

Estudios Globales

# Doctrina y estructura militar ecuatoriana: de cara o de espaldas a las amenazas del siglo XXI

## *Doctrine and Military Structure of Ecuador: Facing or Turning Away from the Threats of the 21st Century*

Miguel Andrade-Vásquez<sup>1</sup>

*Recibido: 25 de febrero de 2020*

*Aceptado: 30 de abril de 2020*

*Publicado: 4 de enero de 2021*

### Resumen


La orientación realista de la doctrina militar de las Fuerzas Armadas del Ecuador ha permanecido invariable a través del tiempo, a pesar del dinámico escenario de amenazas al Estado. El objetivo del artículo es determinar el origen histórico de las raíces realistas en la doctrina de las Fuerzas Armadas y su vinculación con las resistencias a nuevos roles que el Estado y la sociedad exigen en la actualidad, lo cual conlleva la rigidez de la estructura militar frente a amenazas como el narcotráfico y el crimen organizado. La metodología aplicada es la del estudio de caso, mediante el análisis histórico dentro del enfoque del realismo clásico de las teorías de las Relaciones Internacionales. El estudio concluye que el realismo perpetuado en la doctrina militar de las Fuerzas Armadas podría obedecer a una equivocada construcción de la amenaza a enfrentar. A su vez, ello desencadena resistencias internas al cambio de rol que el Estado exige a la institución militar en la actualidad, ante amenazas difusas y no convencionales.

**Palabras clave:** doctrina; fuerzas militares; militarismo; narcotráfico; seguridad del Estado

### Abstract

The realistic orientation of the military doctrine of the Ecuadorian Armed Forces has remained unchanged over time despite a dynamic scenario of threats to the State. The objective of the article is to determine the historical origin of the realistic roots in the doctrine of the Armed Forces and their link to the resistance to new roles demanded by the State and society in present days, which leads to rigidity in the military structure against threats such as drug trafficking and organized crime. The methodology applied is a case study, throughout a historical analysis within the classical realism approach of the International Relations theories. The study concludes that the realism perpetuated in the military doctrine of the Armed Forces might obey to a wrong construction of the threat to face. This triggers internal resistance to the change of role that the State demands from the military institution at present, in the face of diffuse and unconventional threats.

**Keywords:** doctrine; drug trafficking; militarism; military forces; security; State

<sup>1</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador, migandrade@armada.mil.ec,  [orcid.org/0000-0003-2372-459X](https://orcid.org/0000-0003-2372-459X). Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan la posición de ninguna institución del Estado.



## Introducción

Las Fuerzas Armadas del Ecuador juegan un papel histórico importante dentro de la construcción del Estado ecuatoriano. Los diferentes roles de la institución desde los inicios de la República marcan su doctrina y estructura actual. En palabras de James Tritten (1995, 23), “marcan su forma de actuar”.

La etapa de transición global precisa que las Fuerzas Armadas ajusten su enfoque doctrinario en función de los nuevos escenarios; hoy marcados por amenazas diferentes a las tradicionales y convencionales. En la actualidad, las amenazas al Estado se ven representadas por amenazas no convencionales, naturales y antrópicas. Estas pueden socavar las firmes bases de las Fuerzas Armadas del Ecuador, siempre y cuando la institución militar no defina de forma correcta al “enemigo”, sobre el cual debe relativizar las capacidades estratégicas necesarias para enfrentarlo. Ello implica abandonar rígidos arraigos doctrinarios militares en virtud de una nueva y flexible doctrina militar.

Este artículo tiene por objetivo realizar un análisis histórico para evidenciar 1) los orígenes de la doctrina realista de las Fuerzas Armadas del Ecuador, y 2) la estática estructura militar vigente ante nuevos escenarios y amenazas al Estado. Ambos factores contribuyen a la generación de resistencias dentro de la institución militar.

La identificación de esas resistencias al cambio de rol que exige el Estado ecuatoriano a sus Fuerzas Armadas ha sido concluyente (Pérez 2018; Cabrera 2019; Alda 2019, 42; Polga-Hecimovich 2019). Por tanto, se pretende esclarecer los factores que contribuyen a generar resistencia respondiendo las siguientes interrogantes: ¿por qué la doctrina militar ecuatoriana posee una visión realista hasta la actualidad?, ¿por qué la estructura militar, vi-

gente desde la época de los conflictos armados, no cambia ante escenarios y amenazas actuales como el crimen organizado?

El método aplicado en la investigación es el estudio de caso, con técnicas de recolección de información basadas en el análisis documental e histórico. En la primera parte del artículo se analiza la génesis de la doctrina militar ecuatoriana, los factores que contribuyen a la aparición del realismo clásico en la doctrina militar y su ciclo de reproducción permanente en todos los niveles militares. En la segunda parte se analizan los cambios del paradigma de seguridad luego de la Guerra Fría y del 11 de septiembre de 2001; la evolución y visibilización de estas amenazas al Estado ecuatoriano, así como la estructura estancada no evolutiva de las Fuerzas Armadas como respuesta.

