problema, pasando de la formalidad de la planificación militar deliberada a la planificación en crisis, a través de la experiencia vivida entre los meses de marzo a julio del 2020. El presente artículo busca explorar nuevos modelos y diseños operacionales empleados en la dinámica de la búsqueda de la solución a este acontecimiento mundial; así como la aplicabilidad del modelo operacional empleado y la definición de su validez para las Operaciones de Apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, en respuesta a una crisis atípica como la presentada con la pandemia del Covid-19.

**Palabras clave:** Dinámica-Amenaza-Riesgo, Diseño-Operacional, Modelo-operacional, COVID-19, Operaciones-Apoyo, Gestión-de-riesgos.

### ABSTRACT

The emergency declared by the World Health Organization on March 12, 2020; unleashes an unprecedented scenario throughout the world that increases and becomes even more potent in an environment plagued with uncertainties, where it is difficult for States and their Armed Forces to try to give an “assessment” to the threat that arises with the dynamics necessary. Both in Ecuador and in the rest of the world, the rapidity in the evolution of events, on a national and international scale, requires the adoption of immediate and effective measures to face this situation. The extraordinary circumstances that occur constitute, without a doubt, an unprecedented health crisis of enormous magnitude, both due to the very high number of citizens affected daily and because of the risk that the State’s survival faces. For this, the Ecuadorian Armed Forces have proposed an operational design based on the evolution and behavior of the disease, to understand the problem from the operational and national security scope and with it, propose the different strategies and actions that support the solution of the problem, going from the formality of deliberate military planning to planning in crisis, through experience lived between the months of March to July 2020. This article seeks to explore new models and operational designs used in the search for the solution to this world event; as well as the applicability of the operational model used and the definition of its validity for Support Operations to the National Secretariat for Risk Management in response to an atypical crisis such as the one presented with the COVID-19 pandemic.

**Key words:** Dynamic-Threat-Risk, Design-Operational, Model-operational, COVID-19, Operations-Support, Risk-management.

---

<sup>1</sup> cmcanos@ejercito.mil.ec

Agregado militar del Ecuador ante la República de Colombia

### Introducción

La Organización Mundial de la Salud elevó el 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional, la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requería la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura en donde las circunstancias extraordinarias concurren en una crisis sanitaria sin precedentes y

de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados diariamente por la enfermedad, como por el alto riesgo de que un “descontrol” de la situación amenace la supervivencia del Estado. Para entender mejor el “ambiente operacional” que se presenta, a continuación se presenta la presente línea de tiempo que describe el avance de la crisis epidemiológica en su primera etapa:

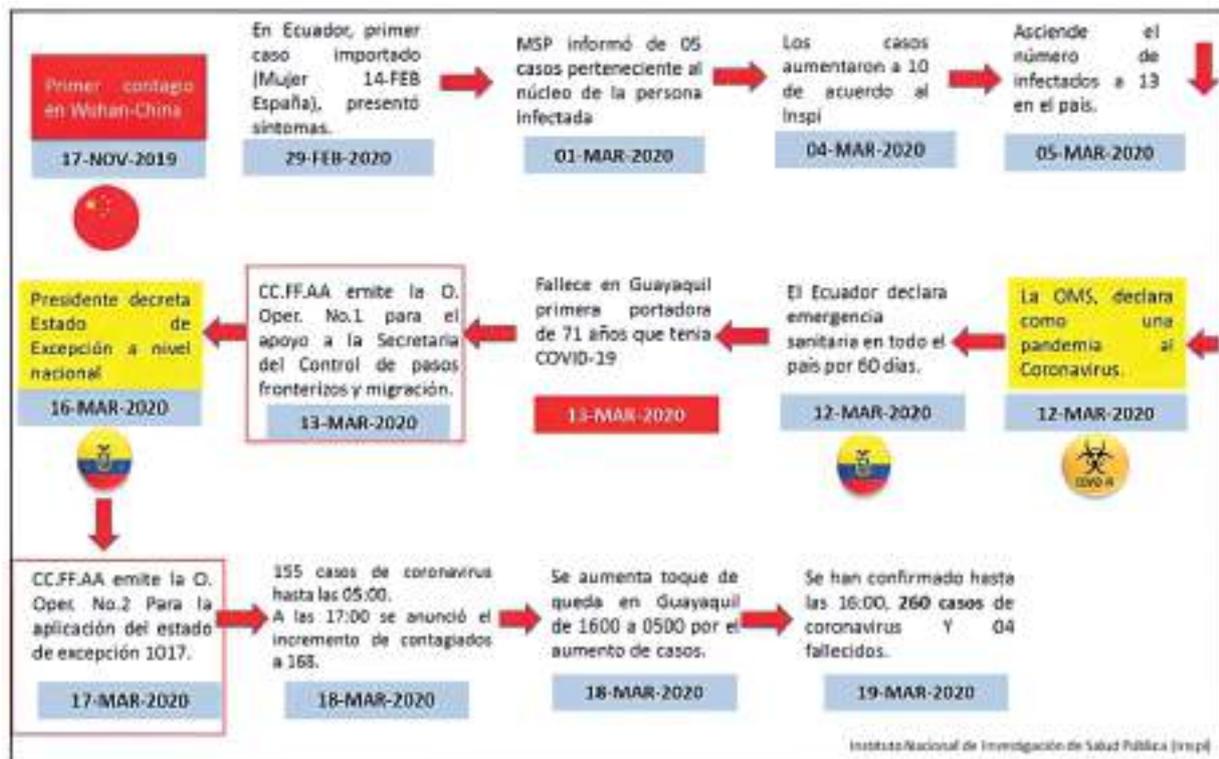


Figura 1: Línea de Tiempo de la Crisis, en su primera etapa <sup>1</sup>

En respuesta a este escenario, cuya comprensión era bastante difusa, el 11 de marzo del 2020, el CC.FF. AA. realiza el su Plan de Contingencia “inicial” para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus; y en base a ello y a la declaratoria de “pandemia mundial decretada por la OMS, dos días después, emite su 1era. Orden de Operaciones al mencionado plan, cuyo propósito principal era: “Apoyar al Ministerio de Salud Pública y al Servicio de Control Migratorio; realizando operaciones de seguridad en apoyo al control de los pasos fronterizos y puntos de ingresos al país, apoyo logístico en el transporte de kit sanitarios y alimenticios y otras requeridas con orden”.

Esta concepción inicial y esta tarea duraron apenas 4 días, ya que luego de la emisión del Decreto de Estado de Excepción 1017, el 17 de marzo de 2020, se emite la Orden de Operaciones No. 02 al mismo Plan de Contingencia, esta vez en apoyo a la Policía Nacional; y cuyo propósito principal fue: “el apoyar en el control de

la restricción vehicular y peatonal durante la emergencia del Covid-19 en el Ecuador”, con especial atención a las provincias de Los Ríos, Guayas y Pichincha”; este hecho marcó el inicio real de las operaciones, sin embargo, el ambiente real operacional que se iba a vivir estaba muy lejos de comprenderse.

### 1. Antecedentes

Para estar en condiciones de “desarrollar la situación” y perfeccionar el plan inicial, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, se planteó un diseño operacional basado en la evolución y comportamiento de la enfermedad para enfrentar el problema sanitario y de seguridad que se venía en nuestro país y con ello, plantear las diferentes acciones que apoyen en la solución de la crisis.

Se consideró, para el desarrollo inicial de la hipótesis, las siguientes “variables de partida”:

En primer lugar, la estadística general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que establece que: “por cada persona contagiada se afectan tres”.

<sup>1</sup> COVID 19 Cronología de una Crisis, pág. 33

En segundo lugar, los siguientes datos:

- 80 % de la población contagiada corresponde a diagnósticos leves y moderados.
- 15 % de la población contagiada corresponde a diagnósticos de graves.
- 5 % de la población contagiada corresponde a diagnóstico crítico.

- Existían a ese momento “353 camas en la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) del total de 3017 en 27 hospitales”.

En tercer lugar, el caso cero (0) inició el 28 de febrero y para el 17 de marzo se registraban 199 contagios confirmados; con esos datos iniciales se pudo inferir la primera proyección lineal:

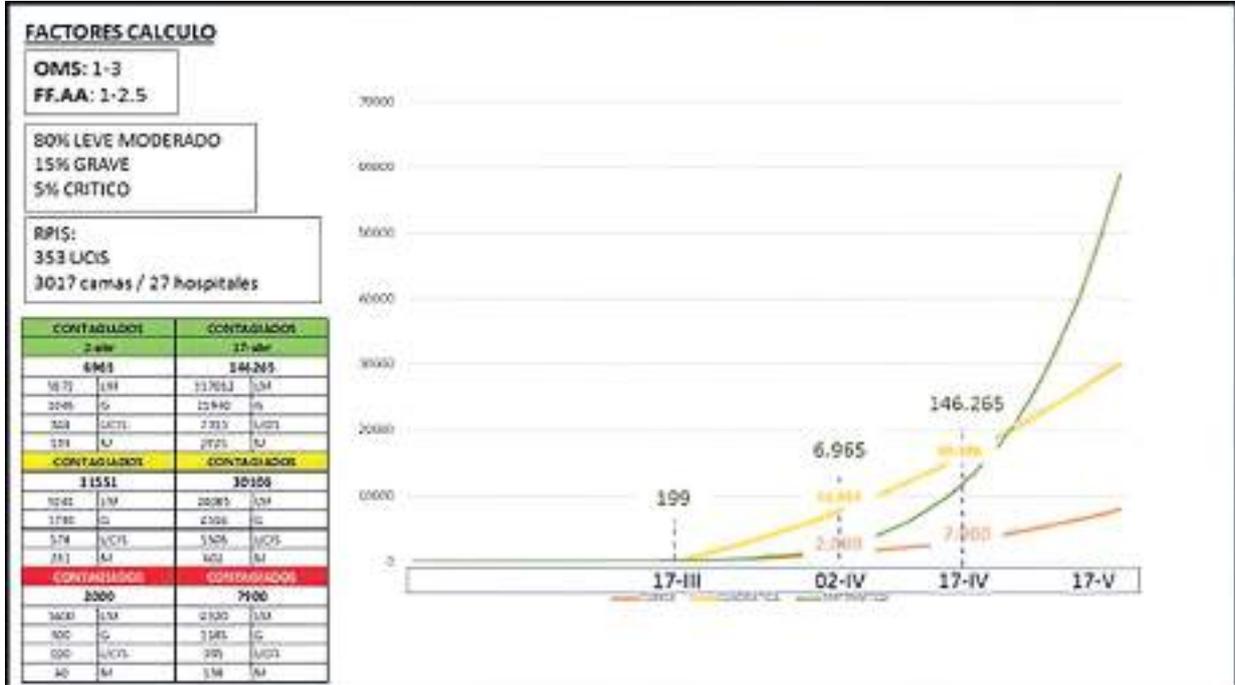


Figura 2: Proyección de casos de contagio en la población a partir de 19-MAR-2020

Dando seguimiento al modelo lineal inicial presentado, se pudo inferir que:

1) Para el **2 de abril** existirían 6965 contagiados, de los cuales 5572 se diagnostican como casos leves y moderados; 1045 como graves; 348 como críticos; 139 muertos y que corresponden a la primera cuarentena de 14 días considerada según el comportamiento del Covid-19. Con estos datos se llegaría a colapsar la disponibilidad de medios declarada por la Red Pública Integrada de Salud.

2) Del **2 de abril al 17 de abril**, que corresponden a la segunda cuarentena de 14 días considerada según el comportamiento del Covid-19, se presentarían 146 265 contagiados, de los cuales 117.012 se diagnostican como casos leves y moderados; 21.939 como graves; 7313 como críticos; 2925 muertos.

Lo que nos permite visualizar en las siguientes proyecciones, 3 escenarios:

- Optimista: (color **ROJO**: producto de una regresión “cúbica”)
- Tendencial: (color **AMARILLO**: producto de una regresión “cuadrática”)
- Pesimista: (color **VERDE**: producto de una regresión “lineal”)

Sin duda existieron y se presentaron a lo largo de la fase inicial de la crisis, otros modelos utilizados

por distintas entidades a nivel nacional y mundial que pueden utilizar algoritmos más avanzados; más para fines del planeamiento y faseamiento de las operaciones el equipo mantuvo la hipótesis de un modelo lineal y basados en ese mismo algoritmo, se construyó un *modelo de evolución de lo que representaría el riesgo de contagio dentro de los miembros de las FF.AA.*, ya que una de las principales preocupaciones operacionales iniciales, siempre fue: ¿hasta qué punto el riesgo de contagio en los miembros de las FF.AA. se constituiría realmente en una *importante vulnerabilidad*, que podría disminuir drásticamente las capacidades de las unidades del CC.FF.AA.?, escenario que lo que ventajosamente no sucedió, pero que debía preverse en la planificación y conducción de las operaciones plasmadas en la Figura 3 de la página siguiente.

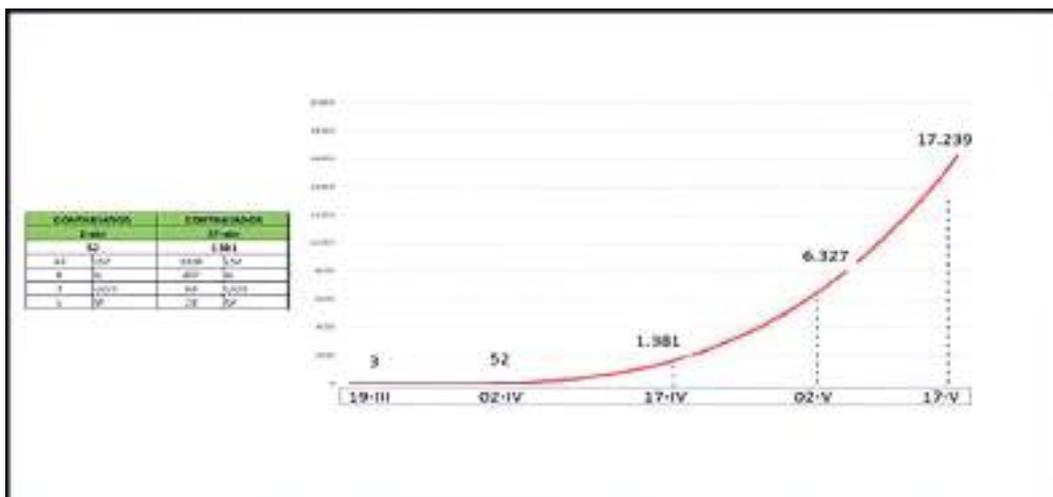


Figura 3: Proyección de casos de contagio en el personal de las FF. AA.

## II. Desarrollo

En la realidad, a la primera quincena de marzo podían existir muchas ideas y pudo delinear un plan inicial, pero realmente ninguno de nosotros podía decir a ciencia cierta que sabía lo que estaba por venir; por ello, aplicando los principios de la planificación militar, comenzamos en volcar todo nuestro esfuerzo inicial en la *compresión del ambiente operacional*, para ello se integró al equipo planificador a un epidemiólogo, contábamos con la asesoría telemática de dos doctores en el campo de la estadística y la matemática que mantenían actualizado un modelo mucho más completo que el nuestro, otra parte de nuestro equipo revisaba la doctrina americana, brasilera y la aún novedosa doctrina *Damasco* colombiana, buscando inferir el mejor camino o tratando de adaptar las operaciones NBQ a lo que estaba pasando. Es así que en ese proceso fuimos construyendo nuestro propio pensamiento y adaptando a “nuestra realidad” el problema que se planteaba.

Los datos presentados e inferidos en el modelo inicial, sirvieron para diseñar un *modelo estratégico para la toma de decisiones*, en donde se podía establecer las “fases y la tareas” que se debían cumplir en cada fase, con ello podíamos estructurar “un esquema operacional” que nos de luces de las misiones tipo tareas que debíamos entregar en ese momento a los Comandos Operacionales y las previsiones que debíamos tomar para cuando nos toque enfrentar las fases subsiguientes; basados en la premisa que “*lo más importante será continuar con las medidas restrictivas que se señalan en el estado de excepción y progresivamente, hasta el 2 de abril, incrementar dichas medidas conforme avanza la pandemia, con el objetivo de no permitir que el número de contagios llegue al punto de inflexión en donde se salga del control la pandemia y se encuentre en grave riesgo la seguridad y supervivencia del Estado*”; producto del análisis del diseño inicial del modelo, permitió inferir que el tiempo a considerar que duraría la operación sería aproximadamente entre dos meses y medio a tres.

## Modelo operacional de la crisis

Con los datos presentados, el CC.FF.AA. desarrolla un modelo de conducción de la crisis en la que se visualizan 4 fases definidas:

(1) Una 1era. fase de “Configuración inicial”, desde el inicio de la crisis hasta antes del 17 de marzo de 2020, en que se emite el 1er. estado de excepción, a la que llamamos *prevención*, la cual obedece a la declaratoria de emergencia sanitaria que emitiera el Ministerio de Salud Pública y comienza ejecutarse con la primera orden de operaciones emitida el 13 de marzo del 2020 y en la que partiendo de la organización de las Fuerzas y la jurisdicción para las operaciones permanentes de los CC.OO., el propósito principal fue activar los COE nacional y provincial en los Grupos de Trabajo (GT 1 y 2) y las Mesas Técnicas de Trabajo (MTT 1,2,3 y 4) y realizar operaciones de seguridad en apoyo al control migratorio en los pasos fronterizos y puntos de ingresos al país, apoyo logístico en el transporte de kit sanitarios y alimenticios y otras requeridas con orden, esta fase apenas duró 5 días y ante la emisión del estado de excepción el 17 de marzo, el centro de gravedad inicial cambió de un simple apoyo interinstitucional al Ministerio de Salud Pública y al Servicio Nacional de Control Migratorio a ser ya una “operación de respuesta a crisis” en apoyo al Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, lo que se concretaría al 19 de marzo con la emisión de la orden de operaciones No. 2.

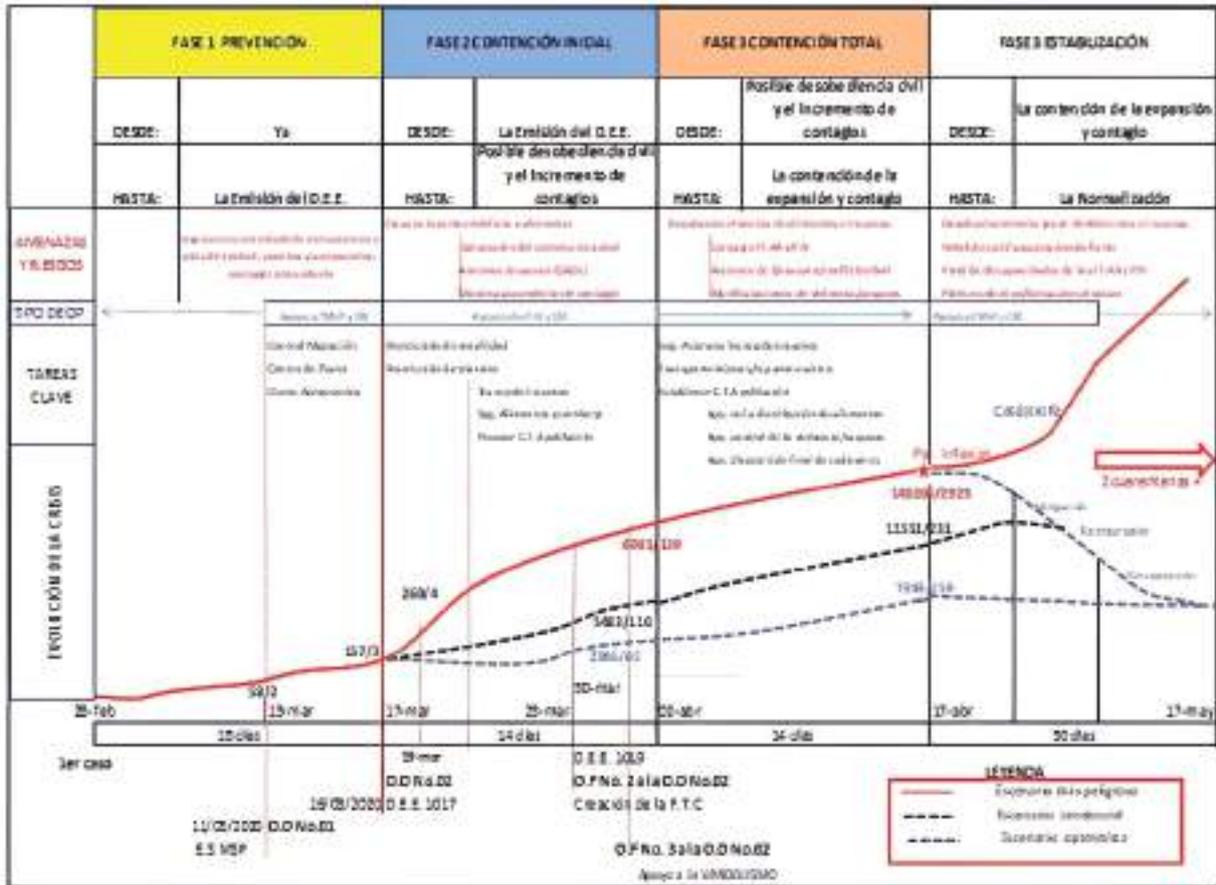


Figura 4: Modelo Operacional de la Crisis <sup>2</sup>

(2) Luego de la emisión del estado de excepción y una vez emitida la Orden de Operaciones No.2, arranca con ella la ejecución de una 2da. fase a la que llamamos de “Contención Inicial”: en que en “Respuesta a la crisis sanitaria” definida por el Comité de Operaciones de emergencia (C.O.E.) como de “calamidad pública”, se enfrenta el 1er. periodo de cuarentena del 17 de marzo al 02 de abril y se configura una operación de “ámbito interno” en la que las FF.AA. irían en “apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE)”, y duraría desde la emisión del 1er estado de excepción hasta la “desaceleración del contagio”, en donde el escenario previsible lo constituiría la materialización de las siguientes amenazas y riesgos previstos:

- Escases de alimentos e insumos médicos y Saturación del sistema de salud.
- Cortes de servicios básicos.
- Acciones de desacato a las decisiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que puedan desembocar en violencia social (GAD’s)
- Inestabilidad en Centros de Rehabilitación

Social (CDR’s)

- Bloqueo de vías en protesta a las medidas tomadas
- Saqueo de convoyes
- Escases de combustible.
- Especulación de precios.
- Contagio personal de FF.AA. y P.N.
- La necesidad de Centros de Aislamiento Temporal (C.A.T) para la población.

Lo que buscamos a partir de la Orden de Operaciones No.2 y sus órdenes fragmentarias que subseguirían (4 más en total) sería minimizar la posibilidad que esas “amenazas y riesgos descritos” se materialicen y lo haríamos de allí en adelante, a través de la ejecución de tareas específicas para cada uno los momentos de la crisis que se viviría en los próximos 60 días iniciales previstos para la operación en la que el propósito principal debía ser: “ la intensificación de patrullajes a lo largo del L.P.I. para apoyar el control en los pasos fronterizos autorizados e impedir el ingreso por los “pasos no autorizados” y apoyar a la Policía Nacional en la aplicación de la restricción de la movilidad de personas y vehículos, mediante el establecimiento de controles fijos integrados durante las 24H y patrullajes móviles durante la noche, en las principales vías de circulación, entradas y salidas de los Centros Poblados;

<sup>2</sup> Modificación basada en la gráfica de la pág. 44 del libro COVID 19 Cronología de una Crisis (gráfico y esquema y autoría propia).

en todo el territorio nacional, con especial atención a las provincias donde exista mayor densidad de contagio.”

Ahora estos términos utilizados ese momento nos parecen “tan comunes”, por tratar de describirlos con una sola palabra, pero si miramos en retrospectiva, a la fecha que planificábamos esta fase (el 17 de marzo) apenas 5 días después de que la OMS haya declarado “pandemia mundial” al Covid-19, fueron completamente nuevos, creados y definidos por los equipos planificadores y sus asesores, es algo que no queda escrito en ningún documento pero sucedía día a día había un nuevo concepto, una nueva tarea, una nueva misión que definir y describir.

(3) El modelo planteado preveía un posible agravamiento de la crisis, en el caso que las medidas restrictivas no fueran suficientes para controlar a la población y contener la expansión del coronavirus, éste agravamiento podía ser en todo el país o en parte de él; por ello se planificó una 3era. fase a la que le llamamos “Contención Total”, inicialmente concebida para activarse en el 2do. período de cuarentena (a partir del 02 de abril), pero debemos aceptar que nos sorprendió antes y obedeciendo a segunda hipótesis “una crisis aguda sanitaria no general sino localizada” en la provincia del Guayas; por ello ante la recomendación del CC.FF. AA. a través del Ministerio de la Defensa Nacional, el COE Nacional en sesión del 22 de marzo de 2020 crea la Zona Especial de Seguridad (Z.E.S) “Guayas”, en la que se consideraba inicialmente solamente los cantones de “Guayaquil, Samborondón, Durán y Daule” sin embargo al día siguiente, el 23 de marzo de 2020; el presidente de la república emite el Decreto de Estado de Excepción 1019, cambiando la jurisdicción de la Zona Especial de Seguridad “Guayas” a “toda la provincia”, por esa razón el CC.FF.AA. emite las Ordenes Fragmentarias 1 y 2 a la Orden de Operaciones No.2 vigente a ese momento (con la que se comenzó a manejar la crisis a partir del 16 de marzo, en la cual el CC.FF.AA. reorganiza sus fuerzas y conforma la Fuerza de Tarea Conjunta “Guayas” con jurisdicción en toda esa provincia con especial atención a los cantones de “Guayaquil, Samborondón, Milagro, Durán y Daule”; lugar geográfico en donde a partir de esa fecha hasta su disolución el 15 de mayo, se estableció el “centro de gravedad” de las operaciones, activándose la III Fase de Contención Máxima, sólo para las unidades de la mencionada Fuerza de Tarea.

Es muy importante recordar que la Fuerza de Tarea Conjunta “Guayas” estuvo a cargo de tareas tan sensibles como fue el control de la población y sus recursos en los lugares donde se localizaba la “mayor tasa de contagios”, la ejecución del protocolo de apoyo para “la manipulación y disposición final de cadáveres” y el control de los límites provinciales de “Guayas”, en 27 puntos de control interprovincial, entre los principales; ventajosamente la F.T.C., en la que se involucró la totalidad de las unidades e institutos navales, terrestres y aéreas de la jurisdicción, pudo controlar la situación y después de los 22 primeros días de operaciones la

tasa de entierros diarios bajo drásticamente y la curva de contagios comenzó a descender para pronto ser sobrepasada por la provincia de Pichincha que hasta ese entonces se encontraba en el segundo lugar en velocidad de contagios y mortandad.

Para ello estableció un innovador dispositivo, que por primera vez se aplicaba en operaciones de ámbito interno, se desplazó al Comando Operacional No. 2 “Occidental” a las otras provincias de su jurisdicción natural: Manabí y Santa Elena, dividiendo la provincia del Guayas entre sus grupos operacionales, entre los que se destaca al Grupo de Tarea Conjunta “Guayaquil”, conformado por las U.T. “ALFA”, “BRAVO”, “DELTA”, “ECHO” Y “FOXTROT”, constituido por la totalidad de las unidades e institutos navales de la jurisdicción y a cargo de los cantones de Guayaquil, Samborondón, Daule y Playas, en donde se establecieron tres tipos de controles: (2) Puntos Fijos (23) Puntos móviles: y (6) Puntos críticos: conformados en sectores como mercados populares o sitios de masiva concurrencia, para que la población mantenga distancia durante su movimiento peatonal ubicadas solamente en la ciudad de Guayaquil; especial atención merece la actuación del Grupo “S” (Elemento Sanitario de Emergencia), que estuvo a cargo enteramente de la ejecución del protocolo para “la manipulación y disposición final de cadáveres”; que en ese momento fue la crisis más “mediática” nacional e internacionalmente, el Grupo “S” enterró en los meses de marzo, abril y mayo 1500 muertos diagnosticados positivos de Covid-19, en camposantos especiales destinados para el efecto.

Fue muy importante y sacrificado también el trabajo de la Fuerza de Reacción (F.R.I) del CC.FF. AA., asignada a la jurisdicción, el Grupo Especial de Comandos (G.E.K. 9) que se mantuvo en 43 días de operaciones continuas con un total de 120 efectivos, empleándose en los sectores más críticos y más contaminados de la ciudad de Guayaquil. En total hasta el cierre de sus operaciones el 15 de mayo de 2020, la FTC “Guayas” realizó 4229 operaciones, utilizando un promedio de 3016 efectivos diarios.

El 30 de marzo, ante las “alertas” emitidas por los diferentes sistemas de inteligencia, sobre la amenaza de conflictividad social, actos vandálicos, saqueos y motines en los principales Centros de Rehabilitación Social, el CC.FF.AA. se emite una nueva Orden Fragmentaria No. 3 a la Orden de Operaciones No.2 vigente, cuyo propósito principal fue el de “Apoyar a la Policía Nacional en la prevención de actos de vandalismo, violencia y saqueos”, con especial atención a la Z.E.D. “Guayas”, a través de: (1) La identificación en cada Zona de Defensa de los sectores comerciales y puntos de distribución de alimentos y fármacos más vulnerables ante actos de violencia, vandalismo y saqueos, (2) La intensificar los patrullajes y vigilancias en coordinación con la Policía Nacional de los centros principales de comercio de alimentos y fármacos más vulnerables, todo esto aplicando la estrategia de

localizar “Fuerzas de Reacción”, con la capacidad y las condiciones en tiempo y espacio, de neutralizar la amenaza de saqueos y la violencia cercanas a los puntos más vulnerables.

Quizá es poco conocido por la opinión pública que en cada sesión del COE Nacional se resolvía incrementar nuevas tareas y misiones adicionales a las entregadas a las FF.AA., con el propósito de contribuir en la evolución de la “detención” de la propagación del Covid-19, las mismas que se trasladaban a los Comandos Operacionales, entre las principales que merecen resaltarse, se encuentran:

1. Apoyo en la seguridad y protección de convoyes de carga pesada (productos de primera necesidad, medicamentos, bienes de consumo y productos priorizados).
2. Apoyo a la prevención y contingencia en la Zona Intangible Tagaeri y Taromenane.
3. Seguridad de los 6 corredores logísticos estratégicos de abastecimiento y producción, que garanticen la operación de transporte de carga pesada con productos de primera necesidad, para el normal flujo comercial desde: (1) Tulcán, (2) Esmeraldas y (3) Nueva Loja a Guayaquil por el norte; por el sur desde (4) Zamora (5) Huaquillas a Guayaquil y el desde (6) Alóga a Guayaquil por el centro.
4. Apoyo a la Policía Nacional ante intentos de fuga y/o amotinamiento en los Centros de Rehabilitación Social (C.R.S).
5. Seguridad de los puntos sensibles de distribución de alimentos en cada uno de los centros poblados para garantizar el abastecimiento alimenticio de la población.
6. Operaciones de protección a la infraestructura portuaria.
7. Apoyo aéreo en el transporte de carga e insumos biosanitarios.
8. Transporte humanitario nacional e internacional.
9. Transporte sanitario aéreo.
10. Puente aéreo (transporte de carga de alimentos de primera necesidad a Galápagos).

Así mismo, se operacionalizaron varios protocolos y directivas, emitidas a cada momento en las resoluciones del COE Nacional, en que resaltamos las que establecían disposiciones para los pasos fronterizos con Colombia, como el “Protocolo para el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera por la Frontera Norte”; cuyo el esfuerzo de ejecución estuvo en responsabilidad del Comando Operacional No. 1 “Norte”, el que no sólo ya venía manteniendo su esfuerzo al límite, en su tarea natural protección de fronteras norte, la importante área estratégica petrolera nororiental y minera en Imbabura, sino también incrementaba acciones de restricción de movilidad en las ciudades de su jurisdicción; por ello el aumento de estas responsabilidades significó un “esfuerzo operacional enorme” para este Comando Operacional, que sin refuerzos especiales, mantuvo la fisonomía de su frente y el control de toda su zona

de defensa prácticamente sin tener incidentes de importancia o novedades especiales, hecho que casi ha pasado desapercibido en reportes e informes oficiales y prensa, pero que es necesario resaltar como un registro histórico importante.

En la concepción inicial del modelo operacional de la crisis, se preveía que “Alrededor del 17 de abril de 2020; es decir al final del 2do. Período de cuarentena, llegaríamos a un punto de inflexión en donde existirían tres posibilidades:

1. La primera que corresponde a una catástrofe en donde ante un desabastecimiento grave de alimentos e insumos, rebeldía civil/saqueos/vandalismo, pérdida de capacidades de las FF.AA. y Policía Nacional, por el masivo contagio entre sus miembros, pánico y desacato colectivo a causa de la imposibilidad de la población de acceder a recursos y sustento, hubiera pone en riesgo la supervivencia misma del Estado y sus Instituciones; si las acciones preventivas tomadas por el COE Nacional no hubiesen sido acatadas y NO se hubiesen reforzado y reducido la movilidad de la población al mínimo hasta el 17 de abril.
2. La segunda respondía a un escenario tendencial en que si bien los contagios seguían aumentando se podría a partir de la 2da cuarentena y por el lapso de 30 días comenzar con medidas para *restaurar, estabilizar y recuperar* la situación de la pandemia, por lo menos en algunos sectores localizados del país, si las acciones y restricciones impuestas eran “acatadas y reforzadas por la población y las autoridades”.
3. Y un tercer escenario optimista, en el que al 17 de abril la curva de contagios se aplanaba y estabilizaba, en donde pasaríamos directamente a la fase de *estabilización* para la cual sería necesario considerar un periodo adicional de un mínimo de dos cuarentenas más que serían un tiempo “clave y mínimo” en que se debe continuar con las “restricciones”, para lograr los objetivos de esa fase.

Ventajosamente para todos se pudo llegar al 2do escenario y esto sucedió el 15 de mayo de 2020 en que el Gobierno Nacional a través del Decreto Ejecutivo No. 1052, cambia la estrategia del Estado del *Aislamiento al Distanciamiento*; con lo que podríamos decir que se activa la 4ta. fase de *normalización* con el fin de regular la actuación de las unidades de FF.AA., en las tareas de restricción de la movilidad y direccionar el esfuerzo a la aplicación de las normas de distanciamiento social, de acuerdo a los “grados de semaforización cantonal”; así como efectivizar la “disolución de la FTC “Guayas” y el paso de la responsabilidad al C.O 2 “Occidental”, para luego en los demás CC.OO., ir entregando las responsabilidades a las instituciones y agencias en función de sus propias competencias, lo que sucedió hasta el 15 de junio del 2020, con lo cual se evidenció que nuestro modelo, coincidió casi exactamente (sólo un período más de cuarentena) con lo que sucedió en la realidad.

**Diseño Operacional.**

Si bien el modelo operacional de la crisis permitió definir el plan inicial, sus fases y las tareas principales, era necesario a partir de allí completar el proceso de planificación, para encontrar en detalle entre otros aspectos: las acciones “clave” y los puntos de la “decisión” que las FF.AA., debían considerar a realizar con sus componentes (unidades especiales y comandos operacionales) para alcanzar un estado final deseado que permita alcanzar el objetivo estratégico del apoyo militar, para lograrlo entonces se desarrolló el esquema del diseño operacional para este fenómeno, en que se llegó a plantear:

El Objetivo Estratégico del Apoyo Militar, a alcanzar sería “Apoyar a las instituciones y neutralizar el riesgo de contagio”, al alcanzarlo llegaríamos al Estado Final Deseado Militar, el cual se materializaría con las “instituciones del estado (SNGRE, PP.NN, MSP, entre otras) apoyadas y la pandemia controlada”, dos aspectos relevantes en la estrategia a los que se llega una vez dominado el “centro de gravedad operacional” que se situaba en “frenar la transmisión de los contagios” y que dada la naturaleza multidimensional de este problema no se alcanza solos, sino con el esfuerzo coordinado de todas la demás instituciones del Estado.

El diseño operacional planteado termina definiendo 3 FASES en la operación que se pueden ir resolviendo secuencialmente a través de 16 puntos decisivos, para alcanzar un “estado final deseado” que inicialmente fue:

“Al final de las operaciones se habrá contribuido al control de la crisis, la normalización de las actividades y el bienestar de la población; manteniéndose a las FF.AA., en condiciones de continuar cumpliendo con su misión constitucional.”

El desarrollo real del fenómeno pandémico, en el período que describe el presente artículo es decir desde su inicio el 12 de marzo al 15 de mayo del 2020; llegó avanzar hasta el inicio de la III FASE del Plan de Contingencia, es decir desde “la posible desobediencia civil y/o el incremento de contagios” hasta la “contención de la expansión del contagio”; esta fase duró hasta el final de la emergencia lo que permitió ir “desacelerando” el esfuerzo operacional, a medida que se va incrementando la presencia de las instituciones locales y policiales en los diferentes cantones donde la aceleración de los contagios se mantenía controlada.

Por lo que podría decirse que con el esfuerzo de todos los componentes del poder militar, se alcanzó parcialmente el Objetivo Estratégico Militar “Instituciones apoyadas y Riesgos de contagio neutralizados”, dentro de las limitaciones que estableció el Decreto de Estado de Excepción 1052 del 15 de mayo de 2020, en que se prorrogan por el lapso de 30 días “las condiciones de restricción que se establecieron en el Estado de Excepción 1017”; y se cambia la estrategia del Estado del “Aislamiento al Distanciamiento”.

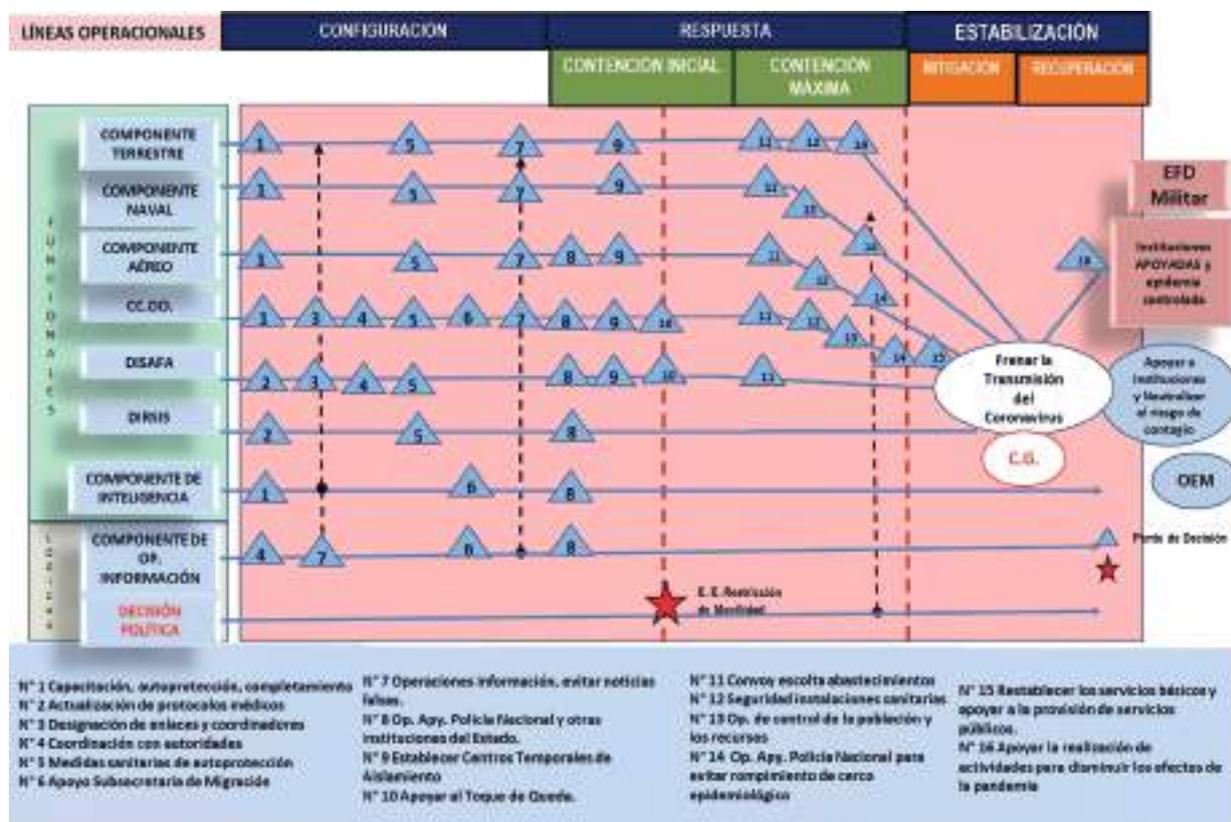


Figura 5: Diseño operacional, obtenido de Covid 19, Cronología de una crisis, pág. 37

### III. Conclusiones

La pandemia del COVID 19, constituye un ejemplo claro de que en las circunstancias actuales y futuras, los escenarios se encuentran plagados de incertidumbre y una diversidad de amenazas, riesgos y actores cuyas dinámicas de interrelación y manifestación, son difíciles de predecir, de igual manera, es evidente que los recursos son cada vez más escasos y están en competencia para satisfacer las demandas de la sociedad, por ello la dinámica de los escenarios, de las amenazas y del conflicto, hace difusa la línea que separa lo interno de lo externo y una visión de las amenazas por separado, estableciéndose una relación causa-consecuencia, difícil de descifrar y enfrentar, por medios lineales de deducción por lo que es necesario incorporar un pensamiento multidimensional, herramientas técnicas y elaboración de modelos para analizar una amenaza y/o fenómeno complejo, y es allí donde la prospectiva, la matemática y la informática juegan un nuevo papel vital, no solo en la comprensión del escenario operacional sino en el diseño mismo de la operación militar en el nivel estratégico, porque estas permiten establecer una relación directa entre la estrategia planteada para cumplir los objetivos y las capacidades requeridas para alcanzar ese “estado final deseado”.

La crisis de la pandemia mundial del COVID-19, puso en descubierto muchas falencias en el ámbito de la gobernanza mundial para una crisis como la que se presenta, el principal problema que surgió en todos los países e instituciones fue que nadie en verdad “sabía, ni previó exactamente qué se debía hacer”, parte de esa falencia se refleja en que “ningún plan militar de las FF.AA.” consideró una hipótesis de amenaza como la que se presentó con la pandemia del coronavirus, es por ello que no pudimos “anclarnos de inicio a ningún plan existente”, por lo que se necesitó recurrir a una planificación en crisis, que desembocó en un Plan de Contingencia y para llegar a ello fue imprescindible ahondar en el estudio del fenómeno como tal y un paso muy importante fue la creación del “modelo operacional” específico para este caso, lo que nos permitió “diseñar la operación” de manera inédita, particular y en sí misma, eso garantizó la coordinación y el aprovechamiento eficaz y eficiente de cada uno de los componentes del Comando Conjunto de las FF.AA, lo que a pesar de la “incertidumbre de la situación”, permitió alcanzar en un porcentaje importante del “estado final deseado” planteado inicialmente para la operación, es decir, “las instituciones fueron apoyadas”, y aunque la expansión del virus “no fue totalmente controlada”, (variable que sale fuera del ámbito de las FF.AA.), debemos comprender que sucedió lo mismo sin éxito en todos los demás países de nuestro continente y la mayoría del mundo.

A través de ese complejo proceso, se llegó a establecer un Plan Matriz que se creó específicamente para apoyar a la emergencia sanitaria y la conducción de las operaciones se la realizó a través de 2 órdenes

ejecutivas principales derivadas del mismo plan; en la 1era orden de operaciones el centro de gravedad se localizó en el control de los pasos fronterizos y en la 2da en el apoyo a la restricción de la movilidad, de esta 2da. orden de operaciones se derivaron 4 órdenes fragmentarias más, las 2 primeras concernientes la creación de la F.T.C “GUAYAS”, la 3era para el apoyo a la P.N en el caso de “saqueos y vandalismo” y una 4ta. y final para apoyar en el cambio de estrategia del Gobierno Nacional al pasar del “AISLAMIENTO AL DISTANCIAMIENTO” y la desactivación de la F.T.C “GUAYAS”.

El máximo esfuerzo que hizo el CC.FF.AA dentro de sus competencias en apoyo a las demás instituciones del estado en especial con la Policía Nacional en el manejo de la crisis sanitaria; permitió, un proceso en que la toma de decisiones fueron inmediatas lo que permitió que el fenómeno descrito evolucione favorablemente y no se llegase al punto de inflexión del 17 de abril, donde sólo hubiesen existido 2 posibilidades, una de ellas extremadamente “negativa”, que hubiese llegado amenazar la existencia misma del Estado, la cual ventajosamente con el esfuerzo de todos “no se materializó”, porque se tomaron y ejecutaron las medidas de control y restricción necesarias para frenar la evolución de la expansión del virus, con el mayor esfuerzo localizado en la Provincia del Guayas en donde se manifestó el epicentro de la crisis, pero expandido, constante y permanente a todo el país.

A la fecha de la redacción de este artículo científico, han pasado 8 meses de los acontecimientos que aquí se analizan y describen, a este tiempo no solo el Ecuador sino el mundo entero, no ha logrado controlar esta amenaza sanitaria; el “distanciamiento” es ahora, una forma de vida normal, nuevas cepas del virus y nuevas olas de contagio atacan aún a las sociedades tradicionalmente más “modernas y disciplinadas”; para nosotros esta realidad ya es parte de nuestra convivencia diaria, el trabajo cambió, el entrenamiento cambió, las operaciones se redefinieron y es posible que nada vuelva a ser como antes de marzo del 2020: pero lo que si podemos estar seguros es que “esta experiencia aprendida”, debe ser escrita, debe ser estudiada, debe convertirse en doctrina, no para una pandemia similar, sino para una “contingencia” de cualquier tipo que se presente en el futuro, la forma de planificar, de simular científicamente aplicando la Ciencia y el Arte Militar será indispensable para el desempeño de los Estados Mayores enfrentados a los nuevos retos y amenazas del futuro; sólo un pensamiento multidimensional, un trabajo colaborativo y un proceso disciplinado de planificación y conducción, podrá blindarnos de alguna manera a la “incertidumbre de la evolución de las nuevas amenazas”; en parafraseo a las célebres palabras del General Eisenhower “los planes pueden no nada pero la planificación (su proceso) lo es todo”.

### Notas bibliográficas

Especial agradecimiento y derechos de coautoría al equipo especial de planificación de la Dirección de Operaciones del CC.FF. AA.; bajo la dirección del G-3, mi Grab. Fabián Fuel Revelo y conformado por:

- Crnl. E.M.C. Gustavo Iturralde
- Crnl. E.M.C. Ignacio Fiallos
- Crnl. E.M.C. Xavier Riofrío
- Crnl. E.M.C. Octavio Rosales
- Crnl. E.M.C. Francisco Carpio

### Referencias

- Baena, P. (2010). *Inteligencia Prospectiva*, p.53- 62, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Bartlett, H., Holman, P. & Somes, T. (1990). *Fundamentals of Force Planning (Vol. III)*, The Force Planning Faculty. N. W. College, Newport: Naval War College Press, USA
- Cano, C. (2015). *Estadística aplicada a las Operaciones Militares*, Nota de Aula Provisional, Departamento de Investigación y Doctrina, Academia de Guerra del Ejército, Ecuador.
- Comando Conjunto de las FF.AA. (2020). *Plan de Contingencia No. 01 de la DIGSFA a implementarse en el Sistema de Sanidad de Fuerzas Armadas ante la presencia del COVID 19*, Dirección General de Sanidad del CC.FF.AA, Ecuador,
- Comando Conjunto de las FF.AA. (2020) *Enfrentar La Epidemia Del Coronavirus*, Dirección de Operaciones del CC.FF.AA, Ecuador.
- Díaz, C. (2014). *Aplicación del Método de Planieamiento por Capacidades en el Ejército del Perú desde la experiencia Argentina*, p.90-96, Escuela Superior de Guerra del Ejército, Escuela de Postgrado, Perú.
- Fuel, F. (2020). *Covid-19 Cronología de una Crisis*. Centro de Estudios Históricos del Ejército, CC.FF. AA. Ecuador.
- JOINT. (2017). *Chief of the Staff, Joint Planning*, 5-0, Joint Doctrine Publications Hierarchy, USA.
- LIPSOR. (2011). *Software Mic-Mac, Laboratoire d'Investigation en Prospective Stratégie et Organisation*. Francia,
- Ministerio de Defensa Nacional. (s. f.). *Directiva de Defensa Militar No. 01-2019-MDN*, Subsecretaría de Defensa del Midena.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Directiva MDN-DSS-2020-001 para "Implementar Lineamientos para contrarrestar posibles brotes de CORONAVIRUS"*. Subsecretaría de Defensa del Ministerio de Defensa Nacional,. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Directiva Nro. MDN-SUF-2020-002 para "Impartir disposiciones al CC.FF.AA, para el apoyo de las FF.AA a la Policía Nacional en el control de la restricción de la movilidad en el territorio nacional durante la*

emergencia del CORONAVIRUS", Subsecretaría de Defensa del Ministerio de Defensa Nacional. Quito.

Ministerio de Defensa Nacional Chile. (2018). *Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa Nacional. Chile.

Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador, (2019)

Riofrío, X. (2016). *El Arte Operacional*. Nota de Aula Provisional, p 10-14, Departamento de Investigación y Doctrina, Academia de Guerra del Ejército, Ecuador.

## COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD ENTRE INSTITUCIONES DEL ESTADO: UN DESAFÍO EN EL MARCO DE LOS NUEVOS ENTORNOS DE LA SEGURIDAD INTEGRAL

Grab. Ronier Ramírez Sandoya (+)<sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo analiza la relevancia en el empleo coordinado y complementario de las instituciones del Estado en respuesta a eventos que exigen un enfoque integral frente a contextos de elevada incertidumbre y factores no esperados. El objetivo es mostrar la importancia de la interagencialidad en el cumplimiento de las directrices correspondientes de las instituciones, enmarcadas en sus competencias, previniendo la agudización de factores de riesgo y amenaza, y trabajando preventivamente en la neutralización de potenciales efectos negativos para el país y sus ciudadanos. Este trabajo constituye un estudio de caso específico del empleo de las Fuerzas Armadas en el control de la pandemia de la COVID 19, bajo la modalidad de interagencialidad con otras instituciones del Estado mediante la consolidación de sus líneas de acción operativa y táctica, reduciendo la velocidad de la propagación de la enfermedad, en la jurisdicción del Comando Operacional 4 “CENTRAL”. Las operaciones ejecutadas se derivaron del cabal cumplimiento de la estrategia desarrollada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, alineada a varios principios de la conducción política de la defensa y materializadas en la ejecución de las Órdenes de Operaciones No. 1 y No. 2 del Plan de Contingencia elaborado para enfrentar la COVID 19. El hallazgo principal constituye el manejo profesional y la responsabilidad social de las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de la Agenda Política de la Defensa de Ecuador, mediante la coordinación con los organismos de control de los diferentes cantones y provincias bajo esta jurisdicción. La reflexión teórica se basa en la acción integral - concepto central - y su empleo pragmático por parte del C.O 4 “CENTRAL”. La conclusión preliminar alude a la necesidad de afianzar formas operativas militares, de manera continua y simultánea con guías específicas para la acción coordinada, complementaria y unificada y el logro de impactos positivos de las operaciones, como en el caso de los resultados alcanzados durante el período de pandemia COVID 19.

**Palabras clave:** Acción Integral, coordinación interinstitucional, innovación operacional de Fuerzas Armadas

### Abstract

This article analyzes the relevance of the coordinated and complementary employment of State institutions in response to events that require a comprehensive approach in the face of contexts of high uncertainty and unexpected factors. The objective is to show the importance of interagency in complying with the corresponding guidelines of the institutions, framed in their competencies, preventing the exacerbation of risk and threat factors, and working in anticipation to neutralize potential negative effects for the country and its citizens. This work constitutes a specific case study of the use of the Armed Forces in the control of the COVID 19 pandemic, under the modality of interagency with other State institutions through the consolidation of their operational and tactical lines of action, reducing the speed of the spread of the disease, in the jurisdiction of Operational Command 4 “CENTRAL”. The operations carried out were derived from full compliance with the strategy developed by the Joint Command of the Armed Forces, aligned with various principles of the political leadership of the defense and materialized in the execution of Operations Orders No. 1 and No. 2 of the Contingency Plan prepared to face COVID 19. The main finding constitutes the professional management and social responsibility of the Armed Forces, in compliance with the Political Agenda for the Defense of Ecuador, through coordination with the control bodies of the different cantons and provinces under this jurisdiction. Theoretical reflection is based on integral action - central concept - and its pragmatic use by the OC 4 “CENTRAL”. The preliminary conclusion alludes to the need to strengthen military operational forms, continuously and simultaneously with specific guidelines for coordinated, complementary and unified action and the achievement of positive impacts from operations, as in the case of the results achieved during the period pandemic COVID 19.

**Keywords:** Integral Action, inter-institutional coordination, operational innovation of the Armed Forces

<sup>1</sup> General de Brigada. Comandante del Comando Operacional 4 “Central”. Fuerzas Armadas de Ecuador (+).



