

# EL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA: UN IMPERATIVO PARA LA EFICIENCIA DEL ESTADO

Mauro Argoti Zambrano

Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí, Ecuador

\*Autor de correspondencia: [mrargoti@espe.edu.ec](mailto:mrargoti@espe.edu.ec)

Recibido: 1 de diciembre de 2017 / Aceptado: 11 de diciembre de 2017

## Resumen

¿Por qué es importante planificar la defensa? ¿Cómo mejora la eficiencia del Estado cuando se planifica la defensa? ¿Qué aspectos se deben considerar en forma general, para una planificación de la defensa adecuada? ¿Quiénes son los entes del Estado responsables de este proceso? Las anteriores son algunas de las interrogantes que planteo resolver a través del tratamiento de este tema.

**Palabras clave:** Seguridad, defensa, escenario, planificación, estrategia, naturaleza, capacidades, objetivo, medios, fines, diseño de fuerza.

## Abstract

Why is it important to plan the defense? How does the efficiency of the State improve when the defense is planned? What aspects should be considered in a general way, for an adequate defense planning? Which are the entities of the State being responsible for such process? The above are some of the questions that I propose to solve through the treatment of this topic.

**Keywords:** Security, defense, scenario, planning, strategy, nature, capabilities, objective, means, goals, force design.

## Introducción

Los escenarios de la seguridad presentes y futuros, las responsabilidades políticas, la lucha por las agendas ante presupuestos siempre escasos, las implicaciones derivadas de la falta de capacidades militares o el impacto que tiene la asignación de misiones más allá de dichas capacidades, en el instrumento de la defensa de un Estado, son, entre otros, los aspectos que la Planificación de la Defensa considera al momento de generar opciones estratégicas y opciones de fuerza.

Cuando la planificación está ausente en las organizaciones y en los Estados, estos se transformarán en rehenes de las circunstancias, teniendo que limitarse a responder ante los eventos críticos, al verse imposibilitados de solucionar los problemas importantes, para dirigir sus esfuerzos a las causas estructurales que los provocan y perdiendo de esta manera, la posibilidad de enfrentar el futuro con éxito.

Las transformaciones de la seguridad y sus visiones actuales, donde prevalece como objeto el ser humano antes que el Estado, obligan a repensar la defensa, aunque ello no implique necesariamente, olvidar que los escenarios se transforman cada vez más rápido, pudiendo incluso traer de vuelta, aquello que en muchas ocasiones se pensaba superado.

Si bien, como se acaba de señalar, las necesidades de hoy superan más que nunca los recursos para satisfacerlas; en lo que atañe a la defensa, es claro que, aunque su vigencia, su desarrollo y gestión, debe enfrentar el dilema de “más con menos”; el análisis debe incluir el

riesgo que podría implicar la ausencia, el debilitamiento o la desnaturalización de este bien público más aun, en un futuro que se presenta incierto.

Es oportuno, traer a colación lo que señalan Arteaga y Fojón cuando resaltan que, “la política fija los fines de la estrategia y le asigna los medios necesarios, pero se necesita un proceso de planeamiento, para evaluar el problema de la defensa, definir los objetivos estratégicos y ejecutar la estrategia a seguir” (Arteaga y Fojón, 2007); y en ese afán, es donde se busca la eficiencia del Estado.

La complejidad de la defensa nacional y por ende la construcción de la política de defensa, en relación a otras políticas públicas; impone la necesidad de establecer un proceso de planificación diferenciado, el cual se denomina, Planeamiento de la Defensa.

### **El Estado eficiente**

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), referida en el Informe Nacional de Competitividad de Colombia 2016-2017, un Estado eficiente es aquel que utiliza sus ingresos de forma óptima, al mismo tiempo que provee los bienes públicos en forma efectiva. (CPC, 2016).

En su publicación “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017”, la OCDE advierte que, al tiempo que los gobiernos siguen siendo los actores principales en las sociedades actuales, dichas sociedades tienen expectativas y demandas más complejas hacia aquellos, para exigir que se satisfaga sus necesidades; posibilidad que depende, entre otros aspectos, principalmente de sus “políticas y prácticas de gestión” (OCDE 2016).

