Unidad de Estudios Estratégicos

Sector Defensa: Directiva para la Defensa Nacional, Política de Defensa Nacional / Libro Blanco de la Defensa, Directiva de Defensa Militar.

JAVIER PÉREZ RODRÍGUEZ

TERCER ENTREGABLE

31/08/2022

CESPE

TABLA DE CONTENIDO

CONCEPTOS PREVIOS **5**

¿QUÉ ES ESTRATEGIA? **8**

ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL **12**

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL **15**

DIRECTIVA DE DEFENSA MILITAR **16**

PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD EN EE. UU. **19**

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA. **23**

CONCLUSIONES **28**

BIBLIOGRAFÍA **31**

CESPE

Sector Defensa: Directiva para la Defensa Nacional, Política de Defensa Nacional / Libro Blanco de la Defensa, Directiva de Defensa Militar.

"**Pericles** fue uno de los estrategos más importantes de la Historia de la antigua Grecia. Pericles, el gran hombre de la democracia ateniense. Mediante su carisma y su inteligencia política, consiguió gobernar Atenas durante **treinta años**, en el periodo de mayor esplendor de toda la Historia de Atenas, nació en torno al 495 a.C.[1]

Introducción

Es de suma importancia para la gestión del Estado contar con personas calificadas en áreas de su exclusiva responsabilidad como lo es la seguridad integral, somos testigos de la alta volatilidad de los funcionarios en cuya preparación y con recursos de los contribuyentes, hemos invertido; resulta desalentador observar que cuando se producen cambios en la administración de algunos organismos del sector público, con la nueva autoridad llegan nuevos funcionarios "de confianza" para ocupar cargos y desempeñar funciones que requieren de conocimiento y experiencia, condiciones éstas que en muchos de los casos no se cumplen; con este comportamiento es muy difícil concretar una planificación y mucho más complejo resulta llevarla a la práctica.

[1] Tomado de:

https://www.google.com/search?q=estrategos+atenienses&rlz=1C5CHFA_enEC949EC949&sxsrf=ALiCzsZPsLgj2nNhHDsasm8FdNZZ6Vt_Hw:1662010139911&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=2ahUKEwipm4Kg7vL5AhXklGoFHRmqAPgQ_AUoAXoECAEQAw&biw=961&bih=698&dpr=1#imgrc=6HwKPq6v-Rm09M

El presente trabajo aborda el proceso de planificación para la seguridad integral, con la intención de visibilizar sus dificultades y proponer cambios para mejorar la gestión; las características del escenario de seguridad local y mundial, los actores generadores de inseguridad e inestabilidad, así como el vertiginoso avance y evolución de los avances científicos y tecnológicos, permanentemente nos envían claras señales sobre las necesidades de actualizar las políticas para responder con celeridad y eficiencia a las grandes expectativas ciudadanas.

De manera reiterada señalamos la impostergable necesidad de innovar los procesos de planificación e implementación de estrategias creativas que refuercen la capacidad proactiva del Estado evitando la improvisación. Los permanentes cambios de nuestro entorno inmediato han conducido al Estado a una condición de fragilidad, potenciada con procesos encubiertos en reivindicaciones sociales o históricas que rayan en subversión y rompimiento del orden legalmente constituido; se suma a esta descripción, el accionar de estructuras del crimen organizado transnacional que asola amplios sectores urbano-marginales con violencia extrema; de manera simultánea, observamos como la corrupción se extiende en muchas áreas del sector público con efectos sobre la credibilidad de las instituciones. Tampoco ayuda a resolver esta difícil situación, la vecindad de países considerados como los mayores productores de cocaína en el mundo. Es la suma de estos hechos, la que ha llevado al Estado ecuatoriano a una condición de debilidad; este problema tiene raíces estructurales y su desatención termina convirtiéndolo en un asunto de seguridad, expresado en medidas excepcionales que buscan soluciones inmediatas a crisis reiteradas mientras se gestiona una solución definitiva; pero, dada la dificultad existente en términos de gobernabilidad no ha sido posible alcanzarla, con el paso del tiempo el riesgo es mayor pudiendo comprometer los intereses vitales del Estado.

Con la incorporación del término “seguridad integral” en la Constitución de 2008 se generaron varios cambios en los cuerpos legales y normativos del sector seguridad del Ecuador; por otro lado, observamos una tendencia en varios países a expresar su orientación política sobre la seguridad, con una visión integral, como una expresión de la gran responsabilidad estatal en este campo, pretendiendo además abordar los contenidos que plantean los modelos de seguridad humana y la multidimensional.

Varios estudiosos coinciden en que la seguridad multidimensional ha causado confusión y su aplicación no ha dado los resultados esperados, por el contrario genera un

debilitamiento de la institucionalidad existente y de sus organismos ejecutores, al pretender involucrarlos en tareas ajenas a su naturaleza. Es aquí donde cobra importancia el análisis y generación de elementos conceptuales para orientar la planificación institucional y la implementación de cambios en los cuerpos legales y normativos para garantizar el desarrollo de capacidades y el accionar en especial de las Fuerzas Armadas.

La defensa nacional cuya responsabilidad recae en las FF. AA. con el direccionamiento del ministerio del mismo nombre, tienen una larga tradición en cuanto a procesos de planificación y elaboración de políticas públicas, que se expresan en la Política de Defensa Nacional 2018, la directiva de defensa militar, y otros documentos elaborados a modo de estrategias para atender problemas específicos como la seguridad de la frontera norte, el apoyo a otras instituciones del Estado, etc.

Con este trabajo resaltamos algunos aspectos sobre los documentos orientadores de la planificación para la defensa nacional como son la Política de Defensa Nacional y la Directiva de Defensa Militar, y los contrastamos con procesos similares desarrollados por países con mayor experiencia y tradición en cuanto a planificación, para proponer una opción que permita mejorar los documentos directivos y ejecutivos con los que actualmente contamos.

CONCEPTOS PREVIOS

Como paso inicial para determinar cuál debería ser el contenido de los documentos ejecutivos sobre los que se fundamenta la planificación para la seguridad y defensa, es importante tener una idea homogénea sobre el uso y significado de algunos términos como: estrategia, planificación, niveles de conducción, disuasión, conflicto, guerra, dialéctica.

Conflicto, es la expresión de un antagonismo o diferencia de intereses que puede causar fricción con diferente intensidad, pudiendo llegar hasta la utilización de la fuerza. Para Lewis Coser, el conflicto se produce por una lucha por acceso a recursos, status y/o poder que son escasos, de donde surge la incompatibilidad de los actores al pretender aquellos valores, que no son suficientes para todos[2].

[2] MAGE V.A.1, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Conceptos básicos, el conflicto, la guerra y la estrategia, s. f., p. 7.

Crisis, se entenderá como crisis una situación en la cual la institucionalidad existente o específica para la administración de un sector o para la gestión de un problema, se encuentra imposibilitada de dar una respuesta siendo necesario el apoyo de otras instituciones que sin tener competencia específica, posee condiciones para ayudar en la solución de un problema. Jared Diamond, explica que las crisis nacionales plantean numerosas cuestiones sobre liderazgo, sobre toma de decisiones colectivas, sobre situaciones nacionales, en las que inciden al menos los siguientes factores[3]:

1. Consenso nacional
2. Aceptación nacional
3. Experiencia histórica
4. Obtención de ayuda
5. Identidad nacional
6. Valores nacionales

Bordoni, investigando los orígenes de la palabra crisis manifiesta que originalmente la palabra crisis, era sinónimo de cambio, oportunidad, expresa algo creativo, optimista, constituye un factor de predisposición al cambio[4].

D**ialéctica,** tiene varias interpretaciones, para el desarrollo del presente trabajo, tomaremos la descripción ofrecida por Platón, quien señaló que el ser humano incluye contradicciones, la contradicción es la condición necesaria para incitar el alma a la cogitación (descripción de una conducta), el arte de hacerlo es el arte de la dialéctica[5]. Dicho esto, el General André Beaufre describe a la estrategia como la dialéctica de voluntades que usan la fuerza para resolver un conflicto.