El General Ronier Bladimir Ramírez Sandoya nació el 14 de octubre de 1964, en el cantón Pindal, provincia de Loja, fue hijo del destacado padre de familia, político y emprendedor zapotillano Sr. Ángel Raúl Ramírez Correa y la matrona pindaleña Bertha Sandoya Espinoza. Su padre fue el primer jefe político del cantón Pindal, dedicado a la industria ganadera y su madre con su cariño y dedicación diaria logró formar en el general Ramírez un hombre lleno de valores éticos y morales. Posteriormente el general contrajo matrimonio con la Señora Ximena Albán y procrearon dos hijas: Estefanía y Ximena.

En el año de 1969 ingresó a la escuela Luis Urdaneta del cantón Pindal y en el año de 1976 estuvo en el Colegio Nacional “Pindal” hasta tercer curso, es así que en el año de 1979, da inicio a su destacada carrera militar al ingresar al colegio militar “Eloy Alfaro” de la ciudad de Quito, donde se destacó de manera muy exitosa, graduándose de bachiller con las mejores calificaciones. Ingresó a la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro” en el año 1982 donde se destacó por su gran liderazgo, inteligencia y fortaleza, y fue designado Brigadier, distinción que es otorgada a los cadetes más destacados en todos los ámbitos de la profesión militar. Se graduó de subteniente del Ejército el 9 de Agosto de 1985, su gran deseo de preparación para el servicio del país y convencido de que para liderar a sus soldados debe tener una preparación rígida, realizó el curso de comandos, donde obtuvo la primera antigüedad.

Realizó los cursos de paracaidismo, comando, jefe de salto, saltador libre, maestro de salto e instructor de Fuerzas Especiales. Se capacitó en Geografía Militar, Geopolítica y Derechos Humanos, Licenciado en Ciencias Militares, Diplomado en Economía de Defensa, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos y Diplomado en Estudios Políticos Contemporáneos. Obtuvo el título de profesor de Geografía Militar y Geopolítica del Ejército de Chile.

En el año de 1995, en el grado de capitán, estuvo a cargo de la defensa de la soberanía nacional en Zapotillo, donde demostró las grandes dotes de un verdadero estratega militar y líder, manteniendo firme el sagrado territorio nacional en este sector del Ecuador.

Entre las principales funciones de comando y direccionamiento estratégico ejercidas se resalta: Comandante de la compañía de infantería N.º 8 “ALAMOR”, comandante del Batallón de Infantería Motorizado N.º 19 Carchi; jefe de instrucción de la Brigada de Selva N.º 19 Napo; edecán del Ministro de Defensa Nacional; agregado de Defensa en la Embajada del Ecuador en los Estados Unidos; jefe del equipo asesor del Comandante General del Ejército; comandante de la Brigada de Fuerzas Especiales N.º 9 Patria.

En el año 2019, por su gran trayectoria profesional, fue ascendido al grado de general de la república con la primera antigüedad. En el Grado de General fue designado Comandante de la Primera División del Ejército “SHIRYS”, donde estuvo liderando a sus soldados desde la primera línea en el control de las medidas para evitar la propagación del Covid 19 en toda la jurisdicción a su cargo; Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Santo Domingo y Los Ríos. Falleció el día viernes 19 de febrero del 2021, luego de afrontar una dura batalla ante el Covid-19.

## Introducción

Los seres humanos luchan permanentemente por satisfacer sus necesidades y por sobrevivir. Esta búsqueda por lograr sus objetivos es un generador de conflictos cuando se identifican aspiraciones comunes e intereses contrapuestos. Desde una perspectiva realista<sup>1</sup>, quien tiene poder lo impone, afectando el relacionamiento entre las personas y grupos. Según Michel Foucault, una de sus primeras definiciones del poder<sup>2</sup> es que este es omnipresente, pues al ser asimétrico debe ser ejercido mediante alianzas o estrategias para garantizar la estabilidad en las interacciones entre actores (Foucault, 2015). Es más, la analítica del poder desarrollada por el autor (Durán, 2014) “está presente tangencial y centralmente en sus diferentes discusiones”. En el mismo sentido, es vital considerar la condición ambivalente del poder porque permite tener una visión de la complejidad con la que el filósofo francés trató el tema en casi todos sus escritos. Foucault, de hecho, no consideró al poder como una cosa, sino como “el conjunto de estrategias y mecanismos que tienen como objetivo lograr victoria” (Durán Segura, 2014:61).

El anterior argumento debe ser complementado con una breve revisión de la literatura en Relaciones Internacionales y Teorías del Estado, en la medida en que ellas convergen en la relevancia del debate de lo internacional y del rol de los Estados en tal espectro, como contexto para la discusión de factores que aglutinan de igual modo a las reflexiones en torno a la seguridad. En este sentido, se evidencia un sinnúmero de posturas desde las más ortodoxas hasta las más críticas. Las principales corrientes teóricas son el realismo, el liberalismo y el constructivismo<sup>3</sup>, sin dejar de lado las posturas críticas consideradas heterodoxas. Todas ellas, de una u otra manera, han reflexionado en torno a la relación entre los Estados, al sistema internacional, a las dinámicas del poder, agendas e intereses en el campo de la seguridad.

Toda esta discusión se ha derivado en la construcción de explicaciones de la realidad internacional. De allí también se desprenden reflexiones en torno a los componentes domésticos en las diversas dimensiones (económica, política, seguridad, social, cultural, entre otras).

Las interpretaciones que subsisten hasta la actualidad son dos: la inspirada en la ciencia natural y económica, y una segunda que tiene relación con la explicación sociológica (Frasson-Quenoz, 2015). Estas teorías en su conjunto matizan la visión del Estado y las concepciones de la seguridad. Varios autores de las Relaciones Internacionales consideran que el campo

de estudio de la seguridad es parte de la disciplina, mientras que otros, consideran a la seguridad dentro del ámbito de los Estudios Estratégicos (Booth, 2004). Este debate lleva a concebir el rol del Estado y la seguridad, y como en el caso del Estado ecuatoriano, se asume como concepción principal desde el año 2009 la seguridad integral y cooperación interinstitucional –que aparece formalizada desde el 2011- como base conceptual para el desarrollo de los documentos rectores del sector seguridad, defensa y de sus actores operadores.

La postura sostenida por Michel Foucault en torno a que la seguridad es el fin del Estado, y por ende la actuación del gobierno y del Estado deben estar relacionados entre todas las instituciones para garantizar controles intraorgánicos, neutralizando y evitando las diversas amenazas a la seguridad, es la que desarrolla este artículo y que se contempla en el Plan de Seguridad Integral 2019-2030.

## I. Los escenarios global y local

### 1. El escenario global

Las concepciones sobre el poder, la definición de las relaciones internacionales y las posturas sobre la seguridad permiten situar el problema materia de estudio de este trabajo, que es el estudio del caso ecuatoriano, sobre la seguridad. Para iniciar esta investigación es preciso determinar el escenario internacional donde prevalecen los intereses de los Estados. En un mundo globalizado el desarrollo de la tecnología incrementa la velocidad del cambio que exige que todas las instituciones evolucionen, que se adapten sistémicamente y atiendan las necesidades de la sociedad (Manucci, 2010). Alberth Einstein manifestó que, si se buscan resultados diferentes, se deben hacer cosas diferentes; por ello se requiere de flexibilidad por parte de sus actores con gran capacidad de adaptación, lo que es corroborado por la mirada del biólogo chileno Humberto Maturana en su concepción de la autopoiesis social (Maturana y Varela, 1980).

Estas consideraciones posibilitan comprender que el escenario VICA actual (volátil, incierto, cambiante y ambiguo) presenta amenazas asimétricas y multidimensionales que afectan a la seguridad, obligando a que los Estados enfrenten dichas contingencias con todas sus capacidades, por lo cual es vital asumir una conceptualización contemporánea de lo que constituyen “problemas complejos”, categoría utilizada por el filósofo argentino Leonardo Rodríguez Zoya (2010). Consecuentemente, para enfrentar problemas multifactoriales se deben buscar respuestas multisectoriales, concurrentes y flexibles. En tal sentido, todos los elementos que pueda emplear el Estado para hacer frente a las amenazas deberán ser considerados de forma efectiva. Es más, es preciso disponer de un alineamiento interinstitucional adecuado mediante la construcción de voluntades políticas aunadas y compromiso con el bien común del Estado, sus ciudadanos y sus derechos para lograr, de manera

<sup>1</sup> Se entiende por realismo la corriente filosófica que defiende la objetividad, la existencia de los objetos en una realidad independiente de los sujetos, en la neutralidad valorativa de la investigación.

<sup>2</sup> En el desarrollo del pensamiento del filósofo hubo varias etapas y durante ellas el concepto de poder tuvo distintas acepciones difíciles de inventariar, catalogar y especificar por su variedad y constante autorrevisión (Durán 2014).

<sup>3</sup> En la actualidad los debates de las relaciones internacionales como disciplinas incluyen las reflexiones sobre la sociedad global.

eficiente y eficaz, el cumplimiento de los objetivos que se plantean en diversos campos, específicamente en el de seguridad. Por ello, el conjunto de los sistemas estatales debe adaptarse a esta nueva forma de respuesta frente a las amenazas emergentes y diversas necesidades imperantes. Ello implica un cambio de la mirada, un desafío de las maneras de concebir las nuevas realidades para la seguridad y, por ende, los nuevos ambientes operacionales para las Fuerzas Armadas y las distintas entidades e instituciones del Estado (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre, 2020).

Vale recalcar que, al ser las amenazas volátiles, dinámicas, poco predecibles y amorfas, ellas demandan de grandes capacidades para enfrentarlas y el país tiene limitaciones.

El Estado, por ello, reduce sus posibilidades de intervención y, por tal motivo, se va debilitando la institucionalidad y la gobernanza en seguridad. Dicho debilitamiento debe ser visto desde ya como una alerta temprana para el Estado y para el resto de los actores concurrentes, con el fin de propender el cambio de rutas de acción estratégica para enfrentar las hipercomplejas problemáticas de seguridad. Por ello, el involucramiento de Fuerzas Armadas exige nuevos procesos de planificación de operaciones en apoyo a las instituciones del Estado, mediante una adecuada y pertinente, planeación, preparación, ejecución y evaluación.

El liderazgo estratégico militar estudia y analiza de forma detallada los escenarios VICA ya mencionados. En dichos escenarios se han desplegado amenazas difusas e inciertas, detonantes de nuevas tipologías de conflicto impredecibles, lo cual implica en muchas ocasiones que la capacidad de defender y promover los intereses nacionales podrían ser restringidos justamente por limitaciones políticas, diplomáticas, comunicacionales y económicas (Shambach, 2004).

## 2. El escenario local

Este escenario constituye una adaptación de lo global en ámbitos más específicos, con caracterizaciones propias y bajo comportamientos singulares y concurrentes de diversos actores. En otras palabras, exige ser mirado bajo una perspectiva multiescalar y multiactoral. En definitiva, la complejización de escenarios locales en respuesta a las problemáticas actuales de la seguridad ha sido considerada como elemento fundamental para la construcción de los documentos rectores, documentos normativos y legislación relacionada con estos nuevos ambientes que exigen una adaptación local.

Es así como el Art. 393 de la Constitución de la República del Ecuador indica que “el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en

los diferentes niveles de gobierno” (Constitución de la República de Ecuador, 2008).

Asimismo, el Art. 3 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece que:

“La garantía de seguridad pública.- Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos del Ecuador y de la estructura de Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad Pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales”.

Este es el marco normativo que encuadra las acciones interagenciales las diferentes entidades estatales, pero específicamente entre el sector civil y el militar, defendiendo un principio de integralidad. Para complementar este argumento es pertinente mencionar al artículo agregado por la Ley publicada en Registro Oficial suplemento 63 del 9 de junio del 2014, en torno a la: Complementariedad de las acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. – “con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional” (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2014: 4).

Matizando lo dicho, de igual modo la Ley Orgánica de Defensa Nacional estipula en las disposiciones generales: “Para el caso de desastres naturales y otras contingencias, las Fuerzas Armadas colaborarán con sus capacidades de prevención y respuesta inmediata, en apoyo a las autoridades e instituciones civiles responsables de atender dichas eventualidades” (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007 con modificación del año 2017, Disposición Sexta: 17).

En Ecuador, el “Libro Blanco” o Política de la Defensa Nacional fomenta la convivencia pacífica enmarcada en el respeto y aplicación de la legislación interna y el derecho internacional. Considera, de igual modo, el empleo del poder militar en la defensa de los intereses nacionales a través de una actitud defensiva y disuasiva, basado en la prevención y alerta temprana, empleando la fuerza militar para gestionar riesgos y contrarrestar amenazas estatales y no estatales, bajo el concepto de legítima defensa. Las prioridades estratégicas de la defensa consideran los intereses vitales relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales y los intereses estratégicos mediante la protección de los sectores y recursos estratégicos, enfrentando las amenazas y riesgos que afectan la seguridad del Estado (Ministerio de Defensa Nacional 2018b).

Es así como la emergencia sanitaria dio cuenta de la necesidad de contar con el contingente de las Fuerzas Armadas en primera línea.

La política de la defensa nacional intenta fomentar la consolidación de la democracia y lo materializa mediante el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales creando condiciones seguras para su desarrollo, producción y bienestar, generando confianza en la población por el trabajo sinérgico entre las instituciones estatales y la sociedad civil. De este modo los niveles, dimensiones y resultados de la interagencialidad<sup>4</sup> se sustentan en una necesidad de fortalecer la gobernabilidad, legitimidad y confianza del aparato estatal en su conjunto.

El Ministerio de Defensa Nacional es el articulador del Consejo Sectorial de seguridad y coordina las acciones interinstitucionales, lo que facilita una interrelación entre los diferentes sectores que tienen la corresponsabilidad en el ámbito de la defensa y seguridad, articuladas a través de la Agenda de Coordinación Intersectorial (ACI), que orienta el cumplimiento de la planificación nacional y permite aterrizar en las operaciones a nivel táctico.

El espíritu de esta agenda impulsa el desarrollo de las operaciones interinstitucionales (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). En otras palabras, para enfrentar la pandemia COVID 19 en el país, la participación de las Fuerzas Armadas fue vital —mediante el direccionamiento estratégico del Comando Conjunto y la delegación oportuna de operaciones a las diversas fuerzas de tarea—. Se considera que el apoyo a las instituciones del Estado como una operación militar especial permite cumplir la protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos atendiendo a los marcos normativos amplios, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, y normas referentes a los Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre, Libro Fundamental, p.1).

Todo es posible mediante operaciones de apoyo, si se consideran que aquellas se estructuran con base en la operatividad, capacidad y división territorial que permita un control efectivo del territorio nacional, en el caso concreto para monitorear y neutralizar los efectos de la pandemia. Esto como una fase preliminar para que en lo posterior las autoridades civiles cuenten con las condiciones necesarias para continuar con la gestión de la emergencia sanitaria, sin el apoyo militar (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre, AIE, Apoyo a las Instituciones del Estado, 2017: 27).

<sup>4</sup> Varias doctrinas para el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de otras instituciones del Estado, como la colombiana, la estadounidense entre otras, hacen uso del término interagencialidad para hacer referencia a la estrategia de coordinación y complementación que exige el Estado entre sus diversas instituciones para garantizar su legitimidad en el control de riesgos y amenazas a la seguridad, mediante el uso de mecanismos específicos para la coordinación de acciones y el relacionamiento de esfuerzos individuales con objetivos comunes, en una verdadera convergencia entre lo militar y lo civil (Molano y Francoe, 2007).

<sup>5</sup> Esto implica una planificación clara y precisa para los diversos niveles de ejecución, cumplimiento y posterior evaluación sujetándose al marco legal pertinente direccionada a los escenarios y variables que se presenten (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre, Manual Fundamental, 2020)

Dichos argumentos muestran la urgencia de conocer y considerar todas las herramientas y dispositivos con los que cuenta el país, para enfrentar profesionalmente y con oportunidad diversos tipos de contingencias —amenazas emergentes y riesgos— que son susceptibles de presentarse.

## II. La planificación para las operaciones

La Política de Defensa de Ecuador asigna al Comando Conjunto la misión institucional de planificar, preparar y conducir estratégicamente las operaciones militares y asesorar en torno a las políticas militares, de guerra y de defensa nacional. Vale señalar que, específicamente en este estudio de caso, las operaciones terrestres fueron planificadas de manera flexible y adaptada a los nuevos ambientes operacionales<sup>5</sup>.

De esta forma, se establecen líneas de acción de acuerdo con las misiones constitucionales que el Estado ecuatoriano entrega a las FF.AA., se citan a continuación las principales:

- Defender la soberanía e integridad territorial. Esta se materializa mediante el control de tierra, aire y mar, así como el ejercicio del control sobre las áreas reservadas y zonas de seguridad del Estado;
- Apoyar a otras instituciones del Estado, mediante la ejecución de operaciones de Contingencia Limitada y de Respuesta a las Crisis;
- Apoyar al desarrollo nacional en el ámbito de la defensa, a través de las instituciones respectivas;
- Contribuir a la paz regional y mundial (Ministerio de Defensa Nacional 2018b).

Ante la declaratoria de emergencia por la COVID 19 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas inició su proceso de planificación atendiendo las directrices emitidas por parte del Ministerio de Defensa Nacional; para ello emitió sus planes y las órdenes de operaciones a partir de las cuales se diseñó y estructuró un modelo estratégico para conducir las operaciones militares de apoyo a las instituciones del Estado durante la pandemia de la COVID 19, alineado a la planificación nacional. Esta planificación debía ser flexible y adaptarse a la dinámica de los contagios y el avance de la enfermedad, así como a las múltiples afectaciones a la sociedad que generan nuevas demandas frente a la posibilidad de ocurrencia de eventos impredecibles que podrían afectar la seguridad de la población.

Las Fuerzas Armadas en este sentido, contribuyeron en acciones interagenciales de apoyo y complementariedad con las instituciones del Estado vinculadas directamente con el control de la pandemia, bajo un criterio de sostenibilidad en el tiempo (diversas fases de comportamiento de la pandemia) y con una clara concepción de sus propios procesos, actores y estructuras y sus capacidades de vinculación con las instituciones estatales.

Con ello logró zanjarse uno de los obstáculos para lograr resultados exitosos, cual es la coordinación efectiva entre dos tipos de organización institucional

distintos: la cadena de mando militar y la burocracia civil<sup>6</sup>.

Vale señalar que el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional lideró las acciones mediante la toma de decisiones desde el inicio de la pandemia, posteriormente se activaron los COE provinciales y cantonales, que eran las autoridades que establecían las regulaciones que debían ser aplicadas en la medida en que se propagaban los contagios en el país. En consecuencia de las disposiciones del COE, el Comando Conjunto impartía las órdenes a los Comandos Operacionales para que sean ejecutados por las unidades militares, y en secuencia se emitían las Ordenes a los Grupos y Unidades Operacionales.

El modelo aplicado por las Fuerzas Armadas materializó el apoyo efectivo, dando cumplimiento a las medidas establecidas por el COE, de igual forma establecía la necesidad de la acción integrada, brindando el respaldo requerido a todas las instituciones en las actividades de control, a fin de disminuir la velocidad de avance de la pandemia, aludiendo a un sentido de “guiar

y remar” simultáneamente hacia objetivos específicos claramente definidos y rutas de acción consistentes (Osborne y Gaebler, 1992).

Estas operaciones se basaron en los direccionamientos y propósitos principales del apoyo a las instituciones del Estado: salvar vidas; proteger las personas y colectividades; contribuir al mantenimiento o restauración de la ley y el orden; mitigar los riesgos; contribuir a la protección de la propiedad pública y privada, y contribuir a la protección del medio ambiente, sugeridos en el contexto del diseño del modelo. Este modelo consideró tres líneas operacionales que se derivan de la misión fundamental correlacionada con la misión complementaria de las Fuerzas Armadas, que permitió desde un enfoque integral, responder a las necesidades de la emergencia sanitaria, sin dejar de lado la defensa de la soberanía e integridad territorial (por ejemplo, patrullajes en fronteras, entre otros).

Dichas líneas se muestran en la Figura 1, a continuación:

Líneas Operacionales	Fases	Actividades desarrolladas por el personal del C.O 4 “CENTRAL”
Configuración	Prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar, entrenar y actualizar los planes para un posible empleo en apoyo al MSP.</li> <li>- Actualizar los estudios de área en cada jurisdicción, orientados al contagio de coronavirus, coordinando con instituciones competentes.</li> <li>- Capacitar al personal militar y sus familiares en medidas de autoprotección, procedimientos a seguir con contagiados en áreas de cuarentena y entrega de equipo básico de protección contra el contagio de la COVID 19.</li> <li>- Proporcionar apoyo aéreo de mando y control y transporte aéreo sanitario a otras instituciones.</li> </ul>
	Contención Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar al MSP y a la P.N dentro del marco de las limitaciones establecidas en el estado de excepción (toque de queda).</li> <li>- Apoyar en el abastecimiento de artículos de primera necesidad, transporte de insumos médicos, a cualquier punto del territorio nacional a solicitud de la institución pública que lo requiera.</li> <li>- Dotar de equipos de bioseguridad básico (mascarillas, gafas, alcohol, guantes) al personal militar con prioridad a los que se encuentran en operaciones de apoyo.</li> <li>- Participar en los grupos de trabajo y mesas técnicas de trabajo que integran el COE Nacional, provincial y cantonal, mientras dure la emergencia.</li> <li>- Intensificar la difusión de campañas comunicacionales de las medidas de restricción para la prevención de contagio de la COVID-19.</li> </ul>

<sup>6</sup> La toma de decisiones articuladas en un ambiente de cooperación y complementariedad se han aunado medios y esfuerzos para añadir valor y respuesta a la gestión pública en el objetivo clave del manejo de la pandemia.

Respuesta	Contención Total	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar el tratamiento médico adecuado a personal militar contagiado.</li> <li>- Intensificar el apoyo a la P.N en el control de la población y los recursos, garantizando el flujo logístico, en especial, de material e insumos médicos, desinfección y limpieza.</li> <li>- Establecer puntos de control interinstitucionales en los límites provinciales para evitar el rompimiento del cerco epidemiológico, control de actos violentos, vandalismo y saqueos.</li> </ul>
Normalización	Estabilización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retorno del personal militar a sus unidades de origen o jurisdicción.</li> <li>- Ejecutar operaciones de apoyo, mitigación, restauración y recuperación de las actividades públicas y privadas, de acuerdo con la situación y jurisdicción</li> </ul>

**Figura 1.** Líneas Operacionales del Comando Conjunto y fases del Plan de Contingencia para enfrentar a epidemia de coronavirus

**Nota.** Cuadro elaborado por el autor con base en información disponible en COVID-19 (Fuel, 2020).

La misión asignada a las Fuerzas Armadas consideraba el apoyo al Ministerio de Salud Pública, al Servicio de Gestión de Riesgos y Emergencias, a la Policía Nacional, a la Agencia Nacional de Tránsito, al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Inclusión Económica y Social, en todo el territorio nacional. El objetivo central fue contribuir a la contención, mitigación, restauración, recuperación y control de la epidemia, revirtiendo los tiempos y modalidades de riesgos de contagio y a la par, orientándose al mejoramiento de las condiciones de vida de la población desde un enfoque de acción unificada, que comprende los principios de sincronización, coordinación y/o integración con entidades gubernamentales (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre, Apoyo a las Instituciones del Estado, 2020: 6).

Para ello se dispuso el cumplimiento de los protocolos, lineamientos y directrices, establecidos por el COE Nacional y el Ministerio de Salud Pública (MSP) y de las medidas de autoprotección del personal militar para estar en óptimas condiciones de empleo. Se dio preeminencia el apoyo de las Fuerzas Armadas con su capacidad logística en el transporte y entrega de medicinas, alimentos, evacuación médica requeridos por las instituciones con las que se estaba en proceso de coordinación y complementariedad.

De otro lado, se mantuvo como prioridad el apoyo a la Policía Nacional dentro del marco de sus competencias legales a los que fuere facultado legalmente a través de un decreto de estado de excepción, en el control de las restricciones y limitaciones de movilidad, control del orden público, actos violentos, control de centros de rehabilitación social, saqueos que puedan originarse a consecuencia de la crisis sanitaria, respetando en todo momento los derechos humanos y el uso necesario, proporcional y progresivo de la fuerza (Central, 2020).

### 2.1 Organización y evolución de los eventos

Para enfrentar la COVID19 en el Plan de Contingencia, el Comando Conjunto consideró emplear a la misma organización de las fuerzas militares de tiempo de paz, dividiendo el territorio nacional en cinco Zonas de Defensa con sus mandos y jurisdicción, empleando cinco Comandos Operacionales, más el Comando de Inteligencia Militar Conjunto, el Comando de Ciberdefensa y la Fuerza de Reacción.

El C.O 4 “CENTRAL” tiene su sede en Quito, y está formado por las unidades asignadas en la lista de tropas por el Comando Conjunto, las cuales se encuentran desplegadas en su jurisdicción que abarca siete provincias: Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas y Los Ríos.

La fase de prevención se inició ante las primeras alertas en el mes de febrero sobre la progresión de contagios de la COVID 19 en el mundo, el Ministerio de Defensa a través del Comando Conjunto dispuso a todas las unidades que se preparen para el desarrollo de operaciones, y es así como las Unidades del Comando Operacional No. 4 iniciaron la preparación mediante la definición de los protocolos de atención y medidas de bioseguridad siguiendo las directrices de sanidad militar.

Las primeras acciones realizadas en el C.O 4 “CENTRAL”, buscaron dotar de equipo de bioseguridad y capacitar al personal militar en el conocimiento de los diferentes protocolos, lineamientos, instructivos y regulaciones, poniendo especial énfasis en el apoyo a los organismos estatales, cantonales y parroquiales, y la observación y el respeto a los derechos humanos en la conducción de las operaciones.

Una vez que las autoridades sanitarias certificaron el primer caso de coronavirus (COVID19) en Quito el

9 de marzo, ya para el 11 de del mismo mes se decretó Estado de Emergencia Sanitaria Nacional para controlar en el Ecuador la pandemia. Dos días después se informó de la primera persona fallecida en el país, la cual vino de visita al país y se encontraba en la provincia de Los Ríos. El 16 de marzo, mediante el Decreto Ejecutivo No. 101, se declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la emergencia sanitaria.

Es así que en el país tan pronto como se identificaron las personas que se contagiaron en el extranjero y viajaron al país, se levantaron círculos epidemiológicos correspondientes para lograr una adecuada contención. Una vez que se conoció del primer caso importado, se aplicaron las medidas de aislamiento y control para que las personas enfermas no contagien a otros.

Las directrices sanitarias militares dispusieron que se preparen áreas de aislamiento preventivo obligatorio y áreas de aislamiento para el personal que tenía resultados positivos de COVID 19. Estas instalaciones contaban con los medios e infraestructura para la recuperación de las personas, examinadas de forma permanente por parte del personal médico de las unidades.

Además, entre las disposiciones emitidas para controlar el contagio del virus, se incluyó la aplicación de medidas estrictas de control en el aeropuerto de Tababela. Entre ellas, ingresos al país con exámenes negativos y/o cuarentenas controladas; estas medidas llegaron incluso a la prohibición del ingreso y el cierre de fronteras. Dichas medidas eran de obligatoria aplicación por parte de las autoridades y de riguroso cumplimiento por parte de los ciudadanos.

Al C.O 4 “CENTRAL” se le dispuso la planificación para recibir a los ecuatorianos que vivían en Wuhan y que retornaban al país luego de un proceso de cuarentena. La operación consideró la urgencia de aislamiento de dichas personas en las instalaciones de una unidad militar en esta jurisdicción. Es así como todas las personas y las familias debían aplicar medidas generadas para mejorar la seguridad y bioseguridad en sus domicilios y en las áreas comunes como espacios colectivos, en las que se debía aplicar medidas básicas de higiene evitando concentraciones, en cumplimiento de las regulaciones establecidas. El Estado dispuso la restricción de los ciudadanos a lugares públicos; a la par, se dispuso a las instituciones públicas aplicar la modalidad de teletrabajo para el desarrollo de sus actividades.

Ante las disposiciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el 17 de marzo de 2020, se inició con el cumplimiento de las operaciones militares para enfrentar la epidemia del coronavirus en la jurisdicción de la Zona de Defensa No. 4, a fin de contribuir al mantenimiento del orden público, mediante la restricción de la movilidad, generación de responsabilidad y conciencia ciudadana en el cumplimiento de las medidas de salubridad establecidas por el COE Nacional. Con dichas medidas de aislamiento —establecidas en el estado de excepción—

se dispuso la suspensión de las actividades productivas. Por lo cual, se cerraron los negocios que no ofrecían productos de primera necesidad, medicinas o insumos médicos; también las actividades académicas en escuelas, colegios y universidades fueron suspendidas.

Paralelamente, la movilidad fue restringida por la vigencia del toque de queda con lo cual se inició la cuarentena del país.

Todas estas actividades debían ser controladas para aplicar las regulaciones dispuestas. El C.O 4 “CENTRAL”, ordenó a sus unidades que se realicen las coordinaciones con las entidades de control: Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos, Agentes Metropolitanos de Control Metropolitano, Policía Metropolitana, Agentes de Control de Tránsito, Intendencias y Comisarías de las diferentes jurisdicciones, se conforme equipos interinstitucionales que permitían cubrir gran parte de las ciudades, en las actividades de control, enmarcados en las atribuciones y competencias que tiene cada institución. Esto dio como resultado una eficiente complementariedad y cooperación y se pudo alcanzar el objetivo previsto: reducir la velocidad de contagio en la jurisdicción. Así, se ejecutaron coordinaciones directas para la planificación de las operaciones, lo que facilitó la integración de esfuerzos, la optimización de recursos y la cobertura efectiva de las áreas que debían ser controladas.

En realidad, durante el desarrollo de las operaciones se constató que una buena parte de la ciudadanía acataba la restricción de movilidad, pero a la par también hubo quienes incumplían dichas disposiciones; este incumplimiento fue registrado en los denominados Reportes de Incivildades del ECU 911 y medios de comunicación pública, por ello los funcionarios de las instituciones aplicaron los procedimientos legales establecidos.

En la medida en que se informaba al país en torno del incremento de los casos de contagiados individuales, se declaró el inicio del contagio comunitario. El virus se había propagado en la mayoría de las provincias del país. En los días 18, 19 y 20 de marzo se registraron los primeros casos de COVID 19 en las provincias del centro del país, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua y Chimborazo, lo que alarmó a la población. Entonces fue inminente desarrollar reuniones permanentes de los COE provinciales y cantonales, que mediante decisiones unánimes buscaron combatir la pandemia. Entre las principales acciones se activaron mesas técnicas de trabajo, de salud, alimentación y vivienda, abarcando diversos aspectos logísticos con la participación de todas las instituciones estatales.

De este modo, se implementaron medidas sanitarias restrictivas para evitar la expansión de la pandemia. Entre ellas se fijaron directrices sanitarias tales como el uso obligatorio de mascarilla y guantes, el mantenimiento de una distancia de mínimo de dos metros entre personas; la prohibición de aglomeraciones, desinfección de sitios de concentración masiva, entrega de kits alimenticios, y

la búsqueda de lugares apropiados y estratégicos para la activación de centros de aislamiento temporal.

En las vías de acceso a las principales ciudades de toda la jurisdicción del C.O 4, se desplegaron controles interinstitucionales, para impedir el movimiento

interprovincial y garantizar la movilidad de artículos de primera necesidad. Estos controles estuvieron a cargo de delegados de las Intendencias, Comisarías, Tenientes Políticos, Policía Nacional, Agentes Metropolitanos y Fuerzas Armadas.



**Figura 2.** Personal de las unidades del C.O 4 “CENTRAL”, se encuentran realizando patrullajes de control del toque de queda en apoyo a las instituciones del Estado.

**Nota.** Archivo fotográfico autorizado de OPSIC C.O 4 “CENTRAL”

El COE provincial de Los Ríos solicitó del COE Nacional, la búsqueda de lugares específicos que serían utilizados como fosas comunes debido a que por el incremento de contagios los índices de mortalidad se habían elevado. Esto a la par permitiría liberar la infraestructura que era requerida tanto para lugares de aislamiento temporal, como para lugares destinados a la atención médica de pacientes contagiados. Por este motivo, el Comando Operacional No. 4 “CENTRAL”, el 20 de abril creó el Grupo de Tarea “Los Ríos”, con un mando específico y los medios requeridos para el cumplimiento de la misión. De igual forma, se dispuso la coordinación con las autoridades locales de todas aquellas acciones para controlar de forma anticipada la propagación del virus. Dicha reorganización del dispositivo implicó mayor presencia militar en el área, a fin de garantizar una conducción de operaciones de manera coordinada. Estas acciones tranquilizaron a la población frente al control efectivo de la velocidad de los contagios.

Posteriormente, se implementó el toque de queda de 24 horas a nivel nacional y paralelamente se estableció el sistema de control de la población mediante la aplicación de la semaforización en el Ecuador. Todas

las provincias fueron sometidas a las regulaciones establecidas para el color rojo. Ya para el 4 de mayo se particularizó la semaforización en cada provincia y cantón, delegando la responsabilidad de definición del color de semáforo a los COE respectivos con base en los indicadores de número de contagios, capacidad de reacción y ocupación de las instalaciones sanitarias.

Lo peor del caso fue que se incrementaron los contagios en Quito durante el mes de abril, ante lo cual, el COE Provincial de Pichincha y el Municipio del Distrito Metropolitano desarrollaron acciones interinstitucionales. Una de ellas fue la activación del punto de atención médica en el Centro de Convenciones Bicentenario, con una confiable capacidad de reacción ante el posible incremento del número de contagiados y de fallecidos por COVID 19; por ende, en este sitio se activó un Puesto de Mando Integrado. El personal militar del C.O 4 “CENTRAL” preparó y ejecutó la instalación con medios logísticos y apoyo al montaje de la infraestructura requerida para atender a la ciudadanía.

El 4 de mayo Ecuador pasó de la fase de aislamiento al distanciamiento social. Ante tal hecho, el Comando Operacional No. 4, acatando lo dispuesto por el Comando Conjunto emitió una nueva orden de

operaciones. Esta incluyó disposiciones precisas y claras para los Grupos Operacionales hacia el cumplimiento de las nuevas regulaciones, la cuales exigían mayores coordinaciones con las autoridades e instituciones de control y el desarrollo de la planificación respectiva para la aplicación de las nuevas medidas de control.

Durante el mes de mayo se fueron adoptando acciones que permitieron el reinicio de las actividades productivas en varios campos. Mientras esto ocurría, se incrementaba el control de las aglomeraciones, para cuyo cumplimiento se establecieron horarios diferenciados en base al color de la semaforización del cantón.

Quito, al inicio del mes de junio pasó a semáforo amarillo, con modificaciones solicitadas por el COE Cantonal, para regular el transporte, el aforo de los locales y evitar aglomeraciones en lugares públicos. Dichas medidas permitieron la atención limitada de los negocios durante el estado de emergencia. Con todo, el retomar las actividades ocasionó problemas en el cumplimiento de las regulaciones sobre el uso de mascarilla, distancia segura y lavado de manos.

Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo 1074, el 15 de junio de 2020 se estableció un nuevo estado de excepción en todo el país en el marco de la pandemia por COVID 19, argumentando la situación de “calamidad pública en todo el territorio nacional y por la emergencia económica que atraviesa el Estado ecuatoriano”. Estas disposiciones buscaban mantener las medidas excepcionales como la restricción de la movilidad y de asociación que fueron la base del sistema de semáforo implementado para contener la propagación del virus.

Durante el mes de junio se exacerbó la crisis carcelaria en los Centros de Rehabilitación Social, por lo cual el personal militar C.O.4 “CENTRAL” diseñó operaciones de apoyo permanente a la Policía Nacional; dicha tarea demandó una planificación detallada del control en los Centros de Rehabilitación de la Jurisdicción. La planificación en mención diagnosticó la compleja realidad vivida por los CRS y las deficiencias en sus sistemas de seguridad.

Mientras tanto, aumentaba la preocupación por parte de la ciudadanía debido al incremento de casos positivos. No obstante, persistían los movimientos de algunas personas que salían a las calles de varias ciudades de la jurisdicción para comercializar frutas, legumbres y abastos de primera necesidad, con el fin de obtener ingresos económicos para su sustento diario y fortalecer la economía.

Para el 13 de agosto debido al incremento de casos de COVID 19 en el ámbito nacional, el COE estableció nuevos lineamientos para Quito y los cantones de 18 provincias de Ecuador como medida de contención del virus. Se prohibió la venta de bebidas alcohólicas de viernes a domingo y extendió el toque de queda para esos días desde las 19:00 hasta las 05:00. El 14 de agosto se anunció la ampliación del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio, esta medida

entró en vigor con el Decreto 1126, que implicaba mantener la semaforización, el toque de queda y la restricción a las libertades de circulación y de reunión debido a la pandemia.

Debido al estado de excepción se determinó que el personal de Fuerzas Armadas debía apoyar el control de los Centros de Rehabilitación Social del país mediante la implementación del Primer Filtro de seguridad en los C.R.S medulares. Paralelamente, se controlaba a los existentes en la jurisdicción, coordinando operaciones de patrullaje en los exteriores de estas instalaciones.

A pesar de todas las medidas que se tomaron, se incrementaron de forma acelerada los casos de personas contagiadas en el Centro Histórico de Quito por el irrespeto a las disposiciones y las incivildades en la ciudad. Se identificaron las parroquias de mayor incumplimiento de la normativa y se entregó la responsabilidad del control a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Agentes del Municipio e Intendencia, quienes realizaron controles conjuntos en las parroquias de Guamaní, Belisario Quevedo, Chillogallo, La Magdalena, Centro Histórico, Cotocollao y Calderón. Las operaciones se planificaron con el objetivo de reducir la velocidad de contagio, impidiendo aglomeraciones y actividades clandestinas.



**Figura 3.** Personal militar realizando patrullajes de control en los barrios de Guamaní y Cotocollao para controlar el crecimiento en el número de contagios de COVID 19.

**Nota.** Archivo fotográfico autorizado de OPSIC C.O 4 “CENTRAL”

Las medidas de bioseguridad fueron verificadas de modo permanente en la ciudadanía, tales como: el uso mascarilla, el respeto del distanciamiento, la verificación de los permisos de funcionamiento en los locales de negocios —cumplimiento de medidas de bioseguridad—, el control de porte de armas, el desarrollo de fiestas clandestinas, los libadores y el toque de queda. El 12 de septiembre el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos informó la suspensión el estado de excepción decretado a partir del día 13 de septiembre. Durante este periodo de operaciones el personal militar desarrollo las siguientes tareas:

- Operaciones CAMEX coordinadas con el personal de la Policía Nacional;
- Capacitación y control al personal militar de las unidades, a fin de precautelar la salud, estado físico y las condiciones empleo;
- Apoyo a la Policía Nacional en la corresponsabilidad para el control de restricción vehicular y peatonal materializando puntos fijos de control;
- Apoyo a las Instituciones del Estado, brindándoles seguridad a la Policía Nacional, Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT), Ministerio de Salud Pública (MSP), Cuerpo de Bomberos, en el control del toque de queda, mediante patrullas móviles;
- Apoyo a la Policía Nacional y Centros de Rehabilitación Social, ejecutando operaciones de CAMEX y seguridad externa;
- Apoyo a los GAD y al MIES en la entrega de kits alimenticios en los sectores más vulnerables de nuestra jurisdicción;
- Patrullaje permanente en los sectores populares, mercados, lugares de concurrencia de la ciudadanía y del espacio público;
- Controles en los corredores logísticos para mantener la seguridad del transporte de alimentos en el sector de responsabilidad;
- Control permanente al ingreso y salida de las provincias;
- Participación activa en los COE Cantonales;
- Persuasión a la ciudadanía del inicio del toque de queda a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto por el COE Nacional, apoyando el control de salvoconductos;
- Seguridad Hidrocarburífera, mediante el patrullaje permanente de la línea de oleoducto, estaciones y válvulas en la jurisdicción;
- Seguridad de las A.R.S de la jurisdicción mediante patrullaje permanente;
- Patrullaje antidelinquencial con la Policía Nacional en las áreas en las que podría suscitarse actos de vandalismo (saqueos).

En este sentido fue vital la conformación del Agrupamiento Táctico "PINDAL", para proporcionar apoyo a la Policía Nacional y a otras instituciones del Estado, en las operaciones de control, planificadas para mitigar la propagación del virus. Dicha unidad se formó con el contingente de personal militar integrado por unidades orgánicas del C.O 4 y unidades agregadas, al que se le asignó la misión de cumplir operaciones de control de armas, municiones y explosivos, apoyo al cumplimiento de las medidas impuestas por el C.O.E. Los equipos interinstitucionales estaban conformados por personal de las cinco entidades de seguridad del Distrito Metropolitano de Quito, quienes ejecutaban actividades de control, enmarcados en sus competencias específicas, con lo cual se daba paso al desarrollo de controles integrales.

Para el desarrollo de estas operaciones se impartió la instrucción de CAMEX, empleo del Pelotón Antidisturbios y motines, y el uso progresivo y diferenciado de la fuerza. Uno de los aspectos en los que se puso mayor énfasis fue el respeto a los Derechos Humanos, el conocimiento de las disposiciones del COE y la aplicación de la normativa de bioseguridad en vigencia. El personal militar en su totalidad estuvo equipado con material contra disturbios para su empleo. No se entregó armamento letal para esta operación.



**Figura 4.** Los medios de comunicación pública reconocieron la presencia militar en las operaciones de control. Estos medios ayudaron a difundir las operaciones realizadas.

**Nota.** Archivo fotográfico autorizado de OPSIC C.O 4 "CENTRAL"

Las operaciones interinstitucionales son el hallazgo palpable de los resultados efectivos en la coordinación y la complementariedad entre los organismos de control en cumplimiento de sus competencias permitiendo el cumplimiento de la ley de las regulaciones establecidas. Durante la vigencia de los Estados de excepción para controlar la pandemia de la COVID 19 y para apoyar al control de los Centros de Rehabilitación Social el Comando Operacional No. 4 "CENTRAL" actuó de manera profesional teniendo claro el cumplimiento de la misión asignada: la efectiva coordinación con los organismos del Estado y con las instituciones de control en los cantones.

El numérico de las operaciones ejecutadas y los resultados obtenidos se presentan en la infografía de la página siguiente.



Figura 5. Infografía de las operaciones conducidas por el C.O 4 “CENTRAL”, durante la emergencia sanitaria.  
 Nota. Elaboración basado en información del Departamento de Operaciones del C.O 4 “CENTRAL”

La infografía devela la integración y complementariedad de las instituciones del Estado. Se hace especial referencia a las carpas climatizadas, instaladas en diferentes hospitales, para el tratamiento

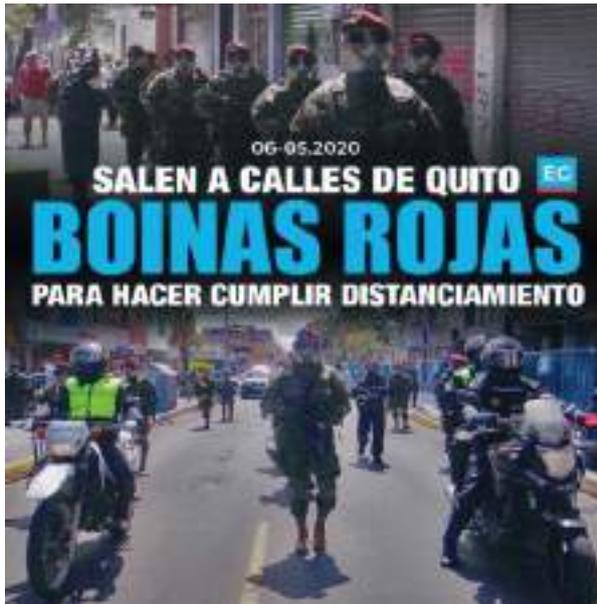
de los pacientes contagiados de COVID19, es decir, conocer las capacidades que tiene cada institución, para coordinar, complementar o unificarse entre ellas, conociendo de antemano sus fortalezas y debilidades.



Figura 6. Instalación de carpas climatizadas en el hospital del IESS del Sur, para atención de pacientes COVID-19  
 Nota. Archivo fotográfico autorizado de OPSIC C.O 4 “CENTRAL”

Los medios de comunicación pública y las redes sociales informaron a toda la población sobre el desarrollo de las operaciones coordinadas con todos los organismos del Estado y agencias cantonales. Dicha información amplió el espectro del conocimiento de los

ciudadanos respecto de las operaciones interagenciales militares como medidas de apoyo a la ciudadanía frente al COVID 19. Esto permitió legitimar el posicionamiento de las acciones militares en apoyo a la bioseguridad y las políticas públicas del Estado.



**Figura 6.** Los medios de comunicación pública reconocieron la presencia militar en las operaciones de control. Estos medios ayudaron a difundir las operaciones realizadas.

**Nota.** Archivo fotográfico libre. El Comercio (mayo 5, 2020)

Las experiencias relevantes de estas operaciones militares implican un mayor profesionalismo y compromiso social de la institución militar con el resto de instituciones al servicio de la ciudadanía; en este sentido, la complementariedad y la coordinación de las instituciones dejaron traslucir la vocación, la motivación y el liderazgo transformador de unas Fuerzas Armadas que van articulándose a los nuevos retos y desafíos de la seguridad. Debe destacarse de igual modo las siguientes fortalezas de la interagencialidad:

- El aprovechamiento de la información como orientadora de las operaciones y de percepción ciudadana;
- La complementariedad en el mando y en el empleo de capacidades complementarias como garantía de controles integrales; lo que hacía que los controles sean integrales;
- La optimización de los recursos disponibles por parte de todas las instituciones basada en responsabilidad social y compromiso con los ciudadanos
- La articulación de un mando operativo que orientaba el esfuerzo y los lugares que debían ser controlados;
- El conocimiento y empleo de medios disponibles de las instituciones como el sistema de cámaras en toda la ciudad, instrumentos indispensables para el logro de óptimos resultados y,
- Las instituciones participantes, bajo la dirección de Fueras Armadas, cumplieron con sus respectivas tareas, en forma integradora y complementaria, con legalidad y legitimidad, para conseguir el objetivo principal: reducir la velocidad de contagios en el territorio de nuestra responsabilidad.

## Conclusiones

La complejidad de la dinámica actual de la globalización demanda del empleo integral de todos los esfuerzos para poder enfrentar los efectos de las amenazas y riesgos que deben asumir los Estados en materia de seguridad, sobre todo atendiendo las demandas ciudadanas. Implica, así mismo, desafiar la mirada de lo conocido para desarrollar mejores perspectivas para la comprensión de las problemáticas multidimensionales de la seguridad (amenazas emergentes y diversos riesgos que pueden azotar a la humanidad) con nuevas herramientas teóricas y analíticas, como aquellas que se han develado en el desarrollo del estudio del caso presentado, que siendo particular, refleja las macro realidades que se viven a nivel global.

Es preciso considerar los nuevos escenarios operacionales en donde deben actuar las Fuerzas Armadas, la eficacia de sus unidades cumpliendo principios y valores institucionales al servicio del país. Las diferentes operaciones de interagencialidad militar corresponden y se alinean a las nuevas dimensiones de la conducción política del Estado, la conducción político-estratégica de la defensa (Midena) y la conducción estratégica-militar (Comaco).

Tomando en cuenta los principios de multifuncionalidad, interoperatividad y ultramovilidad de las Fuerzas Armadas, que garanticen el poder enfrentarse a contingencias complejas a partir de los principios de coordinación y complementariedad con las instituciones del Estado.

Las características actuales de la seguridad pública de los Estados evidencian la imposibilidad de delimitar las fronteras de lo local, lo regional, lo externo, lo interno, lo nacional y lo global; motivo por el cual es tarea obligada de los Estados y demás actores de la sociedad interactuar de manera integral a través de la coordinación, la planificación y la ejecución de acciones en todos los niveles de la conducción del Estado para poder dar respuestas a los retos y desafíos del mundo VICA actual.

En el caso específico del apareamiento de una amenaza biológica convertida en pandemia por el COVID 19, las Fuerzas Armadas han desempeñado, dentro de sus misiones complementarias, un trabajo profesional y comprometido con la coordinación oportuna para la sincronización interinstitucional, materializando acciones altamente profesionales y de servicio a la sociedad para proteger sus derechos, libertades y garantías apoyando en el caso concreto del C.O4 "CENTRAL" a la neutralización y mitigación de la pandemia por COVID 19 en el ámbito de su jurisdicción.

Las Fuerzas Armadas en sus niveles estratégicos, operativos y tácticos lograron la sincronización de capacidades y su sostenibilidad con el resto de las instituciones estatales vinculadas con el control de la pandemia (Ministerio de Salud, Secretaría de Gestión de Riesgos, COE Nacional, Provincial y Cantonal,

Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ministerio de Inclusión Económica, ECU 911, entre otras).

Los efectos ocasionados por el impacto de la pandemia de la COVID 19 ocurrieron en el momento propicio para disponer de acciones cooperativas y complementarias mediante el diseño de una estructura orientadora de los esfuerzos de todos los actores, con lo cual se lograron resultados altamente positivos encaminados al cumplimiento del control efectivo de la pandemia, que aún se encuentra en proceso, dado que la mutación del virus ha detonado nuevas alertas, dentro de lo que algunos expertos denominan la “segunda ola” de la expansión de la COVID 19.

Las operaciones conducidas en el Comando Operacional No. 4 “CENTRAL” demostraron la efectividad que se logra cuando las instituciones se integran con un solo fin. La complementariedad permite dar legalidad y legitimidad a las operaciones, y se proyecta en la ciudadanía una imagen de control y orden que influye directamente en un sentimiento de mayor seguridad y tranquilidad por parte de los ciudadanos.

La problemática actual es compleja, la urbanización del conflicto es inminente, el empleo de las instituciones de control de forma integrada crea las condiciones favorables para que se tomen las decisiones de manera anticipada y oportuna, y se encuentren las mejores soluciones ante los diversos tipos de conflicto y situaciones disruptivas, que están marcando la dinámica del mundo actual.

### Referencias

- Booth, K. (2004). *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner Publishers.
- “CENTRAL,” C. 4. (2020). INFORME FINAL COVID -19. QUITO.
- Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre. (2020). Manual Fundamental del Ejército. Apoyo a las Instituciones del Estado. Quito: Ejército Ecuatoriano.
- Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre. (2020). *Apoyo a las instituciones del Estado (AIE)-MFE 3.01*. Ejército Ecuatoriano.
- Durán Segura, L. A. (ENRO-JUNIO de xiv (2015)). Poder, un esbozo foucaultiano. *Revista ESPIGA* (29), 55-70. Recuperado el 10 de enero de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5340166>
- Foucault, M. (2015). *The Punitive Society*. (Palgrave Macmillan, Ed.). Londres.
- Francoe, A. M. (2007). La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática. *Revista Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 34-44. Obtenido de <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/153/217>
- Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía*. Universidad Externado de Colombia.
- Fuel, F. (2020). COVID -19. *Cronología de una Crisis*. (GRAFICIENTRO, Ed.) (1st ed.). Quito.
- Gaebler, D. O. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Adisson Wesley Publ. Co.
- Equipo de Planificación y Coordinación Interinstitucional (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Instituto Geográfico Militar.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Grupo Editorial Norma.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018a). *Agenda e Coordinación Intersectorial de Seguridad*. (IGM, Ed.). IGM.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018b). *AGENDA POLITICA DE LA DEFENSA ECUADOR*. (IGM, Ed.) (1st ed.). QUITO: IGM.
- Moncayo, P. (2019). *Seguridad y Defensa en la Historia ecuatoriana*. Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2014). Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009. Reforma de 2014). Asamblea Nacional .
- Shambach, S. (2004). *Strategic Leadership Primer*. (United States Army War College, Ed.) (2ND EDITIO). United States Army War College.
- Varela, F. y Maturana H. (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of Living*. D. Reidel Publishing Company.



## Segunda parte: El Ejército Ecuatoriano: una adaptación al presente y su proyección al 2033

### LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DE LOS EJÉRCITOS EN AMÉRICA LATINA

Mayo. de I. Pedro José Guerrón Gutiérrez<sup>1</sup>

Mayo. de I. M. Luis Alexander Jaramillo Pazmiño<sup>2</sup>

#### Resumen

Este trabajo investigativo se ha propuesto analizar la transformación del ejército de algunos países como efecto de los avances tecnológicos en el campo militar y la acelerada multiplicación de los sistemas de comunicación, cada vez más rápidos y eficaces. Este progreso ha dado lugar a la aparición de nuevas formas de amenazas y riesgos para la población. Los ejércitos, que son los llamados a mantener la Seguridad Nacional, también están en un proceso denominado “Transformación Militar”, debiendo incluir una tecnología disruptiva para poder hacer frente a estas nuevas amenazas asimétricas e híbridas. Ante este escenario, es necesario comprender la configuración y significado de lo que se denomina Revolución de Asuntos Militares como un preámbulo a la Transformación Militar requerida.

**Palabras clave:** Transformación Militar, Revolución en Asuntos Militares, amenazas híbridas, tecnología disruptiva.

#### Abstract

This investigative work has set out to analyze the transformation of the army in some countries as an effect of technological advances in the military field and the accelerated multiplication of increasingly rapid and efficient communication systems. This progress has led to the emergence of new forms of threats and risks for the population. The armies that are called upon to maintain National Security are also in a process called “Military Transformation” and must include disruptive technology to be able to face these new asymmetric and hybrid threats. Faced with this scenario, it is necessary to understand the configuration and meaning of what is called the Military Affairs Revolution as a preamble to the required Military Transformation.

