MEMORIAS DEL PANEL ACADÉMICO

"LA CONDUCCIÓN POLÍTICA ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR, EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL (CANI)"

AGO - 2025

Coordinadores:
Crnl. E.M.C. Luis Fernando Pillajo García
Director de la Academia de Defensa Militar Conjunta

Crnl. EM. Marco Antonio Criollo
Alumno del XLVIII Curso de Comando y Estado Mayor Conjuto

Diseño y diagramación
Ing. Sebastián Stalin Benalcázar López, Mgtr.

Impresión
Universidad de las Fuerzas Armadas -ESPE
Agosto 2025

Contenido

Presentación..... 4

Conferencia:

Situación Estratégica Militar de la Defensa en el Conflicto Armado no Internacional 7

Panel:

La Conducción Política Estratégica de la Defensa Nacional en el Conflicto Armado no Internacional 17

Ecuador: Un HUB Global del Crimen 21

La Conducción Política Estratégica de la Defensa Nacional en el Conflicto Armado no Internacional 27

Reflexiones Finales 31

Presentación

Crnl. E. M.C. Luis Fernando Pillajo García
Director de la Academia de Defensa Militar Conjunta

Es un honor darles la más cordial bienvenida a este panel académico, La conducción política estratégica de la Defensa Nacional del Ecuador en el marco del Conflicto Armado No Internacional (CANI), actividad que se ejecuta en homenaje del 39° aniversario de la Academia de Defensa Militar Conjunta Gral. Francisco Javier Arboleda, institución clave en la formación estratégica, la investigación y el pensamiento crítico al servicio de la defensa nacional.

La defensa de nuestra nación no es únicamente una función esencial del Estado, es el fundamento que hace posible el ejercicio pleno de nuestras libertades, el respeto de nuestros derechos y la construcción de un desarrollo sostenible, justo y soberano.

Sin seguridad, no hay estabilidad, sin estabilidad, no hay progreso. Por eso, reflexionar sobre la Defensa es también reflexionar sobre el futuro del país que aspiramos construir.

Hoy nos reúne la convicción de que el conocimiento, la cooperación interinstitucional y el compromiso compartido son las mejores herramientas para enfrentar los desafíos de nuestro tiempo, con visión estratégica, responsabilidad colectiva y sentido de propósito.

Gracias por acompañarnos en esta jornada de reflexión, aprendizaje y construcción conjunta al servicio del bien común y del desarrollo de nuestro Estado.

Como marco teórico y conceptual que abarca el tema central de este panel, iniciaremos con la charla magistral presentada por el señor Grad. (sp)Oswaldo Jarrín Román, con el tema “Situación estratégica militar de la Defensa en el marco del Conflicto Armado No Internacional”. Posteriormente y como parte del panel, con una introducción breve se apertura las ponencias de nuestros destacados académicos e investigadores: Brig. Gral. (sp)Juan Francisco Vivero, Dr. Fernando Carrión y Dra. Lorena Piedra.

El objetivo central de este panel es abordar “La Conducción Política Estratégica de la Defensa Nacional en el marco del Conflicto Armado No Internacional “, en la que buscamos analizar cómo la

planificación estratégica, desde el nivel político hasta su materialización, puede fortalecer la defensa y seguridad del Estado en el contexto de un conflicto armado no internacional. Este diálogo permitirá explorar las complejidades y las respuestas necesarias para asegurar el bienestar y la protección de la población en un entorno dinámico y desafiante.

Como marco introductorio, al realizar un breve análisis mundial, regional, vecinal y local de la situación geopolítica actual, nos adentramos en la importancia de la planificación política estratégica del Estado ecuatoriano en el marco del conflicto armado no internacional.

A nivel mundial, la geopolítica ha resurgido, revalorizando su utilidad para la toma de decisiones estatales en un entorno global de incertidumbre. El concepto de seguridad ha evolucionado, pasando de una visión tradicional, enfocada en el Estado y la fuerza militar, a una seguridad multidimensional o integral que abarca aspectos político-militares, económicos y medioambientales, y reconoce la importancia de actores no estatales.

Regionalmente, América Latina enfrenta desafíos como la inequidad social y tensiones políticas, aunque con menor conflictividad interestatal. Sin embargo, la región es altamente desconfiada a nivel interpersonal y la debilidad de los Estados frente a poderes fácticos y la corrupción es un problema significativo que impide la plena soberanía del votante y la aplicación de la ley.

En el ámbito vecinal, Ecuador mantiene relaciones con Colombia y Perú basadas en el respeto y la cooperación, materializadas en acuerdos binacionales para abordar problemáticas fronterizas comunes, como el narcotráfico. A nivel local, Ecuador se encuentra en un “conflicto armado interno” (CANI) con una preocupante ola de homicidios y criminalidad transnacional. La Constitución de 2008 introdujo el concepto de la “seguridad integral”, pero su implementación ha carecido de un sustento teórico y doctrinario consistente, llevando a interpretaciones institucionales fragmentadas. En este contexto, la planificación política estratégica es esencial para anticipar y preparar los medios y capacidades del sector defensa, salvaguardar la soberanía, y contribuir a la seguridad integral y al desarrollo nacional, garantizando coherencia, coordinación, flexibilidad y optimización de recursos.



CONFERENCIA:

Situación Estratégica Militar de la Defensa en el Conflicto Armado no Internacional

Grad. (S.P.) Oswaldo Jarrín Román[1]

Introducción

En atención a la invitación que gentilmente la Academia de Defensa Militar Conjunta instituto del más alto nivel de la capacitación y de perfeccionamiento profesional de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, el tema que se va a tratar en esta mañana se relaciona con la conducción político-estratégica de la política de defensa en el conflicto transnacional. Y esto nos hace pensar en que el axioma presentado por Epicteto, indicando que no se puede elegir los hechos y las circunstancias, pero sí se puede prevenirlas y elegir la respuesta que corresponde para tratarlas.

Esto hace pensar que, precisamente, cuando se habla de la seguridad, las Fuerzas Armadas no pueden elegir ni los hechos ni las circunstancias. Pero, asimismo, se puede prevenirlas sirviéndose de la seguridad cooperativa. Para elegir la respuesta adecuada a las situaciones, se necesita que haya una política de defensa y una estrategia perfectamente diseñada.

Necesidad de una Política de Defensa y estrategia de seguridad

Esto es una orientación general para considerar lo que, fundamentalmente, se relaciona con el liderazgo estratégico. El liderazgo conocido como la guía, la orientación, la integración, la motivación existe en todos los niveles, desde el jefe de patrulla. Pero cuando estamos hablando de liderazgo estratégico, no se trata de un ejecutor, de un operario de la seguridad.

Se trata de la más alta autoridad del Estado como es un ministro, que debe poseer una capacidad y una visión prospectiva. Es decir, debe tener a más de conocimientos militares saber cómo se describen los escenarios del futuro para los cuales se va a diseñar una estrategia adecuada. Y, asimismo, para poder ejercer ese procesamiento, debe tener una mentalidad sistémica.

Es decir, conocer, tratar, no solamente los aspectos militares, sino también de los otros campos del poder nacional. De esta manera se puede, entonces, diseñar e implementar una política de defensa y una estrategia adecuada a las circunstancias del escenario prospectivo avizorado y que se considera el más adecuado para el país. Solamente basado en estas consideraciones se podría decir, que las decisiones que se deben tomar son de un liderazgo estratégico y solo así podrán ser consensuadas en la seguridad cooperativa.

Porque estamos hablando de una seguridad cooperativa regional, en un escenario amplio, de mayor profundidad, que es compartido por los países

1 Exministro de Defensa Nacional del Ecuador, Subsecretario de Defensa, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional. Doctor en Ciencias de la Educación y Licenciado en Administración y Ciencias Militares. Post Grado en Defensa Continental, Colegio Interamericano de Defensa CID

vecinos con una dimensión más que suficiente en función de la inteligencia. Entonces ¿cuál es el perfil, la naturaleza, la composición y la acción a ser tomada para confrontar a las diferentes amenazas que existen para tener seguridad? De estos mismos análisis se deben extraer y determinar los puntos estratégicos, para evaluar los objetivos de la seguridad, en función de los cuales se deben establecer capacidades estratégicas que deben fortalecerse, que deben integrarse para alcanzar los objetivos señalados.

Esto implica, por supuesto, que haya coordinación, cooperación y la visión de un empleo conjunto y combinado en tratándose de la seguridad cooperativa regional.

Pero para el diseño de esta política y estrategia se necesita tener una doctrina, esencialmente militar, para el procedimiento en el diseño de estas características fundamentales de la conducción. Y, al decir así, la seguridad cooperativa se sintetiza en lo que propone William Perry y nos dice que debe ser precisamente la seguridad cooperativa el cómo se prepara para contrarrestar y prevenir las amenazas que surjan. En este sentido, implica que se haga un análisis pormenorizado de lo que representan las debilidades y las vulnerabilidades de cada uno de los países.

Y digo así porque la seguridad cooperativa no es una integración para combatir un adversario o para enfrentar a un enemigo, sino más bien preferentemente para prevenir y determinar cuáles son las vulnerabilidades que tiene un país para ser cubiertas, para protegerlas y evitar que se generen los conflictos.