El análisis sugiere que la equivocada construcción del “enemigo” convencional perpetúa el realismo en la doctrina militar *per se*. Por lo tanto, promueve el desarrollo pleno de capacidades en todos los niveles de planificación y conducción de los órganos militares, bajo la hipótesis de confrontación futura mediata. Esa construcción de la amenaza y la doctrina es reproducida de forma permanente en los institutos y academias militares. La estructura militar vigente desde el conflicto del Cenepa permanece estancada, y continúa desarrollando capacidades estratégicas con la visión de un enfrentamiento convencional. Por ende, no toma en consideración las amenazas actuales.

## Retrospectiva de la doctrina militar ecuatoriana: génesis y perpetuidad

La doctrina militar determina la esencia de la fuerza militar de un Estado. Se define como el conjunto de normas que marcan el com-

portamiento de las fuerzas militares de un Estado y debe estar en correspondencia con el relacionamiento de este con los demás actores del sistema internacional, conforme al interés nacional definido por el ámbito político democráticamente electo (Bruneau 2017, 64). Si el relacionamiento del Estado cambia a lo largo del tiempo, la doctrina militar no debe permanecer inmutable.

El realismo plantea una permanente lucha por el poder entre los Estados, en su búsqueda incesante del interés nacional. Esta teoría de las Relaciones Internacionales trata de explicar el comportamiento y el relacionamiento de un Estado frente a otros en el sistema internacional, en relación con la “política del poder” (Schiavon et al. 2016, 254). Nace a mediados del siglo XX, luego de la Primera Guerra Mundial y se convierte en enfoque dominante con el ascenso de Estados Unidos como hegemon, luego de la Segunda Guerra Mundial (Velázquez y González 2016, 254).

Según este enfoque, el sistema internacional en el cual se interrelacionan los Estados es de naturaleza anárquica. La lucha por el poder dentro de él conlleva una permanente desconfianza entre los Estados y la creación de dilemas de seguridad que pueden llevar al empleo de la fuerza, mediante un conflicto armado.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas responden a las necesidades del Estado en el contexto del escenario realista del sistema internacional. Adoptan ese enfoque dentro de su sistema doctrinario, que define su cosmovisión, tradición, simbolismo y visión de las amenazas. La institución define la doctrina como “el conjunto de ideas, conocimientos, teorías y dogmas que, convertidos en norma, inspiran la conducta y normas de acción, como sistema de adaptación y aplicación común” (Coman-

do de Educación y Doctrina de las Fuerzas Armadas 2018, 48).

Por otra parte, James Tritten (1995, 23) conceptualiza la doctrina militar como “aquellas creencias compartidas que definen el trabajo de la profesión militar”, donde se plantean patrones comunes en todos sus tipos y niveles, que determinan cómo la institución militar piensa y actúa. Los esquemas doctrinarios militares poseen la razón de “explicar, justificar y argumentar” las diferentes posiciones y actitudes militares (Neag 2018, 25). Los factores que influyen en la formación de la doctrina militar de la institución armada pueden ser clasificados como internos y externos. Los factores internos vienen dados por la cultura, las tradiciones, los símbolos, la doctrina preexistente, la historia militar y los recursos materiales disponibles. Los factores externos son determinados por la política pública, el gobierno, las amenazas convencionales y no convencionales, las alianzas, la tecnología, la geografía y la demografía (Tritten 1995, 26).

Las Fuerzas Armadas desempeñan diferentes roles dentro del Estado, en función del nivel de influencia de los factores que componen la doctrina militar. La alta injerencia política de las Fuerzas Armadas en Ecuador, a lo largo del siglo XX, producto de la doctrina de seguridad nacional (Rivera Vélez y Barreiro Santana 2014, 123), les atribuyó el rol de “garantes de la democracia”, el cual se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 2008.<sup>2</sup>

Los factores internos y externos deben coexistir en cuidadoso equilibrio, con la finalidad de que la institución militar responda doctrinariamente a los intereses políticos y

<sup>2</sup> Artículo 183 de la Constitución de la República del Ecuador de 1998.

estratégicos del Estado, y la sociedad. Huntington (1957) llama a esto el “profesionalismo militar”, que tiene estrecha vinculación al concepto de “cultura militar”. Algunos autores (Bruneau 2013a, 17; Finer 2002, 24) se oponen a esta definición, por argumentar únicamente sobre la base del ejercicio del control civil sobre el estamento militar (Bruneau 2013b, 26).

Lo cierto es que el amalgamamiento balanceado de los factores internos y externos resulta en una doctrina militar alineada a los intereses del Estado y representa el vínculo conceptual entre la teoría y la práctica militar (Winton 1995, 88). Ello influye directamente en los niveles de toma de decisión: estratégico, operacional y táctico. En consecuencia, deriva en la existencia de una doctrina estratégica, operacional y táctica.

El proceso de construcción de la doctrina militar de las Fuerzas Armadas del Ecuador se da bajo la influencia de factores internos y externos. La institución tiene su génesis en las batallas libertarias de la independencia latinoamericana. Esas batallas dieron origen al Ejército de la Real Audiencia de Quito, para la protección contra las amenazas de la época.

La creación de la institución militar se ampara en el pasado litigioso de los nacientes Estados sudamericanos. Con la separación del Ecuador de la Gran Colombia, la primera Constitución de Riobamba, de 1830, dio paso a la creación del Ejército ecuatoriano (Ejército Ecuador 2018). Posteriormente, el gobierno florista (1830-1834) mediante decreto crea la Marina de Guerra ecuatoriana, el 3 de noviembre de 1832, para proteger las costas del Ecuador. Así, la tradición y el dogma de los ejércitos participantes de las gestas libertarias, y la necesidad de contar con un elemento militar para la defensa de los nacientes Estados-

nación trajeron como resultado la creación del Ejército y de la Armada para el aún incipiente Estado ecuatoriano, al inicio de su historia republicana.

A finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX, la doctrina militar ecuatoriana tuvo una gran influencia extranjera. La primera misión chilena arribó al país en 1899, y se constituyó en el primer hito de profesionalización de la milicia ecuatoriana. En 1922, la misión italiana contribuyó a la creación de la Academia de Guerra del Ejército, centro doctrinario operacional y táctico de los oficiales. Durante la segunda visita de la misión chilena, en 1956, los oficiales chilenos impartieron docencia en la Academia de Guerra del Ejército ecuatoriano (Ejército Ecuador 2018). La relación conflictiva entre Chile y Perú durante la época, aunque de forma indirecta, tuvo influencia en la construcción de la doctrina militar de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. El enemigo común de Chile y Ecuador se convertía en razón suficiente para sostener la cooperación militar entre ambos países (Martínez 2017, 39).

La visión realista de la doctrina militar es el resultado de la permanente hipótesis de confrontación de las capacidades materiales militares propias contra el Estado enemigo. Perú se convirtió en la amenaza externa preponderante durante el siglo XX para las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Los diferentes enfrentamientos bélicos con ese país (el combate de Angosteros, en 1903 y Torres Causana en 1904; la invasión de la provincia de El Oro y el combate naval de Jambelí en 1941; el conflicto en Paquisha, Mayaicu y Machinaza en 1981 y, por último, el conflicto del Cenepa, en 1995) concluyeron con la firma de la paz entre Ecuador y Perú, el 27 de octubre de 1998 (Ministerio de Defensa Nacional 2015, 11).



La doctrina militar del Ejército predominó dentro de las Fuerzas Armadas ecuatorianas debido a la naturaleza de los conflictos. Las disputas territoriales influenciaron directamente en la construcción de la política exterior y la doctrina de Fuerzas Armadas en todos los niveles (Cabrera 2014, 19).

En 1944, se decretó la completa independencia de las ramas de las Fuerzas Armadas del Ecuador: Ejército, Armada y Aviación. A pesar de ello, la beligerancia sostenida durante el siglo XX entre Ecuador y Perú, en la dimensión terrestre, explica el predominio de la doctrina del Ejército y la incrustación de la visión realista en la propia doctrina militar ecuatoriana. Ese predominio doctrinario se agudizó con la creación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO) en 1971.

Los institutos militares y academias de guerra de las Fuerzas Armadas son el principal medio de transmisión y replicación de la doctrina militar. El COMACO fue creado con la finalidad de “planificar, preparar y conducir estratégicamente las operaciones militares; así como asesorar sobre políticas militares y de guerra” (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Espinoza 2019). Como parte de esa misión, el COMACO ejecuta el primer curso de Comando y Estado Mayor Conjunto en 1974 y posteriormente crea lo que hoy es la Academia de Defensa Militar Conjunta (ADEMIC), en 1986 (Academia Militar Conjunta 2019b). Se imparte el curso de Estado Mayor Conjunto a los oficiales de las Fuerzas Armadas, bajo tres ejes doctrinarios: político-estratégico, militar-estratégico y operacional-estratégico (Academia Militar Conjunta 2019b).

Por otra parte, las academias de guerra de cada una de las fuerzas (Ejército, Marina y Aviación) imparten doctrina en el ámbito

operacional-táctico y táctico para la planificación, ejecución y el proceso de toma de decisiones dentro de las operaciones militares (Academia de Guerra Naval 2019; Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre 2019).

Para Winton (1995, 88), “la doctrina militar constituye un medio de transmisión sobre la naturaleza, el propósito y el empleo de la fuerza militar”. Los cursos de las academias de guerra de cada Fuerza y de la ADEMIC son considerados requisito mandatorio de ascenso para los oficiales de las Fuerzas Armadas. Ellos deben aprobar los cursos para su transición a cada uno de los niveles de la carrera militar (Academia Militar Conjunta 2019a).

Las mallas curriculares de estos institutos basan su construcción únicamente sobre la hipótesis de una amenaza convencional, y promueven el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentarla. Los oficiales de las Fuerzas Armadas, desde el grado de subteniente hasta el grado de general, deben cursar y aprobar todo el proceso de influencia doctrinaria militar, desde el nivel táctico hasta el nivel estratégico-político. El tomador de decisiones militares en el nivel estratégico-político actúa en función del marco referencial de la doctrina militar adquirida durante su paso por los institutos militares en los diferentes niveles.

La visión realista en la doctrina militar se construye como un ciclo de reproducción permanente en el sistema. Las plantillas docentes de los institutos militares y la ADEMIC están conformadas en un alto porcentaje por militares en servicio pasivo. Ejemplo de ello son las plantillas docentes de las diferentes academias de guerra, algunas de ellas conformadas únicamente por militares en servicio activo y pasivo (Academia de Guerra Naval 2019). Esta práctica garantiza el ciclo cerrado de transmisión de

la doctrina militar, con características propias de la visión realista, la cual no ha sido alterada hasta la actualidad.

Los institutos de perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas, en los niveles táctico y operacional, conservan el término “guerra” dentro de sus denominaciones desde su creación: Academia de Guerra del Ejército, Academia de Guerra Naval y Academia de Guerra Aérea. Sin embargo, la actual ADEMIC ha cambiado su denominación en cuatro ocasiones. En 2010 dejó de llamarse Instituto Nacional de Guerra, debido a la proscripción del término “guerra” dentro del derecho internacional (Academia Militar Conjunta 2019b), y fue cambiado por el de “defensa”. El cambio obedeció a la intención de fortalecer las relaciones cívico-militares, y cumplir el marco establecido por el derecho internacional.

La disparidad entre los términos denominativos de los institutos militares de nivel estratégico político y el operacional táctico de las Fuerzas Armadas evidencia la existencia de enfoques doctrinarios basados en alineamientos normativos y objetivos diferentes. Esto, considerando que, en un enfoque de “Estado moderno”, las Fuerzas Armadas no existen únicamente para la guerra (Griffiths 2017, 131).

El realismo incrustado en la doctrina militar ecuatoriana representa uno de los factores principales de resistencia al cambio en las Fuerzas Armadas del Ecuador. Los institutos militares se convierten en centros de adoctrinamiento continuo de la visión realista en todos los niveles de decisión y operación. Los militares con capacidad de toma de decisión e influencia, así como los militares hacedores de política pública en materia de seguridad y defensa, basan sus decisiones e intereses en la forma en que perciben la situación política doméstica, en su experiencia personal y en

la historia internacional (Jervis 1968). Todo ello, enmarcado dentro de la doctrina militar adquirida, lo cual es plasmado en la práctica recurrente.

## Amenazas dinámicas versus estructuras estáticas

La dinámica del sistema internacional en las últimas décadas del siglo XX trajo consigo la reconceptualización de la seguridad y el replanteamiento de las amenazas. El fin de la Guerra Fría dio paso al ascenso de Estados Unidos de Norteamérica como hegemonía de carácter global. El ataque del 11 de septiembre de 2001 cambió de forma radical la conceptualización de la seguridad para el hemisferio americano. La Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Declaración sobre Seguridad de las Américas, amplió “la definición tradicional de la defensa de los Estados incorporando nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos económicos, políticos, sociales, ambientales y de salud” (Chillier y Freeman 2005, 1).

La conceptualización de la seguridad multidimensional trajo consigo, entre otras cosas, “la guerra de Estados Unidos contra el crimen organizado y el narcotráfico” (Chillier y Freeman 2005, 1). Ello provocó una ampliación del rol tradicional de las Fuerzas Armadas en los Estados del hemisferio americano. La gran capacidad económica y material del crimen organizado, en algunas ocasiones, sobrepasa la capacidad de las instituciones de la fuerza pública. La Policía, tradicionalmente encargada del orden público, no posee los recursos necesarios para enfrentar la amenaza de forma efectiva. Por otra parte, las Fuerzas Armadas cuentan con ciertas capacidades materiales

para hacer frente a estas amenazas, pero no con la estructura y doctrina necesaria.

“El crimen organizado y el narcotráfico son amenazas no convencionales que proliferaron con el fin de la Guerra Fría” (Espinosa 2013, 136). Estas amenazas han ganado espacio dentro de la agenda de seguridad del Ecuador, en la medida en que fue desapareciendo la amenaza de conflicto convencional con el Perú. Desde 2008, se registraron importantes incrementos en la acción del crimen organizado dentro de la esfera nacional (Rivera 2014, 75). Para algunos analistas, Ecuador se ha convertido en la “superautopista del narcotráfico hacia Estados Unidos y Europa” (Bargent 2019). La ubicación geográfica del Ecuador, entre los dos principales productores de droga del mundo, incrementa su importancia dentro de la cadena logística y económica del narcotráfico.