En otro análisis reciente titulado “Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos” de Alejandro Pareja y otros, publicación auspiciada por el BID en 2016; se confirma que, los ciudadanos latinoamericanos, producto de su movilidad social ascendente y del hecho de encontrarse mejor informados; tienen un nivel bajo de satisfacción en lo referente a los bienes y servicios que prestan sus Estados, debido a las altas expectativas sobre la calidad de éstos, a la integridad del accionar por parte de las instituciones que los proveen y a la urgencia con la que piden ser atendidos.

En definitiva, el Estado y por ende los gobiernos, en el entorno actual, donde se ha incrementado la clase media, la sociedad está mejor informada, más digitalizada, democratizada y que cada vez exige respuestas más rápidas; deben generar estrategias a mediano y largo plazo para optimizar el uso de los limitados recursos que se dispone, donde prime; no el gastar más, sino, gastar mejor; optimizar el gasto; en definitiva, ser eficientes a la hora de proporcionar bienes públicos.

### **La incertidumbre es la única certeza en el escenario de seguridad**

Aunque parezca una contradicción, en el escenario actual y futuro de la seguridad, la única certeza es la incertidumbre; incertidumbre provocada por una dinámica en la cual, las amenazas, en un contexto globalizado, se manifiestan de múltiples maneras y en forma interrelacionada, intermística, subrepticia, inesperada, inverosímil, impactante por la violencia con la que en ocasiones aparece y por ende, por la capacidad de generar temor, ansiedad y urgencia, en las sociedades y en los Estados que deben garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

No hay duda que, conforme coinciden la mayoría de los analistas, la caída de la antigua Unión Soviética, el consiguiente fin de la confrontación Este – Oeste y los eventos del 11-S en

Nueva York, fueron un punto de inflexión para que nuevamente queden al descubierto estas formas de inseguridad que habían estado relegadas a un segundo plano y que, reaparecieron de manera transformada junto con otras manifestaciones que han subido a las agendas públicas, como de alta prioridad, por afectar los derechos de los seres humanos.

Gabriel Gaspar Tapia, en 2003, hacía un análisis de las vulnerabilidades y, por ende, de los nuevos desafíos a la seguridad y defensa que, para América Latina, traían los “nuevos tiempos”, donde, “la provisionalidad de una hipótesis de conflicto interestatal” se encuentra superado y más bien, se hace hincapié en formas más evidentes de amenazas.

Las diferencias conceptuales sobre seguridad y defensa, que las analiza, entre otros autores José María Ugarte (2004); no aportan favorablemente al entendimiento y posturas de la seguridad y la defensa y a la construcción de agendas comunes que permitan optimizar las acciones para responder de forma compartida, las demandas ciudadanas.

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, 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.

### **La defensa, un bien público necesario**

No existe duda de que, el objeto referente de la seguridad, considerado desde el análisis de la Escuela de Copenhague, como el elemento alrededor del cual gira este concepto, bajo el criterio de adjetivo que invoca condición o cualidad de seguro; ha transitado en los últimos tiempos con mayor prioridad, desde el Estado al ser humano.

El enfoque al que hago referencia sobre la defensa, es aquel que lo considera bajo una condición instrumental, es decir, como señala Evergisto de Vergara, “una acción propia del componente armado del poder nacional” (Vergara 2009), que aporta para el logro de esa condición o cualidad de seguridad deseada.

La defensa así, es el más claro ejemplo de bien público, debido a que reúne las dos características fundamentales para ser considerado como tal: “la no exclusión y la no rivalidad de beneficios”, es decir que, “no es posible decirle a la gente que va a quedar excluida de la defensa nacional,” ni tampoco se puede considerar que, al satisfacer a una persona con defensa, se disminuirá la cantidad de defensa que recibirá otra (Franko 2000) y además, la defensa es un bien público de carácter unitario, por ser de exclusiva responsabilidad del Estado el proporcionarlo.

Según Thomas Scheetz, la defensa constituye una “póliza de seguro que protege al país contra los riesgos externos en un mundo políticamente inestable e impredecible, con un futuro siempre incierto” (Scheetz, 2011).