Estas vulnerabilidades se encuentran muchas veces en aspectos geográficos positivos y de trascendencia. Por ejemplo, el Ecuador tiene una posición privilegiada, una posición estratégica extraordinaria, considerando que se encuentra en la posición ecuatorial, que es un país marítimo, que el mar supera las condiciones geográficas y superficiales del continente.

Pero estas características básicas, fundamentales, también ofrecen unas grandes dificultades. No tiene el Ecuador toda la capacidad necesaria para cubrir, para proteger los diferentes puntos críticos, áreas estratégicas, que son el objetivo esencial de protección y a su vez sobre las que actúan los adversarios. Y hablamos del crimen organizado transnacional y concretamente el narcotráfico.

Estas características entonces se transforman en debilidades y aun en vulnerabilidades que demandan protección para ser un bien común y ser un factor positivo para la seguridad de todos. Para este proceso se necesita la proyección del poder nacional que permita combatir este tipo de amenazas. Y se puede lograr y se debe lograr únicamente cuando se integran en forma conjunta para enfrentar al crimen organizado y al narcotráfico. En este marco, cuando ya está establecido el liderazgo estratégico, diseñada la política y la estrategia, con la adecuada doctrina militar, se puede decir que la seguridad cooperativa, está lista para proceder con la conducción estratégica de las operaciones militares planificadas.

Y que no son sino la dirección y a la gestión de esa política y de las estrategias diseñadas. Obviamente, no es responsabilidad únicamente de los diferentes sectores de las instituciones del país, sino también de los otros países, comprometidos cn la seguridad cooperativa regional; porque las amenazas determinadas al ser comunes generan una corresponsabilidad para ser afrontadas.

Concomitante con lo cual amerita que se deban establecer no solamente las capacidades estratégicas, sino también que deba existir la decisión de afrontar en forma conjunta para poder resolver estos problemas de inseguridad.

Esto es prácticamente materia de la planificación desde la preparación del empleo, la conducción de las operaciones militares, como hemos manifestado tanto de una forma conjunta como combinada, porque estamos hablando a nivel internacional.

No se puede perder de vista que el principal objetivo de las diferentes amenazas es la desestabilización del país. Por esta razón, no depende la estabilidad política de un solo factor.

Son seis los factores que están determinando la forma de cómo se debe establecer en la conducción política del Estado la estabilidad del país. Por lo tanto la seguridad no es exclusivamente militar, porque la seguridad debe combinarse con los aspectos económicos, con los aspectos del imperio de la ley, es decir, la aplicación de la justicia, con relación a la gobernanza que exista en el país, con relación al bienestar del personal, al bien común, como se denomina, razón fundamental para la existencia del Estado, y de las relaciones internacionales, sin que cada uno de ellos funcione o dependa aisladamente para el establecimiento de la estabilidad.

De ahí que la seguridad, refiriéndose al narcotráfico, históricamente se ha distorsionado en su tratamiento y ha sido manejado únicamente como un problema de salud, desconociéndose sus raíces socioeconómicas y cuando se emplean las Fuerzas del orden por la violencia y aun por la contaminación con la criminalidad, sea acusa de militarización de un fenómeno político.

Estos problemas que terminan en inseguridad se deben a la falta de un equilibrio macroeconómico, una mayor productividad que inicia en el crecimiento del empleo, y del país; es decir que haya mayor atención a los aspectos sociales, a los servicios básicos y demandas sociales.

Indiscutiblemente las políticas públicas dependen de la economía, y de ellas el bienestar del personal, porque de la insatisfacción de ese bienestar pueden existir los antagonismos que generan a su vez disturbios, es decir, hay una combinación o un funcionamiento transversal de todos estos factores de los cuales depende la estabilidad del Estado.

Por esta razón se habla entonces de ejes transversales, porque no es único el factor que está dependiendo, sino la interacción de los diferentes factores para la preservación de la estabilidad del Estado. En este sentido, consideramos que la principal amenaza que existe está relacionada con lo que hemos manifestado. Vemos entonces que son diversos los factores que conforman el crimen organizado, tráfico de armas, y otros como la extorsión, la minería ilegal, el lavado de activos, actividades que están relacionadas con la violencia que existe en el país.

Sin embargo, refiriéndose al narcotráfico, parecería que el momento que sale la droga hay un solo sistema que está operando cuando en realidad son fragmentados, Funcionan a manera de subsistemas o como como un sistema abierto en el que actúan aislados, por eso consideramos que son amenazas comunes que operan violentamente en ambientes de criminalidad y desestabilización.

Son conflictos de poder que existen entre bandas y carteles, luchan por el espacio territorial, por las

rutas de salida de la droga, con una conflictividad que les hace peculiares como amenazas.

En primer lugar, porque no son estatales, son amenazas híbridas, es decir, pueden tener una o dos funciones o trabajos que pueden cumplir simultáneamente, a no ser que se necesite que se cambien, entonces pasan a ser mutantes y son difusas porque se mezclan con la población y sus actividades ilegales, criminales, pasan a ser prácticamente la economía subterránea que trabaja y que funciona o mezclados o infiltrados o a través de las actividades legales económicas que existen en el país.

Su efecto transnacional no reconoce fronteras y tiene la facilidad de operar en los diferentes países arrastrando las condiciones no solamente sociales, económicas y políticas a través de los países generando un problema por medio de la violencia y de la inestabilidad en la región. Y el aspecto fundamental de estas amenazas transnacionales es que no son paramilitares, es decir, no tienen las características, la naturaleza, la conformación y el empleo de operaciones militares, estas fuerzas no están integradas y además, al ser así, no tienen un objetivo político relacionado con el Estado, no confrontan al Estado, no les interesa luchar, combatirle al Estado como tal, por consiguiente, les interesa más bien un Estado con instituciones débiles, que no tengan la capacidad de control, para ser infiltradas y que la corrupción actúe para permitirles trabajar y obtener sus réditos exclusivamente de carácter económico, es decir, no hay una intencionalidad política insurgente que confronte con el Estado, de tal manera que si hay combate con los elementos del Estado, es con el propósito de tener control, de poder ejercer autoridad y subordinar o cooptar a las diferentes instituciones para su empleo. Estas son las características fundamentales de lo que hablamos en las diferentes amenazas con el Estado.

En el año 2020, que es tan conocido y hemos expuesto en algunas oportunidades, se estableció la Estrategia de Seguridad Común Regional ESCR. Esta estrategia la mencionamos como un antecedente base de referencia para un mejoramiento o reajuste y que vamos a exponer más adelante.

Está conformada por dos bloques, o por dos momentos. Uno, que se cumple dentro del continente, el espacio territorial ecuatoriano. Estamos hablando de fronteras, rutas hasta llegar a puertos.

Este primer componente esencialmente terrestre es el fundamental, porque el adagio básico que hemos mencionado en algunas oportunidades es decir que la droga no debe entrar al país y si entra, no debe salir. Entonces, este primer componente prácticamente, terrestre con apoyo de defensa aérea, le permite controlar el acceso desde las fronteras por las rutas que son elegidas y que deben ser protegidas hasta llegar a los puertos.

El segundo componente es el más importante todavía, que es por donde sale la droga, estamos hablando no solamente en forma concreta del narcotráfico, porque se supone que son actividades conexas, ilegales, que existen. Por esta razón, hubo necesidad de que negáramos una Ley de Navegación, la que va a respaldar, a dar garantía del empleo esencialmente de nuestra Fuerza Naval para que pueda tener posibilidades y capacidades de controlar, de garantizar la vida en el mar, que las actividades sean lícitas y que exista el respaldo legal para que ejerza la Fuerza Naval como una policía marítima y con guardacostas. Esto es fundamental para controlar todas las actividades ilícitas que pueden desarrollarse en el mar.

El crecimiento, el desarrollo, el empleo es tener un mar seguro y evitar que existan actividades

ilícitas esencialmente como es el narcotráfico. Esto implica entonces de haber integrado los cuatro puertos, de tal manera que haya un vértice en ese cono de proyección hacia las Islas Galápagos, al que se denomina Triangulo de Seguridad, con la gran ventaja de coordinación con el país vecino para cubrir el corredor del narcotráfico norte, Colombia-Ecuador, con apoyo de los aviones P-3, que nos permitan tener una mejor capacidad para la exploración aérea y marítima, en idéntica forma que el corredor sur, es decir, Ecuador-Perú, para bordear con los dos ejes a través de Galápagos y que se pueda tener la proyección de las rutas que tienen y usan el narcotráfico hacia Centroamérica y Norteamérica.

Estas características fundamentales nos permiten orientar el centro de la atención sobre Galápagos, porque de todo este esquema, siguiendo la estrategia marítima, como nos dicen Majan y Castex, lo importante es aproximar la mayor cantidad de fuerzas al punto clave, que es el centro de gravedad y pívot de todas las operaciones que se van a realizar para proteger y a la vez incautado y neutralizar al narcotráfico en sus diversas modalidades de transporte marítimo empleado.

Precisamente esa aproximación es la que se trata de tener en las Islas Galápagos, porque es el punto fundamental para establecer una seguridad clave en todo el espacio geográfico y de todo el continente, para que se pueda tener un esquema integrado de los dos componentes, tanto terrestre como marítimo. Y a su vez, dentro de las actividades ilegales, se encuentra también la pesca no declarada y no reglamentada (INDR) con las experiencias que ha vivido el Ecuador.

