



UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**PROPUESTA DE GUÍA METODOLÓGICA
PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA
DEFENSA NACIONAL: POLÍTICA DE
DEFENSA NACIONAL (ESTRUCTURA)
TRABAJO GRUPAL**

Eduardo Cárdenas; Humberto Gómez

ESPE

30/03/2022

Contenido

Introducción.....	3
1. La Defensa Nacional y la Seguridad Nacional.....	3
2. Las Amenazas del Siglo XXI	7
3. La Defensa Nacional como responsabilidad integral de ciudadanos e instituciones.....	9
4. La visión del Ministerio de Defensa respecto a la Política de Defensa Nacional ...	10
5. Observaciones sobre la Política de Defensa del Ecuador del año 2018.....	11
6. Metodología de construcción de la Política de Defensa de España.....	13
7. Observaciones a la metodología española.....	17
8. Propuesta de una metodología para el Ecuador.....	18
9. Conclusiones.....	22
10. Bibliografía.....	23

PROPUESTA DE GUÍA METODOLÓGICA PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL: POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (ESTRUCTURA) TRABAJO GRUPAL

Introducción

Uno de los aspectos más significativos en el deber ser de todo equipo de gobierno que asume las responsabilidades de un país, con el presidente a la cabeza, es decir a sus ministros y al mandante, cuáles son las políticas y las directrices con relación a la Defensa Nacional; estas directrices son mandatos que deben ser cumplidos por los estamentos subordinados a la jerarquía estatal del servicio público, para lo cual debe ser entendido por todos y, además, deben ser comprendidos los sensibles pero muy importantes procesos de coordinación y articulación que deben observarse para que los objetivos establecidos se cumplan a cabalidad, bajo la premisa de que, de ser así, se resguarda la integridad y la soberanía territorial (terrestre y marina); se resguarda y protege la vida de los ciudadanos; se prevén los impactos de los procesos supra del crimen organizado internacional; se realizan las acciones preventivas o de minimización de los impactos negativos de las amenazas naturales o antrópicas; se prevén los cambios globales en el ámbito económico, social, ambiental y político que pueden cambiar las condiciones propias de nuestro País y, así, otros aspectos que, en su tiempo, nos permitió delinear el voto para el cual un determinado ciudadano recibió el mandato para el solio presidencial.

La Defensa Nacional y la Seguridad Nacional

Es fundamental que el jefe de Estado defina la política de defensa nacional, de una forma correcta y asumiendo cada actor la parte de la responsabilidad que le corresponde en la planificación, la elaboración y la promulgación; por otra parte, el concepto de “defensa nacional” está ligado el concepto de “seguridad nacional” y esa es

la parte que le interesa y le importa al mandante; veamos, hay una definición muy concreta de uno de los países de la Unión Europea, como España que conceptualiza a la seguridad nacional en los siguiente términos:

La Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigido a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestro socios y aliados la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. (DSN, 2022)

Por otra parte, el concepto de seguridad nacional siempre va ligado a la protección de la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, observemos otro punto de vista, como el de México, quien nos dice en los siguientes términos:

De acuerdo a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (DOF 16/05/19) y al Plan Nacional de Desarrollo (DOF 17/07/19), el Gobierno de México entiende a la seguridad nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera.

Así mismo, en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional la define como *Son todas aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a...*

1. proteger al país frente a riesgos y amenazas.
2. preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
3. mantener el orden constitucional y la unidad de la federación, así como fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
4. defender al país frente a otros estados o sujetos de derecho *internacional*.

5. *preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político. el concepto de seguridad nacional articula el quehacer del centro nacional de inteligencia (cni) y del resto de las instituciones que integran el sistema de Seguridad Nacional.*

Por otra parte, Chile define la seguridad nacional como:

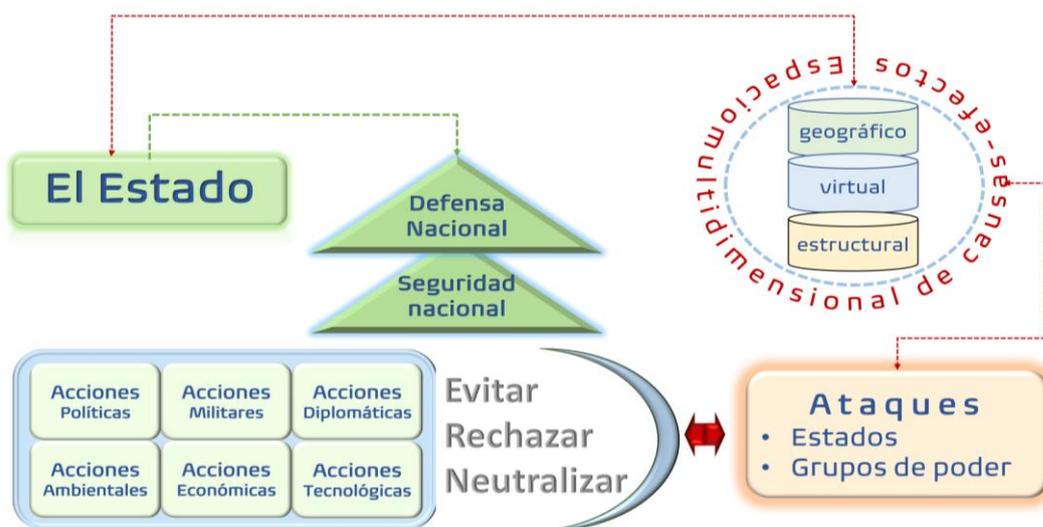
Toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda (RESDAL, 2011).

Los conceptos se parecen unos con otros porque responden a las mismas necesidades, aunque, de país a país pueden tener algunos matices que crean algunas diferencias mínimas; en todo caso, es importante identificar con claridad que el Estado tiene una obligación que es permanente, porque de ella depende la libertad, la democracia, la soberanía de la nación y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. No obstante, la evolución de las sociedades y el advenimiento de la tecnología, cada vez más sofisticada y dinámica, nos obliga a pensar que existe una evolución de lo que vemos y nos toca defender, de ahí que el Estado debe llevar a cabo una serie de acciones, principalmente en los campos político, militar, diplomático, ambiental, económico y tecnológico, que caractericen la Defensa Nacional y la subsecuente Seguridad Nacional, con el fin de evitar, rechazar o neutralizar los ataques que devengan de otros Estados, de grupos de poder y otros; pero ahora, esos enfrentamientos se realizan en un espacio multidimensional de causas-efectos, que pueden ser geográficos, virtuales o estructurales; entendiéndose que en los geográficos,

es lo que ha venido ocurriendo a la manera tradicional, pudiendo ser esta en la tierra o en los espacios marítimos jurisdiccionales y los no jurisdiccionales, que también guardan sus propias dimensiones; pero, también, pueden darse en forma virtual, como por ejemplo los ciberataques y, finalmente, las estructurales, que pueden ser los sistemas financieros, los sistemas ambientales, etc., es decir, donde cada quien es más vulnerable y en acciones que combinan todas las posibilidades, de ahí que podríamos identificar desde una guerra clásica, hasta una guerra virtual con acciones contundentes en las redes del enemigo o, también, el deterioro de sus sistemas fundamentales de funcionamiento (estructuras), en esa profunda reflexión se pueden apreciar distintas formas de hacer la guerra, con la posibilidad de tener todos los matices, de ahí que se puede hablar de guerras convencionales, hasta guerras híbridas, guerras de guerrillas, guerras asimétricas, etc. (Figura 1).

Figura 1

El Estado en Ejercicio de la Defensa Nacional y el Espacio Multidimensional de Causa-Efectos



Nota. El desarrollo del esquema del espacio multidimensional de causas-efectos es autoría del CESPE-2022.

Las amenazas del Siglo XXI

La correcta caracterización de las amenazas que se ciernen sobre los Estados en el Siglo XXI permitirá identificar los factores prospectivos necesarios para la construcción de los escenarios que pueden estructurarse en el futuro, con un alto grado de probabilidad de ocurrencia, permitiendo a los planificadores crear las líneas estratégicas más cercanas a los intereses de la nación y las necesidades del Estado. La transición entre el Siglo XX y el Siglo XXI dejó espacios en los que las semillas de las amenazas “diferentes” comenzaban a definirse y a materializarse con contextos y efectos que resultaban extremadamente complejos en su causalidad y mucho más en la identificación de sus orígenes; lo primero porque comenzamos a notar una trazabilidad que desbordaba las fronteras y comenzaron a tener una perspectiva transnacional, con actores que estaban en el mundo del hampa transmutada y fortalecida por el gran poder adquisitivo que les otorga el dinero de las drogas, la extorsión y otros crímenes que están más allá de las fronteras; de pronto, el Estado, en su posición básica, comenzó a notar que las cuestiones de la seguridad interna y externa tenían un punto gris en el que se superponían, sin embargo, cada vez más ese punto se convirtió en zona gris y luego casi parece ser una sola cosa.

