



UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

ESTUDIO SOBRE EL PROCESO Y
MODELO DE GESTIÓN Y
PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA PARA
EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Mauro Argoti Z.

Cuarto Entregable

ESPE

31/10/2022

Contenido

Introducción.....	3
1. El Escenario de la Seguridad.....	4
1.1 Conceptualización de Escenario	4
1.2 Escenario Contemporáneo de la Seguridad	6
1.3 Descripción General del Escenario de Seguridad en Ecuador	10
1.4 Utilidad de la Prospectiva para la Construcción de Escenarios Futuros	13
2. La Defensa Nacional	15
2.1. La Defensa como Bien Público	15
2.2. Política y Estrategia de Defensa Nacional.....	19
3. Gestión y Planeamiento de la Defensa	24
3.1 La Gestión de la Defensa y su Importancia.....	24
3.2 El Planeamiento en el Marco de la Gestión de la Defensa.....	25
4. Diseño de Fuerza para el Desarrollo de Capacidades	27
4.1 Concepto de Capacidad	27
4.2 Modelos de Planeamiento para el Desarrollo de Capacidades	30
4.3 Selección de un Modelo de Planeamiento Adecuado.....	37
4.4 Un Modelo de Desarrollo de Capacidades para el Ecuador	40
Conclusiones.....	42
Bibliografía.....	45

ESTUDIO SOBRE EL PROCESO Y MODELO DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Introducción

El escenario de la seguridad global, regional y doméstico que se identifica en función de las señales o amenazas que anuncia, puede compararse con un ser vivo. Aparece cuando las amenazas se materializan en un momento dado; se desarrolla, es decir se modifica en función de diversas condiciones; puede ser controlado en mayor o menor medida; y, sus componentes se asocian o disocian por las dinámicas existentes. El escenario se asemeja al entretejido de una alfombra, donde se identifican redes con espacios de confluencia a manera de nodos cuando empatan los intereses de dos o más actores, y que bajo determinadas circunstancias, también pueden cortocircuitarse cuando estos intereses chocan generando una especie de ruptura que sin embargo, puede volverse a empatar.

La Defensa Nacional cuyo actor protagonista -pero no único- constituye la fuerza militar de un país, representa un mecanismo, un instrumento, un bien público que ante este escenario de seguridad puede aportar al logro de los objetivos que busca el Estado para alcanzar una situación de libertad de peligros y temores para sus ciudadanos. La Defensa Nacional se empeña en sumar acciones para el logro de un nivel de seguridad que propicie un ambiente favorable que permita implementar políticas públicas dirigidas al crecimiento y al desarrollo nacional, por lo que debe ser sistematizada con lo cual se volverá más eficiente y eficaz.

La Gestión de la Defensa a diferencia de otras áreas de la gestión pública, son criterios recientemente incorporados en la administración de los Estados en vista de los importantes recursos que se destinan para estos fines y por ende, de la necesidad como lo señala Bucur-Marcu (2013), de “producir defensa de un modo más eficiente” (p. 4). Este autor recalca que la Gestión de la Defensa lo que busca en definitiva es “llevar las políticas de defensa a la práctica, y desarrollar mecanismos de planeamiento, sistemas de apoyo e infraestructura que sean apropiados y sostenibles” (p. 4).

Este trabajo se propuso llevar a cabo un estudio sobre el proceso y modelos de gestión y planificación de la defensa para el desarrollo de capacidades. Para ello se consideró importante iniciar recalcando la importancia que tiene el escenario como el elemento central de la seguridad, en base del cual se derivan las propuestas de planeamiento y por ende de diseño de fuerzas para la defensa.

Luego del reconocimiento de que la seguridad constituye un estado de cosas, y al mismo tiempo una serie de acciones que tratan de lograr dicha situación, se desarrolló la conceptualización de la Defensa Nacional desde su sentido instrumental, es decir como un bien público que busca aportar a la seguridad del Estado, lo que hizo necesario abordar también el significado, caracterización e importancia de la política y la estrategia de defensa.

A partir de aquí se pudo abordar la Gestión y el Planeamiento de la Defensa, tema central de este estudio y donde se incluyeron dos subtemas fundamentales: el origen, la definición e importancia de la Gestión de la Defensa, y también el Planeamiento de la Defensa como el componente central de la Gestión. Seguidamente se trató el concepto de “capacidad” y en función de ello el diseño y desarrollo de capacidades a través de la descripción de los métodos o modelos genéricos existentes y que los países, incluido el Ecuador, han implementado en función de sus particulares necesidades. Finalmente se aportaron algunas conclusiones derivadas del estudio realizado.

El trabajo propuesto tiene como niveles de análisis la descripción y la explicación acudiendo para el efecto a diversas fuentes de consulta entre las que se destacan las de tipo secundario, materializadas por estudios teóricos relacionados con los temas propuestos. El estudio planteado es relevante, debido a que el planeamiento de la defensa busca desarrollar una fuerza que permita enfrentar los complejos retos de la seguridad en países como el nuestro y en este afán, conocer los aspectos teóricos y metodológicos de dicho proceso, constituye un buen punto de partida.

1. El Escenario de la Seguridad

1.1 Conceptualización de Escenario

En el marco de las investigaciones realizadas para el Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico (CESPE), en más de una oportunidad se ha tratado el tema del escenario de la seguridad y las amenazas, lo que se explica dada su dinámica cambiante y sobre todo el enorme impacto que tiene en la formulación de políticas y estrategias de seguridad y defensa para un país (Cárdenas y Gómez, 2022; Gómez, 2022; Argoti, 2022). Existen términos como entorno, escenario, contexto o ambiente que suelen ser utilizados como sinónimos. Para este estudio se empleará la palabra escenario como un símil de entorno.

Hay un sinnúmero de explicaciones sobre lo que constituye el escenario o el entorno. Sobre el término “escenario” el DRAE¹ (2021) lo define como el “Lugar en que ocurre o se desarrolla un evento (...) Conjunto de circunstancias que rodean a una persona o un suceso (...) Posibilidades o perspectivas de un hecho o de una situación”. Si se busca la palabra “entorno” el diccionario lo describe como “Ambiente (...) Lo que rodea (...) Conjunto de características que definen el lugar y la forma de ejecución de una explicación”. García (2015) acota su definición y le da un énfasis temporal al señalar que el escenario es “la descripción de eventos futuros hipotéticos” (p. 79).

Para Mintzberg (2005) el entorno constituye el factor de contingencia más importante y el que influye de forma más evidente en la estructura de una organización; organización que puede estar representada por un Estado, un organismo internacional, una institución pública o privada, una empresa o incluso una agrupación terrorista o del Crimen Organizado Transnacional (COT). Para este autor el entorno hace referencia a “todo lo que es ajeno a la organización” (p. 308) pero que influye y por ende obliga a una respuesta por parte de esta.

Un escenario futuro no es simplemente la descripción de un conjunto de eventos probables sino más bien conforme lo dice Gallardo Puelma (2010) “un contexto o estado futuro coherente, en el cual los eventos tomen sentido” (p. 29). Los escenarios dice, “muestran estados en evolución y no se limitan tan solo a describir las condiciones de campo (field) en un momento dado” (p. 29), aspecto este último fundamental ya que se evidencia una dinámica de mutación permanente con lo cual las propuestas de respuesta también deben reacomodarse permanentemente.

El término escenario en definitiva hace referencia a todo aquello que nos rodea; es lo que se encuentra alrededor de un objeto o de un fenómeno social determinado; es lo que bajo una concepción sistémica se ubica en el supra-sistema de una organización. El escenario o entorno de seguridad nacional incluye múltiples aspectos como actores, intereses, objetivos, capacidades y relaciones, entre otros, y en función de ello amenazas, oportunidades y opciones estratégicas de dichos actores para hacer prevalecer sus intereses y por ende en este caso, que al implementarse pueden afectar la seguridad de un Estado y a sus ciudadanos.

¹ DRAE: Diccionario de la Real Academia Española.

1.2 Escenario Contemporáneo de la Seguridad

Los escenarios locales, regionales y globales de seguridad tienen una tendencia a descomponerse de forma dramática. A partir de la finalización de la Guerra Fría esta propensión al deterioro ha sido más marcada y evidente por efecto de la disminución de la tensión entre los dos polos de poder que se encontraban en disputa. La posibilidad de una catástrofe nuclear hizo perder de vista la forma en que otros actores emitían constantes señales amenazantes en función de sus intereses. Argoti (2017) explica que a partir de entonces:

Fenómenos como el narcotráfico, los flujos ilegales transnacionales de personas y bienes, el crimen organizado, los eventos naturales y/o antrópicos que provocan desastres, los delitos cibernéticos, [y visiones como] la seguridad humana que demanda atención sobre la garantía del ejercicio de las libertades, de los derechos sociales, la salud, la educación, el medio ambiente entre otras realidades vigentes, hace que las agendas de seguridad y defensa sean cada vez más complejas. (p. 143).

De ahí es que en el espacio hemisférico la Organización de Estados Americanos (OEA), viera necesario incluir, además de las amenazas tradicionales, “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa” (OEA, 2003, p. 45) lo que decantó en la incorporación como problemáticas de la seguridad, de una serie de aspectos en los ámbitos de la economía, la salud, la educación, el medio ambiente y otros, por lo cual se propuso adoptar una visión multidimensional de la seguridad para las Américas, la que junto con la Seguridad Humana fue adoptada desde entonces por los países de esta parte del mundo como prioritarias.

Existen en la actualidad algunos elementos de interés relacionados con el escenario de seguridad y que Bartolomé (2021) los desarrolla de forma detallada. Entre estos aspectos incluye aquellas “nuevas amenazas” que en realidad dice no son tan nuevas y más bien lo que muestran son formas de manifestarse y agruparse renovadas o novedosas, como ocurre con el *terrorismo, el crimen organizado y las Ciberamenazas*. Otro elemento que incorpora tiene que ver con la fisonomía de los conflictos armados contemporáneos, lo que ha llevado a debate la concepción clausewitziana de la guerra trinitaria de la mano de procesos como la asimetría e hibridación de amenazas y conflictos, así como el apareamiento de nuevas

dimensiones que se han sumado a los espacios terrestre, marítimo y aéreo como ocurre con el caso del alta mar, el ciberespacio y el supra espacio.

Trae al debate también el criterio de los conflictos en la llamada “Zona Gris” o “*Gray Zone*” según Baqués (2017) quien, a partir de la afirmación de que han aparecido nuevas dinámicas conflictivas diferentes a las guerras convencionales que incluso omiten el uso de la fuerza militar y de las normas internacionales que regulan su empleo; la define como “un conjunto de actitudes, instrumentos y estrategias que no son ni ‘White’(de tiempo de paz) ni ‘Black’(guerra abierta, híbrida o convencional)” (p. 12).

Volviendo a las llamadas “nuevas amenazas” y al referirse al terrorismo, Bartolomé (2021) indica que este fenómeno es difícil de definir respecto de su contenido y límites ya que, aunque inicialmente se recurrió a él como una conducta o un método adoptado por una diversidad de actores con fines diversos; en la actualidad tiene líneas más definidas y por ende ha dado un salto, pasando de ser un mero recurso o herramienta táctica, a un aspecto que tiene utilidad estratégica al convertir la generación de terror en el fin y no solo en el medio que buscaba objetivos variados. Ya no solo son actos terroristas, sino y sobre todo las organizaciones terroristas las que se han vuelto actores centrales del escenario de seguridad.

Otro elemento presente en el escenario de seguridad actual que destaca Bartolomé es el *crimen organizado*, el que dice “no es un tipo de delito particular sino una forma de cometerlo” (p. 121) porque incorpora además de las acciones de sus actores, la manera coordinada en que se llevan a cabo dichas acciones, aspecto que deriva en su adjetivación de “organizado”. Con este abordaje se da pie para entender que el crimen organizado incluye una serie de actores y acciones que se llevan a cabo de forma entrelazada y coordinada lo que decanta en la definición de las Naciones Unidas-ONU (2000), acepción que a diferencia del terrorismo es universalmente aceptada:

un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (p. 1).

La tercera amenaza contemporánea a la seguridad que destaca Bartolomé (2021) son las *ciberamenazas*, que vienen acompañadas del despunte tecnológico experimentado a nivel global en las últimas décadas y cuya proyección futura es inusitada. Este tipo de amenazas

entendidas por el autor como aquellas que se despliegan en el ámbito ciberespacial, son múltiples y de origen variado, aspectos que explican su elevada peligrosidad.

Entre las características que se incluye y que permiten argumentar dicho nivel de peligrosidad se encuentran: su bajo costo, el carácter difuso de sus límites, su difícil detección, los métodos y medios de recolección y análisis de información, el efecto multiplicador que tiene sobre los blancos hacia los cuales se dirige, el rompimiento de la dimensión espacial al hacer desaparecer las distancias como un obstáculo para su accionar, la capacidad de dirigirse simultáneamente a varios blancos, la flexibilidad para programar los ataques con anticipación y; la casi imposibilidad de determinar la identificación de sus autores (pp. 137-138).