Esto fue manifestado y expresado en comunicación social, es decir, no fue una estrategia de seguridad común regional al interior de la institución, sino con participación social de las Fuerzas Armadas y de la colectividad para el conocimiento. Parte fundamental es la difusión, la implementación y el conocimiento, tanto del aspecto marítimo como del aspecto aéreo.

En este sentido, ha habido una continuidad, cuando estamos hablando de operaciones con Colombia, de las operaciones Orión, se han realizado tres operaciones y con el Perú varias maniobras como la Solidarex y Amistad. Igualmente, con Colombia para defensa aérea y ejercicios de simulación, en tres oportunidades con los ejercicios Andes.

Queríamos destacar la trascendencia que tienen las Islas Galápagos, porque es una situación tan importante. En primer lugar, tomamos como referencia la operación UNITAS desarrollada en Ecuador, luego de 10 años de que haya sido suspendida todo contacto con los Estados Unidos, de tal manera que a los 11 años se realiza como sede el Ecuador. Esto implica coordinación, entrenamiento, mantenimiento, es decir, coordinación internacional con 14 países para hacer las operaciones UNITAS en el 2020.

Y por una feliz iniciativa del Comando de la Fuerza Naval y del Comando Conjunto, se hace una extensión de las operaciones UNITAS para que se quedaran y continuaran con maniobras en torno a las Galápagos seis países, que son los países del Pacífico, que tienen directa corresponsabilidad y apoyo en las maniobras náuticas y marítimas que se han realizado a través de las Islas Galápagos. Esto ha permitido, a su vez, de que se integre con la estrategia descrita anteriormente de seguridad marítima, con el propósito de tener, en primer lugar, refuerzo en la exploración aérea marítima y negación del mar. ¿Cómo se explica? Porque si ya estamos desarrollando las operaciones UNITAS, lo que estamos haciendo es determinar una fuerza de tarea multinacional, que no es exclusivamente para esa

época, sino que se toma como referencia para que haya en la continuidad la presencia multinacional de fuerzas navales en la protección de sus costas y en la protección de la vida, y evitar que existan los delitos especialmente como el narcotráfico.

Y, a su vez, esto significa una presencia. La principal consideración de la Fuerza Naval es sentar presencia en los mares. Y esta presencia no solamente está en los mares, sino que adquiere la otra característica fundamental, que es una presencia avanzada.

Porque estamos considerando que hay una posición estratégica en las Islas Galápagos. Lo ha sido demostrado en varios periodos de la historia. Pero esta posición estratégica da, en primer lugar, una ventaja.

Porque, al ser considerado como un gateway, podríamos considerar, a mil kilómetros de distancia del continente, este *gateway* de puerta de entrada, de control y de salida. ¿En qué están las ventajas y por lo que se justifica esta posición estratégica? Porque, a más de ser un centro logístico para las naves, tanto P-3, de exploración aérea marítima de la Fuerza Naval, como de las guardacostas, como de las naves que se necesiten, se consolida un punto sólido para poder realizar las diferentes operaciones. Esto sería, entonces, cumplido a través de operaciones de intervención, de bloqueo o de dominio.

Y las operaciones de dominio son todas las operaciones que se realiza en el mar a partir de un punto estratégico convirtiéndose en un punto decisivo para las operaciones. Estamos hablando a mil kilómetros de distancia. De tal manera que, en el momento en que salen las diferentes naves *go fast*, lanchas, pesqueros o de cualquier naturaleza, se tiene una ventaja de mil kilómetros para poder salir, realizar y realizar operaciones de dominio de mar.

Por consiguiente, esto se integra a una estrategia de control de navegación y de acceso. ¿Qué significa esto? Negación del acceso, es decir, de las áreas que están prácticamente en condiciones de ser cubiertas. Hay que negar el acceso a áreas definidas.

En esta negación del acceso y negación de área, como se denomina, se destruye el concepto grosero en el orden internacional, como se dice que las Islas Galápagos son la gasolinera de las organizaciones narcotraficantes internacionales. Se niega el acceso, de tal manera que esta es la principal función que se cumple desde esa posición estratégica. Además, de controlar los dos corredores del mar y realizar una proyección del poder naval de acuerdo con el derecho internacional.

Esta proyección naval se realiza para realizar tanto operaciones combinadas como operaciones de convergencia.

Todo lo manifestado hasta el momento es lo que se ha venido teniendo como un antecedente, pero no quiere decir que se ha establecido, se ha mantenido únicamente con lo que se ha expuesto. Se ha avanzado significativamente con los diferentes aspectos fundamentales, iniciativas de trascendencia que deben ser incorporadas y deben ser analizadas en un nuevo programa, en un nuevo proyecto de desarrollo.

Y, sobre todo, para integrar esa política y esa estrategia que necesita el continente para que nuestro país, incorporado a una estrategia de seguridad común regional, se puedan mejorar las condiciones. Tenemos entonces que en el presente gobierno se ha tenido hasta el momento tres planes y proyectos de seguridad y cinco convenios y acuerdos importantes con los Estados Unidos. Se describen así.

En el 2022 se desarrolla, se manifiesta acerca de una estrategia integral de seguridad y paz que fue enunciado, pero no se ha conocido ni se ha descrito en qué consistió este plan Ecuador con las características mencionadas. Existe además con los Estados Unidos la firma de una ley de asociación de diciembre del año 20 22, un acuerdo del estatuto de fuerzas. Esta es la forma de cómo las características fundamentales son protegidas de la naturaleza, pero al mismo tiempo se dan las facilidades que se requieren por parte de personal, por parte de guardacostas y de naves que vengan de los Estados Unidos.

Este es el acuerdo SOF, o acuerdo de estatuto de fuerzas, del octubre del 23. Y luego existen dos convenios, uno de interceptación aérea y el otro de control y de interceptación marítima, firmado con los Estados Unidos a través de guardacostas de los Estados Unidos. Es decir, son acuerdos establecidos de gran trascendencia y que deben ser incorporados en un modelo, en un proyecto mayor.

Asimismo, fundamentándose en estas facilidades y estas características y las firmas de los documentos y acuerdos de Estados Unidos con el Ecuador, el Gobierno y el Consejo de Gobierno de Galápagos establece un acuerdo mediante el cual se instituyen todas las regulaciones y las especificaciones para cuando el personal de los Estados Unidos se encuentre en las Islas Galápagos, incluyendo las facilidades, no solamente portuarias de impuestos, de estatus de las fuerzas que van a estar presentes en Galápagos por parte de Estados Unidos, e inclusive facilidades de construcciones que se puedan establecer para adecuación de las instalaciones que se necesiten para la presencia del contingente de los Estados Unidos. A partir de lo cual, el Ministerio de Defensa elabora dice haber elaborado un proyecto de integración para que se pueda poner en funcionamiento la presencia de personal y de destacamentos de los Estados Unidos en las Islas Galápagos. De esta resolución se hace conocer al Consejo de las Galápagos y quien desiste de lo que había resuelto con todas las regulaciones establecidas.

Se tiene para el año 2024 el pronunciamiento acerca de un plan Fénix que tampoco se conoce porque no ha sido difundido en detalle. Y, finalmente, hay un acuerdo de seguridad con la visita de la secretaria de *Homeland Security*, Christine Noem, para compartir inteligencia e intercambio de oficiales. A todos estos acuerdos, proyectos que se han establecido con Estados Unidos, hay que destacar el acuerdo que existe y la resolución del Consejo Andino de la CAN, mediante el cual se crea, se propone la creación de una red de seguridad andina.

Consideramos, entonces, que todas estas iniciativas de integración, de acuerdos, de proyectos, de planes que no han sido desarrollados ni expuestos como corresponde a opinión pública, es necesario tener un mecanismo o un procedimiento que integre, que valore todos los avances que se han realizado y se incorporen a lo que se tenía en desarrollo desde el año 2020. Esto significa que como propuesta se obtenga la necesidad de crear una organización de seguridad y de cooperación regional. Es decir, si es que integramos todas estas iniciativas a lo que ya existía, podemos tener un modelo de ejecución para el cumplimiento de los siguientes objetivos.

Conclusiones

Construir una arquitectura de seguridad cooperativa integrada, que tenga como finalidad integrar capacidades, inteligencia, fuerzas militares, policiales e Inter agenciales para reforzar, patrullar, interceptar, realizar operaciones combinadas y neutralizar las amenazas transnacionales. Esta sería la finalidad de esta organización. ¿Cuáles serían los

mecanismos de operación? En primer lugar, obtener apoyo de las guardacostas combinadas entre los Estados Unidos, el Ecuador, los países vecinos Colombia y Perú, con P3, de tal manera que se refuerce tanto la exploración como el análisis y la intervención de inteligencia electrónica con los P3.

Una defensa aérea multinacional, especialmente con los países vecinos y obviamente con el apoyo de los Estados Unidos. Fortalecer las capacidades de anti-acceso y denegación de área que han sido mencionadas, especialmente cuando estamos hablando de los puntos críticos y esenciales de protección que tiene el Ecuador en todo el territorio nacional. Realizar operaciones militares en la frontera, autónomas y coordinadas, es decir, controlar la frontera, incrementar tecnología para una mejor efectividad en el control del ingreso que se tenga desde la frontera y finalmente que haya control de los pasos ilegales y la destrucción de infraestructura ilegal como se viene desarrollando y relacionándose especialmente con lo que corresponde a la minería ilegal.