**Keywords:** Military Transformation, Revolution in Military Affairs, hybrid threats, disruptive technology.

---

<sup>1</sup> pedroguerron@hotmail.com

<sup>2</sup> lajaramillo@ejercito.mil.ec

## Introducción

Al cambiar radicalmente la naturaleza de la competencia militar en la paz y la guerra, las revoluciones militares han cambiado las “reglas del juego”. Al hacerlo, a menudo han devaluado drásticamente los elementos del poder militar que antes eran dominantes, incluidas las armas, las plataformas de armas y las doctrinas. Las organizaciones militares que no se adaptaron a un entorno altamente competitivo y que cambia rápidamente han decaído, a menudo con bastante rapidez (Department of Defense, 2001).

Los cambios tecnológicos han alcanzado todos los sectores científicos y culturales, en el campo militar esto ha generado la transformación de los ejércitos, atravesando una Revolución en los Asuntos Militares con el propósito de enfrentar las nuevas amenazas que a su vez son asimétricas e híbridas.

Estos hechos, presentes en el siglo XXI, nos han llevado a realizar este trabajo titulado “Los procesos de transformación de los ejércitos de América Latina”. Con esta premisa nuestro objetivo es analizar los conceptos conjeturados como nuevos dentro de los procesos de “Transformación Militar” y de la “Revolución en Asuntos Militares”, siendo conexos a la tecnología disruptiva como elemento indispensable para enfrentar las nuevas amenazas.

Los casos que se exponen son: el de Estados Unidos de Norte América, que inició su transformación a partir del 11 de septiembre de 2001; el Ejército Nacional de Colombia emprendió el cambio desde 2011 luego de cincuenta años de lucha con grupos subversivos y guerrilla. Se evoca al caso de la India como modelo diferenciador, y por último el caso de Ecuador, iniciando el proceso en 2019.

El trabajo marca como hipótesis la necesidad de todo ejército en la Transformación Militar dados los cambios tecnológicos, el deber y obligación de modernizar y actualizar sus capacidades operativas para hacer frente a las amenazas que afecten la seguridad de sus Estados para lo que es indispensable el uso de tecnología disruptiva que marque niveles de superioridad frente al enemigo. Un ejército que no ha impulsado su proceso de transformación no alcanzará las condiciones adecuadas para responder a las amenazas híbridas.

La investigación se realizó desde un enfoque analítico-deductivo como estudio investigativo de las experiencias de los Estados y la necesidad de transformación del ejército.

Este estudio se dividió en dos partes. La primera dentro de un marco teórico analiza los conceptos centrales; la segunda presenta los casos de los ejércitos citados en el epígrafe anterior.

## I. Marco teórico del proceso de Transformación del Ejército

### 1. Revolución de asuntos militares

La evolución científico-tecnológica en el ámbito militar han provocado una auténtica revolución, a esto

sumado el avance en la comunicación e información y sus infinitas aplicaciones, en conjunto con nuevas armas de precisión, son el eje primordial a la llamada Revolución en Asuntos Militares (RMA, en sus siglas en inglés)<sup>1</sup>, siendo la motivación para el progreso de la Transformación de las Fuerzas Armadas. Estas revoluciones con carácter disruptivo son el origen de intensos “cambios en las doctrinas y estrategias, en la organización y el funcionamiento tanto de las Fuerzas Armadas como en el conjunto de las políticas de seguridad y defensa” (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2015, pág. 7).

En este punto es menester aclarar el término doctrina: Para J. F. C. Fuller, general británico destacado en la Primera Guerra Mundial, la doctrina es “la idea central de un ejército”; es decir, a partir de ella se desarrollan las demás líneas de acción de una fuerza militar. Así, la doctrina condiciona la táctica, la organización, los medios disponibles, el entrenamiento y la educación de un ejército (Rojas, 2017, pág. 100).

El nuevo contexto en torno a los asuntos militares ha generado una renovación de los conceptos operativos innovadores haciendo frente a la Revolución Tecnológica Militar (RTM) en congruencia con el cambio tecnológico, la evolución de sistemas militares, la innovación operativa y la adaptación organizacional (Krepinevich, 2002). Por esta razón, a partir del final de la Guerra Fría, se vienen estudiando y analizando los términos que se relacionan a esta Transformación Militar. La Revolución en los Asuntos Militares ha evolucionado desde la década de los 90 del siglo pasado, su concepto se basa en el argumento del militar soviético Nikolai Ogarkov<sup>2</sup> quién opinaba que “el ejército que innova primero gana una superioridad decisiva sobre su adversario” (Cuoco, 2010, pág. 13).

En los Estados Unidos las premisas teóricas de la escuela de pensamiento RMA habían sido elaboradas por Andrew Marshall, director de la Oficina de Evaluación de Redes (ONA)<sup>3</sup>, el grupo de expertos interno del Pentágono y Andrew Krepinevich, todos se acogieron a la idea de Ogarkov en los EE.UU. confirmando la inminente RMA impulsada por la tecnología, sintiendo además mucho entusiasmo ante los resultados de la Operación Tormenta del Desierto, lo que confirmó la inclusión de la tecnología disruptiva en el campo militar.

<sup>1</sup> Revolutions in Military Affairs

<sup>2</sup> Jefe del Estado Mayor de la URSS entre 1977-1984. La década más reciente de transformación militar sería mejor conocida como la “herencia de la reforma de Ogarkov”, ya que representa la implementación exitosa de una visión que tenía para las fuerzas armadas soviéticas a principios de la década de 1980, que solo se realizó parcialmente durante su mandato. Ogarkov era un tecnólogo de corazón, que abogaba por una revolución en los asuntos militares en 1982, para remodelar las fuerzas armadas soviéticas con una nueva generación de tecnología. (Kofman, 2019)

<sup>3</sup> La Oficina de Evaluación en Red (Office of Net Assessment), creada en 1973, asignada a la Oficina del Secretario de Defensa. Se enfoca en el estudio y análisis de la teoría soviética sobre las transformaciones militares durante la década de los 70. Las aportaciones de sus colaboradores han sido la guía para la transformación militar estadounidense.

Con este antecedente Marshall define las RMA como “cambios fundamentales y de gran alcance en la forma en que los ejércitos avanzados planean llevar a cabo, o realmente enjuiciar, las operaciones militares” (Roxborough, 2002, pág. 12). Más adelante, agregó que el término revolución no pretende insistir en que el cambio sea rápido [...] pero sólo que el cambio será profundo, que los nuevos métodos de guerra serán mucho más poderosos que los antiguos. Las innovaciones en tecnología hacen posible una revolución militar, pero la revolución en sí tiene lugar solo cuando se desarrollan nuevos conceptos de operaciones y, en muchos casos, se crean nuevas organizaciones militares (Citado en Cuoco, 2010).

La definición de Krepinevich fue probablemente la más influyente, aunque de forma curiosa no usó el acrónimo RMA, observando en cambio que una revolución militar (MR) es lo que ocurre cuando la aplicación de nuevas tecnologías en un número significativo de sistemas militares se combina con conceptos operativos innovadores y adaptación organizacional de una manera que altera fundamentalmente el carácter y la conducta del conflicto. Lo hace produciendo un aumento dramático, a menudo de un orden de magnitud o mayor, en el potencial de combate y la efectividad militar de las fuerzas armadas (Citado en Cuoco, 2010).

Además, Krepinevich agrega que “si bien los avances en tecnología generalmente respaldan una revolución militar, por sí solos no constituyen la revolución” (Krepinevich, 1994, pág. 30). También sostiene que cuatro factores juegan un papel necesario en estas revoluciones: cambio tecnológico, desarrollo de sistemas, innovación operativa y adaptación organizacional. Krepinevich y Marshall consideran que un cambio tecnológico es fundamental en la RMA, pero no es suficiente, estos deben acompañar cambios ideológicos y prácticas castrenses, sustituyendo viejas costumbres por nuevas técnicas, métodos y estilos de mando y control de las operaciones, transformar las estructuras, procedimientos y tácticas militares. (Colom, 2014). Ajustándose a lo expuesto en el acápite anterior, Galdi (1995) ofrece otra definición que debe ser citada en su totalidad:

...una revolución en los asuntos militares tiene lugar cuando uno de los participantes en un conflicto incorpora nueva tecnología, organización y doctrina en la medida en que la victoria se logra en el momento inmediato, pero más y lo que es más importante, cualquier otro actor que desee tratar con ese participante o esa actividad debe coincidir o contrarrestar la nueva combinación de tecnología, organización y doctrina para poder prevalecer. Los logros del vencedor se convierten en la base necesaria para cualquier actividad militar futura en esa zona de conflicto (pág. 4).

En el concepto se acoge a la necesidad de incorporar la nueva tecnología como base fundamental para una

RMA, así como cambios en la organización y doctrina, permitiendo esto, enfrentamientos más cortos y un triunfo inminente para el grupo que se mantenga en una constante RMA.

## 2. Transformación militar

A partir del 11 de septiembre de 2001 el debate y la búsqueda de soluciones para adecuar de manera concreta la RMA, el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld se ve obligado a realizar una declaración de guerra global contra el terrorismo direccionando al ejército de los EE.UU. a una transformación total, pues “demostró la urgente necesidad de adaptar la estructura defensiva americana al escenario estratégico que acababa de imponerse” (Colom, 2008, pág. 18), recibiendo un gran impulso elevando este proceso al debate mundial, político y académico.

Así se explica que el proceso de transformación no es una simple modernización, esta va más allá de la adquisición de equipos y materiales tecnológicos para aumentar la efectividad militar, se extiende a la doctrina, organización, entrenamiento, material, liderazgo y educación, personal, instalaciones y política; la transformación militar es una innovación en la cultura organizacional.

En EE.UU. los términos *adaptación*, *modernización* y *transformación*, son manejados en un mismo proceso que se definen en corto, mediano y largo plazo. García (2016) manifiesta que para Latinoamérica se diferencian estos conceptos en: “Adaptación consiste en adecuar las estructuras existentes para continuar cumpliendo las tareas previstas. Modernización es optimizar capacidades para cumplir en mejor forma las misiones dispuestas y Transformación se refiere al desarrollo de nuevas capacidades, para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate” (pág. 7).

Por lo expuesto, el término “Transformación Militar” tiene una connotación más amplia. Uno de los primeros conceptos citados es el acuñado por la Quadrenial Defense Review (QDR) en 2001, define como “la adecuación operativa y orgánica del poder militar a las capacidades y tecnologías disponibles para preservar o mejorar “la preminencia militar de EE.UU. en vista de los cambios potenciales e inesperados en el contexto estratégico”. El concepto se orienta al ejército del país americano, sin embargo, este se acopla a cualquier fuerza militar que busque un cambio organizacional.

Siguiendo con las investigaciones de la QDR, el Departamento de Defensa de Estados Unidos de América (DoD), en 2003 define la Transformación Militar como: “un proceso que da forma a la naturaleza cambiante de la competencia y cooperación militar a través de nuevas combinaciones de conceptos, capacidades, personas y organizaciones” (Department of Defense United States of America, 2003, pág. 3). El proceso de transformación aplicado de una manera metódica y científica, con empleo de la reingeniería

como herramienta administrativa y la modernización militar asegurará una ventaja militar para proteger a la nación de las nuevas amenazas asimétrica emergentes, incluyendo las amenazas híbridas.

La RMA tiene un papel central en la transformación del ejército porque mantienen la hegemonía militar en las primeras décadas del siglo XXI, donde se plantearán estrategias de seguridad y defensa para lograr la revolución y preparar a las fuerzas armadas para enfrentarse a los riesgos y amenazas del futuro. Esta razón explica por qué se considera a la RMA como una nueva forma de hacer la guerra, aprovechando la tecnología disruptiva que dejan obsoletas las vigentes doctrinas y modos de empleo de las capacidades militares, resultando como efecto nuevas capacidades y nuevos conceptos de operaciones, permitiendo obtener ventajas competitivas en las funciones de disuasión y respuesta (Fojón, 2019).

Para los ejércitos constituye un gran desafío realizar los procesos de Transformación Militar enfocados en la RMA con el propósito de hacer frente a estos requerimientos. Esto implica un análisis conciso de su situación actual para que emerja una Fuerza fortalecida, técnica e inherente a su nueva doctrina.

El objetivo de esta transformación militar es trazar una hoja de ruta del proceso y desarrollo evolutivo del ejército hacia un cambio decisivo, terminante, adaptable a los diferentes escenarios propios de las nuevas amenazas, así como flexible para cumplir todo tipo de misiones.

Esta flexibilidad, conforme con los cambios estructurales de la organización, la gestión del personal, el liderazgo y la doctrina, debe generar las nuevas capacidades operativas del ejército, constituyendo la base del poder de la fuerza, desarrollándose en una constante actualización tecnificada, acorde con cada una de las unidades y configurándose según la especialidad, capacidades y estructura requerida para el cumplimiento de la misión asignada, sin escatimar esfuerzos por mantener un constante entrenamiento, equipamiento y sostenimiento que comprenden el proceso de generación de fuerza (Rojas, 2017).

Lo revolucionario no es la velocidad con la que se produce el cambio, sino la magnitud del cambio en sí. En algún momento, los efectos acumulativos de la tecnología, los avances y la innovación militar invalidarán los marcos conceptuales anteriores al provocar un cambio fundamental en la naturaleza de la guerra y, por lo tanto, en las definiciones y medición de la eficacia militar. Por tal razón, la transformación debe ser constante y no momentánea, no se puede llegar a una meta tecnológica porque esta siempre es cambiante y progresiva.

Es importante aclarar que lo revolucionario no es la velocidad con la que ocurre todo el cambio de un régimen militar a otro, sino más bien el reconocimiento, durante un período relativamente breve, de que el carácter del conflicto ha cambiado drásticamente, requiriendo

igualmente dramáticos, si no radicales, cambios en la doctrina y las organizaciones militares.

### 3. Tecnología disruptiva

Ampliando los conceptos específicos al tema se analiza el de tecnología disruptiva. El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (CESEDN, 2015) explica que “el origen anglosajón del concepto de *disrupción* puede identificarse de manera global con un cambio brusco con lo prestablecido, de forma que con algo nuevo se obtiene una enorme ventaja respecto a algo” (pág. 23). En cuanto a la tecnología se caracteriza por el potencial disruptivo cuando tiene la capacidad de abandonar otra sea total o parcialmente considerada antigua y de escasa tecnología, obligando a cambiar la forma de trabajar y de operar tanto en el campo militar como en el industrial.

El ámbito militar se pueden apreciar claramente las ventajas de la aplicación de la tecnología disruptiva demostrando superioridad en el enfrentamiento, cambios operativos que implican nuevas estrategias y doctrinas con un enfoque disruptivo, proporcionando efectividad y superioridad militar.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) asocia el potencial disruptivo como una ventaja al momento de identificar las nuevas prioridades de Ciencia y Tecnología de la OTAN para el desarrollo de los procesos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), por lo que trabajan asiduamente los Ministerios de Defensa Europeos en programas como: “inteligencia artificial, nuevos conceptos de cooperación hombre-máquina, tecnologías de almacenamiento energético, criminología (bioterrorismo y microbiología forense), redes de sensores” (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2015), ciberseguridad, ciberespacio y ciber salud entre otros.

Otra área con potencia disruptiva es la de los drones de uso exclusivo militar, creando máquinas cada vez más pequeñas como los microdrones y nanodrones permitiendo su camuflaje para operaciones de vigilancia y especialmente de Defensa.

Se ha comprobado que las tecnologías disruptivas poseen un poder transformacional, marcando grandes diferencias entre uno y otro grupo interviniente, definen el triunfo o fracaso de la misión y son tan efectivas para hacer frente a las nuevas amenazas que afectan a todas las naciones, surgiendo la necesidad de reformar el sector de la Defensa de cada país cuyo objetivo es mantener sus capacidades operativas a la vanguardia de la tecnología para poder afrontarlas.

Los cambios que se vienen generando en el contexto de la globalización resaltándose el tecnológico ya que están influyendo en todos los aspectos, científicos, culturales y militares. Esto explica que la tecnología es indispensable para todo ejército que pretenda desarrollar sus capacidades operativas de manera exitosa, cumplir sus misiones y sobre todo mantenerse competitivo frente a sus similares ya sean regionales o internacionales.

Sin embargo, el fin no es solo la competitividad, es apremiante tener la capacidad de poder y saber enfrentar todo tipo de amenazas, las cuales se tornan totalmente impredecibles por su accionar, innovación delictiva y su demostración de desterritorialización que le insensibiliza para perder toda lógica humana al momento de delinquir.

Las Fuerzas Armadas deben revisar sus doctrinas para ajustarse a los cambios de actualización, modernización y transformación, pero sobre todo de renovación de paradigmas que enfoquen a la doctrina militar como única, es decir alcanzar una homologación para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de gestión militar.

Se demostró que las tecnologías disruptivas para el campo militar son utilizables justamente para estar un paso delante del adversario. Las innovaciones disruptivas llegan con cambios drásticos pero efectivos, a pesar de esto siempre es conveniente realizar una prospectiva que analice la tecnología de mayor conveniencia para el efecto requerido.

#### 4. Las nuevas amenazas

En el continente americano las nuevas amenazas han sido planteadas de manera global, sin definir su condición concreta, las que serían consideradas con el aparato militar y/o la policía, y en algunos casos la necesidad de intervención de los dos organismos e inclusive de otros afines a la Defensa y Seguridad pública (García, 2016). En el caso de las FF.AA. por su propia naturaleza y doctrina es la defensa de la soberanía nacional, para lo que se les ha dotado de capacidades específicas para resolver los diferentes tipos de amenazas de manera eficiente y eficaz.

Hablar de nuevas amenazas es relacionarlas con amenazas tradicionales que se suscitaban exclusivamente en tiempos de posguerra y hoy se presentan en tiempos de paz, por ejemplo, la migración masiva, degradación del medio ambiente, crisis económica, entre otras. Solo la trilogía narcotráfico-subversión-terrorismo, se le podría considerar una nueva amenaza creciente y global. Por lo tanto, el sector de la Defensa debe cumplir con la misión de enfrentar las amenazas tradicionales como un eventual ataque militar, enfrentarlas y cumplir con los compromisos estratégicos del país y el desarrollo nacional (García, 2016).

Es demostrado que afectan a la seguridad de la población civil y a la integridad de toda institución dentro de un Estado, se presentan hostiles y deliberadas. La transnacionalización y su entrelazado les convierten en organismos internacionales difíciles de detener porque rebasa la capacidad de los Estados, sin poder neutralizarles, debilitando la estabilidad y seguridad nacional.

Las amenazas que se presentan en Latinoamérica están relacionadas a realidades socioeconómicas, de las vulnerabilidades vinculadas con el medio ambiente, localización geográfica, “desigualdades económicas que generan infinidad de problemas fronterizos con la fragilidad institucional de algunos gobiernos y la escasa

presencia de instituciones públicas en poblaciones frágiles” (Rodríguez, 2018, pág. 15). Estas amenazas tienen la característica de ser asimétricas e híbridas, dándoles el nombre individual de amenazas asimétricas y amenazas híbridas.

Metz (2002) manifiesta que “en asuntos militares y de seguridad nacional, asimetría significa actuar, organizar y pensar en forma diferente al adversario para maximizar los esfuerzos relativos, tomar ventajas de sus debilidades y adquirir mayor libertad de acción” (Citado en Haro, 2019, pág. 107), se caracteriza por estar compuesta por varios elementos de combate, convencionales y no convencionales, empleados de manera coordinada, por lo tanto también es híbrida<sup>4</sup>. Las amenazas híbridas no tienen un orden ni frente de batalla, tampoco es predecible en su tiempo de culminación, incorporan diferentes tácticas, los actos terroristas son su modo de violencia indiscriminada y de coacción incluyendo el desorden criminal.

Este tipo de amenaza está presente en todas las regiones, desplegando oportunamente y a la conveniencia del actor diferentes espacios de batalla. Se destaca la utilización del ciberespacio para aprovechar la comunicación de masas sociales para poder manipular la transmisión de información.

Son híbridas por mantener una confrontación ambigua combinando acciones militares y estrategias desestabilizadoras, con la integración de todo instrumento disponible (diplomático, militar, económico, social y de información), con el fin de explotar las debilidades y vulnerabilidades de las sociedades, consiguiendo influir en el direccionamiento político y la opinión pública, llegando a dominar la voluntad de la población y hasta lograr el abandono del conflicto y el desistimiento por parte del adversario (Gutiérrez, 2019).

Los objetivos de estas amenazas son: erosionar la confianza de la población y de todo tipo de institución sea pública privada, generar desconfianza del Estado, desintegrar la cohesión social de los Estados y de los modelos sociales, comunidades políticas y organizaciones internacionales (UE, OTAN, ONU), desacreditar el sistema de gestión del Estado, vulnerando sus capacidades; y, convencer de la decadencia de un sistema político con el fin de manipular a la población.

Estas amenazas asimétricas e híbridas son difíciles de ser intervenidas dado su comportamiento antrópico, es decir provocado por el hombre, el empleo de tácticas encaminadas específicamente a provocar daño y sufrimiento en la población, transgrediendo los Derechos Humanos y toda lógica conocida, ensañando sus propósitos sobre grupos débiles, por lo que la capacidad de resiliencia se reduce en todo los órdenes (Ramírez, 2018).

<sup>4</sup> La OTAN emplea por primera vez el término amenaza híbrida “en la Cumbre de Cardiff que se llevó a cabo en Gales, el 4 y 5 de septiembre de 2004 que menciona expresamente “hybrid warfare threats” (Haro, 2019, pág. 108)

La disminución de enfrentamientos armados entre Estados se va acelerando, mientras aparecen nuevas amenazas asimétricas e híbridas relacionadas con el terrorismo internacional, el crimen organizado, redes criminales internacionales, la proliferación de armamento de destrucción masiva, son la causa de riesgos como los movimientos migratorios incontrolados, las crisis humanitarias, acompañados de los desastres naturales donde los Estados fallidos o en proceso de descomposición no pueden hacer frente a estas amenazas, por lo que muchos de estos han regulado el marco legal aprobando la intervención de las FF.AA.

A nivel mundial el narcotráfico y sus bifurcaciones, igual de peligrosas y dañinas, son las que han logrado consolidarse como nuevas amenazas asimétricas e híbridas, contienen todas las características enunciadas, con el agravante que se politizan cada vez más en Latinoamérica, suscitando actividades económicas ilegales, ampliando la creciente organización delincinencial y permitiendo la inserción de la corrupción en las instituciones estatales (Emmerich, 2016).

Un ejemplo claro de amenaza asimétrica con características híbridas puede ser el conflicto que mantiene el Estado mexicano con los carteles de la droga, donde el Estado debe promulgar leyes para regular el empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Su característica híbrida se refleja en la actuación de los narcotraficantes en poblaciones y grupos sociales vulnerables, pero principalmente la corrupción dirigida por las organizaciones delincuenciales han generado una guerra de tercera generación, donde, según algunos expertos, “México está perdiendo la guerra” (García, 2016).

Un segundo ejemplo está presente en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), formado por Guatemala, El Salvador y Honduras. La actuación de las maras, carteles de la droga y grupos terroristas son parte del crimen organizado.

Y el tercer ejemplo se encuentra en la frontera colombo-ecuatoriana, donde “actúan doce grupos violentos vinculados con la droga y se disputan el control del territorio y el liderazgo en la frontera” (Haro, 2019, pág. 110).

Lo expuesto se relaciona con el *continuum*<sup>5</sup> de las amenazas híbridas en relación con la carrera armamentista y “el conflicto entre Estados y actores no estatales” (Pareja, 2020). Estas amenazas demuestran su potencial disruptivo, exigiendo a la vez una tecnología disruptiva para su enfrentamiento. La intensidad de sus actividades va en aumento al igual que su agresividad demandando militares preparados.

<sup>5</sup> El continuo, o continuum, es un concepto utilizado en casi todas (si no en todas) las ramas del saber, que explica cómo varía un determinado ser vivo, objeto o proceso científico, social o psicológico a través de una transición progresiva en un espacio de tiempo determinado (Centro de psicología, 2010).

<sup>6</sup> The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C., 2002, “Los terroristas atacaron un símbolo de la prosperidad estadounidense. No tocaron su fuente. Estados Unidos tiene éxito gracias al arduo trabajo, la creatividad y la iniciativa de nuestro pueblo”. Presidente Bush Washington, DC (Sesión conjunta del Congreso) 20 de septiembre de 2001

## II. Estudio de casos

### 1. Estados Unidos de Norteamérica

Algunos ejércitos han iniciado el proceso de transformación ya en décadas pasadas. Estados Unidos inicia la transformación de su ejército a partir del 11 de septiembre con Donald Rumsfeld, para lo cual crea la Oficina de Transformación de Fuerzas. Este proceso obedece a una estrategia de seguridad nacional establecida en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (NSS). Capítulo IX de la NSS<sup>6</sup> “Transformar Instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para cumplir desafíos y oportunidades del Siglo XXI” (Citado en Sánchez, 2008), este propósito enfatiza la importancia de adelantar la transformación militar para despuntar la capacidad de lucha contra el terrorismo.

Para el país americano luego del ataque a las Torres Gemelas demostrar su hegemonía era fundamental, por lo que se propuso a defender la seguridad nacional y proyectar su poder militar. De este modo se plantea la estrategia cuyo núcleo es la transformación militar que permita fortalecer la fuerza militar con rapidez, acciones letales, superioridad y evitar sobre manera poner en riesgo la defensa de la nación. Con este criterio, el Secretario de Defensa Rumsfeld opina que para el Departamento de Defensa no llegará el momento que se transforme, porque se está construyendo una cultura de transformación continua, con el fin de siempre encontrarse en posiciones superiores al adversario.

Su transformación se centra en el cumplimiento de tres misiones: ganar la guerra contra el terrorismo, prepararse para las guerras futuras y actualizar y modernizar los equipos, esto cubre su estrategia a corto, mediano y largo plazo, logrando disuadir y defenderse contra las amenazas emergentes del siglo XXI.

La transformación del ejército del país americano tiene cuatro imperativos: estrategia, tecnología, amenazas y mitigación de riesgos, todos conjugados y fusionados para alcanzar sus objetivos propuestos, con fuerzas ágiles y centradas capaces de tomar acciones aprovechando su primacía de superioridad militar.

Se identifican con cuatro pilares para su transformación: fortalecer las operaciones conjuntas, explotar ventajas de la inteligencia estadounidense, desarrollo y experimentación de conceptos y desarrollo transformacional de capacidades.

El imperativo estratégico de la transformación es esencial para disuadir los conflictos, a los adversarios y asegura el compromiso fijado por los EE.UU. con mantener la seguridad mundial. A largo plazo la seguridad de la nación presenta una perspectiva de paz y estabilidad y estos factores son fundamentales para el éxito de la transformación militar.

Esta transformación del ejército americano es un elemento clave de la estrategia de defensa por cinco razones:

1. La dificultad con el statu quo: Estados Unidos representa a la mayor fuerza militar del mundo,

- para lo que invierte una gran cantidad de dinero, sin embargo, el acceso a los avances tecnológicos disminuyendo las ventajas militares estadounidenses.
2. Amenazas asimétricas crecientes: La presencia de adversarios potenciales al país Norte Americano han tratado de compensar la superioridad militar convencional de EE.UU. desarrollando enfoques asimétricos y capacidades en toda la gama de operaciones militares utilizando armas indiscriminadas de gama baja, armas de destrucción masiva y el despliegue de equipos con la esperanza de disuadir o frustra el desenvolvimiento de las capacidades de combate estadounidense.
  3. Desafío creciente de fuerza sobre fuerza: Potencialmente los adversarios están desarrollando la capacidad de confrontar directamente las ventajas estadounidenses, investigando operaciones innovadoras y conceptos tácticos para emplear mejor tecnologías asimétricas avanzadas.
  4. Oportunidades históricas: El Ejército debe alinearse con la actual revolución de la información, no solo mediante la explotación de la tecnología de la información, sino desarrollando relaciones organizativas habilitadas por la información y conceptos operativos.
  5. Barreras altas: Si Estados Unidos no transforma su ejército, la superioridad militar, la relativa paz, prosperidad y estabilidad se erosionaría y el ascenso de un competidor importante.

Estas cinco razones explican claramente la importancia de la transformación militar para permitir la ejecución de estrategias de defensa con alta confianza y menor riesgo en áreas críticas (Department of Defense United States of America, 2003).

En cuanto a la tecnología disruptiva que utiliza el ejército de los Estados Unidos de Norte América es imaginable su capacidad militar. “Las nuevas tecnologías como la computación cuántica, el análisis de datos, la inteligencia artificial, la robótica, la energía dirigida, la hipersónica o la biotecnología se aplican a los nuevos sistemas de armas y a las nuevas operaciones que se diseñan para las guerras del futuro” (Fojón, 2020), convierten el campo de batalla más letal y disruptivo.

La transformación está generando nuevas fuentes de poder, porque el ritmo global del cambio acelera nuevas fuentes de energía que impulsarán la capacidad para mantener la ventaja en un panorama competitivo donde el ganador de ayer es el objetivo de mañana.

## 2. Colombia

Este país viene desarrollando el proceso de Transformación Militar desde 2011 hasta llegar a su estado final como Fuerza Multidimensión<sup>7</sup> luego de la implementación de la Doctrina Damasco<sup>8</sup>. Para 2016 creó el Comando de Transformación Ejército del Futuro, COTEF, con el fin de centrar en una sola unidad todo el proceso. El ejército colombiano ha enfrentado a grandes grupos guerrilleros como las FARC, narcotráfico,

terrorismo y todas sus derivaciones, incluyendo riesgos y nuevas amenazas que han venido en aumento en el plano nacional e institucional como en el internacional, esto ha motivado para una revisión de la doctrina militar del ejército.

En los estudios previos al proceso se identificaron las variables factuales que impulsaron la revisión doctrinal:

- El Plan de Transformación del Ejército. (Inició en 2011).
- Los cambios en las amenazas a la seguridad nacional. (Revisión de tipos de amenazas asimétricas, híbridas).
- La incorporación de nuevas tecnologías. (Tecnología disruptiva).
- Las áreas operacionales dinámicas.
- Las lecciones observadas y aprendidas.
- Necesidad de un lenguaje profesional común con otros ejércitos del mundo. (Interoperabilidad).
- Estandarizar y actualizar conceptos propios de la ciencia militar.
- Garantizar el conocimiento y la aplicación efectiva del marco jurídico en la conducción de las operaciones (Rojas, 2016, citado en Gonzáles y Betancourt, 2018).

Gonzáles y Betancourt (2018) explican los factores a los que obedece la transformación del ENC destacando “la influencia histórica de EE.UU., la compleja realidad de la amenaza que se manifiesta en plano interméstico<sup>9</sup>; y, la ola de RMA que ha surgido en los países del hemisferio, convirtiéndose al final en cooperación militar a nivel internacional” (González & Betancourt, 2018, pág. 76).

Un punto fundamental para la transformación es el cambio de doctrina y el ENC busca actualizarle a través de toda su experiencia e influencia de cincuenta años del conflicto armado, lo que implica una doctrina sólida, que guíe su desarrollo operacional e intelectual.

La evolución de la doctrina militar colombiana da inicios desde las guerras independentistas, al transformarse de un ejército realista a un ejército nacionalista, adoptando tácticas y técnicas de las guerras napoleónicas reconocidas en la doctrina francesa predominante en el siglo XIX.

Para el siglo XX aplica una fuerza totalmente contrainsurgente en su larga guerra frente a grupos guerrilleros. El ejército colombiano a inicios del siglo

<sup>7</sup> Fuerza Multidimensión termino que surgió en el 2013 para referirse al Ejército del futuro. (Rojas, 2017)

<sup>8</sup> El término interméstico es de origen militar e identifica una amenaza o riesgo de origen doméstico que tiene afectaciones internacionales. Los asuntos “intermésticos” como el comercio, la migración y el narcotráfico tienen un gran peso en las relaciones contemporáneas entre Estados Unidos y América Latina. (Long, 2015). Su nombre está inspirado en la conversión en la ciudad de Damasco, de Saulo de Tarso, ciudadano romano perseguidor de cristianos, en el apóstol Pablo, un doctrinante y defensor de la fe, quien escribió en buena medida el Nuevo Testamento, treinta años después de la muerte de Cristo, creyendo que se había encontrado con Jesús resucitado. (Rojas, 2017, pág. 115)

<sup>9</sup> El término interméstico es de origen militar e identifica una amenaza o riesgo de origen doméstico que tiene afectaciones internacionales. Los asuntos “intermésticos” como el comercio, la migración y el narcotráfico tienen un gran peso en las relaciones contemporáneas entre Estados Unidos y América Latina. (Long, 2015)

XXI y con el apoyo norteamericano empieza a adoptar avances doctrinales de fuerzas especiales, aviación e inteligencia para hacer frente a estructuras delictivas como las FARC, ELN y las Bandas Criminales llamadas BACRIM (Rojas, 2017).

Siguiendo hacia la Transformación Militar pasa por tres planes institucionales:

- CRE-I 2011 (Comité de Revisión Estratégica e Innovación).
- CETI 2012 (Comité Estratégico de Transformación e Innovación).
- CEDEF 2013 (Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro).
- Minerva 2015 (Mejoramiento del Subistemas de Educación y Doctrina del Ejército).
- Doctrina Damasco.

La doctrina Damasco es el inicio de la transformación de la doctrina del ENC que pretende disciplinar y profesionalizar las tropas para la consolidación de la paz en Colombia.

Al reconocer el proceso de globalización incluye el avance tecnológico digital y la necesidad de utilizarlos para hacer frente a los varios tipos de amenazas. Analiza los conflictos procedentes de entes desterritorizados que son los protagonistas de las amenazas asimétricas e híbridas como las redes de terrorismo, hackers informáticos, redes de tráfico de armas, cárteles de narcotráfico, entre otros, busca dotar al ENC de un mejor posicionamiento en el escenario actual para el cumplimiento de sus objetivos misionales: la defensa de la soberanía, independencia, integridad territorial, la población civil y los recursos privados y estatales, y el orden constitucional, además promover la generación de un ambiente de paz, seguridad y desarrollo (Ejército Nacional de Colombia, citado en Ministerio de Defensa, 2018, pág. 162).

La doctrina terrestre es uno de los conceptos fundamentales de la Doctrina Damasco

Se inicia determinando la organización y proporciona dicho poder el cual es el Ejército Nacional tomando como referente la Constitución así: “El Ejército Nacional de Colombia proporciona a la nación el poder terrestre para prevenir, configurar y vencer en este dominio. La Constitución, las leyes, las directrices del Ministerio de Defensa y la naturaleza del poder terrestre forjan la misión del Ejército” (Ministerio de Defensa, 2018, pág. 171).

De esta necesidad nace esta doctrina construida en base a tres tareas previamente estudiadas: “revisar, jerarquizar y actualizar la doctrina de la Fuerza terrestre de la Nación” (Rojas, 2017, pág. 115).

Representa un cambio de paradigma en la manera en cómo el ejército se moderniza y adapta a los nuevos retos que supone la paz desarrollando al máximo sus capacidades para dar respuesta a los requerimientos estratégicos de todos y en torno a nivel nacional.

Contempla cuatro niveles para la conducción de las operaciones terrestres con 17 manuales fundamentales

que contienen los conceptos y principios de la guerra terrestre del siglo XXI.

Es una doctrina pública y para todo el ejército (Ejército Nacional de Colombia, 2016).

Partiendo de este concepto surge el papel del Ejército Multimisión para hacer frente a todo tipo de amenazas y riesgos con base en la interoperabilidad con otras fuerzas similares. Esto es otra motivación de la Doctrina Damasco para la Transformación Militar del ENC, “con la tendencia a la homologación de los factores doctrinales, tácticos y organizativos para combatir las amenazas del ámbito internacional” (González & Betancourt, 2018, pág. 81).

Expuestas las dos Transformaciones Militares de dos países extremos se interpreta su resultado final. El ejército de EE.UU. por su Transformación Militar se mantiene como potencia militar indiscutible tanto numérica como tecnológica y ocupa el primer puesto en el ranking de Global Firepower, entidad encargada de la clasificación y posicionamiento de la fuerza militar de cada país, históricamente ha sido el apoyo directo al ejército colombiano. El ENC está logrando su Transformación Militar al punto de convertirse en una potencia militar, ocupando el segundo puesto de 18 países latinoamericanos y el 37 de 138 a nivel mundial, es importante recalcar que el ENC en 2015 se ubicaba en el puesto 52 (Global Firepower, 2020). El ejército colombiano además de su progreso se ha convertido en una fuerza de apoyo a nivel internacional.

### 3. India

La India considerada un subcontinente por abarcar tantas culturas milenarias, desde su independencia de Inglaterra ha conseguido en los últimos 50 años un avance militar tecnológico imparable, al punto de posicionarse en el cuarto puesto como potencia mundial militar (Global Firepower, 2020).

Este país ha acogido la Transformación Militar en todos sus conceptos y los enunciados en este trabajo son parte del proceso. La India es un país tan diferente a los países americanos por sus disímiles puntos de vista y su marcada filosofía. Para el ejército de la India el desarrollo del dominio cognitivo es una estrategia militar que proporciona una Transformación Militar efectiva.

Esto explica que para este proceso se debe tener pleno conocimiento, manejo de nuevos conceptos y el pensamiento estratégico en nivel elevado, estos son elementos que le diferencia de los países occidentales.

El factor cognitivo para el desarrollo de las capacidades militares requiere de un conocimiento pleno de la creación de los conceptos militares revolucionarios y tecnológicos permitiendo el diseño de estas operaciones en multiniveles.

La semejanza básicas son la investigación e innovación, el uso de la tecnología y la estrategia militar disruptiva ya mencionadas en la Transformación Militar de EE.UU. Estas se podrán observar en los

países latinoamericanos que ya han implementado estos cambios.

Para el país asiático la Transformación Militar es el acto de crear y aprovechar una revolución en los asuntos militares, para lo que se requiere desarrollar nuevas tecnologías, conceptos operativos y estructuras organizativas para llevar a cabo la guerra con nuevas formas. Esto se lograría trazando una hoja de ruta para una transformación específica de la India en asuntos militares. En primera instancia implicaría lo siguiente:

- Aceptar los cambios irrevocables de la naturaleza de los escenarios presentados en el siglo XXI.
- Realización de conceptos nuevos que se apliquen a cualquier estrategia militar y todo proceso de desarrollo tecnológico.
- Desarrollar y apoyar iniciativas de investigación para la Transformación Militar.
- Creación de doctrinas y modos de operabilidad organizados en torno a conceptos militares emergentes.
- Explorar y experimentar con nuevas formas de pensamiento estratégico-militar y modos de operabilidad.
- Identificación y gestión estratégica-militar disruptiva, conceptos e innovaciones tecnológicas. (Guha, 2013).

El Departamento de Transformación de la Estrategia Militar en la India asocia el dominio cognitivo y la influencia en la estrategia militar. India, como China, en este caso, está en una posición de ventaja relativa dada su rica tradición cultural y filosófica que, si se considera cuidadosamente, puede proporcionar una amplia fuente desde la cual los conceptos pueden moldearse sorprendentemente para una innovadora estrategia-militar (Guha, 2013).

Una razón primordial para que los ejércitos de otras grandes naciones hayan iniciado su transformación es tratar de eliminar la primacía militar estadounidense, como el gigante ejército chino hace notar en su estrategia militar estableciendo conclusiones similares preparándose para que el futuro previsible del ejército americano no sea inexpugnable. En otras palabras, hay una evaluación colectiva emergente para un enfrentamiento directo con una fuerza militar también equipada como lo haría el gigante militar estadounidense.

El ejército de la India implementó tecnología disruptiva como plataformas de vigilancia tripulada y no tripulada, misiles de corto y medio alcance incluidos los supersónicos misiles de cruceros. La doctrina militar es el eje principal del cambio, ampliar los conceptos de defensa nacional denominados tecnodoctrinales es una revolución estratégica militar actualizándose tecnológica y operacionalmente

Su conclusión principal sobre este proceso dice que la Transformación Militar con características indias debería ser revolucionaria por naturaleza, pero de carácter evolutivo con primacías cognitivas (Guha, 2013).

#### 4. Ecuador

En el caso de ejército ecuatoriano la Dirección de Transformación y Desarrollo Militar ha expuesto la importancia de la implementación de la transformación en la institución, esta se encuentra trabajando en el corto, mediano y largo plazo sobre la adquisición de materiales o el incremento de medios tecnológicos, se espera el uso de tecnología civil que se acople al carácter militar. Sobre el tema el ex Comandante General del Ejército Luis Altamirano dice:

La transformación militar es un proceso de naturaleza permanente. En estos procesos de crecimiento y desarrollo institucional hemos visto un escenario de bastante incertidumbre, con la presencia de amenazas que se conocen como asimétricas y que desde otros enfoques intelectuales también se conocen como amenazas híbridas (Puente, 2020).

El Comandante General ha fijado una fecha para esta transformación hasta el 2033 partiendo desde el 2019, ha planteado períodos para el avance de este proceso y su planificación está basada en capacidades que permitirán estructurar las diferentes amenazas. Se habla de la incorporación de la tecnología en varias áreas: logística, educación, despliegue operacional, y sobre todo la implementación de nuevas doctrinas.

Se insiste sobre la capacitación para conflictos relacionadas con las amenazas para lo que se necesita nuevas estrategias acompañadas de una tecnología acorde a estas situaciones. La Dirección de Transformación y Desarrollo Militar explica que con esta transformación se espera un ejército polivalente, multifuncional, con suficientes capacidades y un equipamiento adecuado.

La educación es fundamental para que el militar pueda cumplir con muchas funciones con un conocimiento profundo de su carrera, valores institucionales y conocimientos técnicos.

Para este proceso se plantearon las líneas de Transformación Militar como los pilares en los que se fundamenta este procedimiento y son: doctrina, organización, entrenamiento, desarrollo tecnológico, educación, gestión humana, cultura institucional, sostenimiento institucional, despliegue e infraestructura y marco legal, en estas se basa el perfil del futuro del ejército. La línea de tiempo trazada para este proyecto se presenta así:

T0 Transición	Combatiente con preceptos de DD. HH y D.I.H.	Construir las bases para la transformación.
T1 Fortalecer	Soldado ético con pensamiento crítico.	Incrementar la operatividad y operabilidad institucional.
T2 Modernizar	Líder e investigador.	Cambios estructurales y tecnológicos mayores.
T3 Innovar	Soldado polivalente y comprometido con la institución.	Ejército Multimisión, eficaz y equipado.

Es meritorio hacer una comparación entre los ejércitos de Colombia y de Ecuador. La situación del país vecino y su larga lucha con la guerrilla y ahora con la presencia del narcotráfico obligó a una transformación mucho antes que los procesos establecidos en el ejército ecuatoriano.

La recurrencia de amenazas asimétricas presentadas en la frontera norte, así como amenazas híbridas ejecutadas en eventos de convulsión social, coaccionando la seguridad nacional, son motivos suficientes para que el ejército ecuatoriano se vea obligado a una Transformación Militar.

Esto determina de manera concisa que toda amenaza asimétrica e híbrida debe ser tratada de manera tecnificada y con nuevas estrategias técnicas, el uso de la tecnología es apremiante para toda nación que pretenda mantener la seguridad nacional y de su población.

### Conclusiones

El uso de la tecnología disruptiva es fundamental para la aplicación total en los procesos de Transformación Militar y dentro de la Revolución en Asuntos Militares es apremiante. Toda Transformación Militar y dentro de la RMA necesita actualizarse, modernizarse y transformarse en todos sus aspectos empezando por su doctrina, organización y estrategia, por lo que el uso de la tecnología disruptiva acompaña a toda revolución y transformación.

Luego de analizar los procesos de Transformación Militar, la tecnología disruptiva es primordial para hacer frente a las amenazas asimétricas e híbridas, se puede confirmar de manera positiva en los ejemplos de los ejércitos de Estados Unidos y Colombia. El caso citado de la India es un ejemplo de diferenciación en su proceso de Transformación Militar, primero por su cambio como país en vías de desarrollo como los avances que este ha demostrado sobre todo en el aspecto militar. La estrategia a nivel cognitivo marca esta variedad, demostrando que no solo la fuerza es la base primordial para el cambio, el conocimiento lleva a la innovación y estos factores desembocan en una única estrategia militar.

El caso del ENC es un ejemplo en Latinoamérica, el cual pasó de ser un ejército deficiente pero tras su transformación demostró cambios sustanciales al punto de convertirse en ser apoyo para otros similares de la región. Su nueva doctrina basada en la estadounidense representa el cambio de visión para la transformación del ENC, explícitamente las operaciones terrestres juegan un papel preponderante para los procedimientos militares que enfrentan sinnúmero de agentes catalogados como disidentes siendo actores principales en las amenazas asimétricas e híbridas.

La Transformación Militar en el ejército ecuatoriano está en sus inicios, es importante recoger las lecciones aprendidas de otros similares, cumplir las metas fijadas e ir acorde con los cambios que se siguen presentando para no estancar procesos propios de la institución.

### Referencias

- Centro de psicología. (2010). *Qué es el Continuum*. <https://www.psicoadapta.es/blog/que-es-el-continuum/>
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. (2015). Tecnologías disruptivas y sus efectos sobre la seguridad. *Documento de Trabajo del CESEDEN*, 1-130.
- Colom, G. (2008). *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Európolis.
- Colom, G. (2014). El desarrollo conceptual de la revolución en los asuntos militares. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(14), 19-34.
- Cuoco, C. (2010). The Revolution in Military Affairs: Theoretical Utility and Historical Evidence. *Research Institute for European and American Studies*, 1-103.
- Department of Defense. (2001). *Military Transformation a Strategic Approach*. <http://www.iwar.org.uk/rma/resources/transformation/military-transformation-a-strategic-approach.pdf>
- Department of Defense United States of America. (2003). *Transformation Planning Guidance*. 1-39.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Doctrina Damasco del Ejército Nacional de Colombia*. Colombia.
- Emmerich, N. (2016). Geopolítica del narcotráfico en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 14-143.
- Fojón, E. (2019). Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos operativos. *Real Instituto El Cano*, 1-7.
- Fojón, E. (2020). Nuevos paradigmas militares en la era de la Competición Estratégica: el caso de las operaciones anfibia y la guerra mosaico. *Real Instituto El Cano*, 1-8.
- Galdi, T. (1995). *Revolution in military affairs?: competing concepts, organizational responses, outstanding*. Congressional Research Service, Library of Congress.
- García, J. (2016). *Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de Latinoamérica*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado: [https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion\\_castellano\\_.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion_castellano_.pdf)
- Gehman, H., & Dubik, J. (2004). Military Transformation and Joint Experimentation: Two Views from Above. *Defense Horizons*(46), 1-8.
- Global Firepower. (2020). *Clasificación de fuerzas militares 2020*. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
- González, M., & Betancourt, M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(22), 70-84.

- Guha, M. (2013). Indian Strategic-Military Transformation. Revolutionary in Nature, Evolutionary in Character. *Rajaratnam School of International Studies*, 1-16.
- Gutiérrez, B. (2019). EL concepto de lo híbrido de las estrategia híbridas a la zona gris. En Varios, *Amenazas híbridas la guerra imprevisible* (págs. 27-44). Zaragoza: Ministerio de Defensa.
- Haro, P. (2019). La guerra de Cuarta Generación y las Amenazas Asimétricas. *Revista Política y Estrategia*(134), 93-113. doi:10.26797
- Kofman, M. (2019). Análisis militar de Rusia. *Wordpress*.
- Krepinevich, A. (1994). Cavalry to computer; the pattern of military revolutions. *National Interest*, 37.
- Krepinevich, A. (2002). The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assesment. *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 1-65.
- Long, T. (2015). *Coloso fragmentado: la agenda "interméstica" y la política exterior latinoamericana*.
- Metz, S. (2002). Asimetría estratégica. *Military Review*.
- Ministerio de Defensa. (2018). *Transformación del Ejército Nacional de Colombia: Génesis y Estructura de la Doctrina Damasco*. Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional Ardila, Carlos; Torrijos, Vicente; Balanguera, Luis; Universidad Colegio Mayor Señora del Rosario; Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia.
- Pareja, V. (13 de enero de 2020). *Amenazas híbridas: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra*. <https://www.unitedexplanations.org/2020/01/13/amenazas-hibridas/>
- Puente, D. (2020). Luis Altamirano: "El Ejército se halla en una profunda transformación". *El Comercio*.
- Ramírez, G. (2018). Las amenazas antrópicas de tipo asimétrico y las híbridas. *Revista de Investigación Académica*, 23-27.
- Rodríguez, G. (2018). *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*. Colectivo de Analisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE): <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridadal.pdf>
- Rojas, P. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119.
- Roxborough, I. (2002). From revolution to transformation: the state of the field- Military Transformatios. *Joint Force Quarterle* 32.

## EL ENTRENAMIENTO COMO COMPONENTE PARA UN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Grab. Fabián Fuel Revelo <sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo se encuadra en el proceso de transformación que viene desarrollando el Ejército Ecuatoriano y describe la investigación realizada para establecer una base para la Línea de Transformación (LDT) “entrenamiento”, tomando en cuenta el modelo de entrenamiento actual comparado con el de otros países; la cultura física, con sus respectivos promedios obtenidos tanto de oficiales como de tropa, y los centros de entrenamiento disponibles en el ejército. Una vez establecida esta línea base en función de la información obtenida en el Comando de Operaciones Terrestre se conceptualiza la LDT “entrenamiento” como: “Mejorar los actuales modelos de entrenamiento, cultura física y entrenamiento físico militar individual y colectivo, a través de modernas metodologías y la implementación de centros de entrenamiento que permitan incrementar el alistamiento operacional de las unidades militares para hacer frente a los escenarios actuales y futuros”. Establecido el diagnóstico, se proponen objetivos y estrategias para las diferentes etapas que conforman el plan de transformación, el cual determina cuatro períodos iniciando en el año 2019 y concluyendo en el 2033; finalmente, se determina un gráfico de convergencia entre el relacionamiento de la LDT “entrenamiento” con otras LDT establecidas en el Plan de Transformación de Ejército. La presente investigación descubre aspectos muy importantes que, plasmados en los objetivos y estrategias, fortalecerá al Plan de Transformación de Ejército, lo cual permitirá diseñar programas y proyectos en beneficio del alistamiento operacional y con ello el cumplimiento de la misión del Ejército. La LDT “entrenamiento” definitivamente es uno de los pilares fundamentales de la transformación. Solamente la voluntad, compromiso y continuidad del proyecto permitirá la transformación del Ejército para estar en mejores condiciones de enfrentar los nuevos desafíos a la seguridad y defensa.

**Palabras clave:** Ejército, Transformación, Entrenamiento.

### Abstract

This work is part of the transformation process that the Ecuadorian Army has been developing and describes the research carried out to establish a baseline for the Transformation Line (LDT) “training”, taking into account the current training model compared to that of other countries; physical culture, with their respective averages obtained from both officers and troops; and, the training centers available in the Army. Once this baseline has been established based on the information obtained in the Land Operations Command, the LDT “training” is conceptualized as: “Improving the current training models, physical culture and individual and collective military physical training, through modern methodologies and the implementation of training centers, which allow increasing the operational readiness of military units to face current and future scenarios”. Once the diagnosis has been established, objectives and strategies are proposed for the different periods of time that appear in the transformation plan, which determines four periods, whose beginning is 2019 and ending in 2033; to finally determine in a convergence graph, between the relationship of the LDT “training” with other LDT established in the Army Transformation Plan. The contribution of this research reveals very important aspects that, reflected in the objectives and strategies, will strengthen the Army Transformation Plan, which will allow the design of programs and projects for the benefit of operational enlistment and with it the fulfillment of the Army’s mission. The LDT “training” is definitely one of the fundamental pillars of transformation. Only the will, commitment and continuity of the project will allow the transformation of the Army and thus be in better conditions to face the new challenges to security and defense.

**Keywords :** Army, Transformation, Training.

---

<sup>1</sup> fuelf18@yahoo.com

## Introducción

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos determina que la misión de la Fuerza Terrestre (F.T.) es la de “desarrollar el poder militar terrestre, preparando, entrenando y equipando al personal militar, mejorando su capacidad operativa de forma permanente y en todo el territorio nacional para alcanzar los objetivos derivados de la planificación estratégica militar, a fin de coadyuvar en forma conjunta a la defensa de la soberanía e integridad territorial, contribuir en el ámbito interno y en el desarrollo de la nación”, con el objeto de encontrarse en condiciones de ser empleada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CC.FF.AA.), ante cualquier escenario.

En este sentido, la F.T cuenta con el Comando de Operaciones Terrestres (C.O.T.), el cual es el responsable de la instrucción y entrenamiento, así como de la gestión de las operaciones que se disponen dentro de su competencia, como sigue:

- La administración de las capacidades militares;
- La instrucción, el entrenamiento y cultura física;
- El apoyo aéreo a las operaciones militares y a otras instituciones del Estado;
- La identificación y neutralización de material explosivo, desminado humanitario, misiones de paz;
- La evaluación y certificación de la instrucción y entrenamiento, y
- El seguimiento de las operaciones militares que el CC.FF. AA. planifica y conduce a través de los Comandos Operacionales.

Bajo este marco normativo y conceptual, la presente investigación contribuye al proyecto del proceso de transformación<sup>1</sup> emprendido por el Ejército del Ecuador a partir del año 2019 (Dirección de Transformación y Desarrollo Militar, 2020, pág. 10), el cual considera diez (10) líneas de transformación, siendo una de ellas, el entrenamiento.