La problemática moral del crimen rápidamente se relacionaba con los problemas económicos y éste, como un juego de dominó, comenzaba a alterar la percepción de lo bueno o lo malo, hasta, definitivamente, perderse en el espacio de negación a ser pobres y para ello, el dinero fácil era el camino, a cualquier costo, lo que se convirtió, paralelamente, en un problema social; medioambiental, cerrando el círculo con los temas de inseguridad. En este contexto, entonces, en el Siglo XXI, habiendo pasado la pandemia de la COVID-19 y observando la problemática de una guerra entre Rusia y Ucrania, con riesgo nuclear, nos orienta a clasificar las actuales amenazas, en la tercera

década del Siglo XXI, según las siguientes consideraciones:

1. Cambio climático, deterioro y degradación del ambiente y degradación de los ecosistemas;
2. Crimen organizado transnacional y narcotráfico;
3. Terrorismo y extremismo ideológico;
4. Conflictos armados;
5. Pobreza, migración forzada y precaria educación;
6. Enfermedades infecciosas y pandemias;
7. Proliferación de armas químicas, biológicas y nucleares;
8. Degradación de la capacidad global de producción de alimentos, la sobreexplotación y apropiación ilícita de los recursos naturales vivos;
9. Desastres naturales y antrópicos

El combate a estas amenazas con el fin de neutralizarlas, contenerlas o minimizarlas, no es una cuestión de un combate directo o del empleo integral y eficiente de la inteligencia, sino que, como lo visualizó en su tiempo el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, nuestra mejor estrategia preventiva es...

apoyar el desarrollo y la mejor inversión en seguridad que puede realizar un país es destinar recursos para los objetivos del milenio, acordados en el año 2000, que pretenden una sustancial reducción de la pobreza, el hambre y otros males sociales para el año 2015. (Avilés, 2005)

En la construcción de las políticas estatales relacionadas con la Defensa, deben incluirse las que son intrínsecas a la seguridad y a la defensa; pero, en ningún momento puede deslindarse del apoyo que deberá prestar a otras instancias, basados en la parte de la responsabilidad que esas instancias tienen con relación a la Defensa, visto en forma integral.

La Defensa Nacional como responsabilidad integral de los ciudadanos e instituciones

En los tiempos que vivimos, los mayores desafíos a los que se enfrenta el hombre moderno, en función de lo que puede representar una afectación a su buen vivir y a la integridad de su entorno, es justamente el acierto y la oportunidad con la cual un gobierno¹ establece las directrices que gobiernan los temas de la seguridad y la defensa. Por la experiencia que ha vivido el sistema global en las últimas décadas, se ha generalizado que estos temas tengan un aparente desenfoco en los conceptos², pues, a la hora de planificar o de ejecutar, los temas de seguridad y defensa les son endilgados a las Fuerzas Armadas o a la Policía, a pesar de las grandes diferencias que existen; pero, tal vez, lo más pernicioso es que se piensa que aquello no les corresponde a ellos, porque es “un tema de militares y policías”, cuando no lo es.

En ese sentido, el hecho es definitivo, la Defensa Nacional está configurada por todo el aparato estatal, cada uno en su ámbito de gestión y con las responsabilidades específicas que les corresponde, sujetas a normativas y directrices que emanan del más alto nivel, ya que siendo un mandato del mandante, la permanente observación de los objetivos nacionales es la base para todo el desarrollo conceptual y es la que estructura la Política de Defensa Nacional; esto es fundamental porque define el carácter y la actitud para enfrentar las amenazas que provienen de un espacio multidimensional de causas y efectos y todas sus variantes (Figura 2). Lo que se mantiene como un eje claramente identificado es la gestión diplomática hasta donde es posible gestionar, para

¹ Entiéndase que para los efectos en que discurre la reflexión acoge a la generalidad y no a lo específico.