Disuasión, es el conjunto de acciones que desde la planificación se orientan a persuadir a potenciales agresores sobre el uso de la fuerza o su firme determinación de utilizarla con el fin de preservar el interés nacional. Para el General André Beaufre la

[3] Diamond Jared, Crisis, Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos, Editorial Debate, España, segunda reimpresión, agosto 2020, pp. 59 y 60.

[4] Bauman Zygmunt y Bordoni Carlo, Estado de Crisis, Paidós editores, Colombia, primera edición, 2016, p13.

[5] Diccionario Filosófico, disponible en: http://www.une.edu.pe/formacion-docente/wp-content/uploads/2020/09/Diccionario-Filosofico.pdf

CESPE

disuasión tiende a impedir que una potencia opuesta tome la decisión de emplear sus armas o, que actúe frente a una situación, mediante disposiciones que constituyan una amenaza. Por tanto, es un resultado psicológico que se busca mediante una amenaza[6].

Guerra, es la expresión extrema del conflicto irresuelto por métodos pacíficos, siendo necesario el empleo predominante del poder militar, junto con otras capacidades del Estado para resolver una crisis de la que se supone se encuentra en juego los intereses vitales. El diccionario de la Cruz Roja Internacional define la guerra como confrontación armada entre dos o más Estados, llevada a cabo por las FF. AA. respectivas y reglamentada por el derecho internacional[7]. Siendo la guerra un hecho político, únicamente puede denominarse como tal cuando hay confrontación entre Estados, para otras formas de violencia armada no rige las normas del derecho internacional humanitario.

La **Planificación** se entiende como la actividad que permite anticipar acciones y previsiones con el propósito de alcanzar un objetivo y evitar la sorpresa estratégica. Moncayo (2016), define la planificación como un proceso que permite establecer los objetivos y escoger los medios más apropiados para el logro de los mismos, antes de iniciar una acción. Goodstein (citado por Moncayo) agrega: Definimos la planificación estratégica como el proceso por el cual los miembros de una organización prevén el futuro y desarrollan procedimientos para alcanzarlo[8].

Niveles de conducción para efectos de la planificación, toma de decisiones y gestión en el ámbito de la seguridad integral se reconocen los siguientes niveles de conducción: 1) Conducción Política, corresponde al Ejecutivo, autoridades de elección, autoridades nacionales o seccionales de la administración. 2) Conducción Política estratégica, son las acciones y decisiones asumidas por funcionarios a quienes la autoridad política electa delega espacios de responsabilidad específica como son los Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Gobierno, Secretario de Gestión de Riesgos y Emergencias, Director de Inteligencia. 3) Conducción estratégica, corresponde al proceso de planificación y toma de

[6] Beaufre Andre, Disuasión y Estrategia, Editorial Pleamar, Buenos Aires, cuarta edición, 1990, p. 23.

[7] Diccionario de la Cruz Roja Internacional, p. 45, disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/p0453.pdf

[8] Moncayo Paco, Geopolítica, Espacio y Poder, Colección: Estudios Estratégicos y Geopolíticos, Universidad de FF. AA. ESPE, Quito, Septiembre de 2017, p. 251.

decisiones realizada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para el caso de la defensa militar.

Sin duda la planificación de la seguridad integral requiere de un conocimiento amplio sobre la administración del Estado, pero en especial es preciso lucidez, prudencia y objetividad para interpretar el presente y proyectar acciones y decisiones para el futuro; esto es una característica de la estrategia, por su parte el conocimiento de la historia la complementa, de ella interesa las lecciones recogidas y sistematizadas con una mirada crítica y constructiva.

¿Qué es estrategia?

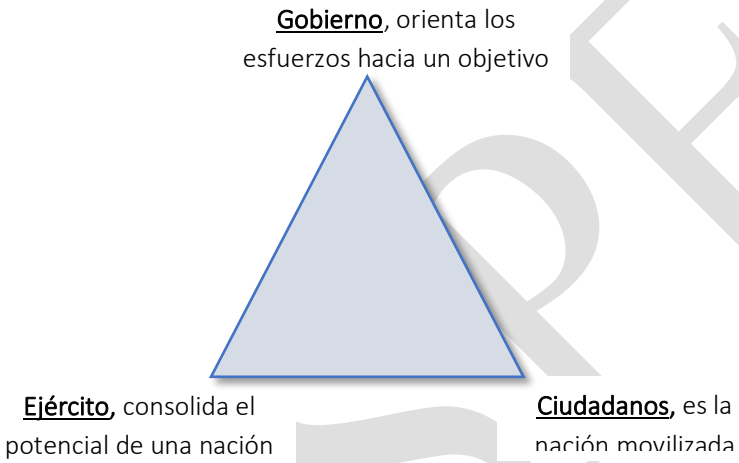
Clausewitz, considerado como uno de los principales referentes en cuanto a pensamiento estratégico, señala que no se puede evaluar con argumentos puramente militares un problema estratégico, tampoco la solución es puramente militar; esto lo afirma de la siguiente manera: "los medios son fuerzas de combate entrenadas para ese propósito; el fin es la victoria, … las victorias no tienen sentido a menos que fueran el medio para obtener un fin político". Por esta razón la estrategia tiene sustento cuando se constituye en la vinculación de batallas separadas para el objetivo final de la guerra; y, sólo el nivel político puede determinar ese objetivo; llegar con éxito al final de la guerra, requiere de una comprensión completa de la política nacional, es aquí donde la política y la estrategia se unen.

Clausewitz identificó como un evento relevante que influiría en la estrategia, a los efectos de la Revolución Francesa, pero, a decir de Jablonsky, no tuvo en cuenta los efectos propiciados por la Revolución Industrial. La guerra como máxima expresión del conflicto, pasó a ser un asunto de preocupación de la comunidad, cuando los habitantes de un espacio físico delimitado son considerados como ciudadanos, dando lugar a una movilización general, los recursos y el potencial se orientan con un solo fin, la guerra se vuelve total y no tiene límites en cuanto a medios; este comportamiento se da como consecuencia de la Revolución Francesa, los problemas de la nación son una preocupación para todos y todos deben prepararse para dar una respuesta a través la movilización nacional, esto nos conduce a las prácticas de Napoleón y la Guerra Total; Clausewitz resume a este esfuerzo ilimitado en un paradigma al que denomina "**la notable trinidad".** Sintetiza afirmando que la transformación de la guerra, es la transformación de la política; este paradigma implica una profunda vinculación entre gobierno como responsable de canalizar y orientar los esfuerzos

para alcanzar un objetivo, otro componente es el Ejército como instrumento en el que se consolida el potencial de una nación; aquí se resume el esfuerzo creativo ligado y subordinado al gobierno, los ciudadanos como el componente fundamental de esta trinidad expresado a través de la nación dispuesta a participar en la defensa de un bien supremo (Jablonsky, 2012:4).

Presentamos a continuación, una representación de la trinidad estratégica clausewiziana.

LA NOTABLE TRINIDAD DE CLAUSEWITZ



Hablar de estrategia es remontarse a la historia, Seijo explica que el término aparece por primera vez el libro Teoría de la guerra escrito por el militar francés Joly de Maizeroy, al hablar de la necesidad de un nivel superior en el planeamiento de la guerra (Seijo, 2022:10). Carl Von Clausewitz (2005:139), además de explicar la subordinación de los objetivos de la guerra a la política, convierte a la estrategia como una herramienta de Estado, define la estrategia como la utilización del combate o amenaza de empleo de la fuerza, para los propósitos de la guerra; más tarde modificó este concepto al afirmar que la estrategia es el uso de la fuerza armada para lograr el propósito político de la guerra. Estos argumentos nos conducen a afirmar que el pensamiento estratégico es pragmático, no puede ser especulativo, se basa en realidades como la geografía, la conducta social, la economía, la política, los adelantos tecnológicos, así como de otros factores que pueden ser circunstanciales o coyunturales, pero provocan crisis que requieren una solución bélica (Pérez, 2022:3)[9]. José

[9] Pérez Javier, Las Guerras de Independencia y el Pensamiento Estratégico en Hispanoamérica, Academia Nacional de Historia Militar, mayo 2022, p.3

María Seijó, resume la estrategia como "el proyecto que surge cuando se diseñan las líneas de acción que llevan a alcanzar los objetivos que se buscan, teniendo en cuenta los medios de que se disponen y el contexto en que se desarrollará la actuación" (Seijó, 2022: 03).