Cabe resaltar también, siempre desde este autor, la jerarquía que se le atribuye en el escenario actual al proceso de “hibridación” dada su cada vez mayor evidencia entre los actores amenazantes, las amenazas, los conflictos y las guerras. La hibridación dice Argoti (2022) se la puede interpretar como un proceso de mixtura o combinación de varias amenazas y/o fenómenos de distinta naturaleza y que una vez combinadas derivan en un tercero con características específicas.

Son expresiones de amenazas híbridas por ejemplo, el narcoterrorismo que surge de la combinación de la actividad del narcotráfico con el empleo del terrorismo como método para sus fines. Otras demostraciones de amenazas híbridas resalta Bartolomé (citado por Argoti, 2022), son las redes que se estructuran entre los tráfico ilícitos de narcóticos, armas, explosivos o personas, cuya protección proviene de grupos armados ilegales, o cuando los carteles de la droga utilizan la minería ilegal para lavar el dinero obtenido de sus actividades ilícitas.

Finalmente conforme el mismo Bartolomé (2021), existen tres aspectos relevantes relacionados con el escenario de seguridad contemporáneo que deben observarse: los conflictos interestatales, la vigencia que detenta actualmente el Estado y, la legitimidad del empleo de la fuerza por parte de estos. En cuanto al primer aspecto el autor recuerda que las pugnas entre los actores estatales nunca han desaparecido y advierte que será siempre una posibilidad bajo el esquema tradicional [el conflicto Rusia-Ucrania en el marco del enfrentamiento entre las dos grandes esferas geoestratégicas lo demuestra], aunque reconoce que los métodos son y se volverán más novedosos. Los disparadores, o como los llama el

autor “las múltiples líneas de falla en el tablero internacional” (p. 77), como la posibilidad de acceso a los recursos naturales altamente demandados o la operatividad de las rutas, en particular las marítimas, son y continuarán siendo focos de conflictividad interestatales.

El Estado como el actor central del Sistema Internacional a partir de la paz de Westfalia, continúa argumentando Bartolomé, aunque de forma menos clara y evidente, mantiene su solidez respecto de la Seguridad Internacional; sin embargo dice, es imposible negar la crisis en algunos Estados devenida -bajo el paraguas teórico propuesto por Max Weber-, de su imposibilidad para mantener el monopolio de la fuerza, lo que ha dado como resultado el que sean catalogados bajo el término -cuestionado por muchos-, de “Estados Fallidos” cuya debilidad impediría que se garantice la seguridad de sus nacionales y se produzcan además afectaciones sobre su entorno, aunque no por ello dejen de tener el reconocimiento internacional.

Las críticas respecto de esta clasificación que Chomsky (2012) afirma buscan justificar la intervención por parte de terceros Estados denominados por él como “ilustrados”; trajo consigo categorizaciones menos ofensivas como la de “Estados Débiles” que explica Bartolomé (2021) se catalogan así cuando tienen problemas severos en cuatro áreas que son de responsabilidad gubernamental, a saber: “crear un ambiente que conduzca a un crecimiento económico equitativo y sustentable; establecer y mantener instituciones políticas legítimas y transparentes; controlar efectivamente el territorio asegurando a la población frente a conflictos violentos y; proveer las necesidades básicas a la población” (p. 91).

En resumen especifican Woodward y Kaldor (citados por Bartolomé, 2021), es la pérdida del control del territorio por parte de un gobierno lo que hace que un Estado sea catalogado como “Frágil”. El hecho que alerta la existencia de Estados con una debilidad marcada advierte Bartolomé, es que al detentar un mínimo o ningún poder son susceptibles de comprometer su soberanía al ser cooptados con mayor facilidad por actores no estatales que imponen sus propias agendas y hacen prevalecer sus intereses, tal como ocurre con el crimen organizado en aquellos espacios del territorio donde el Estado no llega o lo hace de forma muy limitada, por lo que aquel actor se atribuye funciones estatales proveyendo todo tipo de bienes y servicios públicos con lo cual legitima su presencia y accionar.

En último término, la legitimidad del empleo del uso de la fuerza por parte de los Estados es una discusión vigente que tiene como trasfondo el criterio relacionado con la

guerra justa, que aduce las circunstancias bajo las cuales se debería acudir a este medio así como las normas que se tienen que observar si esta opción se materializa. De esta manera se ponen en duda las intervenciones armadas que se llevan a cabo de forma particular o por coaliciones que surgen en el marco de organizaciones internacionales como la OTAN², tal como ocurrió en los escenarios de Kosovo, Afganistán o Irak y que con la guerra Rusia frente a Ucrania han vuelto a ponerse sobre el tapete.

Este escenario poco alentador viene provocando en los ciudadanos de los países lo que Kessler (2011) titula como un “sentimiento de inseguridad” que trasciende de los personal a lo colectivo; un sentimiento que es un hecho social que además es susceptible de ser medido, como sucede en el caso del “miedo al delito” al que se refiere el autor en su propuesta, y que puede desembocar en otras emociones como “la ira, la indignación o la impotencia” (p. 35), producto de una situación intolerable de seguridad que Claude Lefort (citado por Kessler, 2011) dice que se manifestaría de diversas maneras que en definitiva volverían visible “el fantasma del pueblo uno” (p. 56), frase que explica el desborde de la movilización social a partir de su cohesión en torno a un objetivo común producto de esta situación extrema e intolerable a la que se ven sometidos.

1.3 Descripción General del Escenario de Seguridad en Ecuador

Luego de que Ecuador firmó la paz con el Perú en 1998 la inminencia de un conflicto interestatal se alejó y con ello sobrevino la posibilidad de incrementar los acercamientos entre los dos países en diversos temas de interés común y así la cooperación fronteriza se fortaleció; sin embargo y de forma coincidente con este hecho histórico favorable que se produjo con el advenimiento del nuevo siglo, el resurgimiento global a partir de los años setenta de aquellas amenazas que se mantuvieron subsumidas por la tensión de la Guerra Fría, así como el despunte de la globalización, la tecnología, y los aspectos particulares de la geopolítica del Ecuador, se combinaron para dar forma a su escenario de seguridad.

Uno criterio de valor a considerar son las relaciones espaciales del país, que Moncayo Gallegos (2016) las detalla resaltando puntos como el clima benigno y la dificultad que para la comunicación constituye la barrera física de la Cordillera de los Andes. Pese a que en el pasado el Ecuador estuvo aislado de los grandes ejes de desarrollo de la cuenca del Atlántico, en el presente su mirada hacia el Pacífico y sus puertos privilegiados han facilitado el

² OTAN: Organización para el Tratado del Atlántico Norte.

comercio, pero dada su ubicación entre los dos principales productores de cocaína del mundo, su pequeño espacio territorial y esa cercanía con los principales países intermediarios y de destino de los tráficos ilícitos, generó la presencia y el paulatino fortalecimiento de actores amenazantes en particular de aquellos vinculados al Crimen Transnacional Organizado (CTO).

Posteriormente la dolarización en el año 2000, la crisis económica tipificada como una “Gran Recesión” originada en Estados Unidos en 2008 y cuyos efectos en todo el mundo se extendieron hasta 2013 provocando impactos económicos y sociales que afectaron en las condiciones de vida de la población; la porosidad en las fronteras nacionales acompañadas de una política permisiva que desde inicios de la segunda década del siglo XXI, propició un mayor flujo de mercancías ilícitas, situación que se encareció por los impactos que produjo el fracaso de los diálogos de paz en Colombia firmados en 2016.

Más adelante la pandemia derivada del COVID-19, la persistencia de la crisis de los migrantes venezolanos y los estallidos sociales con agendas que aparentemente van más allá de demandas sociales legítimas; son puntos relevantes que sumados a los anteriores marcan el escenario de la seguridad actual del Ecuador y su tendencia hacia el futuro. También la posición geográfica del país en el recorrido del denominado “Cinturón de Fuego del Pacífico”, representa una elevada exposición a experimentar eventos naturales como erupciones volcánicas, terremotos y tsunamis y que debido a la elevada vulnerabilidad política, económica, social y ambiental de las poblaciones, pueden presentar efectos de niveles catastróficos tal como se ha evidenciado a lo largo de su historia reciente.

En función de lo anterior la tipificación de las amenazas y riesgos presentado por el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), los escenarios mundial, regional y local incorporados en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 y en la Política de Defensa Nacional de 2018, muestran en general -aunque de forma incompleta y desactualizada en algunos casos debido a la dinámica cambiante del entorno-; estas realidades que conforman la base de la estructura para a partir de ahí plantear políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que permitan mejorar la situación de la seguridad del país hacia el futuro, interviniendo así en la tendencia que se predice.

Haciendo referencia a la propuesta desarrollada por Argoti (2022) y partiendo de que el escenario de seguridad del Ecuador en función de las evidencias actuales que como se dijo,

muestra una tendencia negativa, y bajo el criterio de que la amenaza representa una señal de peligro y no el peligro en sí mismo; incorpora ocho actores cuyas amenazas pueden provocar diversos peligros y que, considerando la vulnerabilidad del Estado ecuatoriano y su población, plantean efectos nocivos que pueden materializarse en el corto, mediano y largo plazo.

Los actores y actos amenazantes (fuentes de peligro) en el Ecuador considerados por este autor son (pp. 28-29):

- Otro Estado o Estados que puedan afectar de forma directa o indirecta la soberanía e integridad territorial.
- Organizaciones del CTO con carácter nacional o transnacional que de forma unilateral o asociados en redes ejecutan delitos de distinta índole incluido el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico de armas y explosivos, la minería ilegal y otros.
- Grupos irregulares armados de origen nacional o internacional que operan en el interior y/o en las fronteras nacionales.
- Personas y/o grupos nacionales y/o extranjeros que provoquen caos social y pongan en riesgo la institucionalidad del país.
- Estados, organizaciones del CTO, delincuentes particulares y otras fuentes con capacidades que puedan amenazar la seguridad cibernética de personas, instituciones públicas, privadas y al propio Estado.
- Fuentes antrópicas o naturales que puedan producir epidemias o pandemias.
- Personas u organizaciones que llevan a cabo actividades que afectan al medio ambiente.
- Eventos de origen natural potenciadas por acciones humanas que incrementan la exposición y vulnerabilidad a sufrir desastres.

Los aspectos abordados para explicar el escenario contemporáneo y del Ecuador en particular, son fundamentales en los procesos de planeamiento de la defensa porque en base a este análisis se decidirá el modelo de planeamiento y de diseño de fuerzas; de ahí que hayan sido topados de manera amplia y detallada. Si la apreciación estratégica del entorno y la elaboración de escenarios es limitada o está ausente, sus efectos en el para la defensa y por ende para la seguridad serán desastrosos.

1.4 Utilidad de la Prospectiva para la Construcción de Escenarios Futuros

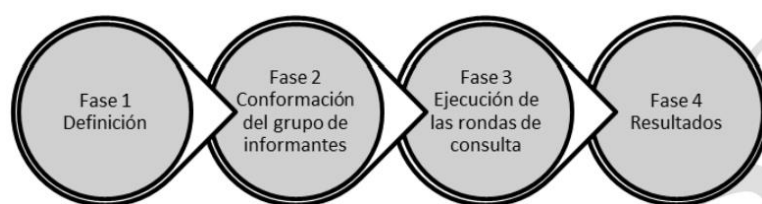
Para acercarse al significado de prospectiva cabe resaltar la diferencia entre los términos probable y posible. Mojica (2006) al respecto piensa que es fundamental tomar en cuenta esta diferencia para entender la relevancia de la prospectiva estratégica. Lo probable señala, está ligado a lo que representa el “pronóstico” o *forecasting* es decir y según el DRAE, “(...) aquello que hay buenas razones para creer que se verificará o sucederá”, mientras que lo “posible” más vinculado con la prospectiva estratégica, se interpreta como “lo que puede suceder” (DRAE, 2021).

De esta manera, continúa Mojica, el *forecasting* -cuya herramienta clave es el método *Delphi*-, se relaciona con la escuela norteamericana, mientras que la prospectiva estratégica tiene su origen en la posteriormente aparecida escuela francesa. Las diferencias entre estas dos corrientes tienen que ver con aspectos como la realidad, la administración de la incertidumbre que se origina al observar dicha realidad, la diversidad de futuros planteados y la posibilidad de predecir o construir el futuro (p. 122).

El método *Delphi* nace entre 1948 y 1950 y se originó según López-Gómez (2018) con el fin de tratar de dar sentido a las realidades complejas hacia el futuro. Este método consta de cuatro etapas o fases que se explican en la Figura 1, y tiene como base la opinión de expertos consultados reiteradamente respecto de una problemática. Reguant y Torrado (2016) definen el método como “una técnica de obtención de información basada en la consulta a expertos en un área, con el fin de obtener la opinión de consenso más fiable del grupo consultado (...)” (p. 1). La utilidad del método, recalcan las autoras, se muestra ante situaciones de incertidumbre que vienen acompañadas de la carencia de información objetiva.

