



## UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Guía metodológica para la planificación de la  
Defensa Nacional. (Propuesta)

**Mauro Argoti**

**Octavo Entregable**

**ESPE**

**31/08/2023**

## Contenido

Introducción.....	3
La Defensa Nacional .....	4
Concepto de Defensa Nacional.....	5
La Defensa en el marco de la Seguridad Nacional .....	9
Jerarquización de la Defensa Nacional .....	12
Desafíos Contemporáneos de la Defensa Nacional .....	16
Planificación de la Defensa Nacional.....	21
Caracterización de la Planificación de la Defensa Nacional .....	21
Planificación de Crisis y Planificación Estratégica .....	23
Guía Metodológica para Planificar la Defensa Nacional .....	25
Primer Momento: Requisitos Previos .....	26
<i>Ley de Seguridad Nacional</i> .....	28
<i>Ley de Defensa Nacional</i> .....	29
<i>Decreto Ejecutivo de Planificación de la Defensa Nacional</i> .....	29
<i>Sistema de Seguridad Nacional</i> .....	31
<i>Sistema de Defensa Nacional</i> .....	33
Segundo Momento: Nivel Político .....	33
<i>Política y Estrategia de Seguridad Nacional</i> .....	34
<i>Política de Defensa Nacional</i> .....	34
<i>Directiva de Planificación de la Defensa Nacional</i> .....	36
Tercer Momento: Nivel Político-Estratégico .....	37
<i>Doctrina de Defensa Nacional</i> .....	37
<i>Directiva de Defensa Nacional para el Empleo de las Capacidades</i> .....	37
<i>Directiva de Defensa Nacional para el Desarrollo de las Capacidades</i> .....	38
Cuarto Momento: Nivel Estratégico-Militar.....	38
<i>Plan Estratégico para el Empleo de la Fuerza</i> .....	39
<i>Plan Estratégico para el Desarrollo de Capacidades</i> .....	39
<i>Planes de Cada Fuerza para el Desarrollo de Capacidades</i> .....	39
Conclusiones.....	40
Bibliografía.....	43

## Introducción

La defensa es un término cuyo significado ha ido adaptándose conforme las circunstancias de la realidad han ido evolucionando, pero a lo largo de ese recorrido, siempre ha sido considerada como un elemento fundamental, más aún desde el surgimiento del Estado moderno. Álvarez (2020) al respecto afirma que: “ De entre todos los deberes y responsabilidades del Estado hay uno que tiene especial relevancia, que es la defensa, garante último de la soberanía y el ordenamiento constitucional” (p. 3).

Es precisamente este nivel de importancia que se le asigna a la defensa, lo que debe evitar que las políticas y estrategias en esta materia sean tomadas a la ligera y que por ende, requieran para su formulación de un sustento legal, un fundamento doctrinario y un método de planeamiento que permita su adecuada implementación en busca de alcanzar -a través de acciones- los objetivos de la defensa que tienen como fin último salvaguardar la seguridad.

Por ello, el objetivo de este entregable es proponer a grandes rasgos, los aspectos que deben ser considerados como parte de una guía para el planeamiento de la defensa nacional, lo que vuelve necesario en primer lugar, realizar una revisión teórica del significado de la defensa su evolución, en especial a partir de la Guerra Fría. Dentro de este tratamiento se considera útil referirse también, a la defensa en el marco de la seguridad nacional; a su jerarquización que parte de este marco y que la orienta hacia la política y al planeamiento, así como también, abordar los desafíos que se le presentan a la defensa nacional en la contemporaneidad.

A continuación se desarrolla el tema de la planificación y la gestión de la defensa desde una mirada teórica y metodológica, lo que permite sustentar la propuesta de guía para su planeamiento considerando cuatro momentos o niveles. Se finaliza el estudio desarrollando algunas conclusiones que insisten en la importancia de entender, fortalecer e implementar la defensa nacional de forma sistemática, para lo cual es imperativo adoptar una planificación a horizontes estratégicos extendidos, lo que redundará en el logro de mejores estándares de eficiencia y eficacia.

Este trabajo, que está dirigido principalmente a los tomadores de decisiones y asesores en temas de seguridad y defensa, emplea un lenguaje comprensible para que a su vez capte el interés del público en general, con la finalidad de aportar al desarrollo de una cultura en seguridad y defensa, aspecto fundamental para que exista una verdadera participación y responsabilidad ciudadana en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias gubernamentales, en estas trascendentales áreas para lograr el bienestar de la nación.

## La Defensa Nacional

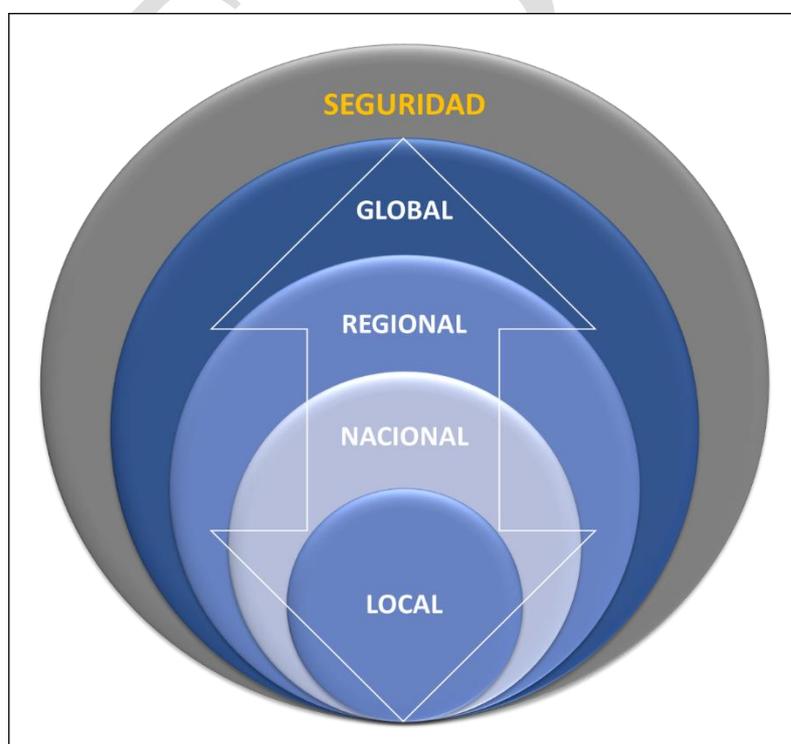
En este acápite se busca responder a varias interrogantes que permitan encuadrar el desarrollo del tema sobre el planeamiento de la defensa y a partir de ahí, de una guía metodológica para hacerlo. Entre estas inquietudes se plantean las siguientes:

1. ¿Qué es la defensa nacional?
2. ¿Cómo se entiende la defensa en el marco de la seguridad nacional?
3. ¿Cómo se jerarquiza a la defensa nacional a partir de la seguridad nacional?
4. ¿Cuáles son los desafíos contemporáneos de la defensa nacional?

Es importante destacar que se entiende a la seguridad bajo el carácter de “nacional” (Seguridad Pública y del Estado en Ecuador); a aquella que se diferencia de lo local y de lo internacional, sin que ello represente que estos estadios en la actualidad formen compartimentos estancos como se grafica en la Figura 1. Se concibe también a lo “nacional” como aquello que corresponde a los más altos niveles de la toma de decisiones de un Estado: el político y el político estratégico, bajo el cual se decanta lo sectorial.

### Figura 1

*Niveles de la Seguridad Interconectados.*



*Nota.* Elaboración propia.

Este argumento teórico, es recogido por el Ministerio de Defensa Nacional (2018) en la Política de Defensa Nacional del Ecuador, cuando define a la seguridad nacional de la siguiente forma:

Se entiende por seguridad, dentro del ámbito nacional, a la condición en la que el Estado puede actuar libremente y desarrollar sus estrategias para reducir las amenazas y riesgos provenientes de acciones intencionadas o de emergencias de origen natural o antrópico, siendo en el primer caso, el conflicto internacional, el terrorismo, la piratería, el crimen organizado, el narcotráfico y sus delitos conexos; y, en el segundo, las catástrofes naturales, alteración del ambiente, pandemias, etc., que afectan a sus intereses y a los de la sociedad en general (p. 24).

Como se observa en el caso de la Política de Defensa ecuatoriana, se dice de la seguridad concebida “nacional”, como “un ámbito” que extiende su accionar a factores de tipo natural o antrópico de diferentes características y que como tales, podrían tener origen tanto externo como interno.

### **Concepto de Defensa Nacional**

La defensa es descrita por la RAE<sup>1</sup> (2022) como “acción y efecto de defender o defenderse; arma, instrumento u otra cosa con que alguien se defiende en un peligro; amparo, protección, socorro (...); mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas”. Los términos empleados en estas definiciones (acción, instrumento, mecanismo), dan cuenta de que la defensa materializa ante todo un medio o forma para el logro de un fin: “acción” para defenderse; “arma o instrumento” para la defensa ante un peligro; “mecanismo” para protegerse de agresiones externas.

La defensa además es tal, cuando de por medio se halla la presencia o acción de un ente<sup>2</sup> del cual hay que protegerse a través de este instrumento o mecanismo. Por ello Ballesteros (2016) afirma que “la defensa solo se plantea si hay amenaza o peligro” (51) es decir, ante la presencia o manifestación evidente de algo o de alguien. Esta observación permite a este autor diferenciar la defensa de la seguridad, porque mientras aquella se muestra ante peligros y amenazas; la seguridad abarca, además de estas y de forma preventiva, al riesgo de que se

---

<sup>1</sup> RAE: Real Academia Española.

<sup>2</sup> Un ente según la RAE es “lo que es, existe o puede existir”. Puede ser un sujeto o un objeto. Bajo estas acepciones, un ente puede ser una idea, un volcán, una persona, una organización, e incluso un Estado.

desencadenen. A partir de estos tres momentos (riesgo-peligro-amenaza), Ballesteros plantea lo que denomina “cadena estratégica” conforme se observa en la Figura 2, que muestra el camino que de forma ascendente se sigue desde el riesgo hasta que se configura el peligro y escala a la amenaza, así como el momento donde se plantea la acción de seguridad y la defensa.

**Figura 2**

*Cadena Estratégica.*



*Nota.* Tomado de *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional* (p. 50), por Ballesteros, M., A., 2016.

La Política de Defensa Nacional del Ecuador (2018), evidencia el sentido instrumental de la defensa nacional cuando indica que:

**La seguridad nacional** se construye mediante la identidad del Estado firme, coherente, con un adecuado equilibrio del Poder Nacional, alto patriotismo y unidad inquebrantable, **constituye el objetivo por alcanzar; mientras que la defensa nacional es el medio más importante para su consecución**<sup>3</sup> frente a las amenazas y riesgos que atentan contra los intereses vitales y estratégicos del Estado, por lo cual adopta acciones de preparación, prevención, disuasión defensiva, defensa y cooperación internacional (p. 25).

Pero definir con claridad la defensa -al igual que sucede con la seguridad- es una tarea difícil de concretar y menos aún de generalizar sobre todo en el espacio latinoamericano. Esta dificultad particular la hace notar De Vergara (2009) cuando dice que: “No sería una

<sup>3</sup> Las negrillas son mías.

exageración decir que es fascinante ver como estos dos términos son aplicados, invocados, manipulados, acomodados a las ideologías, retorcidos o a veces hasta ignorados según las conveniencias e intereses abiertos o encubiertos” (p. 1). Lo anterior -además de marcar su vaguedad- también pone en claro el mal uso político que comúnmente se hace de la defensa y de la seguridad, con lo cual no solo que se genera un vaciado de su real significado, sino que redundando en la imposibilidad de tratarlo como lo que es: un bien público destinado a satisfacer las demandas de la población.

La defensa nacional en principio es un instrumento. Ballesteros (2016) explica que es “un medio, no el único, que contribuye al logro de la seguridad nacional” (p. 53). Si bien la defensa nacional resume Argoti (2022) “es un bien público destinado a salvaguardar los intereses de un país en el ámbito externo para hacer frente a amenazas que intenten oponerse al mantenimiento de la soberanía del Estado y su integridad territorial” (p. 15); según lo aclaran los criterios de Arteaga y Fojón (2007), “los intereses pueden verse afectados desde cualquier lugar del planeta. Lo anterior incluye el interior del territorio porque algunos riesgos de seguridad son de naturaleza transfronteriza y actúan por encima de las fronteras” (p. 65).

Este aspecto es sustancial a la hora de definir el alcance de la defensa de hecho, en el Ecuador, la Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, del 29 de marzo de 2023, en el artículo 13, que sustituye el literal a) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) dice en el tercer párrafo lo siguiente:

La defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional debidamente coordinadas con las instituciones competentes y de conformidad con la Constitución y la ley.(p. 17).

A partir de esta ampliación en la norma, se puede deducir que siendo las fuerzas armadas la principal herramienta de la defensa nacional, cuya misión plasmada en el artículo 158 de la Constitución de la República es la defensa de la soberanía y la integridad territorial; esta misión no se materializaría únicamente en el ámbito externo y no únicamente frente a otro actor estatal,

con lo cual esa línea que separa la seguridad de la defensa, respecto de lo interior versus lo exterior y de los actores accionantes, se vuelve tenue.