La investigación presenta un diagnóstico de la instrucción y entrenamiento respecto a efectivos entrenados, pistas de entrenamiento, los promedios del acondicionamiento físico por tablas y grados de todo el personal militar y la infraestructura y centros de instrucción disponibles; y, en función de los resultados presentados, se establecieron estrategias y objetivos con sus respectivos indicadores, todos ellos distribuidos en períodos de tiempo en los cuales se considera un Tiempo 0 (T0) de transición con una duración de dos años: T1 de fortalecimiento, T2 de modernización y T3 de innovación; estos últimos con una duración de cuatro años en un horizonte temporal proyectado al año 2033 y que atiende a la visión del futuro institucional.

<sup>1</sup> “La transformación es un proceso continuo que, a través de una actitud innovadora, se anticipa a las amenazas futuras, desarrollando nuevas competencias y capacidades para aumentar la eficiencia del Ejército, cumplir nuevas misiones y contribuir a la protección del Estado; implica un cambio profundo y disruptivo en los conceptos de cómo realizar las operaciones, en la organización, en la dimensión humana y en el material y equipo militar, que son influenciados directamente por la tecnología o el escenario” (DTDM, 2020).

<sup>2</sup> Cultura Física corresponde al acondicionamiento físico, deportes y recreación.

Las estrategias y objetivos planteados en función del tiempo establecido, permitirán contribuir al desarrollo de una fuerza con las capacidades necesarias que pueda adaptarse a los nuevos desafíos que garanticen el cumplimiento de las misiones del ejército.

## I. Conceptualización de LDT “Entrenamiento”

Como parte de la investigación y argumentación para poder establecer la conceptualización de la LDT se comparó la información con los modelos de entrenamiento y misiones que cumplen los ejércitos de los siguientes países: Estados Unidos (Rodríguez, 2020), España (Guaytarilla, 2020), Brasil (Martínez, 2020), Chile (Calero, 2020) y Colombia (Ponce, 2020); de donde se propone el siguiente concepto:

Mejorar el actual modelo de instrucción, entrenamiento<sup>2</sup>, cultura física y entrenamiento físico militar individual y colectivo a través de modernas metodologías, y la implementación de centros de entrenamiento que permitan incrementar el alistamiento operacional de las unidades militares para hacer frente a los escenarios actuales y futuros.

## II. Descripción de la línea base LDT “Entrenamiento”

### 1. Línea base del modelo de entrenamiento

Para realizar el análisis de la línea base del modelo de entrenamiento que gestiona y es de responsabilidad del COT, se consideró al personal profesional entrenado y las pistas de entrenamiento que disponen las unidades del ejército y el estado y condiciones en que se encuentran; lo cual se detalla a continuación:

**a. Efectivos entrenados:** se tomó los datos del personal militar profesional entrenado desde el año 2016 al 2019, considerando la relación entre el efectivo total del ejército con el personal profesional entrenado.

**Tabla 1**  
*Efectivos entrenados*

AÑO	2016	2017	2018	2019
EFFECTIVO	24933	25022	25184	24593
PERS. PROF. ENTRENADO	14992	15384	16194	16394
%	60,1%	61,4 %	64,3 %	66,6 %
<b>MEDIA (LÍNEA BASE)</b>	<b>63 %</b>			

Datos del informe de Gestión del C.G.E 2018, 2019 y D.G.T.H.E

Con base en la información y de acuerdo al análisis se determina que la línea base de los efectivos entrenados es del 63 %.

**b. Pistas de entrenamiento:** Se tomó en consideración las pistas fundamentales existentes:

El estudio considera a los Fuertes Militares y las 53 unidades tipo Batallón/Grupo; dicha información se detalla en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Pistas militares existentes y estado de las mismas*

PISTAS	BUEN ESTADO	REGULAR ESTADO	MAL ESTADO	TOTAL
INDV. COMBATE	3	10	9	22
MILITAR	1	7	0	8
MUSCULACIÓN	14	27	6	47
CABOS	2	5	3	10
PENTATLON	7	10	10	27
PISCINA	26	9	0	35
CABO VERTICAL	23	20	4	47
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>88</b>	<b>32</b>	<b>196</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>39 %</b>	<b>45 %</b>	<b>16 %</b>	<b>100 %</b>

Datos obtenidos del Comando de Operaciones Terrestre

## 2. Línea base del acondicionamiento físico

Para determinar la línea base en el parámetro de cultura física (acondicionamiento físico, deportes y recreación (Andrade, 2014, págs. 18-19)) se tomó en consideración el acondicionamiento físico por tablas de pruebas físicas de acuerdo a la edad del evaluado y grados militares de oficiales y tropa, así como el promedio por semestres de los tres últimos años.

No se disponen de datos de la evaluación de la preparación física militar para el empleo en las operaciones, así como tampoco las especificidades de pruebas físicas para cada una de las armas, servicios y empleo como equipos de combate, secciones, pelotones, compañías/ baterías/ escuadrones, batallones/ grupos, brigadas y divisiones.

**Tabla 3**

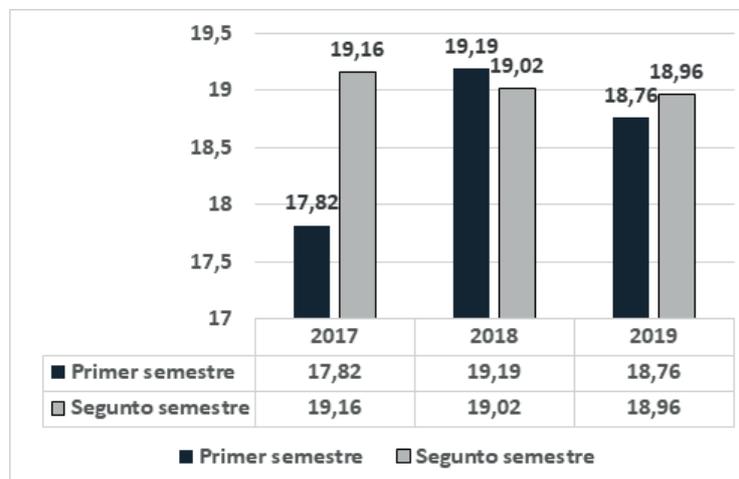
*Promedio por tablas y grados (oficiales) - Datos obtenidos del Comando de Operaciones Terrestre*

	DESDE	HASTA	GRAD	GRAB	CRNL	TCRN	MAYO	CAPT	TNTE	SUBT	X TABLAS
TABLA 1	-	24 a 11 m								19,26	19,26
TABLA 2	25 años	27 a 11 m							19,4	19,31	19,36
TABLA 3	28 años	30 a 11m						19,04	19,03	19,43	19,17
TABLA 4	31 años	23 a 11m						19,23	18,84		19,04
TABLA 5	34 años	36 a 11m					20	18,98	17,58		18,85
TABLA 6	37 años	39 a 11m					17,86	18,99			18,43
TABLA 7	40 años	42 a 11m					18,87	16,77			17,82
TABLA 8	43 años	45 a 11m				16,98	19,04	13,21			16,41
TABLA 9	46 años	48 a 11m				18,65	17,33				17,99
TABLA 10	49 años	51 a 11m			15,56	17,61	17,78				16,98
TABLA 11	52 años	54 a 11m		20	18,95	18,5	13,33				17,70
TABLA 12	55 años	57 a 11m	20	18,67	18,11	20					19,20
TABLA 13	58 años	en adelante	20	20	16,96	13,13					17,52
<b>PROMEDIO POR GRADOS</b>			<b>20,00</b>	<b>19,56</b>	<b>17,40</b>	<b>17,48</b>	<b>17,74</b>	<b>17,70</b>	<b>18,71</b>	<b>19,33</b>	<b>18,49</b>

**Tabla 4**

Promedio por tablas y grados (tropa) - Datos obtenidos del Comando de Operaciones Terrestre

	DESDE	HASTA	SUBM	SUBP	SUBS	SGOP	SGOS	CBOP	CBOS	SLDO	X TABLAS
TABLA 1	-	24 a 11 m							18,69	18,87	18,78
TABLA 2	25 años	27 a 11 m							18,85	19,2	19,03
TABLA 3	28 años	30 a 11m						18,7	19,02	19,19	18,97
TABLA 4	31 años	23 a 11m					16,61	18,77	18,93	19,49	18,45
TABLA 5	34 años	36 a 11m					18,4	18,72	18,87	19,31	18,83
TABLA 6	37 años	39 a 11m				19,67	18,34	18,28	18,64		18,73
TABLA 7	40 años	42 a 11m				18,47	18,35	18,24	17,46		18,13
TABLA 8	43 años	45 a 11m			17,98	17,98	18,36	16,13	19,65		18,02
TABLA 9	46 años	48 a 11m		20	18,53	18,09	19,51				19,03
TABLA 10	49 años	51 a 11m	20	18,83	17,85	17,57	20				18,85
TABLA 11	52 años	54 a 11m	20	19,17	17,84	14,26					17,82
TABLA 12	55 años	57 a 11m	20	20							20,00
TABLA 13	58 años	en adelante		20							20,00
<b>PROMEDIO POR GRADOS</b>			<b>20,00</b>	<b>19,80</b>	<b>18,05</b>	<b>17,67</b>	<b>18,51</b>	<b>18,14</b>	<b>18,76</b>	<b>19,21</b>	<b>18,74</b>



**Figura 1. Promedio por semestres**

De la Figura 1 se desprende un promedio anual en los últimos tres años de 19.003

- a. Acondicionamiento físico general. - Tomando en consideración la calificación de pruebas físicas por tablas se determina una línea base en pruebas físicas de oficiales es de 18.49; tropa, 18.74 y un promedio general de los últimos tres años es de 19.003.
- b. Preparación física militar para el empleo en las operaciones. - El C.O.T. no cuenta con un parámetro para poder verificar la preparación física por armas, servicios, especialistas y por especialidad; por lo tanto, la línea base en este parámetro es 0 %.

**3. Centros de entrenamiento**

A fin de determinar la línea base en lo que corresponde a los centros de entrenamiento, se ha considerado la certificación de la instrucción y entrenamiento de las unidades del ejército desde el año 2017 al 2019, lo que puede determinarse mediante la certificación anual de unidades del ejército a nivel Batallón/Grupo, lo cual se presenta en el la Tabla 5 a continuación.

**Tabla 5**  
*Centros de entrenamiento*

AÑO	UNIDADES TIPO BATALLÓN/GRUPO	UNIDADES EVALUADAS	PORCENTAJE
2017	53	18	33,96 %
2018	53	18	33,96 %
2019	53	17	32,07 %
		Promedio	33,33 %

Datos del C.G.E 2019 (C.I.E.C.E – C.E.C.S.E-COT)

Con base en la existencia y capacidad instalada de los centros de certificación con relación al número de unidades tipo Batallón / Grupo, la línea base se determina que el 33,3 % de las unidades del ejército se certifican anualmente.

egresados y alumnos de los últimos cursos de la Academia de Defensa Militar Conjunta, Oficiales Superiores y en representación de la tropa, los Suboficiales del Ejército. En total se realizaron 65 encuestas, de acuerdo al detalle plasmado en la Figura 2 a continuación.

**III. Relaciones entre líneas de transformación y gráfico de convergencia**

Para realizar el gráfico de convergencia, se creyó pertinente realizar una encuesta dirigida a personal profesional de las tres ramas de las FF.AA. como son:



**Figura 2.** Resultado de las encuestas aplicadas

Para la correcta solución de la encuesta, se proporcionó a los encuestados la información referente a los significados de los conceptos de las 10 líneas de transformación que actualmente se maneja, de la siguiente manera:

### **1. Entrenamiento**

Son todas las actividades tendientes a la preparación del personal militar tanto en forma individual como colectiva (unidades militares), con el fin de conseguir las capacidades necesarias para el cumplimiento de todo tipo de misiones, por lo que se deberá mejorar los actuales modelos de entrenamiento y acondicionamiento físico con metodologías modernas y la implementación de centros de entrenamiento, que incrementen el alistamiento operacional de las unidades y así hacer frente a los escenarios actuales y futuros.

### **2. Doctrina**

Conjunto de saberes específicos y actualizados que describen los principios y conceptos fundamentales del empleo del ejército, los cuales orientan el cumplimiento eficiente de las misiones encomendadas y permiten enfrentar amenazas y desafíos actuales y futuros.

### **3. Organización**

Constituye la manera en la cual una fuerza o unidad está estructurada con el fin de cumplir las misiones y los objetivos emanados del Escalón Superior, la misma que debe ser flexible y adaptarse a las situaciones que se presenten.

### **4. Desarrollo tecnológico**

Es todo tipo de actividades relacionadas con la formulación de proyectos de investigación, desarrollo e innovación de sistemas, plataformas, armamento, equipo y vestuario con el aporte de universidades, centros de investigación y empresas tanto nacionales y extranjeras, para incrementar las capacidades de los sistemas operativos del campo de batalla y lograr un ejército multipropósito.

### **5. Educación**

Es un proceso de transferencia multidireccional de conocimiento, habilidades, creencias y valores, por lo que se debe implementar un cambio significativo en este proceso de enseñanza – aprendizaje por medio de la innovación pedagógica y el uso de tecnología, para aumentar el pensamiento crítico y creativo del personal militar y prepararlo para enfrentar las complejidades de los nuevos escenarios.

### **6. Gestión humana**

Son todas las acciones que se realizan para administrar el talento humano, por lo que se debe efectuar mejoras sustanciales en los procesos relacionados con el personal del ejército: obtención de personal, incentivos, desempeño, evaluación, capacitación, salud, manejo, clima laboral, desarrollo y bienestar de personal.

### **7. Cultura institucional**

Es un sistema de significados compartidos por todos los miembros de una organización y, en este sentido se deben generar cambios profundos en los valores, creencias, hábitos, actitudes y tradiciones de

los miembros del ejército que fomenten una innovación significativa en la forma de hacer las cosas dentro de la institución, razón por la cual es base de la transformación y depende del liderazgo ejercido en todos los niveles de mando.

### **8. Sostenimiento institucional**

Constituye la provisión de recursos, por lo que se debe modernizar las actividades de obtención, distribución y mantenimiento de los recursos materiales y armamento requeridos para el empleo efectivo de la Fuerza, a través de estructuras, sistemas, planes, métodos y procedimientos innovadores, que aseguren las operaciones en los escenarios de actuación actuales y futuros, alcanzando eficiencia en el empleo de recursos y medios y, por ende, reduciendo el esfuerzo logístico.

### **9. Despliegue e infraestructura**

Se refiere a la ubicación de las unidades militares en el país, que debe ser balanceada, armónica y efectiva, mejorando, además, su infraestructura física e instalaciones para que sean más eficientes y resilientes. Adicionalmente, se debe implementar o modernizar su infraestructura tecnológica para alcanzar la hiperconectividad a través de planes y proyectos técnicamente concebidos.

### **10. Marco legal**

Se refiere al contenido de leyes y normas que regulan la carrera y conducta del personal militar, así como de aquellas que regulan las misiones encomendadas a las FF. AA. en los ámbitos de la defensa y seguridad integral, incluyendo el orden público y la gestión de riesgos. (Dirección de Transformación y Desarrollo Militar, 2020, págs. 14,16).

Las preguntas de la encuesta se centraron directamente en los criterios de relacionamiento del entrenamiento (alto, medio y bajo) en relación con cada una de las otras líneas de transformación con su respectiva justificación. La tabulación de los resultados se presenta a continuación:

Los resultados de las encuestas nos indican que, el criterio de los oficiales superiores y suboficiales manifiesta que el entrenamiento tiene un relacionamiento alto con ocho (8) ejes de transformación, a excepción del eje de sostenimiento institucional cuyo relacionamiento es medio; por otra parte, no existe una LDT que tenga un relacionamiento bajo con el entrenamiento. Esto se explica debido a que el entrenamiento es la base fundamental del alistamiento operacional, razón de ser de nuestra institución y uno de los pilares fundamentales para la formación del talento humano, que al final determinará el cumplimiento de los objetivos de una fuerza multimisión con los más altos estándares de eficiencia y acorde a las exigencias actuales y futuras del Ejército Ecuatoriano.

De igual manera, se requirió en la encuesta la justificación de los criterios de relacionamiento del entrenamiento con las otras nueve líneas de transformación, lográndose obtener 585 respuestas, las cuales se sintetizan en la siguiente Matriz de Impacto:

<b>DOCTRINA</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>La Doctrina es la guía para cumplir las operaciones, por lo que constituye la base para establecer los objetivos del entrenamiento.                  Al ser la guía para el cumplimiento de las operaciones, constituye la base para establecer los objetivos del entrenamiento.                  El entrenamiento puede retroalimentar a la doctrina</p>	
<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>Depende de la estructura organizacional y sus capacidades, para que se diseñe una fuerza bien entrenada que permita el cumplimiento de las misiones.                  Permite desarrollar destrezas y habilidades colectivas mediante el entrenamiento</p>	
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>El entrenamiento tiene mucho que ver con los procesos de enseñanza aprendizaje adecuados para enfrentar los nuevos escenarios, por lo que la educación viene a ser la base fundamental del entrenamiento. Además, debemos contar con instructores y preparadores físicos altamente calificados.</p>	
<b>GESTIÓN HUMANA</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>El talento humano es el principal insumo en el entrenamiento militar, ya que un soldado calificado, formado en valores y con las cualidades y habilidades necesarias, es apto para el entrenamiento.                  La gestión humana satisface las necesidades del personal para que este se enfoque totalmente en las exigencias del entrenamiento.</p>	
<b>MARCO LEGAL</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>El entrenamiento va a depender directamente de la base legal que permita la forma de actuación del miembro del ejército en las diferentes misiones asignadas y permitidas de acuerdo a la normativa legal vigente.                  Constituye la base para accionar enmarcada en el derecho. Ej. Uso progresivo de la fuerza.</p>	
<b>DESPLIEGUE E INFRAESTRUCTURA</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>Si se desea un nivel de entrenamiento y exigencia máximo, las instalaciones requeridas deben cumplir con los estándares mínimos indispensables.                  Los centros de entrenamiento son importantes porque se instruye a todo el personal militar.                  El entrenamiento debe ser ejecutado en función de las competencias de cada militar, por lo que la Fuerza debería disponer de una infraestructura adecuada para el entrenamiento común y específico para las operaciones en Costa, Sierra y Oriente.</p>	
<b>DESARROLLO TECNOLÓGICO</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>El entrenamiento se complementa con recursos tecnológicos a fin de alcanzar estándares de calidad y eficiencia.                  El empleo de la tecnología permite reducir costos para el entrenamiento, disminuir tiempos, optimizar recursos evitando su desgaste. A mayor desarrollo tecnológico mejor resultado en el entrenamiento.</p>	

<b>CULTURA INSTITUCIONAL</b>	<b>IMPACTO ALTO</b>
<p>La cultura organizacional determina las características de la institución, ya que en esta se refleja su historia, y tradiciones.                  El entrenamiento fortalece la práctica de valores institucionales y promueve el compromiso de sus integrantes.                  Con el entrenamiento se logra incrementar la forma de actuar del recurso humano y ello a su vez fortalece la cultura organizacional.</p>	
<b>SOSTENIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	<b>IMPACTO MEDIO</b>
<p>El sostenimiento es fundamental ya que se requiere el empleo de medios y recursos para la consecución de los objetivos del entrenamiento.                  Es importante contar con el sostenimiento institucional para cumplir con el entrenamiento, sin embargo, su impacto no es tan alto debido a que se puede sustituir con el ingenio y la creatividad del instructor.</p>	

Nota. Resultado del análisis de las encuestas. (Equipo de análisis de las LDT "ENTRENAMIENTO", 2020)

De toda la información descrita, el Gráfico de Convergencia resulta:



Figura 3. Relacionamiento de las LDT

### III. Desarrollo de objetivos, estrategias e indicadores para cada objetivo en cada tiempo

Con base en la conceptualización de la LDT entrenamiento que indica: “Mejorar el actual modelo de instrucción, entrenamiento, cultura física y entrenamiento físico militar, individual y colectivo, a

través de modernas metodologías y la implementación de centros de entrenamiento, que permitan incrementar el alistamiento operacional de las unidades militares para hacer frente a los escenarios actuales y futuros”. Se establecen tres áreas generales que conforman el entrenamiento:

- Modelos de entrenamiento

- Cultura Física (CF) y Entrenamiento Físico Militar (EFM)
- Centros de Entrenamiento

Estas tres áreas generales de la LDT “Entrenamiento”, estarán enfocadas en los cuatro tiempos que determina la transformación del Ejército con sus respectivos objetivos y estrategias.

### 1. Objetivo, estrategia e indicador tiempo t0 (2019 – 2021)

- a. Determinar el nivel de liderazgo existente en los diferentes niveles de mando en la actualidad.  
La estrategia se plantea: evaluando a través de la plataforma SIVEC<sup>3</sup> y aplicando encuestas (preguntas cerradas) utilizando medios virtuales.  
Los indicadores serán: porcentaje de personal militar que alcanzó la nota igual o superior a 14/20 y porcentaje de respuestas correctas, respectivamente.
- b. Determinar el modelo de entrenamiento del personal militar que permita mantener un óptimo alistamiento operacional, orientado al cumplimiento de las misiones.  
La estrategia se plantea: Evaluando el Plan de Gestión Operacional (PGO) actual y actualizando el PGO.  
El indicador será: Resultado del PGO evaluado y actualizado.
- c. Determinar las necesidades de los simuladores físicos y virtuales, para el entrenamiento en las diferentes especialidades en concordancia con los escenarios actuales y futuros.  
La estrategia se plantea: estableciendo la situación actual de los simuladores existentes y estableciendo los requerimientos de simuladores a las unidades militares (divisiones).  
Los indicadores serán: número de simuladores operables / número de simuladores existentes, y número de requerimientos de simuladores de las unidades / número de simuladores existentes, respectivamente.

### 2. Objetivo, estrategia e indicador. Tiempo T1 (2021 – 2025)

- a. Desarrollar líderes a través de programas de fortalecimiento del liderazgo con nuevos sistemas de desempeño profesional,  
La estrategia se plantea: mejorando el nivel de liderazgo en los diferentes niveles de mando mediante la implementación de cursos virtuales a través de la plataforma SIVEC, seminarios, etc.  
El indicador será: porcentaje de personal militar que alcanzó la nota igual o superior a 17/20.
- b. Ejecutar el modelo de entrenamiento militar en la defensa del territorio nacional y el ámbito interno que permita hacer frente a los escenarios actuales y futuros.

<sup>3</sup> SIVEC: Es el Sistema Virtual de Educación Continua que funciona en una plataforma administrada por la Universidad de Fuerzas Armadas ESPE.

La estrategia se plantea: Cumpliendo con el PGO actualizado donde consta el modelo de instrucción y entrenamiento.

Los indicadores serán: número de personal profesional entrenado / número de personal profesional planificado, y número de personal instruido (SCMV<sup>4</sup>)/número de personal planificado.

- c. Gestionar proyectos para implementación de simuladores en todas las armas y servicios, para la reducción del gasto.

La estrategia se plantea: disponiendo a los sistemas de armas, servicios y especialistas propongan proyectos de simuladores donde se debe incluir el presupuesto requerido.

El indicador será: presupuesto requerido para la implementación de proyectos / presupuesto disponible en la fuerza.

### 3. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo 2 (2025 – 2029)

- a. Implantar un software que permita realizar evaluaciones periódicas de sus líderes, con análisis de sus destrezas, sus hábitos de trabajo y sus objetivos profesionales e individuales, los cuales facilitarán la toma de decisiones más inteligentes.  
Las estrategias se plantean: Desarrollando el software con el apoyo de la Universidad de FF.AA. y desarrollando el software con el apoyo de empresa privada o la academia (universidades).  
Los indicadores serán: número de ensayos positivos / número de ensayos fallidos y disponer del software desarrollado, respectivamente.
- b. Mejorar el modelo de entrenamiento militar en la defensa del territorio nacional y en el ámbito interno que permita hacer frente a los escenarios actuales y futuros.  
La estrategia se plantea: evaluando e innovando el PGO.  
El indicador será: porcentaje de cumplimiento del PGO.
- c. Ejecutar proyectos e implementar simuladores con realidad virtual, 4G y realidad dirigida, tanto para tiro, como para otros tipos de entrenamiento.  
La estrategia se plantea: designando equipos multidisciplinarios para el desarrollo de los proyectos.  
El indicador será: disponer de simuladores de realidad virtual.

### 4. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo 3 (2029 – 2033)

- a. Disponer de líderes mentores que permitan desarrollar e influir en los futuros líderes de la institución, motivadores de su unidad, con libertad de acción para la conducción de sus unidades y multiplicador de la cohesión institucional.  
La estrategia se plantea: evaluando en las diferentes unidades el desempeño del personal militar

profesional en los diferentes niveles por parte de los comandos de las unidades mediante el software desarrollado.

El indicador será: número de escenarios desarrollados satisfactoriamente por el personal militar profesional / número de escenarios planteados en la evaluación.

- b. Disponer del modelo de entrenamiento militar en la defensa del territorio nacional y en el ámbito interno que permita hacer frente a los escenarios actuales y futuros.

La estrategia se plantea: evaluando e innovando el PGO.

El indicador será: porcentaje de cumplimiento del PGO.

- c. Disponer de tecnología de punta que permita dar el soporte para modelar escenarios virtuales de entrenamiento cambiantes para el empleo individual y con tropas en cada nivel de conducción, permitiendo así desarrollar una mejor capacidad de liderazgo y aplicación de la doctrina en el entrenamiento.

La estrategia se plantea: desarrollando, a través del CIMSE<sup>5</sup>, alianzas estratégicas y cooperación internacional, para modelar escenarios virtuales de entrenamiento cambiantes para el empleo individual y con tropas en cada nivel de conducción.

Los indicadores serán: número de proyectos implementados y porcentaje de personal militar profesional entrenado.

## 5. Objetivos de Cultura Física (CF) y Entrenamiento Físico Militar (EFM)

### a. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo T0 (2019 – 2021)

1) Establecer a la cultura física como una cualidad fundamental del militar, orientado a incrementar las destrezas físicas, salvaguardando su salud y adecuada alimentación para alcanzar su óptimo desempeño en el cumplimiento de la misión y tareas asignadas.

Las estrategias se plantean: Incrementando estímulos a la excelencia física para el personal que destaque en las evaluaciones formales (marcas); realizando campañas comunicacionales para concienciar al personal sobre la importancia de la actividad física y el entrenamiento militar y receptando anualmente las medidas antropométricas<sup>6</sup> del personal militar para conocer los porcentajes de masa muscular, ósea y grasa corporales y realizar la planificación del EFM.

Los indicadores serán: número de encomios simples por grado / año / número de grados (18); número de campañas ejecutadas / número de campañas planificadas; y, número de medidas antropométricas

ejecutadas / número de medidas antropométricas planificadas, respectivamente.

2) Cambiar la concepción del entrenamiento físico tradicional por el entrenamiento físico funcional para desarrollar cualidades físicas básicas mediante la combinación de las modalidades de entrenamiento que permitan al personal militar alcanzar su más alto rendimiento físico. (Haddock, Poston, Heinrich, Jahnke, & Jitnarin, 2016).

Las estrategias se plantean: Coordinando con la Carrera de Cultura Física de la UFA-ESPE la realización de cursos permanentes de actualización para el personal de Oficiales y Voluntarios que desempeñan funciones de esta especialidad en las unidades militares; manteniendo los cupos de ingreso a la especialidad de Cultura Física en la UFA-ESPE (cursos intensivos de 1 año); ejecutando cursos para monitores y auxiliares de Cultura Física en la UFA-ESPE por el lapso de 3 meses; gestionando pasantías/becas al exterior para oficiales y voluntarios destacados en la especialidad; y, actualizando planes y programas de CF y EFM de acuerdo a la tendencia actual. Los indicadores serán: número de cursos de actualización ejecutados / número de cursos de actualización planificados; número de cupos de ingresos anuales / número de cupos anuales establecidos; número cursos ejecutados / número de cursos planificados; y número de pasantías/becas gestionadas por año.

3) Organizar la especialidad de CF de la F.T. para alcanzar los objetivos del entrenamiento (LDT).

La estrategia se plantea: fortaleciendo la organización de la especialidad de CF del ejército.

El indicador será: número de integrantes disponibles / número de integrantes requerido.

### b. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo T1 (2021 – 2025)

1) Contribuir a determinar una base legal que establezca las directrices fundamentales que sustenten la preparación, optimización y eficiencia de la cultura física (CF) y el entrenamiento físico militar (EFM).

La estrategia se plantea: Organizando a través del CEDMT comisiones de Investigación para la elaboración del reglamento o manual de CF y EFM del ejército.

El indicador será: Reglamento de Cultura Física del Ejército aprobado.

2) Planificar y ejecutar la CF y el EFM para desarrollar las capacidades físicas considerando la naturaleza de las unidades militares y sus misiones. Las estrategias se plantean: diseñando e

<sup>4</sup> SCMV es el Servicio Cívico Militar Voluntario

<sup>5</sup> CIMSE es el Centro de Instrucción, Monitoreo y Simulación del Ejército.

<sup>6</sup> Los datos que arrojan las medidas antropométricas son más reales y confiables que los determinados por la simple relación peso - estatura

<sup>7</sup> El entrenamiento funcional significa entrenar con un propósito, un entrenamiento para que sirva. Es una metodología de entrenamiento que se basa en realizar ejercicios y movimientos que nos ayuden a desempeñar tareas funcionales

implementando programas de entrenamiento físico funcional<sup>7</sup>, conforme a la naturaleza de las unidades y a sus misiones: (operaciones convencionales, especiales y administrativas); Incluyendo en el EFM programas de auto defensa personal, artes marciales y técnicas de sumisión acordes con el uso progresivo de la fuerza; estableciendo un sistema de evaluación de las destrezas militares del Ejército (individual y colectiva); y, actualizando las normas de seguridad para la ejecución de la CF y el EFM. El indicador será: porcentaje de unidades con al menos el 70 porcentaje de su planificación validada por el C.O.T.

3) Disponer de infraestructura, material y recursos para la ejecución de la planificación de la CF y EFM que permita cumplir con las exigencias del entrenamiento.

Las estrategias se plantean: planificando proyectos de recuperación de la infraestructura (gimnasios, pistas militares, etc.) para la CF y el EFM y la construcción de infraestructura para el entrenamiento funcional; y, gestionando recursos para la adquisición de material y equipo para el cumplimiento de la planificación de la CF y del EFM.

Los indicadores serán: costo promedio de material y equipo acorde a naturaleza y misión de las unidades y porcentaje de asignación presupuestaria por parte del Estado para la ejecución de proyectos, respectivamente.

4) Incorporar a la ejecución de la CF y al EFM elementos tecnológicos que permitan la mejora de las capacidades físicas de la persona, así como, el control y evaluación de la evolución del entrenamiento.

La estrategia se plantea: realizando proyectos para implementar nuevas tecnologías aplicables al EFM. El indicador será: número de proyectos implementados.

**c. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo T1 (2021 – 2025)**

1) Mejorar el plan de CF y EFM de acuerdo a la naturaleza de las unidades militares y sus misiones. Las estrategias se plantean: capacitando permanentemente al personal perteneciente al Sistema de Cultura Física y asignando al personal especialista en Cultura Física en las unidades acorde a su especialidad.

El indicador será: porcentaje de participantes en los cursos que califican con un nivel de satisfacción alta (18/20).

2) Planificar la creación de un Centro Alto Rendimiento Deportivo que permita la investigación y evaluación de la CF y el EFM de la F.T.

Las estrategias se plantean: generando proyectos para implementar un Centro de Alto Rendimiento que permitan realizar la evaluación e investigación

de alto rendimiento para disponer de atletas de elite para las competencias militares internacionales y realizando alianzas estratégicas con la federación deportiva nacional; conformando una comunidad de investigadores en cultura física, medicina deportiva y nutrición que retroalimenten el manejo de la CF, el EFM y la preparación de atletas de elite, y diseñando programas de medicina deportiva que permitan mantener y mejorar las capacidades físicas del personal militar en general y de los deportistas de élite.

Los indicadores serán: porcentaje de asignación presupuestaria por parte del Estado respecto a la asignación para gasto de inversión de la F.T.; porcentaje de investigadores militares/civiles, y número de programas implementados / número de programas planificados, respectivamente.

**d. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo T3 (2029 – 2033)**

1) Disponer de la infraestructura y los recursos para innovar la planificación de la CF y el EFM que permita contar con una fuerza multimisión en óptimas condiciones.

Las estrategias se plantean: innovando continuamente la planificación y ejecución de la CF y el EFM y gestionando y asignando los recursos a las unidades militares para que la infraestructura se mantenga en óptimas condiciones para la práctica de la CF y del EFM.

Los indicadores serán: porcentaje de personal militar con evaluación de condición física superior a la base establecida; porcentaje de personal militar con evaluación de entrenamiento físico-militar superior a la base establecida, y porcentaje de la infraestructura disponible en las unidades militares en buen estado.

2) Disponer de centros de alto rendimiento con equipamiento deportivo y personal técnico certificado encargado de la investigación y evaluación de los planes y programas de CF, del EFM y de los deportistas de alto rendimiento.

La estrategia se plantea: implementando continuamente procesos para la optimización de la capacidad instalada del Centro de Alto Rendimiento Deportivo.

El indicador será: porcentaje de implementación de procesos del Centro de Alto Rendimiento del Ejército.

**6. Objetivos de los Centros de Entrenamiento**

**a. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo T0 (2019 – 2021)**

1) Determinar la situación en la que se encuentran los centros de entrenamiento del ejército.

La estrategia se plantea: evaluando mediante un plan a los centros de entrenamiento del ejército, por parte del C.O.T., de acuerdo a las amenazas y riesgos establecidos en el Capítulo V de la Política

de la Defensa Nacional en infraestructura, material y equipo, personal disponible y capacitación.

El indicador será: porcentaje de operatividad y operabilidad del C.E.

2) Ejecutar el plan de evaluación en los centros de entrenamiento para la certificación periódica del entrenamiento del personal profesional de armas, servicios y especialistas.

Las estrategias se plantean: aplicando la Norma de Evaluación para las unidades tipo Batallón del Ejército. En las misiones establecidas en los planes de defensa externa y ámbito interno, de acuerdo a las amenazas y riesgos establecidos en el Capítulo V de la Política de la Defensa Nacional; evaluando a los Estados Mayores de las Brigadas y Planas Mayores de los Batallones, en coordinación con la A.G.E., mediante el CIMSE, y evaluando a los Estados Mayores de las Divisiones por parte del C.O.T., en coordinación con la A.G.E., mediante el CIMSE.

Los indicadores serán: porcentaje de unidades certificadas (18.5) / lo planificado; porcentaje de conocimiento y de conducción de las Planas Mayores y Estados Mayores (18.5), y porcentaje de conocimiento y de conducción de los Estados Mayores (18.5), respectivamente.

**b. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo 1 (2021 - 2025)**

1) Implementar en los centros el entrenamiento virtual en la toma de decisiones en los niveles de la conducción en la Defensa del Territorio Nacional y en el Ámbito Interno, que permita el entrenamiento y evaluación de comandantes y Estado/Plana Mayor a nivel Brigada y Batallón en los escenarios que tiene el país.

Las estrategias se plantean: gestionando y asignando los recursos económicos a los centros de entrenamiento para la construcción, equipamiento e implementación integral de módulos de entrenamiento y certificación virtual de armas y servicios, para las unidades del ejército, y desarrollando software, en coordinación con la UFA-ESPE, que permita la creación de escenarios virtuales para la capacitación y entrenamiento de los Estados Mayores y Planas Mayores, en la conducción de las operaciones militares de defensa externa y ámbito interno.

Los indicadores serán: porcentaje de recursos asignados para la implementación de módulos integrales de entrenamiento virtual; y, disponer del software.

**c. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo 2 (2025 - 2029)**

1) Modernizar el centro de entrenamiento virtual de toma de decisiones en los niveles de la conducción en la Defensa del Territorio Nacional y

en el Ámbito Interno, que permita el entrenamiento y evaluación de comandantes y Estados Mayores y Planas Mayores a nivel Batallón y Brigada. La estrategia se plantea: gestionando y asignando los recursos económicos para modernizar los centros de entrenamiento virtual de la toma de decisiones. El indicador será: porcentaje de centros de entrenamiento virtual modernizados.

2) Desarrollar proyectos y presupuesto para la creación de centros de entrenamiento virtuales en cada división.

Las estrategias se plantean: gestionando y asignando los recursos económicos, para la construcción, equipamiento e implementación integral de módulos de entrenamiento y certificación virtual de armas y servicios en cada una de las Divisiones, y desarrollando software que permitan la creación de escenarios virtuales para la capacitación y entrenamiento de los Estados Mayores y Planas Mayores, en la conducción de las operaciones militares de defensa externa y ámbito interno.

Los indicadores serán: número de Centros de Entrenamiento creados (División); y Software desarrollado, respectivamente.

**d. Objetivo, estrategia o indicador. Tiempo 3 (2029 - 2033)**

1) Disponer de la sala de guerra virtual en el C.O.T. enlazada con centros de entrenamiento virtuales de toma de decisiones en cada uno de los comandos de División.

Las estrategias se plantean: gestionando y asignando los recursos al C.O.T. para disponer de la infraestructura y tecnología de punta para enlazar a los Centros de entrenamiento de las Divisiones, para el entrenamiento, y capacitando al personal de oficiales y voluntarios en la operación técnica y tecnológica de la sala de guerra virtual.

Los indicadores serán: disponer de la sala virtual de guerra en el COT; y, personal capacitado en los Centros de Entrenamiento virtual en los diferentes niveles. (Equipo de análisis de la LDT "Entrenamiento", 2020).

### Referencias

- Andrade, D. (2014). *La Educación Física, el Deporte y la Recreación Conceptos, dinámicas recreacionales y métodos de enseñanza*. Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.
- Calero, C. E. (2020). *Modelo de entrenamiento del Ejército de EE.UU.* Santiago.
- Dirección de Transformación y Desarrollo Militar. (2020). *Modelo de Transformación del Ejército ecuatoriano*, 14-16.
- Equipo de análisis de la LDT "ENTRENAMIENTO". (2020). *Objetivos y Estrategias*. Quito.

- Equipo de análisis de las LDT “ENTRENAMIENTO”. (2020). *Matriz de resultados*. Quito.
- Guaytarilla, C. E. (2020). *Modelo de entrenamiento del Ejército de España*. Madrid.
- Haddock, C., Poston, W., Heinrich, K., Jahnke, S., & Jitnarin, N. (2016). The Benefits of High-Intensity Functional Training Fitness. *Military Medicine*, 1508-1514.
- Martínez, C. E. (2020). *Modelo de entrenamiento del Ejército de Brasil*. Brasilia.
- Ponce, C. E. (2020). *Modelo de entrenamiento del Ejército de EE.UU.* Bogotá.
- Rodríguez, C. E. (2020). *Modelo de entrenamiento del Ejército de EE.UU.* Washington.



## PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN MILITAR EN LÍNEA AL 2033

Tcrn. de E.M. Manuel Querembás<sup>1</sup>

### Resumen

En una sociedad hiperconectada y de permanente cambio, en donde la tecnología transforma el desarrollo humano modificando la forma de comunicarse, el comercio, la política, la economía y por supuesto, la educación militar, el Ejército Ecuatoriano se replantea cómo liderar esta compleja maquinaria que se basa en sus soldados y cuya misión es la de comandar y dirigir, así como asesorar y participar. Se debe formar al personal militar, perfeccionar, capacitar y especializar para enfrentar las nuevas amenazas que determinan una mayor presencia del soldado en operaciones a nivel de la sociedad, y todo esto a ritmo de combate, basado en un modelo educativo constructivista, donde la experiencia del educando aporta en la generación del conocimiento social. La tecnología permitirá hacerlo a distancia, logrando cumplir el objetivo de permanecer en su unidad de despliegue, manteniendo una capacitación continua. En el presente artículo se analiza parte del proceso de transformación del ejército en el área educativa, destacándose la virtualización de áreas de conocimiento aplicados a través del proyecto de educación en línea y la utilización de herramientas Web 2.0.

**Palabras clave:** Educación militar, modelo educativo, constructivismo social, transformación, cambio.

### Abstract

In a hyper-connected and constantly changing society, where technology transforms human development, modifying the way of communicating, commerce, politics, the economy, and of course military education, the Army is rethinking how to lead this complex machinery, which it is based on its soldiers whose mission is to command and direct, as well as advise and participate; and for this, they must be formed, perfected, trained and specialized, to face the new threats that determine a greater presence of the soldier in operations and outside the classroom, all this at the rhythm of combat, based on a constructivist educational model, where the student's experience contributes to the generation of social knowledge, and technology will allow it to be done remotely, achieving the objective of remaining in its deployment unit while maintaining continuous training. In this article, part of the transformation process of the army in the educational area is analyzed, highlighting the virtualization of applied knowledge areas through the online education project and the use of Web 2.0 tools.

**Keywords:** Military education, educational model, social constructivism, transformation, change.

---

<sup>1</sup> maquerembas@espe.edu.ec

### Introducción

El desarrollo humano se expresa por saltos tecnológicos como la imprenta, la máquina de vapor y la electrónica, que potencian otros avances mayores en campos como la comunicación y la información, masificando el uso de las nuevas tecnologías, produciendo una evolución acelerada en los últimos 15 años por la globalización, el manejo de la información y la socialización del conocimiento.

La investigación desarrollada se fundamenta en la observación de una sociedad cambiante, ampliamente influenciada por la tecnología que ha modificado la interacción humana en ámbitos tan diversos como: la economía, la política, la comunicación, la información y por supuesto la educación.

El constante cambio en una sociedad volátil, incierta, confusa y ambigua (VICA), demanda de las instituciones permanentes como el ejército, un ejercicio de adaptación al mismo acelerado ritmo de estos cambios.

El ejército se fundamenta en sus soldados, los mismos que deben cada vez obtener más competencias acordes a la demanda social, reforzando el concepto de capacitación y perfeccionamiento continuo para poder desarrollar habilidades cognitivas desprendidas del pensamiento crítico y prospectivo, la toma de decisiones, el análisis sistémico de la información, y todo esto a un ritmo acelerado.

El Ejército, como parte de las Fuerzas Armadas, cumple con múltiples misiones, fundamentales y de complementariedad a las instituciones del Estado, como también el apoyo a la población en desastres naturales y antrópicos por lo que se hace imprescindible la presencia permanente del soldado en sus unidades de despliegue.

Los soldados deben comandar, dirigir, asesorar, participar y liderar en sus diferentes roles, por lo que se hace imprescindible la formación, perfeccionamiento, capacitación y especialización; de aquí la importancia de la educación militar.

Para cumplir con los requisitos descritos, la educación militar debe ser moderna, guiada, práctica y sobre todo significativa, es decir que lo aprendido sea útil, de esta forma se puede proyectar el profesional militar del futuro, que de acuerdo a la Dirección de transformación del Ejército, debe tener el siguiente perfil:

- Ética profesional.
- Comunicarse en el idioma inglés.
- Actuar en operaciones de no guerra.
- Ejercer los preceptos de DD, HH y DIH.
- Actuar en operaciones de guerra convencional y asimétrica.
- Desarrollar habilidades de investigador en áreas de seguridad y defensa.
- Desarrollar el pensamiento crítico.
- Operar equipos de alta tecnología.
- Liderar en todos los niveles.
- Desarrollar conciencia ambiental.

- Operar en el espacio y ciberespacio.
- Participar en operaciones conjuntas, combinadas e interagenciales.

Se infiere entonces que el trabajo de la educación es arduo y requiere de un profundo análisis para determinar las fases del proyecto del soldado del futuro, quien deberá actuar en la sociedad del 2033 que aún no se conoce y que seguramente también tendrá demandas específicas de los niveles de seguridad y defensa, en un ambiente modificado por la problemática global, el ciberespacio y la hiperconectividad social.

Esta visión de la relación existente entre la presencia permanente de los soldados en sus unidades de despliegue y la necesidad de un entrenamiento y capacitación permanentes denotan la importancia de la adopción de nuevas formas de instruir, a través de plataformas interactivas que permitan la educación flexible (B-learnig), que integra todas las ventajas de la educación presencial y la educación en línea.

### I. Antecedentes

La sociedad como la conocemos está en permanente cambio, fundamentado en la vertiginosa y acelerada producción de conocimientos, al punto de que si comparamos que en el siglo XVIII el conocimiento se duplicaba cada 200 años, lo que permitía tener varias generaciones que podían compartir esos saberes y transmitirlos por medio de la instrucción repetitiva a sus descendientes, hoy en día el conocimiento se duplica cada dos años; es decir, que en una misma generación se pueden experimentar varios cambios en todos los ámbitos, especialmente en el tecnológico, de tal forma que, por ejemplo, hemos visto la transformación de las comunicaciones de los teléfonos convencionales a la telefonía celular, del televisor por señal aérea a una televisión que mayoritariamente se transmite por internet, del computador de grandes dimensiones y poca capacidad a dispositivos portátiles que realmente integran todo lo necesario para una oficina móvil.

Charles Darwin afirmaba que la especie que sobrevive no es la más fuerte ni la más inteligente, sino la más adaptable al cambio; en un futuro esta flexibilidad será vital, ya que con una sociedad hiperconectada, en donde, según el estudio de Cisco se prevé al año 2023 más de 30 mil millones de dispositivos conectados a través de redes 5G, en donde aparecen conceptos como la Internet de las cosas (Internet of things, IoT).

Incluso la interacción humana se está dejando de lado, ya que los dispositivos se comunican entre sí, por ejemplo, el refrigerador determinará la cantidad de consumo de jugo de naranja y automáticamente generará una lista de compras que se ordenan por medio de la tablet al mercado, se programa una entrega anticipada y se paga con tarjeta de crédito, el ser humano encontrará las compras en su puerta y completa la reserva en el refrigerador, aunque parezca ficción, este tipo de interacciones existen hoy en día y van modificando los comportamientos sociales; en otro

ejemplo, los dispositivos como los relojes de pulsera tendrán capacidades de monitoreo permanente, y con un historial clínico asociado a la lista de contactos de servicios de salud, pueden generar reportes que son analizados por el computador del médico tratante y disparar alarmas oportunas, sin que hasta el momento haya habido interacción entre el paciente y el doctor.

Todo este potencial del IoT nos lleva a pensar en las aplicaciones militares y en las aplicaciones en la educación militar al futuro; en el primer caso, los presupuestos de inteligencia pueden disminuir drásticamente con el uso del *big data*, los aplicativos y el IoT; por ejemplo, se publicó recientemente la filtración de seguridad que tuvieron las unidades e instalaciones militares de los EE.UU. en Afganistán, en la que todos sus soldados, siguiendo un régimen de entrenamiento físico rutinario, registraban sus progresos en la aplicación “Strava”, hasta ahí todo era normal, pero la suma de todos los registros formaron mapas de calor que fueron capturados por fuerzas opuestas, revelando puntos de concentración, rutas de circulación, horarios, ingresos, salidas de emergencia, numéricos aproximados de efectivos, incluso el comportamiento y nivel de estado físico del personal militar.

Para el caso de la educación militar, las aplicaciones son de igual forma infinitas, ya que no solo el uso de las nuevas plataformas educativas con múltiples recursos pedagógicos y una oferta incommensurable de aplicativos aportan al proceso de enseñanza aprendizaje, en un futuro el uso de simuladores, realidad virtual, comunicación de enjambre, aportarán al desarrollo del conocimiento construido por la experiencia de las partes para formar un saber social y significativo.

## II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN MILITAR

Los procesos de evaluación y seguimiento militar cumplen con un riguroso régimen de mejora continua a través de inspecciones e informes, como el desarrollado en el periodo de febrero a noviembre de 2020, con la finalidad de receptar los problemas suscitados en el proceso de enseñanza y aprendizaje en relación docente-alumno.

Este periodo refleja una realidad modificada por las condiciones de salud pública con la emergencia sanitaria a causa de la pandemia del COVID-19 y nos permite evaluar la puesta en marcha de una educación alternativa a través de medios digitales, actividades sincrónicas y asincrónicas que se adaptan a la educación del futuro en el que las circunstancias hicieron que el ejército, con su poder de resiliencia y flexibilidad, adopte de forma inmediata.

En el informe en mención se pudo determinar los siguientes aspectos:

- Existe una resistencia y escepticismo al modelo de educación virtual frente a la clase tradicional que se explica por la falta de experiencia en este campo.
- En el ámbito de la formación se identificó que las competencias y habilidades prácticas que obedecen a un entrenamiento físico presencial de desarrollo

de memoria muscular se tuvieron que re planificar debido al distanciamiento social.

- El aislamiento de cierto grupo de personal militar por temas de salud no permitió concluir con todas las actividades de formación.
- Hay una idea generalizada de que a través de los medios virtuales se puede únicamente desarrollar y enseñar temas teóricos dejando de lado la parte práctica.
- La capacitación de un instructor presencial para transformarlo a un tutor virtual requiere de recursos, tiempo y sobre todo comprometimiento del docente.
- La brecha generacional de docentes tradicionales con un amplio conocimiento y experiencia, pero con dificultad para el uso de tecnologías en el entorno virtual han repercutido en la implementación integral de los sistemas educativos con el uso de herramientas digitales.
- La educación virtual requiere de recursos tecnológicos como equipos de computación, conexiones a internet que se dificultan en determinadas áreas y situaciones del país, lo que implica una diferencia de condiciones entre los estudiantes.
- El desarrollo de la plataforma de enseñanza propia del Ejército, amigable y que satisfaga las diferentes necesidades tanto para el docente como para el discente en cada escuela respecto a gestión de archivos, gestión de audio y video, la gestión de evaluación es imprescindible.
- Los educandos presentan problemas de conexión generados por eventos externos como cortes de energía y fallas en las operadoras de Internet y por otra parte el recibir clases desde su casa en un entorno familiar distrae su actividad académica.
- En el ámbito de entrenamiento físico militar, el tema de la pandemia y las restricciones obligaron a realizar entrenamiento autónomo con las deficiencias que se pueden dar sin un sistema de control adecuado.
- La evaluación en el ámbito de la educación en línea también es una preocupación para todos los actores, ya que requieren una estructuración muy detallada para romper los ciclos de desconfianza y poder integrar preguntas de base estructurada, para hacer de la evaluación una práctica constante, cuyo fin sea el conocimiento mejorando así el sistema de evaluación a actividades prácticas, ensayos, proyectos, entre otros.
- En otro ámbito, al no estar normalizada la educación en línea en el ámbito militar, no se cuenta con lineamientos y respaldo legal para la elaboración de la carpeta del docente y plan de clase, por tanto, se emplearon los mismos que en la modalidad presencial, no se encuentra definido el proceso de revisión y aprobación de las propuestas de evaluación.

- Se requiere de presupuesto que no estaba contemplado para el desarrollo de la educación en línea.

Como se puede inferir en el análisis, el proceso educativo se vio afectado por la situación mundial, pero refleja al mismo tiempo el estado de la educación militar en esos meses y la imperante necesidad de proyectarla al futuro mediante las tecnologías, información y comunicaciones.

En el desarrollo humano, uno de los procesos más influyentes es la educación, convirtiéndose en el pilar fundamental del avance del talento humano y por lo tanto de las instituciones de las que son parte y por su puesto incluye a las Fuerzas Armadas; la educación es una herramienta por medio de la cual se transforma a las personas, dotándoles de conocimiento, proporcionándoles competencias, brindándoles experiencias que les permiten modificar la realidad en la que viven de forma positiva, influyendo además en su capacidad de resolución de problemas, análisis crítico, pensamiento prospectivo y manejo eficiente de tecnologías.

### **III. Hacia la educación militar del futuro**

En la actualidad podemos comprender que la dinámica cambiante global ha transformado muchos ámbitos de las actividades humanas, en este contexto, la educación también debe cambiar a ritmo acelerado de la información y del conocimiento en una realidad en donde los saberes se renuevan cada dos años, esto significa que en una carrera universitaria de tercer nivel, cuyo promedio de duración es de cinco años, el conocimiento aprendido en los primeros años ya no estará vigente incluso antes de terminarla; es por ello que debemos repensar en pedagogía y didáctica que permita al educando aprender a investigar y solucionar problemas.

Saldaña (2016) indica que la educación está influenciada por los factores sociales y tecnológicos, ya que, por ejemplo, la política, la cultura, las tendencias y la economía dictaminaban históricamente el modelo educativo; de esta forma, la era industrial determinó el modelo educativo conductista vertical, en donde se requería individuos que puedan repetir incansablemente su proceso para funcionar bien en ese rol de industria.

Si tomamos el concepto de Saldaña, nos viene la reflexión de que si el sistema educativo está vigente en la era del conocimiento, y la respuesta evidente es que no, ya que la educación vertical estandariza el desempeño y desarrollo generalmente a los niveles más bajos, por lo que se hace imprescindible cambiar a un modelo educativo constructivista social, en la que el educando piense de forma analítica y crítica para construir el conocimiento, basándose en su experiencia y en la experiencia de los demás, generando así una interacción social en una comunidad de conocimiento con sinergia necesaria para que en grupo se pueda producir más que de forma individual.

La tecnología es otro factor modificador de la educación, ya que incluso la forma de comunicarse es diferente, hoy en día es mucho más fácil llegar a un auditorio a través de las redes sociales e influir en su pensamiento lo que significa que debemos replantear la forma de educar, en esta realidad los estudiantes se vuelven sus propios maestros y la función de un educador es la de facilitador del conocimiento.