Figura 1

Etapas del método Delphi.



Nota. Tomado de *El método Delphi*, (p. 7), por Reguant-Álvarez y Torrado-Fonseca, 2016.
https://www.researchgate.net/publication/304674496_El_metodo_Delphi-

El *forecasting* -que se traduce literalmente como “previsión”-, reconoce la realidad de una manera práctica empleando incluso métodos probabilísticos que permitan predecir los eventos; estas predicciones en la actualidad son complementadas con la contextualización de escenarios que propone la prospectiva estratégica. La incertidumbre por otra parte, es el componente esencial de la complejidad actual y futura; Mojica (2006) explica que cuando se relaciona el *forecasting* y la prospectiva con la incertidumbre, surge una “relación inversa entre información e incertidumbre ya que al disponer de menor información, la incertidumbre siempre será mayor y de forma inversa, a más información menor incertidumbre.

En este sentido la prospectiva cuyo objeto de análisis es el futuro -que es un momento que aún no se ha manifestado-, permite que se administre la incertidumbre que genera el desconocimiento de esos eventos futuros y se lo haga según la conveniencia y las posibilidades de que se dispongan. No basta (como lo propone el *forecasting*), con predecir o detectar de manera lineal el único futuro que ocurrirá (futuro probable o tendencial); según este autor haciendo referencia a Jouvenel (citado por Mojica, 2006) en su obra “el arte de la conjetura”, se pueden construir futuros posibles, aspecto que constituye el afán central de la prospectiva.

Concluye el autor señalando que “el futuro puede ser explorable o construible” (p. 126), pero en ambos casos este tiene que ser viable y por tanto alejado de la fantasía. El futuro se construye con la acción ya que a través de la gobernabilidad se pueden edificar esos futuros posibles con el involucramiento de todos los actores sociales (Estado, medios de producción, academia, sociedad civil), que aunque con diferentes grados de poder derivados de sus particulares intereses y entornos estratégicos donde se desenvuelven, y que auguran relaciones de cooperación y conflicto; es posible llegar a acuerdos que los lleven a un futuro que satisfaga a todos.

De esta manera la prospectiva ofrece una proceso metodológico que se resume de manera general en la Figura 2, y que incluye el relacionamiento de diversos aspectos que a partir del reconocimiento del lugar de partida o línea base, busca identificar los escenarios deseados a los cuales se puede llegar a través del logro de objetivos que se materializarán con el diseño y la implementación de estrategias. Son las estrategias materializadas a través de la acción, las que al intervenir sobre las tendencias permiten construir el futuro deseado.

Figura 2
Etapas del método Delphi.

VARIABLES	¿Cuáles son los aspectos clave del tema que estamos estudiando?	¿En dónde estamos?
PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES	¿Cuál es el comportamiento de los actores sociales?	¿Cómo están operando los actores sociales?
ESCENARIOS	¿Qué puede pasar en el futuro?	¿Para dónde vamos? ¿Hacia qué otros sitios podemos encaminarnos? ¿Cuál es nuestra opción más conveniente?
ESTRATEGIAS	¿Qué debemos hacer desde el presente para construir nuestra mejor opción de futuro?	¿Qué objetivos y metas debemos alcanzar y a través de qué acciones?

Nota. Tomado de *Concepto y Aplicación de la Prospectiva Estratégica*, (p. 129), por Mojica, 2006.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=91014117>

En definitiva, como lo dice Serra (citado por Mojica, 2006, p. 123) “se trata de entender el futuro para poder influir sobre él”. No basta con predecir o avizorar lo que ocurrirá tendencialmente en el mañana -que es lo que entrega como producto los estudios de futuro-; es necesario que a partir de la identificación de la realidad presente y la predicción del escenario tendencial que ofrece el *forecasting*, se intervenga usando como herramienta la prospectiva estratégica para que a partir de una estrategia llevada a la acción con los medios que esta requiera, se construya el futuro deseado.

En el ámbito de la seguridad y de manera más específica de la defensa, la mejor manera de intervenir estratégicamente en el escenario tendencial (negativo como se describió anteriormente), es planear prospectivamente la defensa y por ende el incorporar el planeamiento de fuerza, ya que al diseñar la fuerza que se requerirá en el futuro se aportará de manera significativa a alcanzar el estado de seguridad deseado que constituye en sí mismo un interés nacional.

2. La Defensa Nacional

2.1. La Defensa como Bien Público

La defensa nacional es un bien público destinado a salvaguardar los intereses de un país en el ámbito externo para hacer frente a amenazas que intenten oponerse al mantenimiento de la soberanía del Estado y su integridad territorial; sin embargo y conforme lo mencionan

Arteaga y Fojón (2007), “los intereses pueden verse afectados desde cualquier lugar del planeta. Lo anterior incluye el interior del territorio porque algunos riesgos de seguridad son de naturaleza transfronteriza y actúan por encima de las fronteras” (p. 65). Por ello es menester tener en cuenta que cualquiera de estos dos elementos (soberanía y/o integridad territorial) pueden también ser influenciados por actores amenazantes desde cualquier espacio a través de la materialización de amenazas de origen interno.

Además de los bienes privados que pueden ser adquiridos y que representan la mayoría; existen bienes y servicios públicos que explica Scheetz (2011) “ningún consumidor privado pagaría por voluntad propia porque si lo hiciera, otros podrían beneficiarse de su gasto sin haber abonado nada” (p. 10) como ocurre con los servicios básicos (agua, alcantarillado, luz eléctrica), la salud, educación o la seguridad entre otros. Este autor detalla que un bien público tiene dos características esenciales: la primera es la “no exclusión” que se explica en el hecho de que todos los consumidores se benefician por igual al margen de que paguen o no por ese bien público.

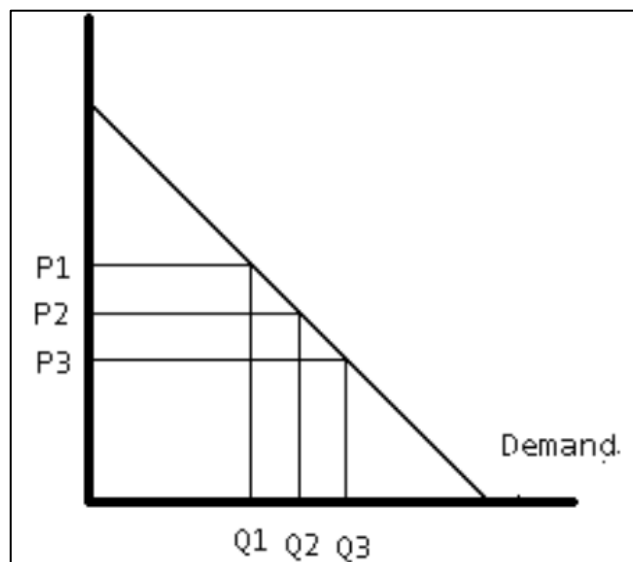
La segunda característica de los bienes públicos es la “no rivalidad”, es decir que el consumo por un individuo no reduce la capacidad de beneficio de los demás consumidores. En el caso del bien público defensa además de estas dos características genéricas, existe una tercera que hace que sea catalogado como un “bien público puro” y es el “perfil unitario”, ya que la provisión de defensa es de responsabilidad exclusiva del Estado. Otros bienes como la salud, la vivienda o la educación, aunque supervisados por el gobierno, pueden ser dotados por privados; en el caso de la defensa esa posibilidad de “tercerizar” no cabe dadas las implicaciones que tiene para la seguridad del país.

Franco (2000) indica que existe un elevado cuestionamiento por parte de los usuarios respecto del bien defensa porque a diferencia de otros bienes públicos, este es invisible e intangible y al igual que el aire que se respira, aunque está presente, no se lo percibe con facilidad y por ende los ciudadanos no notan que lo están recibiendo. Además Scheetz (2011) explica que el bien público defensa es un bien más en una canasta llena de innumerables demandas de bienes públicos que el Estado debe satisfacer con un mismo techo presupuestario, lo que enciende la disputa entre “cañones o mantequilla”, es decir entre la decisión de invertir más en defensa (cañones) y por ende menos en otros bienes (mantequilla), produciéndose una relación inversamente proporcional entre una y otra decisión conforme se grafica en la Figura 3. Esta relación también se entiende por el costo de los bienes es decir, si

los costos de otros bienes son menores, entonces existirán más recursos para invertir en defensa y al contrario.

Figura 3

Relación entre el Bien Público Defensa y otros Bienes Públicos.



Nota. Si el precio de la demanda de defensa (Q) cae, existirán más recursos para proveer otros bienes públicos (P). A mayor demanda y por ende gasto en defensa (Q3), menor cantidad de recursos para otros bienes (P3) y viceversa. Tomado de *La Economía de Defensa: Introducción*, (p. 5), por Franko, 2000.
<https://es.scribd.com/document/561820294/2-1-Franko-Economia-Defensa-Una-Introduccion-ESP>

Frente a la “invisibilidad” y por ende al cuestionamiento que suelen los ciudadanos hacer respecto de la defensa, Franko (2000) pone hincapié en el desafío que representa para quienes formulan las políticas de proporcionar a los ciudadanos información sobre los beneficios que se desprenden de tener una adecuada defensa nacional; esto incluye aclarar que para alcanzar dichos beneficios será necesario direccionar recursos que provendrán de sus impuestos. Para legitimar los gastos en que el Estado debe incurrir para la defensa, hay que transparentar los procesos de toma de decisiones relacionados con las inversiones que se realizarán y presentar periódicamente los logros obtenidos a partir de esas inversiones.

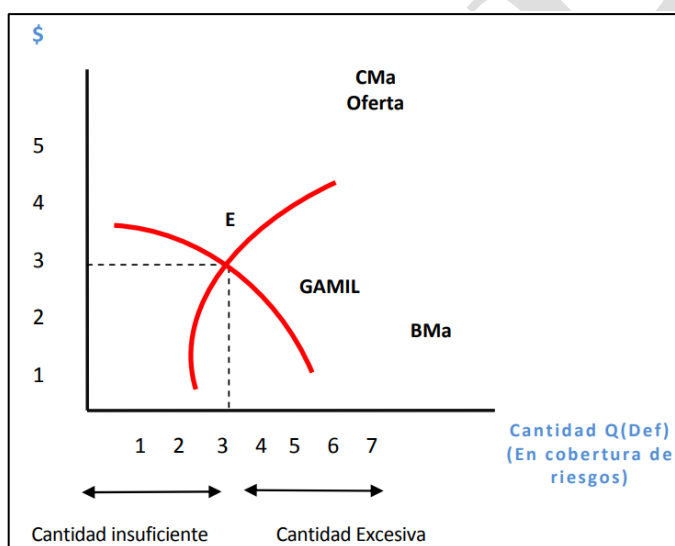
Una pregunta clave que surge en el marco del bien público defensa es ¿Cuánta defensa es suficiente para ser efectiva y eficiente? La respuesta a esta pregunta es difícil de responder y no es generalizable, lo que significa que cada país en función de su particular realidad y por ende necesidad debe determinar. Scheetz (2011) se aproxima a aclarar esta interrogante a través del entrecruzamiento de dos variables: por una parte el costo (\$) y por otro la cantidad

de defensa para cubrir riesgos (Q), es decir el costo y el valor de la defensa respectivamente, conforme se aprecia en la Figura 4.

El entrecruzamiento de estas dos variables en un plano cartesiano da como resultado por un lado el Costo Marginal (CMa), que surge al producir más defensa es decir, al asignar más presupuesto para que las fuerzas armadas cumplan más misiones, y por otro lado, el Beneficio Marginal (BMa) que representa la efectividad que se obtiene en el cumplimiento de esas nuevas misiones.

Figura 4

Relación entre el Costo y el Valor del Bien Público Defensa.



Nota. El punto E representa la situación a partir de la que, aun aumentando la inversión en defensa a través del GAMIL (costo), el incremento del número de misiones de forma excesiva, hace que la defensa deje de ser efectiva (valor) y por ende el gasto se vuelve infructuoso Tomado de *Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas*, (p. 12), por Scheetz, 2011.https://www.researchgate.net/publication/304783861_Teoria_de_la_gestion_economica_de_las_Fuerzas_Armadas

Como se puede apreciar, inicialmente se produce una relación directa entre costo y valor, que establece que a mayor inversión o gasto militar (GAMIL) en defensa, mayor beneficio se obtendrá, pero conforme se agregan misiones o riesgos a cubrir, llega un punto (particular para cada realidad) donde, aun cuando se suma presupuesto o GAMIL, las ejecutorias de la defensa a través de las fuerzas armadas no aportarán valor, es decir que pasado ese punto de inflexión, las fuerzas armadas costarán más de lo que valen lo que además del gasto infructuoso, traerá como resultado un mayor cuestionamiento por parte de la sociedad.