² Es posible que la negación de las actuales generaciones para comprender el dolor y la crudeza implícita en la ausencia de las acciones de seguridad y defensa han obrado para que se haya puesto un telón que cubre esos dos conceptos y los excluyan de la realidad del día a día, no porque no existan, de hecho, saben y ven que existe a través de la internet, pero, de todas maneras, les resulta mejor ignorarlo todo lo que sea posible.

luego dar paso a la acción de las Fuerzas Armadas, en donde el profesionalismo de ellas depende de su entrenamiento, doctrina, valores y principios, como lo dijera Carl von Clausewitz: “La guerra no es simplemente un acto político, sino **un verdadero instrumento político**, una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas por otros medios” (La Vanguardia, 2022).

Figura 2

La Defensa Nacional como Responsabilidad de la Nación



Nota. La determinación de la Política de la Defensa Nacional es una responsabilidad del más alto nivel del gobierno. La figura es autoría del CESPE-2022.

La visión del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador respecto a la Política de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa del Ecuador se encuentra trabajando en la actualización y en los complementos de la Política de Defensa Nacional, el documento es la continuación de los Libros Blancos de la Defensa publicados por los gobiernos democráticos en los años 2006 y 2018, y dentro de sus objetivos está el transparentar la política de seguridad del Ecuador respecto a su entorno regional, orientar la estructura

del sistema de Defensa Nacional, la asignación y uso de los recursos de la economía de la defensa y, entregar instrucciones claras de parte del conductor político a las Fuerzas Armadas³.

En esta actualización se ha aplicado la misma metodología que se utilizó para la formulación de las dos últimas políticas de Defensa, coincidentemente, dichas ediciones estuvieron bajo el direccionamiento y visión de la misma autoridad de Defensa; no obstante, esta nueva iniciativa constituye una nueva oportunidad para analizar la metodología utilizada; los factores que incidieron en su elaboración; la responsabilidad de la construcción de escenarios, etc., lo que nos permitirá plantear una propuesta para una metodología que sea dinámica, objetiva, fácil de ejecutar, eficiente, oportuna y, más que nada, comprensible para todos.

Observaciones sobre la Política de Defensa del Ecuador del año 2018

La Política de Defensa o Libro Blanco que se encuentra vigente en el Ecuador fue aprobada por el presidente Lenin Moreno mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 633 de 8 de enero de 2018; en el acto de presentación realizado en la sede del Ministerio de Defensa, el Ministro Oswaldo Jarrín manifestó que “esta política es una respuesta a la demanda de la sociedad respecto a la Defensa y que servirá para enfrentar con estrategia las amenazas de los grupos irregulares fronterizos, al terrorismo y narcotráfico”.

El Presidente Lenin Moreno inició su periodo de gobierno el 24 de mayo de 2017, mientras que el Ministro de la Defensa Oswaldo Jarrín fue nombrado el 27 de abril de 2018. Como parte de su gestión el nuevo Ministro de Defensa propone la actualización del Libro Blanco de la Defensa publicado en el 2006; para lo cual, uno de los principales argumentos fue la vigencia de la nueva Constitución del 2008, la misma que, junto a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, diseñaba una nueva estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

³ libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf (oas.org)

Al no existir un procedimiento normado que incluya una metodología para determinar la necesidad de la construcción de una nueva Política de Defensa y al no tener las definiciones necesarias que permitan evaluar los diferentes condicionantes para sugerir la actualización de la Política vigente, se decidió la actualización del último documento. Por supuesto, fue una carrera contra el tiempo, en donde las consideraciones para determinar la duración de los diferentes talleres y actividades académicas dependió directamente de la decisión de los funcionarios, en los diferentes niveles; por ejemplo, se acortaron los tiempos normales del trabajo prospectivo para la construcción de los nuevos escenarios, condición fundamental en el proceso de elaboración de nuevas políticas, ya que los escenarios de la política del 2008 habían cambiado.

La Política de Defensa del Ecuador del año 2018 fue elaborada en ocho meses, gracias a la iniciativa del Ministro de Defensa en funciones; así mismo, para su desarrollo no se recibieron directrices del más alto nivel político, por lo que su orientación y dirección estuvo bajo la responsabilidad de esa Cartera de Estado; no obstante, el hecho de que varios ministros que cumplieron sus cargos en el área de la Defensa no hayan reparado o no hayan tenido la necesidad de actualizar la política de defensa, genera las interrogantes o reflexiones constantes en la Tabla 1.