Resulta novedoso una propuesta de enfoque que define la estrategia desde su aplicación y evolución histórica, identificando paradigmas; así, en las guerras de primera generación caracterizadas por formaciones en línea o columna, por enfrentamientos en un área geográfica definida y delimitada, desde esta proyección la estrategia se convierte en la articulación entre "las estrategias políticas de las potencias para la consecución de sus intereses, con las estrategias militares que deben diseñar sus ejércitos, alineadas y, subordinadas, a los objetivos políticos." (Seijo, 2022:11 y 12). De este modo identifica el primer paradigma = unión de lo político con el instrumento militar.

El segundo paradigma está fuertemente influenciado por los adelantos tecnológicos, el escenario es global, en él las grandes potencias desarrollan su estrategia, surge la necesidad de tener una visión sistémica para ubicar y organizar los recursos; en este punto se acuña el término "la gran estrategia" de la cual se deriva la geopolítica (Seijo, 2022:14).

Las dos Guerras Mundiales, junto al desarrollo de las teorías geopolíticas impulsadas por Mahan, Mac Kinder, Haushofer, Dohuet, Spykman, entre otros; sumado a la competencia por el acceso a las materias primas y la aparición de las relaciones internacionales con el propósito de evitar conflictos, dieron origen a las teorías del realismo político asociando el interés nacional con el desarrollo del poder del Estado. Así también, los avances tecnológicos orientan hacia la necesidad de sincronizar acciones entre las diferentes armas, además se hace necesario desarrollar una base filosófica y teórica, como base de un conocimiento científico del que surgen los conceptos de seguridad nacional para proteger a las personas, defensa nacional para proteger el territorio, y seguridad internacional orientada a la protección de los intereses propios frente a otros Estados (Seijo, 2022). Con el desarrollo de la tecnología nuclear como arma, aparece el tercer paradigma: la estrategia para evitar la guerra, conocida como "disuasión nuclear"[10], con un claro predominio de las teorías realistas de las Relaciones Internacionales.

[10] Seijo José María, Hacia el quinto paradigma de la estrategia, disponible en Instituto español de estudios estratégicos ieee.es, Boletín electrónico, 14 de junio de 2022, pp. 15 – 18.

Como parte de la evolución de la estrategia llegamos al cuarto paradigma desarrollado en el contexto de la caída del Muro de Berlín, Fukuyama anuncia "El fin de la Historia" como aviso del triunfo de las democracias liberales. El modelo de seguridad colectiva cambia hacia el de una seguridad cooperativa. La estrategia debe adaptarse a las nuevas concepciones, la defensa toma otra dimensión y la prioridad se orienta hacia la atención de otros actores no estatales pero con capacidades transnacionales; aparece el concepto de seguridad humana convirtiéndose en el principal objetivo de las estrategias de seguridad. La seguridad al Estado, se transforma en seguridad del Estado y el objeto referente se constituye la persona humana; esta nueva perspectiva de seguridad se complementa con siete esfuerzos: 1) seguridad económica, 2) seguridad de la salud, 3) seguridad alimentaria, 4) seguridad personal, 5) seguridad política, 6) seguridad comunitaria, y 7) seguridad ambiental (Seijo, 2022: 20 y 21).

Entramos en la época contemporánea, el uso del internet se universalizó imprimiendo una mayor velocidad a los procesos de integración económica y comercial. Se produce una apertura con predominio de los asuntos económicos por sobre los políticos y sociales, el concepto de soberanía se relativiza, la frontera pasa a ser un tema de museo que nos recuerda el origen del Estado – nación y del Leviatán, las noticias son planetarias poco se puede ocultar, el Estado pierde soberanía, se debilitan sus atribuciones originales de control y regulación. Sin embargo, las condiciones de seguridad se deterioran con la misma intensidad con la que se producen los avances tecnológicos (Seijo, 2022: 22 – 24). La fricción interestatal por choque de intereses se traslada a la de actores no estatales contra el Estado, el ciberespacio es un nuevo dominio desde el cual se desarrollan acciones desestabilizadoras, la amenaza es ubicua y omnipresente, los boots cumplen similares roles que las estructuras convencionales. Es difícil establecer una delimitación entre seguridad pública y defensa; el Estado enfrenta a redes transnacionales a través de redes legales con limitaciones y regulaciones propias del milenio pasado; se dificulta definir al adversario y la inseguridad se desarrolla entre tácticas y estrategias híbridas, la falta de normas y de la flexibilidad suficiente para atender las demandas de seguridad de las personas, generan áreas grises donde el Estado poco o nada puede hacer, los ilegales tienen mayor libertad de acción y disponen de recursos suficientes para someter al Leviatán. La estrategia para lo que sería un quinto paradigma podría ser la construcción de esfuerzos regionales para salvar al orden internacional.

RESUMIENDO.

- El primer paradigma considera la estrategia con la articulación entre lo político y el instrumento militar.
- El segundo paradigma está fuertemente influenciado por las grandes potencias corresponde a "la gran estrategia" de la cual se deriva la geopolítica.
- El tercer paradigma considera a la estrategia como un medio para evitar la guerra, se le reconoce como "disuasión" que incluye la capacidad nuclear, con un claro predominio de las teorías realistas de las Relaciones Internacionales.
- A raíz de la caída del Muro de Berlín se produce un cambio en cuanto a la concepción y priorización de la seguridad que pasa de un enfoque estadocéntrico a un antropocéntrico, de lo colectivo a lo cooperativo, la estrategia se transforma para atender este cambio; hablamos del cuarto paradigma: la seguridad humana.
- Los adelantos tecnológicos y los procesos de globalización potencian las características de los actores, la transnacionalidad conduce a procesos de integración para una respuesta efectiva. Nos encontramos en el quinto paradigma done la estrategia supera las acciones locales.

ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL

En cuanto a la estrategia de defensa nacional, nuestro sistema de seguridad integral no dispone ni considera este documento; sin embargo, tomando como guía nuestra secuencia de planificación muy similar a la de otros países (EE. UU., Colombia y España) la estrategia de defensa nacional debiera ser un documento ejecutivo cuya responsabilidad le corresponde al Presidente de la República y sería un derivado de la política y del plan de seguridad integral; por sus características y nivel de responsabilidad, debe ser un documento público, constituyéndose en una orientación para la planificación político estratégica y estratégica.

Como una buena práctica que compromete la responsabilidad de su planificación y ejecución, debe contar con la participación y aprobación del órgano legislativo, en su contenido se identificarían elementos descriptivos como el escenario estratégico resaltando las

implicaciones para la defensa nacional de Ecuador, guardando una articulación y sincronización con la información tomada de la política de seguridad integral[11].

A continuación y en forma secuencial deben constar los objetivos de la política de defensa nacional así como las directrices para el cumplimiento de esos objetivos[12]. Tomando como base la guía de planificación observada en Ecuador, el contenido es perfectible y de constante actualización, dado el contexto estratégico vigente y las proyecciones esbozadas en escenarios prospectivos, debe tener claras orientaciones sobre la gestión de crisis, desarrollar capacidades de resiliencia, implementar y ejercitar al sistema de movilización nacional, levantamiento de un catálogo con las capacidades y el potencial nacional. Por otro lado, debe existir una clara identificación de los intereses nacionales en materia de seguridad, lo cual posibilitará elaborar una política exterior articulada con los objetivos nacionales y el plan de desarrollo, asegurando una acción sincrónica, integrada y flexible.