La defensa nacional es un bien público, es decir según resume Tallabs (2023) un bien que es suministrado a través de la administración pública, pues es el Estado quien tiene su titularidad, y al mismo tiempo -bajo un enfoque económico- un bien que es para todos (no exclusivo) y que la provisión a unos no limita el beneficio de otros (no excluyente). El autor recuerda que tanto la seguridad como la defensa son bienes públicos puros, es decir que no son ni exclusivos, ni excluyentes, ni presentan rivalidad, es decir que ante un nuevo beneficiario no se limita la provisión a los ya beneficiados, y además, porque son responsabilidad exclusiva e indelegable del Estado.

En el proyecto de la Política de Defensa Nacional del Ecuador (2023) se afirma que “la defensa no constituye un fenómeno exclusivamente militar, sino que se refiere a procesos en los que están involucrados todos los ciudadanos (...)” (p. 7). La actual Política de Defensa Nacional del Ecuador (2018) señala que la defensa nacional en el Ecuador constituye un bien público, y “requiere del accionar de todas las instituciones del Estado para su preservación; por tanto, incluye actividades políticas, psicosociales, económicas y militares para enfrentar situaciones que comprometen los intereses nacionales” (p. 64).

Tanto la argumentación teórica, como la normativa en particular del Ecuador, ratifica que la defensa nacional al margen de ser una responsabilidad del Estado por el hecho de constituir un bien público puro; al ser nacional, pasa a ser una tarea que requiere en los diferentes ámbitos la participación de todos los actores del país: fuerzas armadas, instituciones públicas, organizaciones y empresa privada y por supuesto la sociedad civil.

Al respecto la Política de Defensa Nacional de Ecuador (2018) resalta que:

La defensa nacional se ve fortalecida con la participación activa de todo un pueblo, altamente cohesionado y motivado por la presencia de sus Fuerzas Armadas, que ostentan el monopolio del uso legítimo de la fuerza y que están distribuidas a lo largo del territorio nacional, donde se armonizan las relaciones cívico-militares y en la que participan todos los actores sociales y políticos del país, contribuyendo al proyecto de fortalecimiento del Poder Nacional. (p. 25).

Sin embargo, la defensa suele ser denostada por la sociedad e incluso por los propios gobernantes al pensarse que es innecesaria dadas las limitadas posibilidades de que se enfrente un conflicto armado externo en su forma tradicional. Esta percepción conlleva un doble equívoco: primero, no es posible eliminar de forma absoluta la posibilidad de un enfrentamiento armado con otro Estado por las causas que fueran y ante esto, la defensa vista para estos fines se transforma en lo que Scheetz (2011) denomina una “póliza de seguro” que por ser tal, puede requerirse para evitar una catástrofe en un momento de apremio, y si no se cuenta con esa póliza, la posibilidad de pérdida es muy elevada. Además, como lo advierte Fuente-Cobo (2014), reconstituir una fuerza militar desmantelada puede tomar más de dos décadas, por lo que ningún país del mundo está dispuesto a prescindir de estas y asumir los riesgos que conlleva.

Por lo dicho, este mismo autor se plantea la interrogante de tener unas fuerzas militares especializadas (solo para la guerra), o polivalentes, es decir que estén aptas para cumplir diversos cometidos pero sin perder su naturaleza. Lo segundo parece ser la opción que están tomando los Estados para responder a los desafíos que representan la presencia de amenazas de tipo transnacional, muchas de las que, como ocurre en el caso del Crimen Organizado Transnacional (COT), disponen de un gran poder que les permite desarrollar acciones con elevadas capacidades incluso de tipo militar.

### **La Defensa en el marco de la Seguridad Nacional**

La seguridad y la defensa son conceptos dinámicos debido a que solo pueden persistir si se adaptan a las circunstancias de la realidad. Respecto del dinamismo de estos conceptos, Tallabs (2023) resalta que “(...) deben ser adaptables a las condiciones y necesidades de una nueva sociedad en democracia, contemplando los objetivos sociales o nacionales a conseguir por su valoración colectiva, y los riesgos y amenazas que cada momento histórico presente para conseguir estos fines” (p. 104).

El Informe que fue elaborado en 1995 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un efecto posterior al genocidio ocurrido en Ruanda en 1994, generó un cambio en el concepto de seguridad trasladándolo desde una mirada casi exclusivamente militar, hacia otra centrada en lo humano, incorporando así lo que se conoce como “seguridad humana” que aunque, conforme lo señala López-Blázquez (2011) “es un concepto excesivamente amplio y adolece de falta de contornos definidos” en cambio, “sí lanza el mensaje claro de que la seguridad debe trascender la mera defensa militar del territorio, y ha de centrarse en los individuos, en las personas” (p. 13).

Esto permite recordar primero, que la defensa tiene un menor alcance que el de la seguridad, y será más acotado en tanto y en cuanto el paradigma de la seguridad del que se trate sea más o menos vasto así: la seguridad entendida bajo un paradigma realista, se asemejará más a la defensa y por ende a lo militar, mientras que bajo otro, clasificado como ampliado -como es el caso de la seguridad con enfoque integral- además de la defensa incluirá varios aspectos dentro de su concepto, transformándose así la defensa en un componente, en un ámbito, en una acción más que entre otras, al materializarse buscarán alcanzarán dicha seguridad.

Además de lo anterior, es preciso comprender que la propia esfera de la defensa conforme lo explica Bernal-Gutiérrez (2011), ha extendido sus responsabilidades ceñidas tradicionalmente a avalar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional; hasta aspectos que tienen que ver con el cuidado de la unidad, la vida y otros derechos y libertades esenciales de los ciudadanos, que a su vez conciernen a los ámbitos económico, político y social.

En los momentos históricos inmediatos a la finalización de la Guerra Fría y hasta recientemente, los límites entre seguridad y defensa estaban claramente delimitados por los espacios de injerencia en que se materializaban. Mientras la defensa se refería al ámbito externo al Estado, la seguridad tenía que ver con lo interior. Saint-Pierre (2012) a partir de una aproximación hobbesiana que determina el origen de la sociedad como producto del acuerdo entre los hombres, que sometieron voluntariamente su libertad a un orden establecido por el soberano (Estado), con el fin de garantizar su protección y seguridad; explica las características distintivas entre defensa y seguridad.

La **defensa** distingue lo que para Schmitt (citado por Saint-Pierre, 2012) representa el par opuesto amigo-enemigo, donde en el pluriverso<sup>4</sup> que constituye el sistema internacional dice Saint-Pierre, cada unidad política (Estado) busca mantener su soberanía, integridad territorial y alcanzar el reconocimiento frente a otros Estados, para lo cual estaría dispuesto a tomar las armas y hacer la guerra como última ratio. Este aspecto por el ámbito en el que se manifiesta tiene que ver según el autor con la seguridad internacional, y se encuentra normada por el derecho internacional.

Continúa Saint-Pierre explicando que el mismo monopolio de la fuerza es la energía que permite mantener el orden interno, es decir la **seguridad**, que a diferencia de lo que ocurre en

---

<sup>4</sup> Para los fines de la explicación de Saint-Pierre, “la noción de pluriverso cuestiona a la «universalidad» propia de la modernidad eurocéntrica (...). El pluriverso representa «un mundo donde caben muchos mundos»: un mundo en donde todos los mundos conviven (...)” (Acosta, 2018).

el ámbito externo donde este monopolio es de “libre concurrencia”, en el ámbito doméstico es “monolítico”. El monopolio de la violencia tiene un rol ordenador y protector en lo interno para promover dice, la seguridad pública, la seguridad interior, la seguridad ciudadana; mientras que en lo exterior es “defensora y letal”, pues se busca “disuadir, anular o eliminar las potenciales fuentes de hostilidad para promover la paz” (p. 43).

Esta clara diferenciación entre lo interno (seguridad) y lo exterior (defensa), cada vez se ha ido difuminando a medida que los límites entre lo doméstico y lo exterior se van fusionando para dar paso a lo interméstico. Rojas-Aravena (2014) expone que en el mundo contemporáneo los fenómenos son intermésticos, es decir “fenómenos que son simultáneamente globales y domésticos” (p. 206). Esta realidad rompe con el supuesto espacial que diferencia de forma tajante la seguridad de la defensa, a partir de paradigmas extensos de la seguridad como el integral, que considera una multiplicidad de ámbitos para su logro para lo cual acude, entre otras, a las acciones de defensa.

En esta línea, la defensa para el Estado ecuatoriano se trata de una acción para lograr el cometido de la seguridad de forma integral en el marco del Sistema de Seguridad Pública y del Estado; pero conforme lo explicado anteriormente, es una acción más entre otras conforme se puede deducir del primer inciso del artículo 11 de la LSPE, modificado en el artículo 12 de la Ley Orgánica Reformatoria antes referida, que señala lo siguiente:

Art. 11.- De los órganos y organismos de seguridad ejecutores.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa; seguridad ciudadana, protección interna y orden público; prevención; gestión integral de riesgos y gestión penitenciaria conforme lo siguiente: (p. 17).

Estos criterios permiten confirmar que la seguridad nacional no es equiparable a la defensa nacional. Tampoco la limita a la protección y mantenimiento de la soberanía respecto de amenazas estatales que provengan exclusivamente del exterior del territorio nacional, cuando -como se detalló en el subtítulo anterior- en el artículo 13 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales, se sustituye el literal a) del artículo 11 de la LSPE, especificando que la defensa de la soberanía debe incluir aquellas violaciones internas por parte de actores de origen local o transnacional como el COT.

Evergisto de Vergara (2009) con antelación, respecto de las diferencias conceptuales entre defensa y seguridad desarrolló un interesante análisis que busca resaltar cinco temas que deberían servir de base para “discutir seriamente el significado de estas dos palabras”:

1) la seguridad del estado, o la seguridad nacional. Para eso, deberá dejarse de demonizar el término seguridad nacional, que es usado internacionalmente y hasta en las Naciones Unidas; 2) la defensa de un Estado, algunas veces referida como seguridad externa. Aquí el punto de debate es si la defensa es integral – o sea que de ella son responsables todos los componentes del poder nacional – o si la defensa significa el uso del componente militar del poder para obtener los objetivos políticos, esfuerzo al cual concurren los otros componentes del poder nacional; 3) la seguridad humana, y sus extensiones referidas como seguridad interna, seguridad democrática o seguridad pública; 4) las funciones de las Fuerzas Armadas en la seguridad externa y la seguridad interna y 5) las funciones de las fuerzas de seguridad pública, donde el fenómeno de la inseguridad pública incontrolable ha ocasionado la multiplicación incontrolable de organizaciones de seguridad pública y privada (pp. 7-8).

Estas recomendaciones pueden ser un punto de partida para evitar lo que este mismo autor señala, respecto del uso indiscriminado de los términos seguridad y defensa incluso con fines “politiqueros”<sup>5</sup>, cuando dice que son “(...) acomodados a las ideologías, retorcidos o a veces hasta ignorados según las conveniencias e intereses abiertos o encubiertos” (p. 1). Esto es vital, porque la seguridad, y la defensa como un instrumento para su consecución, son temas altamente sensibles que deben convocar la preocupación y los esfuerzos de todos los actores de la sociedad al margen de sus particulares intereses.

### **Jerarquización de la Defensa Nacional**

Los conceptos: política de defensa nacional, estrategia de defensa y planeamiento de la defensa suelen emplearse de forma aleatoria y hasta como sinónimos. Pina (2020) dice que estas nociones se usan libremente y de la misma forma. Para descifrar la semántica de cada uno de ellos -siempre bajo el paraguas de la seguridad nacional- refiere a Rudzit y Nogami (2010). Estos dos autores analizan los conceptos de seguridad y defensa nacionales a partir de las

---

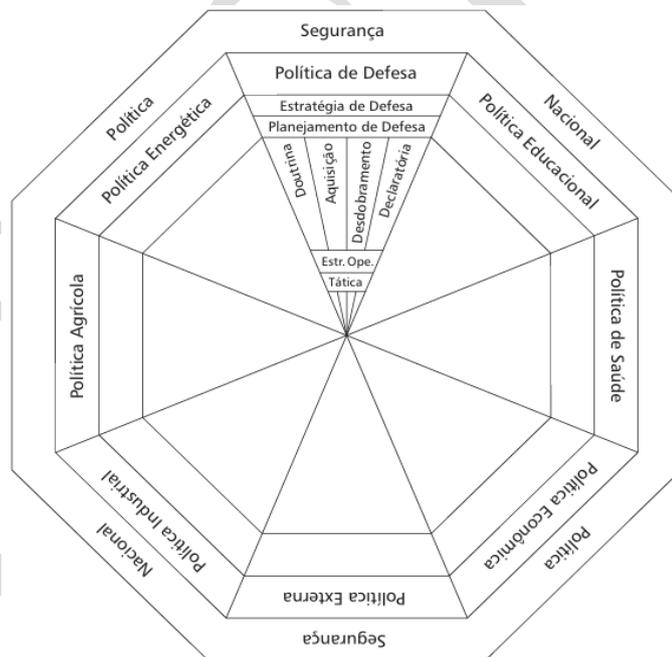
<sup>5</sup> Según la RAE, “politiquear” es “tratar la política con superficialidad o ligereza. Hacer política de intrigas y bajezas”

definiciones de la estructura jerárquica de las políticas de seguridad nacional, de la defensa y la estrategia.