De igual forma, la tecnología nos permite romper las limitaciones físicas que hasta la fecha la determinaban la presencia física en las aulas, y mejora la interacción en cuanto al tiempo a través de actividades sincrónicas y asincrónicas, es decir, que los alumnos pueden estudiar a través de plataformas tecnológicas cuando y donde quieran, a su propio ritmo y gestionando su tiempo.

El futuro de la educación empieza entonces a tomar forma, ya que está influenciada por la tecnología, cumpliendo con las demandas sociales y estando permanentemente en actualización en una sociedad cada vez más y mejor informada, con recursos tecnológicos en donde la hiperconexión es un estándar.

Bajo estos hechos la educación militar ha dado pasos agigantados en el último año, apresurados también por las condiciones globales como la emergencia sanitaria mundial del COVID-19, a través de sus instituciones como el Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre.

El 11 de marzo de 2020 la OMS declaró al COVID-19 pandemia global, y en el Ecuador la Ministra de Salud declaró el estado de emergencia sanitaria en el país, de inmediato todos los sistemas buscaron alternativas viables para mantener el orden, el control y la producción, de esta forma se plantearon nuevas formas de trabajar, de comunicarse y de educar, concluyendo que el uso de las TICs, son una necesidad para este nuevo modelo de vida.

La misión principal del Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre es mejorar las competencias profesionales de los docentes e instructores militares en el área educativa acorde con los lineamientos, normas y procedimientos establecidos en el Modelo Educativo vigente, en la modalidad presencial como en el entorno virtual, de forma sistemática y metodológica para garantizar la eficiencia y calidad en el desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje.

La Dirección de Transformación de la Fuerza Terrestre plantea como uno de sus ejes importantes el cambio en los sistemas educativos tradicionales, para la implementación de una educación en línea que permita cumplir con objetivos claves, como la continuidad de la capacitación en el personal militar, la disminución del tiempo en las escuelas de perfeccionamiento, lo que permitirá contar con una mayor cantidad de personal militar disponible en las unidades para el desarrollo de las operaciones de ámbito interno y de esta forma mejorar la percepción de seguridad en la ciudadanía.

La evolución de la educación desde la pedagogía tradicional vertical hasta el constructivismo horizontal

cognoscitivo, ha demostrado la rápida transformación del conocimiento actual. En este contexto se puede entender que el conocimiento cambia vertiginosamente, exigiendo que los sistemas educativos se transformen a la par.

El Ejército Ecuatoriano inicia un proceso de cambio que busca anticiparse al futuro desarrollando nuevas competencias y capacidades que permitan incrementar la eficiencia y eficacia del talento humano.

Para cumplir con este objetivo se han desplegado cuatro ejes indispensables, que son: organización, doctrina, tecnología y cultura organizacional, este proceso involucra varios pilares fundamentales entre los cuales está la educación por competencias con la aplicación del conocimiento en el campo ocupacional. Observándose así la necesidad de implementar un sistema de gestión educativo flexible, dinámico, amigable y que se adapte a los rigores de la vida militar, creándose así el proyecto de educación en línea, con la finalidad de mantener idónea a la institución, reduciendo el tiempo de los cursos de perfeccionamiento y capacitación, lo que permitirá mejorar el desempeño de las unidades militares.

Es importante reflexionar que no todas las áreas de conocimiento para la formación, perfeccionamiento y capacitación pueden ser virtualizadas, por lo que la propuesta es de una educación flexible en el medio de transmisión, combinando clases presenciales como actividades en línea. Este proyecto se planificó para ejecutarlo desde ya y desarrollarlo hasta el año 2033 en cuatro estados de tiempo siguiendo una estrategia macro de desarrollo tecnológico y de capacitación del talento humano enunciada de la siguiente forma:

**Estrategia Macro: ¿A dónde queremos llegar? Implementación de la educación en línea**

Desarrollar la educación en línea con tecnología de vanguardia como parte de la innovación educativa orientada a mejorar la capacidad operativa de nuestro Ejército para impulsar la autorealización profesional del personal militar, motivando un cambio de cultura organizacional, y garantizando la eficiencia del proceso de enseñar, aprender y desaprender a través de un talento humano comprometido que asegure la calidad

educativa, la universalización y estandarización de los conocimientos.

**Descripción de la estrategia: ¿Cómo?**

La estrategia se desarrollará en concordancia con el horizonte temporal en las siguientes fases:

**Transición T0**

Generar las bases para la sostenibilidad y factibilidad de la educación moderna y bilingüe en línea, con tecnología de vanguardia que permita desarrollar al tutor militar en las áreas educativas y tecnológicas, y al mismo tiempo motivar a los alumnos en la capacitación continua, con lineamientos claros al futuro.

**Fortalecimiento T1**

Fortalecer la educación en línea con el desarrollo de las capacidades de almacenamiento, servidores virtuales, y mantenimiento de su infraestructura tecnológica; generando proyectos de autogestión propiciando convenios interinstitucionales que certifiquen y acrediten las habilidades, destrezas y saberes adquiridos; que permitan contar y mantener un sistema eficiente de aprendizaje significativo que fortalezca la cultura organizacional y la confianza institucional, con un talento humano capacitado en mejores herramientas virtuales y lenguas extranjeras.

**Modernización T2**

Modernizar la educación en línea, creando y promoviendo un nivel tecnológico que permita generar cambios que respondan a la globalización, con una cultura investigativa que desarrolle software de aplicación en el ámbito militar, basado en competencias constructivistas.

**Innovación T3**

Innovar en la educación en línea con altos estándares de calidad, que permitan contar con nuevas tecnologías, que accedan a desarrollar el pensamiento crítico y prospectivo, comprometido con los principios y valores institucionales asegurando la capacitación continua.

A estos objetivos parciales en el tiempo, se desglosan las actividades a cumplirse en cada uno de los ámbitos de análisis, como es el caso del desarrollo tecnológico, capacitación del talento humano, la creación de contenidos virtualizados, mejorar los procesos educativos y el perfeccionamiento de la lengua extranjera.

TO Transición	T1 Fortalecimiento	T2 Modernización	T3 Innovación
Implementar el Hardware y software para la educación en línea	Mejorar las condiciones de Hiperconvergencia para el desarrollo del proyecto	Administrar de forma autónoma el proyecto de educación en línea	Universalizar a todo el sistema educativo la plataforma del ejército.
Capacitación del personal de instructores de las Escuelas	Promover una cultura de conocimiento técnico de docencia en línea.	Capacitación continua para instructores militares certificados.	Asegurar docentes militares acreditados y certificados en competencias múltiples.

Analizar todos los contenidos posibles a virtualizar	Mejorar las líneas de Investigación, para determinar contenidos.	Certificar los conocimientos adquiridos en línea. Estandarizar conocimientos	Desarrollar proyectos militares en base a la necesidad institucional.
Incentivar el autoaprendizaje de lenguas nacionales y extranjeras	Educación en línea para el aprendizaje del idioma inglés, con tutores militares acreditados y certificados.	Desarrollar la Escuela de idiomas en línea del ejército, para investigación, que permita aportar a la doctrina	Desarrollar publicaciones de doctrina militar y de intereses Institucionales en el idioma extranjero.
Mejorar los cursos de perfeccionamiento incorporando la modalidad on-line (b-learning), que permita reducir los tiempos de la modalidad presencial.	Aplicación de nuevas tecnologías educativas para la fase presencial en los cursos de perfeccionamiento del personal militar, a través de un sistema de gestión educativo basado en una plataforma digital.	Desarrollar software para implementar simuladores virtuales interactivos para aplicación a las materias en los cursos de perfeccionamiento.	Disponer de una educación militar con disposición de aulas, simuladores, aplicativos para el desarrollo de problemas militares por medios virtuales y presenciales.

La Educación en línea del ejército fue desarrollada a través del sistema de gestión educativo *Moodle*, que es una plataforma de aprendizaje diseñada para proporcionar a instructores, docentes, administradores y alumnos herramientas integradas únicas, robusta y segura para crear ambientes personalizados, guiada por la pedagogía del constructivismo social, garantizando la compatibilidad con la educación militar que se basa en el modelo educativo de Fuerzas Armadas.

La plataforma de educación en línea del Ejército, para la planificación está bajo el diseño instruccional ADDIE (análisis, diseño, desarrollo, implementación y evaluación) y para el desarrollo utilizando la metodología PACIE, con el propósito de incorporar la tecnología en el proceso educativo de forma ordenada y coherente, para potenciar el autoaprendizaje y la experiencia de construir el conocimiento en base a la experiencia previa. Lo que ha permitido que cursos del Ejército sean más amigables.

En este mundo es donde el militar debe tener pensamiento crítico, analizar mucha información en tiempos cortos y bajo mucha presión, tomar decisiones, liderar y sobre todo cumplir la misión que le demanda la sociedad, sin descuidar a sus subordinados, y el cumplimiento cabal de la normativa legal vigente. He aquí la importancia de su capacitación continua y el valor de la educación.

El tiempo nos ha dejado la experiencia de acontecimientos inesperados, nunca avizorados en planes de contingencia.

A nivel global eventos como:

- El 11 de septiembre de 2001.

- El desbalance nuclear.
  - La hegemonía de las superpotencias.
  - La pandemia del Covid-19.
- A nivel local
- Angostura en el 2008.
  - El 30-S de 2010.
  - El terremoto de 2016.
  - Incidentes de la frontera norte 2018.
  - Octubre 2019.
  - La afectación local de la pandemia del Covid-19.

Lo que nos motiva a repensar y ajustar los escenarios prospectivos, como también a reflexionar sobre el futuro de la institución, sus capacidades, sus misiones, su desarrollo, su modernización.

John Dewey afirmó: “Si enseñamos a nuestros estudiantes como nos enseñaron en el pasado, les estamos robando el futuro” por ello, el educar hoy, implica dejar atrás el aula de concreto, para ingresar en el ciberespacio aprovechando la tecnología.

Hace más de 40 años, Taylor expresaba que el cambio, podía ser tratado de 3 formas:

- **El cambio evolutivo:** que es reactivo, no se anticipa a los hechos por lo que, comparado con la velocidad en la era del conocimiento, quedara obsoleto y está destinado a su desaparición.
- **El cambio revolucionario:** se anticipa, pero es violento, cambia estructuras completas de forma medular en tiempos muy cortos, creando brechas, vacíos, zonas de resistencia, que en el tiempo pueden lograr su disolución y vuelta al punto cero.
- **El cambio programático:** es moderado, secuencial, conciliador, de tal forma que vence la resistencia

con resultados reales y de impacto, ya que no podemos dejar que el tiempo transcurra y que las condiciones cambien al azar, en esperanza de que algún momento sean favorables, logrando sin sacrificio que el mañana sea mejor que el ayer, o peor aún en un volver al pasado como solución al futuro.

Se infiere entonces que el cambio programático logrará alcanzar una flexibilidad que permita que la educación militar llegue a un horizonte temporal en el que se cumplan sus objetivos trazados en el perfil profesional del soldado del futuro.

En este complejo sistema de enseñanza aprendizaje de cara al futuro se puede entender que el docente deberá tener características especiales, una de ellas un manejo eficiente de las tecnologías educativas, lo que sin duda requiere de capacitación permanente y continua.

Como nos ilustra Mejía (2017), el docente, a más de su función tradicional de transmitir información, formar habilidades y valores de los estudiantes, tiene que ser un mentor que guíe y oriente hacia una formación holística del educando, en donde prime el desarrollo de las capacidades cognitivas, emocionales y tecnológicas como herramientas de aprendizaje y autoaprendizaje.

Castro (2020) hace notar también que la educación debe partir de la complejidad de la naturaleza humana y su entorno, lo que nos hace comprender la importancia de trabajar en una cultura organizacional que permita avanzar, la educación del futuro requiere de un compromiso personal en el que nuevamente podemos recordar la insigne frase de “Solo venciendo vencerás”.

“La educación es el arma más poderosa que existe para cambiar el mundo”, en palabras de Nelson Mandela. Paulo Freire complementó esta reflexión diciendo “La Educación no cambia el mundo, cambia a las personas que van a cambiar el mundo”.

El inmenso potencial de aprendizaje junto con la información y formación en valores consigue que la humanidad avance y las personas sean más completas.

La educación en línea se está constituyendo en la modalidad de estudio de mayor crecimiento a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), lo cual brinda características intrínsecas de versatilidad, flexibilidad y neutralidad epistemológica, pero también genera puntos de vista encontrados de aceptación-rechazo, optimismo-pesimismo y confianza-recelo, ya que la educación en línea es un concepto complejo que en su realidad escapa a definiciones simples, es un concepto que debe ser consensuado y construido entre los diferentes actores involucrados.

El concepto de enseñanza virtual no es ajeno a nuestra presente realidad, como sí lo fue hace algunos años, este responde al paradigma cognitivo que se fundamenta en los aportes de la psicología y de la ciencia sobre cómo aprende el ser humano y nos conduce a reconocer que el estudiante no sólo adquiere información, sino que también debe aprender estrategias cognitivas, es decir,

procedimentales para adquirir, recuperar y usar la información.

Este paradigma implica un concepto educativo global, en donde el espacio físico y la necesidad de sincronismo desaparecen y se hace necesario convertir en compañeros a todos los que estudiantes que se encuentran separados por la distancia, quienes deben aprender a intercambiar, a colaborar, a cooperar y a compartir con los demás, sin la *necesidad* o la *posibilidad* de tener algún tipo de contacto físico, por lo que la educación a distancia no significa una educación distanciada. Los aportes de la tecnología de la información y comunicación enriquecen el proceso de enseñanza - aprendizaje, como herramienta de apoyo que facilita el acceso a la educación a todo el personal interesado y que no tenía la posibilidad de hacerlo.

Bajo estas premisas se puede establecer que la educación en línea permite entre varias ventajas, ofrecer un nuevo modo de relación, en donde el alumno es autónomo e independiente, pero a la vez, potencia la interacción desde la virtualidad, alcanzando así una formación de autodisciplina que responda a los requerimientos actuales de la educación y en donde los centros educativos dispongan y oferten programas, proyectos y diseños curriculares con la característica de la flexibilidad.

La presente investigación de educación militar, sustentada en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, proporciona un espacio para reinterpretar y repensar la educación desde su enfoque, metodología, didáctica, evaluación, tipo de comunicación, características del alumno, características del docente-instructor y de todos aquellos actores y elementos que participan en el proceso de enseñanza - aprendizaje, ya que la educación es una propuesta de formación pedagógica que emerge y conlleva expectativas y temores por descubrir.

Las operaciones militares constituyen la parte fundamental del Ejército y de las Fuerzas Armadas, lo cual requiere que las unidades permanezcan con su orgánico de personal completo, siendo importante analizar el tiempo de permanencia del personal militar en los diferentes cursos de perfeccionamiento y capacitación, contribuyendo así a la operatividad de las unidades.

La educación moderna, acorde al avance y tendencias a nivel mundial, aprovecha los actuales recursos tecnológicos educativos, que proporcionan flexibilidad a los alumnos para escoger cuándo y cómo aprender, de acuerdo a las condiciones de disponibilidad de tiempo y sin limitación geográfica, a través del uso intensivo del internet.

El Ejército dispone de la experiencia e infraestructura tecnológica a través del sistema de educación continua y el Centro de Educación Militar (Cedmil), lo cual ha contribuido a la solución de las necesidades y requerimientos de la educación, sin embargo, la pedagogía educativa respaldada en los avances

tecnológicos demanda de una mayor interacción entre el docente y el alumno en tiempo real, lo cual se alcanzará a través de la educación en línea, que representará una oportunidad de proyección al futuro de la educación militar y que se adapta a las particularidades de la vida militar, donde el alumno organiza su tiempo y sin que se constituya un obstáculo el lugar geográfico, aprovecha los recursos tecnológicos educativos, optimizando el tiempo de los cursos y alcanzando una mayor permanencia del personal en sus unidades orgánicas, permitiendo además, la liberación de contenidos de las mallas curriculares para dar prioridad a la ejecución de actividades prácticas, es decir, el desarrollo de la parte teoría de los cursos de perfeccionamiento orientando la educación presencial a su aplicación mediante casos esquemáticos, ejercicios en la carta, ejercicios en el terreno, juegos de guerra y otros, fomentando una educación continua mediante una acción dinámica de aulas virtuales, con un aprendizaje activo, promoviendo la investigación y el mejoramiento continuo.

El desafío en la era digital constituye comprender la necesidad de la aplicación de la tecnología de información y comunicación (TIC) en el proceso educativo, como una herramienta vital para alcanzar y potenciar las competencias de los alumnos, por lo que las diferentes entidades educativas actualmente incorporan entornos virtuales de aprendizaje para mejorar y apuntalar su sistema.

Las TICs, aplicadas a la educación militar, han permitido a través de la capacitación en línea el entrenamiento de soldados en escenarios virtuales de combate, polígonos de tiro, pistas de entrenamiento, supervivencia, simuladores de vuelo y otros. Estos recursos ya han sido aplicados desde algunos años atrás por países como EE.UU. para formar a miles de soldados norteamericanos previo a su despliegue a escenarios reales de batalla en Irak, Somalia o Afganistán (Borrego, Rodríguez, Walle, & Ponce, 2008).

Bajo esta perspectiva se constituye como beneficio institucional viabilizar la educación en línea, acorde a la era actual, en donde los docentes sean parte de una educación interactiva, a través del apoyo de los diferentes medios tecnológicos disponibles, lo cuales permiten mejorar la educación, constituyéndose en un factor fundamental para el fortalecimiento de la institución. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 26 manifiesta que: “La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal como garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir (...)”.

En el artículo 347 de la Constitución establece que son responsabilidades del Estado: numeral 8: “Incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales”.

El Modelo Educativo de las Fuerzas Armadas 2018, establece como modalidades de estudio en concordancia con el Reglamento de Régimen Académico del CES 2016.

- Modalidad presencial.
- Modalidad en línea.
- Modalidad dual.
- Modalidad a distancia.
- Modalidad semipresencial o de convergencia de medios.

Fundamentado en esta base legal, el proyecto propone aplicar las TICs para alcanzar la modernización del sistema de gestión del aprendizaje en nuestro ejército, mediante la educación en línea, con la finalidad de optimizar y alcanzar una capacitación y entrenamiento acorde a las nuevas exigencias de empleo de la fuerza militar en escenarios de conflictividad interna y defensa de la soberanía e integridad territorial.

La educación en línea, como una modalidad que asume la educación transnacional, es considerada también como “el resultado de las nuevas tecnologías de comunicación e información digitales y la creación de los sistemas de acceso a la red” (Rama, 2006, pág. 174). Este paradigma desplaza el salón de clases hacia la red e incorpora un conjunto de cambios en el aprendizaje al desarrollar el carácter global de una educación que intensifica su vínculo con los modelos de simulación y los trabajos en red.

La educación virtual rompe las fronteras nacionales y establece un nivel de cobertura amplio a través de la red, por lo que, más allá de ser un nuevo modelo pedagógico, es el escenario de la sociedad del acceso a la información. Cabero (2006) afirma que la formación basada en la red es “una modalidad formativa a distancia que se apoya en la red y que facilita la comunicación entre el profesor y los alumnos según determinadas herramientas sincrónicas y asincrónicas de la comunicación”.

La educación virtual es considerada una excelente alternativa de aprendizaje, ya que en ella se emplean técnicas de enseñanza tendientes a alcanzar el aprendizaje significativo, mediante actividades en las cuales el estudiante construye su propio conocimiento y el profesor solo le proporciona las herramientas para que lo construya, además el estudiante establece y organiza sus tiempos de aprendizaje.

Se debe tener presente que el entorno virtual de aprendizaje (EVA) es un software con accesos restringidos, concebido y diseñado mediante el modelo de Análisis, Diseño, Desarrollo, Implementación y Evaluación (ADDIE), para que las personas que acceden, desarrollen procesos de incorporación de habilidades y saberes. Los EVA son sitios que utilizan los servicios de la web 2.0.

El aula virtual, como parte del entorno virtual de aprendizaje, consta de una plataforma o software a través del cual el ordenador permite dictar las actividades de clase, de igual forma, facilita el desarrollo de las

tareas de enseñanza y aprendizaje habituales; bajo esta concepción Turoff (1995) establece que “una clase virtual es un método de enseñanza y aprendizaje inserto en un sistema de comunicación mediante el ordenador” (p.6) y es que a través de ese entorno el alumno puede acceder y desarrollar una serie de acciones que son propias de un proceso de enseñanza presencial como: conversar, leer documentos, realizar ejercicios, formular preguntas al docente, trabajar en equipo entre otros alumnos, todo esto de forma simulada encaminando en lo posible a la interacción entre los docentes y alumnos.

Como afirmó Jean Piaget, “El objetivo principal de la educación es crear personas capaces de crear cosas nuevas, y no simplemente repetir lo que otras generaciones hicieron”, por ello el afán de impulsar las nuevas formas de educar.

La educación en línea es una modalidad de educación en la que docentes y estudiantes interactúan a través recursos tecnológicos educativos, haciendo uso intensivo de las facilidades que proporcionan el internet y las tecnologías de información y comunicación, para lograr así un ambiente educativo altamente interactivo, a cualquier hora y desde cualquier lugar (Gallardo, 2007).

La educación interactiva a distancia se fundamenta en el concepto de *teleformación*, la cual se define como un sistema de impartición de formación a distancia apoyado en las tecnologías de información y comunicación (tecnologías, redes de telecomunicación, videoconferencias, TV digital, materiales multimedia) que combinan distintos elementos pedagógicos, instrucción clásica (presencial o auto estudio), las prácticas, los contactos en tiempo real (presenciales, videoconferencias o chats) y los contactos diferidos (tutores, foros de debate, correo electrónico) (García & Lavié, 2000).

Esta modalidad incluye los MOOCS (Cursos Masivos Abiertos en Línea) que integran la conectividad de las redes sociales, el acceso de un experto en un campo de estudio y una colección de recursos en línea de libre acceso, siendo su cualidad más importante la posibilidad de participación activa de varios cientos a varios miles de estudiantes que se auto organizan de acuerdo con los objetivos, conocimientos y habilidades previas y los intereses comunes de aprendizaje (McAuley, Stewart, Siemens, & Cormier, 2010). Sus características fundamentales se establecen: primero, gratuidad de acceso sin límite en el número de participantes; segundo, ausencia de certificación para los participantes libres; tercero, diseño instruccional basado en lo audiovisual con apoyo de texto escrito y, finalmente; cuarto, metodología colaborativa y participativa del estudiante con mínima intervención (McAuley et al, 2010; Kregor, Padgett y Brown, 2013).

Bajo estas consideraciones, en la educación en línea las tecnologías de información y comunicación (TIC) son consideradas como un apoyo en la generación de un nuevo espacio social, un nuevo espacio educativo y en consecuencia, en una nueva modalidad que utiliza

recursos educativos que no son físicos, sino electrónicos y encargados de propiciar nuevas habilidades y destrezas en los individuos (Echeverría, 2001 (Albán, 2019)). Se debe comprender a la educación en línea como una modalidad de aprendizaje donde se unen variables como los contenidos y las actividades, el nivel educativo, los conocimientos previos de los estudiantes, la interacción de los participantes y la plataforma tecnológica que se utiliza, mediante dispositivos tecnológicos a través de la internet (Miratia, 2010).

El software educativo constituye el material de aprendizaje diseñado para ser utilizado mediante un ordenador en los procesos de enseñar y aprender. Está destinado a la enseñanza y el aprendizaje autónomo, además permite el desarrollo de ciertas habilidades cognitivas. También se lo define como un programa computacional cuyas características estructurales y funcionales proporcionan apoyo al proceso de enseñar, aprender y administrar.

Las aplicaciones informáticas en entornos virtuales son el desarrollo de la tecnología que nos ofrece una variedad de soluciones para mejorar la actividad del docente, así se cuenta con programas para realizar presentaciones online desde cualquier parte del mundo, se puede transmitir una presentación y hasta interactuar con los participantes que se encuentran en diferentes continentes. Estas soluciones están equipadas con todas las aplicaciones necesarias para poder realizar un trabajo didáctico, requiriendo únicamente una conexión a internet y un ordenador, teléfono móvil u otros dispositivos móviles para operarla, permitiendo motivar y despertar el interés por la clase, concretar e ilustrar lo que se expone, ayudar a la compilación de temas de difícil observación directa y reducir el nivel de abstracción para comprender un mensaje.

Los Sistema de gestión del aprendizaje LMS se los puede clasificar en los siguientes tipos:

**LMS instalado:** software que se implanta a nivel local, el cual exige inversión y seguimiento en actualizaciones constantes y hasta reparaciones para mantenerse.

**LMS web:** aquellos que están en línea, suelen ser menos costosos que los instalados, los desarrolladores se comprometen a ofrecer actualizaciones, mejoras y reparaciones en su funcionamiento.

**LMS en la nube:** implica que el desarrollador asume toda la responsabilidad del funcionamiento de la herramienta, dando espacio para desarrollar la propuesta educativa.

**LMS hospedado:** es optar por hospedar el software en un dominio, quien adquiere la plataforma LMS pasa a tener control completo sobre las especificaciones del servidor.

**LMS gratis:** herramientas de gestión del aprendizaje gratuitas requieren de técnicos dentro de la organización, no cuentan con asesoría, lo que puede convertirse en una complicación.

**LMS de licencia:** prácticas y resultan ser las preferidas de las organizaciones que evitan perder tiempo en instalaciones y configuraciones y un posible ahorro de recursos económicos a largo plazo.

**LMS de código cerrado:** no se invierte tiempo modificando la herramienta, se adquiere lo que se utilizará, y

**LMS de código abierto:** el código permite ser modificado, no obstante, estas exigen tiempo y compromiso para mantener un soporte y mantenimiento, este tipo de plataformas en el mercado se las encuentra como ATutor, DOKEOS, Edmodo, Moodle y otras.

La plataforma *Moodle*, originalmente es un acrónimo de Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment (Entorno de aprendizaje dinámico orientado a objetos y modular), que posee software libre, lo que significa que su creador al momento de publicarlo en Internet, decidió utilizar la Licencia Pública GNU (GPL) y por lo tanto puede ser utilizado sin pagar “licencias”. La institución que lo instale está autorizada a copiar, usar y modificar Moodle. En consecuencia, la plataforma *Moodle* conforma un sistema permanentemente activo, seguro y en constante evolución, posee varias características entre las principales:

- Promueve una pedagogía constructivista social.
- Permite la colaboración, actividades, reflexión crítica entre otras. Siendo el objetivo generar una experiencia de aprendizaje enriquecedora.
- Es apropiada para el aprendizaje en línea.
- Permite complementar el aprendizaje presencial.
- Tiene una interfaz de navegación sencilla, ligera y eficiente.
- Crea un registro completo de los accesos del usuario.

Dispone de informes de la actividad de cada estudiante, con gráficos y detalles sobre su paso por cada módulo (último acceso, número de veces que lo ha leído) así como también de una detallada “historia” de la participación de cada estudiante, incluyendo mensajes enviados, entre otras.

- Integración del correo. Pueden enviarse al correo electrónico copias de los mensajes enviados a un foro, los comentarios de los profesores y otros, en formato HTML o de texto.
- Profesores pueden definir sus propias escalas para calificar.
- Los cursos se pueden empaquetar en un único archivo zip al utilizar la función de Copia de seguridad, la cual puede ser restaurada en cualquier servidor.

La evolución de la educación en la actual era del conocimiento se orienta a explotar las potencialidades tecnológicas disponibles, mediante el aprovechamiento del Internet como una fuente de información para todo tipo, ámbito y profundidad de conocimiento, lo cual genera un aprendizaje significativo vertiginoso en aspectos globales como específicos en las diferentes

actividades del desarrollo humano. La perspectiva de la institución militar en la actualidad, es la proporcionar al personal militar una enseñanza de calidad, basada en la incorporación y la utilización de los recursos tecnológicos y sus distintas aplicaciones en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, lo cual invita a reflexionar sobre los desafíos en el siglo XXI.

En esta época se debe considerar la aplicación de la informática, la computación y el desarrollo de las telecomunicaciones como herramientas para la sistematización y la construcción del conocimiento y el aprendizaje de los alumnos, las cuales, al ser integradas en los programas educativos, posibilitan su uso pedagógico y potencian la experiencia, innovación y capacidad académica del talento humano de la institución (Miratía, como lo citó en Albán, 2019).

Bajo las consideraciones expuestas, se evidencia la necesidad de un cambio a la tradicional modalidad de educación presencial a través del apoyo de recursos y herramientas tecnológicas educativas que brindan un soporte fundamental al proceso de enseñanza-aprendizaje, estableciendo además que la institución ya dispone de la capacidad individual para acceder y estudiar en las plataformas virtuales para aprobar los contenidos teóricos que sirven de base para luego realizar la práctica correspondiente, lo cual ha permitido desarrollar el pensamiento, la autonomía, reflexión, análisis y la criticidad (Albán, 2019).

Los sistemas de gestión del aprendizaje son plataformas informáticas que permiten la administración del proceso enseñanza-aprendizaje, a través del cual se proporciona al docente múltiples herramientas tecnológicas que le permitirán mejorar los procesos educativos.

En nuestro país existen normas que regulan el proceso de adquisición e implantación de plataformas informáticas, dando prioridad al uso de software libre, como lo establece el Decreto ejecutivo N.º 1425 de fecha 22 de mayo de 2017.

Bajo estas consideraciones, se realizó el análisis de la educación en línea en el sistema de educación superior en nuestro país. Para lo cual se coordinó y se efectuaron visitas a varias instituciones, recibiendo las exposiciones sobre el funcionamiento de la educación en línea de las siguientes universidades y empresas: la Universidad de Fuerzas Armadas ESPE, Escuela Politécnica Nacional (EPN), Universidad Central del Ecuador (UCE), Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), las empresas D2L, Moodle Ecuador y SYBVEN (BLACKBOARD Learn).

Como resultados del análisis se considera que la mayoría de las instituciones de educación superior en el Ecuador emplean la Plataforma LMS Moodle como se evidenció en la EPN, UCE, UIDE y PUCE, estableciendo que existen excepciones como la UFA-ESPE universidad que emplea la Plataforma LMS de código cerrado Educativa y la USFQ que emplea la

Plataforma LMS de código cerrado *Blackboard Learn* junto con la Plataforma LMS Moodle.

Fundamentados en los requerimientos del proyecto de educación en línea del Subsistema de educación militar, y considerando aspectos importantes para su selección como el tipo de plataforma, la funcionalidad, el rendimiento, las actualizaciones, el soporte, el mantenimiento y los costos que demandan su sostenibilidad, se establece que la plataforma *Moodle* de tipo código abierto es la más idónea. *Moodle*, al ser la plataforma de mayor difusión en el mundo, garantiza su funcionalidad, por lo cual está siendo empleada desde varios años atrás por la Universidad Central del Ecuador, la Escuela Politécnica Nacional, la Universidad Internacional del Ecuador, entre otras instituciones.

Se debe tener presente que el talento humano es el factor fundamental, por lo cual se considera que el éxito del presente proyecto se respalda en la necesidad que el personal de docentes-instructores, tutores en línea, administradores de cursos, directivos (planificadores, administradores y evaluadores educativos) y programadores, dispongan de una adecuada y efectiva capacitación en los diferentes campos. Esto garantizará la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Bajo esta perspectiva, la capacitación del personal técnico se centrará en la administración de la plataforma LMS, el personal de docentes-instructores y tutores virtuales se centrará en el desarrollo de contenidos a virtualizar, mientras que el personal de directivos requiere una capacitación con una visión a futuro, proyectando la evolución e innovación de la educación en línea del Ejército Ecuatoriano.

Basado en estos requerimientos se analizó y se realizaron varias visitas a universidades y empresas del país como UFA-ESPE, INNOVATIVA E.P, EPN, UCE, UIDE, PUCE, SYBVEN (BLACKBOARD Learn), Excelencia educativa, D2L, NEXSYS, MOODLE Ecuador y Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), quienes estarían en condiciones de realizar la capacitación al nuestro personal, determinando que el requerimiento deberá abarcar las siguientes áreas:

- Diseño instruccional.
- Objetos de aprendizaje (H5P).
- Administración de la plataforma MOODLE.
- Evaluación y seguimiento de cursos virtuales.
- Creación de recursos educativos con herramientas Web 2.0.
- Configuración y personalización de la plataforma.
- Lenguaje de programación PHP.
- Manejo de LINUX.
- Administración POSTGRESQL.
- Maestría Universitaria en Tecnología Educativa y Competencias Digitales (UNIR) online.

Luego del análisis con el personal especialista en educación virtual se concluye que la propuesta presentada por la EPN es la más conveniente para impartir la mayor parte de los cursos de capacitación, por la experiencia, contenidos y garantía de la educación.

De la misma forma, para la capacitación del personal que administrará la plataforma, se propone a Moodle Ecuador, por la experiencia, actualización tecnológica y la certificación internacional que acredita un avanzado conocimiento en el manejo de herramientas tecnológicas.

Las capacitaciones propuestas permitirán la sostenibilidad en el tiempo a largo plazo del proyecto de educación en línea de subsistema de educación militar, con el condicionamiento que esta finalidad se alcanzará siempre y cuando el tiempo de permanencia del personal capacitado sea de al menos cuatro años en el proyecto.

Se debe considerar que, en la normativa vigente en nuestro país, existe disposición legal con relación al almacenamiento de información, en la cual se establece de acuerdo al Decreto ejecutivo N.º 1425 de fecha 22 de mayo de 2017, que el almacenamiento de datos se debe encontrar dentro de servidores que se encuentren en el territorio nacional.

Por lo que las instalaciones del Comando General del Ejército en La Recoleta, representa la mejor alternativa, debido a su infraestructura física y tecnológica, posibilitando la instalación de la plataforma LMS y el almacenamiento de los datos.

En la actualidad, la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DTIC) se ha implementado el proyecto de *tecnología hiperconvergente*, lo cual maximizará el rendimiento de los equipos, estas condiciones favorables fueron analizadas con el personal técnico de la DTIC, quienes establecieron que están en condiciones de brindar todo el apoyo tecnológico y humano requerido, lo cual además disminuye los costos de mantenimiento y soporte.

### Conclusiones

- a. La actual sociedad hiperconectada prevé duplicar el conocimiento cada dos años; esta violenta renovación ha cambiado la forma de educar y aprender, el presente análisis trata de contribuir a desarrollar con la tecnología, la competencia básica de aprender a aprender.
- b. En este mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo, la propuesta del Ejército es el cambio programático de Taylor, a través de líneas de transformación, considerando como prioridad a la educación.
- c. Soñar con el soldado del 2033 es sembrar una responsabilidad hacia el futuro que solo el conocimiento y la creatividad podrán lograr.
- d. Partimos entonces con el modelo educativo de Fuerzas Armadas, que es un modelo visionario. El Comando de Educación y Doctrina lidera la línea de transformación de la educación y para ello ha establecido siete proyectos, entre ellos el proyecto de educación en línea.
- e. En la sociedad de la información no se puede simplemente reproducir formas previas de aprendizaje en el aula, en un ambiente virtual. Se

- debe mirar hacia las nuevas oportunidades para el aprendizaje, posibilitado por las tecnologías emergentes.
- f. La educación en línea también es un paso hacia la conformación de comunidades de conocimiento militar, que faciliten las relaciones internacionales, y las operaciones conjuntas.
  - g. El éxito de cualquier programa educativo radica en el compromiso del factor humano, y en correspondencia del esfuerzo institucional los docentes deberán desarrollar contenidos de alta calidad, con herramientas de comunicación adecuadas, mientras que los discentes deben modificar sus hábitos de estudio con esfuerzo y compromiso.
  - h. La educación debe estar a la vanguardia del aprovechamiento de las nuevas tecnologías, información y comunicación como también sus integrantes deben recibir una capacitación para ser instructores con competencias virtuales.

### Referencias

- Dravet, F., Pasquier, F., Collado, J., & Castro, G. (2020). Apertura. En F. Dravet, F. Pasquier, J. Collado, & G. Castro, *Transdisciplinaridad y Educación del Futuro*. Universidad Católica de Brasilia.
- ESPE. (2017). *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2018-2021*. Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. <https://hcu.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2019/10/RESOLUCION-2017-114.pdf>
- Mejía, C., Michalón, D., Michalón, R., López, R., Palmero, D., & Sánchez, S. (2017). Espacios de aprendizaje híbridos. *Hacia una educación del futuro en la Universidad de Guayaquil. Medisur*, 15(3), 350-355. <http://scielo.sld.cu/pdf/ms/v15n3/ms10315.pdf>
- Pinto, L. (2017). *Análisis del sistema de educación militar para oficiales y suboficiales del Ejército Nacional, desde la Escuela de Armas y Servicios, a la transformación del Ejército en el contexto de posconflicto*. Facultad de Administración de Empresas. Universidad Externado de Colombia.
- Quinga, C. (2016). Aproximación a un análisis comparativo de la educación militar en el Ecuador y en otros países latinoamericanos. *Revista EAC*, 5, 41-48. <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/eac/article/view/284>
- Saldaña, R. (2016). Incidencias de las transformaciones sociales en lo curricular. *Revista Inclusión & Desarrollo*, 3(1), 58-66. doi:10.26620/uniminuto.inclusion.3.2.2016.58-66
- Teneda, V., Enrique, J., & Núñez, M. (2018). Las competencias profesionales pedagógicas: reto del Sistema de Educación y Doctrina Militar, en el Consejo de Educación Superior Ecuatoriano. *ATLANTE. Cuadernos de Educación y Desarrollo*, febrero, 1-15. <https://www.eumed.net/rev/atlante/2018/02/educacion-superior-ecuador.html>

## UNA PROPUESTA IMPRESCINDIBLE PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ECUADOR

Tern. Juan Carlos Fuertes<sup>1</sup>

### Resumen

La degradación social producto de la proliferación de bandas delincuenciales ligadas al narcotráfico y demás delitos conexos, se ha fortalecido con elementos de las disidencias de las FARC y ELN identificados en el país como Grupos Irregulares Armados que operan en la frontera colombo-ecuatoriana. Los incidentes del año 2018 en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro (Provincia de Esmeraldas), fueron el anticipo para la elaboración de la nueva Política de Defensa que reconoció la amenaza para el país, con mayor relevancia a los grupos irregulares armados y al crimen transnacional organizado. Con relación a los enfoques de seguridad que mutan en función de la amenaza que se presenta, surge una nueva dimensión que se suma a lo nacional y lo internacional estableciéndose que las inseguridades o amenazas son de carácter multidimensional. Países vecinos como Colombia y Perú, han definido nuevas estrategias para enfrentar estas amenazas híbridas, fortaleciendo las capacidades conjuntas de sus unidades especiales. Es por ello que el presente documento propone la necesidad de crear el Comando de Operaciones Especiales Conjunto en el Comando Conjunto de las FF.AA.

**Palabras clave:** GIA – GAO-r – Política de Defensa – Comando de Operaciones Especiales

### Abstract

The social degradation is a product of the proliferation of criminal gangs, which are linked to drug trafficking and other related crimes. This has been strengthened by elements of the FARC and ELN dissidents identified in the country as irregular armed groups who operate along the Colombian-Ecuadorian border. The incidents of 2018 in the cantons of San Lorenzo and Eloy Alfaro (Province of Esmeraldas) were the initiation of the development of a new defense policy that recognized the threat to the country with greater relevance towards irregular armed groups and transnational organized crime. Concerning security approaches that change depending on the presented threat, a new dimension arises that adds upon the existing domestic and foreign ones, establishing that such insecurities or threats are multidimensional in nature. Bordering countries such as Colombia and Peru have defined new strategies in order to confront these hybrid threats, strengthening the joint capacities of their special units. That is why the current document proposes the need to create a Joint Special Operations Command in the Joint Command of the Armed Forces.

**Keywords:** GIA – GAO-r – Defense Policy – Special Operations Command

---

<sup>1</sup> fuertes66@hotmail.com

Teniente Coronel del Ejército del Ecuador, Comandante del Grupo de Fuerzas Especiales No. 27, Magister en Gestión Estratégica de la Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Magister en Gestión de la Calidad y Productividad, Magister en Planificación Estratégica Terrestre, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE

### Introducción

Los grandes carteles de la droga, hoy asociados a bandas criminales o clanes, advierten un escenario complejo para el Ecuador y exponen también a la región. Estos grupos irregulares con alto poder bélico, ligados en forma directa al crimen organizado transnacional crecen en forma acelerada. Adaptan a la vida delictual a la población fronteriza y con ello generan incertidumbre en las fuerzas del orden. La inseguridad del Estado se acrecienta, al igual que las necesidades de operabilidad y operatividad de las fuerzas de seguridad.

Con la convergencia de los principales grupos ilegales armados (GIA) de Colombia, como: las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) que lleva varios años intentando negociar un proceso de paz con el gobierno, y el Ejército Popular de Liberación (EPL) que busca su reconocimiento como grupo guerrillero para incluirse en el proceso de paz, todos estos, no han dejado de mantener sus negocios ilícitos con el narcotráfico. Estos grupos tienen una estructura militar organizada con la capacidad de continuar generando violencia e inseguridad. A esto se suman los grupos armados organizados (GAO-r) conocidos también como bandas delincuenciales o criminales (BACRIM), que son conformados por estructuras delictivas no mayores a cien personas identificados así por el Estado colombiano.

Con este escenario lleno de incertidumbre y complejo para el Estado, los estamentos de seguridad han propiciado el empleo decidido de los recursos militares para hacer frente en terreno a estos grupos irregulares con pocos resultados. Es por ello que, dados los hechos recientes en la frontera con Colombia, la seguridad debe ser percibida desde el punto de vista holístico, vinculando al individuo, al estado y al sistema internacional en su conjunto y con una estrecha relación hacia el enfoque de la seguridad cooperativa y multidimensional, especialmente desde la dimensión militar.

Ante la evolución de los GIA y GAO-r en la frontera con Colombia, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿en el Ecuador se hace imperante la creación del Comando de Operaciones Especiales en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, para hacer frente a estas nuevas amenazas híbridas que atentan contra la seguridad del Estado?

El método a utilizar es de tipo histórico y comparativo, ya que se pretende analizar los hechos recientes en el país y la región, los mismos que han sido la antítesis para que países vecinos conformen unidades especiales con proyección al futuro.

Este artículo está organizado como sigue: Inicialmente explica la evolución de los GIA y GAO-r en las zonas fronterizas de Colombia y Ecuador. Posteriormente, analiza el nuevo planteamiento político y estratégico para enfrentar estas nuevas amenazas. Finalmente, propone la conformación de un Comando

de Operaciones Especiales en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como una unidad especial para mitigar a estos sistemas ligados al crimen internacional.

### I. El deterioro de la sociedad fronteriza

Tal como lo señala Salas (2007) los graves problemas sociales están ligados a fallas estatales producto de la distribución inadecuada de recursos que genera pobreza, una incipiente educación y altos índices de desempleo y corrupción, sumándose, además, la facilidad con la que ciertos sectores de la sociedad civil se adaptan con facilidad a las actividades ilegales. Como consecuencia, surgen otras amenazas como los conflictos internos, el narcotráfico y la delincuencia organizada. Es por esta razón que, a criterio de Francisco Gutiérrez Sanín (2010), las fallas estatales y el deterioro de la sociedad civil son un peligro de seguridad de primer orden, ya que podrían ocasionar las condiciones para el comienzo o la radicalización de las guerras civiles y la violencia endémica, las cuales a su vez pueden generar serios problemas económicos derivados y oleadas migratorias desestabilizadoras. Con limitados recursos para educación, salud, desempleo, riesgo país, a los que se suman el deterioro de programas y proyectos de enfoque social, han sido quizás la relevante variable desde el punto de vista de la realidad nacional, que propicia la permanencia e incremento de elementos antagónicos en la sociedad (Tamayo & Cevallos, 2019), cuyas consecuencias se pueden sintetizar en: facilidad para la explotación humana, altos índices de violencia, pobreza extrema, rebeldía y agresividad.

La expansión de las FARC y del ELN al interior del vecino estado de Colombia en el siglo pasado, en forma paulatina fue acentuándose en las pequeñas poblaciones marginales. Por un lado, por su tendencia ideológica de tipo marxista-leninista en contra de los gobiernos de la época marcaron pautas en las vulnerables urbes. Con una excéntrica formación de tipo insurgente y sólidos fundamentos de la doctrina social-comunista, los afanosos ingresos económicos por el narcotráfico, propiciaron el auge de estos en las pequeñas parroquias y casonas, impulsando la mano de obra local y deriva el crecimiento de la violencia en estas zonas como el secuestro, sicariato y corrupción (Moreano, 2010).

En años anteriores, la guerrilla colombiana no fue percibida como una amenaza para la seguridad interior del Estado ecuatoriano. Si bien es cierto, la densa selva facilitaba su movimiento por la permeabilidad de esta a través de pasos fronterizos ilegales, es indudable que estos grupos insurgentes no buscaban perpetrar contra el Estado o sus fuerzas legales. El territorio ecuatoriano era utilizado para la provisión logística y aprovechaban la paz del Estado para el descanso y recuperación de sus milicias. Para Jairo Delgado (2016), las FARC mantenían bajo su poder estos territorios y pasos de frontera, como retaguardia estratégica, de seguridad y de abastecimiento logístico. Estas circunstancias tomaron fuerza para el mercado ilegal en las zonas

fronterizas donde se asientan una densa cantidad de pueblos indígenas y afro descendientes. La exclusión social y prejuicios raciales, sistematizados por altos índices de pobreza, hicieron más vulnerables a estos lugares para vincularse a los actos ilícitos y asociarse

con facilidad a las bandas criminales. Los indicadores sociales reflejan las efímeras condiciones de vida y de pobreza, de marginalidad y exclusión en el que se mantienen (véase la Fig. 1).

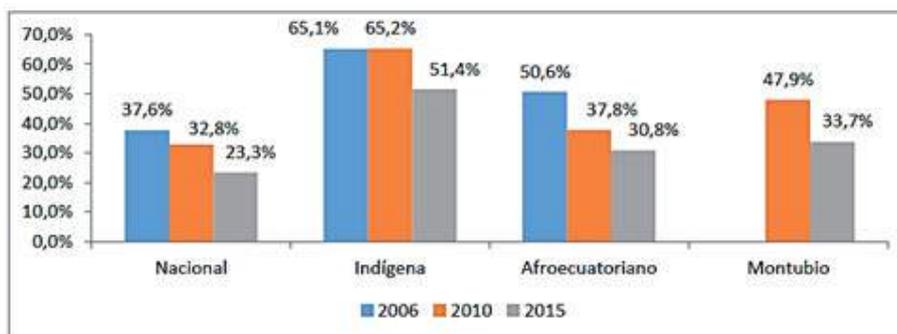


Figura 1. Pobreza por ingresos según Etnia

Fuente: Encuesta nacional de empleo y desempleo urbano y rural 2006 – 2015

Según los datos emitidos por el INEC, se ratifica la irrisoria inclusión económica y social destinada para varios sectores. En el análisis gráfico se consideran dos factores: la pobreza por ingresos y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, con base en el censo de 2010 y en las encuestas de empleo y desempleo del 2015 (Senplades, 2015). Esto se afianza con el incremento recurrente de la pobreza rural desde el año 2016, relacionada con otros factores como: desaceleración de la producción, disminución de la participación del estado, y el desempleo (Tamayo & Cevallos, 2019). Según el INEC (2018) entre junio de 2017 y junio de 2018 la pobreza a nivel nacional se incrementó en 1,4 puntos porcentuales, el mayor incremento se refleja en el área rural con 2 puntos. Esmeraldas se ubica como una de las provincias más pobres del país con una tasa del 53,8 %, con un porcentaje mayor en el área rural.

La compleja situación y deterioro de la sociedad fronteriza puede ser analizada por los hechos de marzo y abril de 2018. Los vínculos de estos grupos antagónicos con la población rural de los cantones San Lorenzo y Mataje condicionaron el accionar de las fuerzas del orden y vulneraron el estado de derecho en la zona. Es evidente que la estrategia de estos grupos no considera sólo al factor militar como la fuerza exclusiva para sus fines, sino que se unen otros factores, como el económico de la zona, la situación psicosocial reinante, la deficiente educación. Sobre todo, la falta de atención estatal de los gobiernos seccionales y locales e inclusive de la misma sociedad civil, que ha conllevado a las poblaciones fronterizas, especialmente de esta zona, a ser aliada de los negocios ilícitos y del mercado negro. Al igual que los grupos insurgentes, las disidencias de las ex – FARC, están entrenadas en estos campos de acción, se insertan en la sociedad y desde allí operan clandestinamente.

## II. GIA y GDO-r de Colombia en la frontera ecuatoriana

Incidentes a inicios de siglo, como la ejecución de la Operación Fénix por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia y que causaría la muerte de Luis Devia Silva alias “Raúl Reyes”, miembro del secretariado de las ex – FARC en marzo de 2008 en “Angostura”, a pocos metros de la frontera en el Estado ecuatoriano, derivó en una fuerte protesta por parte de las autoridades de gobierno. Esto afectó las relaciones diplomáticas por la violación del espacio aéreo y terrestre, así como el uso de la fuerza con armamento letal y de alta tecnología al interior del Estado.

La caída de “Raúl Reyes” agudizó el escenario político regional. Las demandas a organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), por parte de los ex mandatarios de México, Venezuela y Ecuador, intentaron tamizar las actividades ilícitas de estos grupos insurgentes en la línea de frontera. Además, evidenció las múltiples reuniones clandestinas de estos grupos con funcionarios y activistas políticos de varios países de Sudamérica (Sanchez, 2010). Para Laura Ramírez (2010), estos incidentes describieron un volátil panorama. El mayor de todos fue establecido por el entonces presidente de Colombia Álvaro Uribe, quien denunció en el seno de la Cumbre de Río en República Dominicana, los presuntos nexos del grupo guerrillero con autoridades de gobiernos vecinos, situación que en lo posterior se normalizaría con la elección de Juan Manuel Santos como presidente de los colombianos. Con esta sucesión de cabecera y el auge de los tratados de paz en Colombia, finalmente en el 2016, se firmaría el esperado acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, tamizando la esperanza de paz para el vecino país y el decrecimiento paulatino del narcotráfico y sus secuelas. Sin embargo,

los nexos con grupos criminales ligados al mercado negro de la droga desde Colombia no cesaron, por el contrario, estos se incrementaron (Bonilla, 2017).

Al tenor del cumplimiento de los principales acuerdos establecidos en este tratado se evidenciaron preocupantes inconsistencias y que fueron expuestas por la misma Organización de las Naciones Unidas (ONU), que actuó como facilitador del proceso. Por un lado, la misión de la ONU en Colombia indicó que las FARC entregaron hasta el 08 de junio un total de 2300 armas, correspondiente al 30 % aproximado de las armas totales calculadas. En lo posterior, este mismo organismo reconoció que posee en sus arsenales 8 112 armas de las FARC, finalizando así esta parte del acuerdo (CNN, 2017). Autoridades y la academia estimaron que 1 300 exguerrilleros de las FARC rechazaron el acuerdo de paz, negándose a entregar las armas, por lo que permanecieron activos como disidentes, generando incertidumbre sobre el postconflicto y la construcción de la paz (Semana, 2018).

Esta compleja situación agudizó la demora del Estado colombiano en recuperar el control de los territorios anteriormente ocupados por las FARC. Como consecuencia se tuvo el surgimiento de las disidencias, además, el nacimiento y fortalecimiento de bandas criminales que se han alimentado precisamente de disidentes para formar estructuras que en su mayoría están asociadas con el narcotráfico. En este sentido, los organismos de inteligencia colombianos han clasificado a estas estructuras como: disidencias, reincidentes, residuales o independientes y delincuencia común (CACIM, 2019). Según Fernando Medina (2017) las redes delictivas de las ex-FARC (disidencias), formarían al menos dos grupos delictivos en el Ecuador: Comuneros Alfaristas de Liberación Nacional (CLN) y Montoneras Alfaristas Revolucionarias (MAR), mismos que extorsionan, secuestran y solapan sistemas de recaudación de dineros a través de las vacunas.

En consonancia con Agustín Proaño (2017), ex comandante militar en las zonas fronterizas con Colombia, es complejo poder definir cuáles o qué grupos pueden ser identificados como disidencias de las FARC, bandas criminales, grupos organizados o delictivos. El crecimiento potencial de estos grupos ilegales y delincuenciales y el creciente deterioro social de las poblaciones fronterizas requieren un análisis acorde a su estructura y objetivos. Por un lado, a los GIA se les atribuye a los grupos que hoy conforman las disidencias de las ex-FARC y el ELN que operan en la frontera con Ecuador. Se encuentran bajo la dirección de un mando responsable, ejercen el control de un territorio, operan al interior de estos grupos un número mayor a cien efectivos y tienen la capacidad de sostener operaciones del tipo paramilitar frente a las fuerzas de seguridad. A juzgar por José Sotelo (2020), la amenaza de los GIA está latente luego de la desmovilización y desarme de las ex-FARC. Esto hizo visible nuevas estructuras armadas conformadas por guerrilleros y milicianos que

no se acogieron al proceso de paz, con incidencia en los territorios abandonados por la guerrilla en el borde limítrofe del Departamento de Putumayo (Colombia) y la Provincia de Sucumbíos (Ecuador). Como secuela, se alcanzaron altos niveles de violencia, disputándose sectores claves para el manejo del tráfico ilícito de drogas.