Proponemos a continuación lo que podría ser una secuencia de la planificación de la defensa nacional:

Fase política	Identificación del interés nacional, construcción de los objetivos nacionales, elaboración del plan nacional según objetivos y compromisos asumidos con la ONU, hasta el 2030.
Fase creativa	Desarrollo de la política y del plan nacional de seguridad integral.
Fase operativa	Desarrollo de las políticas y planes específicos: relaciones exteriores, defensa nacional, seguridad interior, gestión de riesgos.
Esta planificación debe ser coordinada y articulada con el plan nacional de desarrollo en los aspectos económico, social, ambiental, desarrollo tecnológico. Se debe además considerar en la planificación la participación de los gobiernos autónomos descentralizados.	

[11] Esta política aún no se ha elaborado. Según el decreto ejecutivo Nº514 del 02 de agosto de 2022, con el que se crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, el numeral 2 del Art. 2 dispone que esta Secretaría es la responsable de elaborar políticas de seguridad pública y del Estado.

[12] Directiva de Defensa Nacional 2012, por una defensa necesaria, por una defensa responsable, Madrid, julio de 2012. Directiva Defensa Nacional 2012 España.pdf

CESPE

Fuente: Plan nacional de seguridad integral 2018 – 2030. Elaboración: Propia

Con estos antecedentes es necesario hacer la siguiente precisión: el objeto del planeamiento estratégico es el empleo de la fuerza; para ello se requiere de un proceso racional que permita determinar objetivos, medios y formas de empleo de la fuerza, a esto se conoce como método (Arteaga y Fojón, 2007:22).

Un método muy difundido y aceptado para la implementación de una estrategia de defensa, es el propuesto por el National War College, denominado "end-ways-means" sintetizado en los siguientes pasos secuenciales:

1. Análisis de los factores políticos, militares y otros que influyen en el contexto.
2. Estudiar los intereses y los objetivos que los materializan.
3. Estudiar e identificar la prioridad de los riesgos, en función de los intereses y objetivos.
4. Establecer el estado final deseado
5. Evaluar la estrategia actual
6. Estudiar la modificación de los riesgos
7. Adaptar la estrategia futura
8. Evaluar probabilidades de éxtio y fracaso en caso de tomar decisiones o no hacer nada (Arteaga y Fojón, 2007:22).

La estrategia de defensa se refiere a las líneas de acción de respuesta a un problema de permite construir opciones para la alcanzar objetivos, mientras que el planeamiento estratégico mantiene una lógica orientada hacia la articulación de objetivos y capacidades (Arteaga y Fojón, 2007:43). Para el diseño de una estrategia la conducción política debe orientar sus acciones según los intereses nacionales; el siguiente paso será el análisis del sistema internacional identificando en él problemas, tendencias, alianzas, y confrontarlas con sus valores priorizados; de ese modo podrá determinar en qué momento y bajo qué circunstancias está dispuesto a emplear sus capacidades en materia de seguridad y defensa. Este proceso, es una aproximación que posibilitará arribar a una estrategia de defensa nacional.

Lo que diferencia la estrategia de defensa nacional EDN, de la estrategia militar EDM, es el nivel de responsabilidad en su elaboración, la primera es responsabilidad del Presidente o Jefe de Gobierno, lo hace a través del Ministro de Defensa Nacional; y la

CESPE

segunda, es responsabilidad de la Subsecretaría de Defensa. En cuanto al contenido la principal diferencia radica en los intereses y objetivos identificados, en la EDM se identifican los intereses vitales, las amenazas a estos intereses, el estado final deseado frente a las amenazas, tiempo de reacción y las instrucciones para integrar capacidades militares y no militares para atender esas amenazas. La EDN es conocida también como gran estrategia porque considera objetivos económicos, objetivos políticos, alianzas, y aspectos de otra índole relacionados con el potencial del Estado (Arteaga y Jojón, 2007:31).

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Es una política pública derivada de la política y del plan nacional de seguridad integral (la política de seguridad integral, aún se encuentra en proceso de formulación), requiere de una construcción social que inicia con el acercamiento de actores representativos de la sociedad civil; para su elaboración se recomienda una amplia participación para garantizar inclusión y legitimidad. En su parte inicial contiene la visión política del gobierno armonizada con el plan nacional de desarrollo y la política exterior[13]. En su parte introductoria constan los compromisos del Estado como acuerdos, convenios, tratados y demás regulaciones asumidos por el Estado y de los regímenes internacionales a los que pertenece[14]. Cada Estado tiene la capacidad de desarrollarlo de acuerdo a sus necesidades de seguridad y defensa; sin embargo, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos OEA, emitió unos lineamientos para su elaboración el 2 de noviembre de 2002, centrados en recomendaciones generales para garantizar transparencia por cuanto se considera como una medida de fomento de la confianza en el marco de las relaciones entre los Estados de la región. El Libro Blanco es también una forma de asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales, al tiempo de promover la cooperación internacional en temas de común interés.

La política de defensa nacional de Ecuador agrega como elemento diferenciador a las orientaciones de la OEA, en el capítulo 2 “la estrategia de defensa y seguridad nacional”[15]; si

[13] Lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, disponible en: https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp

[14] Directiva de Defensa Nacional 2020, Presidencia del Gobierno, España: directiva defensa nacional España 2020.pdf

[15] Política de Defensa Nacioanal, Ecuador, 2018,

asumimos que la política de seguridad integral incorpora los elementos de la seguridad nacional, este título nos conduce a una interrogante: ¿cuál es la función de la política de seguridad integral?. Así expresado da lugar a interpretar como una sobre posición de competencias entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado. El enunciado del capítulo 2 del Libro Blanco, sugiere que además de la política de defensa se encuentra desarrollada la estrategia de defensa nacional, esto causa confusión por cuanto los niveles de responsabilidad son diferentes, como se ha visto al presidente le corresponde la responsabilidad de la política de seguridad integral (equivalente a la seguridad nacional) a través de la Secretaría del mismo nombre, mientras que al Ministerio de Defensa le corresponde desarrollar la política y la Estrategia de defensa nacional, en donde consta los objetivos y lineamientos.

El capítulo V del Libro Blanco 2018 describe las amenazas y riesgos a la defensa y seguridad del Estado; según resolución del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, en sesión desarrollada en julio de 2022, se decidió que el narcotráfico debe ser considerado como una amenaza a la seguridad del Estado; esto implica una actualización de la política de defensa al tiempo de impulsar desde la conducción político estratégica de la defensa, la actualización o incorporación de normas para garantizar la actuación de las FF. AA. en asuntos tipificados como delitos en el COIP.

DIRECTIVA DE DEFENSA MILITAR

Una vez analizado el contenido de la política de defensa nacional, corresponde la elaboración de la estrategia de defensa militar llamada en nuestro medio como directiva de defensa militar; constituye el fundamento para el desarrollo de capacidades de los organismos del sector defensa, por esta razón debe abordar al menos el mediano plazo para ajustar presupuestos, planes, programas y proyectos; por esta razón, debe tener la suficiente flexibilidad para permitir que las fuerzas se adapten al contexto estratégico nacional e internacional cuando la situación lo requiera, un ejemplo de esto fue la pandemia de la COVID 19, evento cuyas consecuencias iniciales no sólo pusieron a prueba los sistemas de salud de todos los países, sino a toda la capacidad estatal por sus connotaciones en la seguridad interior, siendo necesario el empleo de las Fuerzas Armadas -FF. AA.- para contribuir al control de las medidas extraordinarias adoptadas con el objeto de evitar consecuencias más severas, apoyaron también en las campañas de vacunación con su personal y medios; ocurre algo similar cuando se trata de eventos naturales catastróficos. La estrategia

suele revisarse y modificarse cuando uno de sus componentes (Fines, formas, medios) ha sufrido algún cambio, aunque lo deseable es que sea una orientación a largo plazo, que trascienda lo coyuntural.