Estos mecanismos de operación deberían estar respaldados mediante un centro de inteligencia regional, es decir, se combine, se produzca la inteligencia y se difunda para el empleo y el desarrollo de las operaciones que se hayan planificado mediante un consejo regional con un estado mayor multinacional. Obviamente la seguridad cooperativa admite que haya discordancias, es decir, que los acuerdos sean exclusivamente sobre los consensos que se hayan realizado. En este sentido hace falta un estado mayor multinacional para que se tomen esas decisiones porque no habrá subordinación de un país a otro.

Conviene en la seguridad cooperativa tener un estado mayor combinado de carácter horizontal en donde se tomen esas decisiones en función de las operaciones militares. Esa sería la función de este Consejo Regional de Seguridad y un Observatorio de Seguridad Regional para que nos dé con exactitud los detalles no solamente cuantificados sino cualificados, es decir, las formas de cómo se debe establecer la coordinación, el control de los diferentes sectores relacionados con la seguridad y al mismo tiempo se tengan las líneas de operaciones, se tengan los puntos esenciales y los puntos más lógicos y más rentables para el cumplimiento de la misión de las operaciones militares. Un calendario de ejercicios combinados de multidominio en las diferentes órdenes para ser cumplido y para que se efectivicen los acuerdos que se están tomando y las decisiones que se tomen en los niveles del Consejo de Seguridad Regional.

Y finalmente protocolos de uso progresivo de la fuerza, respaldados por Naciones Unidas de 1979. Consideramos que estos son los diferentes aspectos que podrían ser tratados para integrar y para dar continuidad a lo que se viene logrando en el combate al narcotráfico en este conflicto de carácter transnacional.

PANEL

ACADÉMICO

La Conducción Política Estratégica de la Defensa Nacional en el Conflicto Armado no Internacional

Punto de Vista Militar

Brigadier General S.P. Juan Francisco Vivero[1]

Introducción

La conducción político-estratégica de la defensa nacional representa el vértice donde convergen la voluntad política, la planificación estratégica y la ejecución operativa. En el contexto ecuatoriano, esta conducción ha enfrentado desafíos estructurales que, desde la perspectiva militar, han generado vacíos críticos en la capacidad del Estado para responder eficazmente a conflictos internos, amenazas híbridas y dinámicas transnacionales.

La defensa nacional no se construye únicamente desde los cuarteles ni desde los despachos ministeriales. Se forja en la articulación efectiva entre la voluntad política, la planificación estratégica y la ejecución operacional. Cuando esa articulación falla, el resultado no es solo la ineficiencia: es la vulnerabilidad del Estado frente a amenazas complejas, internas y externas.

La articulación político-estratégica de la Defensa

En el caso ecuatoriano, los errores de articulación político-estratégica han dejado huellas visibles en la conducción de operaciones militares. Desde órdenes que vienen del nivel político desconectados de la realidad táctica, hasta la ausencia de coordinación interinstitucional y la instrumentalización de las Fuerzas Armadas para fines ajenos a su misión constitucional. Estos errores han debilitado la capacidad de respuesta, la legitimidad institucional y la cohesión estratégica.

Para el efecto hemos identificado algunos errores que ponemos a su consideración junto a sus correspondientes impactos:

1. Falta de alineación entre objetivos políticos y capacidades militares
    a. Error: Las decisiones políticas no siempre consideran las limitaciones reales de las Fuerzas Armadas (personal, logística, inteligencia).
    b. Impacto: Se generan órdenes inviables o desproporcionadas, lo que expone a las tropas a riesgos innecesarios u operaciones fallidas.
2. Ausencia de planificación conjunta interinstitucional
    a. Error: Las operaciones militares se diseñan sin integrar a otras entidades del Estado (policía nacional, sistema de justicia, sistema de salud, etc.).
    b. Impacto: Se pierde sinergia, se duplican esfuerzos y se debilita la respuesta integral ante amenazas complejas.

1 Máster en Estudios Estratégicos, Universidad del Aire (AIR WAR COLLEGE), Máster en Administración y Dirección de Empresas, Escuela Europea de Dirección de Empresas, Docente Universidad Santiago de Guayaquil. Docente ESPE.

3. Deficiencias en la conducción estratégica continuada

   a. Error: Cambios de gobierno o de liderazgo político interrumpen planes estratégicos sin evaluación ni transición.

   b. Impacto: Se fragmenta la visión de defensa, se pierden aprendizajes y se debilita la institucionalidad militar.

4. Instrumentalización política de las Fuerzas Armadas

   c. Error: Uso de la institución militar para fines políticos o de seguridad pública sin claridad de doctrina.

   d. Impacto: Se erosiona la legitimidad militar, se distorsiona su rol constitucional y se generan tensiones internas.

5. Desconexión entre inteligencia estratégica y toma de decisiones

   e. Error: La información militar no se integra oportunamente en el proceso político-estratégico.

   f. Impacto: Las decisiones se basan en percepciones o presiones mediáticas, no en análisis situacional riguroso.

6. Aplicación inadecuada de los niveles de preparación de la guerra, en especial las fases de planificación y dirección

   g. Error: Ausencia del COSEPE y por ende de un Concepto Estratégico de Seguridad Nacional.

   h. Impacto: Generación errónea del Concepto Político Estratégico de la Defensa.

La planificación en el nivel estratégico

En cuanto a las fallas en la planificación en el nivel estratégico, debemos considerar que mencionada planificación para la defensa no es un ejercicio técnico aislado, sino el corazón de la conducción nacional frente a amenazas complejas. En Ecuador, los desafíos internos han evidenciado que los errores en este nivel no solo comprometen la eficacia operativa, sino que debilitan la capacidad del Estado para sostener una defensa coherente, legítima y adaptativa.

Al revisar los errores recurrentes en la planificación estratégica, nos enfrentamos a una realidad incómoda pero ineludible, donde se identifican los siguientes factores de forma incompleta, ignorando redes informales, dinámicas sociales y vínculos transnacionales que configuran el entorno de conflicto.

1. La integración interinstitucional es débil o inexistente, lo que fragmenta el análisis, duplica esfuerzos y obstaculiza la sinergia estratégica.
2. Cada institución opera bajo su propio marco analítico, sin convergencia doctrinal ni visión compartida del conflicto.
3. La caracterización del enemigo se basa en estereotipos o simplificaciones, lo que distorsiona la formulación de objetivos y medios.
4. Las campañas se diseñan para contener o disuadir, pero no para desarticular las capacidades estructurales del adversario.
5. La comunicación estratégica se limita a canales tradicionales, sin aprovechar el poder de las narrativas, los liderazgos sociales ni los entornos digitales.
6. Se subestima el impacto del liderazgo

generacional, ignorando cómo las nuevas generaciones perciben, movilizan y transforman el conflicto.

7. Y se presupone que los planificadores poseen pensamiento estratégico, criterio crítico y dominio de modelos alternativos de análisis, sin garantizarlo mediante formación, evaluación o renovación doctrinal.

Estos errores no son meramente técnicos. Son síntomas de una cultura estratégica que requiere revisión profunda, apertura epistemológica y voluntad política para transformarse. Porque en defensa, planificar mal es operar a ciegas. Y operar a ciegas, en contextos de alta complejidad, es condenar al Estado a la improvisación, la vulnerabilidad y el desgaste institucional.

La fractura entre la estrategia y la ejecución de las operaciones

La implementación del nivel operativo constituye el puente entre la planificación estratégica y la acción táctica. Es allí donde las ideas se convierten en maniobras, las doctrinas en decisiones, y las capacidades en resultados. Sin embargo, en el contexto ecuatoriano, este puente presenta fisuras profundas que comprometen la eficacia de la defensa nacional.

Los errores en este nivel tampoco son solo técnicos: revelan una desconexión estructural entre el pensamiento estratégico y la praxis operativa. La mala concepción de la Directiva de Defensa Militar y de la Directiva para el Desarrollo de Capacidades ha derivado en estrategias sectoriales débiles, fragmentadas y poco sostenibles. La subordinación de decisiones operativas a intereses políticos distorsiona la lógica estratégica, generando operaciones que responden más a coyunturas que a objetivos nacionales.

Además, la traducción deficiente del pensamiento estratégico en los planes operacionales ha dado lugar a tipos de conducción erróneos, improvisados o doctrinalmente inconsistentes. El Concepto Estratégico Militar, en muchos casos, se ha construido sobre la base del ensayo y error, sin respaldo doctrinario ni validación institucional. A esto se suma la escasa explotación de los principios de las operaciones conjuntas y la planificación por capacidades estratégicas, lo que limita la interoperabilidad, la flexibilidad y la eficiencia en escenarios complejos.

Finalmente, la ejecución de operaciones complementarias -ineludibles en el contexto actual- se realiza sin una doctrina clara de empleo, lo que genera ambigüedad, riesgos operacionales y pérdida de legitimidad.

Estos errores no deben ser normalizados. Deben ser enfrentados con rigor doctrinario, liderazgo estratégico y voluntad institucional. Porque en el nivel operativo casda decisión mal articulada se traduce en una vulnerabilidad táctica, desgaste institucional y pérdida de cohesión nacional.