Estos grupos irregulares obedecen a una estrategia cimentada desde sus bases. Es claro que su lucha prolongada para derrotar a las fuerzas legales no dio los resultados esperados en Colombia. No obstante, es indudable que estos han modificado sus estrategias, creando organizaciones políticas e influyendo en los sectores populares para generar otro tipo de alternativas de poder. Los nuevos fines u objetivos pueden ser sintetizados en dos escenarios: i) ir construyendo el poder desde los territorios; y ii) disputar el poder desde los espacios burocráticos del Estado. Aún cuando estos grupos son una amenaza conocida en el tiempo, su estrategia y medios para alcanzar dominio y poder confluyen para afectar al Estado y su seguridad. Por tanto, una variable evidencia al grupo armado, quien utiliza los mismos métodos de empleo para sostener su territorio, intimidando a la población y ejerciendo una fuerte presión a las fuerzas del orden; y la otra, quizás la más compleja de identificar, es el inicio de un proceso híbrido que gana espacio desde la esfera política, y se inserta con efectividad en las masas estudiantiles, grupos sociales, pueblos indígenas y afro-americanos.

Las redes de apoyo a las estructuras residuales que se disputan el dominio de los corredores de la droga son los denominados GAO-r, liderados por ex cabecillas de las FARC, quienes reclutan a nuevos integrantes a través de la extorsión y el engaño económico, mantienen su alto entrenamiento clandestino y dominio del área para influenciar decididamente en las poblaciones. Su principal objetivo es la comercialización y el tráfico ilícito de alcaloides y de más delitos asociados. Existen grupos delincuenciales y bandas criminales que no superan los cien efectivos, cuya estrategia está dominada por la coacción armada. De las 29 estructuras GAO-r identificados hasta el 2019 por fuentes de inteligencia de Colombia, alrededor de seis bandas criminales podrían estar operando en la frontera con Ecuador. La que más ha impactado sin duda es el Frente Oliver Sinisterra (FOS) que opera en la frontera entre el Departamento de Nariño de Colombia y la provincia de Esmeraldas en Ecuador (CACIM, 2019).

El FOS es uno de estos GAO-r que realiza actividades delictivas en el Municipio de Tumaco (Colombia) y tuvo injerencia en las poblaciones fronterizas de Esmeraldas (Ecuador). A esta organización se le atribuye una serie de atentados con artefactos explosivos en San Lorenzo contra el Comando de Policía; en Borbón contra la Capitanía del Puerto, y en Durango contra un patrullero (Bedón & Salazar, 2019). Para enfrentar a esta amenaza que afectó la soberanía del Estado, el 27 de enero de 2018, el presidente de la república decretó el estado de

excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas. Posteriormente, el 20 de febrero, a través de un acuerdo interministerial, se constituyó un mando unificado entre Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el objetivo de articular su actuación de forma coordinada y complementaria. A pesar de estas acciones gubernamentales, el 20 de marzo de 2018 ocurrió en Mataje un atentado con explosivos contra una patrulla del Batallón de Infantería de Marina (BIMLOR) que provocó cuatro muertos y varios heridos. El 26 se dio otro atentado en contra de un tanquero de agua y el 27 del mismo mes y año, se produjo el secuestro de un equipo periodístico del diario El Comercio que terminó en asesinato; finalmente sucedió el secuestro de dos comerciantes. Por tal razón, y atendiendo las necesidades del mando unificado, las Fuerzas Armadas conformaron un Agrupamiento Táctico conformado por unidades del Ejército, el Comando de Operaciones Norte de la Armada y un escuadrón de aviones Supertucano de la Fuerza Aérea. Adicionalmente, como parte de esta política se previó una colaboración interagencial con la Policía Nacional para la lucha contra la delincuencia organizada (Araque & Fuertes, 2020).

Los hechos descritos contravienen no solo con la doctrina filosófica de la Guerra Popular Prolongada y del poder popular, base doctrinaria de los grupos armados de Colombia hasta finales del siglo XX, sino que experimentan un complejo escenario fronterizo con repercusiones para ambas naciones y que se expande a la región. La falta de inteligencia estratégica que permita identificar la dinámica criminal en la frontera, puso en evidencia el creciente nexo de los grupos armados con los cárteles de narcotráfico, obligándole al estado ecuatoriano a generar un nuevo direccionamiento político de la seguridad y defensa del país.

Por consiguiente, ¿qué tipo de nueva amenaza enfrenta el Ecuador en su frontera norte? La globalización imperante en el mundo y la permeabilidad de las fronteras son características del escenario estratégico actual. Además, se constituyen como multiplicadores del riesgo de que amenazas asimétricas de carácter no convencional actúen en Ecuador, en forma de actores no estatales de naturaleza difusa: grupos irregulares armados y grupos de crimen organizado. Por otro lado, D. Ortiz (2015), al analizar el conflicto híbrido en América Latina, describe cómo el crimen organizado se ha convertido en un aliado para la guerrilla y bandas criminales, donde con mucha complejidad han alcanzado fueros en el ámbito comunicacional, diplomático, económico y jurídico, los mismos que han permitido la creación de espacios de confrontación para la gestación de conflictos. Esta *convergencia* y *combinación* es mucho más visible en los conflictos contemporáneos de naturaleza híbrida en donde se combinan líneas de acción regulares e irregulares. Tal es el caso ecuatoriano en los eventos del año 2018 en los Cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro y que, junto a los problemas

sociales, económicos y medioambientales que viven las poblaciones fronterizas, facilitaron el impulso de los GIA y GAO-r, cuyos principales objetivos se han convertido en perturbar a la población, sus instituciones y la infraestructura del país, atentando contra la soberanía y afectando la seguridad del Estado (Araque & Fuertes, 2020).

### III. Una Política de Defensa para el actual escenario

Por todo lo expuesto, el Estado ecuatoriano se vio obligado a emplear con efectividad el poder militar para enfrentar a estas amenazas transnacionales, sobre todo cuando estas sobrepasaron la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales y de manera especial a la fuerza policial, responsable de mantener la seguridad y orden público. En este sentido, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Cosepe) aprobó la Política de Defensa y Seguridad para la Frontera Norte, constituyéndose esta, en el lineamiento político estratégico con la cual se crea la Fuerza de Tarea Conjunta “Esmeraldas”, cuyo objetivo principal fue el de “crear las condiciones que permitan que las instituciones del Estado y las personas que viven en la frontera se desenvuelvan con normalidad” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 5).

La Política de Defensa y Seguridad para la Frontera Norte reconoció la necesidad de articular la atención del desarrollo social, económico y productivo de la población fronteriza, lo que representó un cambio en la definición tradicional de seguridad, incorporando una combinación de problemas políticos, económicos, medio ambientales y de seguridad humana. La declaración del Estado de Excepción Constitucional (2018) dispuso la movilización de los entes de seguridad y defensa empleando el poder militar como un factor disuasivo del Estado en dos cantones limítrofes, así como también de los gobiernos autónomos con el fin de coordinar esfuerzos para reestablecer el orden y la seguridad ciudadana. Es necesario enfatizar que las acciones tomadas para enfrentar a estas amenazas con características híbridas que representan los GAO-r, tuvo la intención de garantizar la presencia del estado, en concordancia con la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Asamblea Nacional, 2009, pág. 18), que hace referencia a las zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad.

En el estudio propuesto por Frank Hoffman, Ortiz (2015), se establece que en el “conflicto híbrido se incluyen capacidades convencionales, tácticas y formaciones irregulares, así como actos terroristas y de desorden criminal”. A la vez, se ha descrito cómo estas amenazas de tipo híbridas se incrustaron en parte de la población fronteriza, dominando no solo el terreno físico sino el espacio social en los mismos. El empleo militar y policial en la zona tuvo diferentes implicaciones. Por un lado, una importante cantidad de vías y caminos, que se conectaban entre sí para burlar los puestos de vigilancia; una infraestructura sofisticada de medios de

comunicación instalados en estas poblaciones, así como el apoyo popular decidido a mantener los fructuosos beneficios económicos del mercado negro y el ilícito corredor de las drogas. Por otro, el constante asedio de estos grupos que vieron en la presencia militar una oportunidad para degradar al estado y a sus instituciones.

Con la ejecución de actos terroristas para intimidar a las fuerzas del orden, así como la instigación constante con minas y trampas explosivas por parte de integrantes del Frente Oliver Sinisterra; el empleo de estas unidades, se orientó fielmente al cumplimiento del marco dogmático, en la realización de Operaciones de Ámbito Interno (OAI). Esta doctrina, integra las medidas de todo orden que adopta el gobierno para proteger a la sociedad, lo que posibilita la paz y seguridad ante actores o fuerzas antagónicas que pudieren surgir al interior del estado. Establece además la posible adopción de medios coercitivos para retornar a la normalidad. En la adopción de estos medios se incluye el empleo militar con el fin de neutralizar a elementos antagónicos o desafectos de la sociedad utilizando técnicas de combate irregular y cumpliendo tres etapas: localización y aislamiento, destrucción de las fuerzas guerrilleras. Por último, la consolidación la cual incluye la participación de los organismos gubernamentales para restablecer la paz (Ejército Ecuatoriano, 2010).

El marco doctrinario descrito fue muy útil contra la germinación y afluencia de los grupos insurgentes que se vislumbraron en América Latina. En el caso ecuatoriano, tuvo influencia en la década de los ochenta con el extinto grupo subversivo Alfaró Vive Carajo (AVC), así como también las actividades o incursiones en la frontera norte de la guerrilla colombiana enunciada anteriormente. Al igual que en las operaciones convencionales, alcanzar el éxito en este tipo de operaciones, depende en gran medida del nivel de información obtenida, sus fuentes y del adecuado procesamiento de inteligencia. Es importante destacar que la población en este sector fronterizo se convirtió en la fuente principal de información, protección, suministro de personal y apoyo logístico de estos elementos, dejando a las instituciones gubernamentales y de manera especial a las fuerzas del orden en una situación compleja.

Con este contexto de mucha incertidumbre, el cual describe el inminente apareamiento de un conflicto intermístico del lado ecuatoriano, el Ministerio de Defensa Nacional emitió la Política de la Defensa Nacional del Ecuador en el “Libro Blanco” de 2018. Esta política considera entre las amenazas relevantes, a la delincuencia organizada transnacional y a los grupos irregulares armados, cuya forma de acción asimétrica y multidimensional les otorga la capacidad de afectar a la seguridad ciudadana, la soberanía, la integridad territorial y la infraestructura estratégica.

Por consiguiente, define los lineamientos de la concepción política de la defensa entre los cuales se destaca “el empleo de la fuerza militar en caso de una inminente amenaza externa que ponga en riesgo

la integridad de los ciudadanos, del territorio y de los intereses estratégicos y vitales del Estado” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 64).

Este documento además destaca los parámetros universales de confiabilidad, pertinencia y coherencia con las políticas de defensa de otros países de la región, así como con los instrumentos de seguridad propuestos en el seno de la OEA. De este modo, la actual estrategia de seguridad permite generar confianza mutua entre estados, genera las condiciones necesarias para mantener en armonía el escenario internacional y el apoyo en el ámbito de la seguridad. Es así que impulsa el desarrollo de las comisiones binacionales entre Ecuador, Colombia y el Perú, cuyos esfuerzos se enfocan al intercambio de información para hacer frente a estos riesgos y amenazas y que están ocasionando problemas comunes a la seguridad y defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). Con el auge en este actual desafío se hace necesario fortalecer desde el ámbito militar, el enfoque de la seguridad cooperativa y multidimensional, como garantía de la protección y subsistencia del Estado.

#### **IV. La dimensión militar en los enfoques de Seguridad**

El concepto de seguridad ha evolucionado en base a hechos importantes que gestan el panorama internacional de los últimos años. Sin duda, la caída del muro de Berlín de 1989, el fin del pacto de Varsovia y la posterior desintegración de la Unión Soviética de 1991, marcó un cambio importante en el contexto internacional. En concordancia con B. Buzan (2008), el papel de la seguridad en los ochentas, se observó desde dos ópticas: la primera, como un derivado del poder, donde el actor alcanzaba una posición dominante adquiriendo seguridad como resultado; y la otra, derivada de la paz, en la que alcanzar ésta atraería la seguridad para todos. Sin embargo, el atentado contra las Torres Gemelas en el 2001, hecho insólito y sin precedentes, situó al terrorismo como la mayor amenaza a la seguridad internacional, a la vez expuso a la nación con mayor poder mundial a una encrucijada en términos de Seguridad y Defensa. La evolución de estas nociones se van matizando según la amenaza que enfrentan, así como también el sistema y relaciones internacionales entre los distintos actores.

En la región, en cambio, el acercamiento geoestratégico del ex presidente colombiano Álvaro Uribe hacia los Estados Unidos le permitió un acuerdo de cooperación militar en el año 2009, que cambiaría no solo el curso del conflicto interno que vivió Colombia por más de medio siglo, sino que le permitiría estrechar los vínculos en materia de defensa con este país. A la par lo haría Brasil con el fin de poder realizar labores conjuntas de inteligencia y seguridad. Según lo señala Sánchez (2010), es indudable el interés del país norteamericano como parte de su estrategia en la lucha contra el terrorismo internacional y su batalla contra las drogas. Especialmente, cuando estos convenios

le permitieron abarcar la vigilancia y el acceso a los Océanos Pacífico y Atlántico, esencialmente por los corredores del narcotráfico. En contraposición de este acuerdo militar, las autoridades de los gobiernos centrales de tendencia socialista de la época, impidieron que, en la región, se estableciera un sistema de Estados, para asumir en conjunto la búsqueda de la seguridad y el empleo conjunto del poder nacional desde el enfoque militar.

Al no realizar un adecuado fortalecimiento de la seguridad e institucionalidad del Estado en las provincias fronterizas, y con un debilitado sistema de inteligencia a nivel nacional, el Ecuador no observó con la debida preocupación que ameritaba las posibles consecuencias del proceso de paz entre el gobierno colombiano y la extinta guerrilla de las FARC. A ello se sumó un disímil distanciamiento ideológico con varios actores regionales que imposibilitó un adecuado enfoque para la seguridad regional, además del recrudecimiento de las políticas económicas de Venezuela, las que han influido en la degradación de su sociedad en forma acelerada, lo que significó un éxodo migratorio de gran parte de su población; y con ello, el recrudecimiento de las actividades ilícitas en las fronteras. El crimen transnacional y el narcotráfico no es un problema interno de Colombia, es una situación compleja que aqueja a toda la región, que está agudizando el panorama internacional y que debe ser enfrentada por los estados a través de políticas gubernamentales con altísima decisión.

La estrategia de seguridad integral definida por el Ecuador para la frontera norte, la misma que buscó mantener la presencia del Estado en las zonas fronterizas, resolvió no solo orientar el esfuerzo militar en una zona de seguridad, sino que motivó una presencia más activa por parte de elementos especiales de la Policía Nacional contra el narcotráfico. Así mismo intentó reformar la integración de planes de desarrollo, económicos y de producción en éstas áreas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). Sin embargo, no es posible determinar hasta la fecha cuáles son o han sido los resultados favorables de estas decisiones. Fuentes de inteligencia militar han establecido, que se mantienen las estructuras narcotraficantes, involucrando indirecta o directamente a los pobladores de los recintos limítrofes y que utilizan las zonas veredales de Colombia para el tráfico de alcaloides (CO1, 2020).

El 17 de enero de 2019 un nuevo acto terrorista sacudió al vecino país. Un vehículo cargado de explosivos detonó en el interior de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá, dejando como trágico saldo 23 personas muertas y más de 70 heridas. Se trata del atentado más sangriento desde la firma de la paz con las FARC y es catalogado como acto demencial por el actual presidente de Colombia Iván Duque. Días después, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) confirmó su autoría en el ataque. Como consecuencia se produjo la ruptura de los diálogos de paz entre esta

organización guerrillera y el gobierno (Duque, 2019). Colombia sufre los embates de estos conflictos híbridos y enfrenta a grupos no estatales cuyas características principales son tanto la asimetría, como el empleo de tácticas y técnicas irregulares a través de actos irracionales que violan los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En la investigación realizada por Ávila (2019), se señala que existen alrededor de 23 grupos disidentes armados, además de la amenaza latente del ELN. Se suma también la preocupación causada por el anuncio realizado por el ex número dos de las FARC-EP y ex jefe el equipo negociador del acuerdo de paz, Iván Márquez, sobre el inicio de una nueva etapa de lucha armada en Colombia, como respuesta a lo que consideran traición del Estado por incumplir los acuerdos de paz de La Habana firmados en 2016 (BBC News, 2019). Surge entonces una gran preocupación debido a que se podrían presentar dos posibles escenarios: i) la unión de las disidencias política y armada de las FARC con la intención de crear una nueva guerrilla, lo que reavivaría el conflicto armado, y ii) una desbandada de los exguerrilleros desmovilizados hacia los grupos disidentes, lo cual los fortalecería (Araque & Fuertes, 2020).

Los efectos de una nueva escalada del conflicto armado colombiano se mantienen, así como también la proliferación de grupos armados y bandas delincuenciales que operen desde las fronteras comunes y que impulsen el auge delictivo hacia los demás países de la región. Las consecuencias podrían ser fatales, debido a que se verán afectadas las condiciones actuales de relativa paz y seguridad, se incrementarían las actividades ilícitas en las zonas fronterizas, y se gestaría la posibilidad de que actores armados operen clandestinamente en otros territorios. Estos grupos buscarían fortalecerse con bandas ligadas al narcotráfico para incrementar sus fuentes de recursos y mercado negro.

Por todo lo destacado, los enfoques de seguridad se han ido transformando en función de la amenaza que se presenta, a la par de haberse establecido que la defensa no es privativa o solo de responsabilidad de las fuerzas armadas. Para D. Hardy (2015), la "Seguridad Cooperativa" tiene varias definiciones y sigue en evolución. Sin embargo, en su contexto, ésta busca alcanzar entre los actores estatales, formas de colaboración a nivel de instituciones políticas (diplomáticos y militares), estableciendo mecanismos bilaterales o multilaterales, que permitan anticiparse para neutralizar o limitar conflictos, lo que permitiría a cada estado alcanzar una paz estable y duradera. Con la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, de México del año 2003, en la Declaración de Seguridad Hemisférica, se formula por primera vez la perspectiva de la "Seguridad Multidimensional", como un enfoque común para la seguridad hemisférica y la revitalización del Sistema Interamericano, sobre

todo cuanto se estableció que las amenazas tenían dimensiones transfronterizas o transnacionales y que para enfrentarlas se deben incluir aspectos militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales (OEA, 2003).

La adopción del enfoque de la seguridad multidimensional no puede ser entendida a través de una simple definición, sino como un verdadero cambio generacional. Esto implica, aceptar que surge una nueva dimensión que se suma a lo nacional y lo internacional y que solo se había discutido teóricamente en las relaciones internacionales. Esta concepción establece que las inseguridades o amenazas son de carácter multidimensional. Eso implica que este nuevo paradigma debe considerar, que los fenómenos sociales, políticos y económicos en general, pero sobre todo los factores de inseguridad, son de naturaleza transnacional y para enfrentarlos, es necesario actuar a través de la cooperación estatal (Maldonado, 2015). La necesidad de fortalecer las medidas de confianza mutua entre los ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas de los países de la región, no pueden estar solo escritas en los enunciados en sus respectivas políticas de defensa como parte de las políticas públicas, sino que deben propender a transformarse en una política de Estado, en la cual exista la voluntad de emplear el poder nacional a fin de alcanzar objetivos comunes que permitan enfrentar eficazmente a las amenazas descritas y a las que se están gestando en el contexto regional.

#### **V. Propuesta de creación de una unidad especial que integre redes de seguridad global**

Entre los países suramericanos se observan diversas situaciones en las que las Fuerzas Armadas participan de diversa forma en ámbitos relacionados con políticas de desarrollo económico-social, infraestructuras, servicios públicos y en acciones de seguridad interior que exceden los roles tradicionales de defensa territorial de los Estados. Es así que, dentro de la normativa legal ecuatoriana, se define como una misión adicional a las Fuerzas Armadas el apoyo complementario a las acciones de la Policía Nacional en los aspectos relacionados a la seguridad ciudadana y la infraestructura crítica del Estado (Asamblea Nacional, 2008). Es por ello que el accionar de las unidades militares ha sido debilitado por la constante participación en actividades de apoyo a la acción del Estado, en especial, en tareas de seguridad ciudadana, gestión de riesgos entre otras. A criterio de Julio Soto (2019), las áreas de misión de la Defensa Nacional se derivan de la forma para enfrentar las vulnerabilidades, riesgos e incluso amenazas, buscando la mejor alternativa de emplear los medios del poder nacional en los que se incluyen los medios militares para hacerlas frente.

Como se ha establecido, los GIA y GAO-r de Colombia, inciden negativamente en la seguridad y defensa, al emplear características híbridas en las que se incluyen: actos terroristas, secuestro selectivo y

extorsión para alcanzar sus objetivos ilícitos. Además, tienen la decisión de emplearse contra las unidades militares para amedrentar a las unidades convencionales. Los hechos del 2018 fueron decisivos para que la Política de Defensa, en su texto haga referencia a: “la creciente violencia internacional y la diversificación de métodos no convencionales obligan a los organismos de defensa y seguridad de los países a diseñar estrategias y generar capacidades que les permitan estar en condiciones de enfrentarlas” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 38), situación que permite definir nuevas estrategias y la creación de unidades no convencionales para hacer frente a este tipo de amenazas transnacionales.

Es relevante emular la innovación clave incorporada por las Fuerzas Armadas Colombianas para luchar contra este tipo de amenazas asimétricas y garantizar la seguridad interna. El empleo de unidades de Operaciones Especiales a partir del año 2007, con el propósito de debilitar las estructuras de mando de las guerrillas llevó con efectividad a la conformación del Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CGFM, 2018). A la par en el año 2008, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú aprobó una reestructuración del Estado Mayor Conjunto, la que consideró la unificación del Comando Operacional Nororiente con el Comando Operacional Fluvial Amazónico para la creación del Comando Operacional de la Amazonía. A la par, conformó cuatro Comandos Especiales: el Comando Especial Ucayali, el Comando Especial VRAEM el Comando Especial de Reservas Generales y el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales, con la finalidad de hacer frente a las exigencias impuestas por las nuevas amenazas que enfrenta el Perú (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú, 2018).

Como respuesta a todo lo expuesto, y en razón a que las amenazas y riesgos reconocidos por el Estado ecuatoriano, no son entes o circunstancias que tiendan a desaparecer, sino por el contrario, se incrementan, mutan y se potencian al interior de la sociedad, lo que genera daños a la soberanía e integridad territorial, al orden y paz ciudadana, se propone la creación de un Comando de Operaciones Especiales Conjunto en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fortuitamente, esto implica un esquema de empleo diferente e innovador con unidades que han desarrollado tácticas especiales y cuentan con talento humano seleccionado, para cumplir misiones específicas en tiempo de paz y en momentos de crisis (Araque & Fuertes, 2020). En este mismo argumento, para Fuente Cobo (2014) al referirse a las fuerzas militares multivalentes o especializadas establece que: “Las capacidades propiamente militares deben, por tanto, orientarse hacia los conflictos de baja intensidad que son los que definen hoy en día, los condicionantes de la seguridad nacional e internacional” (Fuente Cobo, 2014, pág. 4). Queda claro entonces que la capacidad de operaciones especiales puede constituirse como la más importante herramienta para enfrentar las

amenazas híbridas e intermísticas como son los grupos irregulares armados, mediante la ejecución de tácticas no convencionales, similares a las que ellos emplean.

Uno de los objetivos estratégicos que se enuncian en la Política de Defensa Nacional establece "...Fortalecer las capacidades estratégicas conjuntas de las Fuerzas Armadas que sean indispensables para mantener una capacidad de disuasión y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional..." (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 66). Por tanto, la creación de esta unidad especial permitiría fortalecer la complementariedad entre las capacidades de las Fuerzas, así como también, con los otros organismos de seguridad y de inteligencia estratégica del Estado, al alcanzar una alta capacidad para enfrentar a estas amenazas.

Este Comando de Operaciones Especiales Conjunto estará direccionado a preparar, planificar, conducir y ejecutar operaciones especiales en tiempos de paz, crisis o guerra, para alcanzar objetivos tácticos con repercusión estratégica en el campo militar y político. Estará conformado con un elevado alistamiento operacional, capacidad operativa, doctrina actualizada, armamento y equipo moderno; y, esencialmente con un contingente altamente entrenado y motivado. La misión y visión al corto plazo de esta unidad, le permitirá enfrentar con éxito las misiones asignadas desde el Comando Conjunto de las FF.AA. (Araque & Fuertes, 2020). Será estructurado en base a cuatro unidades de Fuerzas Especiales: Grupo Especial de Comandos (Ejército); Grupo Especial de Operaciones CT (Ejército); Compañía de Operaciones Especiales (Armada), y Grupo de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea (Aérea). Como parte de su funcionamiento, cumplirá con los lineamientos y políticas de conformación según lo establece el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del CC.FF.AA. (2017).

Tal como se ha podido evidenciar en este estudio, el entorno estratégico actual en el que se desarrollan las operaciones militares es complejo, dada la actuación cada vez mayor de amenazas transnacionales que traspasan el ámbito geográfico de las fronteras estatales. Este tipo de nuevas amenazas han aprovechado la globalización y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) para interrelacionarse. Usufructuando las TICs, actualmente las organizaciones terroristas están interconectadas con el crimen organizado, los grupos ilegales armados, los carteles de drogas y los traficantes de armas, organizando una red delictiva. Para enfrentar a estas amenazas se evidenció la necesidad de crear otra red que mediante un enfoque multidisciplinario, pueda coordinar y sincronizar los esfuerzos político-diplomáticos, de desarrollo y de seguridad y defensa hacia una situación final deseada.

En este sentido, las unidades especiales del Ejército de los Estados Unidos establecen un nuevo sentido para su empleo, a través de la fórmula VISIÓN 2020 definida por el Almirante McRaven. Esta fórmula

se soporta en base al nuevo entorno estratégico cada vez más interconectado y a las potencialidades de las unidades de operaciones especiales para enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI. Esto dio impulso a la creación de una Red Global de Operaciones Especiales (Global SOF Network), con el objetivo de unificar, coordinar y sincronizar los esfuerzos de las unidades de operaciones especiales de los Estados Unidos, de los países aliados y países amigos, así como de las diferentes agencias y organismos tanto de inteligencia como de seguridad, para identificar las amenazas y de ser el caso neutralizarlas antes que desencadenen una crisis en el futuro (Delgado P., 2015).

### Conclusiones

1. El incremento de la pobreza rural en el Ecuador de los últimos años, profundizada por los altos índices de desempleo, subempleo, migración, desaceleración de la producción agrícola, limitados programas de apoyo social, entre otros; han conllevado al incremento de actividades ilícitas, tales como el narcotráfico y el mercado negro en los sectores fronterizos.
2. Los GIA y GAO-r de Colombia que operan en el límite fronterizo, se disputan con extrema violencia los territorios para la siembra, cultivo, y posterior procesamiento de alcaloides. Combinan acciones regulares e irregulares, comunicacionales, ideológicas y hasta sociales, lo que les ha permitido ejecutar acciones terroristas contra las fuerzas del orden. Intimidan a la población y sus entidades gubernamentales, concretándose así, una falsa percepción evolutiva de la lucha subversiva de los ex grupos guerrilleros colombianos, a la real ascendencia de un conflicto híbrido con características asociadas al crimen transnacional organizado.
3. Los actos terroristas y de incertidumbre que vivieron las poblaciones fronterizas de San Lorenzo y Mataje en el 2018, permitieron identificar la dinámica criminal en la frontera, así como también la inexacta concepción de las Políticas de Defensa de años anteriores. De esta experiencia se desprende la necesidad de fortalecer el poder militar para con capacidad enfrentar todo tipo de riesgos y amenazas que puedan atentar contra la seguridad del Estado.
4. La dilatación de la actividad criminal ligada al narcotráfico, tráfico ilegal de armas, personas, minería y pesca ilegal en América Latina requiere de la materialización de nuevas estrategias que les permitan a los estados, no solo emplear los medios militares, sino, ser más eficientes y oportunos.
5. Las Fuerzas Armadas de Colombia y Perú en la última década adaptaron la organización de sus principales unidades especiales en una estructura desde el nivel Comando Conjunto y bajo un solo mando, lo cual potencia su efectividad en el cumplimiento de objetivos de alto valor

operacional y estratégico, así como también, les permite interactuar con otras unidades especiales. El Ecuador al no contar con una organización militar en este nivel, está impedido de poder actuar con estrategias esenciales que le permita identificar y neutralizar a las redes criminales que operan clandestinamente.

6. Es por ello que se propone la creación de una unidad de Operaciones Especiales en el Nivel Estratégico (conformación y funcionamiento), como una innovación militar necesaria, debido a la complejidad con las que se desarrollan las variables en el actual escenario, caracterizadas por la ocurrencia de eventos impredecibles, choques sociales, incipiente información, incremento de actividades ilícitas asociadas al crimen organizado, ideologías extremistas, entre otras. Esta unidad deberá alcanzar la capacidad operativa para identificar y neutralizar, cualquier amenaza estatal y no estatal que atente contra la soberanía, la integridad territorial, la población y sus recursos

### Referencias

- Araque, M., & Fuertes, J. (28 de junio de 2020). Trabajo de Titulación. *Estudio de Creación del Comando de Operaciones Especiales Conjunto en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*. Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE.
- Asamblea Nacional. (15 de septiembre de 2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional del Ecuador.
- Ávila, A. (2019). EL PAÍS. [http://www.elpais.com/elpais/2019/08/29/opinion/15670918378\\_040786.html](http://www.elpais.com/elpais/2019/08/29/opinion/15670918378_040786.html)
- BBC News. (2019). <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49509911>
- Bedón, W., & Salazar, R. (2019). Dinámica de las amenazas en el Estado Ecuatoriano y la afectación a su Seguridad y Defensa. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 58-74.
- Bonilla, M. (2017). *Repercusiones del proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en el Departamento de Putumayo en Colombia y en la provincia de Sucumbíos en Ecuador*. Trabajo de Titulación, Universidad San Francisco de Quito, Ciencias Sociales y Humanas, Quito.
- Buzan, B. (09 de Octubre de 2008). People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1-53.
- CACIM. (2019). *Dispositivo, composición y fuerza GAO-r*. Ejército de Colombia.
- CC.FFAA. (2010). *Plan Estratégico Institucional de FFAA. 2010-2021*. Instituto Geográfico Militar.
- CGFM. (25 de Septiembre de 2018). *Comando General Fuerzas Militares de Colombia*. <http://www.cgfm.mil.co/organigrama-comando-general-de-las-fuerzas-militares/>
- CNN . (15 de Agosto de 2017). CNN Español. *Los rostros de la reconciliación*: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/08/15/la-onu-revela-cuantas-armas-han-entregado-las-farc/>
- COI. (29 de octubre de 2020). *Apresiasi de Inteligencia*. Ibarra, Imbabura, Ecuador.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú. (2018). <https://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa/historia/>
- Delgado, J. (2016). Los desafíos de la seguridad en la frontera. En C. Aparicio, M. Botero, A. De la Cadena, J. Delgado, M. Palma, K. Rodriguez, A. Molano-Rojas. *Fronteras en Colombia como Zonas Estratégicas; análisis y prospectiva* (págs. 146-154). Andres Molano-Rojas.
- Delgado, P. (2015). *El mando de operaciones especiales de EE.UU. (USSCOCOM) y la red global de operaciones especiales (GSN), una oportunidad en la estrategia nacional de seguridad y defensa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Dirección de Doctrina de la Fuerza Terrestre. (2002). *Operaciones militares de Defensa Interna (Contra guerrilla)*. Instituto Geográfico Militar.
- Duque, G. (2019). Repositorio institucional (biblioteca digital) de la Universidad Nacional de Colombia. *Terrorismo y guerra, la ruta equivocada*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/69185>
- Ejército Ecuatoriano. (2010). *Manual de Defensa Interna*. En C. d. Doctrina, Manual de Defensa Interna (págs. 1-123). Comando de Educación y Doctrina.
- Fuente Cobo, I. (2014). *Fuerzas militares ¿Polivalentes o especializadas?* Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). ¿Estados Fallidos o conceptos fallidos? *Revista de Estudios Sociales*, 37, 87-104
- Hardy, D. (2015). *LA SEGURIDAD COOPERATIVA; un modelo de seguridad estratégica en evolución*. Ensayo. Santiago, Región Metropolitana, Chile.
- INEC. (junio de 2018). *Reporte de pobreza y desigualdad*. Instituto Nacional de estadísticas y censos.
- Maldonado, C. (2015). *La seguridad multidimensionalidad y los retos de la seguridad interagencial*. Instituto Universitario Gutierrez Mellado.
- Medina, F. (17 de Abril de 2017). El Comercio Actualidad. *Ex - FARC forman redes delictivas en Ecuador*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/exfarc-redesdelictivas-ecuador-seguridad-sucumbios.html>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa Nacional del Ecuador 2018*. Quito.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Instituto Geográfico Militar.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la frontera norte*. Instituto Geográfico Militar.
- Moreano, H. (2010). Entre santos y "traquetos" el narcotráfico en la frontera colomboecuatoriana. *Colombia Internacional* 71, 235-261.
- OEA. (27 de octubre de 2003). Organización de los Estados Americanos. *Conferencia especial sobre seguridad*. [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- Ortiz, R. (2015). Concepto de guerra híbrida y su relevancia para América Latina. *Revista de Ensayos Militares*, 1(2), 131-148.
- Presidencia Constitucional de la República del Ecuador. (2018). Estado de Excepción Constitucional No. 296. Presidencia de la República.
- Proaño, A. (2017). *Situación en la frontera colombo-ecuatoriana*. (M. J. Díaz, Entrevistador)
- Ramírez, L. (2010). Avances y retrocesos; ciclos de crisis diplomáticas entre Colombia y Ecuador (2004-2008). *Revista Análisis Internacional*, 2, 255-282.
- Salas, A. (2007). Los Fenómenos Transnacionales de Seguridad; características y alcances. En A. Salas, A. A. & R. T., *Sociedad, seguridad y conflicto en América Latina* (Vol. I Edición 2018 , págs. 24-37). Loreto Correa Vera.
- Sanchez, F. (2010). Conflicto interméstico y equilibrio de poder en Suramérica. *XIII Congreso Internacional de ALADAA* (págs. 52-83). Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África.
- Semana. (05 de Mayo de 2018). <https://www.semana.com/nacion/articulo/disidencias-de-las-farc-tienen-1300-miembros-por-todo-el-pais/566081>
- Senplades. (18 de Agosto de 2015). *Estrategia Nacional para la igualdad y erradicación de la pobreza*. Senplades
- Sotelo, J. (06 de Octubre de 2020). *Grupos Ilegales Armados de Colombia*. (T. J. Díaz, Entrevistador)
- Soto, J. (2019). *Las áreas de misión de las Fuerzas Armadas*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Tamayo, A., & Cevallos, F. (2019). Realidad socioeconómica del Ecuador. En K. Bravo, A. Fernandez, E. Arauz. *Ecuador: Realidad Nacional* (págs. 97-152). Quito: Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE.
- Zapata, R. (2006). Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia. *Revista de Ciencias Estratégicas*, 55-66.

## LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL... UN CAMINO POR RECORRER

Mayo. I. Fernando Viteri <sup>1</sup>

### Resumen

El Ejército Ecuatoriano ha iniciado un proceso de transformación institucional, tendiente a actualizar sus capacidades y procedimientos para afrontar de manera eficiente los retos del nuevo escenario mundial. El presente estudio pretende determinar, mediante una aproximación analítica, los lineamientos correctos para el alcance de una verdadera transformación, examinando los aspectos primordiales que deben ser abordados, desde la definición misma de lo que es transformación y sus particularidades, repasando el nuevo escenario mundial, y estableciendo finalmente las fortalezas y debilidades institucionales que deben ser potencializadas o corregidas, a fin de orientar el proceso transformador por el sendero más conveniente. En este artículo se evidencia también la necesidad de direccionar la transformación del Ejército de forma coordinada con el nivel superior de comando y con el poder político, que asegurarán los recursos indispensables para el proceso encaminado, y comprende, asimismo, un análisis crítico de los primeros pasos que deberán ser emprendidos, tendientes a fortalecer este trascendental camino promovido por la institución armada.

**Palabras clave:** Transformación organizacional, multimisión, multipropósito, nuevas amenazas, modernización, reingeniería, defensa nacional, capacidades.

### Abstract

The Ecuadorian Army has begun a process of institutional transformation, aimed at updating its capacities and procedures to efficiently face the challenges of the new world scenario. This study aims to define, through an analytical approach, the correct steps to achieve a true transformation, examining the essential aspects that must be addressed, from the very definition of what transformation is and its particularities, reviewing the new world scenario, and finally establishing the institutional strengths and weaknesses that must be potentiated or corrected, in order to guide the transforming process along the most convenient path. This article also shows the need to direct the transformation of the Army in a coordinated manner with the higher command level and with the political power, which will ensure the essential resources for the process under way, and also includes a critical analysis of the first steps taken, from an impartial perspective, aimed at strengthening this transcendental step undertaken by the armed institution.

**Keywords:** State of nature, contract, State, absolute power, war, peace, security.

---

<sup>1</sup> fervit13@hotmail.com

## Introducción

El proceso de transformación del Ejército ha despertado gran expectativa dentro del personal militar e incluso entre la sociedad ecuatoriana. Los cambios en el escenario mundial, así como las nuevas amenazas que atentan contra la seguridad del Estado, proponen la conformación de fuerzas armadas flexibles, con capacidad de respuesta, entrenamiento y equipo adecuado para combatirlos.

Con el objeto de entender el procedimiento de transformación, y para el desarrollo del presente artículo, se ha optado por un método comparativo que contrasta las experiencias de otros países con la realidad del Ecuador, descubriendo de esta manera las pautas que permitan estructurar una estrategia adecuada y acorde a las condiciones en las que se desenvuelve la institución militar ecuatoriana.

Para iniciar un proceso de transformación es necesaria una cabal comprensión de lo que significa este término, con el propósito de encaminar correctamente la estrategia a seguir y emprender los pasos necesarios que, efectivamente, la concreten. Existen varios métodos de mejora de una organización, entre los que destacan: la reingeniería, la modernización, la actualización, entre otros, que pueden ser confundidos con el de transformación. En el primer capítulo de este análisis se señala las particularidades de estos conceptos, con el objeto de precisar cada uno de ellos y establecer con claridad los propósitos que persiguen para evitar así confusiones en su aplicación.

El actual escenario geopolítico a nivel regional y mundial demanda la existencia de cuerpos de seguridad capaces de afrontar nuevas amenazas a la integridad, tanto del Estado como de su población, que es el principal elemento a ser protegido. Es necesario, por tanto, un giro de timón que ajuste las capacidades y procedimientos institucionales de las Fuerzas Armadas al combate de estos nuevos desafíos. El segundo capítulo resalta la importancia de un cambio en la cultura de la organización para enfrentar las exigencias de un mundo globalizado, donde prima la incertidumbre, la difusa composición de los adversarios y la existencia de peligros que ponen en riesgo la seguridad humana desde múltiples dimensiones.

El tercer capítulo destaca la importancia de un conocimiento claro de la realidad institucional, analizando fortalezas y debilidades presentes, que permitirá dar inicio al extenso proceso de transformación, sugiriendo también los aspectos sobre los cuales se debe poner mayor énfasis para fortalecerla.

Finalmente, se describen los lineamientos generales que se deben tratar a fin de certificar una transformación por la línea correcta, que abarque las principales necesidades del Ejército con miras a otorgarle la capacidad de enfrentar las diversas amenazas del presente y del futuro, manteniendo su naturaleza principal, que es la defensa del Estado.

El propósito de este artículo, por tanto, es el de evidenciar, de forma analítica, la necesidad de un examen profundo de la realidad institucional, que permita conocer la naturaleza pasada de la institución, la dimensión actual y las sanas aspiraciones futuras que puedan construirse para mantener un ejército vencedor en los años venideros, con las características particulares de una institución verdaderamente transformada.

## I. ¿Qué es la transformación?

La Real Academia de la Lengua Española, define el término *transformación* como el acto de cambiar de forma a algo, convirtiéndolo en otra cosa. En otras palabras, el producto final obtenido luego de una transformación no es el mismo que se tenía al inicio del proceso.

El término *Army Transformation* (transformación del Ejército), por su parte, es una expresión anglosajona acogida del Ejército de los Estados Unidos (EUA). La definición que se otorga a la transformación del Ejército en ese país, busca definir el concepto futuro de los planes de modernización, donde el término *transformation* es una expresión generalizada que articula nuevos conceptos, nuevas organizaciones y los últimos avances tecnológicos que deben formar parte del potencial ejército transformado.

Otras fuentes hablan de la *transformación* en varios ejércitos del mundo, entre ellas, las que se llevaron a cabo en el Ejército Español (Ortega, 2009), las que actualmente se ejecutan en el Ejército Nacional de Colombia (Ciro & Correa, 2014), Ejército del Perú (Vera Delzo, 2019), entre otros. Cuando se habla de ejércitos transformados, estos deben conducirse a través de una conversión de las políticas de la defensa, de tal forma que los ejércitos de tierra puedan disponer de los medios y las herramientas para lograr construir esos nuevos conceptos, diseñar nuevas organizaciones y adelantos tecnológicos que son intrínsecos del concepto de transformación.

No obstante, este término suele ser confundido con otros de naturaleza similar, pero con significados distintos. A menudo se piensa que hacer una reingeniería de procesos o llevar a cabo una modernización es suficiente para transformar una institución, lo cual no es así. Es necesario, por tanto, entender cabalmente los términos antes de iniciar un proceso de transformación o cualquier otro que se tenga en mente.

Una reingeniería no es una transformación. Este concepto (reingeniería), comprende un cambio sustancial de los procesos esenciales de una organización, perfeccionando notablemente sus métodos para alcanzar mejores resultados en productividad, costos y demás elementos propios de una entidad tipo empresarial. Sin embargo, este proceso no se preocupa de analizar los posibles cambios en el ambiente estratégico al futuro que pueden ocasionar variaciones en el comportamiento político, económico y social que afecten a la organización (Vera Delzo, 2019). Un ejemplo claro, es

el de la empresa de renta de video, Blockbuster<sup>1</sup>, cuyos procesos productivos fueron mejorados constantemente desde el año 1985 en que fue fundada y que, a causa de una falta de entendimiento de los nuevos escenarios a escala mundial, entró en bancarrota en 2010 tras la llegada de nuevas plataformas tecnológicas como Netflix y el uso generalizado de internet (BBC, 2010). A esto se debe añadir que una reingeniería no transforma completamente la estructura de una organización, solo la mejora.

La modernización, por su parte, se encarga de cubrir las fisuras existentes en las capacidades de una organización, que pueden ser de naturaleza tecnológica, organizacional, operativa y de cualquier índole, cuyo funcionamiento se ha vuelto ineficiente, producto de un estado de obsolescencia. Comprende, por tanto, la sustitución de antiguos métodos, prácticas organizacionales o tecnologías, por otras más actualizadas y significativamente más capaces (Gouré, 2019). En el ámbito de la defensa, este procedimiento debe ser periódico, pues la tecnología militar avanza vertiginosamente, y un sistema tecnológico útil en cierto momento dejará de serlo en un plazo determinado. Las instituciones castrenses deben dirigir sus procesos de modernización no únicamente a la adquisición de material más eficiente y actual, sino también a adecuar su doctrina, organización, instalaciones y entrenamiento al empleo de este, para conjuntamente, lograr la efectividad operativa requerida (Gouré, 2019). La reingeniería y la modernización, a diferencia de la transformación, no tienen un carácter tan radical, su alcance no es tan profundo; se percibirá que la incidencia en la cultura organizacional no es sustancial tras su ejecución. La transformación, por su parte, es un cambio trascendental y notorio en la estructura de una organización, no es un concepto que se atribuya a la aplicación de mejoras modestas (Davis, 2010).

Una característica importante de la transformación militar es su planificación a largo plazo, ya que busca principalmente un cambio significativo en la cultura organizacional<sup>2</sup>, empleando conceptos de empleo nuevos, la generación de nueva doctrina, material y medios tecnológicos actualizados y la posesión de personal competente en su manejo, lo cual permitirá el desarrollo de nuevas capacidades para enfrentar los desafíos del mundo cambiante (Gehman & Dubik, 2004). Todo esto requiere de tiempo, planificación, recursos y objetivos concretos.

Lo que no se debe perder de vista, en todo caso, es que un proceso de transformación lleva intrínsecos

subprocesos de reingeniería y modernización; es decir, que estos dos últimos conceptos participan activamente dentro de un proceso transformador y son esenciales, mas no lo concretan del todo (Vera Delzo, 2019).

Depende del análisis de muchas variables el determinar el tipo de cambios que una entidad necesite. Llegar a la conclusión de que una transformación es necesaria significa que todo el contexto estratégico, político, social y económico de un escenario ha variado hacia nuevas dinámicas, con oportunidades y amenazas distintas, que han ocasionado el fin de un ciclo y el inicio de otro, con nuevas perspectivas, propósitos y objetivos.

## II. ¿Por qué es importante un cambio?

Las nuevas amenazas a la seguridad nacional han demandado la reorganización de las fuerzas militares de aire, mar y tierra de las naciones latinoamericanas y del mundo.

A partir del fin de la Guerra Fría, el difuso escenario de seguridad, mucho más complejo que el de aquellos años previos a la caída del Muro de Berlín, ha generado un acuerdo tácito pero muy extendido a nivel regional, de que es necesaria la disponibilidad de fuerzas armadas capaces de enfrentar estos nuevos retos, sin descuidar su esencia principal, que está ligada fundamentalmente a la defensa.

La globalización y la existencia de fenómenos de tipo interméstico<sup>3</sup>, crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas, peligros de tipo informático y ciberespacial, así como un sinnúmero de amenazas y riesgos que requieren de mejores capacidades y sistemas modernizados capaces de responder eficientemente, y en muchos casos, operar con prontitud incluso antes de la acción enemiga.

Las guerras de cuarta generación<sup>4</sup>, que han borrado las fronteras definitorias entre actores políticos, combatientes y civiles, proponen desafíos adicionales a las fuerzas armadas, pues caen en el campo de sus competencias como actores principales del ámbito de la defensa, pero no presentan un frente definido como en las guerras regulares para las cuales se encuentran mejormente entrenadas (Marine Corps Gazette, 1989).

De igual manera, el terrorismo internacional que azota a varios Estados latinoamericanos, las redes delictivas transnacionales y los atentados contra la democracia y la soberanía, así como los retos que implican las nuevas dinámicas sociales que desafían abiertamente el monopolio legítimo de la violencia, demandan de respuestas categóricas por parte del poder político, y esto se logra a través del uso coordinado del poder civil, militar y policial (Kaldor, 2006). Lo mismo puede decirse del apoyo e intervención militar en actividades de respuesta a desastres naturales, a más del soporte que brindan los ejércitos a las instituciones del Estado en la lucha contra bandas delincuenciales de naturaleza diversa.

En un escenario mundial moderno y actual, la discusión sobre si las fuerzas armadas deben remitirse

---

<sup>1</sup> Blockbuster fue una empresa estadounidense, fundada en 1985, dedicada a rentar películas en formato VHS para reproductores caseros. La empresa creció sostenidamente durante décadas, contando con sucursales a lo largo de los EE. UU. y en varios países del mundo. Con la llegada del uso generalizado del internet y plataformas de streaming, sus acciones bajaron dramáticamente, y para la década de 2010 entró en bancarrota.

<sup>2</sup> Cultura organizacional es el conjunto de creencias, hábitos, valores, actitudes y tradiciones de los miembros de una institución o empresa y se expresa a través de sus estrategias, estructuras y sistema.

a cumplir su función fundamental o a participar activamente en la lucha contra las distintas amenazas que afectan a la seguridad humana, es obsoleta. Los hechos han prevalecido sobre cualquier consideración de tipo dialéctico, pues cada vez es más difícil tratar de restringir el papel de las instituciones armadas del mundo únicamente a su misión principal (Sampó & Alda, 2019).

Esto no significa que se deba desviar el rol fundamental ni equivocar la ideología militar. Al contrario, un proceso de cambio debe concebirse como la oportunidad para fortalecer, modernizar y optimizar las capacidades institucionales en todos los ámbitos de empleo, y de manera especial, el de la defensa, ya que siempre habrá la posibilidad de un conflicto armado internacional, aun cuando pueda parecer un evento muy improbable.

Procesos de transformación adecuadamente ejecutados, han producido cambios positivos en la percepción de la ciudadanía hacia sus fuerzas armadas y en el desempeño de las misiones encomendadas para beneficio de la sociedad. Basta con revisar la experiencia de algunos ejércitos alrededor del mundo para comprobar este hecho. El caso del Ejército de Tierra de España es especialmente interesante, como se puede apreciar a continuación:

José Ortega y Gasset, en 1922, declaraba que las Fuerzas Armadas Españolas “es una institución aislada, desnacionalizada, sin conexión con el resto de la sociedad e interiormente dispersa, sin horizonte exterior” (Ortega y Gasset, 1922).

Décadas más tarde, tras un proceso de reestructuración profundo, modernización de medios, y adecuación de procedimientos para el desempeño institucional en todas las áreas requeridas por el Estado y la sociedad, la opinión académica sobre el Ejército cambia dramáticamente:

El Ejército Español es una de las instituciones cuyo cambio es más notable con la democracia. [...] Hoy España cuenta con unas Fuerzas Armadas modernas y profesionales, integradas en el papel que les asigna la Constitución y actuando en escenarios exteriores en misiones de paz. (Palacios Buñuelos, 2004).

Las motivaciones para un cambio pueden diferir de un ejército a otro, dependiendo de los intereses nacionales que los determinan. El ejército estadounidense, por ejemplo, basa su filosofía de transformación en la adaptación a un nuevo escenario de empleo a nivel mundial, donde le confiere enorme importancia a la rapidez de despliegue y a la capacidad de operar ante

amenazas nuevas como el terrorismo, el creciente número de contingencias a baja escala y a las armas de destrucción masiva. Su alta participación en operaciones de paz, también demanda fuerzas más flexibles, livianas, rápidamente desplegables que faciliten las operaciones en limitados espacios de tiempo (General accounting office, 2001).

Para el ejército de la potencia más poderosa del mundo, este proceso ha significado un inmenso desafío, pues desechar prácticas comunes de empleo como el despliegue, la logística y, sobre todo, el manejo de aspectos doctrinarios arraigados supone un cambio de mentalidad notable, difícil de asimilar a corto plazo. Es por eso que la transformación de este ejército no se espera consolidada ni siquiera en el mediano plazo, sino que se ha visualizado afianzada con un horizonte de al menos treinta años a partir de 2000 (General accounting office, 2001).

El Ejército Nacional de Colombia, por su parte, ha iniciado un proceso de transformación organizado desde el año 2011, cuya principal evidencia fue la implementación de la *Doctrina Damasco*, un intento exitoso por ajustar sus procedimientos de empleo a aquellos propios de la OTAN<sup>3</sup>. Los motivos para la transformación de esta fuerza armada “emergen de la necesidad de reformar la doctrina de seguridad nacional, es decir, la doctrina contrainsurgente” (González Martínez & Betancourt Montoya, 2018). En otras palabras, a partir de las negociaciones de paz entre la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el Estado Colombiano, las fuerzas militares de ese país han comprendido que su estructura ideada para el combate a la insurgencia deberá necesariamente migrar hacia otra que le permita enfrentar nuevos retos.

Las Fuerzas Armadas del Ecuador, y particularmente su ejército, han demostrado tener una estructura disciplinada, organizada y dotada de un elevado espíritu de entrega. Estas características le han permitido actuar en un amplio abanico de misiones secundarias, completamente ajenas a su función tradicional. No obstante, a pesar de que se puede realizar el mejor de los esfuerzos, tener las mejores intenciones y se entienda a cabalidad los propósitos, aún es necesaria una apropiada organización, amparada por una doctrina, formación, equipamiento y entrenamiento acordes a las misiones encomendadas, a fin de garantizar el éxito de las operaciones.

En conclusión, el deber del ejército, como parte de las Fuerzas Armadas, no es el de únicamente hallar niveles de adaptabilidad aceptables para actuar eficazmente en contra de las nuevas amenazas, sino que, dentro de un nuevo escenario, atender con eficiencia su misión fundamental y estar igualmente preparadas para la protección del Estado y su población ante cualquier situación que atente contra su seguridad (Pulido & Sanso-Rubert, 2014).

<sup>3</sup> Aquellas amenazas que pueden generar algún tipo de inestabilidad política doméstica, cuyo radio de influencia puede afectar la estabilidad de los países de la región circundante.

<sup>4</sup> Las guerras de cuarta generación comprenden las guerras asimétricas, las de baja intensidad, el terrorismo, el empleo de propaganda, en combinación con estrategias no convencionales de combate que incluyen la cibernética y la política. En este tipo de guerras no hay necesariamente enfrentamiento entre ejércitos regulares o entre Estados, sino entre un Estado y grupos violentos o mayormente entre grupos violentos de naturaleza política, económica, religiosa o étnica.

Para lo cual, es necesario un cambio significativo estructural, apoyado en leyes adecuadas, que potencialicen las capacidades militares tanto para ámbito externo como interno.