La directiva de defensa militar tiene una clara orientación hacia el instrumento militar del Estado -las FF. AA- es un documento de acceso restringido, pudiendo tener información de conocimiento público como los objetivos de FF. AA, la actitud estratégica; es una orientación exclusivamente para el sector militar, expresa direccionamientos para el desarrollo del poder militar en función de un escenario estratégico, en ella están implícitas las instrucciones para el desarrollo de capacidades estratégicas como la movilización militar, el desarrollo de la inteligencia militar, la ciberdefensa, disposiciones para la defensa del territorio nacional y de los intereses nacionales. En estricto sentido, podemos encontrar los fines que persigue la planificación de la defensa militar, las formas y los medios a emplearse. Este documento equivale a la Estrategia de defensa de otros países. En el caso ecuatoriano, el documento se denomina Directiva de Defensa Militar DDM, en otros países se denomina Estrategia Nacional Militar (Arteaga y Fojón, 2007:31). La diferencia con la EDN es el nivel de responsabilidad en su elaboración: Presidente (Ministro de Defensa Nacional) y Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Defensa). El contenido de la DDM, debe tener orientaciones para el desarrollo de capacidades estratégicas y Específicas, los plazos para alcanzarlas, objetivos de las FF. AA; debe detallarse las formas para alcanzar esos objetivos. En la planificación vigente en nuestro país no se detalla este contenido, por lo que esto es una recomendación formulada en base a la investigación realizada en la metodología de planificación de otros países como España, EE. UU. y Colombia.

Su elaboración es responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional, tiene una parte introductoria en la que resalta la misión constitucional de las FF. AA., se describe también la visión de seguridad integral en el marco de la normativa vigente con el propósito de articular los medios y los fines con el sistema de seguridad integral del Estado. Las instrucciones de este documento se orientan hacia el CC. FF. AA. como nivel de conducción estratégico de la defensa, esto permite los procesos de planificación de las fuerzas terrestre, naval y aérea. Su enfoque es político – estratégico. A pesar de tener una calificación de "Reservado" debe considerarse la elaboración de una versión con la cual se pueda entregar argumentos para el sustento de la política pública, la actualización e incorporación de leyes, y la gestión de recursos. Al igual que otros documentos ya explicados, en su contenido existen

elementos de frecuente revisión y actualización, sin embargo tiene una visión de mediano y largo plazo. El propósito de la Directiva de Defensa Militar/estrategia de defensa, es transmitir los criterios político – estratégicos del nivel político de la conducción de la defensa, con esto aseguramos su alineación con la planificación para la gestión del período de gobierno. Como se explica más adelante, es imperativo garantizar la continuidad de los proyectos y de la planificación para el desarrollo de capacidades, para lo cual se debe insistir en la elaboración de directrices para una política de Estado con visión de largo plazo, como lo han realizado varios países al considerar una planificación prospectiva sobre la base los objetivos de desarrollo propuestos por Naciones Unidas al 2030.

La estrategia de defensa militar debe expresar de manera clara e inequívoca información de obligada referencia que debe recogerse de la política de defensa nacional y de la política de seguridad integral, para fortalecer la doctrina y las bases conceptuales sobre las que reposa y dirige el accionar de los organismos del sistema de seguridad pública y del Estado. Otra información relevante es sin duda la referida a los intereses nacionales y las acciones que desde el ámbito militar deben desarrollarse para garantizar su defensa y protección. En la misma línea de coherencia expresada, se ha de considerar las amenazas y factores de riesgo identificados desde los documentos anteriores, este es un elemento de suma relevancia porque a partir de él y del contexto estratégico descrito en el escenario local, vecinal, regional y mundial, se diseña la estrategia considerando fines, formas y medios; esta descripción sólo es posible partiendo de una cabal comprensión de los paradigmas que sustentan la seguridad integral interpretada como el QUÉ de la política pública, mientras que la estrategia de defensa militar se convierte en el CÓMO.

Ya que la seguridad nacional ha pasado a denominarse como seguridad integral, pretendiendo con ello eliminar el término para demostrar un cambio en la concepción de la política de seguridad, sin embargo en muchos países de la órbita de la OTAN y del continente americano, aún prevalece la seguridad nacional como expresión de las capacidades y responsabilidades estatales; lo que sí ha variado, es el enfoque y la prioridad de las acciones convirtiendo al ser humano como el objeto referente y la integralidad como la suma de acciones que desde el Estado pueden o deben realizarse para asegurar su bienestar, mediante la garantía y protección del interés nacional.

A través de este gráfico demostramos la secuencia desde la concepción política de la seguridad y su concreción con la estrategia de defensa militar.

CESPE

Fuente: Política de Defensa Nacional 2018, Elaboración: propia.

Con el propósito de aportar las experiencias de otros países en cuanto a los procesos de planificación y gestión de la defensa y seguridad, ponemos a consideración los modelos de Estados Unidos de Norte América y de España; tomamos estos dos países en vista que poseen gran cantidad de información sobre sus procesos, políticas y estrategias de seguridad y defensa, con una metodología en gran medida aplicable a nuestro sistema de seguridad integral.

PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD EN EE. UU.

Con el propósito de aportar otras experiencias, tomamos algunos apuntes de la metodología de EE. UU. resaltando de este país que existen dos documentos esenciales que guían la planificación de la seguridad y defensa: el primero de ellos, es la estrategia de seguridad nacional cuya responsabilidad recae en el Presidente de la República, este documento se publica cada cuatro años; en él se establece con claridad cuáles son los intereses nacionales vitales y los valores a proteger, señala los objetivos políticos en materia de seguridad nacional, los objetivos específicos y las formas para su consecución (el cómo). Sin embargo, cuando ocurren eventos que tienen una connotación estratégica y afectan a la seguridad del país, el Ejecutivo puede emitir una guía estratégica provisional de seguridad nacional, como lo ha realizado el Presidente Byden por dos ocasiones; es así como a los 45

días de asumir su mandato presidencial, publicó una "Guía estratégica provisional de seguridad nacional" su enfoque estaba orientado hacia las alianzas que EE. UU. requería para atender los problemas derivados de la COVID 19, la desigualdad social que se visibilizó por los impactos económicos de la pandemia, los problemas surgidos por excesos represivos contra miembros de la comunidad afroamericana, y las dificultades que genera el cambio climático. En esta guía estratégica, reconoce como adversarios potenciales a China, Rusia, Irán y Corea del Norte[16]. La estrategia de EE. UU, plantea tres prioridades: 1) Disuasión integrada y coordinada para atender los problemas militares, diplomáticos y económicos. 2) Hacer una campaña hacia adelante, Desarrollando coaliciones internacionales y complicar las acciones de los adversarios. 3) Construir ventajas duraderas, mediante la inversión en tecnología y con las personas adecuadas.

De la Estrategia de Seguridad Nacional, se desprende la estrategia de defensa nacional, a cargo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD). Este documento por mandato de la "Ley de autorización de defensa nacional", obliga al pentágono a entregar dos versiones de la estrategia de defensa al Congreso, una clasificada y otra no clasificada, para conocimiento, debate y posterior asignación de presupuesto. Las acciones consideradas en la estrategia de defensa son: 1) Disuasión, 2) Coacción, y 3) Extinción; éstas se desarrollarán con una amplia gama de formas: 1) Ataques a infraestructura crítica, 2) Ataque a activos comerciales, 3) Ataque con armas nucleares, y 4) Otras formas de ataque estratégicos[17].

En estricto sentido, ni la estrategia de seguridad, ni la estrategia de defensa de los EE. UU., son documentos públicos pero con el propósito de aportar a la cultura de seguridad y apoyar a las líneas de comunicación política del gobierno, se elabora una versión con información para conocimiento de los ciudadanos y por tanto de acceso público[18].