Fuente Cobo (2014), reafirma esta postura, al reconocer el cambio evidente en el escenario, donde predomina y predominará la incertidumbre como elemento sustancial del mismo, así como a la emergencia de nuevas percepciones de amenazas, lo que obliga al Estado a mantener una capacidad de defensa, que si bien, tiene que adaptarse para hacer frente a estas “nuevas amenazas”, no debe desnaturalizar la esencia del instrumento militar, debido al enorme riesgo que esto implica para la propia supervivencia del Estado ya que, la prospectiva no puede garantizar que las amenazas no evolucionen o que, aquellas que estuvieron vigentes en el pasado, no vuelvan a manifestarse en el futuro y, si es que el instrumento militar es afectado en su naturaleza o transforma su estructura de manera profunda, se perderá su capacidad de actuación de forma

permanente debido a que, el proceso de construcción de una fuerza armada, toma al menos un período de dos décadas.

### **¿Cuánta cantidad de defensa es suficiente?**

Esta interrogante, trata de descifrar la Economía de la Defensa porque, aunque la defensa es un bien público indispensable; según Patrice Franko (2000), producir defensa es complicado y “producir defensa en forma eficiente”, es aún más difícil, precisamente por su condición de bien público y porque para el ciudadano la defensa se transforma en un bien público más, dentro de un catálogo de bienes que le compete proporcionar al Estado.

La cantidad, si se puede llamar “suficiente y necesaria” que un Estado requiere para satisfacer la demanda de defensa, está supeditada a las particularidades del Estado en cuestión.

Efectivamente, la escasez de recursos, el entorno de seguridad presente y sobre todo futuro, la visión estratégica del Estado, las capacidades actuales y proyectadas de las instituciones que planifican e implementan las políticas públicas, las demandas y preferencias de los ciudadanos que establecen prioridades de atención en determinadas circunstancias, los enfoques de igualdad e inclusión, los objetos referentes de seguridad en un momento específico y otros aspectos que determina la política; serán aspectos imperativos para los gobiernos, al momento de tomar decisiones y definir cuánto de defensa es necesario y cómo priorizar su empleo.

El gasto en defensa, o gasto militar suficiente, está dado según Scheetz (2011), al realizar la comparación entre lo que “cuesta” la defensa y lo que “vale” la defensa, situación, ésta última, que se evidencia cuando se satisfacen las necesidades de seguridad actuales y sobre todo futuras de los ciudadanos de un Estado, ya que la capacidad de defensa se planifica a mediano y largo plazo.

El análisis de este autor respecto al bien público defensa, se refleja en el criterio de eficiencia; análisis que lo realiza, considerando las particularidades que tiene el instrumento militar y el costo que representa para el Estado, donde se entiende, hay que considerar, el entrenamiento, equipamiento, operaciones, sostenimiento, infraestructura y otros rubros considerados en la planificación.

Scheetz establece que, el uso eficiente del instrumento militar, está en función del tipo y número de misiones que el Estado asigna a las Fuerzas Armadas y por las cuales está dispuesto a pagar, para generar el “valor” que se materializa al entregar el bien público defensa a los ciudadanos, evidenciado con su efecto sobre su seguridad.

El “costo” del gasto en defensa, crece en función del número de misiones asignadas a las Fuerzas Armadas y que justifican dicho costo, cuando el producto es adecuado y el resultado eficaz; sin embargo, señala que existe un punto en el cuál, derivado de la asignación de misiones, en tipo y cantidad más allá o al margen de las capacidades y de la naturaleza del instrumento militar, provocan que este bien público deje de ser eficaz y por ende no aporte “valor”, aun cuando continúe generando e incrementando costos; dicho punto debe determinarse en base a las particularidades de cada realidad.

Para aprovechar de manera eficiente el instrumento militar, Scheetz recomienda, por una parte, racionalizar el número y tipo de misiones asignadas a las Fuerzas Armadas en base a su naturaleza y, al mismo tiempo, potenciar las capacidades de otras instituciones para que, en función de sus competencias, aporten de manera integral, coordinada y eficiente a la seguridad, abarcando ampliamente las amenazas presentes, y las del escenario futuro que generan inseguridad.