### III. ¿De dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde vamos?

La Guerra del Alto Cenepa, desarrollada entre diciembre de 1994 y enero de 1995 en un sector fronterizo de la Cordillera del Cóndor, constituye hasta el día de hoy prueba indiscutible de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

Las operaciones en ese sector del oriente ecuatoriano pusieron de manifiesto que, para la década de 1990, el Ecuador contaba con una de las Fuerzas Armadas mejor preparadas para la defensa nacional, capaces de ejecutar operaciones a gran escala, con resultados favorables a los intereses de la nación.

Analistas militares como el Dr. Gabriel Marcella (1995), de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de los EE. UU., expresa sobre los resultados del conflicto lo siguiente:

Los ecuatorianos integraron exitosamente las estrategias militares, operaciones y tácticas con una acertada campaña de información tanto en lo nacional (diplomacia) como en lo militar.

El alcance de un nivel operativo adecuado fue el producto de un trabajo muy eficiente a lo largo de varios años.

Las lecciones del conflicto de Paquisha de 1981, acarrearón una concienciación colectiva sobre la importancia de la defensa nacional y la protección de su dignidad. De esta manera, se inició un proceso ordenado de modernización, equipamiento y adquisición de medios para elevar las capacidades de las Fuerzas Armadas.

Paralelamente, al interior de la institución castrense, se realizaron programas de formación, instrucción y perfeccionamiento de oficiales y tropa notables, lo cual produjo un incremento en el desarrollo del liderazgo en todos los niveles de mando, consiguiendo así un estado de credibilidad y aprobación ciudadana que, a su vez, ocasionó un sentimiento de cohesión nacional, propicio para enfrentar las amenazas que se venían proyectando.

Es evidente que, para aquel entonces, las FF.AA. del Ecuador habían alcanzado un efectivo nivel de disuasión que permitió contener al adversario y evitar la escalada del conflicto hacia nuevos escenarios del teatro de guerra.

#### ***Pero, ¿qué es disuasión?***

Según el general francés André Beaufré, uno de los principales métodos de solución de conflictos es la disuasión. Es decir, la capacidad de desaconsejar al adversario del uso de su fuerza, mediante la amenaza

de las consecuencias que esto le acarrearía en caso de hacerlo.

El criterio de disuasión es una constante en la mayoría de ejércitos del mundo actual, donde se entiende que los conflictos deben solucionarse de cualquier forma pacífica por sobre el empleo del uso de la fuerza, siendo esta la última y más extrema opción.

Este concepto está en concordancia con lo que, para el teórico militar chino Sun-Tzu, es vital dentro del éxito de una operación: “Lo supremo en el arte de la guerra consiste en someter al enemigo sin darle batalla”.

Sobre este particular, las Fuerzas Militares de Colombia, establecen:

La misión primaria de las Fuerzas Armadas debe ser siempre la defensa de la nación, con lo que se tiene que contar con fuerzas que, independientemente de las necesidades de la cooperación internacional, proporcionen una capacidad de disuasión creíble frente a las amenazas exteriores (Defensa, 2016).

Por lo tanto, en el ámbito de la defensa, es deseable, dentro de una transformación institucional, el alcance de una capacidad disuasiva real que proyecte el poder nacional hacia el exterior y que garantice la paz y la estabilidad al interior de las fronteras.

Si bien se ha proclamado constitucionalmente que el Ecuador es un “país de paz”, esta proclama no debería ser obstáculo para promover una política de defensa clara, coherente con la realidad geográfica, social y regional que certifique la soberanía y, sobre todo, la dignidad nacional.

Se necesita, por tanto, hacer una evaluación responsable sobre la historia, el presente y sobre las perspectivas institucionales para emprender eficientemente un proceso de transformación. Aparentemente, lo ideal sería alcanzar niveles operativos con poder disuasivo creíble a nivel regional. Sin embargo, la estructura institucional debe variar hacia nuevas capacidades que le permitan enfrentar las amenazas del mundo moderno, mejorando limitaciones y debilidades, a fin de convertirse en una institución más eficiente.

Para esto, primero se debe admitir que dentro de todos los ejércitos existen limitaciones en algunos campos. Estas limitaciones deben ser correctamente identificadas, especialmente aquellas relacionadas con la antigüedad del material, la obsolescencia de los procedimientos operativos y logísticos, la capacidad real de despliegue y, con mayor énfasis, las falencias en los sistemas de mando y control que evolucionan de manera constante.

El reconocer el estado situacional actual del ejército permitirá definir de mejor manera aspectos como: el tipo de cambio necesario, el entrenamiento requerido de las tropas, las áreas que deben ser modernizadas, los medios tecnológicos indispensables para el funcionamiento eficaz de las fuerzas en el campo de batalla, el armamento que, habiendo cumplido su ciclo de vida útil, debe ser reemplazado, el material del que no

---

<sup>5</sup> OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte. La organización constituye un sistema de defensa colectiva, en el cual los Estados miembros acuerdan defender a cualquiera de ellos si son atacados por una potencia externa. Está conformado principalmente por países de Norteamérica y Europa.

se dispone y convendría adquirir, y muchos otros más. Solamente así, reconociendo el presente y comparándolo con el pasado, se podrá construir el futuro que garantice la estabilidad institucional y los intereses del Estado.

#### IV. El camino hacia la transformación

De acuerdo al Ejército de los Estados Unidos, en su *2004 Transformation Road Map* (Mapa Vial de la Transformación del Ejército 2004) (2003), la estrategia de transformación tiene tres componentes principales:

- Capacidades transformadas para operaciones conjuntas mediante transformación de fuerzas.
- Cultura transformada mediante liderazgo innovador e instituciones adaptativas.
- Procesos transformados: adjudicación de riesgos mediante la construcción de fuerza actual a futura.

Si bien no se puede transferir íntegramente los conceptos y objetivos de la transformación del Ejército Estadounidense hacia la realidad del Ejército Ecuatoriano, es preciso identificar ciertos aspectos que permitirán guiar los pasos adecuados. Al fijarse en el primer componente de la estrategia estadounidense para la transformación de su ejército: “Capacidades transformadas para operaciones conjuntas mediante transformación de fuerzas”, este tiene que ver con la adaptación de sus unidades de maniobra, a la capacidad de actuar en operaciones conjuntas<sup>6</sup>.

Según el coronel Paul Vera, del Ejército del Perú, en su artículo “Transformación Militar, Esfuerzo y Compromiso Institucional”, publicado en la revista *Military Review* del tercer trimestre de 2019:

La transformación de una institución militar no puede planearse y ejecutarse fuera del marco de una transformación integral del sector defensa, la cual incluye la transformación no sólo de todas las instituciones armadas, sino también de la organización o comando que los agrupa durante el planeamiento y ejecución de operaciones conjuntas.

De estos dos criterios nace la certeza de que un proceso de transformación al interior del Ejército Ecuatoriano deberá contar con la aprobación de los niveles jerárquicos superiores y, de forma escalonada, de todas las autoridades, instituciones y/o entidades públicas responsables de la dirección de la defensa nacional. Es decir que, este proceso debe contar con consenso desde el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, pasando por la aprobación del Ministerio de Defensa Nacional, para finalmente alcanzar el consentimiento del Gobierno Nacional, quienes conjuntamente deberán diseñar políticas de Estado claras que delinear un modelo concreto de la institución militar a la que se pretende llegar.

El autor peruano continúa:

Si bien la transformación militar puede ser la firme intención de una institución castrense, este proceso sólo se iniciará con el beneplácito del poder político, ya que toda transformación requiere la asignación

de recursos adicionales que permitan realizar cambios profundos, especialmente en materia de modernización. Por esta razón, la transformación militar se deriva de una decisión política y de la asignación de recursos que permitan su efectiva implementación.

El autor hace referencia a un punto crítico de la transformación: la asignación del presupuesto. Es necesario, antes de iniciar el proceso, tener en cuenta los recursos económicos con los que se contará a lo largo del tiempo de duración previsto, a fin de administrarlos de forma eficiente, considerando todos los aspectos que serán tratados, reestructurados, modernizados y más, a fin de concretar el objetivo dentro del plazo pronosticado.

Estos recursos sustentarán la adquisición de material más moderno, la implementación de redes informáticas y la actualización de procesos, la obtención del equipo necesario para el entrenamiento y, en definitiva, todas las necesidades que se presentarán en el camino.

A pesar de que existen cambios estructurales que pueden ser realizados con un mínimo de inversión, es evidente que un proceso de tal envergadura requerirá de un esfuerzo económico importante.

Estas certezas proponen un verdadero desafío a la fuerza armada de cualquier país. Es por eso, que las instituciones armadas deben desarrollar canales de comunicación bastante fluidos entre el mando de las tres fuerzas entre sí, y desde aquí hacia la clase política. La institución armada debe contar, como ya se verá más adelante, con personal directivo y departamentos capaces de gestionar el apoyo político y fomentar una buena relación con las autoridades del Estado.

El segundo componente de transformación del Ejército de EE. UU., por su parte, concede gran valor al cambio de cultura institucional que le otorgará la disponibilidad de un mando renovador: “cultura transformada mediante un liderazgo innovador e instituciones adaptativas”. El liderazgo es un factor clave dentro de un Ejército que se visualiza transformado en un periodo determinado.

El desarrollo de un nuevo liderazgo no debe estar encaminado únicamente a la formación de oficiales o comandantes capaces en todos los campos del saber táctico, operativo y estratégico, sino en la producción de soldados de calidad con alto espíritu de compromiso institucional y nacional, y con competencias profesionales comprobadas.

Asimismo, debe comprender la creación de cuadros de líderes estratégicos. Estos cuadros se componen de militares (oficiales y tropa) con un evidente potencial físico e intelectual superior, cuyas capacidades sobresalen de las de la masa y que, correctamente encaminados, conformarán una de las mayores fortalezas de la institución.

<sup>6</sup> Operación conjunta es una parte de la doctrina militar que da prioridad a la integración de las diversas ramas de servicio de las fuerzas armadas de un Estado en un comando unificado.

Provistos de una educación diferenciada desde las etapas formativas y perfeccionados progresivamente con una capacitación académica especializada tendiente a fortalecer sus capacidades individuales a lo largo de sus carreras, estos cuadros sembrarán los cambios necesarios y estarán en condiciones de efectuar una eficiente gestión, no solo al interior de la institución, sino también hacia afuera, para promover con solidez, estrategia y eficacia, las políticas estatales y los recursos que el ejército requiere del poder constituido para encarar los desafíos de la defensa nacional (Gerras, 2010).

Además, estos cuadros, producto de programas de desarrollo de liderazgo, permitirán contar con hombres y mujeres capaces de comandar en sintonía con la nueva visión y en concordancia con los nuevos objetivos de la fuerza armada, irradiando así, la nueva cultura institucional.

Es por esto que, antes de iniciar su proceso de transformación, el ejército estadounidense empleó más de una década en el desarrollo de esta fortaleza, a fin de estar preparado para los cambios estructurales profundos que se proponen hasta 2030.

El segundo paso estratégico del Ejército de EE. UU., también hace énfasis en otro punto esencial: la posesión de *instituciones adaptativas*. El objetivo de las fuerzas armadas de la nación norteamericana, es congruente con la predisposición global de convertirse en un sistema de unidades polivalente.

El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (Ceseden, 2018) confirma esta tendencia mundial, al indicar en uno de sus análisis que:

Las amenazas futuras serán de carácter híbrido, combinando el conflicto bélico convencional con la confrontación de tipo asimétrico<sup>7</sup>. Se prevé que el adversario en algunos casos combinará los ataques convencionales con el terrorismo, la propaganda y los ciberataques, y que en la mayoría de los casos habrá necesidad de desplegar fuerzas terrestres para combatir al enemigo y para proteger a la población civil (...) Las unidades del Ejército deberán ser capaces de defenderse y responder a amenazas de todos los niveles, y necesitarán ser flexibles y adaptables, minimizando tanto las bajas propias como los daños colaterales.

Los cambios propuestos por los ejércitos de ambas naciones admiten la utilidad que le otorgará a la fuerza armada la posesión de armamento, equipo y entrenamiento factible de maniobrar en diverso tipo de operaciones. En el caso español, su Ejército de Tierra sufrió una profunda conversión al comprender que el nuevo escenario requería de unidades preparadas para actuar de forma autónoma, con suficiencia de medios y capacidades operativas similares entre sí. El Ceseden explica esta nueva organización de la siguiente manera:

En la organización anterior del Ejército de Tierra, había varios modelos de brigadas especializadas (paracaidista, de montaña, aerotransportada,

ligera, acorazada, mecanizada, de caballería...), mientras que en la nueva organización se quiere que haya brigadas de capacidades más completas y más similares entre sí. Se quiere también que las capacidades requeridas sean orgánicas a la brigada para que la brigada no necesite de forma frecuente refuerzos provenientes de otras unidades para completar las capacidades requeridas para su despliegue, independientemente de la intensidad del conflicto y del entorno operativo previsto.

Eso no significa que en ocasiones las brigadas no puedan ser reforzadas, por ejemplo, con un batallón acorazado o con un destacamento de helicópteros, para potenciar su capacidad si el escenario lo requiere.

La disponibilidad de brigadas conformadas por subunidades de toda clasificación que le permitirán operar en cualquier tipo de escenario con un alto grado de autonomía se adecúa al criterio de *multipropósito* y *multimisión*. Estos conceptos ya han sido empleados en los primeros intentos de algunos ejércitos de Sudamérica por avanzar hacia una reestructuración.

Cuando se habla de unidades multipropósito se entiende que una unidad cuenta con el material necesario para emplearse en operaciones de varios tipos, es decir, que sus componentes operativos no pertenecen a una sola especialidad, sino que poseen características de varias de ellas.

En el caso de unidades multimisión se concibe que el personal que las conforma está preparado para actuar en una gran variedad de operaciones, o que cuenta con personal capacitado para el cumplimiento de varias tareas diferentes. En pocas palabras, *multipropósito* supone el contar con el material necesario para una amplia gama de operaciones, mientras que el término *multimisión* abarca el entrenamiento del personal para el mismo fin. Se concluye que la polivalencia es un elemento importante y un punto decisivo dentro de la ruta para llegar a una transformación.

No obstante, se debe comprender de forma adecuada este término, ya que su uso inexacto podría conllevar errores en la concepción de la naturaleza institucional, como se verá a continuación.

La polivalencia tiene que ver con la versatilidad y las nuevas capacidades que las unidades deben poseer para poder cumplir diferentes misiones de tipo táctico y operativo, dentro del mismo ámbito militar que, con una organización tradicional, serían imposibles de realizarse.

No se debe, por tanto, descuidar este detalle a fin de evitar caer en la tentación de equivocar la noción de polivalencia y, consecuentemente, el rol del Ejército, concibiéndolo como una fuerza especializada en el combate a amenazas multidimensionales<sup>8</sup>, equipándolo y entrenándolo con un pensamiento tendiente a neutralizar prioritariamente las nuevas amenazas y desatender su esencia principal que es la defensa (Sampó & Alda, 2019).

Por esta razón, es preciso definir con claridad cuáles nuevas amenazas son las que deben ser neutralizadas desde un punto de vista netamente castrense y, consecuentemente, entrenar, equipar y legalizar a las fuerzas para su empleo eficiente dentro de los límites de estos campos, sin abarcar otros que son de competencia de las demás instituciones del Estado.

A la par de la búsqueda de un ejército de carácter polivalente, se ha hablado mucho sobre la necesidad de disminuir el número de efectivos de la institución, a fin de convertirla en una fuerza más eficiente, flexible, con mejor equipo y entrenamiento. Esta noción va de la mano con una concepción de ejército más centralizado, concentrado en grandes fuertes, lo cual permitiría una optimización de los gastos operativos.

El Ejército de Tierra de España, por ejemplo, ha decidido reducir el despliegue de sus fuerzas en todo el territorio para agruparlas en fuertes de mayor magnitud y concentración (Ceseden, 2018).

Es necesario, sin embargo, tener cierta cautela en la aplicación de esta tendencia dentro de la realidad de la institución armada de nuestro país. Las condiciones sociales, la situación geográfica y la necesidad de mantener el control efectivo del territorio nacional requieren de un ejército territorial presente en las cuatro regiones del país y de manera especial, en los sectores más alejados, a fin de garantizar la presencia del Estado.

Como un ejemplo de esta afirmación se retomará la experiencia del Ejército de Colombia, cuya realidad se asemeja mucho más a la de nuestro país. Uno de los principales objetivos de su transformación es el siguiente:

Garantizar que las capacidades del Ejército del futuro respondan a los lineamientos establecidos en las áreas misionales actuales y proyectadas del sector Defensa, asegurando la presencia, el reconocimiento y la visibilidad de la Fuerza. (Ciro & Correa, 2014).

Es generalmente aceptado que las nuevas amenazas y riesgos se benefician de la incapacidad de los Estados por ejercer la institucionalidad requerida en todos los rincones de su territorio. De allí que fortalecer la presencia estatal se convierta en un objetivo deseado para favorecer la seguridad (Griffiths Spielman, 2017). Por lo tanto: reconocimiento, presencia y visibilidad son tres puntos que deben considerarse para la planificación del despliegue del ejército a lo largo del territorio nacional.

Y a esto se puede añadir que esa visibilidad podría fortalecerse mediante campañas informativas, presencia en los medios de comunicación y cualquier actividad que fomente la conciencia colectiva de la identidad

nacional y la importancia de las Fuerzas Armadas. De ahí el valor de formar oficiales y tropa con capacidad de palabra, gran iniciativa, solvencia ante los medios de comunicación y habilidades comunicativas.

Finalmente, es imperioso hacer hincapié en la importancia que debe tener el respeto a la naturaleza institucional, a fin de transformar su estructura sin modificar su esencia. El mantenimiento y fortalecimiento de los valores institucionales, sus tradiciones, su comportamiento ético, entre otros, deben ser fortalecidos plenamente antes, durante y después del proceso de transformación, para asegurar la fuerza y el sostén que se necesita durante un periodo que podría causar confusión (Vera Delzo, 2019).

La naturaleza cardinal de las Fuerzas Armadas del Ecuador es la defensa. En un sentido más amplio, la Constitución de la República del Ecuador le asigna a FF.AA. la misión fundamental de la defensa de la soberanía del Estado y su integridad territorial, así como la protección de los derechos, garantías y libertades ciudadanas (C.R.E, 2008). Por tanto, cualquier cambio estructural al ejército debe ser analizado profundamente, de manera que no afecte su razón de existir, pero que le otorgue la capacidad de actuar si las amenazas nuevas ponen en riesgo, de cualquier manera, a esos conceptos básicos: soberanía, derechos ciudadanos e integridad territorial (Griffiths Spielman, 2017).

## V. Conclusiones

La transformación es un paso trascendental dentro de la vida de una institución. Su instauración no supone solamente la implementación de cambios pequeños o grandes que optimicen su funcionamiento.

Es un cambio profundo en la cultura de su organización, dentro del cual existen de por medio procesos de modernización, reingeniería, reestructuración y desarrollo. Para tal fin, es necesario el trabajo articulado de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el direccionamiento del Comando Conjunto y el Ministerio de Defensa Nacional, así como la anuencia y apoyo del Gobierno Nacional.

Como se ha visto en este artículo, es necesario comprender el pasado y el presente institucional para dirigir correctamente una estrategia de transformación, a fin de alcanzar los objetivos propuestos. Todo esto apuntalado por el desarrollo de líderes estratégicos y la conformación de unidades capaces de actuar en un diverso número de misiones, a fin de garantizar el éxito de las operaciones futuras dentro de un escenario de amenazas nuevas que atentan contra la seguridad humana.

Para este propósito, se debe fortalecer los valores institucionales, las tradiciones y el comportamiento ético de sus integrantes, a fin de redefinir su visión, sin afectar su componente más importante: la esencia del Ejército, que básicamente consiste en la defensa nacional.

<sup>7</sup> En la guerra asimétrica no existe un frente determinado, ni acciones militares convencionales. Por el contrario, se basa en combinación de acciones políticas y militares, implicación de la población civil y otras operaciones similares.

<sup>8</sup> Es una nueva concepción de amenaza en el hemisferio occidental, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados, en contraposición con el concepto formal de seguridad tradicional, que se ocupa mayormente de la seguridad militar del Estado.

### Referencias

- Barbé, E. (1993). El Estado como actor internacional: Crisis y consolidación del sistema de Estados. *Papers No. 41*.
- BBC, R. (23 de Sept. de 2010). Blockbuster se declara en bancarota. *Mundo*.
- C.R.E. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Manabí, Ecuador.
- Ceseden. (2018).
- Ciro, A., & Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*.
- Davis, P. K. (2010). Military Transformation? Which Transformation and what Lies Ahead? En S. Cimbala, *Policy, Strategy and War* (pág. 11). Washington, D.C: Potomac Books.
- Estudios, E. C. (2020). *Ejército del Perú*. <https://ceeep.mil.pe/2020/04/24/proceso-de-transformacion-del-ejercito-del-peru-en-el-contexto-del-covid-19>
- Gehman, H. J., & Dubik, J. (2004). Military Transformation: Two Views from Above. *Defense Horizons*.
- General accounting office, U. (2001). *MILITARY TRANSFORMATION: Army Has a Comprehensive Plan for Managing Its Transformation but Faces Major Challenges*. Washington.
- Gerras, S. (2010). *Strategic Leadership, 3ra. Ed.* Filadelfia: Carlisle Barracks, U.S Army War College.
- González Martínez, M., & Betancourt Montoya, M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 70-84.
- Gouré, D. (2019). Winning Future Wars: Modernization and 21st Century Defense Industrial Base. *The Heritage Foundation*.
- Griffiths Spielman, J. (2017). Fuerzas Armadas: ¿Preparadas para la Guerra o Efectivo Instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Santiago en Línea*.
- Kaldor, M. (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era*. Londres: Royal Society of Arts.
- Marcella, G. (1995). *War an peace in the Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. Washington.
- Marine Corps Gazette, A. (1989). The changing face of war: into the fourth generation. *Marine Corps Gazette*, 22-26.
- Ministerio de Defensa del Ecuador. (2016). *Racionalización de las Estructuras de las Fuerzas Armadas*. Bogotá: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.
- Ortega Martín, J. (2009). *La Transformación de los Ejércitos Españoles (1975-2008)*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ortega y Gasset, J. (1922). *España Invertebrada*. Madrid: Alianza.
- Palacios Buñuelos, L., Velasco Fernández, F., Reyes Téllez, F., & Sánchez Villar, D. (2004). La dimensión ética en el Ejército español. *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Humanidades*.
- Pulido, J. & Sanso-Rubert, D. (2014). A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective. *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, no 2, 114-129.
- Sampó, C., & Alda, S. (2019). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Lima: Ejército del Perú Centro de Estudios Estratégicos; Real Instituto Elcano España.
- Vera Delzo, P. (2019). Transformación militar Esfuerzo y Compromiso Institucional. *Military Review*.



# Tercera parte: Aporte internacional sobre la transformación del Ejército

## LES ENJEUX DES NOUVELLES MENACES GLOBALES POUR L'ARMÉE DE TERRE FRANÇAISE

Crn. Nicolas Bomont <sup>1</sup>

### Resume

Les équilibres stratégiques, politiques, économiques, technologiques, énergétiques et militaires sont remis en cause ce qui fait apparaître de nouveaux risques pour la paix. La compétition stratégique globale, désinhibée, bouleverse les équilibres et est porteuse pour l'avenir de risques d'incidents et d'escalade militaire non maîtrisée. Il s'agit d'une crise du multilatéralisme et de recul du droit face au retour des rapports de force, dans le cadre de ruptures multiples: stratégique, politique, juridique, technologique.

Le besoin de partenariats, au premier rang desquels les partenariats régionaux, est aujourd'hui criant. Il s'agit de faire face aussi dans les nouveaux champs de confrontation. La cyberdéfense, la défense spatiale, l'intelligence artificielle sont aujourd'hui incontournables.

La probabilité importante de retour à des opérations militaires de haute intensité renforce le besoin d'une armée de Terre apte à s'engager dans des combats encore plus durs.

L'objectif actuel est donc de durcir l'armée de Terre, ses femmes et ses hommes comme ses équipements, son entraînement et son fonctionnement.

**Mots clés:** compétition – rapport de force - multilatéralisme – champs de confrontation – rupture technologique – haute intensité – vision stratégique

### Resumen

Los equilibros estratégicos, políticos, económicos, tecnológicos, energéticos y militares son cuestionados, lo que genera nuevos riesgos para la paz. La competencia estratégica global, sin inhibiciones, altera el equilibrio y es portadora para el futuro de riesgos de incidentes y una escalada militar incontrolada. Se trata de una crisis del multilateralismo y un declive del derecho ante un retorno a las relaciones de fuerza, en el contexto de múltiples rupturas: estratégicas, políticas, jurídicas, tecnológicas.

La necesidad de asociaciones, ante todo asociaciones regionales, es urgente hoy. También se trata de actuar en nuevas áreas de enfrentamiento. La ciberdefensa, la defensa espacial, la inteligencia artificial son fundamentales en la actualidad.

La gran probabilidad de un retorno a las operaciones militares de alta intensidad refuerza la necesidad de un ejército capaz de participar en combates aún más duros.

El objetivo actual es, por tanto, fortalecer el ejército, sus mujeres y sus hombres, así como su equipamiento, su entrenamiento y su funcionamiento.

**Palabras clave:** competencia – relaciones de fuerza - multilateralismo - campos de confrontación - ruptura tecnológica - alta intensidad - visión estratégica

---

<sup>1</sup> nicolas.bomont@intradef.gouv.fr

### Introducción

Organismes par essence en perpétuelle mutation, les armées doivent prendre en compte les évolutions du monde pour adapter leur réponse aux menaces du futur. Signe de la portée des nouvelles menaces et de l'importance des changements, ils ont été décrits par le président de la République française lui-même à l'occasion d'un discours devant l'École de Guerre interarmées le 7 février 2020. La dernière fois que le chef de l'Etat et chef des Armées s'était exprimé dans ce cadre, il s'agissait du général De Gaulle en 1959, pour annoncer la création de la force de frappe nucléaire nationale.

La description du contexte mondial et des évolutions visibles permet de bâtir une stratégie globale pour faire face aux menaces et, dans ce cadre, d'adapter l'outil militaire dans son ensemble, ce qui a bien entendu des conséquences particulières pour l'armée de Terre.

### I. Le contexte general

La dernière décennie a vu les équilibres stratégiques, politiques, économiques, technologiques, énergétiques et militaires, largement remis en cause et de nouveaux risques pour la paix apparaissent. Alors que les défis globaux auxquels notre planète est confrontée devraient exiger un regain de coopération et de solidarité, nous faisons face à un délitement accéléré de l'ordre juridique international et des institutions qui organisent les relations pacifiques entre Etats. Ces phénomènes ébranlent le cadre de sécurité global et affectent, directement ou indirectement, les stratégies de défense. Les risques, les menaces, se sont accrus et diversifiés. Leurs effets se sont accélérés, rapprochés de nous, la menace terroriste met en évidence un continuum entre la défense et la sécurité intérieure. Les Etats sont ainsi chaque jour confrontés aux conséquences de la mondialisation, directes ou indirectes, sur notre souveraineté et notre sécurité. La maîtrise des ressources et des flux, qu'ils soient matériels ou immatériels, constitue le ferment de nouvelles stratégies de puissance. La haute mer, les espaces aériens et exo-atmosphériques, le numérique, ces espaces communs qui s'interpénètrent et complexifient notre compréhension des enjeux, deviennent ou redeviennent des terrains de rapports de force et parfois de confrontation. Par leur dispersion géographique, leur simultanéité, leur complexité, ces évolutions étendent de facto le champ et les modalités des confrontations interétatiques possibles. Elles sont les symptômes d'une époque de profondes ruptures.

#### 1. Une rupture stratégique

Une nouvelle hiérarchie des puissances se dessine, au prix d'une compétition stratégique globale, désinhibée, porteuse pour l'avenir de risques d'incidents et d'escalade militaire non maîtrisée. Plusieurs tendances lourdes, prévisibles, sont à l'œuvre. D'abord, la compétition globale engagée entre les Etats-Unis et la Chine est aujourd'hui un fait stratégique

avéré, qui structure et structurera dorénavant les relations internationales. Ensuite, la stabilité stratégique en Europe nécessite davantage que le confort d'une convergence transatlantique acquise avec les Etats-Unis. Notre sécurité dépend donc de notre capacité à nous investir de manière plus autonome à l'égard de notre voisinage à l'Est comme au Sud. Enfin, la frontière entre compétition et confrontation, qui nous permettait de distinguer le temps de paix du temps de crise ou de la guerre, est aujourd'hui profondément diluée. Elle laisse place à de multiples zones grises où, sous couvert d'asymétrie ou d'hybridité, se déploient des actions d'influence, de nuisance voire d'intimidation, qui pourraient dégénérer. Contrairement à la France et à ses alliés, certains Etats optent sciemment pour des postures nucléaires opaques, voire agressives, incluant une dimension de chantage ou de recherche du fait accompli. Les équilibres dissuasifs entre puissances sont ainsi devenus plus instables. Le tabou de l'usage des armes chimiques a été brisé à de multiples reprises en Syrie, en Malaisie et jusqu'en Europe même. A l'évidence, cette rupture stratégique rendra encore plus exigeantes les conditions de nos engagements militaires futurs. En particulier, lorsqu'elles seront engagées pour décourager des agresseurs potentiels ou pour augmenter le coût de leurs actions, nos armées devront faire face à un durcissement sensible de leur environnement opérationnel.

#### 2. Une rupture politique et juridique

Il s'agit d'une crise du multilatéralisme et de recul du droit face aux rapports de force. L'idée même d'un ordre multilatéral fondé sur le droit, où le recours à la force est régulé, où les engagements sont respectés, où les droits créent des obligations qui s'appliquent à tous, est profondément remise en cause aujourd'hui.

Cette déconstruction des normes internationales s'inscrit dans une logique assumée de compétition, où seules primerait la loi du plus fort, la réalité du rapport de forces. Les plus cyniques vont jusqu'à se draper dans la légalité et un attachement de façade à l'ordre international, pour mieux les violer en toute impunité. Ces attitudes posent évidemment des questions fondamentales à nos démocraties. Pouvons-nous être les seuls à accepter de respecter les règles du jeu, les seuls dont la signature sur les engagements internationaux aurait encore une valeur? Serait-ce aujourd'hui devenu une coupable naïveté? En réalité ces enjeux restent essentiels pour l'immense majorité des Etats membres des Nations unies, pour lesquels le droit est protecteur et stabilisateur et qui aspirent à un ordre international qui renforce la sécurité et la paix. Aucun peuple ne peut trouver son intérêt dans l'affaiblissement du caractère universel des droits de l'Homme. Aucun peuple ne peut trouver son intérêt dans la remise en cause de l'autorité du droit international humanitaire, ou celle des différents régimes de non-prolifération, ou de la convention sur le droit de la mer ou encore du traité de l'espace.

### 3. Une rupture technologique

La technologie est en effet à la fois un enjeu, un perturbateur et un arbitre des équilibres stratégiques. Le déploiement de la 5G, le cloud pour stocker les données, ainsi que les systèmes d'exploitation sont aujourd'hui des infrastructures stratégiques dans le monde contemporain. Nous avons sans doute ces dernières années trop souvent considéré qu'il s'agissait là de solutions commerciales, de sujets simplement industriels ou marchands, alors que nous parlons là d'infrastructures stratégiques pour nos économies évidemment et pour nos armées. L'émergence de nouvelles technologies, comme l'intelligence artificielle, les applications de la physique quantique ou encore la biologie de synthèse, est porteuse de nombreuses opportunités, mais également source de futures instabilités. Porteur d'innovations sans limite, le numérique innerve tous les milieux physiques. Devenu lui-même un champ de confrontation à part entière, sa maîtrise exacerbe les rivalités entre puissances, qui y voient un moyen d'acquérir la supériorité stratégique. Il offre également des possibilités inédites de surveillance de masse des populations, d'exercice d'un autoritarisme numérique. En temps de crise, ces ruptures technologiques mettront davantage sous tension nos capacités d'analyse, de décision, tiraillées entre exhaustivité, véracité et réactivité. En ce sens, elles augmentent les risques de dérapage et appellent à la mise en place de mécanismes de déconfliction, robustes et transparents.

Toutes ces ruptures sont à prendre en compte lorsqu'on considère les conflits actuels et à venir.

Il y a tout d'abord les conflits interétatiques où des Etats tiers, agissant en soutien des différents belligérants, peuvent se retrouver face à face. C'est le cas aujourd'hui en Libye, en Irak ou en Syrie. L'opération Hamilton conduite par la France avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni en 2018 pour sanctionner l'usage prohibé d'armes chimiques par le régime syrien, a illustré de manière concrète cette imbrication accrue, ces risques d'escalade et la nécessité de canaux permanents de dialogue afin de les limiter.

Il y a également la multiplication des zones de friction entre puissances, lorsqu'elles sont engagées dans des activités de démonstration, parfois à la limite de l'épreuve de force. C'est le cas en mer dans plusieurs zones contestées, de la Méditerranée aux mers de Chine en passant par le Golfe arabo-persique. C'est le cas sur terre lorsque s'y déploient des exercices massifs sans préavis. C'est le cas sous la mer, mais aussi dans les airs qui voient le retour des bombardiers stratégiques testant les défenses aériennes. C'est enfin le cas dans l'espace, devenu à son tour un milieu de confrontation, plus ou moins visible, mais tout à fait réelle et, dans l'espace numérique, de manière de plus en plus claire.

## II. La stratégie pour faire face aux guerres de demain

Les grandes ruptures de ce monde nous obligent à penser sans tabou ce que pourraient être les guerres de demain pour définir la stratégie adaptée. Elle repose sur quatre piliers : la promotion d'un multilatéralisme qui fonctionne, le développement de partenariats stratégiques, la recherche d'autonomie européenne et la défense de la souveraineté nationale. Ces éléments forment un tout, qui donne sa cohérence globale et son sens profond à notre stratégie de défense.

### 1. Le besoin d'un multilatéralisme qui fonctionne

C'est par le multilatéralisme que nous répondrons collectivement aux problèmes qui s'imposent à tous.

La France ne menace personne. Elle veut la paix, une paix solide, une paix durable. Elle n'a nulle part de visée expansionniste. Sa sécurité et celle de l'Europe supposent que les rapports internationaux restent régis par le droit, un droit accepté et respecté par tous.

A ce titre, nous attendons des grands partenaires de l'Europe qu'ils œuvrent à préserver et renforcer le droit international, et non à l'affaiblir. La transparence, la confiance, la réciprocité sont la base de la sécurité collective. Car la stabilité stratégique, qui passe par la recherche de l'équilibre des forces au plus bas niveau possible, n'est plus aujourd'hui garantie. Derrière la crise des grands instruments de maîtrise des armements et de désarmement, ce sont bien la sécurité de la France et de l'Europe qui sont en jeu. Ce débat crucial ne doit pas se dérouler au-dessus de la tête des Européens, dans une relation directe et exclusive entre les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Et je vois bien que c'est la tentation de quelques-uns, parfois des principaux intéressés. Pour les Européens, un multilatéralisme repensé, au service de la sécurité collective, conforme à nos principes fondateurs, doit articuler deux exigences, qui ne sont pas contradictoires si nous voulons garantir la paix: celle, d'une part, de la promotion d'un agenda international renouvelé pour la maîtrise des armements, et celle, d'autre part, d'un réel investissement européen en matière de défense.

L'ambition de souveraineté et de liberté d'action pour l'Europe est le pendant d'une relation transatlantique rééquilibrée, d'une alliance dans laquelle les Européens sont des partenaires crédibles et efficaces. Les Européens doivent pouvoir ensemble se protéger. Ils doivent pouvoir décider et agir seuls lorsque cela est nécessaire. Ils doivent le faire en n'oubliant jamais ce que l'Histoire leur a appris: la démocratie et le droit sans la force ne tiennent pas longtemps. Ils doivent enfin utiliser de manière courante les mécanismes assurant leur solidarité. Ainsi, il ne peut y avoir de projet de défense et de sécurité des citoyens européens sans vision politique cherchant à favoriser la reconstruction progressive de la confiance avec la Russie.

Cette ambition de la France, puissance d'équilibre, au service de la paix et de la sécurité, ne saurait par ailleurs

être mise en œuvre sans un réseau dense d'amitiés, de partenariats stratégiques et d'alliances, et une capacité diplomatique globale, car nos responsabilités et nos intérêts de sécurité sont mondiaux.

## **2. Le développement de partenariats stratégiques**

La France est insérée dans un réseau de relations résultant de l'histoire et de la géographie. Dans ce cadre, elle continuera à développer et à approfondir des partenariats stratégiques sur tous les continents.

Elle prend d'ailleurs aujourd'hui sa part dans toutes les grandes coalitions au Levant comme en Afrique. Mais nous avons aussi bâti ces dernières années des structures régionales nouvelles. Au Sahel, elle lutte avec détermination contre le terrorisme grâce à l'opération Barkhane avec ses partenaires internationaux et africains du G5 Sahel.

Présente en Amérique du Sud, puissance riveraine de l'Indo-Pacifique, la France entretient aussi des liens privilégiés avec l'Australie, l'Inde et le Japon pour préserver les souverainetés et la liberté de navigation dans cet espace géographique. Elle fait vivre au quotidien ses coopérations de défense, sa solidarité avec ses partenaires du golfe arabo-persique, méditerranéens ou du sud-est asiatique. Cet axe Indo-Pacifique que nous avons, ces deux dernières années, posé, expliqué, développé, consacre notre géographie, la réalité d'engagements militaires multiples que nous prenons depuis plusieurs années, des exercices inédits que nous conduisons dans la région, mais aussi une lecture du monde qu'il nous faut avoir. Nous sommes aussi une puissance Indo-Pacifique, avec des ressortissants, des bases, des intérêts. Notre capacité à assurer cette liberté dans la région, à défendre nos intérêts, à protéger les grands axes énergétiques et technologiques passe aussi par ce nouvel axe et ces nouvelles coopérations.

Le cadre commun est celui des Nations unies, et les opérations de maintien de la paix jouent un rôle primordial.

## **3. Une ambition européenne**

Pour longtemps encore, l'Europe, en matière de défense, ne pourra tirer sa force que des armées nationales. C'est une certitude et le redressement des budgets et des capacités de ces armées nationales doit être la priorité. Nous avons commencé, entre Européens, à élaborer concrètement les outils qui permettent de faire émerger une conscience commune, de défendre des intérêts partagés, et d'agir de façon autonome et solidaire chaque fois que cela sera nécessaire. Cette voie, c'est celle de la construction d'une liberté d'action européenne qui complète et renforce les souverainetés nationales.

La question pour les Européens n'est pas de savoir s'ils doivent se défendre avec ou sans Washington, ni de savoir si la sécurité des Etats-Unis se joue en Asie ou sur notre continent. La France participe naturellement à la communauté des nations alliées riveraines de

l'océan Atlantique, dont elle partage les valeurs, les principes et les idéaux. Elle est fidèle à ses engagements dans l'Alliance atlantique, qui assure depuis 70 ans la stabilité et la sécurité collective de ses membres et de l'Europe. La France est un acteur militaire crédible, qui est présent au combat sur le terrain et qui paie le prix du sang. La France est un allié fiable et solidaire, y compris dans les coups durs. Elle l'a prouvé en Syrie et en Irak. La France, enfin, est convaincue que la sécurité à long terme de l'Europe passe par une alliance forte avec les Etats-Unis. Mais notre sécurité passe aussi, inévitablement, par une plus grande capacité d'action autonome des Européens. L'Europe doit se mettre en situation de pouvoir davantage garantir de façon autonome sa sécurité et agir dans son voisinage, de façon parfaitement compatible avec le souhait que les Européens soient plus crédibles et efficaces dans l'OTAN. Ce rééquilibrage est d'ailleurs souhaité par les Etats-Unis. L'OTAN et l'Europe de la défense sont les deux piliers de la sécurité collective européenne qu'il faut assumer. Mais la liberté d'action européenne, la défense et la sécurité de l'Europe, ne peuvent reposer sur une approche uniquement militaire.

Pour construire l'Europe de demain, nos normes ne peuvent être sous contrôle américain, nos infrastructures, nos ports et aéroports sous capitaux chinois et nos réseaux numériques sous pression russe. Il nous faut, au niveau européen, maîtriser nos infrastructures maritimes, énergétiques et numériques. C'est le cas pour les infrastructures 5G, le cloud, décisif pour le stockage des données, les systèmes d'exploitation, les réseaux de câbles sous-marins, systèmes névralgiques de notre économie mondialisée. Il nous faut au niveau européen, aussi, maîtriser notre accès à l'espace et décider nous-mêmes des standards qui s'imposent à nos entreprises. Cette politique de normes et cette politique d'infrastructures stratégiques sont essentielles pour notre sécurité collective comme pour notre capacité à agir. Nous vivons dans le monde de l'interopérabilité, avec des équipements de plus en plus numérisés. Fondement de toute communauté politique, la défense est au cœur de notre souveraineté.

Notre stratégie de défense se définit donc, d'abord et avant tout, par sa capacité à protéger nos concitoyens, à contribuer à la sécurité et à la paix de l'Europe et de ses approches. Mais elle ne s'y limite pas. Elle doit également nous donner la capacité de défendre nos intérêts souverains partout dans le monde, en lien avec notre géographie des outremer et avec la densité de nos partenariats stratégiques. Elle doit nous permettre d'assumer nos responsabilités dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Elle doit nous mettre à l'abri d'un chantage, et ainsi préserver notre autonomie de décision. Elle doit nous permettre de tenir notre rang et notre influence parmi les nations. Elle doit, en somme, nous garantir la maîtrise de notre destin.

Au lendemain de la guerre froide, une vision idéaliste a accrédité l'idée que le monde était devenu

moins dangereux et a conduit à réduire progressivement la part de notre richesse nationale consacrée à la défense. C'était, au fond, l'époque des dividendes de la Paix. Ce choix, cette réorganisation des priorités budgétaires, pouvait sembler justifié alors que des arsenaux considérables avaient été accumulés de part et d'autre du rideau de fer. Mais la grande erreur a sans doute été, en Europe uniquement, de le prolonger au cours des vingt dernières années, voire de l'accélérer pendant la crise financière, alors que d'autres puissances, majeures ou régionales, maintenaient voire renforçaient leurs efforts de défense.

Les dix dernières années ont conduit à un décalage profond. Le format et les capacités de nos armées ont été directement impactés. Celles-ci étaient pourtant sollicitées, au même moment, de manière croissante, dans des opérations régionales de gestion de crise, toujours plus variées et plus éloignées. La nécessité de dimensionner les outils de défense en fonction de défis bien supérieurs, « de haut du spectre », était alors souvent oubliée. Ce double effet de ciseau a conduit à un décalage croissant entre le niveau de nos capacités militaires et la réalité de l'évolution de l'environnement international.

### III. La nécessaire adaptation de l'outil de défense

Afin d'arrêter la lente érosion de nos capacités militaires et de les adapter à ce nouvel environnement stratégique, un effort budgétaire inédit est actuellement accompli dans le domaine de la défense de façon durable. Mais le budget n'est qu'un indicateur de l'effort consenti. Pour la défense, comme pour les autres domaines de l'action publique, ce n'est pas en priorité le prisme budgétaire qui doit nous guider. Car cet effort n'est rien s'il ne se met pas au service d'une vision stratégique.

C'est bien la réalité des menaces d'aujourd'hui et de demain pour la France qui doit guider la réflexion, dans le cadre d'un juste équilibre à conserver entre gestion du court terme et prise en compte du temps long. C'est l'anticipation des menaces à venir et l'adaptation continue aux nouveaux modes de conflictualités.

Pour répondre à ces exigences, il faut à la France un outil de défense complet, moderne, puissant, équilibré, mis en œuvre par des armées réactives et tournées vers l'avenir.

#### 1. La protection des intérêts vitaux

Il s'agit tout d'abord, naturellement, de protéger nos concitoyens, notre territoire, ses approches aériennes et maritimes, contre tous les types de menaces et d'agression. C'est le fondement premier de notre existence en tant que nation et l'essence même de notre souveraineté.

Cette protection s'exerce par la dissuasion nucléaire.

Cet exercice de la dissuasion, tout comme la transparence et la confiance que nous devons à la communauté internationale en tant qu'« Etat doté »

au sens du TNP – nécessite une doctrine strictement défensive, claire et prévisible.

Si d'aventure un dirigeant d'Etat venait à mésestimer l'attachement viscéral de la France à sa liberté et envisageait de s'en prendre à nos intérêts vitaux, quels qu'ils soient, il doit savoir que nos forces nucléaires sont capables d'infliger des dommages absolument inacceptables sur ses centres de pouvoir, c'est-à-dire sur ses centres névralgiques, politiques, économiques, militaires.

Nos forces nucléaires ont été configurées pour cela avec la flexibilité et la réactivité nécessaires. En cas de méprise sur la détermination de la France à préserver ses intérêts vitaux, un avertissement nucléaire, unique et non renouvelable, pourrait être délivré à un agresseur étatique pour signifier clairement que le conflit vient de changer de nature et rétablir la dissuasion.

Mais notre territoire, comme celui de l'Europe, n'est pas isolé du monde. En effet, nous vivons au rythme des crises qui agitent notre environnement direct. Nous subissons les conséquences de ces crises qui troublent des régions ou des mers plus lointaines, rendues toujours plus proches par les flux économiques et les échanges humains.

#### 2. Le désordre du monde

Pour défendre nos intérêts de sécurité, nous devons donc relever le défi que représentent, d'une part la faillite des Etats qui laisse des sociétés entières en proie à la violence et aux bandes armées, et d'autre part, le désordre qui gagne les espaces communs, qu'ils soient océaniques, exo- atmosphériques ou cyber.

C'est pourquoi, dans le respect du droit international et de nos responsabilités de membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations unies, nos armées contribuent chaque jour, par le stationnement de nos forces de présence et de nos forces de souveraineté outre-mer comme par nos opérations extérieures, à la prévention des crises et à la stabilisation des régions où progresse le chaos.

La France renforce également ses capacités dans les nouveaux champs de confrontation. Au-delà du renseignement, de la cyberdéfense pour laquelle un investissement est en cours dans la durée, la défense spatiale a été renforcée et réorganisée au sein d'un nouveau commandement spatial rattaché à l'armée de l'air. Quant à l'intelligence artificielle, elle est l'une des priorités de la nouvelle Agence d'Innovation de la Défense.

Terrain d'expression de la rivalité stratégique des Etats, certaines crises régionales représentent aujourd'hui autant d'hypothèses crédibles, mais pas exclusives, dans lesquelles nous pourrions, pour la première fois depuis longtemps, devoir relever un autre défi, celui d'avoir à affronter directement, dans une escalade non maîtrisée, une puissance hostile, éventuellement dotée de l'arme nucléaire ou alliée à une puissance possédant des armes de destruction massive.

### 3. La probabilité d'un conflit de haute intensité

C'est le résultat très concret des transformations de la menace. La prise d'un gage territorial, la déstabilisation d'un de nos alliés ou partenaires stratégiques, la remise en cause de fondements entiers du droit international ne sont plus seulement des scénarios du passé. Ils pourraient, demain, justifier l'engagement aux côtés de nos alliés de nos forces terrestres, navales ou aériennes dans un conflit majeur pour défendre la sécurité collective, le respect du droit international et la paix.

A cet égard, notre stratégie de défense est un tout cohérent: forces conventionnelles et forces nucléaires s'y épaulent en permanence. Dès lors que nos intérêts vitaux sont susceptibles d'être menacés, la manœuvre militaire conventionnelle peut s'inscrire dans l'exercice de la dissuasion. La présence de forces conventionnelles robustes permet alors d'éviter une surprise stratégique, d'empêcher la création rapide d'un fait accompli ou de tester au plus tôt la détermination de l'adversaire, en le forçant à dévoiler de facto ses véritables intentions. Dans cette stratégie, notre force de dissuasion nucléaire demeure, en ultime recours, la clé de voûte de notre sécurité et la garantie de nos intérêts vitaux. Aujourd'hui comme hier, elle garantit notre indépendance, notre liberté d'appréciation, de décision et d'action. Elle interdit à l'adversaire de miser sur le succès de l'escalade, de l'intimidation ou du chantage.

L'objectif de la France est d'œuvrer à l'instauration d'un ordre international différent, avec un gouvernement du monde efficace capable d'établir le droit et de le faire respecter. Cet objectif de transformation de l'ordre international n'est pas seulement un idéal. Il faut l'aborder avec lucidité parce que nous ne pouvons faire comme si la mondialisation et les progrès technologiques ne bouleversaient pas les modèles issus du passé. Plus que jamais la réflexion stratégique doit s'adapter aux soubresauts de l'environnement, tout en s'inscrivant dans le temps long. Il n'y a pas de fatalité, mais il peut y avoir des erreurs historiques à ne pas vouloir considérer la réalité. Fière de son histoire et de ses valeurs la France est respectueuse de ses engagements. Elle est farouchement attachée à rester maîtresse de son destin.

#### IV. Les conséquences pour l'Armée de Terre

Les grands axes de transformation qui découlent de l'appréciation de situation du niveau politique fondent la vision stratégique du chef d'état-major de l'armée de Terre. Formalisée en 2020, elle est déclinée dans tous les domaines de sa responsabilité en différents projets concrets coordonnés.

##### 1. Les exigences du milieu terrestre

Dans un monde marqué par le retour des rapports de force, notre pays a plus que jamais besoin d'une armée de Terre apte à s'engager dans des combats encore plus durs. Les affrontements armés finissent toujours par se dérouler au sol et c'est généralement là aussi qu'ils se terminent.

Le milieu terrestre est un milieu très hétérogène, les populations y vivent. Il est dur physiquement: sans même évoquer les actions de l'ennemi, il y fait toujours trop chaud ou trop froid, trop sec ou trop humide, on y marche longtemps, on y porte son sac, on dort peu. Il est dur psychologiquement: le combat terrestre est un combat très décentralisé, souvent jusqu'au plus petit échelon, voire quelquefois jusqu'au soldat tout seul. Cela se traduit par un isolement fréquent, où chacun détient une part de la responsabilité du combat à mener. Il est dur moralement: le combat terrestre, c'est le feu qui tue. Chacun doit faire appel à son intelligence et à la maîtrise des savoir-faire du soldat pour y combattre et pour y survivre.

Pour remplir ses missions dans le milieu terrestre, le soldat de l'armée de Terre doit être solide physiquement, psychologiquement et moralement. L'armée de Terre française actuelle est très expérimentée et connaît le feu sans discontinuer depuis plus de 10 ans avec l'Afghanistan, la République Centrafricaine, l'Irak, le Mali et bien d'autres théâtres. Nos unités y conduisent régulièrement des missions de combat, traquent l'ennemi, affrontent la menace des embuscades et des IED. Elles coordonnent au plus bas niveau leur action avec les moyens d'appui aérien. Tout cela n'est pas exceptionnel. Pour l'armée de Terre, globalement, c'est un peu le quotidien. Peu d'armées occidentales combattent aujourd'hui dans des conditions aussi difficiles et sont aussi régulièrement engagées.

C'est un plus indéniable pour notre armée de Terre.

Mais cet engagement, l'armée de Terre le paie dans sa chair. En 2019: nous avons déploré 23 morts et plus de 500 blessés en mission. C'est une charge importante pour nos régiments et pour nos familles. C'est aussi une expérience douloureuse et structurante pour nos soldats et pour leurs chefs.

La Loi de Programmation Militaire voulue par le Président de la République, construite et mise en œuvre par la Ministre des Armées et le chef d'état-major des Armées, est à la hauteur des ambitions de notre pays. Elle est nécessaire à l'armée de Terre pour être capable d'accomplir les missions qui lui sont fixées.

Nos régiments en voient les effets tous les jours avec l'arrivée de nouveaux équipements comme les fusils HK 416, les gilets pare-balle, mais aussi l'arrivée des véhicules blindés multirôles GRIFFON, du système de communication SCORPION, bientôt des engins blindés de reconnaissance et de combat JAGUAR et des véhicules blindés multirôles légers SERVAL.

Cependant, depuis plus de 10 ans, nous nous concentrons sur le combat contre le terrorisme militarisé. C'est un combat très exigeant et très dur pour les soldats de l'armée de Terre et, militairement parlant, nous y obtenons de très bons résultats. Il faut cependant conserver l'aptitude à mener des combats de plus grande échelle, dans la durée, c'est-à-dire des engagements de haute intensité.

## 2. La réponse de l'armée de Terre

C'est tout l'objet de la vision stratégique du chef d'état-major de l'armée de Terre. Le monde évolue vite et pas toujours dans le bon sens. Tous les signaux montrent qu'un nouveau cycle de la conflictualité est en train de s'ouvrir, avec le retour d'affrontements très violents, plus difficiles encore que ceux que nous connaissons actuellement. Il y a un accroissement de la puissance militaire dans de nombreux pays qui profitent d'un système international affaibli. De plus en plus d'États n'hésitent plus à tester, parfois brutalement, sans avoir peur d'aller à l'incident, voire à l'affrontement. Ce retour de la force s'explique aussi par le nivellement de la supériorité technologique occidentale.

De nombreux États accèdent aujourd'hui au brouillage, aux drones ou aux missiles de longue portée et n'hésitent pas à disséminer ces capacités. A la confrontation militaire directe s'ajoute désormais un emploi plus insidieux de la force, justé sous le seuil du conflit armé, avec des actions difficiles à attribuer formellement: actions dans le champ cyber, désinformation, harcèlement... Mais la rupture majeure est probablement le champ informationnel qui devient un espace systématique de friction voire d'affrontement.