Un factor relevante de la gestión de seguridad y defensa de los EE. UU., es la vinculación con la academia, para esto nombran como socios estratégicos claves a

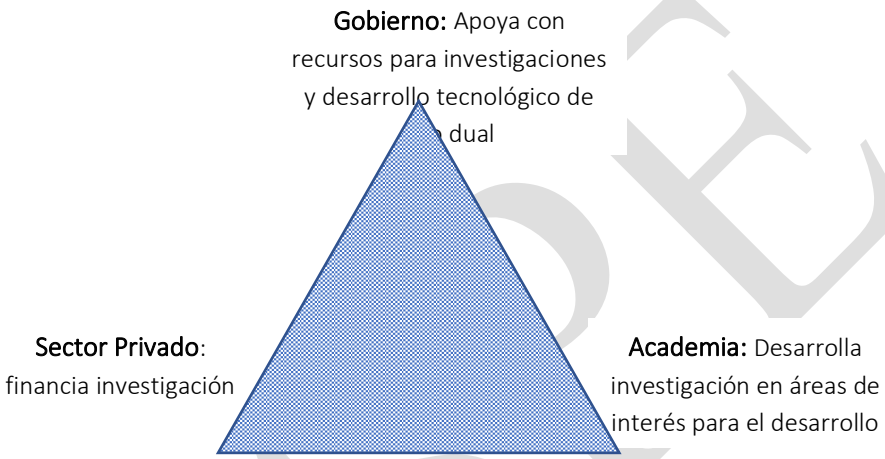
[16] Consulta realizada en https://www.defensenews.com/pentagon/2022/08/01/white-house-aims-to-release-overdue-security-strategies-within-weeks/ el 27 de agosto a las 23:38 hs.

[17] Op. Cit.

[18] Op. Cit.

determinados centros de educación superior, para la búsqueda y formación de futuros líderes, la creación de ecosistemas de ciencia y tecnología con la participación del gobierno, la academia y el sector privado, para el desarrollo de nanotecnología, tecnología hipersónica, inteligencia artificial, análisis de metadata, entre otros; como se observa en el siguiente gráfico:

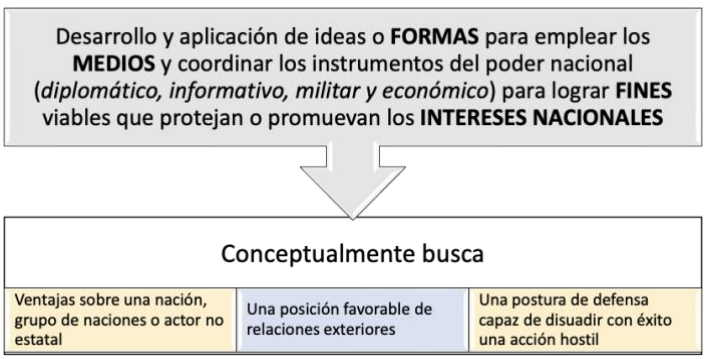
Articulación de esfuerzos en apoyo a la estrategia nacional de seguridad de los EE. UU.



Fuente: https://www.defensenews.com/pentagon/2022/08/01/white-house-aims-to-release-overdue-security-strategies-within-weeks/ **Elaboración:** Propia

El desarrollo del pensamiento estratégico de EE. UU. tiene un gran impulso a través de los institutos militares, como el Army War Collegue, Navy War Collegue, Air Force War Collegue, el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa CHDS, a los que se suman otros centros de educación superior que no necesariamente tienen relación con los organismos de seguridad y defensa, toda esta estructura se complementa con tanques de pensamiento financiados desde el gobierno y otros con fondos privados.

Estrategia de seguridad nacional de los EE. UU.

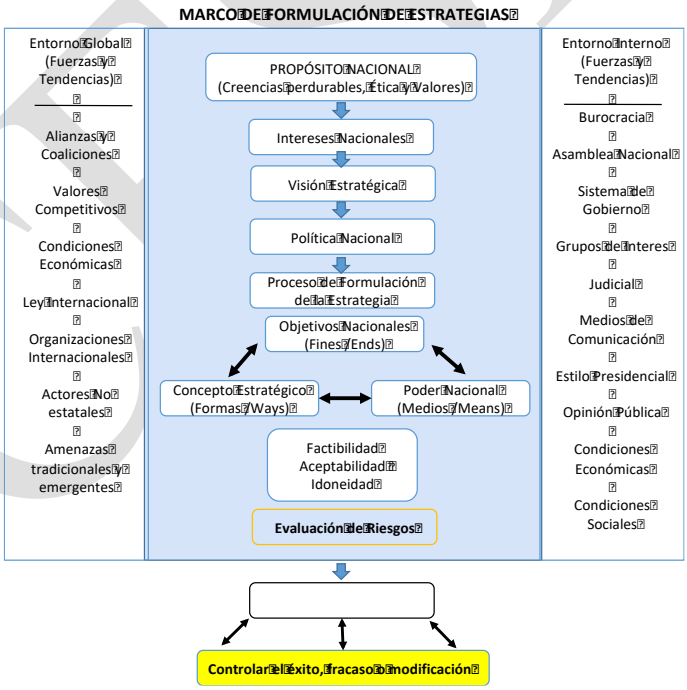


Fuente: National Security Strategy of the United States of America 2017.
Elaboración: Luis Auz

Nota En la figura consta la interpretación conceptual de la estrategia de seguridad nacional de los EE. UU., y en forma secuencial explica el propósito de la estrategia.

Según David Jablonsky la estrategia tiene una carga de dificultad poco perceptible en el ámbito civil, debido que el paradigma estratégico sintetizado en fines, formas y medios, es el resultado sobre todo de la experiencia más que de la ciencia, luego de analizar la evolución de la estrategia llega a la conclusión de que se trata de un arte; no es una ciencia exacta que pueda producir verdades. En este sentido, el paradigma estratégico sirve de común denominador como herramienta que permite el estudio sistemático de hechos y pruebas[19]. Cuando hablamos del paradigma estratégico, nos referimos a fines como objetivos, formas como conceptos y medios como recursos; representado a modo de una secuencia. La estrategia, afirma Jablonsky no siempre obedece a la lógica del paradigma descrito, esto lo ubica en la categoría de arte antes que ciencia. Esta explicación se ve representada en el siguiente gráfico.

Esquema del proceso de planificación de la defensa nacional de Estados Unidos:



[19] Jablonsky David, ¿Why strategy is difficult? en USAWC Guide to national security, Issues, Vol.1, Theory of war and strategy, 2012, p. 3 y 4. Disponible en: downloads http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/
Más información en : USAWC Guide to National Security Issues, Vol. 1, Theory of War and Strategy.pdf , p. 3 a 10.

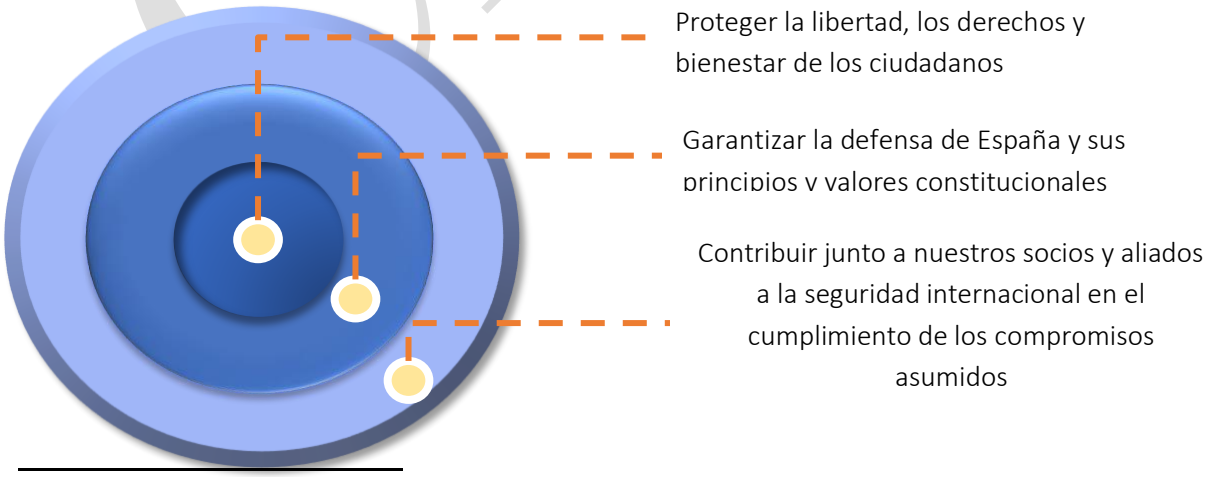
Fuente: National Security Strategy of the United States of America 2017. Elaboración: Luis Auz

Nota El gráfico demuestra de una manera objetiva la metodología aplicada en los EE. UU., para la formulación de estrategias de seguridad y defensa, en la parte externa consta la información mínima considerar del contexto nacional y del global (entorno), en el centro se encuentra representado la secuencia del planeamiento que finaliza con el diseño de la estrategia, identificando de manera precisa aspectos mínimos que sustentan el proceso de formulación.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA.