Tabla 1

Interrogantes o Reflexiones sobre la Estructuración de la Política de Defensa del Ecuador

#	Interrogante / Reflexión
1.	¿Existe en el Estado ecuatoriano una normativa que faculte al nuevo mandatario a emitir una Directiva de Defensa estableciendo las

líneas maestras de actuación, así como los objetivos que se persiguen desde el Gobierno en materia de Defensa, y que serán llevados a cabo por los Ministerios competentes?

2. ¿Dispone el Ministerio de Defensa Nacional de una Guía Metodológica para la construcción o actualización de la Política de Defensa del Estado ecuatoriano, en la que estén incluidos los tiempos mínimos necesarios para los diferentes procesos, tipos de métodos prospectivos para la construcción de escenarios y sobre todo una fundamentación teórica que evite los problemas en su conceptualización?

3. ¿Qué incidencia tiene el perfil académico, la experiencia en el área, y la visión estratégica de la primera autoridad de la Defensa como líder dentro del proceso de construcción de la Política de Defensa del Estado?

4. ¿Existe un cuerpo técnico permanente que, atendiendo las necesidades políticas de los diferentes actores que fungen de ministros de defensa, estructuren una política de defensa eficiente, objetiva y realista, independiente de la tendencia ideológica?

Nota. Las preguntas son parte de las reflexiones de los autores del presente documento y son de su total autoría.

La metodología de construcción de la Política de Defensa en España

Para poder analizar la metodología utilizada en la construcción de la Política de la Defensa del Ecuador es necesario contrastarla con las aplicadas en otros países, para lo cual se ha tomado como ejemplo la metodología que se lleva a cabo en España, partiendo de la Ley Orgánica Nro. 5/2005 de la Defensa Nacional, de 17 de noviembre de 2005, que es el documento más importante en cuanto a la definición, proyección y

planeamiento de la defensa. A continuación, le sigue en trascendencia la Directiva de Defensa Nacional (DDN), que es un documento en el que se establecen las líneas maestras de actuación, así como los objetivos que se persiguen desde el Gobierno, en materia de Defensa, y que deberán ser observados y cumplidos por el ministerio competente (Figura 3).

España, desde 1980, ha tenido 10 Directivas de Defensa Nacional, siendo la última la del año 2020; lógicamente, cada situación histórica en la vida de la nación española ha generado sus propios conflictos e hitos en materia de seguridad, los mismos que se han reflejado convenientemente en las diferentes Directivas de Defensa; por lo tanto, la actualización de este documento es clave en la orientación de la planificación de la Defensa española ante los nuevos escenarios, la cual está estructurada conforme el detalle de la Figura 4. En ese contexto, es importante definir los factores de la situación o las situaciones históricas que motivan la actualización de las directivas de defensa, que deben ser evaluadas, según el nivel en la que su influencia es gravitante sobre los factores de defensa y seguridad; su temporalidad de ocurrencia; los actores que la propician; los elementos del contexto geográfico en la que se desarrollan; las tecnologías que están implícitas; los actores que, en segundo plano, representan presiones e influencias sobre el sistema; la ponderación de los factores sociales, económicos, ambientales y políticos que, en su conjunto, representan elementos de presión, distorsión, confusión, disuasión, distracción e indefinición para los procesos de toma de decisiones y, finalmente, la evaluación de los procesos proyectivos y prospectivos que estén presentes para una correcta evaluación de los escenarios, lo que implica la observación y evaluación de los factores multitemporales de todos los factores.