Bajo este criterio, la Planificación de la Defensa, toma una preponderancia fundamental para los Estados, no solo para generar un empleo eficiente del gasto militar sino, para desarrollar capacidades que permitan proyectarlo y sostenerlo en el mediano y largo plazo, bajo un escenario incierto y en permanente cambio.

## **El Planeamiento de la Defensa**

Planear la defensa es un asunto de vital importancia para los Estados; primero, porque como se ha señalado, la defensa no se improvisa, debido a que sus capacidades, tal cual lo explican Arteaga y Fojón (2007), son “aptitudes militares genéricas”; que solo se pueden configurar progresivamente y en períodos medianos y largos de tiempo. Segundo, porque es un instrumento que, usado de forma eficiente y racional, aporta de manera significativa a la seguridad de los ciudadanos de un Estado en misiones que impliquen afrontar amenazas y riesgos, acorde a sus capacidades y naturaleza y, finalmente, porque representa una inversión por parte del Estado y, por ende, debe optimizarse el empleo de los recursos orientados para este fin.

Planear la defensa, es un proceso que toma tiempo e involucra, tanto a actores políticos, como sociales y a técnicos militares y cuyo fin último, es determinar la estrategia y diseñar una fuerza con las capacidades requeridas para alcanzar los objetivos de defensa y seguridad establecidos por la política; en definitiva, para lograr los medios necesarios y suficientes, que permitan enfrentar adecuadamente, los desafíos de seguridad actuales y los que vendrán.

De ahí que, siguiendo el “Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas”, bajo el criterio de Liotta y Lloyd (2005), es necesario establecer un proceso que permita seleccionar la mejor estrategia, que se ocupe, “tanto del entorno de seguridad presente, como del futuro” y una fuerza que, en base a sus capacidades, responda de manera eficaz a esas necesidades, en base a esa doble temporalidad.

El “Marco” de los citados autores, propone un modelo descendente que; partiendo de la estrategia de seguridad nacional que abarca los elementos del poder nacional, para la consecución de unos objetivos nacionales y, a través de éstos, de otros más permanentes denominados intereses nacionales, establecidos en base al análisis del escenario actual y futuro de seguridad, en un ambiente con recursos limitados y oportunidades tecnológicas; orienten la construcción de la estrategia militar nacional, para responder ante los desafíos operativos, presentes y futuros, planteando opciones de empleo y por ende y, en base a un diagnóstico de la situación actual y de dichas necesidades que se traducen en misiones; un diseño de fuerza adecuado a los fines planteados.

Las restricciones que las circunstancias de escasez y de competencia por los recursos que puedan existir, obligan a una retroalimentación permanente en la estrategia y, por ende, en la propuesta de la fuerza para el futuro, situación que generará cambios y riesgos que deberán ser asumidos por el nivel político.

Es importante resaltar que, el diseño de la fuerza del futuro, se materializa con la generación de estas aptitudes genéricas llamadas capacidades, requeridas para cumplir las misiones delegadas por el Estado a las Fuerzas Armadas. Las capacidades abarcan todo el espectro de la fuerza, desde los sistemas de armas, pasando por el equipamiento, las operaciones, la logística, el sostenimiento y la infraestructura; hasta la doctrina, la educación militar que involucra la formación, el entrenamiento, el perfeccionamiento y la especialización.

Planificar la defensa es una responsabilidad superior del Estado por lo que debe materializarse como política de Estado, dado su enfoque a largo plazo y su implicación y efectos

incluso, sobre la propia supervivencia del Estado. La defensa no se puede improvisar y menos en la actualidad, en un escenario donde las prioridades giran en torno al ser humano y a la necesidad de satisfacer sus cada vez más amplias y exigentes demandas. En un mundo globalizado, con amenazas abarcadoras, que se manifiestan en momentos, formas y de maneras difíciles de predecir, la Planificación de la Defensa debe involucrar a los decisores políticos, porque es en el nivel político-estratégico, donde inicia el proceso y también donde termina el mismo, siendo necesario, además, considerar el asesoramiento técnico militar, para garantizar su eficacia.

## Conclusiones

La eficiencia del Estado se ha vuelto un imperativo, dada la magnitud de las demandas ciudadanas y la escasez de recursos en un escenario lleno de incertidumbres; de ahí que, más que en otro momento, los procesos de planificación adecuados y flexibles, toman mayor relevancia, al igual que la cooperación internacional.