En todo caso y ante el planteamiento de algunos escenarios que desvirtúan de manera absoluta y equívoca la existencia en el futuro de amenazas que requieran de la defensa para enfrentarlas, como por ejemplo una agresión por parte de otro Estado o un conflicto armado interno que violente la soberanía y/o la integridad territorial; Scheetz advierte que la defensa es como una “póliza de seguro” que “protege al país contra los riesgos externos en un mundo políticamente inestable e impredecible, con un futuro siempre incierto” (p. 8). Es posible que no se requiera de esta póliza por algún tiempo, pero si se prescinde de ella y la amenaza se manifiesta, el riesgo que corre el Estado a su supervivencia es muy elevado y por ende el resultado sería catastrófico.

El que un Estado no pueda -o no deba- prescindir de unas fuerzas armadas, puede llevar a que los decisores políticos hagan uso de este instrumento de manera indiscriminada y a manera de una “ficha universal” para cualquier cosa, y de esta forma tratar de justificar los importantes recursos que demanda su mantenimiento lo que es desacertado dice, porque los militares no son “todólogos” y emplearlos para fines alejados de su naturaleza no solo que es errado sino que constituye un ejercicio de ineficiencia. Para ello es fundamental fortalecer las capacidades de las otras instituciones del Estado de forma equilibrada para que puedan cumplir con el rol que les corresponde y al mismo tiempo emplear a las fuerzas armadas en función de sus competencias y capacidades.

2.2. Política y Estrategia de Defensa Nacional

“Lo político”, “la política” y “la estrategia” representan partes de un mismo proceso que en última instancia buscan el logro de los intereses nacionales de una nación. En el centro de “lo político” descansa “la decisión”; la decisión de establecer una relación “amigo-enemigo” que deriva en un “nosotros” a través del cual se marca una diferencia con “otros”. El enemigo dice Schmitt (2015) no es un simple adversario o antagonista y menos aún privado; es “un conjunto de hombres situado frente a otro análogo que lucha por su existencia (...) es pues solamente el enemigo público” (p. 30). Con esta definición se hace notar el carácter de enfrentamiento que se da en el marco de esta diada, en torno a temas “existenciales” y que se producen en el contexto de lo público.

“Lo político” es el inicio y tiene su origen en una decisión que establece quienes son “los otros”. Esos “otros actores” son los ponen en riesgo la posibilidad de aquello que nos identifica como una nación, aspecto que está representado en los “intereses nacionales” y que

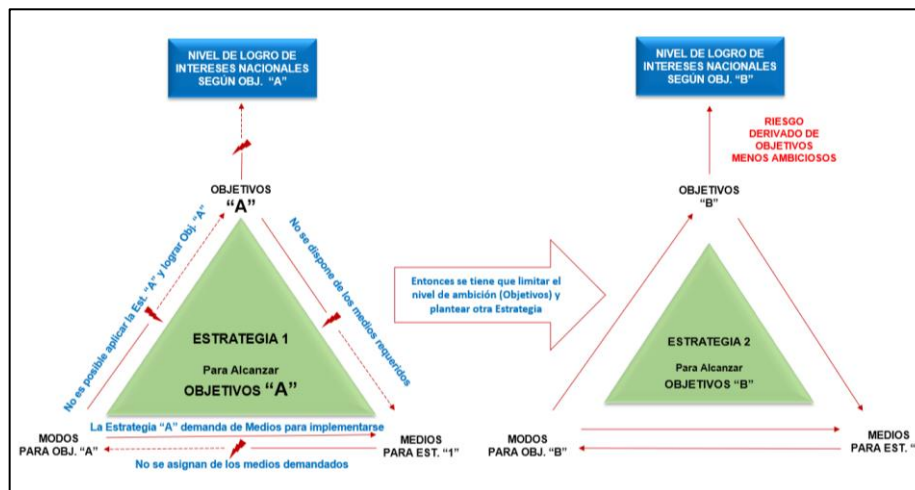
se definen en una dialéctica porque se enfrentan al deseo contrario del “enemigo” que trata de captarlos o impedir su logro. En definitiva, en este nivel se decide cuáles son los intereses de la nación y por ende se identifican los actores que amenazan y disputan la consecución de dichos intereses que buscan alcanzar el “bien común” de la nación en cuestión.

Si “lo político” es el comienzo, “la política” es el desarrollo pues se encarga de interpretar esos “objetos con valor” que constituyen los intereses nacionales, que incluso cabe categorizarlos para lograr menores niveles de abstracción por ejemplo en vitales, estratégicos y otros intereses como lo propone Ballesteros (2016) o en vitales, esenciales y estratégicos según Drew y Snow (citados por Ballesteros, 2016). Para este fin “la política” se encarga de establecer “el qué”, es decir los objetivos que permitirán lograr esos intereses en las diferentes capas. “la política” luego de definida la estrategia, además de marcar los objetivos y los grandes lineamientos para alcanzarlos, deberán proporcionar los medios que permitan llevar a la práctica la estrategia. Si “la política” no proporciona los medios luego de diseñada la estrategia, esta no podrá implementarse pues, la estrategia no se somete a los medios sino que los medios son los que deben dotarse para poner en marcha una estrategia en particular.

Si los medios requeridos por una estrategia no son proporcionados; o son asignados pero no en la medida en que se requieren, entonces los objetivos conforme el nivel de ambición inicial establecido deberán moderarse, lo que decantará en el diseño de otra estrategia de menor alcance y por ende aparecerá un riesgo en el nivel del logro del estado final deseado que siempre será responsabilidad de “la política”. El criterio de “hacer lo que se puede con lo que se tiene” en un momento dado, no responde a la estrategia actual, sino que es el producto de la deficiente aplicación de una estrategia anterior respecto del logro de los objetivos establecidos o derivado de la ausencia de una estrategia, lo que obliga a asumir riesgos y por ende a posponer o aceptar la no consecución de los intereses nacionales lo que beneficiará a los “otros actores”. En la Figura 5 se grafica la dinámica de reformulación de la estrategia cuando los medios requeridos por esta no son asignados por “la política”.

Figura 5

Reformulación de la Estrategia como Producto de la NO Asignación de los Medios Requeridos.



Nota. Elaboración propia.

“La estrategia” viene a continuación de “la política”, pues ya establecidos los objetivos define los modos y reclama unos medios que gestionados posteriormente permitirán el logro de esos objetivos. La política dice Ballesteros (2016) “interactúa con y sobre la estrategia de forma permanente”, esta interrelación afirma, aunque no siempre deseable es inevitable. Cuando se hace referencia a la estrategia dice Ballesteros, se está aludiendo a “objetivos lejanos en el tiempo” (p. 157) situación que atemoriza a los políticos quienes buscan retornos inmediatos materializados a través de objetivos a corto y hasta muy corto plazo.

La estrategia es la que permitirá en el futuro alcanzar un estado de cosas deseado que se cristalizará al ir cumpliendo los objetivos. No contar con una estrategia provocará que en el futuro conforme se vuelva presente, se esté sometido a las circunstancias. Según sentencian Liotta y Lloyd (2005): “Si faltan objetivos claros y una estrategia sólida y bien orientada, solo estaremos en condiciones de reaccionar en lugar de moldear los acontecimientos que afectan nuestros intereses. Salir al paso como se pueda no será suficiente” (p. 121).

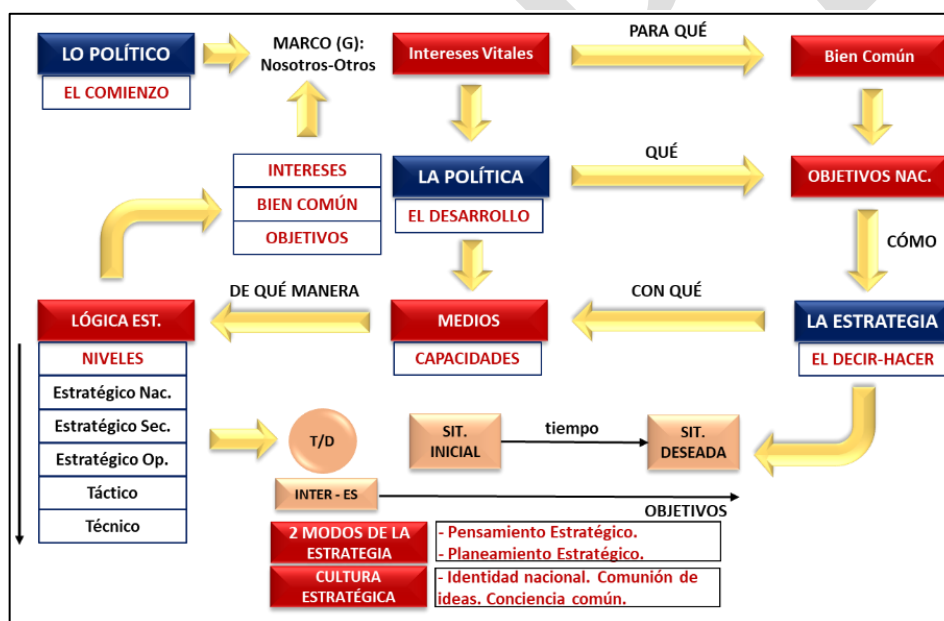
Siempre es menester recordar que la estrategia no constituye un plan y menos aún un plan que no se ponga en ejecución pues, una estrategia que no se implemente no existe. Así, una vez establecidos los objetivos y asignados los medios -temas que son responsabilidad de “la política”, la estrategia debe ponerse en marcha a lo largo de un horizonte estratégico definido y para ello se requiere de una planificación que materialice el plan estratégico que

resume la estrategia elegida y que deberá incluir un seguimiento y evaluación para que en función de los cambios experimentados en el entorno estratégico y conforme se vayan o no alcanzando las metas, sea reformulado permanentemente.

Para lo anterior y conforme se observa en la Figura 6, una vez definidos en el nivel de “lo político” los intereses nacionales en disputa con otros actores, se determinan los objetivos nacionales que buscarán alcanzar esos intereses, objetivos que se lograrán a través de una estrategia la que una vez asignados los medios, decantará en forma de cascada en todos los niveles de toma de decisiones para ser implementada a través de planes, programas y proyectos, cerrando de esta manera un círculo virtuoso que se retroalimenta permanentemente de los cambios del entorno y del logro paulatino de las metas establecidas.

Figura 6

Mapa Explicativo del Proceso Político-Política-Estrategia.



Nota. Elaboración propia.

La política así como la estrategia de defensa nacional se derivan de la política y estrategia de seguridad nacional y por ende se ubican como de 2do nivel. La defensa nacional es una política pública. Las políticas públicas lejos de ser documentos que enlistan una serie de actividades y presupuestos, constituyen de acuerdo con Torres-Melo y Santander (2013) “la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (p. 15). Estos autores las caracterizan de la siguiente manera:

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. (p. 15).

Según Roth-Deubel (2017) existen cuatro elementos que permiten identificar la existencia de una política pública (p. 37):

- Implicación de un gobierno o de una autoridad pública.
- Percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones.
- Definiciones de objetivos.
- Proceso.

Siguiendo a este autor y tomando como base los elementos citados, una política pública es tal cuando: “instituciones estatales, gubernamentales o públicas asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido problemático o insatisfactorio” (p. 37).

Bajo los criterios anteriores se puede ratificar que la defensa nacional es una política pública que regida por el gobierno a través de respectivo órgano político administrativo que materializa el Ministerio de Defensa, tiene como finalidad la defensa de la soberanía y de la integridad territorial de un Estado frente a actores amenazantes de cualquier procedencia que pretendan vulnerarla. La política de defensa según Eissa (2013) es “el conjunto de acciones que adopta un estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas (p. 174).

En base a esta finalidad, la política de defensa debe dirigir sus esfuerzos sobre tres aspectos fundamentales. En primer lugar la definición de los objetivos de la defensa; en segundo término y quizá lo más importante, el establecimiento del diseño de fuerza incluido el método a emplearse a partir de la naturaleza que se le imprima la fuerza armada acorde con los escenarios a los que se desea llegar en el futuro, y finalmente, la determinación de los lineamientos generales para el empleo de dicha fuerza. De estas responsabilidades se deriva entonces la gestión y el planeamiento de la defensa nacional.

3. Gestión y Planeamiento de la Defensa

3.1 La Gestión de la Defensa y su Importancia

La gestión es un término que tiene diversas interpretaciones y por ende se ha utilizado de varias maneras. El DRAE (2021) la define como la “acción de gestionar”, es decir de “llevar adelante una iniciativa o un proyecto. (...) Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo (...) Manejar o conducir una situación problemática”. Ratchev (2013) señala que la gestión así como puede referirse a las variadas decisiones para que funcione un producto, organización o agencia; también vale interpretarla como la dirección de un grupo de personas para lograr un fin con los menores recursos. Sin embargo este autor encasilla la gestión como:

un proceso de planificación, organización y dotación del personal, dirección, y control de las actividades de una organización, de manera sistemática para alcanzar un objetivo (institucional) común. Es tanto un método científico como el arte de fortalecer al personal y crear una organización más eficaz y eficiente de lo que hubiera sido sin la gestión y los gestores (ministros, directores, mandos). (p. 24).