Figura 3

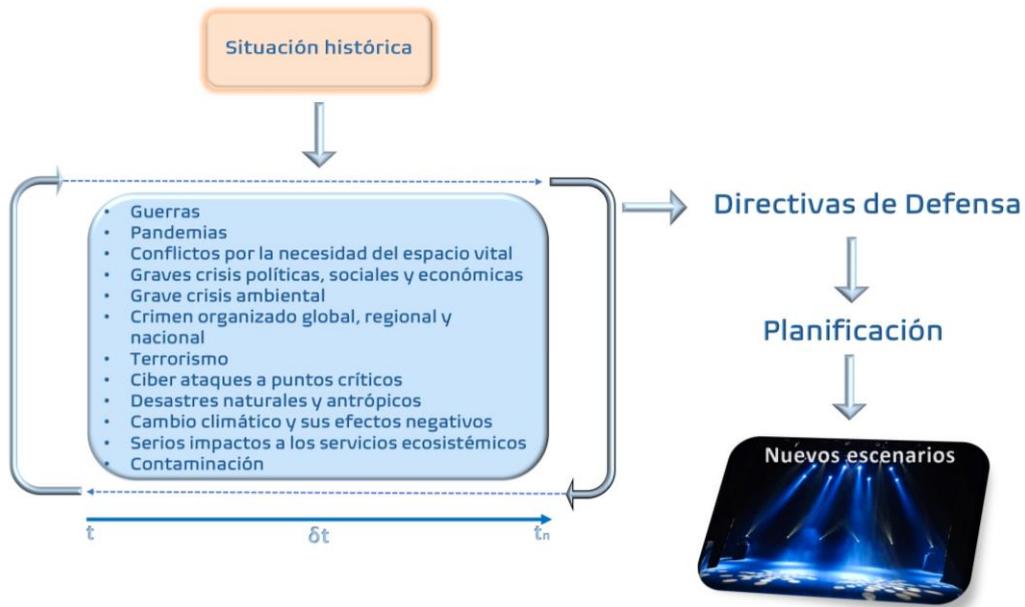
La Directiva de Defensa Nacional de España



Nota. La base conceptual que rige a la DDN. El gráfico es autoría del CESPE-2022

Figura 4

Actualización de las Directivas de la Defensa



Nota. La identificación de los factores que conforman la situación histórica que define la evolución de las directivas de defensa a través de la actualización, es un trabajo

técnico permanente, con la supervisión política correspondiente. El gráfico es de autoría del CESPE-2022.

Considerando la importancia que tiene la Directiva de Defensa Nacional para la vida del Estado, para el bienestar y para los intereses superiores de la nación, es de esperar dicho documento se caracterice por ser lo más sencillo y comprensible posible; es esta la razón por la que, en la evaluación realizada a la Directiva española, se ha tratado de ver la objetividad, pragmatismo y realismo con los cuales se ha desarrollado el documento; en ese contexto, la referida Directiva contiene los siguientes puntos:

1. Introducción
2. El escenario estratégico
3. Líneas generales y objetivos de la política de Defensa
4. Directrices de actuación

El Ministerio de Defensa una vez promulgada la Directiva de Defensa Nacional por parte del Presidente de Gobierno, y conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, genera la Directiva de Política de Defensa mediante la cual desarrolla y aplica en el ámbito del Ministerio de Defensa las directrices que emanan de la Directiva de Defensa Nacional, estableciendo las líneas generales de actuación del Ministerio y los criterios precisos para el Planeamiento de la Defensa; con su promulgación se inicia un nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa; la Directiva de Política de Defensa está estructurada bajo el siguiente contenido:

1. Factores de Planeamiento
2. Contexto Estratégico de la Defensa
3. Objetivos de la Política de Defensa
4. Directrices para el Planeamiento de la Defensa
5. Ejecución

Observaciones a la metodología española

Los análisis de diferentes encuestas y estados de opinión concuerdan en resaltar como una característica tradicional de la sociedad española la falta de un adecuado conocimiento de los temas de Defensa, así como también la conciencia de la importancia de dichos temas; cualesquiera que sean las causas, en general, los ciudadanos españoles no conciben, ni sienten a la Defensa como una cuestión de su día a día y, más bien, más Estado ni un propósito que la sociedad necesita para garantizar su bienestar, prosperidad y libertad. La falta de conocimiento y empoderamiento de la sociedad en temas de Defensa puede entenderse que existe como consecuencia de la apatía y desinterés que el tema ha tenido en el ámbito institucional y, además, la falta de estructura para el fomento de la cultura y la conciencia de la Defensa en España; sin embargo, en la realidad eso no es así, porque todas las Directivas de Defensa Nacional, desde la de 1996 hasta la última de 2020, se han planteado como objetivo prioritario dicho fomento.