En la Figura 3 propuesta por Rudzit y Nogami, a partir de una adaptación y traducción al portugués del gráfico de Neuman (1984, p. 7), obtenido de su trabajo titulado “Planificación de la defensa en los Estados menos industrializados”; se puede observar cómo la Política de Seguridad Nacional que es precisamente de ese nivel (nacional) y por ende puede interpretarse como una macropolítica, abraza a las políticas sectoriales que decantan de la primera, entre las que se encuentra la de defensa. A partir de la Política de Defensa se desprende la Estrategia de Defensa que obliga al Planeamiento de la Defensa considerando aspectos como la doctrina, adquisiciones, despliegue y declaratoria (p. 8); aspectos fundamentales que permitirán desdoblarse las estrategias operacionales y la táctica.

**Figura 3**

*Modelo de Telaraña de Política de Seguridad Nacional, Política de Defensa y Políticas de Planificación de Defensa Propuesto por Neuman (1984).*



**Nota.** Tomado de *Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise* (p. 12), por Rudzit, G., y Nogami O., 2010. En esta adaptación del gráfico de Neuman (1984, p. 7), se incluye la Política Industrial y la Política Energética en reemplazo de la Política Comercial y la Política de Inmigración.

La cuestión principal a descifrar y el motivo por el cual Rudzit y Nogami utilizan este modelo de Neuman, es determinar “cómo se da el arreglo de las políticas sectoriales de los Estados con el propósito de garantizar su seguridad” (p. 11). La dificultad de responder a este

cuestionamiento explican los autores, es que cada gobierno percibe de manera particular las amenazas y por ende las acciones tomadas serán distintas en función de dicha situación, y este aspecto es crítico porque en función de esas percepciones se formularán e implementarán las políticas sectoriales incluida la de defensa, que se transforma en “solo otro instrumento” (p. 11), que puede ser empleado para alcanzar los intereses y valores establecidos como importantes.

Dado lo descrito por Rudzit y Nogami, se vuelve un imperativo establecer bajo un criterio de consenso los intereses de la nación, a fin de orientar la toma de decisiones y el accionar priorizado de los gobernantes respecto de los objetivos a alcanzarse en el corto plazo (generalmente un período de gobierno), sin que comprometan la visión de futuro o proyecto de país al que se pretende llegar en el largo plazo.

Respecto del tratamiento poco diferenciado que se suele dar a los conceptos de política de seguridad nacional, de defensa nacional, de estrategia y planeamiento de la defensa; los autores luego de insistir en que no son la misma cosa, hacen notar que están estrechamente vinculados pero de forma jerárquica. En el modelo adaptado de Neuman (1984) explican, “la totalidad de la figura representa la Política de Seguridad Nacional” (p. 12); esto porque es en este nivel donde se articulan los intereses nacionales más abarcadores con los objetivos nacionales y los medios de todo orden, sean estos políticos, militares, económicos y/o sociales, para la protección y garantía de cumplimiento de esos objetivos.

Los medios empleados deben ser abarcadores e incluir todos los campos de las capacidades nacionales, precisamente porque los intereses nacionales se encuentran dentro de estos mismos ámbitos y afectan no solo al Estado pensado en su soberanía y territorio, sino y sobre todo, la libertad, los derechos y el bienestar de las personas que conforman dicho Estado. Esa es la razón dicen estos autores para que la Política de Seguridad Nacional -que está en el nivel político de la toma de decisiones y por ende bajo la directa potestad del jefe de gobierno- constituya el marco de referencia del que parten esas políticas sectoriales tan diversas. La orientación que da esta política nacional, viene dada por la formulación de los intereses y objetivos nacionales, así como por una estrategia nacional que se materializará en las políticas y estrategias sectoriales que deberán implementarse de forma articulada.

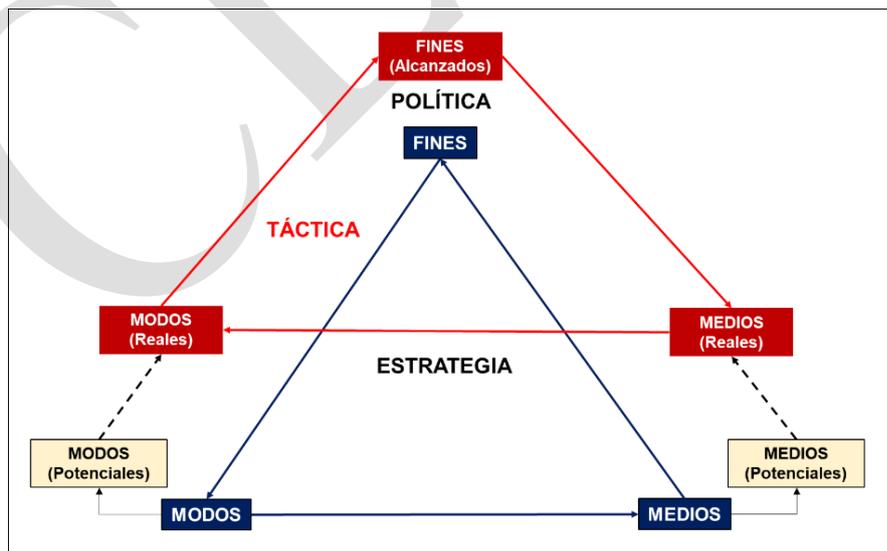
Algunos de los objetivos planteados en la política y estrategia nacional de seguridad, tendrán que ser alcanzados por la defensa nacional de forma articulada con otras instancias del gobierno por lo que deberán ser considerados también en la Política de Defensa Nacional, cuyo

diseño y e implementación deben establecerse en función principalmente de los medios militares, pero siempre bajo el control civil. Por ello dicen Rudzit y Nogami, que la Política de Defensa es, “la articulación entre los objetivos establecidos por el máximo órgano político y los medios militares”, y para que ello sea posible es menester plantear una estrategia “(...) porque es en ella donde se proporciona la base para toda la planificación y programación de prioridades para los órganos que forman parte de la defensa” (p. 13).

En este sentido Scheetz (2011) recalca que la política de defensa y también la política específicamente militar, tienen que “cerrar” simultáneamente en tres aspectos: “1) ser política y diplomáticamente viables y sostenibles, 2) militarmente factibles y eficientes, y 3) económicamente posibles y aceptables<sup>6</sup>” y advierte que si estos tres requisitos no se cumplen de forma simultánea, “se hace inútil el instrumento militar para la nación a la vez que perjudica otros sectores de la economía” (p. 3). Cuando este autor refiere estos tres aspectos, lo hace pensando en el factor “empleo” y también en el factor “medios” o capacidades, que es el elemento que conforme se observa en la Figura 4, permite que la estrategia, a la que Alonso-Bequer (2000) la entiende como “el decir de un hacer” (no la acción misma), y que por ende se encuentra en modo potencial; finalmente se materialice a través de la táctica para alcanzar los fines propuestos.

**Figura 4**

*Forma de Implementar la Estrategia a través de la Táctica en función de los Medios.*



*Nota.* Tomado de *Política y Estrategia de Seguridad Nacional (Marco Teórico)* (p. 17), por Argoti, M., 28 de abril de 2023.

<sup>6</sup> La numeración colocada es mía.

A través de este ejercicio se puede reconocer que los medios constituyen el factor crítico en la fórmula pues, la posibilidad de que la política de defensa cumpla los objetivos dependerá de que se viabilice la estrategia en el nivel operacional y táctico, lo que únicamente será posible si se generan las capacidades necesarias. Para lograr que la política y la estrategia de defensa nacional no quede solo pensada y plasmada en un plan, es ineludible implementar el planeamiento o planificación de la defensa. Es precisamente este acto el que permite que esas capacidades requeridas se vayan alcanzando de forma sistemática a lo largo de un horizonte estratégico.

### **Desafíos Contemporáneos de la Defensa Nacional**

Los desafíos contemporáneos para la defensa nacional surgen del entorno de seguridad, que constituye un imperativo por el hecho de encontrarse en el supra sistema y por ende, obliga a una adaptación constante lo cual se manifiesta en la necesidad de encontrar formas renovadas de entender y aplicar la defensa. Sobre este aspecto Tallabs (2023) explica que la defensa debe tener el dinamismo suficiente para adaptarse a las transformaciones que se muestran en el entorno, y de esta manera ser consecuente con las necesidades prioritarias que demanda una nueva sociedad en democracia.

Sobre el ocaso de la preminencia del Estado como actor central en el ámbito de la seguridad, Ardila-Casto y Cubides-Cárdenas (2017) explican que, el Sistema Internacional que ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del tiempo, en el siglo XXI como producto de la globalización, se encuentra expuesto a factores extremos que generan una gran inestabilidad. Por ello dicen que el escenario que estuvo dominado por los actores estatales hasta las postrimerías del siglo pasado, en la actualidad se ha diversificado e intensificado en función de que el espacio internacional se ha vuelto más interdependiente e interconectado.

En esta línea Tallabs (2023), coincidiendo con los criterios de Ardila-Casto y Cubides-Cárdenas, advierte que según se viene evidenciando desde hace tiempo atrás, los conflictos entre Estados ya no constituyen la única amenaza. Para algunos estudiosos incluso, la guerra interestatal se estaría convirtiendo en un hecho del pasado, sin embargo, hay que tomar en cuenta que eventos como el actual conflicto armado entre Rusia y Ucrania, hacen ver que el fenómeno de la guerra en su forma clásica o clausewitziana está aún presente, y posiblemente en el futuro surgirán o se potenciarán nuevos conflictos de este tipo, donde se seguirán combinando métodos convencionales con renovadas prácticas.

Luego de finalizada la Guerra Fría y con mayor rapidez en lo que va de este siglo, surgieron de manera diversificada numerosos actores amenazantes que en su mayoría compiten con el Estado por el poder para el logro de sus particulares intereses. Al finalizar la primera década del presente siglo, Tello (2010) describía de manera muy precisa la realidad imperante de la siguiente manera:

La caída del Muro de Berlín en 1989 (...) significó también, entre otros aspectos, el fin del mundo de certezas que había planteado la disputa ideológica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética y la aparición de la incertidumbre tanto en el cálculo político como en el estratégico. Perturbadores repotenciados otrora contenidos en el marco del conflicto Este Oeste, debilitamiento de los Estados-nación, amenazas violentas de una magnitud superior, escasez de recursos naturales y destrucción del medio ambiente, todo ello en un planeta surcado por flujos comerciales, financieros, transferencia de capitales y el rol cada vez más importante de las comunicaciones, plantean escenarios novedosos, no previstos y con escasos antecedentes históricos, excepto la comparación que algunos autores hacen de esta época con la Alta Edad Media y las similitudes que han sido analizadas entre el Imperio Romano y las políticas llevadas a cabo por sucesivos gobiernos de los Estados Unidos de América (p. 218).

En esta detallada descripción se incorporan muchos de los aspectos del escenario que aún perduran, que se están potenciando rápidamente, y que en definitiva dieron por terminado el ambiente de certezas al que hace referencia Tello, soportado de alguna manera por el *statu quo* que significó el escenario bipolar. Spota (2018) señala que, a la estabilidad vivida en ese período, se debe sumar la experimentada durante el “efímero armado unipolar norteamericano extendido entre 1991 y 2003” (p. 12); luego de ello dice, se produjo “la irrupción definitiva y autónoma de nuevos actores (...)” (p. 13).

En cuanto a América Latina, Rojas-Aravena (2014) describía desde entonces, varios cambios significativos en el ámbito global que impactan también a la región, como el apareamiento de las amenazas asimétricas; nuevas vulnerabilidades que el instrumento militar no está en capacidad de enfrentar; el bloqueo del sistema multilateral que se nota en el debilitamiento sistemático de las Naciones Unidas; el surgimiento de nacionalismos y movimientos de extrema derecha como los neo nazis; así como un cambio en las relaciones de poder y la ineficacia de los esquemas de gobernanza global bajo la incontenible influencia de

la globalización y la interdependencia, donde los temas transnacionales se han vuelto más relevantes, recalcando que los fenómenos más frecuentes son de características intermésticas.

En la actualidad es necesario mencionar como un factor de cambio en el escenario latinoamericano, según lo menciona Rojas-Aravena también, al nacimiento de una nueva clase media que representa -en sus palabras- “uno de los hechos económicos y sociales más significativos en el contexto de los cambios globales (...) en particular en los países en desarrollo” (p. 207). Además, es pertinente considerar: la fragilidad estatal acompañada de la inestabilidad política en los países de la región que se mueven en vaivén entre los gobiernos de derecha y los progresismos; el particular interés de China y Rusia por incrementar su presencia; la escalada de violencia derivada de las acciones del COT; los desastres de origen natural potenciados por los efectos del cambio climático; los movimientos migratorios irregulares; la desigualdad, la pobreza y la exclusión que generan una mayor exposición de las comunidades a ser cooptadas por las organizaciones criminales, y la incontenible corrupción que entre otros temas, vuelven precaria la situación de seguridad en la región y en el país.