Dans un monde où l'émotion devient prépondérante, avec quelques images ou quelques tweets, certains États ou groupes armés peuvent provoquer le désordre dans les esprits et dans les rues, voire dans nos unités! La propagande qui a toujours existé est désormais à la portée de tous. Un des principaux vecteurs de cette guerre informationnelle est déjà en place, dans notre poche: c'est notre smartphone. Personne n'est à l'abri. Il nous faut donc réapprendre à être confrontés à un adversaire que nous ne choisirons pas et qui cherchera à nous imposer son rythme et sa volonté.

Cet adversaire combinera les effets cinétiques et les effets immatériels. Tous les champs de la conflictualité et tous les milieux seront contestés. C'est en cela que l'on peut dire que la guerre sera plus dure et plus intense.

Durant ces dernières décennies, nous avons maîtrisé l'intensité de nos opérations et nous avons calibré nos engagements militaires sur les ressources qu'on voulait bien engager. Ce qui est nouveau, c'est que nous devons nous préparer à l'inconfort opérationnel. Nos adversaires chercheront à nous surprendre. Nous n'avons pas le droit de ne pas nous y être préparés. Aujourd'hui, les menaces extérieures contre le territoire métropolitain semblent encore faibles et lointaines. En revanche, il faut être très vigilant face à des menaces sur nos intérêts ou sur ceux de nos alliés, outre-mer ou à l'étranger

L'ambition pour la France est de se préparer aux options les plus dures et les plus dangereuses donc de disposer d'une armée de Terre durcie. Il s'agit d'une armée de Terre intégratrice, puissante et résiliente. En fait, c'est une armée de Terre qui doit changer d'échelle dans le volume de forces déployable sur court préavis, dans le niveau des unités engagées et dans la

capacité à prendre en compte de nouvelles menaces; par conséquent, il faut également changer d'échelle dans les entraînements.

Il faut être capable d'abord de répondre aux stratégies indirectes de nos adversaires. De nombreux États développent des modes d'action hybrides, moins prévisibles, privilégiant la manipulation et la désinformation. Nous aussi, nous devons faire peser de l'incertitude et créer de la surprise chez l'ennemi. Osons des modes d'action encore plus innovants. Réinvestissons des champs que nous avons délaissés comme la ruse, la déception ou la désinformation. Poursuivons nos efforts d'intégration dans la manœuvre interarmées en combinant nos actions de combat et informationnelles dans tous les champs de la conflictualité. Soyons ensuite capables de devancer les stratégies adverses d'intimidation ou de fait accompli.

L'armée de Terre doit être capable de réagir vite, pour éviter, voire prévenir un fait accompli qui s'exercerait sur nos intérêts. C'est aussi comme cela que nous sommes dissuasifs. Nous y arriverons en faisant peser sur nos adversaires la menace permanente d'un déploiement de forces suffisamment nombreuses, aguerries et déterminées. Notre système d'alerte doit nous le permettre. C'est en nous appuyant sur ce dispositif que nous avons pu engager à l'été 2020 au Liban, en quelques jours, un bataillon du génie. En cas d'agression, notre chaîne de commandement et notre processus décisionnel doivent aussi nous permettre de reprendre très rapidement l'initiative.

Il est enfin essentiel de disposer d'une aptitude réelle à conduire des opérations de haute intensité. Au Sahel, la menace aérienne est inexistante et celle des feux indirects assez faible. Il nous faut donc réapprendre à manœuvrer dans des environnements toujours plus hostiles et avec des milieux contestés.

Nous avons aussi un rôle à jouer pour renforcer notre interopérabilité avec nos alliés. Il est primordial de développer nos partenariats stratégiques comme celui qui nous rapproche aujourd'hui de nos alliés belges autour de SCORPION. C'est aussi dans ce sens que nous devons poursuivre et renforcer nos entraînements communs avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne comme avec l'ensemble des pays européens mais également avec nos partenaires en Afrique, en Océanie ou en Amérique.

## 3. Des objectifs concrets pour l'armée de Terre

L'ambition est de disposer d'une armée de Terre durcie en 2030.

De nombreux projets sont en cours, organisés autour de quatre objectifs principaux.

Le premier objectif concerne les hommes et les femmes de l'armée de terre, qui doivent être à la hauteur des chocs futurs. Cet objectif sera atteint en consolidant les critères de recrutement et en durcissant la formation. Il s'agit aussi de veiller à garantir les meilleures conditions d'exercice d'un métier dur et exigeant. Nos

soldats ne sont pas des machines, leur moral est donc un point clé. S'ils s'entraînent durement, nous leur devons, en retour, une juste reconnaissance. Outre la formation morale qui se développe par l'aguerrissement physique et psychologique, il nous faut aussi leur inculquer une autre forme de résistance: la résistance aux actions d'influence de nos adversaires. Il nous faut également une réserve plus employable et plus opérationnelle.

Le deuxième objectif concerne nos capacités qui doivent nous permettre de surclasser nos adversaires. L'armée de Terre a lancé, depuis plusieurs années, une réflexion en profondeur sur le combat collaboratif. Nous en voyons les premiers résultats aujourd'hui avec le système de systèmes SCORPION (Synergie du Combat Renforcée Par l'infovalorisation) qui démultipliera les capacités de nos unités de combat. La compréhension partagée permise par le Système d'Information du Combat SCORPION (SICS) modifiera significativement la manœuvre tactique et logistique et le commandement de celles-ci. Nous n'en sommes encore qu'au début. Et, même si nous avons déjà bien progressé, nous avons encore beaucoup de choses à découvrir. En 2021, un groupement tactique interarmes SCORPION sera déployé sur un théâtre opérationnel. En 2023, notre objectif est de déployer une brigade interarmes SCORPION. Mais la modernisation ne se limite pas à ces grands programmes d'armement emblématiques. L'armée de Terre renouvelle aussi des équipements essentiels à nos combattants comme l'armement petit calibre, les jumelles de vision nocturne ou encore les missiles antichars. Tous ces projets doivent néanmoins être intégrés à une réflexion plus large sur la part grandissante des technologies dans les systèmes d'armes. C'est la raison pour laquelle nous devons rechercher, en permanence, le juste équilibre technologique. Ce juste équilibre technologique est la condition du maintien de notre supériorité opérationnelle. Pour cela, nous avons besoin d'équipements performants mais aussi d'équipements soutenables à l'entraînement comme en opération.

Le troisième objectif concerne notre entraînement qui doit être centré sur un engagement majeur. Il y a deux enjeux: entraîner des unités de niveau plus important et les entraîner mieux. Aujourd'hui, nous faisons effort sur les régiments qui se préparent à être projetés en opérations. C'est désormais le niveau de la brigade et de la division que nous devons entraîner. S'entraîner mieux, c'est apprendre à nos unités, à manœuvrer avec des appuis nouveaux: cyberattaques, lutte informationnelle, ou encore guerre électronique offensive. L'effort va porter sur la simulation, le réalisme de nos parcours de tir et sur la prise en compte des nouvelles menaces.

En 2023, l'armée de Terre réalisera un exercice de niveau division, avec un maximum de moyens déployés en terrain libre. Ce sera le premier test grandeur nature du Concept d'emploi des forces terrestres, qui doit paraître à l'été 2021.

Le dernier objectif concerne la simplification de notre fonctionnement. Pour nous entraîner plus, nous devons retrouver du temps disponible et c'est peut-être ce que les régiments attendent en priorité. Il y a chez nos soldats une vraie passion pour leur métier et beaucoup d'énergie dans nos formations mais cette énergie est souvent entravée ou consommée par des procédures qui ne sont plus adaptées à une armée de Terre moderne et très sollicitée.

Pour mettre en œuvre la vision stratégique, si l'armée de Terre n'a pas toujours tous les leviers, certains sont cependant totalement dans notre main. Il s'agit de la qualité des hommes et des femmes qui ont rejoint l'armée de Terre et de la détermination de leurs chefs. Nos soldats choisissent un métier exigeant et ils en sont très fiers.

Pour avoir des soldats de qualité et employer efficacement les équipements qu'ils servent, l'armée de Terre a besoin d'une chaîne de commandement solide. La formation des chefs fait donc l'objet de toutes les attentions car c'est bien grâce à sa qualité qu'il est possible de garantir l'adaptation future tant aux nouvelles menaces qu'à leurs évolutions.

**ANNEXE A "PLAN STRATEGIQUE DU CEMAT"  
(DOCUMENTO)**

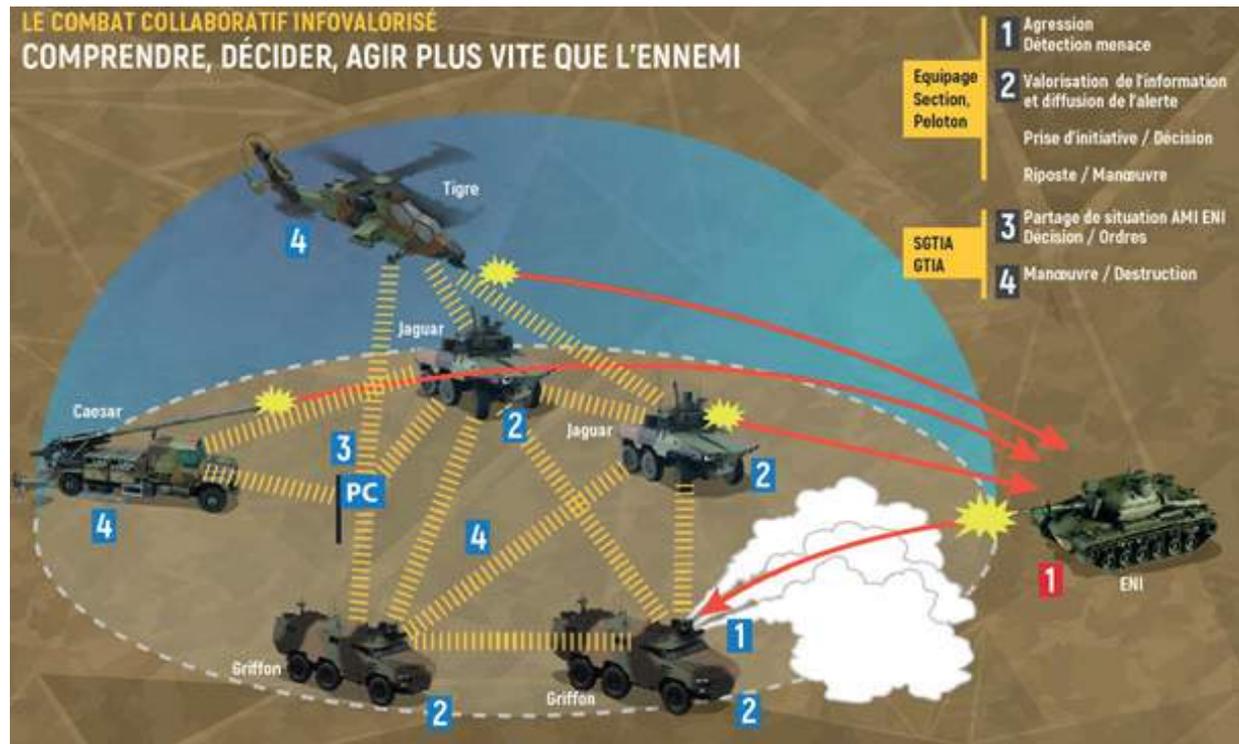
**ANNEXE B "SYSTEME DE SYSTEMES  
SCORPION" (DOCUMENTO)**

Annexe A : Plan strategique du cemat



Annexe B : Systeme de systemes Scorpion





## ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL EJÉRCITO DE COLOMBIA

CrnI. RA Luis Eduardo Sánchez Aldana<sup>1</sup>

### Resumen

El Ejército Nacional siempre ha entendido la transformación como un proceso natural y necesario, y es por ello por lo que decidió llevar a cabo su proceso proactivo de cambio para adaptarse con la misma velocidad a la que evoluciona su entorno. De hecho, para el Ejército se constituyó en un cambio que abarcó todos los niveles de la Fuerza, mediante los cuales se vio obligado a adecuar la estructura organizacional, mejorar las capacidades operacionales y optimizar todos los procesos de soporte, ampliando la visión predictiva para enfrentar las amenazas inciertas del mañana. Para ello, como iniciativa del cambio planteado, se inició la construcción de una estrategia que permitiera alcanzar este objetivo, el cual daría respuesta a las necesidades futuras de la Fuerza; de manera tal que no sólo se establecieron criterios y guías institucionales para la construcción de la misma, sino también el diseño, desarrollo e implementación del plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro.

**Palabras clave:** Transformación, modernización, adaptación, capacidades, procesos, estructura, plan, cambio, optimización, innovación, transparencia.

### Abstract

The National Army has always understood transformation as a natural and necessary process, and that is why it decided to carry out its proactive process of change, to adapt with the same speed at which its environment evolves. In fact, for the Army, the transformation is a profound change at all levels of the Force, which requires adapting the organizational structure, improving operational capabilities and optimizing all support processes, expanding the predictive vision, to face the uncertain threats of tomorrow. For this, the Force designed the transformation and modernization strategy that would respond to the future needs of the institution, establishing, not only the institutional criteria, but also, guidelines for the design, development, and implementation of the Transformation Strategic Plan for the Future Army.

**Keywords:** Transformation, modernization, adaptative, capabilities, processes, structure, plan, change, optimization, innovation, integrity.

---

<sup>1</sup> sanluis91@hotmail.com

Luis Eduardo Sanchez Aldana, coronel de la Reserva Activa del Ejército, es experto en transformación institucional y modernización organizacional. Profesional en ciencias militares, magister en Estrategia de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa Nacional (Washington DC), magister en administración de seguridad de la Universidad Webster (Missouri), Curso de Comando y Estado Mayor General del Colegio de Comando y Estado Mayor General (Kansas). De la misma manera, ha adelantado estudios de Transformación del Sector Seguridad (SSR) en la Academia Folke Bernadotte (Suecia), Transformación Internacional del Sector Defensa (IDT) en la Escuela Naval de Posgrados de EE. UU, y Liderazgo Estratégico en la Universidad de Oxford (Reino Unido); y representado al país en la Conferencia de Jefes de Transformación del Comando Aliado de Transformación de la organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así mismo, ha asesorado en temas de transformación a Fuerzas y Servicios de algunos países, entre los que se cuentan República Dominicana, Guatemala, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil, Paraguay, Rwanda y Colombia.

**Introducción**

El Ejército siempre ha entendido la transformación como un proceso natural y necesario, es por ello por lo que decidió dirigir sus esfuerzos a estrategias que conduzcan al cambio (Comando de Transformación Ejército del Futuro, 2016), con el fin de adaptarse con la misma velocidad a la que evoluciona su entorno. Es así como durante este proceso se contemplaron tres consideraciones claves. La primera se refiere a un proceso de cambio y adaptación continuo; la segunda hace referencia a que la transformación y modernización se dan en un escenario de incertidumbre en el que debemos desempeñarnos de manera exitosa y ágil, y la tercera, que el desarrollo del proceso implica ser más eficientes y sostenibles, es decir, operar de acuerdo con la realidad económica del país y con las mejores prácticas identificadas en cuanto a seguridad y defensa (Ejército Nacional - Departamento de planeación, 2016).

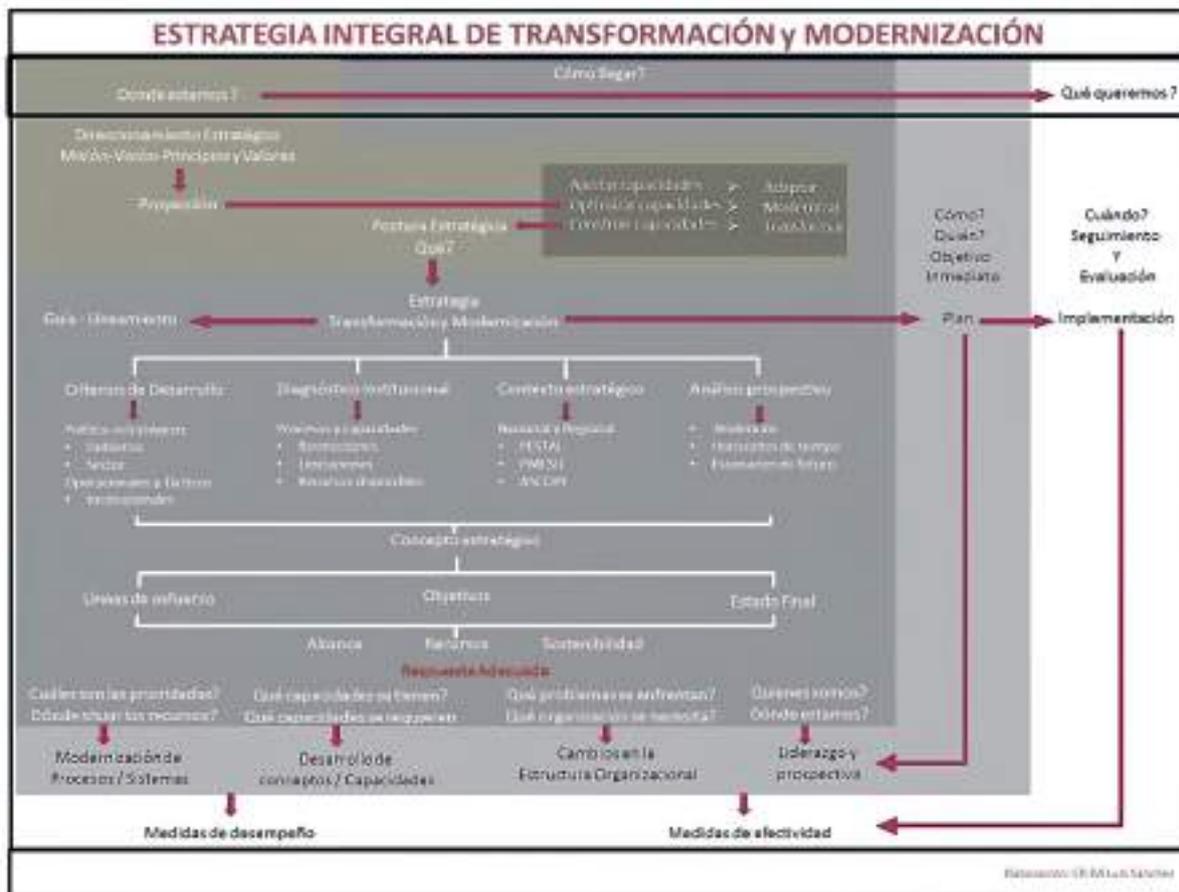
Consecuentemente, surge la necesidad de articular todos estos aspectos para el desarrollo integral de la transformación y modernización de la Fuerza. Además del proceso, fue preciso el diseño y desarrollo de una estrategia que, además de consolidar las experiencias

de la Fuerza, sirviera como guía y orientación para la construcción e implementación del Plan Estratégico de Transformación<sup>1</sup> (PETEF), con miras a lograr los objetivos propuestos para la configuración del Ejército del Futuro.

**Diseño y desarrollo de la estrategia de transformación y modernización**

La estrategia de transformación institucional y modernización organizacional (Figura 1) nace desde el Direccionamiento Estratégico del Ejército Nacional, el cual es considerado la base de la gestión y proyección de la Fuerza.

En este sentido, el proceso de transformación permite responder a los retos que imponen el ambiente de seguridad y las expectativas de los colombianos y la comunidad internacional en el futuro, cimentándose en el conjunto de objetivos, políticas y estrategias que conducen al cumplimiento de la misión y la visión del Ejército, así como también en sus principios y valores institucionales (Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación, 2015), pilares fundamentales de la evolución institucional.



**Figura 1.** Estrategia integral de Transformación y Modernización de la Fuerza

**Nota.** Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional

<sup>1</sup> El Plan Estratégico de Transformación PETEF, tiene el propósito de establecer la hoja de ruta de la consolidación de una Fuerza preparada para afrontar los retos del futuro, en alineación con las políticas del Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Gobierno Nacional (GN).

### Postura estratégica

Primordialmente se hizo necesario que la institución estableciera su postura con respecto al alcance del proceso. Es así como, basados en la teoría del Brigadier Jaime García Covarrubias<sup>2</sup>: “Todo Ejército en evolución debe considerar tres aspectos para mejorar sus competencias y capacidades con el fin de cumplir con mayor eficacia, efectividad y eficiencia su misión” (refiriéndose a la Adaptación, Modernización y Transformación de las capacidades), se construyeron los conceptos dentro del proceso de transformación y modernización del Ejército. No obstante, los conceptos relativos a los cambios institucionales son de aceptación general, estos debían ser analizados con detalle al interior del Ejército dadas las características únicas y necesidades propias que diferencian un ejército de otro.

La adaptación está inmersa en el diario devenir de la Fuerza, haciéndose visible en la medida que se utilizan y se disponen los recursos con el fin de mejorar su desempeño, es decir, readecuar sobre la base de lo existente, siendo una responsabilidad inherente al mando en cualquier nivel; mientras que la transformación implica un cambio en la forma de empleo con nuevas capacidades en función de nuevas misiones, requiriendo el compromiso de la alta dirección para su ejecución; en tanto que, la modernización se refiere a la adecuación de la organización a nuevas necesidades, relacionándose un poco más con el rediseño institucional y la implementación de tecnología para aumentar la eficacia.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta las diferencias conceptuales que se presentan entre la transformación y modernización, existen variables que las podrían asociar de manera simultánea o asincrónica; o ser dependientes, independientes o interdependientes. Sin embargo, todo gira alrededor de las necesidades y disponibilidad de recursos de la Fuerza.

De ahí se puede asegurar que la postura de la Fuerza en su momento hacía referencia al desarrollo simultáneo de los procesos de Transformación Institucional y Modernización Organizacional.

### Diseño de la estrategia

Es preciso anotar que, además de tener una idea razonablemente clara de hacia dónde se llevaría la institución y de cómo articular el conjunto de iniciativas para lograrlo, la estrategia planteada por el Ejército estableció los criterios institucionales, identificó los problemas y necesidades, configuró el ambiente estratégico y visualizó los escenarios prospectivos para el desarrollo e implementación del proceso de transformación (Ejército Nacional, 2015), dando

así respuesta a las necesidades futuras de la Fuerza mediante el diseño de un plan que garantizara el cambio y la evolución de la organización.

### Criterios de desarrollo

En el comienzo del proceso se recopilaron las guías institucionales de todos los escalones superiores, desde el gobierno nacional, pasando por el sector defensa, las Fuerzas Militares, hasta llegar a la propia Fuerza.

Dichos lineamientos orientarían el proceso en todos los niveles estratégicos, operacionales y tácticos del Ejército. Tales como:

- a. La transformación mediante un proceso incluyente y participativo: no solamente los miembros de la institución, sino también la sociedad en general.
- b. La transparencia institucional fortalecida en el cambio cultural: una transformación basada en principios y valores, que protejan la organización, los recursos y las personas.
- c. El ajuste organizacional a la realidad presupuestal: proyectar los medios requeridos, de acuerdo con los criterios presupuestales del Ministerio de Defensa Nacional.
- d. La alineación y articulación estratégica con el Gobierno Nacional, el MDN y el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM): un ejército parte de la fuerza conjunta, con mejores capacidades para el cumplimiento de los compromisos.

### Diagnóstico Institucional

Posteriormente, y teniendo en cuenta que la transformación y modernización del Ejército son procesos de cambio continuos y dinámicos, se llevaron a cabo diagnósticos institucionales que permitieran establecer la situación actual y condiciones de la Fuerza para el desempeño de sus funciones, revisión de sus procesos y clasificación de sus capacidades operacionales para el cumplimiento de la misión.

Es así que los ejercicios académicos de análisis de la estructura organizacional empezaron en el año 2011 con la conformación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i)<sup>3</sup>, seguido por el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI)<sup>4</sup> en el 2012, y por el Comité de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF)<sup>5</sup> en el 2013. Sin embargo, cada uno de los ejercicios realizados tenía un objetivo propio y un nivel de desarrollo independiente.

<sup>2</sup> Brigadier Jaime García Covarrubias, oficial del Ejército de Chile y académico militar, experto asesor en transformación y modernización militar.

<sup>3</sup> Según el Ministerio de Defensa Nacional, el CRE-i es un comité conformado por expertos con el propósito de hacer una revisión a la estrategia y presentar soluciones innovadoras a un reto, problema o requerimiento de la institución.

<sup>4</sup> Mediante resolución 0167 de 2012, el comandante del Ejército conformó el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), y delegó en él, la responsabilidad de construir el documento de diseño para la transformación del Ejército, con el objetivo de estar preparado para afrontar con eficiencia el futuro.

<sup>5</sup> Mediante resolución 0210 del 11 de febrero de 2013, el comandante del Ejército instaló el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del futuro (CEDEF), con el objetivo de diseñar, planear, orientar, evaluar y dirigir la evolución del Ejército, y responder a las exigencias del sector defensa (áreas misionales).



**Figura 2. Diagnóstico Institucional**

**Nota.** Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional

Es así como el CRE-i buscó aumentar la eficiencia y efectividad operacional a través del análisis del sistema rival o sistema de amenaza persistente (SAP)<sup>6</sup>. De forma similar, el CETI logró determinar las debilidades de la estructura de soporte, estableciendo a través de una serie de concentración de funciones los subsistemas que conformaban la Fuerza<sup>7</sup>. Así mismo, el CEDEF consolidó y clasificó las capacidades operacionales de la Fuerza, diseñando una metodología para su desarrollo<sup>8</sup>, fundamentados en el planeamiento basado en capacidades (Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación, 2014).

Como resultado del desarrollo de estos ejercicios estratégicos de evaluación institucional, tanto de los procesos administrativos y de soporte, como de las capacidades operacionales, el Ejército consideró ciertas áreas y situaciones que, por su relevancia, se debían revisar profundamente, analizando los cambios que se pudieran generar, dentro de ella se destacan las siguientes:

a. El diseño de Fuerza: a través de una estructura organizacional altamente eficiente, más transparente y efectiva, fortaleciendo los canales de mando, supervisión y control.

- b. La configuración de Fuerza: mejorando su capacidad operacional a través de la racionalización de las unidades.
- c. El empleo de la Fuerza: fortalecer las unidades tácticas, creando unidades más livianas con capacidad polivalente para cumplir las tareas impuestas.
- d. La estabilización de la Fuerza: especialización del talento humano, buscando una mayor equidad en los procesos de selección, y una mayor inclusión de género.
- e. La protección de la Fuerza: mediante el fortalecimiento del sistema jurídico integral de nuestros hombres.
- f. La proyección de la Fuerza: sincronizando nuestra Fuerza con las otras fuerzas, agencias del Estado, otros países y fuerzas multinacionales.

**Contextualización estratégica**

Una vez realizado el diagnóstico institucional, el siguiente paso se relacionó con el análisis del contexto estratégico local, regional y global. Entre otros, se evaluaron factores determinantes como el proceso de paz, la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, la polarización política y la inestabilidad regional, que afectaban la realidad nacional, y por ende, también afectaban las condiciones que rodeaban el diseño y desarrollo de las operaciones militares. Sumado a esto, la dinámica de la violencia continuaba estrechamente relacionada con el negocio del narcotráfico y sus actividades conexas.

<sup>6</sup> Para lograr enfrentar el sistema de amenaza persistente (SAP), se diseñaron planes operacionales con el propósito de reducir las amenazas, mediante la modernización de las capacidades operacionales bajo una estrategia Conjunta, Coordinada e Interagencial.

<sup>7</sup> Al final del CETI, se presentaron propuestas en términos de proyectos e iniciativas tendientes a optimizar los procesos.

<sup>8</sup> Es así como, a través de la taxonomía de capacidades diseñada, se podría en primer lugar, desarrollar las capacidades requeridas de la Fuerza para enfrentar las amenazas y, en segundo lugar, tener la base para la programación presupuestal acorde a las necesidades reales de la institución para cumplir su misión.



**Figura 3.** Contexto Estratégico

**Nota.** Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional.

En el orden global se tomaron en cuenta, además de las tendencias relacionadas a las potencias mundiales en los diferentes campos de gobierno, las transformaciones militares de los diferentes ejércitos del mundo. Es así como se efectuó un análisis comparado con los países que estaban llevando a cabo procesos de cambio en sus Fuerzas Armadas que sirvieran de referencia para proyectar el Ejército que requerían los colombianos (Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación, 2015). En este orden de ideas, se revisaron los procesos de los ejércitos de Estados Unidos, España, Chile y Brasil. Adicionalmente, se estudió el Comando Aliado de Transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como motor y promotor de todos los cambios culturales, doctrinarios, de educación y de capacidades operacionales de la Alianza Europea.

Producto del análisis global se determinó que el mayor desafío en términos de seguridad y defensa se refería al carácter cambiante del conflicto. Un entorno dinámico con nuevos actores criminales, nuevas fuentes de financiación como la minería ilegal, nuevas amenazas, que, combinando lo asimétrico con las comunicaciones estratégicas que buscaban causar un mayor impacto en la población, recibieron un tinte de hibridez, más difícil de enfrentar.

Así mismo, en el entorno local, aunque el Gobierno Nacional avanzó en el proceso de paz con las Farc, las zonas con presencia de Grupos Armados Organizados seguían siendo complejas y con grandes dificultades, en principio por la influencia de las redes de economía ilícitas del crimen transnacional. Del mismo modo, los esfuerzos para explorar las posibilidades de diálogos de paz con el ELN no se materializaron, generando nuevos cambios en el contexto.

De manera similar, los Grupos de Delincuencia Organizada mantuvieron su poder intimidador, corruptor y generador de violencia gracias al auge del negocio de la producción y tráfico de drogas ilícitas. Por consiguiente, con el propósito de neutralizar la amenaza, fue conveniente entender estas organizaciones criminales como un sistema cuyo desempeño y evolución dependía del comportamiento de los subsistemas que lo componían. Como resultado, el Estado orientó su estrategia a través de un esfuerzo conjunto, coordinado e interagencial (Ministerio de Defensa Nacional, 2014), situación que obligó al Ejército a repensar la estrategia desarrollada hasta el momento, simultáneamente a la redefinición del diseño y reconfiguración de las capacidades para enfrentar las amenazas en el futuro inmediato y mediano.

#### **Análisis prospectivo y proyectivo**

En efecto, el ambiente operacional cambiante y complejo se analizó a la luz de las causas y consecuencias futuras, revisando las situaciones que se podían presentar con base en el estudio de los posibles escenarios del ambiente estratégico del mañana.

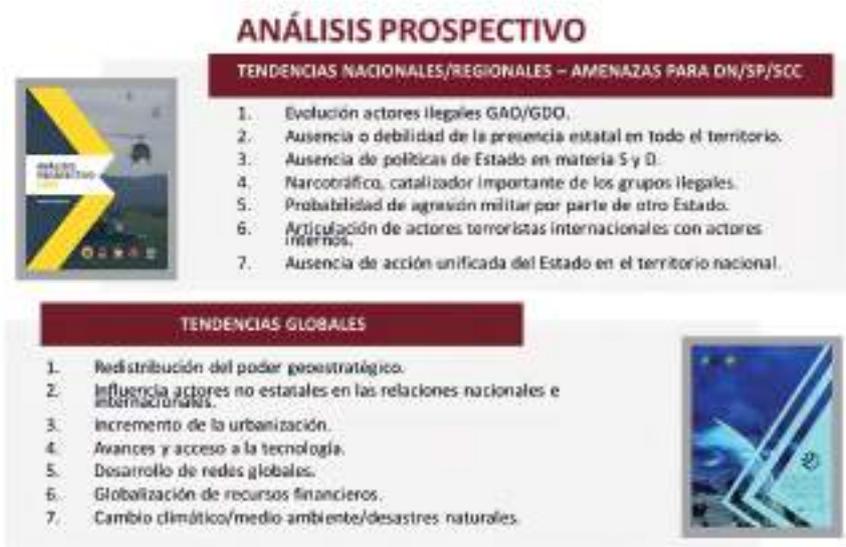


Figura 4. Análisis prospectivo

Nota. Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional.

De allí que, el análisis prospectivo realizado en el sector defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2015) permitió identificar algunos eventos que definirían el futuro contexto operacional, enmarcados en los siguientes puntos:

- a. La evolución del conflicto como consecuencia de la atomización y articulación de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley - GAOML con redes criminales internacionales, que desbordan las capacidades de la Policía: más amenazas de menor tamaño con mejores relaciones internacionales y mejor dotadas en tecnología.
- b. Crisis o conflictos con amenazas externas: debido a intereses geoestratégicos o por la inestabilidad en Latinoamérica.
- c. Evolución de la seguridad en el interior de los municipios: podría verse afectada por las condiciones socioeconómicas del país y la evolución de las amenazas actuales.
- d. Presencia integral del Estado en el territorio nacional: la capacidad de las instituciones del Estado puede detener o acelerar la aparición de amenazas emergentes.
- e. Narcotráfico y crímenes contra el medio ambiente: se consolidarán como las principales fuentes de financiación de las amenazas que atentan contra la estabilidad nacional.

Similarmente, el análisis de anticipación estratégico de la OTAN (NATO Allied Transformation Command, 2017) permitió visualizar el ambiente de seguridad del futuro, el cual se caracterizaría por su complejidad e incertidumbre. De hecho, la confluencia de varias tendencias políticas, sociales, tecnológicas, económicas y ambientales hacia el 2035 está redefiniendo el contexto de seguridad:

- a. Campo político: se han dado mayores desafíos a la gobernabilidad, impulsados principalmente

por la redistribución del poder económico y militar, y por la influencia de actores no estatales sobre los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales.

- b. Campo humano: las tendencias sociales con mayor influencia en el futuro son el cambio demográfico asimétrico, la rápida urbanización y sociedades cada vez más polarizadas. Estas predisposiciones, limitarán los presupuestos en seguridad y defensa, y aumentarán la conflictividad urbana y los disturbios sociales violentos.
- c. Campo tecnológico: las tecnologías nuevas y emergentes ofrecen tanto oportunidades como desafíos. El avance tecnológico desafiará la interoperabilidad entre las naciones e instituciones, y a su vez, la delincuencia tendrá mayor oportunidad de explotar tecnologías fácilmente disponibles de una manera innovadora y potencialmente disruptiva.
- d. Campo económico: aunque la globalización ha intensificado la integración económica, también ha alimentado la desigualdad social. Así mismo, un sistema financiero global cada vez más interconectado es más vulnerable a los ataques, y las redes financieras menos visibles y rastreables.
- e. Campo ambiental: en este sentido, el cambio climático incidirá en el aumento de desastres naturales; de la misma manera, la demanda de recursos naturales, la seguridad alimentaria y el agua serán preocupaciones crecientes junto con pérdidas de biodiversidad.

Según el general de la Fuerza Aérea Francesa Denis Mercier, Comandante Supremo del Comando de Transformación de la OTAN:

El entorno de seguridad complejo y rápidamente cambiante seguirá siendo el principal impulsor de los esfuerzos de adaptación de la OTAN. Estos

esfuerzos se centran en la transformación de la capacidad militar de la OTAN, para garantizar que la Alianza siga siendo relevante y creíble, ahora y en el futuro previsible, y pueda cumplir con sus tareas principales: defensa colectiva, seguridad cooperativa y gestión de crisis. Los hallazgos de este Informe (Análisis de Anticipación Estratégico de la OTAN) ayudan a la Alianza a comprender el presente y a visualizar el futuro, estableciendo un puente entre los dos, lo que permite que la OTAN se adapte y permanezca en forma para su propósito.

### Conceptualización estratégica

Con este panorama, bajo las luces de los criterios institucionales, sumados al diagnóstico de proceso y capacidades, análisis del contexto y visión de futuro, se desarrolló el concepto estratégico de la Transformación y Modernización del Ejército que, por un lado, estableció el estado final del proceso, y por el otro lado, los objetivos para lograrlo.



Figura 5. Concepto Estratégico de la Transformación

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional.

Básicamente, el estado deseado se refería a construir la Fuerza del futuro, capaz de interoperar con otras fuerzas y con los ejércitos más avanzados del mundo; un Ejército moderno basado en tecnología, referente regional y global.

Consecuentemente, el derrotero trazado para lograr este fin último se orientó, por un lado, a fortalecer al hombre y la mujer como el centro de la transformación, prepararlos, capacitarlos y dotarlos de las competencias necesarias para llevar a cabo el proceso de cambio al interior de la Fuerza; y por el otro lado, a mejorar los procesos de la organización, administrativos, de soporte y así mismo de los operacionales, creando una estructura fuerte, segura de sí misma y de lo que hace, y con las capacidades suficientes para cumplir a cabalidad con la misión constitucional.

De igual forma, se definieron dentro de la estrategia, además de la conceptualización, los objetivos específicos, medibles y alcanzables que contaran con recursos en un tiempo determinado. Es así como el proceso de transformación y modernización buscó garantizar el compromiso institucional del sector de

defensa, haciendo un esfuerzo en la construcción de capacidades para la defensa de la soberanía y protección interna del territorio. Paralelamente, realizar tareas complementarias de contribución al desarrollo del país, protección del medio ambiente, atención de desastres, asistencia humanitaria, así como en la participación de misiones internacionales, promoviendo la relevancia institucional y facilitando la interoperabilidad y entendimiento común con otras Fuerzas (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2013).

Adicionalmente, el proceso delineó, como objetivos específicos, diseñar estructuras organizacionales que optimizaran los procesos de soporte y fortalecieran la reorganización de la estructura de combate a través de la racionalización de las unidades, siendo más eficaces, efectivos y sostenibles de acuerdo con la realidad política, económica y social del país. Al mismo tiempo, se pretendía adoptar y adaptar las mejores prácticas identificadas en seguridad y defensa, que permitieran contar con un amplio rango de futuras alternativas y se llevaran a cabo las líneas de esfuerzo:

- a. Optimización de la gestión humana.

- b. Optimización de los procesos y alineación de la estructura.
- c. Protección jurídica integral.
- d. Doctrina renovada y estandarizada.
- e. Mando y control.
- f. Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica.
- g. Mantenimiento de equipos e infraestructura.

En última instancia, el concepto estratégico permitirá definir el alcance, los recursos y la sostenibilidad del proceso, generando respuestas que faciliten el diseño y desarrollo del plan estratégico de transformación. De esta forma, el concepto estratégico busca responder a

las interrogantes ¿qué capacidades requiere la Fuerza para enfrentar las amenazas del futuro?, ¿cuál es la organización adecuada para cumplir los objetivos institucionales?, ¿qué procesos se deben optimizar para articular la organización?, y ¿cómo se deben prepara los líderes que construirán la visión de futuro y lo más importante que construirán la Fuerza del Futuro?

Podemos agregar que los objetivos de la transformación y modernización del Ejército de Colombia dieron origen a los ejes de impacto y a los factores transversales a todo el proceso con el fin de proyectar y robustecer la Fuerza para el 2030:



**Figura 6.** Factores transversales de la transformación

**Nota.** Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional.

### Ejes de impacto

Son los pilares que soportan el proceso de transformación, adicionalmente articulan los objetivos y alinean las directrices, generando un efecto positivo sobre los sistemas componentes de la Fuerza. Dentro del proceso, se determinaron cuatro ejes:

- a. La Estructura Organizacional: define los procesos, procedimientos, directrices y modelos de diseño de la Fuerza, para cumplir adecuadamente las metas propuestas.
- b. Modernización de la Fuerza: se enfoca en la competitividad, implicando una innovación más que organizativa de infraestructura física y tecnológica, que permita más eficiencia, eficacia y efectividad.
- c. Construcción de capacidades: mantiene las competencias necesarias para alcanzar sus propios objetivos, creando una Fuerza más profesional y capacitada.
- d. Prospectiva y liderazgo: es en última instancia el líder quien visiona la naturaleza futurista del Ejército y requiere de la estrategia de largo plazo para tomar las riendas del futuro.

### Factores transversales

Son elementos dinamizadores comunes a todo el proceso; en la práctica se dan de manera simultánea y tienen gran influencia sobre la transformación y modernización. Se consideran cuatro áreas esenciales que atraviesan la institución:

- a. La doctrina: condiciona la organización, el material y el equipo, el personal, la infraestructura, el liderazgo, la educación y el mantenimiento.
- b. La transparencia: genera cambios culturales enmarcados en la ética y en la implementación de principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas.
- c. Ciencia y tecnología: desarrollan iniciativas con el propósito de minimizar la dependencia tecnológica, y brindar sostenibilidad al Ejército.
- d. La cooperación internacional: una Fuerza más preparada para interoperar en escenarios mundiales con los más altos estándares exigidos por las organizaciones internacionales.

### Plan Estratégico de Transformación

Con el proceso en marcha, y con unos objetivos claros, medibles y alcanzables dentro del mismo, fue

preciso diseñar el Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (PETEF) que permitiera aterrizar y hacer realidad la estrategia de transformación, modernización y cambio cultural, proyectando al Ejército hacia el corto, mediano y largo plazo.

Dicho plan se estructuró retomando los tiempos dinámicos de la transformación (Ejército Nacional-Comando de Transformación, 2016): iniciando con el T1.0 que culminaba en el 2018, el T2.0 en el 2022 y el T3.0 con horizonte en el 2030, priorizando los esfuerzos

de la institución dentro de los tres tiempos. Así se diseñaría una transformación ordenada, optimizada y pertinente frente al ambiente operacional (Ejército Nacional, 2016). Dentro de este proceso de diseño se identificaron aspectos que superaban la perspectiva operacional y que requerían un análisis más profundo e integral que abarcara toda la institución y permitiera su proyección a un horizonte de tiempo mayor: hasta el año 2042 (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016).



**Figura 7.** *Tiempos dinámicos de la transformación.*

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional.

Esencialmente el propósito del PETEF se orientó, por una parte, a fundamentar la toma de decisiones del nivel estratégico, integrando el planeamiento estratégico con la gestión presupuestal y de proyectos, enfocándose en el análisis de retos de interés para la institución y el diseño de planes de respuesta para enfrentarlos, a través de la priorización de proyectos estratégicos e integración de esfuerzos previos; y por otra parte, en la transformación integral del Ejército hacia una Fuerza capaz de responder efectivamente ante la variedad de retos y amenazas que el futuro demandará; esto se efectúa en cumplimiento de la misión constitucional dentro de las áreas misionales<sup>9</sup> del Sector Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

En concordancia con el propósito, las líneas de esfuerzo del plan de transformación se focalizaron principalmente en potencializar las capacidades

operacionales, fortalecer la sostenibilidad, la transparencia, entre otras.

### **Implementación del plan de transformación**

Por último, no es fácil resumir los numerosos hechos palpables e imperceptibles que el Ejército Nacional llevó a cabo en el marco del proceso de transformación.

La transformación buscó desde el inicio mejorar y optimizar los procesos, potencializar su capacidad para neutralizar las amenazas y estar a la altura de los retos actuales y futuros, desarrollando un proceso continuo, rápido, firme y satisfactorio. Al término de la primera fase del plan estratégico de transformación en el año 2018 se pueden considerar algunos logros del proceso que se constituyeron en puntos de referencia en la ruta por recorrer, y benefician el objetivo de construir la Fuerza del Futuro.

<sup>9</sup> Las áreas misionales contienen responsabilidades tradicionales como la seguridad pública y defensa nacional, pero también presentan algunas oportunidades como la cooperación internacional, la contribución al desarrollo del país, la protección al medio ambiente y los recursos naturales.

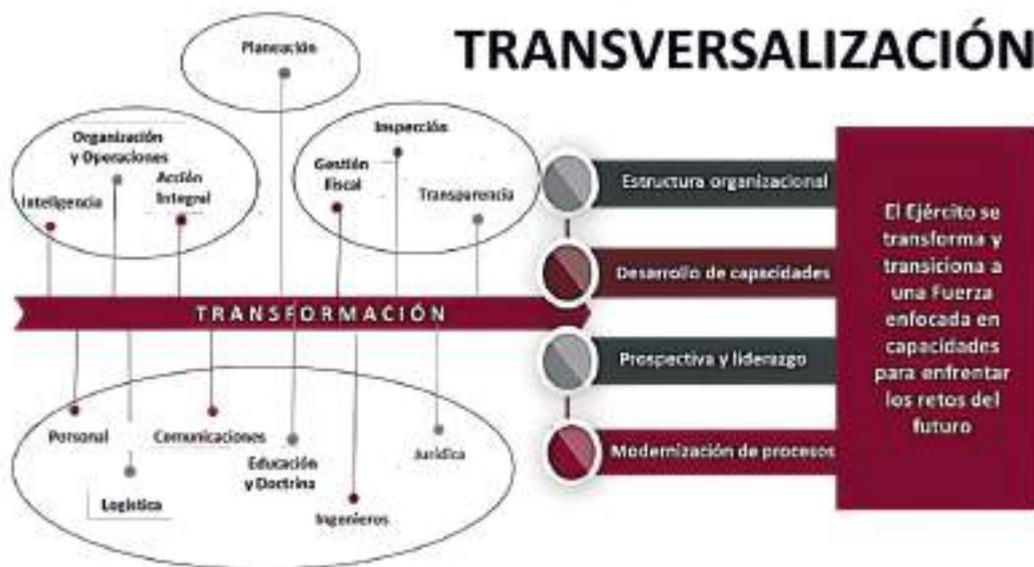


Figura 8. Ejes de impacto de la transformación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos del proceso de cambio y planeación estratégica del Ejército Nacional.

Los siguientes son los avances más representativos<sup>10</sup> de la evolución de la institución, y se presentan a través de los cuatro ejes de impacto del proceso de transformación, los cuales son transversales a toda la organización. En primer lugar, el ajuste a la estructura organizacional; en segundo lugar, la modernización de la Fuerza; en tercer lugar, la construcción de las capacidades, y por último, el liderazgo y la prospectiva (Ejército Nacional, 2018):

**a. La Estructura Organizacional:** definió los procesos, procedimientos, directrices y modelos de diseño de la Fuerza, para cumplir adecuadamente las metas propuestas.

- Reorganización de la estructura del Estado Mayor: mejoró la efectividad, la transparencia y la eficiencia a través de un proceso participativo.
- Administración del talento humano: se puso al servicio de la nación una Fuerza íntegra con perspectiva de género, fortaleciendo la cultura de autocuidado.
- Proyección Institucional: se diseñó el PETEF, generando proyectos para apalancar el proceso de transformación del Ejército Nacional.
- Fortalecimiento de la transparencia: se desarrollaron políticas y prácticas transparentes con el programa de Construcción de Integridad.
- Estandarización de la Doctrina: se da una apertura institucional, permitiendo acceder a la información relacionada con la doctrina terrestre.

**b. Modernización de la Fuerza:** se enfoca en la competitividad, implicando una innovación más que organizativa, de infraestructura física y tecnológica, que permita más eficiencia, eficacia y efectividad.

- Sistemas de control estratégico: para un control simultáneo relativo a la rendición de cuentas y a la transversalización de los sistemas de información.
- Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i): optimizar los recursos y generar una mayor respuesta en seguridad y desarrollo tecnológico.

**c. Construcción de capacidades:** mantener las competencias necesarias para alcanzar sus propios objetivos, creando una Fuerza más profesional y capacitada.

- Creación de los comandos de apoyo: con el fin de apoyar a la comunidad, dar asistencia militar a las autoridades, y fortalecer la efectividad y el desempeño operacional de las unidades.
- Creación de unidades del orden estratégico: con el fin de contribuir al desarrollo del país, protección del medio ambiente, atención de desastres, y el logro de una mayor agilidad operacional para enfrentar las amenazas.

**d. Prospectiva y liderazgo:** Es el líder quien visiona la naturaleza futurista del Ejército y requiere de la estrategia de largo plazo para tomar las riendas del futuro.

- Internacionalización de experiencias y lecciones aprendidas: compartir experiencias y lecciones aprendidas, con Ejércitos de otros países.
- Programa de articulación institucional *Fe en Colombia*: mayor acercamiento a la comunidad, y mayor confiabilidad en la institucionalidad.

<sup>10</sup> Avances del proceso de transformación presentados por el señor Mayor General Ricardo Gomez Nieto, comandante del Ejército Nacional, ante el cuerpo de Generales y Almirantes de las Fuerzas Militares. Conferencia realizada el 11 de abril de 2018 en el auditorio Domingo Rico de la Escuela Militar de Cadetes en Bogotá, DC.

- Academia: apertura el campus universitario más grande de Colombia, al integrar las instituciones bajo la sombrilla de las ciencias militares.

### **Seguimiento y Evaluación**

Con el proceso de transformación y modernización de la Fuerza en marcha, y con el plan estratégico en ejecución, se estableció un mecanismo de verificación sistemática del cumplimiento de las metas establecidas determinando la eficacia, eficiencia y efectividad en la ejecución de los proyectos e iniciativas, para proponer argumentos a través del análisis de la toma medidas preventivas y correctivas que permitan alcanzar los objetivos institucionales.

De hecho, se realizaron dos ejercicios, el primero, de evaluación de la implementación de la nueva estructura del Estado Mayor, la cual marcó el inicio de la reorganización del Ejército y el segundo, de seguimiento a los proyectos e iniciativas del plan estratégico de transformación PETEF.

### **Evaluación - Diagnóstico Organización del Ejército**

Mediante la realización de un ejercicio de diagnóstico (Ejército Nacional – Comando de Transformación, 2017), se pretendió mostrar el estado actual de la nueva estructura, su funcionamiento y lo más importante, que a partir de este análisis se fortaleciera la continuidad de la reorganización de la Fuerza (Componente Generador de Fuerza), y que facilitara la implementación de las unidades operacionales (componente Generador de Combate del Ejército).

Es bien sabido que la organización, como parte fundamental de la transformación, requiere la revisión y actualización permanente de los procesos adelantados para su desarrollo, con miras a fortalecer la proyección del Ejército del futuro; permitiendo, por un lado, acelerar la modernización, y por el otro lado, ajustar las funciones, los procesos y procedimientos, acoplándolos a los cambios estructurales.

Como resultado, se puede concluir en general que, la reestructuración del Estado Mayor es percibida como un cambio positivo para la institución, no obstante, se presentan algunas situaciones que deben ser revisadas y posiblemente ajustadas, como es de esperarse en este tipo de reformas, tales como la gestión del cambio, la caracterización de los procesos, y el estudio de perfiles para ocupar los cargos. La evaluación también permite evidenciar la persistencia de algún grado de desconocimiento por parte del personal de la naturaleza, implementación y ajuste de la nueva estructura<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> El Comando de Transformación del Ejército COTEF, realizó el diagnóstico de la implementación de la nueva estructura organizacional de la Fuerza, que permitió establecer recomendaciones al mando institucional para mejorar el proceso

### **Seguimiento – Plan Estratégico de Transformación PETEF**

El monitoreo del Plan Estratégico de Transformación PETEF, en su fase I, contó con un enfoque sistémico en donde se realizó, metodológica y metódicamente, seguimiento a los proyectos e iniciativas de construcción de futuro, que fundamentaron el desarrollo de propuestas en las perspectivas administrativa, logística y operacional, de esta manera se garantizó la estandarización, transparencia e identificación de oportunidades de mejora entre los procesos y la estructura organizacional.

### **Conclusiones**

El proceso de Transformación Institucional y Modernización Organizacional del Ejército es considerado un acierto, mejorando la funcionalidad, el comando, la supervisión y el control al interior de la Fuerza. Sin embargo, el Plan de Transformación del Ejército del Futuro PETEF no garantiza por sí mismo el cumplimiento de la transformación institucional y de la modernización de la organización; es decir, no se constituye en un objetivo de la Fuerza, sino que se materializa como una herramienta que nos permite guiar y facilitar el entendimiento del impacto de las decisiones que hoy se toman sobre la seguridad y defensa del país.

Es así como la construcción de las fases subsiguientes del PETEF deben llevarse a cabo visualizando al Ejército que queremos en el año 2042. Esto permitirá realizar un ejercicio de planeamiento para identificar cómo debería estar configurado el Ejército en el año 2022 para cumplir la meta (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016).

Este proceso de planeamiento con horizonte 2042 y con una “escala temporal” en el 2022 y en el 2030, deberá enfocar sus esfuerzos en la identificación y análisis de las posibles amenazas y, en consecuencia, deberá diseñar las capacidades requeridas para enfrentar estas situaciones.

Es allí donde la perspectiva del componente generador de combate del Ejército empezará a alimentar de requerimientos a la perspectiva del componente generador de Fuerza, impactando cada uno de los subsistemas del Ejército que deberán transformarse para desarrollar las capacidades de los tiempos futuros (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016).

### **Referencias**

- Ejército Nacional - Comando de Transformación Ejército del Futuro. (2016). *Transformación del Ejército de Colombia*. Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Comando de Transformación. (2016). *Libro Estructural - Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro*. Imprenta del Ejército.

- Ejército Nacional - Comando de Transformación Ejército del Futuro. (2017). *Diagnóstico Implementación Fase I Organización del Ejército*. Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2018). *Informe de Gestión 2018*. Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2018). *Informe ejecutivo de rendición de cuentas 2018*. Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de planeación. (2016). *Plan Estratégico Institucional*. Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional. (2018). *Logros del proceso de transformación del Ejército*. Información del Comandante del Ejército (pp. 1-40). Ejército Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Estudio de Análisis prospectivo*. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Memorias al congreso 2016-2017*. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Guía de Planeación Estratégica 2016-2018*. Ministerio de Defensa.