Competencias transversales de los líderes y la necesidad de doctrina de empleo

En un entorno estratégico marcado por la complejidad, la ambigüedad y la aceleración del cambio, la defensa nacional ya no puede depender exclusivamente de capacidades materiales o estructuras jerárquicas. Requiere líderes -civiles y militares- capaces de pensar estratégicamente, decidir éticamente y actuar con visión sistémica. Para ello, es indispensable desarrollar competencias transversales que trasciendan el entrenamiento técnico y se arraiguen en la formación intelectual, doctrinaria y colaborativa.

La planificación y conducción de la defensa en Ecuador enfrenta un desafío estructural: la ausencia

de una doctrina dinámica y la escasa formación en modelos contemporáneos de pensamiento estratégico. Desde las fases iniciales de formación de oficiales, se debe incorporar el pensamiento lateral, el criterio crítico y el enfoque socrático como herramientas para el análisis estratégico, la toma de decisiones y el desarrollo de soluciones innovadoras.

Además, es urgente crear espacios institucionales para la creatividad estratégica, donde se diseñen doctrinas adaptativas, se simulen escenarios complejos y se promueva la innovación como parte del proceso de defensa. La rigidez doctrinaria y la repetición de esquemas obsoletos deben dar paso a una cultura de pensamiento abierto, interdisciplinario y prospectivo.

La formación conjunta temprana entre líderes civiles, militares y actores aliados -nacionales e internacionales- no solo fortalece la interoperabilidad, sino que construye una comunidad estratégica capaz de enfrentar amenazas híbridas, conflictos internos y desafíos transnacionales con cohesión y claridad de propósito.

En definitiva, sin competencias transversales ni generación doctrinaria, la defensa se convierte en una respuesta reactiva, fragmentada y vulnerable. Con ellas, en cambio, se transforma en una herramienta de anticipación, resiliencia y soberanía.

Conclusiones estratégicas

1. La conducción político-estratégica de la defensa es perfectible por naturaleza

   Enfrentar escenarios cambiantes exige reconocer que esta conducción no es un esquema rígido, sino una práctica que combina ciencia y arte. Su perfeccionamiento depende de la capacidad institucional para aprender, adaptarse y anticipar.

2. El factor humano es el núcleo del poder militar

   Los planes no operan por sí solos: son los hombres y mujeres quienes los interpretan, ejecutan y transforman. Por ello, invertir en formación, liderazgo ético y pensamiento estratégico es tan crucial como desarrollar capacidades materiales.

3. Sin principios doctrinarios, la estrategia se convierte en improvisación

   La ausencia de doctrina en los conceptos estratégicos superiores genera distorsiones operativas, decisiones erráticas y pérdida de coherencia institucional. La doctrina no es un accesorio: es el marco que da sentido, dirección y legitimidad al empleo del poder militar.

4. La doctrina de empleo debe incluir a todos los actores estratégicos

   En la lucha contra amenazas actuales -híbridas, transnacionales, cognitivas- no basta con una visión militar tradicional. Es indispensable integrar actores civiles, aliados institucionales y expertos multidisciplinarios en la generación doctrinaria aún pendiente.

5. El dominio cognitivo es una prioridad en escenarios multidominio

   La guerra moderna se libra también en la mente, en la percepción y en la narrativa. Por ello, los requerimientos del poder militar deben incorporar capacidades cognitivas: análisis estratégico, comunicación persuasiva, inteligencia cultural y pensamiento crítico.

Ecuador:
Un HUB Global del Crimen

Fernando Carrión Mena[1]

Introducción

Mi exposición desarrollará algunas ideas interrelacionadas, que parten de una que es central para la comprensión de lo que ocurre en el país: nos hemos convertido en un HUB o router del crimen internacional, principalmente del narcotráfico (cocaína). Idea que parte del hecho de estar estratégicamente ubicados entre los dos países productores más grandes de cocaína del mundo, Colombia y Perú; pero también en los corredores principales hacia los lugares de destino de la demanda o del consumo: la cuenca del Pacífico hacia Estados Unidos y la cuenca del Río Amazonas hacia el Brasil, segundo consumidor después de EE. UU., y de tránsito hacia Europa, África y Asia.

La violencia: un problema estructural y nacional

Nos hemos reunido aquí para hablar, creo yo, del principal problema que tiene este rato el Ecuador, esto es: la violencia, el narcotráfico y la economía criminal, que están actualmente articuladas entre sí. ¿Y por qué esto? Porque es un problema inserto en la Red Global del Crimen que está generalizado por todo el territorio nacional, aunque con especificidades propias provenientes de la lógica de la geografía criminal.

Adicionalmente, se trata de un problema de orden estructural que, si no se lo enfrenta de forma sistémica, esto no va a resolverse. ¿Cómo se expresa estructuralmente? En la economía, según los cálculos que se han hecho, los recursos que se manejan son de alrededor de unos cinco puntos del PIB, lo cual representa 5.500 millones de dólares. El PIB nacional del año pasado creció en dos puntos; es decir, que la economía criminal le superó en tres puntos a la nacional. Sin duda, es un problema económico muy fuerte, dado que operan en los mercados legal e informal.

También es estructural en términos de que existe una presencia muy fuerte de las organizaciones criminales en el Estado, sea por corrupción (plata y plomo), por cooptación (puestos claves) o por procesos electorales democráticos (representantes directos). Nosotros hemos visto cómo estas organizaciones penetran varias instituciones del Estado, entre las que están, por ejemplo: la justicia, los municipios, la fuerza pública, las cárceles, entre otras más.

Su presencia en la sociedad también es impresionante. En el país se han identificado 22 organizaciones criminales, definidas por el gobierno nacional como terroristas, que cuentan con, más o menos, 65.000 personas operando desde su interior. Cuando las FARC firman la Paz con el gobierno del presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, eran 14.000. Nosotros, un país que tiene la tercera parte de la población de Colombia, tenemos 65.000 personas articuladas a la dinámica criminal.

1 Presidente de la Alianza Inter Universitaria URBSTIC

Tres momentos históricos

Para llegar a esta situación hemos tenido que pasar por tres grandes momentos, que van desde el año 1980 hasta ahora (2025). De acuerdo con el Gráfico No 1, adjunto, es fácilmente percibible lo que ha ocurrido en estos 45 años del convivir nacional y del comportamiento explícito de la tasa de homicidios en el Ecuador. En general, se puede afirmar que ha habido una tendencia creciente de los homicidios, aunque matizada con la presencia de tres coyunturas, que pasamos a describir.

Gráfico No 1. Evolución histórica de la tasa de homicidios en Ecuador (1980-2024)



Fuente: INEC.

Las tres coyunturas son: la inicial, que va desde 1980, cuando la tasa de homicidios era un poco más de seis homicidios por 100.000 habitantes, hasta el año 2009, cuando sale la base militar de Manta, llegando a tener casi 18 homicidios por 100.000 habitantes. En otras palabras, en 30 años se triplicó la tasa de homicidios y en los 10 años de presencia de la base militar se pasó de 13 a 17 homicidios por cien mil habitantes.

Luego tenemos una coyuntura de caída impresionante de homicidios, desde el año 2009 al 2017. Bajan las muertes violentas de un poco menos de 18 en 2010 a 6 homicidios por 100.000 habitantes en 2017. En otras palabras, es una reducción muy importante en un lapso relativamente corto de siete años.

Y ahí viene el gran problema del momento actual, en que se vive nuevamente un acelere muy significativo de los homicidios en el país. En este caso, lo que existe es un salto que va desde 2017 con un poco menos de seis homicidios por 100.000 habitantes, a lo que se estima que en este año podrían llegar a ser: 52 homicidios por 100.000 habitantes. Del año 2017 para acá hemos multiplicado por 10 la tasa de homicidios, lo cual evidencia la situación francamente complicada.

Políticas impulsadas

Toda situación de violencia se constituye a partir de una ecuación compuesta por dos componentes: por un lado, el comportamiento y evolución propio del crimen, que es altamente flexible, y, por otro, de las políticas diseñadas para controlarlo, que generalmente son muy estáticas.

¿Qué es lo que hemos tenido como políticas públicas de seguridad ciudadana en estos tres momentos? En el primero, yo diría que básicamente se ha tenido un sentido de inercia que operaba principalmente a través del sistema penal, que está compuesto por la policía, la justicia y la cárcel. Con esas tres instituciones y con una propuesta inercial donde no había políticas explícitas de seguridad ciudadana, tuvimos un crecimiento de la tasa de homicidios por tres veces en 30 años. Una tendencia muy preocupante, porque el país se definió como una "Isla de Paz", por considerarse libre de violencia. Algo que no correspondía con la realidad.

Luego, el segundo momento, con la presencia de algunos cambios importantes, que parten por definir una política de seguridad ciudadana, que contó, incluso, con un plan explícito. Existió un fortalecimiento de la institucionalidad que se encargó de la seguridad, con la creación de un Ministerio Coordinador de la Seguridad, de un Ministerio del Interior, de un Ministerio de Justicia (encargado de las cárceles) y una Dirección de narcotráficos. No puede quedar por fuera el uso de la tecnología, principalmente vinculada a la videovigilancia, inscrita dentro del sistema ECU 911, que tiene más de 16 puntos repartidos en todo el territorio nacional, principalmente para cumplir con dos objetivos claves: generar respuesta inmediata y aportar con información para inteligencia. No puede quedar por fuera la producción legislativa, que parte con la aprobación de la nueva Constitución en 2008 y del Código Integral Penal (COIP) en 2014, desgraciadamente bajo lógicas del populismo penal, que aumentaron los tipos penales, las penas y la edad de la imputabilidad penal. Todo lo cual impactó en el sistema carcelario del país.