Por lo dicho en esta definición Ratchev establece como fundamentos o pilares de la gestión a los siguientes: el planeamiento; la organización; la dirección y mando; y la supervisión y control; funciones que son genéricas para cualquier tipo de estamento.

El planeamiento se refiere al escogitamiento y ordenamiento de las tareas para alcanzar los objetivos, aspectos que se plasman en planes que pueden ser estratégicos o de contingencia. La organización asigna y coordina las funciones y tareas a ejecutarse y distribuye los recursos necesarios para ello. La dirección busca no solo mandar, sino liderar para influir en el personal hacia el logro de los objetivos. El seguimiento y control como el último pilar de la gestión, tiene que ver con las acciones que permitan asegurar el avance hacia las metas y objetivos marcados.

Como cualquier organización, la defensa debe también ser gestionada para lograr las metas y objetivos de forma eficiente y en un marco democrático dice este autor, es decir buscando un equilibrio entre las misiones que se asignen a las fuerzas militares y los medios que se dispongan para que, y siguiendo a Scheetz (2011) se logre un equilibrio entre lo que cuestan y el valor que se obtenga de sus ejecutorias; y también, actuando democráticamente lo que se logra por medio de mecanismos de transparencia y fiscalización.

El interés por gestionar la defensa de acuerdo con Bucur-Marcu (2013) es reciente y se originó en los países de la OTAN ante la necesidad de determinar el rendimiento y resultados del sector defensa y de forma específica de las fuerzas armadas; de esta manera se empezaron a tratar asuntos como “la distribución de recursos financieros y humanos, la resolución de problemas estratégicos u operacionales (...) o el uso de herramientas para la administración de a defensa” (p. 3). La gestión de la defensa piensa Bucur-Marcu, se sitúa entre la política de la defensa de donde se desprende y la dirección de las fuerzas armadas.

Aunque no existe una definición universalmente aceptada sobre gestión de la defensa, este autor dice que se resume en la idea de que partiendo del principio de que los gobiernos no producen bienes públicos eficientemente, y de que “las organizaciones de la defensa necesitan llevar las políticas de defensa a la práctica y desarrollar mecanismos de planeamiento, sistemas de apoyo e infraestructura que sean apropiadas y sostenibles” (p. 4), es necesario gestionarla para buscar producir defensa de una manera que sea más eficiente.

Es necesario aclarar también que cuando se hace referencia al planeamiento en el área de la gestión, no tiene que ver con las operaciones militares, es decir con el empleo de las fuerzas armadas, sino más bien con el logro de los objetivos finales de la defensa relacionados con el desarrollo de una fuerza para que, a través de su empleo, se garantice el logro de los intereses de la nación relativos a la seguridad del país.

Por ello es por lo que la gestión de la defensa no reemplaza al proceso militar de planeamiento y conducción de las operaciones, sino que aporta a este a través de la generación de capacidades. Mientras la gestión constituye la primera responsabilidad de la autoridad civil (entiéndase Presidente y Ministros, incluido el de Defensa); la planificación y conducción militar para las operaciones lo es de los mandos militares.

3.2 El Planeamiento en el Marco de la Gestión de la Defensa

El planeamiento de la defensa es el proceso central de la gestión de la defensa y como se dijo, no se refiere al planeamiento y conducción de las operaciones, responsabilidades que se encuentran en el nivel militar de la defensa; sino que su rol está atado al primer momento de la gestión de la defensa que además constituye según lo destaca Tagarev (2013), “una tarea primaria de política de defensa”. Se está hablando entonces del “planeamiento de fuerzas”. En la Figura 7 se puede apreciar el momento del planeamiento en el marco de la gestión de la defensa, a partir del que se despliegan los otros subprocesos que se desarrollan en un entorno

de seguridad como parte de la estrategia de defensa para alcanzar los objetivos fijados por la política.

Figura 7

El Planeamiento de la Defensa en el Marco de la Gestión.



Nota. Elaboración propia.

Colom (2017) a partir de la conceptualización de Hays et al. (citado por Colom, 2017) que explican la política de defensa como “la dimensión de la seguridad nacional encargada de determinar los fines, identificar los objetivos y articular los medios necesarios para la defensa” (p. 48); toma como acertado el criterio de Arteaga y Fojón (citados por Colom, 2017) quienes concomitante con este significado de política de defensa, entienden al planeamiento de la defensa como:

un proceso que engloba la identificación de los principales riesgos y mayores amenazas que pueden afectar a la seguridad nacional, la definición de los objetivos de seguridad y defensa del Estado y el desarrollo de una estrategia político-militar que dote a la nación de los medios y las capacidades bélicas más adecuadas para el eficaz desempeño de sus funciones. (p. 48).

Además de Arteaga y Fojón, otros autores como (Lloyd, 1996; Bartlett, 1995; Buidar, 1993 y Kent, 1989) definen el planeamiento de la defensa desde sus propias ópticas, pero en todas las definiciones se encuentran aspectos de coincidencia que pueden resumirse de la siguiente manera: es un proceso que a partir de la evaluación de las demandas de seguridad establece requisitos militares para proveer a la nación de las capacidades militares más adecuadas para, desde la defensa, aportar a la solución de dichas demandas en forma eficiente, es decir, considerando las limitaciones presupuestarias existentes.

El propósito del planeamiento de la defensa para Lora (2013) es obtener las capacidades necesarias para estar en condiciones de alcanzar los objetivos diseñados por la política aplicando la estrategia prevista para lo cual se debe planear o diseñar la fuerza. En este sentido Tagarev (2013) afirma que el planeamiento de fuerzas se lleva a cabo con el fin de “definir los medios, incluyendo la futura estructura de fuerzas, que permitirían a las instituciones de defensa ocuparse de los probables retos futuros” (p. 48) por ello, continúa Tagarev, se considera que el planeamiento de fuerzas es el proceso central del planeamiento de la defensa y este a su vez, de la gestión de la defensa. En la Figura 8 se grafica a manera de un diagrama en forma de cebolla el despliegue que se lleva a cabo a partir de la política de defensa, hasta el planeamiento de fuerza que busca diseñar y desarrollar la fuerza.

Figura 8

Proceso de Planeamiento de la Defensa.



Nota. Elaboración propia.

En conclusión, el planeamiento de la defensa es un momento político que forma parte de la gestión de la defensa, que se encarga de decidir el planeamiento y el diseño de la fuerza en función de un método previamente seleccionado con el fin, en un horizonte estratégico determinado, de alcanzar las capacidades de la defensa que el Estado requiere para llevar a la acción la estrategia de defensa. Este proceso a su vez, también es estratégico.

4. Diseño de Fuerza para el Desarrollo de Capacidades

4.1 Concepto de Capacidad

La capacidad es sinónimo de “talento, competencia, disposición, aptitud, idoneidad, inteligencia, suficiencia, genio, saber”. (Word Reference, 2005). Según el Diccionario de Significados (2021) es entendida en su acepción común como “la cualidad de ser capaz para

algo determinado, dicha cualidad puede recaer en una persona, entidad o institución, e incluso, en una cosa (...) Constituye el conjunto de cualidades que tiene un ente para llevar a cabo una función”.

En la primera década del presente siglo el tema del planeamiento de la defensa tuvo un gran impulso y algunos autores como García Sieiro (2006), haciendo alusión al método basado en capacidades, definió a la capacidad en términos militares como:

el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas. (p. 38).

Es fundamental tener claro que una capacidad militar no es solamente el conjunto de medios materiales, entendidos estos como armas y equipos; en realidad constituye mucho más que eso. Al entenderse una capacidad como “una habilidad para...” se incluyen aspectos - además de los mencionados- como el talento humano, la infraestructura, la logística, la doctrina, el entrenamiento, incluso la cultura organizacional y otros en función del diseño requerido por cada país. García-Sieiro insiste en esto cuando dice que “una capacidad militar no es únicamente un arma o un sistema de armas, sino un conjunto de factores, más o menos críticos, pero todos igualmente importantes para la consecución del efecto deseado” (p. 38).

Así, el “efecto deseado” es el aspecto clave de una capacidad porque responde a la pregunta **¿para qué la queremos?**, interrogante que debe hacerse para considerar o no una capacidad como parte del diseño de fuerza. Esta respuesta debe responderse en función de la necesidad de incorporar medios para implementar una estrategia en el futuro, que modifique favorablemente un escenario tendencial que se presenta como desfavorable para el logro de los intereses de la nación.

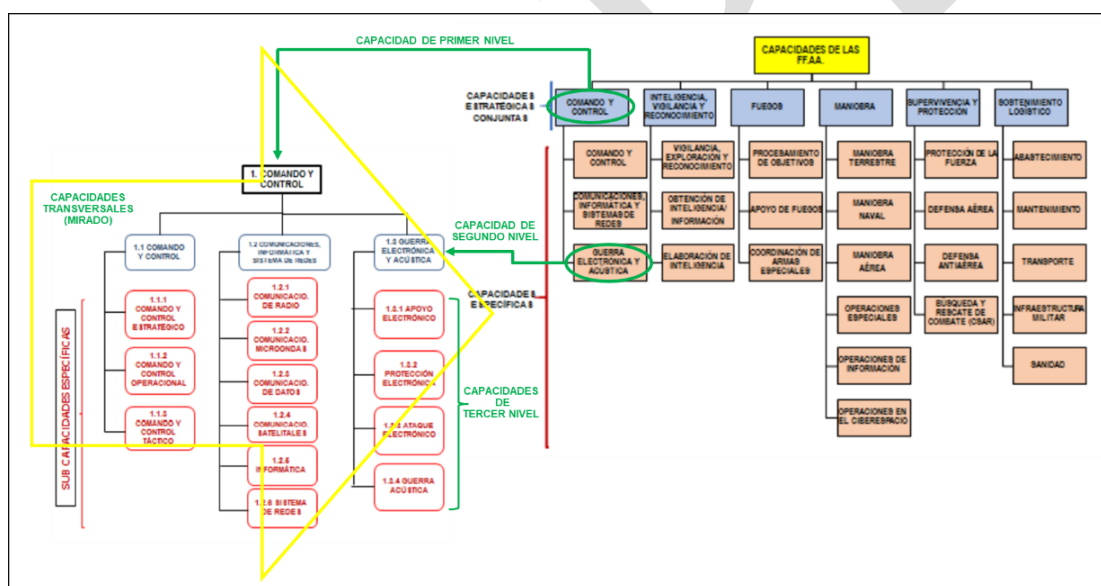
De acuerdo con Puig (2015), para expresar adecuadamente una capacidad es sustancial tener presente tres condiciones: precisión, pertinencia y realismo. La precisión, permitirá identificar exactamente lo que se busca con la capacidad y para ello hay que determinar la tarea que se va a ejecutar, el lugar dónde se ejecutará, el momento, la duración y el propósito que se persigue. La pertinencia se relaciona con el proceso mismo de planeamiento ya que tiene que ver con el cómo se lograrán las capacidades requeridas en cada nivel. Finalmente el

realismo establece la relación entre lo deseable y lo posible, es decir encontrar equilibrio entre los fines, los modos y los medios (pp. 69-70).

Las capacidades se despliegan por niveles así, en el nivel más alto se incluyen las áreas de capacidad llamadas también capacidades estratégicas o capacidades de fuerzas armadas, que se desagregan a manera de un “árbol de capacidades” hacia abajo donde se ubican en un segundo nivel las capacidades específicas e incluso un tercer nivel que contiene las sub-capacidades específicas u operacionales conforme se ilustra en la Figura 9. A partir del segundo nivel, es decir de las capacidades específicas, cada capacidad es atravesada de forma transversal por los componentes de capacidad por medio de los que se busca desarrollar cada capacidad de manera integral.

Figura 9

Árbol y Desagregación de Capacidades por Niveles .



Nota. Elaboración propia en base a insumos del *Manual de Planificación por Capacidades*, (pp. 14, 30), por Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador, 2019.

Los componentes de capacidad que se incorporan en el diseño de las fuerzas de defensa, difiere de un país a otro. En España por ejemplo, los componentes de capacidad obedecen a la clave MIRADO³. Cada capacidad tanto del segundo como del tercer nivel se desarrollará en función de cada uno de estos cinco componentes. En el árbol de capacidades de la Figura 10, del área de capacidad “Comando y Control” se despliegan tres capacidades

³ MIRADO: Material, Infraestructura, Recursos humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización.

específicas, una de las cuales es “Guerra Electrónica y Acústica” que a su vez se desagrega en cuatro sub-capacidades específicas. La flecha que va de izquierda a derecha representa las áreas de capacidad (MIRADO según la versión española), a partir de las cuales se deberá diseñar cada una de las capacidades en los dos niveles señalados.