Conocida también como "gran estrategia", El gobierno español diseñó su Estrategia de Seguridad Nacional mediante un modelo participativo e inclusivo con el concurso de los ministerios que forman parte del sistema de seguridad, comunidades y ciudades autónomas y sociedad civil[20]. En su elaboración se privilegia la proactividad y la solidaridad, a través de tres ejes; proteger la vida de las personas sus derechos y libertades, así como el orden constitucional; promover la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos; y participar en la preservación de la paz y la seguridad internacionales (Estrategia de Seguridad Nacional 2021). Expresa como objetivos prioritarios la gestión de crisis, aprovechamiento de los avances tecnológicos para la seguridad de los sectores estratégicos, desarrollo de las capacidades de Prevención, disuasión, detección y respuesta frente a estrategias híbridas. España, define la seguridad nacional de la siguiente forma:

¿QUÉ SE ENTIENDE POR SEGURIDAD NACIONAL?



[20] Estrategia de Seguridad Nacional, España, 2021, Carta del Presidente de Gobierno.

FUENTE: Estrategia de Seguridad Nacional ESN 2021 (España)

La ESN mantiene un alineamiento con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y con la estrategia España 2050, asegurando una hoja de ruta con visión a largo plazo. Los aspectos relacionados con la OTAN y su proyección a futuro en materia de seguridad, también forman parte de la Estrategia de Seguridad Nacional; destaca también la diplomacia como componente de la seguridad y el multilateralismo[21] como política de acción, sin descartar las alianzas bilaterales y la cooperación con los vecinos fronterizos. Al igual que la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. la ESN española expresa su visión geoestratégica con relación a la ubicación geográfica relativa de su territorio, en donde se resalta el énfasis sobre la protección de las rutas marítimas, su preocupación por actores con intereses adversos; pasa una revista por Europa, África, América del Norte, Latino América y El Caribe y el Asia-Pacífico. Se identifican en estas regiones, focos de inestabilidad, tensión, amenazas y actores que podrían caracterizar una relación de competición (punto medio entre conflicto y cooperación)[22].

En lo referido a riesgos y amenazas, la descripción inicia aclarando que son elementos dinámicos potenciados por los adelantos tecnológicos con capacidades de causar

[21] El multilateralismo consiste en la cooperación entre tres o más países para alcanzar un objetivo común. Esta cooperación puede darse en el marco de organizaciones internacionales establecidas para ese fin o directamente en negociaciones entre países, y también puede involucrar a organizaciones internaciones y no gubernamentales. De hecho cada vez se tiene más en cuenta en las negociaciones la visión de la sociedad civil, las empresas o la academia. El opuesto al multilateralismo es la unilateralismo, por el que un Estado u otro actor actúa de forma independiente y sin tener en cuenta al resto de actores. A medio camino entre el multilateralismo está la bilateralidad, la cooperación entre dos actores internacionales. Tomado de: https://elordenmundial.com/que-es-multilateralismo/ ; mayor información en: tesesopress.com/manualderelacionesinternacionales/chapter/ca/pitulo-iii-mulilateralismo-origen-crisis-y-desafios/#:

[22] Simon Luis: "Según el Pentágono, la competición se encuentra en un punto intermedio entre el conflicto y la cooperación, y presupone la presencia de ambos elementos. Se presupone además que la competición es en cierta medida inevitable, si bien sus efectos pueden mitigarse parcialmente por tratados de control de armamento o por la diplomacia La gran competición estratégica del siglo XXI, y el vínculo trasatlático, disponible en: Cuaderno de Estrategia Nº211, Instituto Español de Estudios Estratégicos. IEEE, abril de 2022, p. 49.

efectos en cascada, con esta aclaración preliminar consideran los siguientes riesgos y amenazas a la seguridad nacional[23]:

- Tensión estratégica regional
- Terrorismo y radicalización violenta
- Epidemias y pandemias
- Amenazas a las infraestructuras críticas
- Emergencias y catástrofes
- Espionaje e injerencias desde el exterior
- Campañas de desinformación
- Vulnerabilidad del ciberespacio
- Vulnerabilidad aeroespacial
- Vulnerabilidad del espacio marítimo
- Inestabilidad económica y financiera
- Crimen organizado y delincuencia grave
- Flujos migratorios irregulares
- Vulnerabilidad energética
- Proliferación de armas de destrucción masiva
- Efectos del cambio climático y de la degradación del medio natural

Las directrices para el planeamiento estratégico se basan en tres objetivos y tres ejes de acción[24]

OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN
OBJETIVO 1	▪ Avanzar en el modelo de gestión de crisis.
OBJETIVO 2	▪ Favorecer la dimensión de seguridad de las capacidades tecnológicas y de los sectores estratégicos.
OBJETIVO 3	▪ Desarrollar la capacidad de prevención, disuasión, detección y respuesta frente a estrategias híbridas.

Fuente: ESN 2021 España. Elaboración: propia.

[23] Op. Cit. ESN, pp. 54 y 55.

[24] OP. Cit. pp. 73 y 74

CESPE

En cuanto a los ejes de actuación consideran:

EJE 1 – PROTEGER **Una España que ptotege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional**	**EJE 2 - PROMOVER** **Una España que promueve la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos**	**EJE 3 - PARTICIPAR** **Una España que participa en la preservaci´n de la pazy seguridad internaciona y defiende sus intereses estratégicos**
ACCIONES		
▪ Disuasión y Defensa	▪ Seguridad de los espacios comunes globales: ciberseguridad, seguridad marítima y seguridad aeroespacial.	▪ Multilateralismo reforzado
▪ Lucha contra el terrorismo y la radicalización violenta	▪ Estabilidad económica y financiera	▪ Autonomía estratégica europea
▪ Acción frente a situaciones de crisis	▪ Lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave	▪ Mayor protagonismo de la OTAN
▪ Contrainteligencia, lucha contra las campañas de desinformación y acción contra la injerencia exterior	▪ Ordenación de flujos migratorios ▪ Seguridad energética y transición ecológica.	▪ Preservación del medio ambiente, desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático

Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional España 2021, Elaboración: propia.

La ESN 2021 en su capítulo final hace una descripción del sistema de seguridad nacional y la gestión de crisis. Sobre este último aspecto es importante señalar lo siguiente: 1) Énfasis en el desarrollo de un sistema de información que posibilite contar con indicadores para alerta temprana; 2) Contar con un sistema de comunicaciones seguras; 3) Mantener un catálogo de recursos humanos y materiales; y 4) Desarrollar un marco legal actualizado y flexible.

Si bien este documento a diferencia de la Estrategia de Seguridad de los EE. UU. es más explícito y el nivel de detalle disminuye la discrecionalidad en su interpretación. Como una buena práctica que podría ser replicada en nuestro país, en el procesos de validación y de aprobación se consideran varias instancias, lo cual le da la garantía de ser más participativo al tiempo de comprometer a toda la estructura del Estado, incluido la sociedad civil.

Tanto EE. UU. como España vinculan su política de seguridad y defensa, así como sus estrategias, con las directrices señaladas por la OTAN a través del "concepto estratégico", que esboza en términos generales valores, principios, propósitos, tareas y compromisos tanto de la Alianza Atlántica como de la OTAN, en el escenario presente y en el futuro; esto, sin duda es el resultado del modelo de seguridad colectiva que estuvo a punto de ser desechado en el período del presidente Donald Trump, a pesar de una amenaza en ciernes luego de la invasión rusa a Crimea en 2014[25]. A decir de algunos expertos, la invasión rusa a Ucrania reavivó la necesidad de sostener y fortalecer esta Alianza una de cuyas peculiaridades es el concepto estratégico respaldado por el más alto nivel de autoridades de los países miembros, como lo ratifica la cumbre desarrollada en Madrid el 29 de junio de 2022[26]. Desde la creación de la OTAN (1949) hasta 2022 se han emitido 7 conceptos estratégicos, el tiempo con el que usualmente se renova es cada 10 años; en esta ocasión luego de una descripción del ambiente y contexto internacional, incorporan el término "competencia estratégica" para designar a los actores que en algún momento y bajo determinadas circunstancias podrían pasar de la cooperación al conflicto. Como tareas principales de la OTAN se identifican las siguientes: 1) Disuasión y defensa, 2) Prevención y gestión de crisis, y 3) Seguridad cooperativa[27].

A diferencia de lo expuesto, no contamos con una instancia regional con características similares, siendo nuestro único modelo el régimen del Tratado Interamericano de Asistencia recíproca TIAR, muy cuestionado y poco efectivo al momento de actuar en la

[25] Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2104, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020

[26] NATO Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022, Preface. Disponible en: https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf

[27] Op. Cit. NATO Estrategic Concept, Prefacio.

CESPE

solución de controversias. Por ahora se aprecia otro intento de juntar a los países de la región en función del compromiso de Bridgetown del 2002 y el paradigma de seguridad multidimensional cuya puesta en práctica causa dificultades.

CONCLUSIONES

La Constitución de 2008 de Ecuador introdujo el término de seguridad integral, para señalar una responsabilidad del Estado con los habitantes, esto condujo a cambiar la denominación de seguridad nacional por seguridad integral. Posteriormente la seguridad integral se constituyó en el paradigma que orientó la Ley de seguridad pública y del Estado, en reemplazo de la Ley de Seguridad Nacional. Este cambio ocasionó una dificultad en cuanto a su interpretación e implementación, sin que hasta el momento tengamos una idea homogénea acerca del significado de la seguridad integral y menos aún de cómo se debe implementarla.

A lo anterior se agrega la ausencia de una política de seguridad integral elemento central para estandarizar los criterios de la planificación de los organismos que conforman el sistema de seguridad pública y del Estado; esto produce una interpretación discrecional de los conceptos sobre los que se sustenta la planificación, así como la metodología para su implementación, de ahí surge la dificultad de articular respuestas integrales a los problemas de seguridad.

Resulta perjudicial para los ciudadanos y para el erario nacional la alta rotación de funcionarios del sector público, mucho más de aquellos vinculados con los organismos ejecutores de la seguridad, ocasionando demoras, interrupciones, procesos inconclusos de planificación y gestión, afectando a las capacidades de las instituciones responsables de proporcionar seguridad.

En la secuencia de planificación de la seguridad pública y del Estado, no se ha considerado la elaboración de una estrategia de defensa nacional, sin embargo de lo cual la política de defensa nacional 2018 contiene una visión integradora que incorpora a otras instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para sumar capacidades en la defensa nacional; por otro lado esta política pública menciona la movilización militar como una capacidad estratégica para la defensa nacional, pero no se ha desarrollado ninguna actualización respecto a la movilización nacional, de la cual poco se

conoce pero se menciona en forma reiterada en los decretos de estado de excepción; urge por tanto actualizar la normativa vigente para aprovechar de mejor forma esta capacidad.

La política de defensa nacional 2018, contiene una gran cantidad de información con un nivel de detalle que sobrepasa el estándar mínimo recomendado por la Organización de Estados Americanos; esto es algo positivo como ejercicio de transparencia y medida de fomento de la confianza, pero en el capítulo 2 bajo el título de "Estrategia de defensa y seguridad nacional" emite varios lineamientos que deberían estar contenidos en un documento específico; además menciona seguridad nacional como sinónimo de la gran estrategia para el empleo articulado de todas las capacidades del Estado, ocasionando una confusión con la política y el plan de seguridad integral, que le compete a la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado.

Es imperioso contar con una guía que garantice la planificación a largo plazo, para disminuir la posibilidad de cambios inconsultos y arbitrarios, de ese modo se puede garantizar la ejecución de planes, programas y proyectos para la mejora de capacidades de los organismos del sistema de seguridad integral; proponemos que se considere los objetivos para el desarrollo recomendados por NN. UU, con horizonte de tiempo al 2030.

La Directiva de defensa militar no contiene información clara sobre los intereses nacionales a proteger y asegurar, esto le corresponde desarrollar al Ministerio de Defensa con los insumos provenientes de la política y del plan nacional de seguridad integral.

Una de las tareas de la política de defensa nacional es el desarrollo de una cultura de defensa y seguridad, para lo cual es necesario incorporar a los contenidos de los institutos de educación superior la información relevante que oriente a los estudiantes sobre el rol que les compete como parte de la sociedad civil, cuando su contingente sea requerido, esto es una de las responsabilidades de la movilización nacional y de la movilización militar.

Ante la difícil situación de inseguridad que vive el país, el Ejecutivo tiene las atribuciones de emitir una guía específica y temporal de planeamiento para identificar las capacidades del Estado que podría movilizar en apoyo al esfuerzo que las instituciones técnicas desarrollan.

Quito, a 01 de Septiembre 2022

Unidad de Estudios Estratégicos

Elaborado por:

Firmado electrónicamente por:
JAVIER DAVID PEREZ RODRIGUEZ

Javier Pérez Rodríguez
Docente Investigador CESPE
C. I. 1706362520

CESPE

BIBLIOGRAFÍA

- Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensam disponible en: https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp
- Arteaga Martín Felix y Fojón Lagoa Enrique, El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España, Instituto General Gutiérrez Mellado, de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2007.
- Bauman Zygmunt y Bordoni Carlo, Estado de Crisis, Paidós editores, Colombia, primera edición, 2016.
- Beaufre Andre, Disuasión y Estrategia, Editorial Pleamar, Buenos Aires, cuarta edición, 1990.
- Diamond Jared, Crisis, Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos, Editorial Debate, España, segunda reimpresión, agosto 2020.
- Diccionario de la Cruz Roja Internacional, disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/p0453.pdf
- Diccionario Filosófico, disponible en: http://www.une.edu.pe/formacion-docente/wp-content/uploads/2020/09/Diccionario-Filosofico.pdf
- Directiva de Defensa Nacional 2012, por una defensa necesaria, por una defensa responsable, Madrid, julio de 2012. Directiva Defensa Nacional 2012 España.pdf
- Directiva de Defensa Nacional 2020, Presidencia del Gobierno, España: directiva defensa nacional España 2020.pdf
- Estrategia de Segurida Nacional, España, 2021, Carta del Presidente de Gobierno.
- Guía estratégica provisional de Seguridad Nacional, de los EE. UU. de Norteamérica, disponible en: https://www.defensenews.com/pentagon/2022/08/01/white-house-aims-to-release-overdue-security-strategies-within-weeks/
- Jablonsky David, ¿Why estrategy difficult? en USAWC Guide to national segurity, Issues, Vol.1, Theory of war and strategy, 2012, p. 3, 4. Disponible en: downloads http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/

- Lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, disponible en: https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp
- MAGE V.A.1, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Conceptos básicos, el conflicto, la guerra y la estrategia, s. f.
- Ministerio de Defensa Nacional (2018) POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR "LIBRO BLANCO". Obtenida de: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf
- Moncayo Paco, Geopolítica, Espacio y Poder, Colección: Estudios Estratégicos y Geopolíticos, Universidad de FF. AA. ESPE, Quito, Septiembre de 2017.
- NATO Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022, Preface. Disponible en: https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf
- Pérez Javier, Las Guerras de Independencia y el Pensamiento Estratégico en Hispanoamérica, Academia Nacional de Historia Militar, mayo 2022.
- Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2104, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020
- Seijo José María, Hacia el quinto paradigma de la estrategia, disponible en Instituto español de estudios estratégicos ieee.es, Boletín electrónico, 14 de junio de 2022.
- Simon Luis, La gran competición estratégica del siglo XXI, y el vínculo trasatlático, disponible en: Cuaderno de Estrategia Nº211, Instituto Español de Estudios Estratégicos. IEEE, abril de 2022.