Y, finalmente, el tercer momento, que es el que estamos viviendo, donde básicamente lo que se produce es una reducción de este marco institucional, donde toda esa institucionalidad se reduce a un solo ministerio: el Ministerio de Gobierno, donde la política termina siendo más importante que la seguridad. Y no sólo eso, sino que hay una contracción de casi a la tercera parte del presupuesto de seguridad.

En cuanto a las políticas de seguridad ciudadana, se puede afirmar que han sido las clásicas de mano dura que, desde el 9 de enero de 2024, pasó a ser de super mano dura, porque se declaró el denominado conflicto armado no internacional, es decir, la guerra, con lo cual el sentido de la Isla de Paz se pierde. La guerra se configura contra un enemigo de 22 organizaciones criminales consideradas terroristas. Aquí hay un cambio respecto de lo que el presidente Lasso había definido como terroristas, que eran los actos de violencia que se cometían, como pueden ser el robo de algo, el asesinato de alguien o un coche bomba. En este gobierno, me parece que es mucho más interesante porque define como terroristas a las organizaciones criminales, con lo cual el tema de inteligencia se hace más lógico y funcional. No se puede dejar por fuera la producción legislativa, inscrita también en el populismo penal, y desarrollada, bajo la lógica de las leyes económicas urgentes, produciendo un conjunto amplio de leyes aisladas.

Año 2024: inicio del conflicto armado interno

El cambio del año 2023 al 2024 fue bastante traumático, porque en ese período lo que existió, sin mucha claridad, fue la fuga del reo Adolfo Macías, alias Fito, pero sin tener la fecha exacta del hecho. Tantos que unos hablan que fue en navidad, otros

en el cambio, de año nuevo o a principios de año. Y también ocurrió la escapatoria de Colom Pico. El primero fue cabecilla de los Choneros y se escapó de la Peniteciaria del Litoral. El segundo fue de Los Lobos y se fugó de la cárcel de Ríobamba. Dos de las estructuras criminales más fuertes del Ecuador, vinculadas al cártel de Sinaloa y al Jalisco Nueva generación, respectivamente.

A partir de ello empieza una violencia inusitada, al menos, en tres espacios específicos: las calles de 17 ciudades ecuatorianas (bombas, asesinatos), las cárceles con masacres (homicidios, hacinamiento) y la toma de ciertos servicios, como fue el caso del canal 10 de televisión.

La salida que propuso el presidente Daniel Noboa fue la declaración de conflicto armado interno o no internacional; esto es, de una guerra contra los grupos criminales considerados terroristas. Con esa decisión el presidente Noboa logró una aceptación impresionante, tanto que llegó a tener el 82% de reconocimiento en las encuestas de opinión pública; de la Asamblea Nacional un apoyo de forma unánime y del expresidente Rafael Correa, que también lo respaldó públicamente

Aquí se produjo una coyuntura muy interesante que debió ser aprovechada para generar una propuesta de unidad nacional, no solo alrededor de la seguridad ciudadana, sino también del desarrollo del conjunto del país. Sin embargo, se perdió la oportunidad de esta coyuntura favorable. ¿Y por qué esto? Porque no se entendió la decisión tomada, el apoyo generalizado y, en general, la coyuntura.

De allí que desde el 09 de enero de 2024 se han tenido tres fases claras de evolución de la violencia, visible en el Gráfico No 2: una primero, de caída de las muertes violentas por dos meses (enero, febrero); uno posterior, de incremento de las muertes a partir de marzo, cosa que se mantiene hasta ahora; y uno último, intermedio, en el mes octubre, en que se observa la recomposición de las fuerzas de los grupos criminales, la confrontación con el Estado y el aumento de los grados de la violencia (la violencia se

Gráfico No 2. Número de muertes violentas por mes (2024- 2025)



hace más violenta).

El primer momento empieza con la declaración de conflicto armado interno (9 de enero 2024) hasta el mes de febrero, con una caída de las muertes violentas que proviene de dos determinaciones: por un lado, de la acción decidida del gobierno de enfrentar la problemática con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y, por otro, del repliegue estratégico de los grupos criminales, para entender la nueva política, para saber cómo actuar dentro de ella y porque no les convenía la confrontación directa con el Estado. En definitiva, de una caída de los asesinatos durante un período muy corto.

El segundo momento empieza en marzo, dos meses después de la declaración de la guerra, con un incremento relativo del número de muertes violentas, que llega a superar, incluso, el número de muertes ocurridas en el mes de enero. En otras palabras, con un retorno a las actividades criminales de las organizaciones ilegales.

La tercera fase tiene lugar a partir del mes de octubre, cuando la crisis eléctrica llega a su nivel más alto: con los cortes de energía de hasta 14 horas al día. También da la impresión da que se agota la política de seguridad ciudadana implantada, debido a la tendencia alcista de los homicidios (muertes violentas), de las extorsiones (vacunas) y de los secuestros. Y, adicionalmente, porque se percibe un proceso de reestructuración de las organizaciones criminales, que los lleva a enfrentar al Estado, muestra de ello son los continuos asesinatos de alcaldes, fiscales, miembros de la fuerza pública, jueces y directores de prisiones. De igual manera, existe una diversificación de sus tipos de delitos y de la generación de una ocupación del territorio nacional, como expresión de la formación de un territorio unificado del crimen.

La Red Global del Crimen

En este contexto se fortalecen los lazos orgánicos de las estructuras criminales nacionales con las internacionales. Con ello se fortalece la presencia de los carteles mexicanos de Sinaloa o de Jalisco Nueva Generación; de las bandas criminales de Colombia como Clan del Golfo o Guardianes de la Frontera; de las mafias italianas de la N´Drangueta o Cosa Nostra; de los comandos brasileños, Primer Comando de la Capital o Comando Vermelho. Estas estructuras globales operan como holdings de integración de las organizaciones nacionales, con lo cual las locales tienden a reproducir esta lógica de integración bajo la modalidad de una franquicia (modelo). De allí que, por ejemplo, los Choneros y Los Lobos tienden a reproducir estas dinámicas organizativas dentro del espacio nacional, ocupando el territorio nacional y desarrollando otros tipos de delitos (diversificación delictiva). Pero también proyectándose fuera del país hacia Perú y Chile.

Conclusiones

Se trata de una evolución impresionante de la organización delictiva. ¿Qué es lo que produce este proceso? El Ecuador se convierte en un hub internacional y la tasa de homicidios, las vacunas, los secuestros y las extorsiones se disparan. Tan es así que, en el actual año 2025, en sus primeros seis meses, tenemos un crecimiento del 47% de la tasa de homicidios con respecto al primer semestre del año pasado (2024). En otras palabras, lo que empezó en octubre de 2024 se aceleró en este año 2025, hasta convertirse, si las tendencias se mantienen, en el año más violento de la historia del Ecuador. La tasa de homicidios superará los 52 homicidios por 100 mil habitantes.

En 2023 el número de muertes violentas fue de 8.248, correspondientes a una tasa de 42 homicidios por cien mil habitantes. Para el 2024 bajó

a 7.033 asesinatos que representaron una tasa de 38 homicidios. Y este primer semestre del 2025 ya son 4.619 las personas asesinadas, lo cual daría que pensar, si la tendencia se mantiene, que se llegarían a 9.238 homicidios, correspondiente a una tasa de 52 homicidios, la segunda más alta de la región.

Sin duda se trata de un problema muy complejo que debería obligarnos a pensar y a repensarnos en el conjunto de las relaciones internacionales, dado que somos un hub de articulación internacional. Si ello es así, hay dos líneas en las que se debe trabajar. Dado que el crimen es global, se hace imprescindible confrontarlo en su mismo espacio; esto es, en términos de la integración regional. En esa perspectiva, el ejemplo europeo es crucial: ellos enfrentan la violencia y el narcotráfico en el marco de la Unión Europea. Un ejemplo: la armonización legal.

En vista de que es un fenómeno estructural con efectos en el mercado (economía, empresas), en el Estado (institucionalidad pública) y en la sociedad (crimen organizado, redes sociales) es imprescindible asumirlo desde la perspectiva de la cooperación en los ámbitos: público/privado (cámaras de la producción), nacional/local (AME, CONGOPE), Formación/ vinculación (sector educativo) y transportación local/ intercantonal.

Este conjunto de acciones debería estar vinculadas al diseño de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, donde queden plasmados los diversos consensos que permitan construir una propuesta de unidad nacional.

La Conducción Política Estratégica de la Defensa Nacional en el Conflicto Armado no Internacional

Perspectiva desde la Seguridad e Inteligencia

Lorena Piedra Cobo, PhD[1]

Introducción

Preparé una serie de ideas que van alrededor de cómo la inteligencia estatal juega un rol crucial en la conducción política-estrategia de la defensa nacional y, más aún, en el contexto de un conflicto armado interno. Sin Inteligencia estratégica no puede haber conducción estratégica, y esto es clave. Para alcanzar la meta de la conducción estratégica de la inteligencia estratégica, necesitamos una serie de condiciones básicas: legalidad, gobernanza, y los controles institucionales.

Si no contamos con estos tres elementos, el estado de derecho se desborda, y estamos hablando ya de otra serie de escenarios que no son los más ideales.