4.2 Modelos de Planeamiento para el Desarrollo de Capacidades

El planeamiento de la defensa es ante todo un proceso político ya que la defensa es una política pública. Eissa (2021) afirma que el proceso de la política pública que está vinculado al sistema “S3P” (Planeamiento-Programación-Presupuestación), puede fluir en dos direcciones, una donde “la política conduce a la técnica⁴” y otra que va en sentido contrario y por lo tanto “intenta imponer la técnica a la política” (p. 11). En la práctica según este autor, el proceso fluye desde la política a la técnica ya que los actores políticos y sociales tanto internos como externos son quienes intervienen e influyen para que, en función de sus particulares intereses y creencias, se tomen las decisiones.

Tal como Aron y Clausewitz (citados por Eissa, 2021) lo expusieron, la violencia -para referirse al empleo del poder militar- se desencadena y conduce a partir de decisiones políticas. Por ello Clausewitz (citado por Eissa, 2021) afirma que no se puede ni es aconsejable planear una guerra con el solo consejo de los militares, ni únicamente pensando en los medios militares. “(...) la experiencia nos dice que (...) sus líneas principales [las de la guerra] siguen siendo establecidas por los gobiernos (...); por un organismo puramente político y no militar” (p. 11).

Cabe en este punto insistir que la política de la defensa y su planeamiento se enmarca en la triada fines-modos-medios, es decir y en ese orden: lo que se busca lograr (un estado de seguridad deseado); la forma en que se actuará para lograr ese estado deseado; y la manera en que se obtendrán los recursos para actuar según la o las formas elegidas, aspectos que se recrean en la Figura 10. Tagarev (2013) al respecto explica que a la política le corresponde marcar los fines y ocuparse de proveer los medios, esto último se considera como la tarea fundamental de la política de la defensa y por ende se lleva a cabo a partir del planeamiento aplicando un modelo determinado; mientras que las formas tienen que ver con el empleo de la fuerza (una vez asignados los medios) y por ende se lleva a cabo en función del planeamiento estratégico y operativo (p. 47).

⁴ El término “técnica” es usado en el sentido de “lo militar” y por ende hace referencia al criterio técnico-militar.

Figura 10

Aspectos Clave de la Política de Defensa.



Nota. Tomado de *Clase 5 de la Cátedra de Planeamiento de Defensa*, (diapositiva 9), por Lora, M., 2013.

El planeamiento de la defensa aseveran Gastaldi y Eissa (2021), es “un procedimiento fundamental de *policymaking* [de formulación de políticas] para el establecimiento del diseño de fuerzas militares” (p. 30) y su ciclo de planeamiento se constituye en el aspecto central de la defensa que incluye por ende, la aplicación de un método (estratégico) que se comprende dentro de la dinámica que articula medios y fines. Estos autores observan que **en el ámbito de la toma de decisiones, los modelos o métodos de planeamiento** para el diseño del instrumento militar pueden agruparse en **dos categorías**: los modelos descendentes o que van desde arriba hacia abajo y los modelos ascendentes que van en dirección contraria.

En los **modelos ascendentes** dicen los autores, “los medios terminan determinando los fines” (p. 32) ya que son las capacidades existentes (lo que se tiene) las que en función del análisis de la situación estratégica que se prevé ocurrirá, empleando para ello herramientas como el *forecasting*; determinarán cómo se puede enfrentar a los actores que materializan sus amenazas.

El empleo del método ascendente que tiene su origen en las capacidades actuales de la fuerza conforme con Lora (2013), corre el riesgo de que se postergue la visión a largo plazo; esto porque se omite la posibilidad de intervenir en el escenario tendencial futuro a través de una estrategia que busca mejorar ese escenario hacia uno deseado en el mediano y largo plazo, estrategia que para implementarse, requiere de unos medios o capacidades que únicamente se pueden alcanzar a través del diseño y desarrollo de la fuerza para esos fines.

Bartlett, Holman y Somes (1995) dicen que las capacidades militares disponibles en el presente son la referencia de este enfoque al que lo llaman “base-cima”, que se concentra en mejorar las capacidades actuales para la planificación del empleo militar del momento. La ventaja que ven en este modelo es que al poner el énfasis en el mundo real, “los estrategas y planificadores deben concentrarse en cómo mejorar las fuerzas existentes para manejar mejor a los adversarios, las amenazas y las vulnerabilidades actuales” (p. 119), con lo cual no arriesgan un diseño -además costoso-, para un futuro que es incierto.

La Figura 11 permite distinguir la diferencia entre planificar las fuerzas para el futuro con una fuerza diseñada que permita lograr los objetivos a mediano y largo plazo, y la planificación operativa que se relaciona con el modelo de forma ascendente, que descuida el futuro en beneficio de “hacer lo que se puede con lo que se tiene”

Figura 11

Planeamiento de Fuerzas Comparado con el Planeamiento Operacional.

Criterio	Planificación de la fuerza	Planificación operativa
Objetivo	Estructurar las fuerzas	Emplear las fuerzas
Orientación	Global/Regional	Teatro de operaciones/local
Entrada	Futuro: Fuerzas Entorno Metas Estrategias Riesgos	Actual: Fuerzas Entorno Metas Estrategias Riesgos
Salida	Desarrollo de la fuerzas Fuerzas planificadas Fuerzas programadas Innovación de las fuerzas	Despliegue de fuerzas Planes de contingencias Planes de guerra “Moldeado” diplomático
Preferencias	Modernización Estructura futura de la fuerza Investigación y desarrollo	Empleo Alistamiento actual Sustentabilidad
Perspectiva	Largo alcance	Corto plazo

Nota. Tomado de *The Art of Strategy and Force Planning*, (p. 121), por Bartlett, Holman y Somes, 1995.

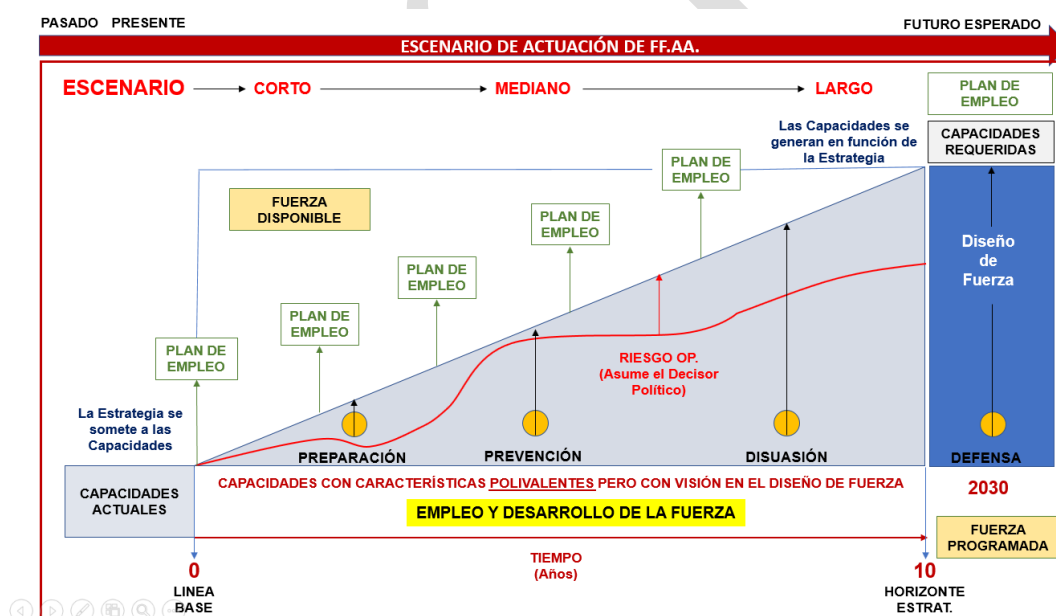
Sin embargo del elevado riesgo que se presenta con este modelo respecto de “sacrificar el futuro” en aras de responder como se pueda al presente; es posible y hasta imperativo enfrentar los dos escenarios (actual y futuro) de forma simultánea, pero dando prioridad al segundo. Frente a esta dualidad Liotta y Lloyd (2005) indican que es por ello por lo que “la estrategia intenta lograr un equilibrio entre brindar una respuesta a las realidades de hoy (entorno de seguridad presente) y planificar la manera de abordar las posibilidades alternativas de mañana (el entorno de seguridad futuro)” (p. 122).

En la Figura 12 se busca explicar cómo la estrategia puede enfrentar las realidades presentes con las capacidades disponibles, al mismo tiempo que estas se van desarrollando paulatinamente hasta alcanzar en un horizonte estratégico el diseño de la fuerza proyectado es decir, disponer de las capacidades o medios requeridos para aplicar la estrategia que permita lograr en el ámbito de la seguridad y defensa el escenario deseado.

Cabe hacer notar que nunca se parte de una línea base equivalente a “0”, ya que el inicio de la planificación de fuerza parte de un nivel de capacidades que es el resultado de la existencia (o no) y de la aplicación (o no) de una planificación previa; además se hace ver también que conforme avanza el tiempo y se va diseñando la fuerza del futuro y por ende construyendo las capacidades de forma gradual, los medios alcanzados para “hacer lo que se pueda con lo que se tenga” para referirse al empleo de la fuerza, permitirá un mayor grado de eficacia en el cumplimiento de las misiones asignadas en un momento dado.

Figura 12

Empleo y Desarrollo de la Fuerza.



Nota. Elaboración propia.

En esta Figura la preparación, prevención, disuasión y defensa son niveles (incorporados de la doctrina chilena en la Política de Defensa del Ecuador), que van de lo menor a lo mayor respecto de las posibilidades de intervención que en el marco de la estrategia de empleo que se proyecta para enfrentar las amenazas y desafíos de la seguridad

serán implementadas. Estas posibilidades se incrementarán conforme se vayan sumando capacidades al diseño de fuerza. En la actualidad es posible que un país con su “fuerza disponible”, únicamente pueda aplicar una estrategia de preparación o prevención, lo que será insuficiente para alcanzar el escenario deseado a través de una estrategia de defensa que modifique el escenario a su favor, porque para ello se requerirá de la “fuerza programada” a ese horizonte.

El riesgo para enfrentar las amenazas y desafíos surge de la brecha que se presenta entre el crecimiento proyectado de las capacidades y aquel que se materializa en la realidad; esta brecha, además del riesgo operacional que deberá ser asumido por el nivel político, producirá como resultado un alargamiento del horizonte estratégico para alcanzar el escenario deseado. Finalmente, las circunstancias imprevistas o crisis de seguridad como un conflicto armado, un desastre de origen natural y otros, pueden obligar a rediseñar la fuerza y a priorizar otras inversiones en función de la problemática de seguridad que se presente en detrimento de otras prioridades que se consideraron en el diseño original; esto porque como se ha insistido, el escenario, cuya principal característica es la incertidumbre, se transforma de manera permanente y en algunos casos, de forma impredecible.

Los **modelos descendentes o *top-down***, son los que priman en los procesos de planeamiento de la fuerza. Este modelo parte del más alto nivel de la conducción político-estratégico que incorpora “lo político” donde se deciden los intereses y objetivos nacionales cuya guía permite delinear lo que Beaufre (1965) llama “La Gran Estrategia” que se equipara con la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), a partir de la cual se delinearán políticas y estrategias de seguridad en los niveles subsiguientes.

Esta estructuración jerárquica de acuerdo con Gastaldi y Eissa (2021) permite de una manera sistemática “pensar a través de los requerimientos desde una perspectiva amplia o ‘macro’, lo que a la vez facilita el establecimiento de relaciones con otros instrumentos de apoyo además del militar” (p. 32). Con esto se pone en relieve el hecho de que la seguridad - al ser nacional y buscar los grandes objetivos e intereses de la nación- no solo es una responsabilidad de los instrumentos militar y policial del Estado.

Una propuesta que permite explicar de forma clara el modelo *top-down* es el “Marco para la Estrategia y Planificación de Fuerzas” de Liotta y Lloyd (2005) que se puede apreciar en la Figura 13 y que ha sido modificado para su mejor comprensión en un momento de

“opciones estratégicas” en la parte superior y otro de “opciones de fuerza” que se desprende del primero. Las opciones estratégicas se derivan de un proceso de planeamiento estratégico y las opciones de fuerza de un proceso de planeamiento de fuerza.