Planificar la defensa es un aspecto clave para el Estado y, aunque requiere asesoramiento técnico militar, es responsabilidad de los decisores políticos ya que, las opciones que se seleccionen, tendrán un impacto significativo en la posibilidad de contar, con un instrumento militar adecuado para responder las demandas de seguridad, en un futuro plagado de incertidumbre.

Dicha responsabilidad debe considerar los costos y riesgos que, la asignación de misiones en número y características inadecuadas y la falta de previsión al momento de generar capacidades en el propio instrumento militar y en otros organismos corresponsables de la seguridad, puedan devenir en una desnaturalización de las Fuerzas Armadas, habida cuenta de que, la afectación sería permanente e irreversible.

Potenciar las capacidades de la fuerza militar en forma planificada, no solo que permitiría racionalizar el gasto, sino la posibilidad de aprovechar la oportunidad, como ocurre en el caso de algunos países, de favorecerse de aspectos como la investigación y desarrollo en defensa, bajo un enfoque de empleo polivalente, como una fuente de generación de desarrollo y riqueza lo cual redundaría, en el sostenimiento de su instrumento armado.

## Referencias

- CPC (2017), “Informe Nacional de Competitividad 2016-2017”, <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2016-2017/>
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/9789264266391-es>
- Pareja, Alejandro, Fernández, Cecilia, Blanco, Bárbara, Theobald, Katharina y Martínez, Alejandra (2016), “Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos” <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7975/Simplificando-vidas-Calidad-y-satisfaccion-con-los-servicios-publicos.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Arteaga-Martín, Félix y Fojón-Lagoa, Enrique (2007), “El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España”, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Reprografía Doppel, S.L., Madrid.
- Saint-Pierre, Héctor Luis (2016), “Breve discusión conceptual sobre amenazas”, *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, volumen I, número 1, 55-61, Quito.
- Tapia, Gabriel Gaspar (2003), “Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría”, En *Cooperación y Conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: Un Largo y Sinuoso Camino*, Rosas, María Cristina (coord.), Universidad Autónoma de México, México.

- Liotta, P.H. and Lloyd, Richmond M, P. H. (2005), "FROM HERE TO THERE: The Strategy and Force Planning Framework", Naval War College Review, EE.UU.
- Ugarte, José Manuel (2004) "Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y defensa: un análisis orientado a América Latina, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.
- Orozco, Gabriel Antonio (2015), "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-aporte-de-la-escuela-de-copenhague-los-estudios-de-seguridad>
- De Vergara, Evergisto (2009), "Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa", <https://es.scribd.com/document/267235275/Las-diferencias-conceptuales-entre-Seguridad-y-Defensa-de-Vergara-Argentinagggg-pdf> [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA15-2014\\_FuerzasMilitares\\_PolivalentesoEspecializadas\\_IFC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA15-2014_FuerzasMilitares_PolivalentesoEspecializadas_IFC.pdf)
- Fuente-Cobo, Ignacio (2014), "Fuerzas Militares: PolivalentesoEspecializadas", [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA15-2014\\_FuerzasMilitares\\_PolivalentesoEspecializadas\\_IFC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA15-2014_FuerzasMilitares_PolivalentesoEspecializadas_IFC.pdf)
- Franco, Patrice (2000), "La Economía de la Defensa: Introducción", Manual elaborado para National Defense University, Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, en colaboración con Colby College, Waterville, Maine. Maine: texto de estudio.
- Scheetz, Thomas (2011), "Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas", [https://www.researchgate.net/profile/Thomas\\_Scheetz/publication/304783861\\_Teoria\\_de\\_la\\_gestion\\_economica\\_de\\_las\\_Fuerzas\\_Armadas/links/5834302308ae102f0738d928/Teoria-de-la-gestion-economica-de-las-Fuerzas-Armadas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Scheetz/publication/304783861_Teoria_de_la_gestion_economica_de_las_Fuerzas_Armadas/links/5834302308ae102f0738d928/Teoria-de-la-gestion-economica-de-las-Fuerzas-Armadas.pdf)