¿Qué hace la inteligencia estatal? La inteligencia estatal tiene la tarea de orientar la decisión política, priorizando, obviamente, en el marco de lo que estamos viviendo, el conocimiento sobre grupos delictivos, estructuras de delincuencia organizada, y organizaciones terroristas, para impedir que ganen poder o lo consoliden dentro del territorio nacional. Pero también la inteligencia tiene esta otra función que es proteger la conducción estratégica dentro de los límites constitucionales. En el caso de nuestro contexto, como consecuencia del conflicto armado interno, también del derecho internacional humanitario que se entiende entra en vigencia. En este sentido, es necesario dejar bastante en claro que el estado de excepción es un instrumento, justamente excepcional, que no puede convertirse en una nueva normalidad; esto implica que sea controlado.

Voy a desarrollar básicamente cuatro puntos de manera muy rápida. El primero tiene que ver con el rol político estratégico de la inteligencia, que voy a profundizar. El segundo tiene que ver con cuáles son las líneas que se deben desarrollar para dotar de coherencia a la inteligencia y vincularla con la implementación de política pública a nivel micro y macro.

El tercer punto tiene que ver con mencionar cuáles son los indicadores de éxito que podemos detectar en el nivel político estratégico, es decir, qué evidencias nos dirían que estamos haciendo bien el trabajo. En otras palabras, cómo perfeccionaremos la estrategia que se está implementando. El cuarto se relaciona con cómo se efectivizará el uso de recursos estatales en el marco del conflicto armado interno.

Para cerrar mi reflexión, mencionar los límites temporales en este momento fijados por la Corte Constitucional, sobre qué acciones pueden desplegar específicamente las Fuerzas Armadas. Desarrollando el primer punto, el rol

1 Doctorado en Estudios Latinoamericanos, por la UASB. Actualmente se desempeña como docente investigadora de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

político estratégico de la inteligencia, quiero tomar las palabras de la conferencia del general Jarrín, y él habla de la importancia, y organización de una seguridad integral, que sea cooperativa, y también conjunta, a nivel internacional.

Pero ciertamente necesitamos que esta conjuntes internacional, tenga una contraparte nacional, porque no podemos integrarnos a nivel internacional para solucionar un gran problema compartido, si a nivel nacional no tenemos unos niveles de integración que sean lo suficientemente logrados.

Necesitamos inteligencia estatal en el rol político estratégico, sea capaz de dirigir el trabajo de las distintas agencias de inteligencia estatal. Aún no Se ha construido esta capacidad desde la institucionalidad estatal civil.

Entonces, tenemos un vacío, un intento ahora con el cambio de la ley del Centro Nacional de Inteligencia, que todavía no aterriza. Y se necesita, obviamente, desde el rol político estratégico, que se diseñen estrategias integrales a la altura de los desafíos en el ámbito de seguridad que tenemos.

En otras palabras, que atraviesen las líneas de finanzas, control, logística, ciberseguridad, y que aborden el problema penitenciario en el mediano y largo plazo. Sin sacrificar la seguridad y el control en las fronteras.

Simplemente pondré un ejemplo que gira alrededor del manejo de los centros penitenciarios en el Ecuador. ¿De qué me sirven los controles que realizan fuerzas armadas? ¿Y de qué me sirve que la Policía Nacional esté en la puerta de los Centros de Privación de Libertad si, por una decisión, por así decirlo, de un director o de una directora de un centro de privación de libertad, suspenden el economato? ¿Qué pasa cuando se suspende un economato en un centro de privación de libertad? Existen más incentivos para meter lo básico, por así decirlo, por izquierda. Y como se genera el incentivo a partir de una decisión administrativa de un director o directora de centro de privación de libertad, de suspender el economato. Porque simplemente las cosas necesarias ñ que el estado no provee, y los artículos ilegales aparecen dentro de los centros s de privación de libertad. Aparece comida extra, aparecen implementos de salud, aparecen una serie de temas que, pagando un doble de precio, obviamente con una línea de beneficiarios, funcionarios corruptos que reciben dinero por dejar que todo esto ingrese, como evitar que esto suceda no está muy claro, porque no ha dejado de suceder.

Entonces, en ese escenario, con las competencias que pueden tener fuerzas armadas con un control externo o para entrar, hacer requisas y limpiar de objetos no permitidos en centros de privación de libertad, no es suficiente. Esto no me sirve de nada porque no existe un control absoluto sobre la dirección de los centros de privación de libertad y las acciones de los agentes de control penitenciario. La policía y las fuerzas armadas tienen competencias limitadas.

Todos los esfuerzos de fuerzas armadas se van a la basura, junto con un montón de recursos que significan mucho para el erario nacional en el marco del conflicto armado interno.

Además, los resultados que no terminan de ser satisfactorios porque, por ejemplo, si un pollo hornado es ingresado a un centro de privación de libertad, que es una de las cosas más comunes que se suele ingresar, también pueden ingresar armas. Entonces, ahí están las fallas consecuencia ñ de no

actuar de manera estratégica y conjunta; no tenemos campañas integrales pensadas desde la inteligencia, y también necesitamos contrainteligencia estratégica para proteger las decisiones, las infraestructuras críticas, y el personal. En este sentido, en el año 2010 comenzaron las iniciativas, en lo que en su momento fue la SENAIN, para integrar todas las acciones de inteligencia frente a la delincuencia organizada en todo el estado ecuatoriano, pero esto nunca llegó a formalizarse.

Sin embargo, la buena noticia es que en este momento ya se está consolidando un centro de fusión de inteligencia entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en Guayas. Irónicamente, el CIES no juega ningún rol ahí, solamente desde el tema del bloque de seguridad, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, pero el CNI, pues no sabemos en lo que está. Y eso también nos deja una perspectiva bastante clara de dónde están las capacidades reales en relación con la inteligencia.

Ciertamente, desde la parte civil, desde el Centro Nacional de Inteligencia, parece ser que no está. El segundo elemento del que iba a hablar son las líneas de esfuerzo, como les decía, el vínculo entre inteligencia, decisión, y operaciones. Entonces, obviamente, necesitamos cubrir el lado financiero, la UAFE, la trazabilidad de flujos, y dónde están los beneficiarios finales.

Otro elemento que mencionó el General Jarrín, pero a veces se le olvida la gran política nacional, es la frontera, las fronteras, la frontera terrestre, la frontera marítima, y básicamente cómo está también la ciber frontera del Ecuador, porque necesitamos integrar inteligencia con vigilancia y reconocimiento. Y también pensando en cómo efectivamente vamos a lograr tener una disrupción logística en las operaciones de las organizaciones criminales, porque no solamente tenemos que romper la logística de operación, sino la logística que ellos tienen de propaganda de sus propias organizaciones criminales y de asentamiento de la narcocultura. Obviamente, en el tema penitenciario no tenemos consolidado nada de inteligencia intramuros para degradar el mando criminal y los vínculos extramuros. Esto continúa operando a pesar de los esfuerzos que despliega el estado porque están completamente descoordinados.

Lastimosamente, una vez más, desde la parte civil tenemos muchos funcionarios improvisados con máximo dos o tres años de experiencia y conocimientos, que dejan mucho que desear, intentando coordinar a Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional en el ámbito de la inteligencia, y los resultados, pues, están a la luz de todos, no tengo que especificar demasiado.

El tercer elemento, que son los indicadores de éxito a nivel político estratégico.Cuando logremos estos resultados, podemos decir que lo estamos haciendo bien. El primer efecto, que es de tipo estratégico, se relaciona con la degradación de las redes, finanzas y logística de las organizaciones criminales, así como la neutralización de los *high targets*, o sea, los *high value* targets que tenemos. Y, claro, ¿por qué esto tiene que ser integrado? Porque de lo contrario, si no degradamos las redes, tener los blancos de alto valor no nos otorga como resultado una reducción sostenida de homicidios, pero no solamente de los homicidios, sino del otro problema que está encubierto, que es el problema de la extorsión.

Otro efecto muy claro que podríamos ver si las cosas están saliendo bien sería tener una interoperabilidad real. ¿Cómo están los tiempos en el ciclo de inteligencia y cómo está la tasa de acierto

estimativa de los reportes de inteligencia que tenemos de los operativos basados en inteligencia? Y, por último, un efecto de legitimidad, porque a la final, en el marco de una democracia, son las ciudadanas y son los ciudadanos los que nos dan esta legitimidad.

Entonces, ¿cuán lejos estamos en el cumplimiento de nuestras funciones de ser sujetos de controles? ¿Qué tanto estamos cumpliendo la Constitución y qué tanto estamos respetando las leyes nacionales? Ahora sí, voy a cerrar con un tema que no puede dejar de mencionarse, y es qué perspectiva o cómo han cambiado un poco las cosas con los límites que, repito, son temporales y que están fijados por la Corte Constitucional.

En primer lugar, las Fuerzas Armadas ya no pueden sustituir por default a la policía en el ámbito de la seguridad interna. El apoyo debe ser extraordinario, complementario, proporcional, irregular y regulado, subordinado a la coordinación presidencial.

Las Fuerzas Armadas no pueden hacer allanamientos y requisas por su cuenta. Lo que sí pueden hacer, porque esto no se ha topado, es control permanente de armas, municiones, explosivos, y accesorios en rutas de acceso a centros de privación de libertad, apoyo complementario por decreto y con control posterior a la Policía Nacional. Pero lo que tiene que quedar claro es que las Fuerzas Armadas no pueden, en las condiciones actuales, sustituir funciones policiales sin una serie de elaboración de órdenes específicas.