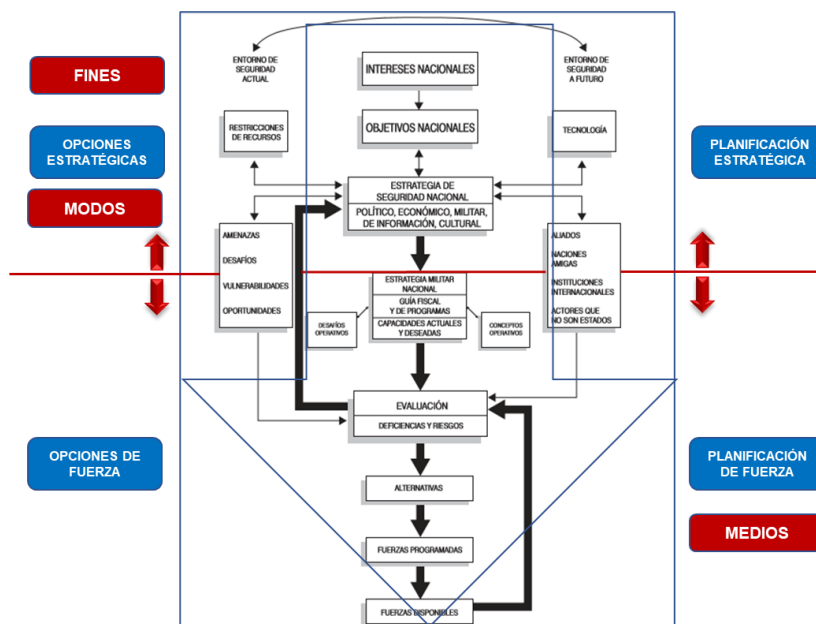
El primer proceso inicia con el establecimiento de los intereses nacionales que no se presentan en el vacío, sino en un entorno de seguridad que se proyecta desde la actualidad hacia el futuro y en cuya proyección va mutando constantemente por lo que deberá ser permanentemente revisado. Los intereses nacionales pueden ser vitales y por ende redactados de forma más abstracta. A partir de éstos se establecerán intereses nacionales esenciales referidos a la seguridad específicamente. Para aportar al logro de esos intereses nacionales esenciales de la seguridad, se deben plantear objetivos nacionales de la seguridad, los que deben evidenciarse en una política de seguridad.

Los objetivos nacionales se transforman en los fines a alcanzar y para ello será necesario proponer una ESN; en algunos países, la ESN se transforma en una “política de políticas”, es decir que contiene los aspectos tanto de la política de seguridad como los de la propia estrategia. La ESN, que tiene un carácter “nacional”, -lo que implica una corresponsabilidad para su diseño e implementación por parte de todos los actores, incluidos los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil-; se convierte en el disparador para que se diseñen y luego se implementen de forma coordinada en el marco de un sistema de seguridad nacional las estrategias de segundo nivel llamadas en algunos casos como estrategias sectoriales.

La construcción de las estrategias de: seguridad nacional y sectoriales, siguen un ciclo de pensamiento-planeamiento-plan-acción y por ende requieren de la aplicación de un método para su diseño e implementación. Es necesario también, y siguiendo el modelo propuesto, recordar que los planificadores estratégicos deben regresar la mirada de forma permanente a los cambios que se produzcan al interior del sistema y del suprasistema, revisando las fortalezas, debilidades así como las amenazas y oportunidades que presentan el entorno. Dentro de este análisis es importante considerar aspectos como la tecnología disponible y el rol que cumplen otros actores como las naciones amigas, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y el camino que siguen aquellos actores no estatales tanto legales como no legales.

Figura 13

Marco para la Estrategia y Planificación de Fuerzas.



Nota. Modificado a partir de *From Here to There—The Strategy and Force Planning Framework*. (p. 124), por Liotta y Lloyd, 2005.

Derivado de la ESN se plantea la Política y Estrategia de Defensa Nacional (EDN), que al igual que la primera y como se representa en esta Figura, puede materializarse en una sola. Con la Política y EDN llamada en el cuadro Estrategia Militar Nacional, se inicia el momento de las opciones de fuerza y se aplica su propio ciclo de planificación. A partir de la estrategia de empleo que proponga la EDN para alcanzar los objetivos de la defensa nacional, nacerán en todos los niveles de planeamiento para el empleo, los requerimientos futuros que se irán sumando al diseño de la fuerza que se aspira en el horizonte estratégico elegido.

Este segundo ciclo de planeamiento busca generar opciones de fuerza y en función de la decisión que se tome, diseñar la misma y alcanzar la fuerza programada final, basados en una guía fiscal, lo que permitirá la aplicación de la estrategia elegida para alcanzar el estado de seguridad deseado en el futuro.

Además de los dos métodos de planificación explicados (ascendente y descendente) y en consecuencia con los cambios descritos en el escenario de la seguridad contemporánea post Guerra Fría donde prima la incertidumbre, y que según Gastaldi y Eissa (2021) obligó a que los planificadores de la defensa “en lugar de señalar el ‘quién’, prioricen la identificación del ‘cómo’”. Es decir reconozcan los modos genéricos de agresión y establezcan las capacidades

necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas”; en función de lo relatado entonces, surgieron una serie de modelos para el planeamiento de fuerzas que estos autores los incluyen como parte de una **clasificación en base al “grado de (in)certidumbre**, algunos de los cuales se resumen en el cuadro de la Figura 14 propuesto por Bartlett, Holman y Somes.

Figura 14

Modelos Alternativos para el Planeamiento de Fuerzas.

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

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

4.3 Selección de un Modelo de Planeamiento Adecuado

La misión fundamental que cumplen las fuerzas armadas de un país advierte Eissa (2021), constituye el **principal factor del diseño de fuerza**. “En función de su misión principal, permanente e indelegable, las Fuerzas Armadas deberán estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente para conjurar y repeler cualquier agresión estatal militar externa” (p. 137). El criterio de este autor constituye una máxima, y para entenderla cabe describir el concepto de “la naturaleza de la fuerza”.

García Covarrubias (2007) dice que existe una tendencia [en algunos casos más que tendencia una necesidad] en la región para adaptar, modernizar o transformar las fuerzas

armadas. Estos tres criterios explica, tienen alcances distintos que deben tomarse en cuenta al momento de tomar decisiones para su elección. Un proceso de cambio que implique adaptación o modernización, se recomienda cuando las misiones de las fuerzas militares se mantienen, mientras que la transformación aplica si se le asignan nuevas misiones o nuevos roles en el combate.

La **adaptación** consiste en “adecuar las estructuras”, lo que equivale a reajustar los medios y capacidades existentes para cumplir las tareas asignadas. La **modernización** va más allá, al buscar mejorar u optimizar las capacidades para ser más efectivos y eficientes en el cumplimiento de las mismas tareas, y la **transformación** desarrolla nuevas capacidades para llevar a cabo nuevas tareas. (p. 18). A partir de esta aclaración sobre la profundidad con la que se llevará a cabo el diseño de fuerza, García Covarrubias explica que el requisito previo en cualquier caso, es determinar la “naturaleza” que se pretende dar -desde “la política”- a las fuerzas armadas.

Para entender el alcance de **definir la naturaleza**, el autor explica la relación naturaleza-norma jurídica-capacidades, y lo hace conforme se observa en la Figura 15, empleando para el efecto la figura de un triángulo en cuyo ápice superior se ubican los conceptos filosóficos como es el caso de aquellos que implica la “naturaleza”, mientras que en la base -en los extremos que quedan asentados en la realidad-, se ubican a la norma jurídica y a las capacidades.

Figura 15

Naturaleza de las Fuerzas Armadas.



Nota. Adaptado con los insumos tomados de *Los tres pilares de una transformación militar*, (p. 23), por García Covarrubias, 2007.

El triángulo invertido se explica porque la discusión de los tomadores de decisiones respecto de la norma jurídica y de las capacidades, tiene su origen en la naturaleza que se le da a las fuerzas armadas, lo que implica que estos dos componentes de la naturaleza serán la base para el empleo de la fuerza pues, las fuerzas armadas siempre deberán ejecutar misiones acorde a las competencias que le permiten la norma jurídica y las capacidades que detente en un momento dado.

Si la norma jurídica no está alineada con la naturaleza que se le ha dado a la fuerza, es decir si se asignan misiones alejadas de dicha naturaleza o, por otra parte, si las capacidades no responden a las misiones asignadas en la norma jurídica que como se dijo debe ser compatible con la naturaleza; entonces se presentarán fallos de diversa índole que incluye niveles bajos de eficacia y eficiencia.

Lo anterior es importante en el diseño de la fuerza de acuerdo con la propuesta de este autor, porque como lo señala “la misión es la que hace que exista una capacidad o la elimine” (p. 21). Si la o las misiones se desprenden de la naturaleza de la fuerza, desvirtuar la naturaleza ocasionaría que las misiones y por ende las capacidades no sean las adecuadas para enfrentar amenazas que no fueron percibidas oportunamente pues, por más que se posean otras capacidades a manera de una “caja de herramientas”, si no se tienen las que se requieren para enfrentar el problema aparecido, no servirán de nada.

Un error que es común que se viene cometiendo incluso en el caso del Ecuador, es tomar un modelo en función de las tendencias que siguen otros países, y aplicarlo tal cual como se lo propone. Esto constituye un problema porque la realidad del entorno de seguridad, aun cuando existan similitudes, es diferente y particular para cada país. Por ello Bartlett, Holman y Somes (1995) hacen notar en su propuesta desplegada en la Figura 14, tanto los méritos como las limitaciones de cada uno de los modelos por lo que advierten que “los encargados de la tarea de elaborar estrategias y planear las fuerzas deben estar atentos a las fortalezas y dificultades de cada uno de estos enfoques [y considerar que] los distintos enfoques de planeamiento tienden a generar distintas soluciones y elecciones” (p. 124).

Además de lo señalado, estos autores explican que todos los modelos pueden emplearse como “filtros para llegar a decisiones y revisarlas” (p. 124), con lo cual se concluye que incluso quien tenga la necesidad, pueda emplear más de un enfoque para construir una

propuesta propia de modelo de planeamiento de la defensa, más aún a sabiendas que la estrategia y el planeamiento de fuerzas es ante todo un arte.

No existe por tanto mejor o un modelo más o menos favorable; todos los modelos buscan en última instancia alcanzar los medios o capacidades para a través de una estrategia lograr los objetivos de la defensa. Lo adecuado es explorar cuál o cuáles son los que combinados se adaptan a la realidad y a la necesidad de un Estado y a partir de ahí desarrollar, aplicar y perfeccionar una propuesta que se adapte a esa necesidad.

4.4 Un Modelo de Desarrollo de Capacidades para el Ecuador

En el Ecuador hasta inicios del siglo XXI el modelo de planeamiento imperante era el “basado en hipótesis”, conocido también como de “amenazas y vulnerabilidades” que se fundamentaba en la posibilidad de un conflicto armado interestatal y por ende en la medición relativa de las capacidades para esos fines. Este modelo dice Argoti (2018), que parte de una apreciación político-estratégica que identificaba las presiones y presiones dominantes y por ende establecía hipótesis de conflicto e hipótesis de guerra según correspondía; quedó obsoleto debido a que aquel factor fundamental que constituye el escenario de seguridad, cambió, y con ello las tendencias de la seguridad regional y hemisférica impulsaron nuevos temas a la agenda, lo que hizo que el país terminara por adoptar un enfoque de seguridad denominado “integral” que se deriva de los conceptos de la seguridad humana y multidimensional.

Con base en esta realidad a partir de 2006 y con el fin de modernizar la fuerza, se comenzaron a explorar formas alternativas de planificar la defensa y diseñar la fuerza, y es así que en la Agenda Política de la Defensa 2014-2017, se estableció que: “(...) este nuevo escenario supone el abandono de la hipótesis de conflicto tradicional, por lo que surge la necesidad de priorizar la planificación por capacidades en las FF.AA. como un medio para responder a las demandas de la sociedad (...)” (MDN, 2014, p. 33). De esta manera se deja en evidencia el modelo que desde entonces ha sido adoptado por el Ecuador.

En efecto, en el Ecuador se adoptó casi de forma automática y por la influencia de los otros países de la región y de la órbita occidental el modelo basado en incertidumbre o más conocido como “basado en capacidades”, que parte de dos imperativos y obliga el cumplimiento de dos impositivos. Los imperativos para adoptar este modelo son el limitado presupuesto y un entorno de seguridad con múltiples actores y expresiones amenazantes;

aspectos que inducen a cumplir dos impositivos ya que este modelo implica la aplicación de una estrategia y un desarrollo de capacidades en el marco de lo conjunto, es decir que tanto el planeamiento de la estrategia de empleo como la de diseño de fuerzas debe llevarse a cabo entre las tres fuerzas; y segundo, la planificación de la defensa basada en capacidades debe generar atributos que estén dirigidos a un empleo múltiple o polivalente (pero sin que se altere su naturaleza), para de esta manera suplir las necesidades del entorno de seguridad y las amenazas de distintas características. Si no se cumplen estos requisitos, no se puede asumir que se está adoptando este modelo.