Ecuador presenta las condiciones idóneas para el desarrollo del crimen organizado y el narcotráfico. La dolarización facilita a las grandes organizaciones delictivas transnacionales el lavado de dinero en la economía nacional. La red vial del país propicia la interconexión de los diferentes puntos de frontera norte y sur con los puertos, los aeropuertos y las costas (Espinosa 2013, 137). Las facilidades portuarias que ofrece la costa ecuatoriana favorecen el uso del mar como medio idóneo para el transporte de drogas (Cabrerá 2019, 315). Las condiciones de infraestructura vial y portuaria, sumadas a su amplia zona costera, convierten a Ecuador en el eslabón logístico clave para la distribución de narcóticos a través del Pacífico, hacia Estados Unidos, México y Centroamérica.

La frontera norte del país, límite con Colombia, es amenazada por la presencia de grandes y violentos carteles productores de

droga (Espinosa 2013, 317). La firma de la paz entre el Gobierno colombiano y la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) trajo consigo un incremento en los niveles de violencia en la frontera norte ecuatoriana. La materialización de esta amenaza se produjo cuando se desarrollaron atentados contra un cuartel policial en San Lorenzo, y una patrulla militar. También, con el secuestro de periodistas y ciudadanos ecuatorianos por parte de las disidencias de las FARC presentes y dominantes en esa zona de frontera (Presidencia de la República del Ecuador 2018; Rivera Vélez y Rivera Rhon 2020).

El narcotráfico y el crimen organizado afectan a la sociedad, la institucionalidad y la gobernabilidad del Estado (Espinosa 2013, 136). Incluso, ciertos autores argumentan que estas organizaciones delictivas afectan también la soberanía del Estado (Pérez 2018, 127). El gran entramado que involucra narcotráfico y crimen organizado, sumado a la gran potencia económica en términos materiales de estas organizaciones, brinda una alta capacidad de corrupción en todos los niveles de la estructura del Estado. Muestra de ello son los múltiples casos de narcotráfico que se presentaron dentro de los cuerpos militares del Ecuador (Ministerio de Defensa Nacional 2018a).

Mary Kaldor (1999, 2) identifica a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado como “las nuevas guerras”. Esas amenazas deben ser comprendidas en el contexto de la globalización y “la globalización como la gran interconexión de factores políticos, económicos, sociales, militares y culturales” (Kaldor 1999, 3). La tecnología se convierte en la gran plataforma impulsora de esta red. La gran capacidad económica del crimen organizado mina la estructura e institucionalidad del Estado y la sociedad en todos los niveles y brinda acceso a



equipos y armas de última tecnología. El escenario de las nuevas guerras requiere un Estado con la capacidad de dotar de armas y tecnología a su fuerza pública, en igual o mejor nivel que sus potenciales amenazas.

La seguridad, desde una visión tradicional, justifica el empleo de la fuerza policial para brindar seguridad ciudadana y mantener el orden público, al igual que el empleo de las Fuerzas Armadas para la seguridad externa, en cuanto a soberanía e integridad territorial.

Los anteriores preceptos guían el empleo de las instituciones de la seguridad pública de Ecuador. Ante el incremento de las amenazas no convencionales como el crimen organizado y el narcotráfico, en 2015, se publica en el Registro Oficial la enmienda constitucional para modificar el artículo 158, que determina la misión fundamental de Fuerzas Armadas.<sup>3</sup> La enmienda busca agregar en la Constitución la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyen en la seguridad integral del Estado (Pérez 2018, 116), legalizando su empleo en asuntos de orden interno.

En la actualidad, Ecuador no posee ninguna controversia limítrofe con otro Estado. El diferendo con Perú concluyó con la aceptación de los límites marítimos con Ecuador en 2011 (MREMH 2011). En 2017, Ecuador y Costa Rica realizaron el depósito en la Secretaría de Naciones Unidas del Convenio de Delimitación Marítima entre ambos países (Huerta 2018, 444). Esos hitos podrían ser considerados como la desaparición de la amenaza convencional. No obstante, como revisaremos más adelante, es una condición que no puede ser del todo desestimada en un sistema internacional de característica y condición anárquica.

3 Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador 2008 (vigente), sobre el rol de las Fuerzas Armadas: "Garantizar la soberanía e integridad territorial".

Existe tensión "entre los límites dados por el marco constitucional" (Pérez 2018, 118) y el nuevo escenario de amenazas no convencionales para el Estado ecuatoriano y la sociedad. La enmienda constitucional para ampliar el empleo y rol de las Fuerzas Armadas en actividades diferentes a la defensa responde exclusivamente a la realidad del Estado ecuatoriano (Cabrera 2019, 315). A pesar de ello, la enmienda fue derogada bajo la figura de inconstitucionalidad;<sup>4</sup> y por lo tanto el texto del artículo 158 vigente se mantiene tal como fue aprobado en la Constitución de Montecristi de 2008. En ese contexto, las Fuerzas Armadas cumplen el rol de garantes de la soberanía e integridad territorial.

La política pública, en el ámbito de la seguridad, debe ser moldeada a través de "un proceso de interlocución política y en función de las necesidades y amenazas reales del país" (Pérez 2018, 128). A partir de 2009, el Ministerio de Defensa Nacional deja de ser un órgano institucional únicamente administrativo y adquiere una mayor capacidad política. El Ministerio de Defensa posee la competencia de dictar los lineamientos que rigen a las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el direccionamiento dictado por el presidente de la República (Ministerio de Defensa Nacional 2018b; Pérez 2018, 108). La Política de la Defensa Nacional (2018b, 52) y el Plan Sectorial de Defensa 2017-2021 (Ministerio de Defensa Nacional 2019, 24) reconocen la existencia del crimen organizado transnacional y el narcotráfico como amenazas para el Estado. Estas amenazas están definidas de acuerdo a su capacidad material e intencionalidad para afectar los "intereses vitales o estratégicos

4 Fallo de la Corte Constitucional. Registro Oficial. Edición Constitucional. Suplemento 79, agosto de 2019.

del Estado” (Ministerio de Defensa Nacional 2018b, 51).

A pesar de lo anterior, la estructura militar actual responde a un escenario pasado y a una amenaza convencional construida. “El planeamiento militar obedece a la planificación de la próxima guerra, la cual es la principal misión de toda institución militar” (Benítez 2005, 90). Para ello, la construcción del “enemigo” implica el desarrollo de las capacidades para enfrentarlo. La doctrina militar alimenta la construcción del “enemigo convencional” en los cursos de perfeccionamiento y ascenso en todos sus niveles (Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre 2019; Academia de Guerra Naval 2019). La estructura militar es construida en función de las capacidades estratégicas, operacionales y tácticas necesarias para derrotar al “enemigo” convencional en la próxima guerra.

En América del Sur, la amenaza convencional no puede ser desestimada en su totalidad. Desde una óptica liberal, en la actualidad existen corrientes contradictorias respecto a la interdependencia entre los Estados. Por un lado, existen menores niveles de beligerancia estatal, debido a los múltiples vínculos en varios ámbitos; y por otro, puede haber mayor conflictividad, debido a la continua interacción de los actores (Cabrera 2019, 306).

América Latina es considerada una zona de paz debido a la adopción de mecanismos pacíficos amparados en el derecho internacional para la solución de conflictos interestatales (Cabrera 2019, 309; Ministerio de Defensa Nacional 2018b, 52). Sin embargo, Estados de la región aún mantienen disputas territoriales, y una creciente modernización de sus medios militares convencionales (Cabrera 2019, 308). Los intentos de integración sudamericana han sido infructuosos

debido a una alta dosis de soberanía nacional, unida a aspectos económicos e ideológicos (Quiliconi y Rivera 2019, 4). A pesar de ello, la amenaza convencional puede ser considerada poco probable a mediano plazo, ante el escenario internacional actual, aunque como se mencionó antes, no es desestimada por completo.

La institución militar construye sus capacidades estratégicas en función de las amenazas. La Política de Defensa (2018b, 94) expresa que “la planificación basada en capacidades proporciona un fundamento idóneo (...) para adquisiciones futuras (...) y para afrontar con éxito los actuales y potenciales escenarios”. “Las Fuerzas Armadas del Ecuador determinan las capacidades estratégicas conjuntas y específicas de cada Fuerza para cumplir con su misión fundamental” en función de la amenaza (Ministerio de Defensa Nacional 2018b, 94).

Las capacidades materiales y bélicas de las Fuerzas Armadas son relativizadas a la amenaza que se construye bajo escenarios prospectivos. La priorización de las amenazas con base en criterios de capacidad, motivación, intencionalidad y temporalidad permite la correcta construcción de capacidades estratégicas para las Fuerzas Armadas, para afrontar escenarios futuros.

La estructura militar estancada obedece, por un lado, a la doctrina militar rígida y por otro, al levantamiento de capacidades militares estratégicas conjuntas con la visión unidimensional de una amenaza convencional. Los requerimientos operacionales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas son los componentes del Plan de Capacidades Estratégicas Militares (Ministerio de Defensa Nacional 2018b, 121).

La estructura militar se mantiene estancada hasta el día de hoy, bajo la lógica del em-

pleo de las capacidades estratégicas ante un enemigo convencional. Muestra de ello es la capacidad estratégica conjunta militar de “disuasión defensiva”, plasmada en la Política de la Defensa Nacional (2018b, 94).

## Conclusiones

La equivocada construcción del “enemigo” convencional perpetúa la visión realista en la doctrina militar. Las capacidades materiales y la estructura militar se relativizan en función de ese enemigo. La lógica permanente de un próximo conflicto de carácter convencional obliga a mantener la estructura militar y el desarrollo de las capacidades estratégicas conjuntas en función de ello.

Las decisiones militares en el nivel político estratégico se ven influenciadas por la visión realista en la doctrina militar. La resistencia a nuevos roles en la institución militar es originada por la rigidez realista de su doctrina y, en consecuencia, la construcción de capacidades estratégicas para enfrentar en mayor medida una permanente amenaza convencional.

Los diferentes factores que influyen en la doctrina militar marcan la construcción realista del modelo ecuatoriano hasta la actualidad. Los institutos y las academias de guerra constituyen los principales actores en la dinámica de difusión y perpetuidad de esa doctrina. La influencia de esta en todos los niveles de la institución militar es el marco referencial para la toma de decisiones, la construcción de capacidades y el empleo de medios materiales. Esto sugiere que las mallas curriculares de los institutos y academias de guerra deben ser actualizadas conforme a las nuevas lógicas de enfrentamiento, generadas por las actuales amenazas no convencionales, híbridas y diná-

micas, sin dejar de lado las clásicas amenazas convencionales.

Las academias de perfeccionamiento militar, en los niveles operacional y táctico, no muestran alineamiento con las directrices del nivel político-estratégico. El inicial cambio de denominación, de Instituto Nacional de Guerra a Instituto Nacional de Defensa, de la actual ADEMIC obedece a las exigencias y al alineamiento del nivel político-estratégico y estratégico militar al derecho internacional y al fortalecimiento de las relaciones civiles militares.

Las academias militares de perfeccionamiento de las tres ramas de las Fuerzas Armadas mantienen el término “guerra” dentro de sus denominaciones. Ello supone una falta de alineamiento del nivel político-estratégico de la conducción militar con el nivel operacional y táctico. Considerar el cambio del término “guerra” dentro de las denominaciones de las academias militares se torna un asunto de importancia, puesto que su uso supone la construcción de una amenaza convencional a enfrentar, y no la adaptación del estamento doctrinario militar a las necesidades de defensa del Estado ante las diferentes amenazas actuales.

Las nuevas guerras y los escenarios dinámicos exigen una reconceptualización de las capacidades estratégicas conjuntas del elemento militar. Las amenazas actuales, como el crimen organizado, demandan un proceso de deconstrucción de la doctrina militar. A pesar de que la Política de Defensa Nacional marca un claro panorama de amenazas y riesgos desde el sector político, la estructura militar vigente y las capacidades estratégicas militares conjuntas no se muestran alineadas.

El reto para las Fuerzas Armadas consiste en adaptar su doctrina militar y su estructura

en función de las actuales amenazas y riesgos para el Estado y la sociedad. La amenaza convencional, como se ha argumentado, no debe ser eliminada del todo, sino definida y aplicada como un riesgo dentro del panorama internacional. Para llevar a cabo la adaptabilidad doctrinaria, la flexibilidad se convierte en uno de los factores más importantes del salto de una fuerza militar moderna a una postmoderna. Todo ello comienza con la aceptación, por parte de la institución militar, del fin de las viejas guerras, y del surgimiento de las nuevas.

## Bibliografía

- Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre. 2019. “Cursos”, <https://bit.ly/2ZdE7Sv>
- Academia de Guerra Naval. 2019. “Cursos Presenciales”, <https://bit.ly/31nhg9B>
- Academia Militar Conjunta. 2019a. “Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto – Academia de Defensa Militar Conjunta ADEMIC”, <http://bit.ly/2Rc70vo>
- Academia Militar Conjunta. 2019b. “Reseña Histórica – Academia de Defensa Militar Conjunta ADEMIC”. Reseña histórica. <http://bit.ly/2ReEIjS>
- Alda, Sonia. 2019. “Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?”. En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, editado por Sonia Alda y Carolina Sampo, 35–62. Lima: Instituto El Cano.
- Bargent, James. 2019. “Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa”. *Insight Crime*, 31 de octubre. <http://bit.ly/30DsV1G>
- Benítez, Raúl. 2005. “La teoría de la reforma del Sector Defensa y América Latina”. *Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho* 1 (1): 87–115.
- Bruneau, Thomas. 2013a. “Development of an Approach through Debate”. En *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, editado por Thomas Bruneau y Florina Cristiana Matei, 22-25. Londres: Routledge. doi.org/10.4324/9780203105276
- Bruneau, Thomas. 2013b. “Impediments to accurate conceptualization of civil-military relations”. En *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, editado por Thomas Bruneau y Florina Cristiana Matei, 13-21. Londres: Routledge. doi.org/10.4324/9780203105276
- Bruneau, Thomas. 2017. “Civil-Military Relations in Two “Third Wave” Democracies: The First and a Follower”. En *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies*, editado por Aurel Croissant y David Kuehn, 63-82. Cham: Springer International Publishing. doi.org/10.1007/978-3-319-53189-2
- Cabrera, Lester. 2014. *Percepción y Geopolítica en la relación Chile-Perú: desde el Acta de Ejecución hasta la demanda en La Haya*. Estados Unidos: Palibrio LLC.
- Cabrera, Lester. 2019. “La necesidad de un cambio de doctrina de conflicto convencional a una estrategia de tiempos de paz: Los casos de Chile y Ecuador”. *Austral: Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales* 8 (16): 303–31. doi.org/2238-6912
- Chillier, Gaston, y Laurie Freeman. 2005. “El nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia”. Washington: WOLA. <https://doi.org/0929513649>

- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y Carlos Espinoza. 2019. "Historia-Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador". <http://bit.ly/2NMkMmB>
- Comando de Educación y Doctrina de las Fuerzas Armadas. 2018. *Modelo Educativo de Fuerzas Armadas Libro II. Editado por Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Comando Conjunto*. Quito: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ejército Ecuador. 2018. "Ejército Ecuatoriano | Reseña Histórica", <https://bit.ly/38BdqNm>
- Espinosa, Carlos. 2013. "Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en el Ecuador". *Polemika* 1 (1): 136-42. <https://bit.ly/3dAKcO8>
- Finer, Samuel. 2002. *The man on Horseback: The role of the Military in Politics*. Londres: Transaction Publishers.
- Griffiths, John. 2017. "Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?" *Estudios Internacionales* 49 (187): 131-61.
- Huerta, Reynaldo. 2018. Tercera Frontera: El Control Constitucional de los Tratados Internacionales. Editado por Poligráfica C.A. 1a ed. Guayaquil: Poligráfica C.A.
- Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: The theory and Politics of Civil-Military Relations*. Londres: Belnak Press.
- Jervis, Robert. 1968. "Hypotheses on Misperception". *World Politics* 20 (3): 454-479.
- Kaldor, Mery. 1999. *New Wars and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Polity Press.
- Martínez, Jorge. 2017. "La primera misión militar chilena y su influencia en el ejército ecuatoriano, 1899-1905", <https://bit.ly/3dACDqr>
- Ministerio de Defensa Nacional. 2015. *Cene-pa: Victoria de la Paz. Editado por Ministerio de Defensa Nacional*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2018a. "Ministro califica de abusivo y subrepticio ingreso de militares con droga a Base de Manta – Ministerio de Defensa Nacional", <https://bit.ly/31jkdYY>
- Ministerio de Defensa Nacional. 2018b. *Política de la defensa nacional del Ecuador 2018*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2019. *Plan sectorial de defensa 2017-2021*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2011. "Ecuador y Perú ratifican sus límites marítimos - Cancillería", <https://bit.ly/2B5jXIO>
- Neag, Mihai-Marcel. 2018. "Redefining Doctrine Concepts in Modern Military Actions". *Land Forces Academy Review* 23 (1): 25-33. <https://doi.org/10.2478/raft-2018-0003>.
- Pérez, Diego. 2018. "Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar". En *El nuevo Rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú*, editado por Sandra Namihas, 101-138. Lima: IDEI.
- Polga-Hecimovich, John. 2019. *Ecuadorian Military Culture*. Estados Unidos: Florida International University.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2018. "Presidencia de la República del Ecuador, presidente Lenín Moreno: 'Siempre hemos sido y seguiremos siendo un país de paz'". 20 de marzo. <https://bit.ly/2A8yjBb>
- Quiliconi, Cintia, y Renato Rivera. 2019. "La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal". *Análisis Carolina* 23: 1-15. [https://doi.org/10.33960/ac\\_23.2019](https://doi.org/10.33960/ac_23.2019)



- Rivera Vélez, Fredy. 2014. "Ecuador: tradiciones políticas, cambio de época y Revolución Ciudadana". En *La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda*, editado por Yusuke Murakami, 55-88. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rivera Vélez, Fredy, y Katalina Barreiro Santana. 2014. "Political Intelligence and National Security in Ecuador: A Retrospective Reading". *Journal of Power, Politics & Governance* 2 (3): 115-33.  
<https://doi.org/10.15640/jppg.v2n3&4a7>
- Rivera Vélez, Fredy, y Renato Rivera Rhon. 2020. "Cultivos de hoja de coca en frontera norte: las 700 has del eslabón ecuatoriano en la economía del narcotráfico". *Plan V*, 15 de junio. <https://bit.ly/31kRCT9>
- Schiavon, Jorge, Adriana Ortega, Marcela López Vallejo y Rafael Velásquez. 2016. *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. México DF: CIDE.  
<https://bit.ly/2Vl71iA>
- Tritten, James. 1995. "Naval Perspective on Military Doctrine". *Naval War College Review* 48 (2): 22-38.
- Velásquez, Rafael, y Salvador González. 2016. "Realismo clásico". En *Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*, editado por Jorge Schiavon, Adriana Ortega, Marcela López-Vallejo y Rafael Velásquez, 251-266. México DF: CIDE.
- Winton, Harold. 1995. "Military Doctrine, Theory, and Practice". *Naval War College Review* 48 (4): 88-89.