Como parte de este fomento hacia la sociedad ha sido el mantener una estricta metodología en la secuencia de la planificación de los temas de la Defensa, permitiendo dimensionar la responsabilidad del gobierno de turno en la consecución de los grandes objetivos del Estado; por otra parte, es la Ley Orgánica Nro. 5/2005, de Defensa Nacional, que establece con claridad en su artículo 6.3.a) que será el Presidente del Gobierno el que formule la Directiva de Defensa Nacional “.../...en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo”⁴. Como se puede apreciar el nuevo Presidente del gobierno electo tiene la obligación de presentar su Directiva de Defensa, situación que permite que toda la

⁴ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. (boe.es)

planificación tenga una sola orientación, y los esfuerzos que desarrolle el área de la Defensa y los otros ministerios apunten hacia un mismo objetivo.ⁱ Nótese que la obligatoriedad de que el Jefe del Gobierno español elabore la Directiva está consignada en una Ley Orgánica, consecuentemente, tiene el peso legal suficiente para que esa obligación se cumpla sin ningún tipo de restricción y tan pronto asuma el cargo cada nuevo presidente que sea elegido.

En cuanto al formato del documento, la Directiva de Defensa Nacional del 2020 mantiene una línea continuista en relación con las directivas precedentes de los años 2004, 2008 y 2012. El 11 de junio de 2020, el Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez Pérez Castejón firmó la Directiva de Defensa Nacional 2020, a continuación, el 4 de agosto de ese mismo año la Ministra de Defensa Margarita Robles Fernández firmaba la Directiva de Política de Defensa, acción considerada como una muestra de respeto y apego a la normativa de Defensa por parte de las autoridades de gobierno. En su contenido, la Directiva de Política de Defensa describe el contexto estratégico de la Defensa, define los objetivos políticos de la Defensa y formula las directrices para el planeamiento de la Defensa, tanto en el ámbito de la preparación de la Fuerza y las Operaciones Militares, en el ámbito de Personal, y en el ámbito de las Capacidades militares, Tecnología e Industria⁵

Propuesta de una metodología para Ecuador

A contrario de la sociedad española, en el Ecuador se ha vivido mucho más de cerca los procesos de la defensa de la Patria, ya sea por las guerras libertarias o por los conflictos con el Perú, volviéndose los temas de Defensa más cercanos a sus habitantes,

⁵ Directiva de Política de Defensa - Ministerio de Defensa de España

a pesar de ello no se ha desarrollado una verdadera institucionalización en su estructura de Defensa, más aún cuando se cambió la estructura de la Ley de Seguridad Nacional por otra que beneficiaba a los intereses políticos del momento. También, a diferencia de España, en el Ecuador ni la Ley Orgánica de la Defensa Nacional del 10 de enero del 2007, ni la Ley de Seguridad Pública del Estado del año 2009 incluyen en su contenido el título “De las atribuciones de los Poderes del Estado” donde se determinen las obligaciones y atribuciones del Presidente de la República, entre otras:

Determinar la Política de Defensa y asegurar su ejecución

Corresponde al Presidente de la República la dirección de la Política de Defensa y la determinación de sus objetivos,

Formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la Política de Defensa y las directrices para su desarrollo.

Al existir este vacío legal en la normativa ecuatoriana, la tarea de formulación de las Políticas de Defensa se la ha incluido en el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa, perdiendo toda su posibilidad de incidencia y repercusión en otros ministerios y estamentos del Estado, ya que su formulación no está al nivel de la Presidencia de la República.

Por lo anteriormente expuesto, la propuesta para una nueva metodología de planificación de la Defensa partiría necesariamente de una modificación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional donde se incluya un Capítulo sobre las atribuciones de los Poderes del Estado. Mientras se realice esta modificación el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), en base al Artículo 7 literal a) de la Ley de Seguridad del Estado que dice: “Asesorar y recomendar al Presidente o Presidenta de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos, en materia de seguridad pública”, podría ser parte fundamental en la construcción de la

Política de Defensa mediante la formulación de una Directiva de Defensa Nacional.

La promulgación de la Directiva de Defensa Nacional permitiría disponer de un documento base para la planificación de la Defensa del Ecuador, además que orientaría los esfuerzos que deben realizar cada uno de los estamentos del Estado en beneficio de la Defensa Nacional, al mismo tiempo que sería la guía para la elaboración de los diferentes Planes de Gobierno. La estructura de la Directiva de Defensa Nacional podría incluir el siguiente contenido

1. Introducción
2. Descripción del escenario estratégico
3. Líneas generales y los Objetivos de la Política de Defensa
4. Directrices de actuación

En relación con el numeral 3 de esta Directiva, los Objetivos Nacionales son una expresión concreta de los Intereses nacionales, los cuales se definen en términos de situación por alcanzar, es decir, son las metas que el Estado ecuatoriano se propone lograr. Estos Objetivos trascienden a los gobiernos y representan un punto de convergencia para todos los esfuerzos encaminados a su materialización. Al existir amenazas y riesgos que inciden en la consecución de los Objetivos Nacionales, el Estado debe estar en condición de generar las acciones en los diferentes campos del poder nacional para superarlos. Es por lo tanto imperativo que cada gobierno determine los Objetivos de la Política de Defensa para orientar la finalidad a la cual se dirige el esfuerzo y los recursos de la nación.