En la actualidad se puede afirmar que el modelo de desarrollo de la fuerza basado en capacidades, pese a que se han hecho los esfuerzos para su diseño, en la práctica nunca se ha implementado por el contrario, la fuerza de forma desordenada e indiscriminada viene aportando capacidades principalmente relacionadas con el equipamiento, bajo un método que se asemeja al llamado “de base fiscal” donde los saldos presupuestarios se gestionan para impulsar proyectos de interés en un momento de oportunidad, y que aunque puede sumar alguna capacidad, no se enmarca en diseño de la fuerza alguno.

El que no se haya implementado este modelo se produce porque, además de que no se cumplen con los impositivos señalados anteriormente, se sigue creyendo que el proceso de planeamiento de la defensa constituye un ejercicio técnico-militar, lo que ha dado como resultado que en la última década se haya tratado de diseñar la fuerza (en papeles) a través de varias versiones de los llamados “Manuales de Planificación por Capacidades” en el nivel estratégico militar que lo materializa el Comando Conjunto, cuando y como se ha argumentado extensamente, queda claro que el planeamiento de la defensa que incluye la estrategia de defensa y el diseño de la fuerza, constituye no solo una responsabilidad política sino la principal responsabilidad política de la defensa nacional.

Para definir un modelo de planeamiento de desarrollo de la fuerza o de capacidades para el Ecuador, se requiere una serie de estudios e insumos previos, empezando por el establecimiento de una visión geopolítica que no existe, un análisis predictivo del futuro y la construcción de escenarios prospectivos deseados; también se vuelve importante fijar la línea de base de forma exacta para lo cual se debe realizar el levantamiento de datos aplicando técnicas cuantitativas y cualitativas para determinar el nivel de la “fuerza disponible” desde la que se parte para determinar las falencias y necesidades en comparación con la variable estrategia que se pretende implementar con miras al futuro deseado.

Conclusiones

El escenario es el factor más importa a considerar en cualquier proceso de planeamiento y lo es aún más para diseñar e implementar la política y las estrategias de defensa nacional en un país, por ello su permanente estudio es un aspecto que debe ser permanente y para ello se requieren de herramientas incluso apoyadas en la tecnología que permitan su apropiado análisis.

Para pensar el futuro existen distintas metodologías. Los estudios de futuro permiten predecir el futuro para a partir prepararse para recibirlo, pero existen otras herramientas como la prospectiva estratégica que busca modelar ese escenario tendencial interviniéndolo a través de la estrategia pues; si las organizaciones (entre estas los Estados) se limitan a esperar lo que se predijo sin inmiscuirse, se reducen a ser simples observadores pasivos o a lo sumo sujetos reactivos que tienen que someterse a las circunstancias y con ello a transformarse en víctimas de estas circunstancias, cuando en realidad a lo que se debe propender es a ser los principales actores del propio futuro.

La defensa nacional es un bien público de características excepcionales, porque además de representar un costo elevado; únicamente puede ser provisto por el Estado, y ello hace que las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de defensa deban ser diseñados con anticipación, bajo criterios metodológicos, e implementados de manera oportuna, flexible y con mecanismos de comunicación que garanticen su legitimación.

La política es antes; la política define los objetivos y entrega los lineamientos para que los objetivos puedan alcanzar a través de la implementación de la estrategia de defensa, lo que únicamente se podrá lograr si se disponen de los medios o capacidades y para este fin, se requiere aplicar modelos de planeamiento de fuerzas adecuado a la realidad de cada país.

Si no se realiza el planeamiento de fuerzas a partir de un modelo seleccionado, los proyectos de inversión que se estructuran y logran ser financiados, no aportan a un todo que es el diseño de fuerzas que se pretende alcanzar en un horizonte determinado lo que provoca que, además de dilapidar recursos, se va construyendo una fuerza sin un sentido de estrategia para su empleo.

Por lo anterior, seleccionar un modelo de planeamiento adecuado es primordial. Pero adoptar modelos de planeamiento sin adaptarlos a los requerimientos específicos de cada país

es un error que además cuesta tiempo, recursos y hace que las respuestas ante las crisis que se van presentando en la coyuntura, sean ineficaces.

En el Ecuador es urgente que en el nivel de “la política” que es donde corresponde planificar la defensa, se asuma en base a la realidad y la necesidad de seguridad del país, un modelo de planeamiento de la defensa pues, sin este, el país se encuentra a la deriva y solo seguirá reaccionando de manera tardía ante los embates de los actores amenazantes que entran con anticipación y por ende con ventaja al ciclo de acción-respuesta, lo que redundará negativamente en la posibilidad de entregar este bien público tan necesario para el bienestar, la paz, la seguridad y el desarrollo de los ecuatorianos.

El modelo basado en capacidades o también conocido como de incertidumbre; es una opción que puede servir de base para diseñar la fuerza en el Ecuador dadas las características de su escenario de seguridad que como se pudo ver, es altamente incierto al estar amenazado por diversos actores ilegales, así como por eventos naturales que pueden provocar desastres extensivos. De igual forma las limitaciones presupuestarias frente a las cada vez más amplias y exigentes demandas de la sociedad, obliga a que la defensa amplíe sus áreas de intervención, lo que exige que se generen capacidades polivalentes que además deberán planificarse de forma conjunta.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el modelo propuesto debe ser analizado con detenimiento, para incluir procedimientos que se adapten a la naturaleza de la fuerza y normativa legal del país, aspectos que son la guía inicial para plantear la política, la estrategia de defensa nacional y el diseño de la fuerza que permita el empleo del instrumento militar para alcanzar los objetivos en el corto, mediano y largo plazo. Los estrategas y los planificadores en ese sentido, tienen una ardua tarea que no es menor pues implementar un nuevo modelo de defensa es una tarea que además toma tiempo y requiere -como ha sucedido en Colombia, Chile, Perú y otros países de la región-; del acompañamiento de asesores nacionales y sobre todo internacionales con experiencia. En todo caso, el desafío está planteado; cabe ahora empezar a recorrer el camino.

Quito, 31 de octubre de 2022

UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Mauro Argoti Z.
Investigador-Docente
CESPE-ESPE

CESPE

Bibliografía

- Argoti, M. (2017). El Planeamiento de la Defensa: Un Imperativo para la Eficiencia del Estado. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 2(4): 141-147.
- Argoti, M. (2018). Modelo de Planificación de la Defensa en Ecuador: Por qué Planificar en Base a Capacidades. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 4(4): 130-151.
- Argoti, M. (2022). La estrategia frente a las amenazas híbridas. *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 15(1): 152-164.
- Argoti, M. (2022). Análisis de las Amenazas, Riesgos, Desafíos y oportunidades en la Implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Integral del Ecuador . [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de agosto de 2022.
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”-UNED.
- Bartlett, H., Holman, Jr., G., y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review Strategy*, 48(2): 114-126. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol48/iss2/9>
- Baqués, J. (2017). Hacia una definición del concepto «Gray Zone» (GZ). Instituto Español de Estudios estratégicos-ieee.es, *Documento de Investigación 02/2017*.
- Bartolomé, M. C. (2021). *Serpientes y Terremotos: Apuntes sobre Seguridad y defensa en el siglo XXI*. Círculo Militar.
- Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*. Instituto de Estudios Políticos.
- Bucur-Marcu, H. (2013). Introducción. En Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T. (Eds.), *Gestión de la defensa: Una Introducción*. (pp. 3-13). Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).
- Cárdenas, E y Gómez, H. (2022). Propuesta de Guía Metodológica para la planificación de la Defensa Nacional: Política de Defensa Nacional (Estructura). [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 30 de marzo de 2022.

- Colom, G. (2017). Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16). *Papeles de Europa-Universidad Pablo de Olavide / Universidad Autónoma de Chile*, 30(1): 47-68. <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/56335>
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador. (2019). *Manual de Planificación por Capacidades*. CC.FF.AA.
- Chomsky, N. (2012). *Estados fallidos: El abuso de poder y el ataque a la democracia*. Arte Gráfico Editorial Argentino.
- Diccionario de Significados (2021). *Definición de Capacidad*.
<https://www.significados.com/capacidad/>
- Eissa, S., G. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(5): 171-191.
- Eissa, S. (2021). Introducción. En Universidad de la Defensa Nacional (Ed.), *Planeamiento de la Defensa Nacional: la experiencia argentina (2007-2013)*. (pp. 11-12). UNDEF.
- Franko, P. (2000). La Economía de Defensa: Introducción. Colby College, Waterville, Maine.
<https://es.scribd.com/document/561820294/2-1-Franko-Economia-Defensa-Una-Introduccion-ESP>
- Gallardo Puelma, A. (2010). *Manual de métodos de prospectiva: uso práctico para analistas*. Centro de Estudios e Investigaciones del Ejército de Chile.
- García, P. (2015). Planificación de la Fuerza: más allá de amenazas y capacidades. *Revista Ensayos Militares*, 1(2): 67-84.
- García Covarrubias, J. (2007). Los tres pilares de una transformación militar. *Military Review*, Noviembre-Diciembre: 16-24.
- García-Sieiro, J., M. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, Junio de 2006: 38-43.
https://www.academia.edu/26734732/Planeamiento_por_Capacidades
- Gastaldi, S., y Eissa, S. (2021). El planeamiento para la defensa. Historia y diferentes metodologías. En Universidad de la Defensa Nacional (Ed.), *Planeamiento de la Defensa Nacional: la experiencia argentina (2007-2013)*. (pp. 30-43). UNDEF.

- Gómez, H. (2022). Propuesta de Guía Metodológica para la planificación de la Defensa Nacional: Estrategia de Defensa Nacional (Estructura). [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de abril de 2022.
- Kessler, G. (2011). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno Editores.
- Klijn, E. H. (2005). Las Redes de Políticas Públicas: Una Visión de Conjunto. En Cerillo i Martínez, A. (Coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. (pp. 213-244). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Liotta, P. H. y Lloyd, Richmond M. (2005). From Here to There—The Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58 (2): 121-137. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss2/7>
- López-Gómez, E. (2018). El Método Delphi en la Investigación Actual en Educación: Una Revisión Teórica y Metodológica. *Educación XXI*, 21(1): 17-40. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70653466002>
- Lora, M., F. (11 de febrero de 2013). *Marco Conceptual de la Defensa y Seguridad: Teorías, Conceptos y Definiciones*. [Clase 1 de la Cátedra Planeamiento de la Defensa]. Clase 52 del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, Estados Unidos.
- Lora, M., F. (15 de febrero de 2013). *Planeamiento de Defensa*. [Clase 5 de la Cátedra Planeamiento de la Defensa]. Clase 52 del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, Estados Unidos.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco*. MDN.
- 2018 (documento en revisión). Quito: Ministerio de Defensa Nacional
- Mojica, F., J. (2006). Concepto y Aplicación de la Prospectiva Estratégica. *Revista Med*, 14(1): 122-131. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=91014117>
- Moncayo--Gallegos, P. (2016). *Geopolítica: Espacio y Poder*. Universidad de Fuerzas Armadas-ESPE.

- Organización de Estados Americanos-OEA. (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. OEA/Ser. k/XXXVIII/CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre.
https://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, A/RES/55/25, 15 de noviembre.
http://www.planificacion.gob.bo/uploads/normativa/convencion_onu_contra_delincuencia_organizada.pdf
- Puig, M. (2015). Planificación y Diseño de la Fuerza Militar por Capacidades: La Importancia de una Correcta Comprensión y Aplicación. Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE, *Cuadernos de Trabajo* 17/2015.
<https://studylib.es/doc/5985254/planificaci%C3%B3n-y-dise%C3%B1o-de-la-fuerza-militar-por>
- Ratchev, V. (2013). Gobernanza, Gestión, Mando, Liderazgo: Fijando el Contexto para Estudios de la Gestión de la Defensa. En Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T. (Eds.), *Gestión de la defensa: Una Introducción*. (pp. 15-43). Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).
- Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Reguant-Álvarez, M. y Torrado-Fonseca, M. (2016). El método Delphi. *Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 9(1): 1-17.
https://www.researchgate.net/publication/304674496_El_metodo_Delphi-
- Roth-Deubel, A., N. (2017). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y evaluación*. 12ª edición. Ediciones Aurora.
- Scheetz, T. (2011). Teoría de la gestión Económica de las Fuerzas Armadas. Escuela de Defensa nacional de Argentina, *Documento de Trabajo No. 7*.
https://www.researchgate.net/publication/304783861_Teoria_de_la_gestion_economica_de_las_Fuerzas_Armadas
- Schmitt, C. (2015). *El Concepto de Lo Político*. Editorial Struhart & Cía.

- Tagarev, T. (2013). Planeamiento de la Defensa – Un proceso clave en la Gestión de la Defensa. En Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T. (Eds.), *Gestión de la defensa: Una Introducción*. (pp. 45-74). Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).
- Tagarev, T. (2013). Introducción al desarrollo de la Fuerza basado en Programa. En Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T. (Eds.), *Gestión de la defensa: Una Introducción*. (pp. 75-93). Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Word Reference. (2005). *Sinónimos de Capacidad*.
<https://www.wordreference.com/sinonimos/capacidad>