En el caso de Ecuador, Campos y Rocha (2022) al analizar “el nuevo orden de seguridad en Latinoamérica” donde observan el nacimiento de un disímil orden de seguridad en función de la presencia de actores con “variado valor geoestratégico”; determinan que existen dos grupos de actores: “por un lado, actores cuyo valor percibido se encuentra dado por sus volúmenes de producción de narcóticos y su capacidad de movilización en territorios inhóspitos; por el otro, actores con sofisticadas redes logísticas y de apoyo con alcance auténticamente mundial”.

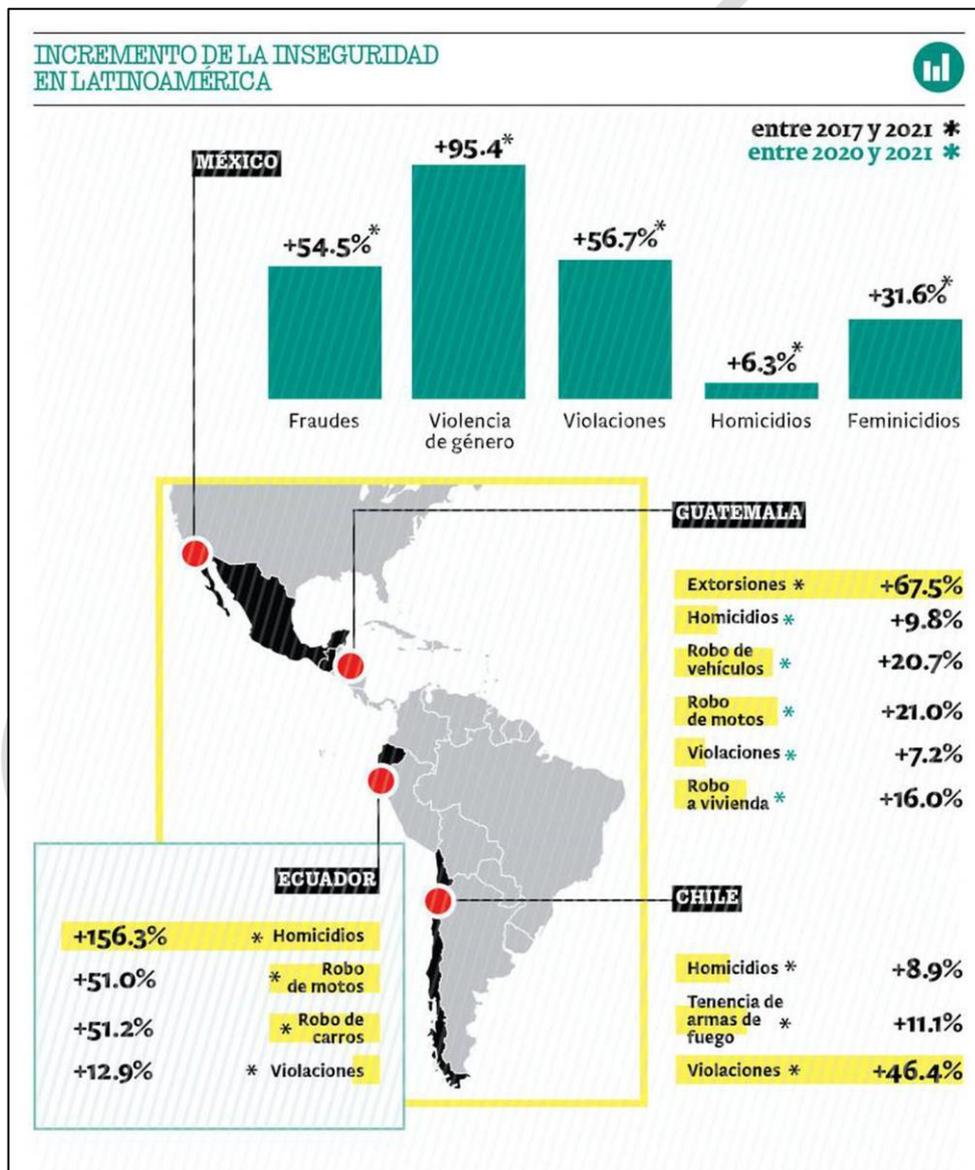
Es en este contexto señalan los autores, que Ecuador se ha transformado en un espacio fundamental para las acciones logísticas y para el tránsito y transporte de narcóticos hacia los mercados internacionales. Afirman que “Ecuador es ahora el principal centro logístico para la exportación de narcóticos. En particular, el puerto de Guayaquil ha sido reconocido por el Departamento de Estado estadounidense como el principal centro logístico del narcotráfico a Europa y Estados Unidos”. Concluyen señalando que como efecto de aquello, “las capacidades de los servicios de seguridad parecen encontrarse ampliamente superadas por las bandas criminales, mientras que la cooperación regional parece cada vez más esporádica y limitada”.

Estos elementos descritos, algunos comunes a la región y otros potenciados en el país por las razones señaladas, y que de forma comparada se busca representar en la Figura 5; obligan a mirar a la defensa según lo recomienda Tallabs (2023), bajo perspectivas más amplias

y además multidimensionales en un ambiente donde la seguridad abarca aspectos como: “desarrollo social y económico, institucionalidad, cultura, cohesión, y, en especial, se propone en el centro a las personas” (p. 104). En todo caso, el desafío que tiene cada Estado es establecer los alcances y límites de las tareas que le asignarán a la defensa y por ende a las fuerzas armadas, aspecto que tendrá que evitar que el componente militar pierda su naturaleza, a sabiendas de que la amenaza de un conflicto armado interno o internacional, no desaparecerá.

**Figura 5**

*Incremento de la Inseguridad en Ecuador y Otros Países de la Región al 2021.*



*Nota.* Tomado de *Inseguridad en Latinoamérica: imparable y en aumento* (p. 1), por Patiño, L., 31 de mayo de 2022. <https://www.publimetro.com.mx/nacional/2022/05/31/inseguridad-en-latinoamerica-imparable-y-violencia-en-aumento/>

La naturaleza de las fuerzas armadas constituye según lo anuncia García-Covarrubias (2007) la base que sustentan a la institución y su propia esencia, y la explica manifestando que: “en la naturaleza de los ejércitos está la resolución por la vía de las armas las contiendas provocadas por los hombres” (p. 19). Salvaguardar la naturaleza de las fuerzas armadas, equivale a mantener vigente lo que para Scheetz (2011) es una “póliza de seguro” para el país, lo cual es vital para precautelar la seguridad, la soberanía, el bienestar, la libertad y los derechos de un Estado-nación ante circunstancias conflictivas extremas.

En función de la naturaleza asignada por el Estado a sus fuerzas armadas, a través de un proceso que debe ser consensuado y legitimado, se detallarán en la norma las misiones que deberán cumplir para responder siempre a los objetivos y por ende contribuir al logro de los intereses nacionales. En la Figura 6 se busca graficar esta conexión entre naturaleza y norma que determina las misiones y las capacidades requeridas para asumirlas. Esto evitará que se asignen a las fuerzas militares tareas de forma indiscriminada en tipo y cantidad, al margen de sus competencias y capacidades, y de esta manera lograr un uso efectivo y eficiente de este instrumento evitando al mismo tiempo poner en riesgo su naturaleza.

**Figura 6**

*Triángulo Naturaleza-Norma-Capacidades de las Fuerzas Armadas.*



**Nota.** Adaptado con los insumos tomados de *Los tres pilares de una transformación militar*, (p. 23), por García Covarrubias, 2007. El triángulo invertido representa que las decisiones en el nivel político-estratégico que se toman en relación con la norma jurídica (misiones asignadas) y las capacidades, tienen su origen y dependerán de la naturaleza que se le imprimirá a las fuerzas armadas.

Militarizar las áreas de seguridad pública es una decisión que la mayoría de los países de la región vienen adoptando ante el apremio derivado de las amenazas vigentes, lo cual no necesariamente ha dado los resultados esperados pues, la problemática incorpora muchas y diversas aristas que deben ser accionadas de forma coordinada, y cuyos efectos se verán en plazos distintos. Al margen de esto último, y habida cuenta de que las propias sociedades demandan la intervención militar, es necesario tomar algunos recaudos para evitar violaciones de derechos humanos y en particular como se ha señalado, desnaturalizar a la institución armada.

## **Planificación de la Defensa Nacional**

### **Caracterización de la Planificación de la Defensa Nacional**

Empleando el modelo en forma de araña antes desarrollado, que propone Neuman (1986) y que lo detallan con algunas particularidades Rudzit y Nogami (2010) adaptándolo a la realidad brasileña; se puede observar que en la cima de los niveles de decisión se materializa la Política y Estrategia de Seguridad Nacional, a continuación la Política Sectorial de Defensa Nacional y luego de su estrategia, aparece en el siguiente nivel la Planificación de la Defensa que permitirá implementar, a través del cumplimiento de los objetivos, la estrategia y la Política de Defensa Nacional.

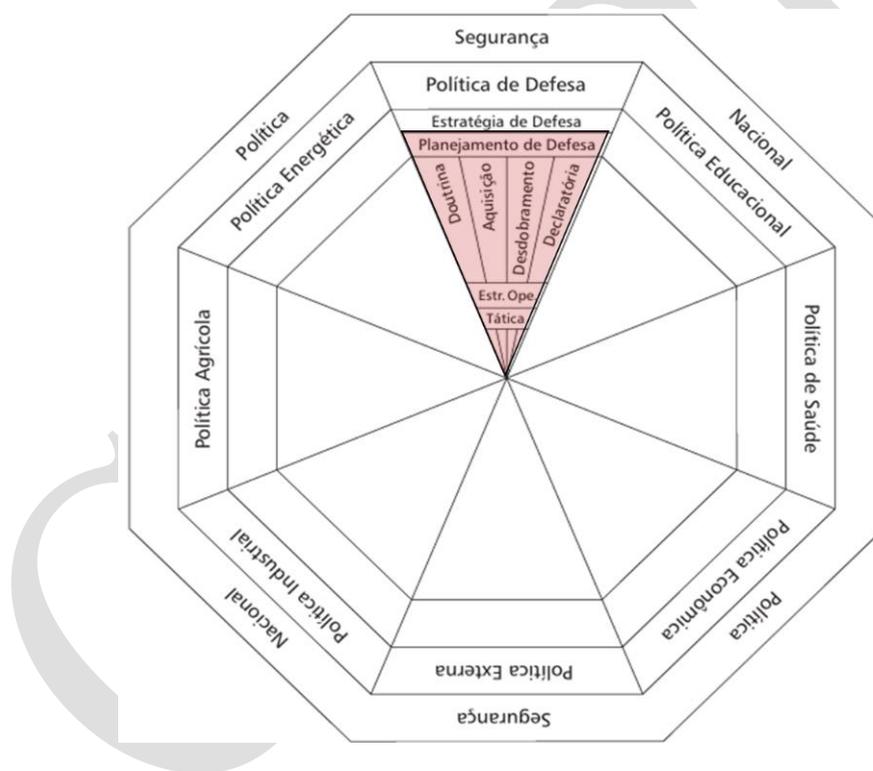
Las políticas de defensa explica Neuman (1986), determinan los objetivos sectoriales (militares) que de forma general busca el país, así como identifica las amenazas que se perciben como tales. A través de la Política de Defensa Nacional dice Bernal-Gutiérrez (2011), el gobierno establece los objetivos de la defensa nacional, así como la asignación de recursos y las acciones para lograrlos (p. 28). La planificación de la defensa a partir de ahí, incluye las decisiones y los planes que permitirán que esas políticas se implementen.

La planificación de la defensa -continúa detallando el autor- hace referencia a la organización de las fuerzas militares que se requieren para disuadir o enfrentar a esas amenazas. Neuman, únicamente con fines analíticos conforme se puede ver en la Figura 7, clasifica a la planificación de la defensa en cuatro categorías: 1) política de empleo, 2) política de adquisiciones, 3) política de despliegue, y 4) política declaratoria, según la siguiente descripción:

- 1) **Política de empleo:** cómo un país planea usar su mano de obra y material para disuadir o librar una guerra. Incluye las estrategias y tácticas diseñadas para hacer frente a las amenazas percibidas.
- 2) **Política de adquisición:** los tipos de equipo militar que un país decide adquirir y las fuentes de adquisición.
- 3) **Directiva de despliegue:** dónde un país ubica sus hombres y material en tiempos de paz y guerra.
- 4) **Política declaratoria:** Lo que un gobierno dice públicamente sobre sus planes y políticas de defensa.

**Figura 7**

*Clasificación de la Planificación de la Defensa.*



*Nota.* Tomado de *Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise* (p. 12), por Rudzit, G., y Nogami O., 2010. En esta adaptación del gráfico **se resalta en rojo** los aspectos que deberían considerarse en el nivel de la Planificación de la Defensa: doctrina de empleo, adquisiciones, despliegue y declaratoria.

Esta categorización (doctrina de empleo, adquisiciones, despliegue y declaratoria), en definitiva confluye en dos criterios fundamentales a los que debe responder la planificación de la defensa: el empleo de la defensa (fuerzas armadas), y el diseño-desarrollo de las capacidades para favorecer dicho empleo. Este segundo aspecto constituye el corazón de la planificación de

la defensa y por ende aquél al que la defensa en su nivel político estratégico y estratégico militar, deben encaminar sus mayores esfuerzos, entendiendo que el empleo actual y futuro, no será posible si no se cuenta con las capacidades necesarias.

El planeamiento o planificación de la defensa de acuerdo con Arteaga y Fojón (2007) busca identificar y generación de la estructura de fuerza adecuada para el cumplimiento de sus misiones. Colom-Piella (2021) apunala esta conceptualización al concebir al planeamiento de la defensa como “un proceso que traduce objetivos políticos generales de defensa en capacidades militares específicas (...)”, señala además que la planificación de la defensa “es uno de los factores que más puede condicionar la efectividad militar de los ejércitos porque orienta la generación de una capacidades que acabarán empleándose en operaciones” (p. 3).

Los elementos comunes encontrados sobre el significado de la planificación de la defensa, además de Arteaga y Fojón, en otros autores como Lloyd, 1996; Bartlett, 1995; Buidier, 1993 y Kent, 1989 (citados por Argoti, 2022), le permiten señalar que el planeamiento de la defensa puede ser entendido como: “un proceso que a partir de la evaluación de las demandas de seguridad establece requisitos militares para proveer a la nación de las capacidades militares más adecuadas para, desde la defensa, aportar a la solución de dichas demandas en forma eficiente, es decir, considerando las limitaciones presupuestarias existentes” (p. 26).

### **Planificación de Crisis y Planificación Estratégica**

Para alcanzar los objetivos de la seguridad nacional en un país bajo un entorno presente y tendencial de elevada complejidad, es necesario que los gobiernos según lo explican Arteaga y Fojón (2007), orienten sus esfuerzos a:

■ articular un conjunto de estrategias y, de ser posible, integrarlas dentro de una gran estrategia [lo que sería una Estrategia de Seguridad Nacional] que asocie sus intereses y medios para satisfacer a las sociedades que representan. Estrategias multidimensionales porque cada nueva dimensión de la seguridad militar, policial, medioambiental, económica o humana, entre otras, abre una nueva necesidad de planeamiento e integración. Estrategias multiniveles porque la responsabilidad de la seguridad se redistribuye entre los actores estatales, multilaterales, regionales, globales, subestatales o no estatales. Estrategias multisequenciales porque cada riesgo precisa un momento de intervención diferente según su naturaleza y la prioridad en las agendas de cada sociedad y Gobierno. (p. 64).

Esa gran estrategia, llamada también estrategia total o de forma más común estrategia de seguridad nacional, y las estrategias derivadas de esta (sectoriales), requieren ser pensadas, formuladas a través de un proceso metódico que derive en planes, e implementadas a través de programas y proyectos que alcancen metas en diferentes horizontes temporales. En este sentido estos autores resaltan que es urgente en el ámbito del planeamiento, cambiar el enfoque “desde la reactividad hacia la proactividad y sopesar los riesgos de la inacción y de la anticipación que antes se descartaban desde la seguridad del enfoque reactivo” (p. 64).

Conforme lo piensan Liotta y Lloyd (2005) la estrategia tiene un doble desafío: “la estrategia intenta lograr un equilibrio entre brindar una respuesta a las realidades de hoy (entorno de seguridad presente) y planificar la manera de abordar las posibilidades alternativas de mañana (el entorno de seguridad futuro)” (p. 122). Esta dualidad Arteaga y Fojón (2007) la interpretan al clasificar al planeamiento de ciclo largo y el planeamiento de ciclo corto. El **planeamiento de ciclo largo** (estratégico) dicen, trascienden un período de gobierno porque los objetivos que se buscan alcanzar van más allá de estos espacios de tiempo (incluso pueden llegar a ser más o menos permanentes). El **planeamiento de ciclo corto** (gestión de crisis) en cambio, es un proceso que se ejecuta para solucionar un problema de seguridad que se presenta en el entorno de seguridad actual o inmediato.

A pesar de lo dicho, es fundamental que en los dos casos prime la anticipación pues, “se deben conocer por adelantado sus manifestaciones, repercusiones [del problema] y el modo de funcionar para darles respuesta adecuada” (p. 124). Ello se logra evaluando los riesgos y amenazas y su impacto en los objetivos e intereses nacionales. Si el diagnóstico del problema y sus consecuencias no es certero ni anticipado, la respuesta será tardía, equívoca e insuficiente y con ello se deberán asumir efectos no deseados, así como los costos políticos y estratégicos que emanen de estos.

Los autores referidos, dicen que el planeamiento de ciclo corto que alude a la gestión de crisis, tiene que ver con el empleo, es decir con las operaciones militares y por ende se centra en la toma de decisiones para intervenir. El planeamiento de ciclo largo que es eminentemente estratégico porque se orienta al futuro explican, “enlaza los sistemas de planeamiento supragubernamental o intergubernamental, ministerial y militar” (p. 266), lo que facilita diseñar y desarrollar la estructura de la fuerza futura deseada, permitiendo al gobierno por una parte, contar con esas estructuras de forma planificada (sobre todo en lo que respecta a su financiamiento); y por otro a los mandos militares, la posibilidad de planificar el empleo de esas fuerzas diseñadas de forma anticipada.

El planeamiento estratégico, cuya lógica reside en adecuar los fines (objetivos) y los medios (capacidades) para Arteaga y Fojón, tiene que considerar para su formulación como un requisito indispensable, el contexto histórico, social, político, económico, etc., en que se lleva a cabo, porque estos aspectos influyen en el producto que se obtiene de este proceso político-estratégico, que es la identificación de las capacidades que se necesitan estructurar a lo largo del tiempo.

El planeamiento de la defensa según Tagarev (2013) es “un componente integral de la confección de la Política de Defensa, donde el empleo de la fuerza -es decir de los medios desarrollados- es una tarea que abarca el planeamiento en los niveles estratégico militar y operacional, en función de grandes lineamientos establecidos en el nivel superior; mientras que la estructuración de dichos medios, es decir el diseño y el desarrollo de la fuerza, constituye “una tarea primaria de la política de la defensa”, por lo tanto del nivel político y político estratégico, criterio que coincide con el de Eissa (2021) quien señala que el planeamiento de la defensa es un proceso político por el mismo hecho de que la defensa constituye una política pública que se materializa a través del sistema “S3P” que significa Planeamiento-Programación-Presupuestación (p. 11).

### **Guía Metodológica para Planificar la Defensa Nacional**

La presente propuesta de guía para la planificación de la defensa nacional no pretende detallar pasos específicos, sino momentos que se recomienda considerar con sus particularidades. La propuesta se sustenta en el modelo desarrollado por España tomando el sustento teórico y metodológico de Arteaga y Fojón (2007), y de forma particular el método que viene siendo implementado desde hace casi 15 años por Chile, descrito en parte por la Subsecretaría de Defensa (2018) en el Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional.

Este criterio prima en este estudio, porque el método al que se hace referencia es el que en los años recientes ha orientado con mayor frecuencia al CC.FF.AA. para generar su propia guía metodológica, conforme se evidencia en la última versión del Manual de Planificación por Capacidades del CC.FF.AA. que data de 2019. En la Figura 8, se despliegan estos “momentos clave” que deberían cumplirse de manera previa y durante el desarrollo del proceso de planeamiento estratégico propiamente dicho en los diferentes niveles.

**Figura 8**

*Momentos de la Planificación de la Defensa Nacional.*



*Nota.* Elaboración propia.

Es necesario recordar que la planificación o planeamiento de la defensa nacional, es un proceso político que persigue implementar la política pública “defensa”, proceso que incorpora lo que Eissa (2021) nombra “el sistema S3P” (Planeamiento-Programación-Presupuestación) al que se le suele añadir la gestión o ejecución. Así, a la planificación que tiene un momento político y político estratégico (planificación primaria) y otro estratégico militar (planificación secundaria); le sigue un segundo subproceso denominado “programación” de adquisiciones, para mantenimiento y para operaciones; luego un tercero de “presupuestación” y finalmente la de “gestión” que además de la implementación incluye la supervisión y evaluación.

En esta guía únicamente se pretende describir el subproceso de la primera “P”: Planificación; incorporando para ello los elementos que deben ser considerados en cada nivel. Esto porque se considera que este subproceso, como parte de la planificación de la defensa nacional, es la dimensión más crítica del proceso, al margen de que en los siguientes subprocesos que finalmente materializarán la política pública, la responsabilidad principal, no deja de ser política.

### **Primer Momento: Requisitos Previos**

Si no existe un marco legal específico, un direccionamiento político, y el involucramiento de las instituciones del Estado requeridas en torno a un sistema, entonces se seguirán diseñando fuerzas que nunca se desarrollan conforme ese bosquejo, lo que al final en

vez de fortalecer, va en detrimento de las capacidades, pone en juego el cumplimiento efectivo de las misiones y por ende el logro de los objetivos de seguridad que el Estado pretende alcanzar. Argoti (2019) observa que, en la casi totalidad de los países de la región se empieza a asumir esta responsabilidad a través del establecimiento de una normativa legal, que se materializa con una ley y se complementa con decretos ejecutivos donde se fijan actores, responsabilidades en la formulación y desarrollo, e incluso el método de planeamiento adoptado por cada país, lo que denota la importancia que estos Estados le dan a un tema tan sensible.

Chile respalda su modelo y proceso de planificación, en la fuerza que le proporciona la Ley No. 20.424 que explica la Subsecretaría de Defensa (2018), permite normar la planificación de la defensa nacional; estructurar un sistema de planificación; establecer un modelo de planificación que para el caso, es el basado en capacidades; determinar los niveles de responsabilidad (político, estratégico conjunto e institucional) y sus vínculos; señalar cuáles son los actores participantes en el sistema, tanto civiles como militares en cada nivel, así como las funciones que cumplirán.

El proceso también se sustenta en el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional y en el Decreto Supremo No. 113 del Ministerio de Defensa Nacional que regula el empleo de la fuerza, define algunos conceptos y la documentación que es parte tanto de la planificación primaria (política), como de la secundaria (estratégica) de la defensa nacional (pp. 12-13). Pese a que este Decreto se enfoca principalmente en el empleo de la fuerza, es necesario recordar que la planificación de la defensa nacional en Chile constituye un sistema, por tanto es único y se describe de la siguiente manera:

El proceso de planificación de la Defensa Nacional es uno e integrado (...), compuesto de un segmento de planificación primaria “que entrega orientaciones superiores, del nivel político, emitidas por el Presidente de la República o el Ministro de Defensa Nacional”, y un segmento de planificación secundaria “que, a través de la organización, despliegue y operación, de las Fuerzas Armadas, materializa lo dispuesto por el nivel político. (p. 13).

En el Ecuador está vigente la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), sustituida en algunas partes por la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (2023), que tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, para lo cual busca asegurar la defensa nacional previniendo riesgos y

amenazas de todo tipo, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado (SSPE), implementando políticas, planes, estrategias y acciones orientadas a garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de los ciudadanos de forma integral y multidimensional.

La defensa nacional de acuerdo con el artículo 11, literal a) sustituido, se considera una acción más -entre otras- para el logro de la seguridad integral, cuya rectoría la ejercen el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en sus ámbitos de actuación, en lo relacionado a la defensa de la soberanía e integridad territorial. En esta parte cabe resaltar que en este mismo artículo se amplía el enfoque del ejercicio de la soberanía e integridad territorial, a “aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional (...)”. Esta modificación puede entenderse como una ampliación de la esfera de empleo de la Defensa Nacional a través de las fuerzas armadas.

La Ley Orgánica de Defensa Nacional data de 2007 y tiene por finalidad según el artículo 1, “determinar las misiones de los órganos de la defensa nacional, establecer su organización y fijar sus atribuciones, así como la relación de mando y subordinación de sus componentes”. Por ello en el contenido de esta ley se establecen las funciones y responsabilidades, entre estas las del Presidente de la República, limitándose a señalar el nivel de autoridad que detenta respecto a la defensa y de las Fuerzas Armadas.

En esta norma no se incluye ninguna disposición relacionada con el sistema y proceso de planeamiento de la defensa nacional, a excepción de aquellas que de forma genérica debe cumplir el nivel estratégico-militar. Es importante destacar que dada la fecha de publicación de esta ley, no es condescendiente con las necesidades de la defensa presentes y futuras, por lo que es urgente su actualización.

Para que la planificación de la defensa nacional cumpla con su cometido respecto del empleo y el desarrollo de las capacidades de la fuerza, es necesario contar con estructuras sistémicas tanto de seguridad como defensa, así como con la siguiente legislación cuyo contenido debería considerar como mínimo los siguientes aspectos que se enumeran para cada una de ellas:

### ***Ley de Seguridad Nacional (LSPE en Ecuador)***

Contenidos recomendados de una Ley de Seguridad Nacional:

- Un título inicial o preliminar donde además del objeto y ámbito de la ley, se caracterice el paradigma de la Seguridad Nacional (por ejemplo integral), definiéndola de forma clara. Además es recomendable incluir aspectos que tienen que ver con los ámbitos y niveles de la seguridad que en función del paradigma vigente, son consideradas dentro de la definición. Un aspecto que es importante incorporar, es un capítulo sobre cultura de seguridad.
- Un segundo título debe contener los actores competentes de la seguridad con sus correspondientes atribuciones y responsabilidades.
- El título tercero debe abarcar en detalle la descripción del Sistema de Seguridad Nacional, que incluya la estructura, composición, funciones, regulación de los flujos de relaciones de mando y control, mecanismos de actuación frente a crisis.
- El siguiente título se tiene que referir a las competencias que tienen los diferentes órganos del sistema: de línea media, de la tecnoestructura, de apoyo y de ejecución.
- Finalmente un último título hablará sobre los recursos destinados a la seguridad.

### ***Ley de Defensa Nacional***

Entre los contenidos sugeridos de esta ley se recomienda los siguientes:

- En el primer título debe incorporarse el objeto y alcance de la ley.
- El segundo título se centrará en las atribuciones y responsabilidades de los poderes del Estado.
- El tercer título hablará sobre la organización y conformación del ente político-estratégico de la defensa nacional (Ministerio de Defensa) y de las fuerzas armadas, incluida la naturaleza que se le atribuye y la descripción de las misiones que se le asignan.
- Luego un siguiente título incorporará las funciones de los diferentes órganos ejecutores de la defensa nacional
- Un último título se referirá al Sistema de Planificación de la Defensa Nacional.

### ***Decreto Ejecutivo de Planificación de la Defensa Nacional***

Es fundamental que vía decreto se establezca y describa el método que se empleará para la planificación de la defensa nacional. Para llevar a cabo el planeamiento estratégico de la defensa nacional -que incluye el desarrollo de la fuerza a largo plazo y se centra básicamente en la estructuración de la fuerza- existen un sinnúmero de métodos o modelos que se diferencian unos de otros conforme se observa en la Figura 9, en función de variables como el flujo que

sigue el proceso: descendente (*top-down*) o ascendente (*bottom-up*); los impulsores que activan dicho proceso como los presupuestos, los intereses, las capacidades existentes, los escenarios, las amenazas y otros.

Cada uno de estos métodos tienen fortalezas y debilidades y no constituyen recetas a seguir, sino que incluso pueden ser combinados para obtener el modelo que más se adapte a las especificidades del Estado en cuestión. La selección del proceso adecuado para el planeamiento de la defensa no debe ser aleatoria, más por el contrario, dependerá -conforme lo mencionan Arteaga y Fojón (2007)- del contexto político, social, económico, militar, etc., particular para cada caso, así como, y derivado de esto, de los intereses y objetivos que se aspiren alcanzar, sobre todo aquellos de largo aliento que están atados al logro de la visión de futuro.

**Figura 9**

*Modelos para la Planificación de la Defensa*

Enfoques	"Impulsores"	Fortalezas	Dificultades
<b>Descendente</b>	Intereses Objetivos Estrategias	Acento sistemático en los fines Integra herramientas de poder Descriptorios aportan enfoque	Las restricciones se consideran más tarde Posiblemente inflexible Falta de detalle acerca de la fase de ejecución
<b>Base-Cima</b>	Capacidad existente	Enfoque actual práctico Enfatiza el mundo real Mejora las fuerzas existentes	El presente prevalece sobre el futuro Descuida la creatividad de largo plazo Descuida un visión integrada global
<b>Escenario</b>	Situaciones específicas	Enfoque tangible Alienta prioridades Dinámico-Trata bien el tiempo	Mundo impredecible Puede adquirir "vida propia" Perspicacia limitada en línea del tiempo más larga
<b>Amenazas y vulnerabilidades</b>	Riesgo Adversarios Propios puntos débiles	Se concentra en posibles adversarios Enfoque amplio y específico Enfatiza las capacidades de la fuerza	Identificación contenciosa Reactivo Prefiere los datos cuantitativos
<b>Competencias centrales y misiones</b>	Funciones	Prioriza las competencias centrales Maximiza las fortalezas Explora las debilidades de otros	Puede conservar capacidades obsoletas Puede ignorar los objetivos de niveles más altos Tiende a suboptimizar
<b>Con base en las capacidades</b>	Desafío operativo	Acento específico en el problema militar Acento en los conceptos operativos y las capacidades conjuntas Enfoque conjunto	Exceso de énfasis en los desafíos actuales Determina la combinación deseada pero no el nivel de las fuerzas
<b>Cobertura</b>	Minimizar el riesgo	Espectro total de capacidad Confronta un futuro incierto Busca equilibrio y flexibilidad	Subestima las propias fortalezas Exagera las capacidades de otros Muy costoso
<b>Tecnología</b>	Sistemas dominantes	Acentúa el conocimiento Fomenta la creatividad Crea un aprovechamiento militar	Se arriesga a grandes costos para obtener pequeñas ganancias Puede subvalorar el factor humano Puede desequilibrar la estructura de fuerza
<b>Fiscal</b>	Presupuesto	Defensa vinculada a la economía Exige que se establezcan prioridades Alienta la disciplina fiscal	Puede generar necesidades con insuficiencia presupuestaria Tiende a crear un gasto cíclico Lleva a una "participación justa"

*Nota.* Tomado de *The Art of Strategy and Force Planning* (p. 125), por Bartlett, Holman y Sones, 1995.

El Ecuador luego de que por décadas empleó el modelo basado en amenazas y vulnerabilidades enfocado en una sola hipótesis de conflicto armado interestatal, que generó

capacidades exclusivamente para aquella posibilidad; a partir de la transformación del escenario de seguridad motivado por la adopción (al menos en el discurso), del paradigma integral de la seguridad nacional, e influenciado por la corriente de los países del hemisferio y de la OTAN; se determinó en la Agenda Política de la Defensa 2014-2017 que el modelo de planeamiento de la defensa sería el “basado en capacidades”, cuya propuesta se ve como la ideal en escenarios de múltiples y multidimensionales amenazas y presupuestos reducidos que se hallan en permanente competencia.

A partir de entonces se ha venido insistiendo de forma argumentada, tanto en la Política de Defensa 2018, en los planes nacionales de seguridad, así como replicando en los planes de del nivel militar, que este modelo de planeamiento es el que sigue vigente, aunque en la práctica, no ha sido finalmente implementado y más bien, se ha desarrollado la fuerza de manera improvisada y desordenada; de una forma que responde a las urgencias de la coyuntura y en función de los limitados recursos económicos que periódicamente se ofertan desde el gobierno, recursos a los que suelen agregarse fondos provenientes de la cooperación internacional.

Esta descripción nos permite afirmar que en la actualidad, no existe un modelo de planeamiento atado a la planificación estratégica de la defensa nacional para diseñar y desarrollar la fuerza, lo que constituye una enorme vulnerabilidad cuyo riesgo debe ser asumido enteramente por el nivel político y político estratégico de la toma de decisiones pues, como se hizo notar en los párrafos anteriores, el planeamiento de la defensa es una responsabilidad de este nivel y no del nivel estratégico militar.

### ***Sistema de Seguridad Nacional***

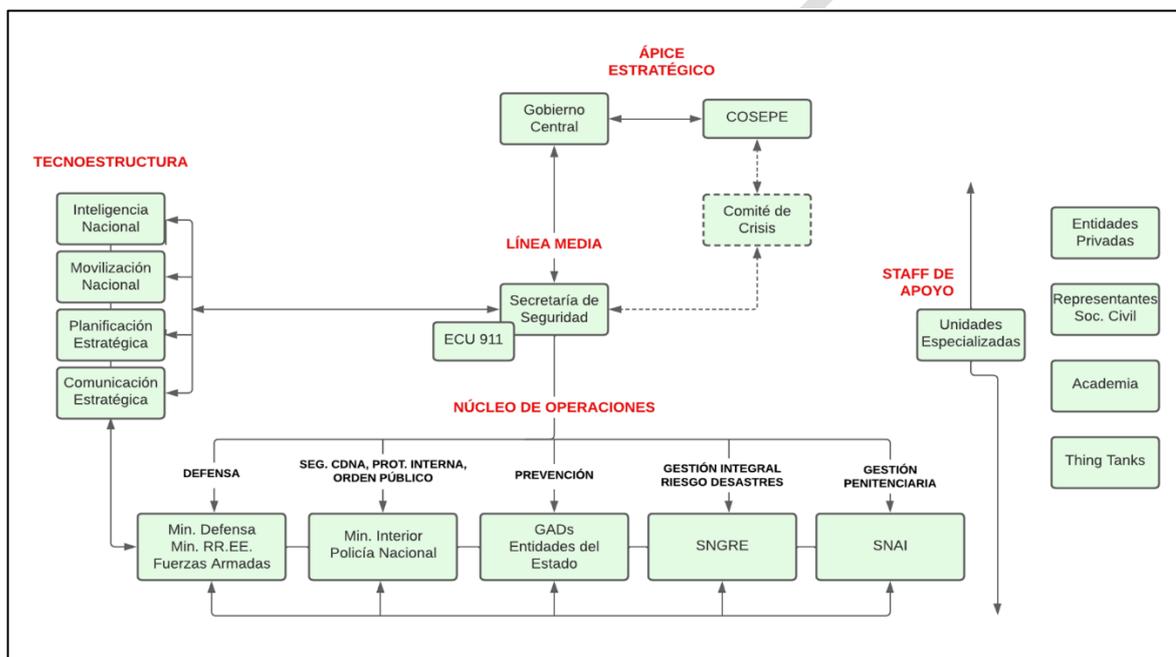
La seguridad de una nación solamente se puede garantizar en el marco de un sistema. Un sistema es, siguiendo a Bertalanffy, 1986 (citado por Argoti 2022), “una conjunción de elementos en permanente interacción que se conjugan para dar respuesta a fenómenos concretos” (p. 3), en este caso, al fenómeno de la seguridad. Para este autor, “un Sistema de Seguridad Nacional (SSN) constituye un conjunto de elementos que vinculados y en permanente interacción permiten al gobierno, en cumplimiento de sus obligaciones, proteger a los ciudadanos y garantizar la seguridad del Estado” (p. 3).

La composición del SSN debe comprender un ápice estratégico, donde se ubican los entes decisores del nivel político que en el Ecuador están materializados por el Presidente de la República y el Concejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE). Una línea media que se transforma en el nivel e institución clave del sistema para articular y coordinar todos los

procesos, materializado en este caso por la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado. Se encuentra también la tecnoestructura, donde se concentran los subsistemas técnicos y especializados de apoyo al sistema y finalmente, el *staff* de apoyo que comporta todos aquellos elementos que sin estar directamente implicados en el objeto que persigue el sistema, dan soporte para que los procesos y flujos se materialicen. En la Figura 10 se puede observar una propuesta de SSPE para el Ecuador.

**Figura 10**

*Propuesta de Sistema de Seguridad Pública y del Estado*



*Nota.* Elaboración propia.

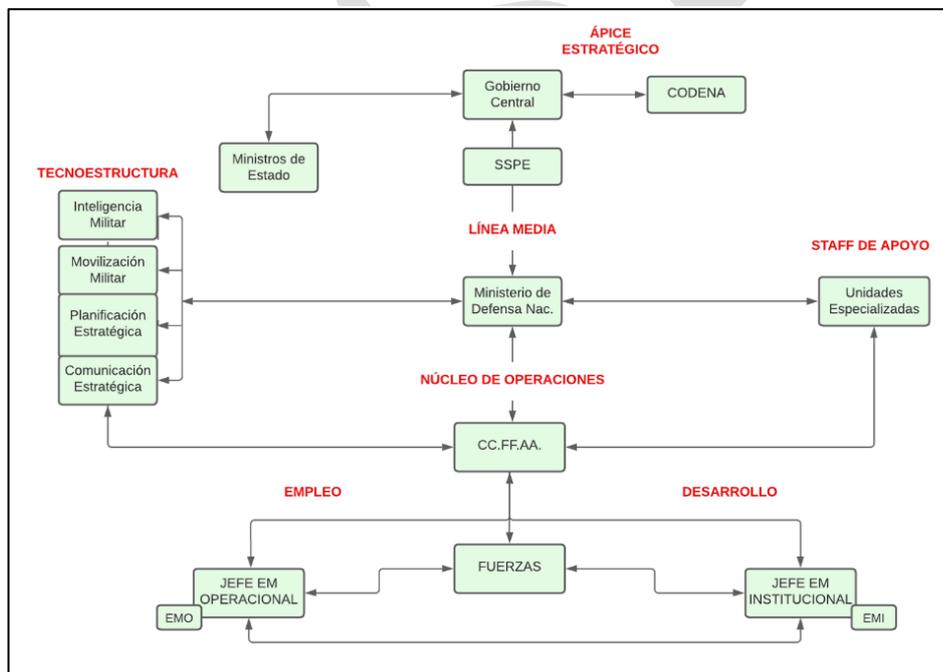
En el Artículo 10 de la LSPE sustituido, se estructura y se asignan funciones a la SSPE, entre las que destacan la formulación de Plan Nacional de Seguridad Integral; la elaboración de políticas integrales de seguridad pública y del Estado; la coordinación de acciones con los órganos ejecutores del sistema, entre otras. Para poder cumplir las funciones para las que fue creada esta instancia, es fundamental que la línea media (en el caso del Ecuador la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado); sea empoderada y dotada de la autoridad política necesaria que requiere. Sin esa capacidad político-jerárquica, los diferentes órganos que conforman el sistema no podrán ser articulados y actuarán de forma independiente con lo cual, los niveles de eficacia y eficiencia de la seguridad se verán notablemente perjudicados

### Sistema de Defensa Nacional

La defensa nacional -al igual que la seguridad- debe planificarse e implementarse a partir de un sistema, más aún si constituye un subsistema del Sistema de Seguridad Nacional. Sus componentes genéricos serán los mismos que en el caso de la seguridad es decir, un ápice estratégico conformado por el Presidente de la República y un Consejo de Defensa Nacional compuesto por el propio presidente, el vicepresidente, ministros de Estado, Jefe del CC.FF.AA. y de Fuerzas, entre otros, que se convertirá en el órgano asesor para la toma de decisiones políticas en el ámbito de la defensa, relacionadas con el empleo y el desarrollo de las capacidades militares y no militares para la defensa. El órgano ejecutor por excelencia serán las fuerzas armadas. La tecnoestructura estará conformada por el nivel correspondiente de inteligencia, movilización militar, el sub-subsistema de planificación de la defensa nacional y comunicación estratégica. Se incluirá también un *staff* de apoyo. En la Figura 11 se incluye una propuesta gráfica de lo que sería este sistema.

**Figura 11**

*Propuesta de Sistema de Defensa Nacional*



*Nota.* Elaboración propia.

### Segundo Momento: Nivel Político

El primer criterio que es necesario interiorizar por parte de todos los actores que participan en el planeamiento de la defensa nacional e incluso por los mismos ciudadanos, es

que este es un proceso de responsabilidad política. Esta premisa es fundamental entender ya que las fuerzas armadas son un medio que dispone el Estado para alcanzar los objetivos de la seguridad, y tanto las misiones que se le asignan, como las capacidades que se desprenden de la estrategia que buscará cumplirlas, son concretadas por ese nivel.

### ***Estrategia de Seguridad Nacional***

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) constituye una política de políticas, porque materializa las decisiones de la seguridad nacional bajo un paradigma integral en el ámbito más elevado de la toma de decisiones del Estado y como tal, de ella se derivan las políticas y estrategias sectoriales entre las que se sitúa la de defensa nacional. Esta estrategia se planificará e implementará de forma articulada en el marco del SSPE por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado.

Los contenidos mínimos que se sugiere deben encontrarse en esta estrategia, siguiendo la propuesta de Ballesteros (2016) son los siguientes:

- Resumen ejecutivo sobre la estructura y contenidos de la ESN.
- Una introducción que explicará el propósito, definiciones fundamentales, valores de la nación y los principios orientadores de la ESN.
- La descripción del entorno global, regional, y del país frente a los anteriores. Es importante considerar el análisis de las diferentes regiones geopolíticas del país.
- Representación de los riesgos, amenazas y sus potenciadores.
- Las líneas de acción estratégicas en función de las amenazas consideradas.

### ***Política de Defensa Nacional***

Como se analizó anteriormente en el modelo en forma de araña de Rudzit y Nogami (2010), la Política de Defensa Nacional se ubica entre la Política y Estrategia de Seguridad Nacional, y el Planeamiento de la Defensa. El propósito de la Política de Defensa Nacional, explica la Subsecretaría de Defensa (2018), es “proporcionar orientaciones políticas y directrices doctrinarias, fundadas en disposiciones tanto de rango constitucional como legal, para la defensa del país y la protección de sus intereses nacionales (...)” (p. 155).

Por ello esta política debe elaborarse tomando en cuenta aspectos legales, políticos y doctrinarios. Constituye el insumo clave del proceso de planificación de la defensa nacional porque guía la acción a través de orientaciones, pero también incluye lineamientos claros que deben observarse de manera obligatoria, por lo que dentro de su contenido la Subsecretaría de Defensa (2018) desarrolla los siguientes ítems (p. 155):

- Objetivos políticos de la defensa.
- Áreas de interés: son lugares de la geografía (ejemplos son la Antártida, Asia Pacífico o las fronteras) y áreas temáticas (el medioambiente, el ciberespacio, el desarrollo tecnológico, entre otras), que se consideran importantes para los intereses del país. El análisis del entorno se realizará en base a estas áreas levantadas en este nivel, que orientarán la construcción del panorama a corto plazo, y del escenario tendencial a largo plazo.
- Áreas de misión: las áreas de misión se deben levantar en concordancia con la naturaleza que se le ha dado a la fuerza (exclusiva para el ámbito exterior o además para tareas internas, por ejemplo). Estas áreas son genéricas y deben establecerse en la ley. Estas áreas orientarán luego de su despliegue en subáreas y tareas, el empleo y el desarrollo de la fuerza. Constituyen áreas de misión la defensa, la cooperación internacional o la participación en la respuesta frente a desastres de origen natural.
- Áreas generales de capacidad (AGC): estas son las macro capacidades o habilidades genéricas que son determinadas en el nivel político y deben estar en función de las grandes misiones que se le asignarán a la fuerza. A partir de aquí en el nivel estratégico militar se desplegará el árbol de capacidades, por ende, esto último quedará delimitado a estas grandes áreas. son ejemplos de AGC la capacidad nuclear, la inteligencia estratégica o el mando y control integrado.
- Condiciones generales de empleo de la fuerza: este aspecto está vinculado con las áreas de misión y establece condiciones y limitantes para el empleo de las capacidades de la fuerza en función de las circunstancias.
- Orientaciones para el desarrollo de capacidades de la fuerza: estas orientaciones desarrollan el método de planeamiento de la defensa nacional, en el aspecto del desarrollo de la fuerza.

La Política de la Defensa Nacional, al considerar estos elementos, limita el accionar del nivel estratégico-militar tanto para el empleo como para el desarrollo de la fuerza. Aunque la Política de Defensa Nacional es elaborada en el Ministerio de Defensa y por ende recibe el visto bueno de la autoridad ministerial; es el Presidente de la República quien la aprueba y con ello asume la responsabilidad por las preferencias políticas de la defensa del país, que delinearán la planificación del empleo, el diseño y desarrollo de capacidades de la fuerza.

### ***Directiva de Planificación de la Defensa Nacional***

La planificación de la defensa nacional debe considerar el empleo y el desarrollo de capacidades. Arteaga y Fojón (2007) para el primer caso (empleo) aplica una planificación de ciclo corto que pretende dar solución a un problema de seguridad cercano, mientras que la planificación de ciclo largo es prospectiva y permite formular una política y estrategia de defensa que facilite desarrollar las capacidades necesaria para un empleo futuro con miras a lograr un estado de cosas que sea favorable para la seguridad.

La Directiva de Planificación de la Defensa Nacional tiene como elemento central el análisis del entorno estratégico actual y a largo plazo, denominados por la Secretaría de Defensa (2018) panorama y tendencia, respectivamente. Este análisis del entorno estratégico debe incluir las mismas áreas de interés (temáticas y geográficas) que han sido consideradas como prioritarias en la Política de Defensa Nacional, lo anterior quiere decir que esta orientación impone lo que se debe diagnosticar.

De esta manera, el panorama y la tendencia se construyen previamente a incluirlos en la Directiva con la participación de una serie de actores, que serán tantos y tan diversos como áreas de interés se hayan establecido. Por ejemplo, en la construcción del panorama y la tendencia relacionada con variables internacionales, necesariamente se deberá contar con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. El análisis del panorama y tendencia de la situación financiera, impone el concurso del Ministerio de Finanzas y así en lo sucesivo.

Este trabajo está bajo la responsabilidad y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional y debe llevarse a efecto al inicio de cada período de gobierno, pero sus revisiones y actualizaciones se harán cada año, e incluso cuando surjan eventos disruptivos que ameriten su revisión de forma previa. Su aprobación es potestad única del Presidente de la República.

Los contenidos de una Directiva de Planeamiento de la Defensa Nacional, según la orientación de la Subsecretaría de Defensa (2018) serán los siguientes (p. 164):

- Entorno actual (panorama) y futuro (escenario tendencial), levantado previamente
- Priorización de los aspectos que generan mayor preocupación del análisis del entorno.
- Riesgos y amenazas considerados.
- Concepto político para el empleo y el desarrollo de la fuerza.

Además de estos contenidos, pueden replicarse algunos puntos de la Política de Defensa Nacional como los objetivos, las áreas de misión y los objetivos de capacidad y áreas generales

de capacidad. De esta directiva se desprenderán en el nivel político-estratégico, la Directiva de Defensa Nacional para el Empleo de las Capacidades y la Directiva de Defensa Nacional para el Desarrollo de las Capacidades.

### **Tercer Momento: Nivel Político-Estratégico**

El nivel político-estratégico es fundamental para garantizar la conducción política de la defensa, y su institucionalidad se encuentra materializada por el Ministerio de Defensa Nacional. Esta Cartera de Estado se convierte en el nexo entre las decisiones políticas de la Defensa Nacional y la ejecución de dichas decisiones, para lo cual “traduce” las intenciones políticas a un lenguaje militar. Este nivel también ejerce un rol supervisor y actúa a manera de filtro de las acciones y preocupaciones que surgen en el nivel estratégico-militar y que quieren ser transmitidas al nivel político.

### ***Doctrina de Defensa Nacional***

La doctrina proporciona un lenguaje común para planificar e implementar el empleo y el desarrollo de las capacidades de la fuerza. La doctrina dice Argoti (2023) “encarna opiniones, nociones, ideas, creencias y valores sobre la realidad; representaciones sobre los fenómenos sociales que se producen en el entorno; representa en definitiva una cosmovisión<sup>7</sup> en particular, que bajo una ontología y epistemología, es adoptada” (p. 13). Pero además dice el autor refiriendo a Moncayo-Gallegos, 2022, “la doctrina incorpora criterios de valor provenientes de las relaciones sociales, lo que lleva a afirmar que la doctrina no es neutral sino normativa” (p. 14). Por ello explica Moncayo-Gallegos que la doctrina es “la aplicación particular de una teoría universal” (p. 48).

### ***Directiva de Defensa Nacional para el Empleo de las Capacidades***

El propósito de esta directiva es disparar la planificación para las operaciones en el nivel estratégico militar que tendrá como producto el Plan Estratégico de Empleo, para cumplir las tareas y subáreas de misión y tareas relacionadas con cada una de las áreas de misión asignadas por el nivel político de la defensa. Para cumplir con este cometido y siguiendo con el criterio de la Subsecretaría de Defensa (2018), esta directiva contendrá los siguientes asuntos:

- El panorama que explica la situación actual y cercana de las diferentes variables que comportan las áreas de interés.

---

<sup>7</sup> El término “cosmovisión” de acuerdo con Montaña (2021), aunque provino de la Grecia antigua; fue posicionado por el filósofo Wilhelm Dilthey y se resume como “la forma como una persona, cultura o sociedad, percibe la realidad o el mundo”

- Áreas de misión, subáreas de misión y tareas misionales.
- El análisis de riesgos y sus resultados.
- Los efectos políticos que se desean alcanzar a través del empleo en relación con las áreas de misión.

Este documento también elaborado en el Ministerio de Defensa, es aprobado y dispuesto para su cumplimiento por el Presidente de la República, con vigencia de un período de gobierno.

### ***Directiva de Defensa Nacional para el Desarrollo de las Capacidades***

Esta directiva busca orientar al nivel estratégico-militar en su tarea de elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo de Capacidades a un horizonte estratégico a largo plazo. En función de esto, este documento incorporará los siguientes contenidos según la Subsecretaría de Defensa (2108):

- Áreas de misión.
- Escenarios a largo plazo (tendencias).
- Efectos a alcanzar.
- Nivel de ambición que se aspira en el nivel político respecto de las capacidades a partir de las áreas generales de capacidad establecidas.
- Disponibilidad de recursos.
- Horizontes estratégicos considerados.

Al igual que la Directiva de Defensa Nacional para el Empleo de las Capacidades, esta es elaborada por la Subsecretaría de Defensa, y luego de recibir el visto bueno del Ministro de Defensa, será aprobada por el Presidente de la República y tendrá vigencia para el largo plazo (tiempo superior a 10 años).

### **Cuarto Momento: Nivel Estratégico-Militar**

El hecho de que la planificación de la defensa nacional sea un acto de responsabilidad política, no significa que el nivel estratégico militar (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas-CC.FF.AA. y las Fuerzas, en el caso de Ecuador), no sea parte del proceso de planeamiento, por el contrario, su participación y aporte es tan imperioso como protagónico, sin embargo, en este afán concurren distintos niveles de planificación y por ende se derivan responsabilidades específicas, siendo una de ellas la que corresponde a los actores del nivel estratégico militar.

### ***Plan Estratégico para el Empleo de la Fuerza***

Este plan es construido en el nivel estratégico-militar, es decir en el CC.FF.AA. para emplear la fuerza en el corto plazo, en función del panorama establecido. Por lo anterior, el Plan de Empleo de la Fuerza obligará a someter la estrategia a los medios, es decir que dependerá de las disponibilidades existentes, que dependiendo de los tiempos, pero siempre en el corto plazo, permitirá solventar necesidades limitadas de capacidades para mejorar el desempeño, para lo cual se realizarán programaciones anuales.

El empleo siempre estará referido a las áreas y subáreas de misión impuestas por el nivel político y obligará a establecer un grado de alistamiento necesario para obtener los efectos deseados en cada área de misión. Este plan debe ser aprobado por el Jefe del CC.FF.AA. y tendrá una vigencia de cuatro años, pudiendo ser revisado en función de los cambios que se produzcan en el panorama.

### ***Plan Estratégico para el Desarrollo de Capacidades***

El plan para desarrollar las capacidades se extiende hacia el largo plazo, a lo largo del cual y de forma preestablecida, se irán sumando capacidades en función de una priorización. Por lo tanto, a través de este plan se prevé que se vayan implementando los proyectos de forma organizada. Este plan se sustenta tanto en la Directiva de Defensa Nacional y Plan Estratégico para el Empleo de las Capacidades, como en la Directiva de Defensa Nacional para el Desarrollo de las Capacidades, aprobados por el Presidente de la República.

Previamente y en función de las áreas generales de capacidad constantes en la Política de Defensa Nacional, se desdoblaron capacidades militares y capacidades más específicas que se requieren alcanzar para desarrollar la fuerza deseada que se empleará en el futuro para materializar una estrategia, que busca modificar favorablemente un escenario tendencial no deseado.

### ***Planes de Cada Fuerza para el Desarrollo de Capacidades***

Estos planes que se elaboran en cada una de las fuerzas, constituyen planes subsidiarios por estar subordinados al Plan Estratégico para el Desarrollo de Capacidades del CC.FF.AA. En este nivel se generan y se administran los proyectos para materializar el desarrollo de capacidades en cada fuerza. De igual manera el Plan Estratégico para Empleo de la Fuerza, motivará proyectos de inversión institucionales para el corto plazo que busquen mejorar el nivel de alistamiento.

Este recorrido resumido a través de estos tres momentos de la planificación de la Defensa Nacional, requiere de la elaboración de forma detallada de una serie de subproductos que alimentarán cada producto. El proceso de planificación debe ser flexible para permitir que a lo largo de su desarrollo se implementen retroalimentaciones dada la volatilidad del entorno. Emplear la fuerza para solucionar los problemas coyunturales no garantiza el logro de los objetivos de la defensa. Si no se piensa y planifica estratégicamente la defensa, el país estará sometido a los elementos, al perder la iniciativa y limitarse a responder tardíamente a los problemas que se le plantean en el presente, con lo cual su desgaste crece y su motivación disminuye, y termina siendo cuestionada por la sociedad.

## Conclusiones

La dramática evolución del entorno de seguridad global y local, viene orientando un giro en la forma en que se piensa la seguridad y la defensa, lo que ha impulsado a los Estados a optar por paradigmas con visiones más ampliadas. El caso de la Seguridad Nacional bajo un enfoque integral considera -además del Estado- otros objetos a proteger como las personas y el medio ambiente, siendo las primeras el objeto central. De igual manera, se abarcan un sinnúmero de ámbitos más allá de lo militar y económico como sucede con lo político, social, medioambiental, entre otros, además de una multiplicidad de actores involucrados.

La distancia entre lo externo y lo doméstico se acorta hasta dar lugar a un espacio interméstico, porque en la práctica ya no es posible actuar en cada una de estas áreas a manera de compartimentos estancos, llamando seguridad a la acción interna y defensa a la exterior cuando la segunda es consecuencia de la primera. Se suma el hecho de que el concepto de soberanía territorial o westfaliana ha sido superada, hoy la soberanía no solo se entiende como la capacidad de decidir sin interferencias en los límites de un país frente a la acción de otro u otros; sino que dicha capacidad puede ser vulnerada por una diversidad de actores además de otras unidades políticas, e incluso desde dentro de los límites del propio Estado.

Todo ello obliga a que los mecanismos o instrumentos que dispone el Estado para proporcionar la seguridad nacional bajo un paradigma tan abarcador, deban reinventarse y además, coordinarse al momento de implementarse, y en este sentido, la defensa parece no ser la excepción. Los gobiernos de la región hace tiempo que comenzaron a emplear a las fuerzas de defensa para una diversidad de tareas con el fin de enfrentar la enorme ola de amenazas y desafíos emergentes como el COT. Ante esta realidad, es fundamental delimitar las actuaciones

de las fuerzas armadas en función de lo establecido en la norma, siempre buscando no desnaturalizarla y a la par, diseñar y desarrollar las capacidades que se requerirán en el futuro.

La planificación de la defensa nacional precisamente se orienta a concebir la manera en que estas dos grandes áreas: el empleo de la fuerza y el desarrollo de sus capacidades, se estructurarán en función de una planificación de ciclo corto para el empleo y otra de ciclo largo, aunque no de forma separada, sino interdependiente. La primera busca dar respuesta -por medio de acciones- a las crisis y a las problemáticas que se presentan en el corto plazo, mientras que la segunda tratará de configurar el futuro para corregir una tendencia de seguridad que se proyecta de forma desfavorable.

Planear la defensa nacional es un acto esencialmente político, porque defender a la nación es una responsabilidad de los tomadores de decisiones de este nivel; por ende, emplear la fuerza y desarrollar sus capacidades exigen del involucramiento y la voluntad política. No hay esfuerzo que valga la pena en el nivel sectorial (político-estratégico) donde gestiona el Ministerio de Defensa, y menos aún en el estratégico militar representado por el CC.FF.AA. y las tres Fuerzas; si el proceso de planificación no está atado al más alto nivel de la conducción del Estado, y si no se proyectan las energías a horizontes estratégicos de largo aliento.

Para ello es fundamental contar con un marco normativo adecuado a la realidad actual, que sustente las decisiones y acciones de la planificación de la defensa, donde se deben fijar actores, funciones, responsabilidades, procedimientos, vínculos y otros aspectos, así como también establecer un método de planeamiento que el gobierno acogerá para emprender la tarea, lo que hará que el ciclo de planificación fluya adecuadamente. De igual manera, es esencial apoyarse en un sistema de seguridad y también de defensa nacional fortalecido y empoderado políticamente, que contengan en sí subsistemas de planificación estratégica con el fin de desarrollar los procesos en función del método seleccionado.

La defensa es un aspecto de vital importancia para garantizar la soberanía e integridad territorial, pero sobre todo la libertad, el bienestar los derechos de los ciudadanos de un país, por ello, y porque su costo es muy representativo, es necesario planificarla metódicamente, y ello significa, no solo decidir actuar en el presente para solucionar los problemas de la coyuntura, sino y sobre todo, construir la defensa que la nación aspira para el futuro.

Quito, 31 de agosto de 2023

**CENTRO DE ESTUDIOS Y PENSAMIENTO ESTRATÉGICO**

**Mauro Argoti Z.  
Investigador-Docente  
CESPE-ESPE**

CESPE

## Bibliografía

- Acosta, A. (10 de julio de 2018). «Pluriverso»: hacia horizontes postcapitalistas. *Rebelión*.  
<https://rebellion.org/pluriverso-hacia-horizontes-postcapitalistas/#:~:text=Muchas%20cosmovisiones%20y%20pr%C3%A1cticas%20radicales%20hacen,m%C3%A1s%20sucinta%20y%20adecuada%20del%20pluriverso.&text=Muchas%20cosmovisiones%20y%20pr%C3%A1cticas,y%20adecuada%20del%20pluriverso.&text=y%20pr%C3%A1cticas%20radicales%20hacen,m%C3%A1s%20sucinta%20y%20adecuada>
- Alonso-Baquer, M. (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Ministerio de Defensa.
- Álvarez, F. (2020). “La inversión en defensa en España: una asignatura pendiente”. En IEEE. *Documento de Opinión 91/2020*. (pp. 1525-1540).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7552127>
- Ardila-Casto, C., A., y Cubides-Cárdenas, J. (2017). Política Pública de seguridad en Colombia frente a la convergencia y las nuevas amenazas. En Ardila-Casto, C., A. y Torrijos-Rivera, V. (Eds.). *Políticas Públicas de Seguridad y Defensa: Herramientas en el marco del Postconflicto en Colombia* (pp. 23-55). Ediciones Escuela Superior de Guerra.  
[https://www.researchgate.net/publication/319181538\\_Politica\\_publica\\_de\\_seguridad\\_en\\_Colombia\\_frente\\_a\\_la\\_convergencia\\_y\\_las\\_nuevas\\_amenazas](https://www.researchgate.net/publication/319181538_Politica_publica_de_seguridad_en_Colombia_frente_a_la_convergencia_y_las_nuevas_amenazas)
- Argoti, M. (2022). Estudio sobre el Proceso y Modelo de Gestión y Planificación de la Defensa para el Desarrollo de Capacidades. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de octubre de 2022. <https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Argoti, M. (2023). Política y Estrategia de Seguridad Nacional (Marco Teórico). [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 28 de abril de 2023.  
<https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Argoti, M. (2023). Guía Metodológica para la Formulación de una Estrategia de Seguridad Pública y del Estado con Enfoque Integral (Propuesta). [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 30 de junio de 2023.  
<https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>

- Argoti, M. (2019). Modelo de Planificación de la Defensa en el Ecuador: Por qué Planificar en Base a Capacidades. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa* 4(4): 130-151. <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-seguridad-defensa/article/view/RCSDV4N4ART08>
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”-UNED.
- Ballesteros, M., A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa de España.
- Bartlett, H., Holman, Jr., G., y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review Strategy*, 48(2): 114-126. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol48/iss2/9>
- Bernal-Gutiérrez, P. (2011). La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución. En Cuadernos de estrategia No. 155. *La Cultura de Seguridad y Defensa, un proyecto en marcha* (pp. 23-64). <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/295848>
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría General de los Sistemas: Fundamento, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Campos, L. y Rocha, A. (9 de junio de 2022). El nuevo orden de seguridad en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/el-nuevo-orden-de-seguridad-en-latinoamerica/>
- Colom-Piella, G. (2021). “El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila”. En IEEE. *Documento de Opinión 121/2021*. (pp. 1-15). [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEEO121\\_2021\\_GUICOL\\_Planeamiento.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, núm. 449, de 20 de octubre de 2008.
- De Vergara, E. (febrero, 2009). Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa, *IEEBA*. <https://es.scribd.com/document/267235275/Las-diferencias-conceptuales-entre-Seguridad-y-Defensa-de-VergaraArgentinagggg-pdf>
- Directiva de Política de Defensa 2020, de 4 de agosto de 2020. Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, núm. 159, de 6 de agosto de 2020.

- Fuente-Cobo, I. (2014). “Fuerzas Militares: ¿Polivalentes o Especializadas?”. En IEEE. *Documento de Análisis 15/2014*. (pp. 1-6).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7639093>
- García-Covarrubias, J. (2007). Los tres pilares fundamentales de una transformación militar. *Military Review*, Nov.-Dic. 2007: 16-24.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre del 2009. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009, última modificación el 9 de junio de 2014. [https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY\\_DE\\_SEGURIDAD\\_PUBLICA\\_Y\\_DEL\\_ESTADO.pdf](https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf)
- Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, de 7 de marzo de 2023. Registro Oficial Suplemento, núm. 279, de 29 de marzo de 2023.
- Ley Orgánica de la Defensa Nacional, de 10 de enero del 2007. Registro Oficial 4, de 19-ene-2007, última modificación el 28 de septiembre de 2009.  
<https://www.defensa.gob.ec/wp->
- Liotta, P. H. y Lloyd, Richmond M. (2005). From Here to There—The Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58 (2): 121-137. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss2/7>
- López-Blázquez, M. (2011). Introducción. En Cuadernos de estrategia No. 155. *La Cultura de Seguridad y Defensa, un proyecto en marcha* (pp. 9-22).  
<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/295848>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. “Libro Blanco”*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Moncayo-Gallegos, P. (2022). Seguridad y Defensa. Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.
- Neuman, S., G. (1984). *Defense Planning in Less-Industrialized States. The Middle East and South Asia*. Lexington Books.
- Patiño, L. (31 de mayo 2022). Inseguridad en Latinoamérica: imparables y en aumento. *Publímtero*. <https://www.publímtero.com.mx/nacional/2022/05/31/inseguridad-en-latinoamerica-imparables-y-con-violencia-en-aumento/>

- Pina, R. T. (2020). Nuevos desafíos para la seguridad y la defensa. *Visión Conjunta* 12(22): 44-49. <http://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1504/1/VC%2022-2020%20PINA.pdf>
- Rojas-Aravena, F. (2014). América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 16(32): 203-236. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28232455011>
- Rudzit, G. y Nogami, O. (2010). Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1): 5-24. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/1607978>
- Schmitt, C. (2015). *El Concepto de lo Político*. Editorial Struhart & Cía.
- Saint-Pierre, H., L. (2012). Fundamento para pensar la distinción entre “defensa “ y “seguridad”. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, 2012: 42-43. <https://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf>
- Spota, J. C. (2018). Consideraciones contemporáneas sobre la defensa nacional en la República Argentina. *Defensa Nacional*, 1-dic-2018: 9-36. <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1529>
- Subsecretaría de Defensa (2018). *Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Tagarev, T. (2013). Planeamiento de la Defensa – Un proceso clave en la Gestión de la Defensa. En Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T. (Eds.), *Gestión de la defensa: Una Introducción*. (pp. 45-74). Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).
- Tallabs, V. (2023). Seguridad y defensa, de bienes públicos puros a un enfoque de bienes comunes. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 9(1): 103-120. <https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/447>
- Tello, A., P. (2010). La teoría de las relaciones internacionales desde un punto de vista político-polemológico. Sistema mundo y uso de la fuerza: nuevos escenarios y actores. El rol del instrumento militar y los caminos hacia la paz. *Relaciones Internacionales* 19(39): 217-242. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1241>