Bajo las directrices de la Directiva de Defensa Nacional, le correspondería al Ministerio de Defensa el desarrollo y ejecución de la Política de Defensa, para lo cual formularía la Directiva de Política de Defensa, este documento establecería las líneas generales de actuación del Ministerio y los criterios precisos para la planificación de la

Defensa. Con la emisión de esta Directiva se iniciaría el proceso de planificación de la Defensa, el mismo que tendría una duración de 4 años coincidiendo con los cambios de gobierno; la estructura de la Directiva de Política de Defensa tendría el siguiente contenido

1. Contexto Estratégico de la Defensa
2. Objetivos de la Política de Defensa
3. Directrices para el Planeamiento de la Defensa
4. Ejecución

En lo que se refiere al numeral 2 “Objetivos de la Política de Defensa”, éstos son derivados de las directrices contenidas en la Directiva de Defensa Nacional y que se relacionan al campo de la Defensa; todo el esquema se detalla en la Figura 5.

Figura 5

Esquema General de la Aplicación de la Política Nacional de Defensa



Nota. El esquema general detallado en el gráfico establece una lógica técnica de la planificación militar de la defensa, en función directa los intereses nacionales y su paso por las instancias correspondientes. La figura es autoría de el CESPE-2022

Conclusiones

Dentro de la metodología de planificación de la Defensa es necesario contar con dos documentos fundamentales, el primero una Directiva de Defensa Nacional firmada por el Presidente de la República que será el instrumento rector y orientador para la planificación de la Defensa del Estado; el segundo documento requerido es una Directiva de Política de Defensa a nivel Ministerio de Defensa donde se plasmen las directrices y la Políticas de Defensa derivadas de la Directiva de Defensa Nacional, siendo además el documento que formula las directrices para el planeamiento de la Defensa.

La Directiva de Defensa Nacional es un documento que debería ser actualizado cada cuatro años, es decir con el inicio del nuevo periodo presidencial. Los lineamientos dados por el mandatario mediante esta política sirven para orientar los procesos de planificación y actualización de los diferentes planes de gobierno. La experiencia nos muestra que al no emitirse oportunamente esta política existe una pérdida de un tiempo valioso e irrecuperable en la aplicación de la visión del nuevo líder político que puede traducirse en una disminución de oportunidades para el país.

Para una mejor comprensión de la planificación de la Defensa se debe separar completamente los objetivos de publicación de la Directiva de Defensa Nacional, Directiva de Política de la Defensa, y el Libro Blanco de la Defensa. Los dos primeros son documentos claros, sucintos, y que emiten disposiciones a los diferentes niveles de planificación de la Defensa, mientras que el Libro Blanco tiene la finalidad de difundir a la sociedad ecuatoriana y a los países de la región cuál es su la Política de Defensa del Ecuador y los objetivos que persigue.

Quito, 30 de marzo de 2022

Eduardo Cárdenas

Investigador - Docente

Humberto Gómez

Investigador-Docente

Bibliografía

Avilés, J. (enero de 2005). Las amenazas globales del siglo XXI. *Arbor*, CLXXX(209), 247-268. doi:10.3989/arbor.2005.i709.506

DSN. (20 de marzo de 2022). *Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España*. Obtenido de Gabinete de la Presidencia del Gobierno Web site: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional>

La Vanguardia. (2022). Los mandamientos para la guerra según Clausewitz. *diario español La Vanguardia*. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20190929/47682162765/los-mandamientos-para-la-guerra-segun-clausewitz.html>

RESDAL. (2011). *Libro de la Defensa Nacional de Chile - Parte III: la defensa nacional*. Recuperado el 15 de marzo de 2022, de RESDAL Web site: <https://www.resdal.org/Archivo/defc-pIII.htm>