Conclusiones

Para cerrar, es necesario hacer una reflexión sobre que la inteligencia necesita ser estratégica, integrada, y eficaz. Sin embargo, esto solo va a pasar cuando tengamos instituciones mínimamente establecidas para realizar este trabajo. Sabemos que las Fuerzas Armadas no tienen problema con esto. Sabemos que la policía ha consolidado también sus capacidades. Sin embargo, desde el ámbito civil, si hay un divorcio en el ámbito de la inteligencia, las cosas no pueden tener buenos resultados.

Y además tiene que estar sujeto a controles constitucionales y a controles legales si estamos en el marco de una democracia, si no, ya vamos a hablar de otra cosa. Y, lastimosamente, como no tenemos en este punto el nivel de la inteligencia estratégica que necesitamos, tenemos la consecuencia de no tener tampoco una conducción estratégica de las operaciones en el marco del conflicto armado interno. Entonces, básicamente, ¿qué necesitamos? La legalidad, que se fortalezca la capacidad del Centro Nacional de Inteligencia para que haga lo que tiene que hacer, porque sólo así la inteligencia anticipa y habilitas decisiones eficaces sin desbordar el estado de derecho.

Reflexiones Finales

Crnl. EM. Marco Antonio Criollo Asimbaya[1]
Moderador

La relevancia del tema propuesto en este evento académico permitió abrir los espacios de discusión en torno al conflicto armado no internacional y las visiones de defensa, seguridad, economía e inteligencia, donde se abstraen puntos muy importantes para ser considerados por los tomadores de decisiones, docentes, investigadores y estudiantes desde el ámbito civil y militar.

Como parte introductoria se pudo establecer con mucha claridad la relevancia de la actualización de la Política Pública de la Defensa Nacional, desde su planificación hasta la implementación a la luz de los modelos de formulación e implementación de las políticas públicas.

A decir del Sr. Grad (sp) Oswaldo Jarrín, el narcotráfico representa una amenaza común que ningún país puede enfrentarlo por si solo. Esta necesidad regional exige una cooperación conjunta par neutralizar y reducir su influencia, lo que aumenta la seguridad recíproca que es muy necesaria y urgente.

La Política de Defensa Nacional también debe abarcar aspectos administrativos y logísticos importantes, detallados en acuerdos de Estatuto de Fuerza (SOFA) y Memorándum de Entendimiento (MOU). Jarrín resalta la importancia del liderazgo estratégico para evitar iniciativas inconexas y extralimitadas. Critica acciones de entidades locales que exceden su autoridad en materia de seguridad nacional, argumentando que la seguridad nacional es indivisible y debe ser centralizada bajo el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, menciona acuerdos existentes con Estados Unidos y propone una Organización de Seguridad y Cooperación Multidimensional (OSCM) que se base en estrategias regionales existentes.

El documento del Sr. Grad (sp) Oswaldo Jarrín, ofrece un marco exhaustivo y bien estructurado para una política de defensa nacional y seguridad cooperativa en Ecuador. Su enfoque es claramente racional y comprensivo, buscando abordar la “raíz” del problema de manera sistemática. Sin embargo, la viabilidad de un plan tan abarcador y políticamente sensible, que incluye una reforma constitucional y un referéndum popular, es cuestionable bajo la lente de las teorías de Lindblom (2010) y Peters (2022).

Es probable que la implementación de esta política de defensa se aleje de la racionalidad ideal y se acerque más a un proceso de racionalidad limitada y de comparaciones sucesivas (Lindblom, 2010; Peters, 2022; Simon, 1947). Esto implicaría que, a pesar de la visión global de Jarrín, la política se desarrollaría mediante ajustes incrementales, negociaciones continuas y la adaptación a un entorno dinámico y a menudo impredecible. La urgencia del contexto ecuatoriano también apunta a que el proceso podría ser más reactivo y menos predecible de lo que un modelo puramente racional sugeriría, como se describe en el modelo de “múltiples corrientes” de Peters (2022), donde una crisis puede abrir una “ventana de oportunidad” para decisiones que de otro modo no se tomarían.

1 Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, mención en política exterior. (IAEN). Cursando el programa doctoral en Política Pública (UPEC). Máster en Estrategia Militar Terrestre (UFA “ESPE”).

Ahora, referente a la importancia militar, sobre las respuestas estatales y el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario en el CANI, claramente planteado por mi General Juan Francisco Vivero, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) tienen la misión fundamental de defender la soberanía e integridad territorial y apoyar el desarrollo nacional. El Plan Estratégico de Largo Plazo de la Defensa (PELPD) 2023-2045 busca fortalecer las capacidades estratégicas para contrarrestar amenazas multidimensionales y mitigar riesgos, adoptando la planificación por capacidades como doctrina. Este enfoque implica una transformación militar hacia un modelo multidominio y un alistamiento operacional completo, con acciones de preparación, prevención, disuasión defensiva, defensa y cooperación internacional.

El pensamiento crítico, la mirada con la que el líder militar debe enfrentar las nuevas amenazas es determinante, ya que está frente a realidades distintas especialmente desde las generaciones, alfa, beta, milenians, entre otras, que predominan en cada sector de la sociedad y es fundamental buscar alternativas para motivar su participación especialmente en el tema defensa.

En el ámbito económico, tal como ha presentado Fernando Carrión, la “Ley Orgánica de Solidaridad Nacional” busca garantizar la sostenibilidad del sistema económico y financiero del país y propiciar la reactivación económica en zonas afectadas por el CANI, desarticulando las economías criminales. La economía de defensa es crucial para asignar recursos que protejan a la nación tanto en conflicto como en paz, buscando la optimización y la eficiencia.

Existen indicadores económicos y sociales que evidencian la incidencia de la criminalidad, tal como afirman el OECO (Observatorio ecuatoriano del crimen organizado), y que determinan a Ecuador como uno de los países más violentos de Latinoamérica con un indicador de 48 muertes por cada 100.000 habitantes y en crecimiento, por cuanto en el primer semestre del 2025 se evidencia 5000 muertes violentas, indicador que decantaría a fin de año, con aproximadamente 52 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, el más alto en la región y el más alto en la historia del Ecuador.

A nivel de inteligencia, la “Ley Orgánica de Inteligencia” regula el Sistema Nacional de Inteligencia, esencial para la seguridad integral. La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) juega un rol prioritario en la detección y documentación de operaciones de lavado de activos, y se busca incentivar la investigación estratégica para debilitar las cadenas de valor del crimen organizado.

Retos y desafíos

La planificación política estratégica en el contexto del CANI en Ecuador enfrenta el desafío de superar la falta de coherencia doctrinal y teórica que ha afectado el concepto de “seguridad integral” desde su introducción en 2008, lo que ha llevado a respuestas institucionales fragmentadas. La opacidad en la gestión de planes como el “Plan Fénix” y las reformas normativas que permiten la confidencialidad en procesos de defensa y seguridad han generado preocupaciones sobre la transparencia y la fiscalización, lo que puede minar la confianza ciudadana y la legitimidad de las acciones estatales.

Además, la débil aplicación de la ley y la influencia de poderes económicos no electos, así como una baja moral impositiva, debilitan la capacidad del Estado para imponer el orden y combatir eficazmente el crimen organizado transnacional. La prevalencia de enfoques reactivos en lugar de proactivos en la política penitenciaria, por ejemplo, ha convertido al sistema carcelario en un ecosistema de reproducción criminal.

A pesar de estos retos, una planificación política estratégica robusta y consensuada es vital para construir un país de paz, amistad y pujanza. Esto implica establecer un “proyecto nacional” que sea un acto de “lo político”, un consenso abarcador que legitime la visión compartida de futuro y los objetivos nacionales, orientados al bien común. La consolidación de la paz y la estabilidad requieren un enfoque integrado y complementario que involucre a todas las instituciones del sector de la justicia, la sociedad civil y los grupos afectados, evitando la imposición de modelos externos y fomentando la participación ciudadana activa en la definición y seguimiento de políticas públicas. La cooperación internacional es un pilar fundamental para fortalecer capacidades y compartir información frente a amenazas transnacionales.

Finalmente, como solución estructural, es imprescindible fomentar una “cultura de defensa” y fortalecer las relaciones cívico-militares. Esto se logra mediante la preparación académica y de valores desde la infancia, involucrando a niños, ancianos, obreros y artesanos, a través de la educación en derechos humanos, la promoción de la identidad cultural, la resolución pacífica de conflictos, y el fomento de una ciudadanía activa y crítica. Solo así se puede construir un tejido social resiliente que respalde la acción del Estado y contribuya a la paz y el desarrollo sostenible en el largo plazo.

GALERÍA FOTOGRÁFICA



GALERÍA DE FOTOS DEL SEMINARIO ACADÉMICO LA CONDUCCIÓN POLÍTICA ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA EN EL CANI



Invitados especiales



Crnl. E.M.C. Luis Fernando Pillajo García



Grad. (S.P.) Oswaldo Jarrín Román



Conferencia sustentada con el Grad. (S.P.) Oswaldo Jarrín Román







Panelistas



Panelistas



Crnl. E.M. Marco Antonio Criollo



Invitados del panel





AUSPICIANTES:













