

# MODELO DE PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA EN EL ECUADOR: PORQUÉ PLANIFICAR EN BASE A CAPACIDADES

Mauro Argoti\*

Academia de Defensa Militar Conjunta, Sangolquí, Ecuador.

\*Autor de correspondencia: mautoti75@hotmail.com

Recibido 04 de diciembre 2018, aceptado después de revisión al 06 de diciembre 2018

## RESUMEN

Este trabajo se enfoca en la revisión de los fundamentos teóricos de los modelos de planeamiento de la defensa, en particular y, por una parte, el basado en hipótesis de conflicto (amenazas), procedimiento que ha predominado en el Ecuador durante varias décadas y que aún se mantiene vigente pese a los intentos en los últimos años por implementar propuestas que se ajusten de mejor manera a la situación imperante y, por otra parte, el modelo basado en capacidades, considerado como una opción más flexible y conveniente, razón por la que a partir de la post Guerra Fría se ha ido adoptando paulatinamente; primero, en los Estados Unidos de Norteamérica, los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a partir de ahí, en la mayoría de los países del Hemisferio Occidental y más recientemente en los latinoamericanos dado el clima de incertidumbre y de presupuestos cada vez más limitados, aspectos que constituyen factores determinantes en la planificación. En base a esta revisión inicial, se argumenta que el método de planeamiento de la defensa que mejor se adapta al contexto estratégico actual y prospectivo del Ecuador, es el modelo de planificación de incertidumbre basado en capacidades.

**Palabras Clave:** Amenazas, capacidades, defensa, escenario, estrategia, hipótesis, planeamiento, seguridad.

## ABSTRACT

The current study focuses on the revision of the theoretical foundations of defense planning models. These are based on conflict hypotheses (hazards), a procedure that has prevailed in Ecuador for several decades and which still remains in despite attempts in recent years to implement proposals that more optimal suit the prevailing situation. The capacity-based model, considered as a more flexible and convenient option, since the post-Cold War, has gradually been adopted: first, in the United States of North America, the countries of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and from there, in most of the countries of the Western Hemisphere and more recently in Latin America given the climate of uncertainty and budgeting increasingly limited, aspects that are determining factors in planning. Based on this initial review, it is argued that the defense planning method that best adapts to Ecuador's current and prospective strategic context is the capacity-based uncertainty planning model.

**Keywords:** Hazards, capabilities, defense, scenario, strategy, hypothesis, planning, security.

## INTRODUCCIÓN

Las amenazas emergentes, el desarrollo tecnológico, las nuevas dimensiones de conflicto como el ciberespacio, los conflictos asimétricos, la guerra híbrida, la globalización y con ello la mutación de conceptos como el de soberanía, entre otros; son aspectos que tienen un impacto directo en la forma como los Estados deben planificar la respuesta para garantizar la seguridad de sus naciones.

Para generar esa respuesta, uno de los instrumentos que disponen los países es el de la defensa, que, de acuerdo con Gerber (citado por Vega, 2015), es:

“una función de inherente naturaleza pública y perfil unitario (bajo responsabilidad del gobierno central), asociada a la protección del territorio de un país y a la seguridad de su población frente a fuerzas hostiles que puedan amenazar las fronteras o el territorio del Estado” (Gerber, 1993, p. 714).

En esta definición se puede dejar entrever que, aunque a la defensa se le asigna un vínculo con lo territorial y fronterizo; se deja abierta la interpretación de la amenaza (fuerzas hostiles) que afectan la seguridad de la población sin caracterizarla exclusivamente como estatal, lo cual determina en el escenario actual un abanico de posibilidades muy amplio y del cual los países de la región y entre estos el Ecuador, no están exentos. En todo caso, las capacidades con que debe contar el instrumento de la defensa, tal como lo explica Fuente-Cobo (2014), no pueden ser improvisadas, habida cuenta de que no se construyen de un momento a otro y el prescindir de éstas ante un contexto incierto y frente a una situación de apremio, pondría poner en riesgo la seguridad de una nación lo que derivaría en incalculables consecuencias. El empleo de las fuerzas militares para satisfacer las necesidades de la defensa en un entorno estratégico complejo constituye para los Estados un enorme desafío derivado del dilema que se origina al asignar al instrumento militar misiones y tareas para lograr los objetivos de seguridad, versus el costo que representa desarrollar las capacidades que requiere para implementar su estrategia con ese fin.

Como señala Franco (2000), “producir defensa en forma más eficiente es complicado debido a que es un bien público” (p.3); y Scheetz (2011) amplía este criterio, al establecer que la defensa es “un bien público más, en una canasta de bienes mucho más amplia (...); un servicio -de seguridad externa- que tiene su lugar al lado de muchos otros, como salud, educación, vivienda, seguridad interna, justicia, etc” (p.8). Frente a este desafío, la planificación de la defensa toma un rol preponderante al constituirse como el proceso que permitirá alcanzar un desarrollo de la fuerza basado en los principios de eficiencia y eficacia, por lo que la selección del método a emplearse se convierte en un aspecto de fundamental importancia.

El sistema de planificación tradicional basado en hipótesis de conflicto y amenazas específicas, principalmente de carácter interestatal y que orientan el planeamiento para lograr un efecto calculado en base a una posibilidad con alta certidumbre de ocurrencia; ya no resiste la realidad presente ni su futura proyección, dado que el nivel de certeza del que depende este modelo desapareció y, además, porque exige de recursos económicos en demasía ya que, para cada hipótesis y amenaza en particular, se requieren implementar ciertas capacidades específicas. De ahí la necesidad de establecer un modelo de planificación de la defensa innovador, que se adapte a las necesidades y realidad imperantes, y que permita justificar, siguiendo a Scheetz (2011); el costo que representa la defensa, frente al valor que se obtiene al emplear las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en el cumplimiento de sus misiones, haciendo hincapié en su ventaja comparativa

para satisfacer las necesidades de seguridad de la población. Este criterio es posible resumirlo señalando que, el empleo de la fuerza militar debe enmarcarse en función de su naturaleza para lograr la eficiencia esperada en los resultados.

En este sentido, la presente propuesta tiene como propósito determinar el modelo de planificación de la defensa que más se adecúe a la realidad y necesidad del Ecuador y para lograr este cometido; inicialmente y luego de describir la metodología, se examinarán los aspectos relevantes del entorno estratégico que influyen en la planificación de la defensa; a continuación, se revisarán las características del modelo tradicional de planificación basado en amenazas o hipótesis de conflicto y del modelo de planificación de la defensa basado en capacidades, a fin de valorar su importancia en el empleo y el desarrollo de la Fuerza en el contexto actual de seguridad; posteriormente se analizará y cuestionará el modelo de planificación de la defensa que se emplea en el Ecuador y; finalmente y, con base en el análisis realizado, se emitirán los argumentos que sustenten que el modelo de planificación de la defensa basado en capacidades, es el más idóneo frente a las necesidades de defensa existentes en el Ecuador.

## **METODOLOGÍA**

Este documento se basa en una investigación bibliográfica-documental que incluye una revisión de fuentes relacionadas con el tema planteado y que permiten abordar los aspectos genéricos de la planificación de la defensa y los modelos empleados para este fin, en particular los basados en hipótesis de conflicto y el basado en capacidades y, de ahí; en forma empírica, fundamentados en el estudio de las características del escenario presente y prospectivo recuperado de bases de datos como el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), el Programa de Datos de Conflicto de Uppsala (UCDP), los dos por sus siglas en inglés; la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL); la Corporación Latinobarómetro e Igarapé Institute; determinar los argumentos que hacen cuestionable la aplicación de modelos tradicionales que no se ajustan a las necesidades de planificación de la defensa en forma general y del Ecuador en particular, lo que lleva a concluir que el modelo que más se adapta, es el basado en capacidades. Las fuentes principales de consulta son los textos de autores reconocidos que reflejen estudios serios relacionados con los modelos de planificación de la defensa en forma general, así como la doctrina, los estudios, datos estadísticos e informes existentes y los elaborados en las FF.AA. ecuatorianas relacionados con la aplicación del modelo de planificación de la defensa; mientras que las fuentes secundarias están referidas principalmente a los manuales de doctrina para la implementación de los modelos de planeamiento de la defensa vigentes en países como Chile, Argentina, España, Estados Unidos, Colombia y Perú.

## **EL ESCENARIO DE LA SEGURIDAD**

Los escenarios son “la descripción de eventos futuros hipotéticos” (García-Torres, 2015, p. 79); esta corta definición, abarca dos aspectos importantes cuando se la vincula al ámbito de la defensa: en primer lugar, *los eventos*, los mismos que, vinculados a las manifestaciones de las amenazas a la seguridad que vendrán, determinarán las estrategias para enfrentarlos y, derivado de ello, el diseño de la fuerza que se requerirá para que la estrategia surta el efecto deseado. En segundo término, *el futuro hipotético*, que establece una proyección; un horizonte estratégico al cual se debe proyectar la planificación de la fuerza. El escenario de seguridad a nivel global se ha transformado de forma acelerada desde que se produjo el fin de la Guerra Fría y los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas en Nueva York,

situaciones que derivaron en el surgimiento de lo que, en el Informe de la Conferencia Especial sobre Seguridad de México 2003 se denominó como “(...) nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa” (OEA, 2003, p. 45), que ubican al ser humano como objeto central de la seguridad y priorizan estrategias de cooperación internacional. Al igual que en el mundo, en Latinoamérica aún persisten ciertos indicios de conflictividad interestatal derivado de múltiples intereses contrapuestos, que van desde lo territorial hasta lo ambiental, pasando por los efectos que generan el crimen organizado en las relaciones entre los países, por lo que, eliminar por completo esta posibilidad de las agendas de seguridad y defensa vigentes, es un riesgo que los Estados no están dispuestos a correr.

En el Yearbook 2018; publicación anual del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz SIPRI (2018), se establece que, por primera vez desde el fin de la Guerra Fría; en el período 2016-2017 el gasto militar en América del Sur creció en un 4,1%, lo cual es un indicador de la desconfianza que aún existe respecto de la posibilidad de un conflicto armado de dimensiones importantes. Esta situación ocurre luego de una tendencia a la estabilización e incluso al decrecimiento del gasto militar en los períodos anteriores. Por ejemplo, en 2015-2016, el gasto en defensa en Suramérica decreció en un 7,5% (SIPRI, 2017).



Figura 1. Crecimiento del Gasto Militar en América del Sur en el período 2016-2017. Fuente: SIPRI. (2018).

Por otra parte, la violencia y corrupción que se deriva de actividades ilícitas conexas que tienen como protagonista a las organizaciones delictivas transnacionales en México, Centroamérica y los países andinos; los grupos armados ilegales; las pandillas; el incremento de los delitos violentos en países como Brasil o Venezuela; los actos terroristas ocurridos en Santiago de Chile en 2014 o, en el Ecuador, el atentado contra las instalaciones de la Policía Nacional ocurrido en San Lorenzo a finales de enero de 2018, ratifican el criterio que clasifica a la región como la más violenta del mundo en el presente, tendencia que, como se observa en la figura 2, se mantendrá hasta el 2030.

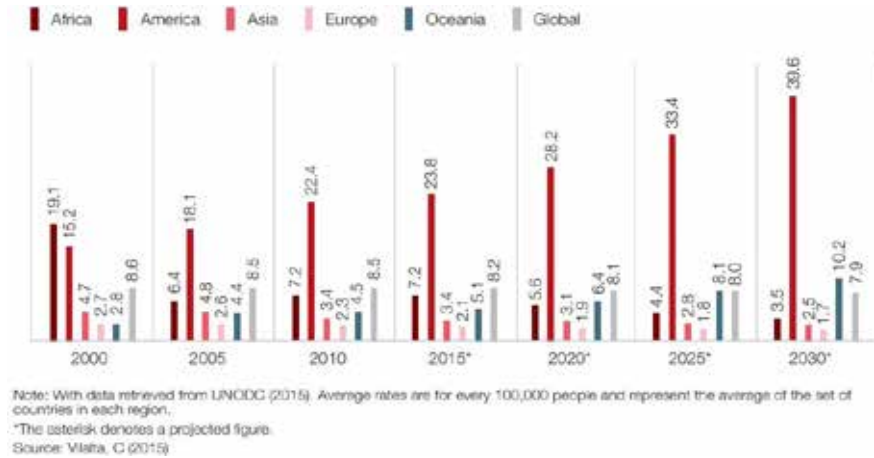


Figura 2. Tasa de asesinatos a nivel mundial por regiones desde el año 2000 y proyección al 2030.  
Fuente: Igarapé Institute. (2018).

Concomitante con lo anterior, la inequidad, la degradación ambiental, la acelerada urbanización, las olas migratorias, el débil crecimiento económico, entre otros, son aspectos que aportan a la conflictividad no estatal y que generan un limitado o inexistente desarrollo humano, provocan desconfianza y bajos niveles de satisfacción de los ciudadanos respecto a su seguridad y a las instituciones responsables de proporcionarla. Por otra parte, en un estudio publicado en la página del Departamento de Paz e Investigación de Conflictos del Programa de Datos de Conflicto de Uppsala; UCDP (2018), se establece una relación inversamente proporcional entre los conflictos armados intra-estatales, que mantienen un crecimiento sostenido y; muy por debajo de éstos y decreciendo paulatinamente, los conflictos armados entre estados. De igual manera, se puede observar en la figura 4, que en las Américas, los conflictos no-estatales a partir de 2012, registran un crecimiento importante con su pico más alto entre 2014 y 2015 y que pese a su leve descenso en 2016, mantienen la tendencia a incrementarse en el futuro.

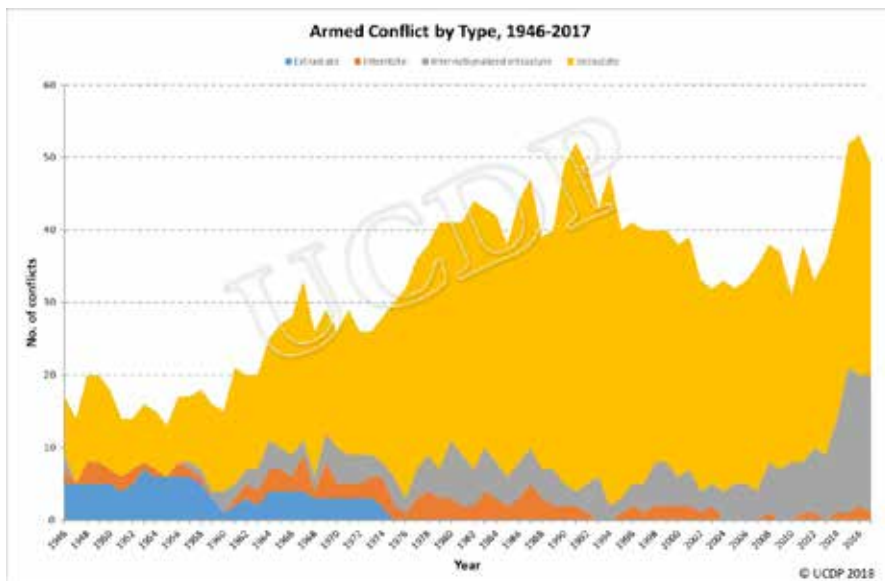


Figura 3. Conflictos armados por tipo 1946-2016. Fuente: UCDP (2018).

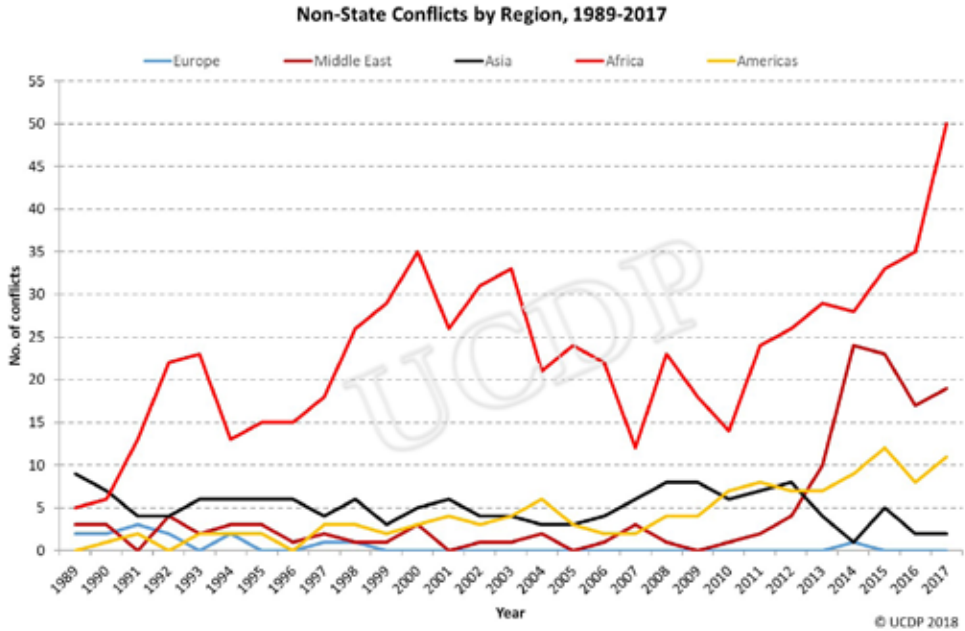


Figura 4. Conflictos No-Estatales 1989-2017. Fuente: UCDP (2018).

Con base en lo anteriormente señalado, se explica el hecho de que, según la investigación de Latinobarómetro (2018), el segundo problema más crítico que perciben los ciudadanos de los países de Latinoamérica y Caribe, continúa siendo la seguridad pública.



Figura 5. Problemas más importantes del país en América Latina y Caribe en 2017. Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2018).



En cuanto a los recursos económicos para la defensa; según RESDAL (2016), los presupuestos en América Latina tienen una tendencia decreciente desde 2011. A esta circunstancia se agrega el hecho de que la mayor parte del presupuesto está destinado al gasto de personal mientras que, a excepción de países como México, Brasil, Chile y Perú, que tienen una inversión entre el 10 y el 24%, según se observa en la figura 6; en el resto de los países latinoamericanos los gastos de inversión en defensa apenas alcanzan entre el 1,5 y el 7,6% del presupuesto total; situación que deriva en la necesidad de optimizar aún más el gasto efectuado.

| Personal e Inversión (en %) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PAIS                        | 2006 |      | 2008 |      | 2010 |      | 2012 |      | 2014 |      | 2016 |      |
|                             | P    | I    | P    | I    | P    | I    | P    | I    | P    | I    | P    | I    |
| Argentina                   | 77,1 | 2,4  | 78,7 | 3,1  | 75,4 | 3,1  | 76,4 | 3,9  | 78,4 | 2,3  | 80,8 | 2,4  |
| Bolivia                     | 69,9 | 3,8  | 62,1 | 5,2  | 62,2 | 5,8  | 63,6 | 3,7  | 63,0 | 5,0  | 66,1 | 3,0  |
| Brasil                      | 74,8 | 6,3  | 70,3 | 10,9 | 71,6 | 14,0 | 70,0 | 14,0 | 67,6 | 12,6 | 74,7 | 9,4  |
| Chile                       | 55,3 | 25,8 | 50,5 | 31,6 | 58,4 | 24,0 | 59,6 | 21,9 | 60,4 | 19,7 | 67,1 | 11,7 |
| Colombia                    | 48,9 | 12,7 | 43,9 | 25,5 | 48,8 | 14,0 | 49,3 | 11,3 | 49,8 | 11,9 | 56,2 | 5,5  |
| Ecuador                     | 73,0 | 5,3  | 78,6 | 1,8  | 74,4 | 15,3 | 81,4 | 7,2  | 75,9 | 8,7  | 83,7 | 6,7  |
| El Salvador                 | 75,0 | 7,7  | 72,6 | 7,4  | 72,6 | 3,0  | 75,0 | 2,4  | 77,2 | 1,5  | 79,4 | 1,5  |
| Guatemala                   | 51,9 | 11,6 | 55,8 | 2,3  | 61,6 | 1,4  | 62,7 | 4,8  | 56,3 | 13,2 | 67,1 | 7,9  |
| Honduras                    | 72,1 | 0,7  | 71,5 | 4,9  | 77,0 | 0,6  | 84,1 | 1,6  | 69,6 | 3,1  | 67,0 | 2,6  |
| México                      | 79,5 | 0,8  | 78,7 | 3,0  | 75,2 | 5,3  | 74,3 | 4,8  | 70,9 | 9,8  | 65,7 | 14,2 |
| Nicaragua                   | 58,7 | 3,4  | 57,7 | 2,6  | 62,6 | 2,4  | 44,6 | 25,3 | 42,2 | 22,6 | 65,4 | 4,6  |
| Paraguay                    | 84,8 | 3,7  | 84,0 | 5,7  | 81,8 | 7,1  | 69,7 | 18,3 | 82,3 | 7,4  | 83,9 | 5,6  |
| Perú                        | 51,5 | 3,3  | 47,6 | 7,9  | 48,5 | 14,9 | 48,4 | 24,9 | 51,8 | 23,3 | 56,3 | 24,5 |
| República Dominicana        | 76,0 | 3,8  | 73,7 | 8,7  | 80,7 | 4,6  | 78,7 | 1,6  | 80,0 | 1,2  | 79,5 | 1,5  |
| Uruguay                     | 73,6 | 5,1  | 73,8 | 5,4  | 79,7 | 5,8  | 80,0 | 3,3  | 81,0 | 3,1  | 85,9 | 1,7  |
| Venezuela                   | 75,2 | 13,3 | 76,7 | 2,3  | 82,5 | 1,6  | 48,6 | 40,9 | 49,4 | 34,3 | 69,1 | 4,3  |

Figura 6. Presupuesto de la defensa en los países de América Latina y Caribe 2006-2016 (personal vs inversión).  
Fuente: Atlas Comparativo de la Seguridad y Defensa en América Latina y Caribe (2016). p.40.

En Ecuador, la tendencia relacionada con el escenario de seguridad es similar al de la región en cuanto a amenazas y recursos para enfrentarlas. De acuerdo con la Propuesta de Política de la Defensa Nacional del Ecuador del Ministerio de Defensa Nacional (2018) para el Ecuador, la *amenaza* se conceptualiza como aquellos “fenómenos, elementos o condiciones de naturaleza antrópica, con capacidad, motivación e intencionalidad de actuar contra los intereses vitales o estratégicos del Estado” (p. 25); estos tres aspectos que configuran una amenaza, determinan que se produzca una constante mutación y por ende se dificulte su identificación.

Las amenazas en el caso ecuatoriano, tal como se describe en la Propuesta de la Política de la Defensa y, en base a la Propuesta del Plan de Inteligencia (2018), la conforman:

El Crimen Organizado: grupo de personas que buscan beneficios económicos y poder, a través de actos delictivos que incluyen el narcotráfico, el tráfico de armas, personas y bienes de manera ilícita y otras actividades conexas.

Los grupos disidentes de las FARC, considerados como Grupos Irregulares Armados (GIA), que actúan en la región fronteriza norte y cuya principal fuente de recursos es el narcotráfico.

La corrupción, que afecta de manera importante al sistema democrático y destruye la estructura institucional del Estado.

La explotación de los recursos de origen natural que tiene un impacto sobre las áreas estratégicas del Estado, que afecta la biodiversidad y la sustentabilidad, lo que podría incrementar el riesgo de conflictividad interna y/o externa y que se materializa a través de actividades explotación y tráfico de madera, especies nativas, minería, pesca ilegal y otros.

Por otra parte, los *riesgos* son una “condición interna o externa generada por situaciones de origen natural o antrópico que pueden afectar a la seguridad y defensa del Estado” (Ministerio de Defensa Nacional, 2028, p. 26). Si los riesgos, cuyo apareamiento es incierto, no se identifican de manera oportuna y por ende, no se toman las acciones para evitar su ocurrencia; se pueden transformar en un peligro, que en el caso de los provocados por el hombre (de origen antrópico), a su vez derivarían en amenazas. Los riesgos para el Ecuador según el Ministerio de Defensa Nacional (2018), son los siguientes:

Los flujos migratorios irregulares que obligan a desviar recursos importantes para atender el impacto que producen los mismos y que, además, pueden crear un ambiente de conflictividad social, el apareamiento de actividades ilegales y otros problemas derivados.

Los ciberataques que incluyen el ciberdelito, ciberterrorismo, cibercrimen y ciberespionaje; se transforman en poderosos medios que pueden afectar la infraestructura y poner en serios riesgos la seguridad del Estado.

Otro riesgo considerado es la degradación ambiental y su efecto en el cambio climático, que tiene su origen en las actividades extractivas ilegales y terminan provocando desastres de origen natural como incendios e inundaciones. Además; en el caso de Ecuador, su ubicación geográfica lo expone a sufrir sismos, tsunamis y erupciones que amenazan de manera latente la seguridad de las comunidades, la infraestructura pública y privada y por ende la seguridad del Estado.

La débil economía del país que tuvo un impacto negativo con la reducción de los precios de las materias primas, en particular el petróleo, obligó a un endeudamiento agresivo y provocó también un incremento en los niveles de corrupción.

La posibilidad de que se generen protestas sociales por una polarización política, la falta de oportunidades, de empleo; intereses contrapuestos de los diferentes grupos o, la falta de atención a las demandas; podrían afectar la estabilidad del Estado.

Finalmente, la violación a la soberanía e integridad territorial como efecto de aspectos como la escasez de recursos en las fronteras terrestres o marítima, podría originar conflictos interestatales incluso de tipo armado como último medio para solucionarlos; razón por la cual el Estado debe tener la capacidad requerida de disuasión ante la posibilidad de que este riesgo configure una amenaza real.

Según RESDAL (2016), Ecuador mantiene la misma tendencia en lo relacionado al presupuesto para la defensa que el resto de los países de la región, con las excepciones que se anotaron anteriormente. Entre 2008 y 2016, se determina una tendencia baja y más o menos estable en cuanto a la asignación de recursos, que sin embargo, destina el mayor porcentaje a gastos de personal en relación a la inversión y que, en 2016, alcanzó apenas el 6,7% del presupuesto total destina para la defensa, tal como se explica en la Figura 6 anterior.

El Ministerio de Defensa Nacional (2018), dibuja un escenario de la defensa al 2030 en el cual determina un contexto estratégico complejo donde las amenazas y riesgos descritos se manifiestan generando un clima de tensión e incertidumbre que pone en riesgo la soberanía e integridad territorial y por ende el bienestar de los ecuatorianos y, para ello, presupone que para que las FF.AA. estén en condiciones de responder a las demandas del Estado en el cumplimiento de sus misiones; debe existir un marco legal adecuado que delimite los roles a cumplir en función de su naturaleza dentro de un esquema interagencial y un desarrollo de capacidades acorde a dicha naturaleza, son un imperativo, para lo cual se presupone que el Estado dispondrá de los recursos necesarios para el efecto. Para alcanzar este escenario proyectado en ese horizonte temporal; es un imperativo que se establezca un modelo de planeamiento adecuado en función de las amenazas y recursos disponibles.





Figura 7. Presupuesto comparado de la defensa en Ecuador 2008-2016. Fuente: Atlas Comparativo de la Seguridad y Defensa en América Latina y Caribe (2016). p. 151.

## MODELOS DE PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA

La defensa está íntimamente ligada a las mutaciones que se producen en el escenario geopolítico y que tiene características imprecisas dada su volatilidad, lo que configura un ambiente de permanente incertidumbre. Estos cambios que se experimentan son cada vez más rápidos e impactantes y, por ende, las situaciones de conflictividad que se derivan de él, imponen una particular dinámica en los procesos vinculados a su planificación.

Arteaga y Fojón (citado por Colom, 2017), definen a la planificación o planeamiento de la defensa como:

“Un proceso que engloba la identificación de los principales riesgos y mayores amenazas que pueden afectar 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 capacidades bélicas más adecuadas para el eficaz desempeño de sus funciones.” (Arteaga y Fojón, 2007, p. 9-11).

Los autores en esta definición dejan entrever que la planificación de la defensa no se refiere a la adquisición o desarrollo de capacidades como el fin del proceso, sino, como el medio que permita resolver los objetivos de la seguridad, a través de la aplicación de una estrategia, frente a amenazas que se manifiestan en un escenario estratégico.

En este sentido, Raza establece que el proyecto de fuerza constituye el principio organizativo del planeamiento de la defensa, al ser una “declaración política que establece una condición de seguridad deseada” razón por la que determina a su vez, las referencias para la planificación o diseño de la fuerza cuyo propósito específico es “determinar la dimensión cuantitativa, la organización y la distribución espacial de los activos militares (...) basado en una misión de defensa dada y un estado de seguridad deseado” (Raza, 2004, p. 3-4). La planificación de la fuerza entonces: es “el arte y la ciencia para determinar qué capacidades militares, fuerzas y despliegue,

son los más apropiados para una nación” (García, 2015, p. 67). Esta estructura que delimita los espacios de influencia del planeamiento de la defensa, el proyecto de fuerza y derivado de éste la planificación de la fuerza, lo interpretan Liotta y Lloyd (2004) en su propuesta del *Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas*, cuyo formato de arriba hacia abajo y retorno, divide el Planeamiento de la Defensa en dos secciones o momentos: “las opciones estratégicas (en la parte superior)”, que considera los intereses, objetivos nacionales y la estrategia de seguridad nacional; y, las “opciones de fuerzas (en la parte inferior)”, que partiendo de la estrategia militar nacional derivan finalmente en la selección de las fuerzas programadas para el futuro que permitirán apoyar a la estrategia. (Liotta y Lloyd, 2004, p. 5-6).



Figura 8. Marco para la Estrategia y Planeamiento de Fuerza. Fuente: (Liotta y Lloyd, 2004, p. 4).

El modelo de Planificación de la Defensa de Chile considera a este proceso de planificación como: “uno e integrado, compuesto de un segmento de planificación primaria que entrega orientaciones superiores del nivel político (...) y un segmento de planificación secundaria que, a través de la organización, despliegue y operación de las Fuerzas Armadas, materializa lo dispuesto por el nivel político.” (Subsecretaría de Defensa, 2018, p. 13).

En resumen se puede determinar que, la planificación de la defensa engloba un proceso estratégico y un proceso de desarrollo o diseño de fuerzas para el futuro que es el resultado del primero y que, en base a las circunstancias presentes y proyectadas, puede ser asumido en función de una variedad de métodos que son el producto de perspectivas distintas. En todo caso, el proceso de desarrollo de fuerzas, que concluye en la generación de capacidades, no se produce en el vacío, sino que está condicionado por diversos factores, entre otros: “el marco constitucional,

legal y normativo, las estrategias de seguridad y defensa originadas en políticas de Estado y la realidad de los recursos” (García, 2017, p. 68). Para Bartlett, Holman Jr. & Somes (2004), el planeamiento de fuerzas es “el proceso de evaluar las necesidades de seguridad de una nación y establecer los requerimientos militares que surgen de dichas necesidades que seleccionan, con las restricciones de recursos, las fuerzas militares para satisfacer tales requerimientos” (Bartlett et al., 2004, p. 17). Estos autores plantean un modelo de desarrollo estratégico que incluye la estrategia y el planeamiento de fuerzas en función de un sinnúmero de variables que, al competir entre sí, generan grandes tensiones, las que trata de resolver dicho modelo a través de un proceso dinámico, tal como se observa en la figura 9 (Bartlett et al., 2004).

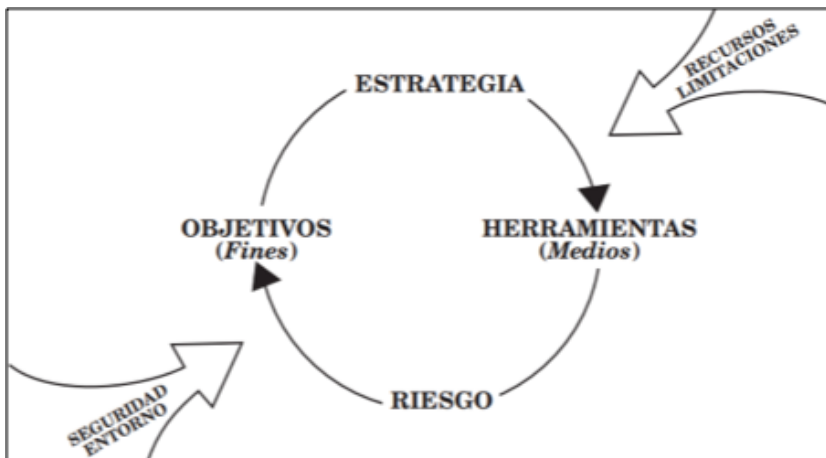


Figura 9. Modelo Bartlett. Fuente: (Bartlett, et al., 2004, p. 19).

El proceso propuesto, que explica la interacción entre las variables clave, trata de “explorar las diferencias conceptuales y facilitar la toma de decisiones sobre seguridad nacional (...) al representar un enfoque integral del desarrollo de estrategias y el planeamiento de fuerzas” (Bartlett et al., 2004, p. 18). Las variables consideradas por los autores son: el entorno de seguridad, los fines o metas, las estrategias, los recursos limitados, los medios o herramientas y finalmente, el riesgo. (Bartlett et al., 2004), también hacen un análisis de las distintas perspectivas que proponen diversos autores para llevar a cabo el desarrollo estratégico y el planeamiento de fuerzas, las que han ido perfeccionándose con el pasar del tiempo y sobre las que establecen algunas fortalezas y debilidades importantes a considerar:

Existen dos modelos preponderantes para el planeamiento de la defensa y que han estado más cercanos a la región latinoamericana y al Ecuador: un método tradicional (basado en hipótesis de conflicto o amenazas) y que tuvo gran vigencia durante el período de la Guerra Fría, y, el modelo basado en capacidades; una propuesta que trata de dar respuesta a un escenario plagado de amenazas e incertidumbres donde, además, los recursos disponibles son escasos y cada vez están en mayor competencia; modelos que serán analizados a continuación.

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

Figura 10. Resumen de los Acercamientos Alternativos para el Planeamiento de Fuerzas. Fuente: (Bartlett, et al., 2004, p. 31).

## PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA BASADO EN HIPÓTESIS

El modelo tradicional de planeamiento de la defensa por hipótesis de conflicto o amenazas específicas, y que tuvo plena vigencia durante la Guerra Fría, se enmarca en la evaluación de las amenazas, principalmente militares de carácter externo (estatales) y se basa en la relación de fuerzas entre los contendores desde una óptica cuantitativa, es decir, la preponderancia gira entorno al actor que se constituye como amenaza y en sus disponibilidades, debiendo para el efecto realizar un análisis comparativo entre el actor que planifica y cada una de las amenazas. Arteaga y Fojón (citados por Vega, 2015) señalan que el planeamiento por hipótesis consiste en “un cálculo matemático de balance de fuerzas respecto a actores estatales ya identificados y considerados hostiles” (Vega, 2015, p. 40). Los mismos autores, Arteaga y Fojón (citados por Canto, Eissa & Gastaldi, 2015), insisten en que “la base del planeamiento por hipótesis consistía en la evaluación de las amenazas militares externas y se traducían en un cálculo de balance de fuerzas” (p. 11).

“La planificación de la defensa basada en hipótesis de conflicto se centran en señalar el *quién* es la amenaza, en lugar del *cómo* son los modos genéricos de agresión para establecer las capacidades necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas” (Canto et al., 2015, p. 11). Este modelo tradicional, se centra en determinar las amenazas potenciales, sus medios disponibles, estructura, organización, doctrina y formas de empleo, en base de las cuales se trata de alcanzar un balance que permita enfrentarlas con posibilidades de éxito; es decir, se planifica de manera particularizada y en función de una certeza (Arteaga y Fojón, 2007). Castillo (2012) manifiesta que la “planificación por

hipótesis de conflicto o guerra”, perdió vigencia, dado que se enfoca en “determinar los medios necesarios para un tipo de conflicto o misión específica” (p.33); y más adelante señala que en este método de planificación tradicional, “se planificaba basándose en una Apreciación Político Estratégica de la situación nacional o internacional, de donde se deducían las hipótesis de conflicto o de guerra, generalmente ante un adversario o amenaza plenamente identificado” (p. 34). De este criterio, se desprenden dos aspectos importantes; el primero, que la planificación por hipótesis, toma como base a un solo adversario o amenaza a la vez y, segundo, que dicho adversario o amenaza está plenamente identificado, de lo cual se deducen dos situaciones: una que, al *establecer una amenaza a la vez*, las capacidades que se determinen para enfrentarla deberán alinearse específicamente con dicha amenaza y que por lo tanto, si se plantean varias amenazas, las capacidades a desarrollar deberán ajustarse a cada una de ellas por separado. El otro aspecto a resaltar es que las amenazas están *plenamente identificadas*, situación que en la actualidad, tal como se ha explicado ampliamente en los párrafos anteriores, es imposible de afirmar, ya que en el escenario presente y prospectivo las amenazas se presentarán de manera híbrida y difícil de predecir en sus manifestaciones.

## PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA BASADO EN CAPACIDADES

Arteaga y Fojón (2007) coinciden con varios autores al establecer al fin de la Guerra Fría, como el punto de inflexión que derivó en la necesidad de reemplazar los métodos de planeamiento de la defensa tradicionales que se centraban en “la adecuación de las fuerzas a las amenazas”, y reemplazarlos por otros que ofrezcan las condiciones para adaptar la defensa a las nuevas circunstancias de incertidumbre. A inicio de los años 2000, aparecieron varios métodos, pero en especial dos de similares características: el de incertidumbre o basado en capacidades y el de transformación. En ambos casos, no interesan los medios materiales de las amenazas estatales preestablecidas, sino las capacidades que se desarrollen para hacer frente a distintos modos potenciales de agresión sean estos simétricos o no (Arteaga y Fojón, 2007). Lo que se denominó planificación por capacidades o de incertidumbre, tuvo su origen en la investigación desarrollada en 1990 por Henry Bartlett, Paul Holman y Timothy Somes en el Naval War College titulado “*The Force Planning Faculty*”. En este estudio se plantea la urgencia de establecer un modelo de planificación que garantice a los Estados Unidos de Norteamérica contar con los elementos necesarios para hacer frente a las amenazas que se evidencian en el nuevo escenario (Bartlett et al., 1990). El método basado en capacidades no fija de antemano una amenaza ni busca obtener un balance militar para enfrentarla; por el contrario, se trata de desarrollar aptitudes militares genéricas de características polivalentes y modulares; *habilidades para* prevenir posibles escenarios de actuación por lo que “la primera tarea del planeamiento estratégico es identificar los escenarios donde se pueden emplear las capacidades militares” (Arteaga y Fojón, 2007, p. 204).

Bajo este criterio, la planificación basada en capacidades es un método *top-down* y *bottom-up*, ya que:

“mientras por un lado requiere de una estrategia de seguridad que se emana desde el poder ejecutivo que defina los objetivos básicos de la nación y cómo se aprovecharán los recursos políticos, económicos, diplomáticos y militares de un Estado (...); por otro, se necesitan también los aportes que realizan los planificadores militares en materia de capacidades, forma de empleo y amenazas” (García, 2015, p. 76).

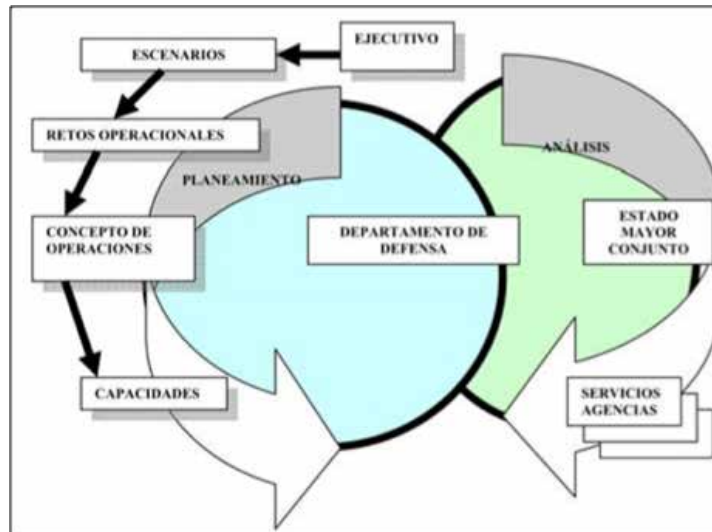


Figura 11. Proceso del planeamiento bajo incertidumbre basado en capacidades. Fuente: (Arteaga y Fojón, 2007, p. 207).

En definitiva, este modelo se inicia en las políticas para finalizar en los medios y, aunque se apoya en los escenarios, no descarta por completo las amenazas que “pueden ser la referencia para dimensionar algunas capacidades” (Thauby, 2015, p.185). En este modelo de planificación, las *capacidades* se definen no solo como los medios materiales para enfrentar la amenaza, sino como “aptitudes para lograr efectos deseados”. Las capacidades son “el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de principios y procedimientos doctrinarios que pretende conseguir un determinado efecto a nivel estratégico, operativo o táctico para cumplir las misiones asignadas” (García, 2006, p. 38). El modelo basado en capacidades trata de “satisfacer unas demandas de seguridad que van más allá de la defensa territorial o la guerra regular (...)” (Colom, 2017, pág. 47).

Según Window (citado por Thauby, 2015), el modelo de planificación por capacidades tiene por objetivos los siguientes:

- Asegurar la coherencia del desarrollo de fuerzas con las políticas de defensa.
- Afrontar en forma eficaz un escenario de seguridad incierto y con amenazas múltiples y diversas.
- Adecuar el desarrollo de fuerzas a las realidades económicas y financieras de los países.
- Dar estabilidad en el tiempo a las políticas de inversión en defensa.
- Incentivar soluciones innovadoras y eficientes. (Thauby, 2015, p. 187).

Thauby resume el proceso del modelo de planeamiento basado en capacidades en la figura 12:

Con estos antecedentes, en 2001 Estados Unidos adoptó el modelo de planeamiento de la defensa basado en capacidades, con la finalidad de guiar su Revolución en Asuntos Militares (RMA por sus siglas en inglés), entendida como “un proceso de innovación exitoso (...)” (Colom, 2016, p. 3), para alcanzar, lo que en palabras de este mismo autor constituye, “(...) un catálogo de capacidades militares polivalentes, flexibles, asequibles, sostenibles y susceptibles de usarse en toda la gama de las operaciones (...)” (Colom, 2017, p. 48), que permitan, en base a la tecnología de la información y comunicaciones, interoperar a las fuerzas en todas las dimensiones y niveles y así generar un ciclo con respuestas más rápidas que desequilibren al oponente y permitan una



ventaja decisiva. España implementó varias reformas al sistema de defensa y junto con ellas, incorporó la metodología de planificación de la defensa por capacidades en 2005, cuando “se instituyó el «Proceso de Planeamiento de la Defensa» a través de la Orden Ministerial (OM) 37/2005, imponiendo una lógica de ciclo cuadrienal y el método basado en capacidades” (Vega, 2015, p. 41). En Latinoamérica, hasta finales de la primera década del siglo XXI, este método de planeamiento no concitó todo el interés que debiera, a pesar de que en el criterio de Arenas (2013), es precisamente en los países en vías de desarrollo donde mayor impulso debería tener “por el simple hecho de contar con recursos limitados ante innumerables demandas sociales de su población (...)” (Arenas, 2013, p. 233).

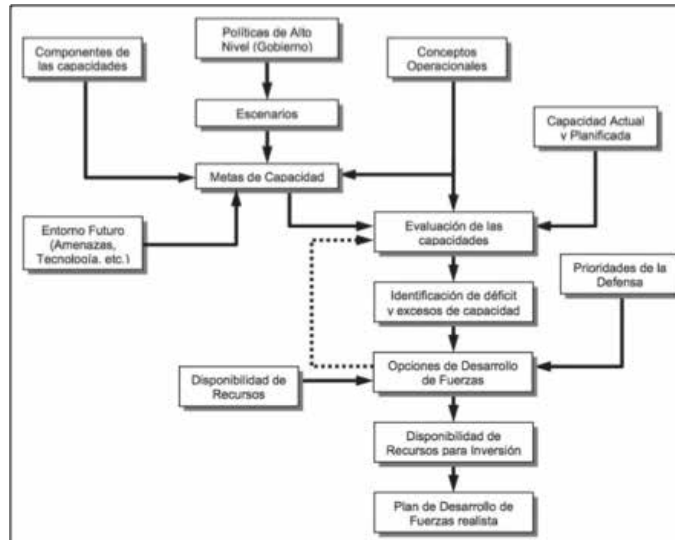


Figura 12. Esquema de la Planificación del Desarrollo de Fuerzas en base a capacidades. Fuente: (Thauby, 2015, p.188).

A pesar de lo señalado, en la actualidad son cada vez más los Estados que paulatinamente han ido adoptando este sistema, sumando a sus propuestas las valiosas experiencias que, de su aplicación, se han obtenido en otros países del hemisferio como Estados Unidos y de los miembros de la OTAN, de manera especial de España. Argentina es quizá el primer país suramericano en dar el salto cualitativo al nuevo modelo, el mismo que fue asumido a partir de 2006 y protocolizado mediante el *Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación Nro. 1691/06* donde se puso en vigencia la *Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*, en la que se establecieron los lineamientos de la planificación de la defensa argentina, determinando pautas para estructurar la misión, concepción y modos de empleo del Instrumento Militar, así como una orientación para el diseño del mismo y para la selección de equipamiento. (MDN-Argentina, 2009), lo que significó la adopción definitiva del método de planificación por capacidades. En Chile, con la promulgación de la *Ley 20.424* en 2010 que incorporó normativas relacionadas a la planificación de la defensa, empieza un largo camino de revisión del sistema. En 2014, con el *Decreto Ministerial 113*, se determinan los detalles de los niveles de planificación política (primaria) y estratégica (secundaria) de la defensa nacional, situación que creó el contexto requerido que configuró el modelo de planificación de la defensa basada en capacidades, pues precisa que; “el proceso de planificación de la Defensa Nacional es uno e integrado” (Defensa, 2018, p. 13). En la actualidad, la adopción de este modelo se encuentra plenamente instaurado y es claramente

explicado en el *Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional*, publicado en enero de 2018.

En el caso peruano, entre 1970 y 1985 la planificación de la defensa se estructuró con un enfoque descendente y por amenazas; posteriormente y hasta el año 2000, se adoptó una planificación en base fiscal y también por amenazas, modelos que fueron dejados de lado cuando se impuso un proceso desde abajo hacia arriba que prevaleció hasta el 2011, año en el cual, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas peruanas adoptó el sistema de planeamiento basado en capacidades (Quicaño, Ramos & Rengifo, 2017). Según consta en *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad y Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*, el mayor reto que enfrenta el Sector Defensa de Colombia es “la articulación entre la necesidad de modernizar y fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública para responder a los riesgos vigentes y futuros y la compleja situación fiscal por la que atraviesa el país” (MDN-Colombia, 2016, p. 10). En este contexto, en este país se establecieron escenarios operacionales y áreas misionales para las fuerzas militares y la policía colombiana, aspectos centrales que dieron origen a lo que denominaron la “Planeación por Capacidades”, y que fue definida como “un proceso que encadena la visión estratégica de la organización, diseñando los elementos necesarios para el cumplimiento de la misión y la entrega de éstos para la materialización de los objetivos estratégicos” (MDN-Colombia, 2016, p. 20). A pesar de que el modelo de planeamiento basado en capacidades ha sido adoptado y sigue implementándose, desde finales de la Guerra Fría en la mayoría de países de occidente, incluidos los países latinoamericanos; (Colom, 2017), señala que, de acuerdo con numerosos expertos, los cambios que se vienen produciendo en el entorno internacional relacionados con las certezas que se observan respecto de las acciones de Rusia en Europa del Este o las de China en el Mar con su mismo nombre, podría generar el retorno del modelo de planeamiento basado en amenazas.

## MODELO DE PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA EN ECUADOR

Hasta 2009 el modelo de planificación de la defensa en Ecuador se enfocaba en la Doctrina de Seguridad Nacional y desde entonces, al introducirse una visión de la seguridad integral, que quedó posteriormente insertada en el Plan Nacional de Seguridad Integral de 2011, el modelo buscó un “enfoque de seguridad centrado en el bienestar del ser humano”, que trata de “desmilitarizar la seguridad del Estado”, estableciendo en el ámbito internacional, una visión de seguridad cooperativa en reemplazo del modelo de seguridad colectiva como un mecanismo tendiente a la prevención de conflictos (Castillo, 2012, p. 31-32). El modelo de planificación basado en hipótesis de conflicto, que derivaba de la apreciación político-estratégica y de donde, en base a la identificación de las *presiones* y *presiones dominantes* se establecían hipótesis de conflicto e hipótesis de guerra, según correspondía, de acuerdo con Castillo (2012), y fundamentado en el enfoque integral de la seguridad en el ámbito de la planificación de la defensa, han quedado obsoletos y han dado paso “al desarrollo de capacidades estratégicas para abarcar un espectro mayor de desafíos” (Castillo, 2012, p. 33-34). Efectivamente, en el modelo de planificación de la defensa establecida, tanto en la Agenda Política de la Defensa, como en el Plan Estratégico Institucional de Fuerzas Armadas 2010-2021, se declara a éste como el modelo de planificación vigente; sin embargo, hasta la actualidad se mantiene el método basado en amenazas o hipótesis de conflicto como el método a través del cual se planifica tanto el empleo, como el desarrollo de la fuerza. Esta circunstancia enfrenta problemas importantes al momento de llevar a cabo el proceso de desarrollo de capacidades, dado que los escenarios de seguridad presentan enormes desafíos

y derivado de ello, en la Agenda Política de la Defensa se han asignado cuatro amplias áreas de misión con sus respectivas sub-áreas, que determinan la participación de Fuerzas Armadas en una multitud de tareas, incluso muchas de ellas alejadas de su naturaleza, lo cual va en detrimento de sus propias capacidades, exponen de manera innecesaria a sus miembros debido a la ausencia o poca especificidad del marco normativo y legal y sobre todo, ofrecen un resultado poco satisfactorio en cuanto a los niveles de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de dichas tareas.



Figura 13. Áreas y sub-áreas de misión asignadas a FF.AA. Armadas.

Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2014, p. 40).

De ahí la urgencia de analizar y proponer un proceso que determine un nuevo modelo de planificación de la defensa, que involucre el proceso estratégico y el desarrollo de la fuerza, con la participación de los entes del nivel político estratégico y estratégico militar, en ámbitos de acción, que de acuerdo con el modelo de planificación chileno, se ubican en el ámbito primario y secundario de la planificación (Subsecretaría de Defensa, 2018), habida cuenta de que, la defensa del Estado es una responsabilidad superior que involucra a todos y requiere por lo tanto de políticas de Estado a largo plazo que garanticen la vigencia de los intereses nacionales. En el Ecuador durante décadas, el modelo de planificación imperante ha sido el basado en hipótesis de conflicto, de la que se desprenden los procesos de alistamiento de la Fuerza para cumplir las operaciones y que se gestionan de manera paralela a la planificación estratégica militar a través de los Planes Estratégicos Institucionales; este método tradicional tiene serios reparos para enfrentar escenarios de seguridad multiamenaza, cambiantes y con recursos escasos, situación que cada vez se vuelve más evidente, razón por la que se ha intentado modificar esta situación.

A partir del año 2006 se dictan varias disposiciones que, partiendo de la realidad interna y externa dibujada en los escenarios de la seguridad, propenden impulsar un proceso de adaptación de la Fuerza a la situación imperante, como el *Plan de Reestructuración de las Fuerzas Armadas*

emitido por el Ministerio de Defensa Nacional en agosto de 2006; la propia *Constitución de 2008*, que incorporó un nuevo modelo de gestión; la *Directiva N° 2010-003-DDI* de mayo de 2010 y el Instructivo derivado de ésta para ponerla en ejecución; que constituyen instrumentos importantes que proporcionaron un marco normativo para llevar a cabo un proceso de modernización de Fuerzas Armadas. La *Directiva N° 2010-003-DDI* que fue emitida por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CC.FF.AA.), estableció los lineamientos para la implementación de la reestructuración de FF.AA., para lo cual, a través del Instructivo respectivo, se asignó esta responsabilidad a los Comandos Generales para que sea llevada a cabo en sus respectivas Fuerzas. En la *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*, se menciona lo siguiente: “(...) 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-Ecuador, 2014, p. 33); reconociendo por ende el establecimiento de este modelo de planificación. En el *Plan Estratégico Institucional de Fuerzas Armadas* con un horizonte estratégico al 2021, se declara que “La planificación basada en capacidades aplicada por las Fuerzas Armadas ecuatorianas proporciona un fundamento más racional para la toma de decisiones sobre la modernización del material existente, adquisiciones futuras y el sostenimiento operacional, a la vez que ofrece soluciones integrales, para afrontar con éxito los actuales y potenciales escenarios de conflicto” (CCFFAA, 2012, p. 29); con lo cual se entiende vigente el modelo basado en capacidades y los motivos de su vigencia.

El CC.FF.AA. para impulsar la puesta en marcha de este modelo de planificación, llevó a cabo un cronograma de capacitaciones visitas e intercambios de funcionarios militares ecuatorianos con profesionales de países como España, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Perú y Chile, efectuados con la finalidad de sustraer experiencias relacionadas con el nuevo modelo; de igual manera, creó una estructura administrativa en la Dirección de Operaciones (G-3) para la construcción y seguimiento del proceso de transición al nuevo modelo y publicó para su experimentación, el *Manual de Planificación por Capacidades* en 2016, que constituye “una guía metodológica integral del proceso de planificación por capacidades, que considera las actividades involucradas desde el nivel político hasta el nivel táctico” (CC.FF.AA., 2016, p. 2). En las Fuerzas, los avances para establecer el modelo son escasos o nulos: en el Ejército existe en el Comando de Operaciones Terrestres, el Departamento de Capacidades, cuya actividad principal es diagnosticar la situación en la que se encuentra el nivel de operatividad y operabilidad de las unidades y de la Fuerza en su conjunto en un momento dado. En la Fuerza Aérea y en la Armada Nacional, prácticamente el proceso está estancado. Para 2018, pese a los esfuerzos realizados, esta iniciativa aún no ha logrado instituirse; de hecho, se mantiene un modelo de planeamiento por hipótesis de conflicto, situación que genera dificultades en las FF.AA. ecuatorianas para estructurar una propuesta de empleo y de desarrollo de la fuerza que se adapte al escenario de seguridad actual y futuro y satisfaga las necesidades derivadas de éste. En la Propuesta de la Política de la Defensa Nacional 2018, que el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra analizando para su próximo lanzamiento, se vuelve a establecer que el modelo de planificación basado en capacidades, es el método que permite desarrollar la fuerza y “afrontar con éxito los actuales y potenciales escenarios” (p.47); sin embargo de esta declaración política, que coinciden con las establecidas en la Agenda Política de la Defensa 2014-2017 y con los Planes estratégicos, tanto del Ministerio de Defensa Nacional como del CC.FF.AA. vigentes, es necesario aterrizar con acciones específicas que permitan finalmente concretar el establecimiento de este modelo.

## CONCLUSIONES: POR QUÉ PLANIFICAR EN BASE DE CAPACIDADES

En las últimas décadas, al tiempo que los temas relacionados con la seguridad y defensa se han tornado más complejos; en la misma medida el planeamiento de la defensa y, derivado de éste, el desarrollo de la fuerza, son procesos cada vez más desafiantes.

Los modelos de planificación para el empleo y desarrollo de las fuerzas militares están siendo cuestionados ante la urgencia de encontrar más flexibilidad y eficiencia en su aplicación tal como ocurre con el modelo basado en hipótesis cuyo fundamento dista de estos criterios clave, razón por la que se han realizado propuestas de planificación que permitan alcanzar un diseño de la fuerza armada óptimo para hacer frente al escenario a mediano y largo plazo.

Aunque los procesos de cambio de la defensa y de las fuerzas militares no se llevan a cabo de manera idéntica en todos los Estados, siguen ciertas pautas en función de aspectos relevantes que constituyen una constante; es por ello que una de las opciones que más se adecua a las circunstancias para enfrentar esta problemática, es el modelo de planificación de la defensa basado en capacidades.

Se plantea que, en el Ecuador, éste es precisamente el modelo más apropiado para lograr los resultados que el Estado requiere para alcanzar los objetivos establecidos a través del empleo de sus FF.AA. Las razones por las cuales se propone que el modelo de incertidumbre basado en capacidades sea adoptado en nuestro país, se sustenta en el análisis anteriormente realizado y que se resume en los siguientes argumentos:

En primer término, el escenario de la seguridad y defensa como se ha visto, tanto en la región como en el Ecuador, reúne las características de incertidumbre, no solo por el sin número de amenazas y riesgos existentes, sino por el hecho de que se transforman permanentemente. Las amenazas y riesgos se asocian en forma compleja y se manifiestan de manera inesperada, indefinible, imprecisa. Estas circunstancias dificultan, por no decir impiden que se establezcan una posibilidad más probable basada en certezas, requisito que exige la planificación por hipótesis en su propuesta, respecto a la forma y momento en el cual una o más amenazas se materializarán.

Derivado de lo anterior y en segundo lugar, las amenazas a la seguridad de los Estados ya no se asocian únicamente a actores estatales como lo plantea la planificación basada en hipótesis de conflicto; de hecho, tal como se explicó, los conflictos interestatales bajo la visión territorialista cada vez son menos probables y, aunque no deben ser descartados por completo, su origen obedece a aspectos distintos al concepto de la soberanía tradicional o westfaliana, tal como la competencia por recursos escasos, la conflictividad entre Estados que se origina en las manifestaciones de otras amenazas transnacionales que provocan controversias fronterizas, el crimen organizado, el narcotráfico, los tráfico ilegales, las afectaciones producidas por las migraciones, la degradación del medio ambiente o la combinación de algunos de estos factores. En este sentido y al reconocer estas complejidades; la planificación basada en incertidumbre se orienta al desarrollo de capacidades polivalentes para enfrentar múltiples amenazas y riesgos que se manifiestan de manera indescifrable.

Tercero: los recursos que se destinan para la defensa, de acuerdo con el análisis estadístico estudiado, establece claramente que en la actualidad y en el futuro, los presupuestos en Ecuador serán limitados y éstos se orientarán principalmente a satisfacer las necesidades del personal militar asignando un porcentaje menor a dos dígitos para la inversión. En este contexto; si la planificación por hipótesis requiere de recursos específicos para cada amenaza planteada, su demanda de recursos será cada vez mayor en la medida que existe también una mayor proliferación de amenazas y riesgos; por el contrario, la planificación basada en capacidades



optimiza los recursos asignados a la defensa, debido a que se desarrollan capacidades estratégicas cuyas características permiten atender simultáneamente diferentes amenazas con lo cual el gasto se vuelve más eficiente.

En cuarto término; existe un amplio marco de antecedentes que determina las razones por las que, no solo los países desarrollados como los Estados Unidos o los pertenecientes a la OTAN sino y, sobre todo, aquellos que están en vías del desarrollo, como ocurre en el caso de Argentina, Chile, Perú, Colombia o Brasil, en la región, han adoptado el nuevo modelo a fin de mejorar su desempeño atendiendo a múltiples necesidades de seguridad y defensa, optimizando de esta forma los recursos que sus respectivos países asignan para este efecto.

Finalmente; el lineamiento político estratégico de la defensa en Ecuador, desde hace casi una década, reconoció las debilidades del método basado en hipótesis y declaró que, en vista de las características del entorno estratégico, el modelo adecuado para planificar la defensa en el país, es el basado en capacidades; este lineamiento se vuelve a ratificar en la Propuesta de la Política de la Defensa analizada en el mes de noviembre de 2018, que explica que el método basado en capacidades permitirá una propuesta de empleo y desarrollo de la fuerza adecuada al escenario estratégico del Ecuador del presente y del futuro.

Sin embargo de lo anterior; no basta el lineamiento político para implementar el modelo seleccionado; es fundamental establecer una hoja de ruta que, partiendo de la difusión del modelo, permita un debate tanto al interior como hacia afuera de las FF.AA. así como el establecimiento de un marco normativo que asigne las responsabilidades pertinentes en la planificación de la defensa a nivel político, político estratégico y estratégico militar, lo cual finalmente permitirá que el Ecuador, esté en condiciones de garantizar la defensa de la nación, sin comprometer los recursos que se requieren para el desarrollo del país y el bienestar de sus ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arenas, M. (2013). Planificación de Fuerzas y la Estrategia Marítima. *Revista de Marina* (3), 233-240.
- Arriarán, A. y Rabines, W. (2012). Metodología de Planeamiento del Desarrollo de Fuerzas Militares en el Perú. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval*, 1(1), 63-82.
- Arteaga, F., y Fojón, E. (2007). *El Planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario “General Gutierrez Mellado”.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: El Telégrafo.
- Bartlett, H., Holman, Jr, P., y Somes, T. (1990). The Force Planning Faculty. En R. Lloyd et al. The Force Planning Faculty, Naval War College (Ed), *Fundamentals of Force Planning*. 1st edition (p. 1-5). Newport, RI: Naval War College Press.
- Bartlett, H., Holman, Jr, P., y Somes, T. (2004). The Art of Strategy and Force Planning. En T. Castle et al. The Strategy and Force Planning Faculty. National Security Decision Making Department. Naval War College (Ed), *Strategy and Force Planning*. 4th edition (17-33). Newport, RI: Naval War College Press.
- Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*. Madrid: Gráficas Aragón S.A.
- Bucur-Marcu, H. (2013). Introducción. En H. Bucur-Marcu, P. Fluri, y T. Todor (Ed), *Gestión de la Defensa: Una Introducción* (p. 3-13). Ginebra: Procon Ltd.
- Canto, M., Eissa, S., y Gastaldi, S. (2015). *Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate*. Escuela de Defensa Nacional. Documentos de Trabajo No. 31, 4-15.
- Castillo, J. (2012). *Generación de escenarios prospectivos que sustenten la planificación de la seguridad del Estado hasta el año 2015*. (Tesis de Maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito.
- CC.FF.AA. (2016). *Manual de Planificación por Capacidades*. Quito: CC.FF.AA.
- CC.FF.AA. (2012). *Plan Estratégico Institucional de Fuerzas Armadas*. Quito: CCFFAA.



- Colom, G. (2016). La Defensa estadounidense, entre la revolución y la compensación. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2(1), 1-20. doi:<http://dx.doi.org/10.18847/1.3.1>.
- Colom, G. (2017). Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-2016). *Papeles de Europa* 30(1), 47-68. doi:<http://dx.doi.org/10.5209/PADE.56334>.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. En: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Díaz, F. (2014). *Aplicación del método de planeamiento por capacidades en el planeamiento estratégico del Perú desde la experiencia argentina*. (Tesis de Maestría). Escuela Superior de Guerra del Ejército: Escuela de Post Grado. Lima.
- Donadio, M. y Kussrow, S. (2016). *Atlas Comparativo de la Seguridad y Defensa en América Latina y Carib: Edición 2016*. En: <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>
- Franco, P. (2000). *La Economía de la Defensa: Introducción*. Waterville, Maine: Colby College.
- Fuente-Cobo, I. (2014), Fuerzas Militares: Polivalentes o Especializadas. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis* 15/2014, 1-6.
- García, J. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, 38-43.
- García, P. (noviembre de 2015). Planificación de la fuerza: más allá de amenazas y capacidades. *Revista Ensayos Militares*, 1(2), 67-84.
- Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz. SIPRI. (2018). *SIPRI YEARBOOK 2017. Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*. En: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-10/yb17\\_summary\\_esp\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-10/yb17_summary_esp_0.pdf)
- Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz. SIPRI. (2018). *SIPRI YEARBOOK 2018. Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*. En: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-08/yb18\\_summary\\_esp.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-08/yb18_summary_esp.pdf)
- Igarapé Institute. (2018). *Citizen security in LatinAmerica: The Hard Facts*. Recuperado de <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- Jarrín, O. (Noviembre, 2018). La Política de la Defensa del Ecuador. *Seminario Internacional para analizar la Propuesta de la Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Seminario llevado a cabo por el Ministerio de Defensa Nacional. Quito.
- Liotta, P., y Lloyd, R. (2004). The Strategy and Force Planning Framework. En T. Castle et al. The Strategy and Force Planning Faculty. National Security Decision Making Department. Naval War College (Ed), *Strategy and Force Planning*. 4th edition (1-16). Newport, RI: Naval War College Press.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo de la Frontera Norte*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Propuesta de de la Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2018 (documento en revisión)*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2009). *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de la Defensa.
- Minsiterio de Defensa Nacional. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad y Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Organización de Estados Americanos. (2003). *Informe del Relator de la Conferencia sobre Seguridad*. México: OEA.
- Quicaño, C., Ramos, R., y Rengifo, R. (2017). *Lineamientos para la mejora del plan estratégico del Ejército 2018-2020, enfocado en la modernización de su fuerza operativa*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Raza, S. (2004). Proyecto de fuerza para una era de transformación. Seminario interuniversitario sobre Fuerzas Armadas y sociedades, (págs. 1-20). Ottawa.
- Scheetz, T. (2011), Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas. *Escuela De Defensa Nacional. Documentos de Trabajo No. 7*, 1-88.

- Secretaría Nacional de Inteligencia. (2018). *Propuesta del Plan Nacional de Inteligencia*. Quito: Secretaría Nacional de Inteligencia.
- Subsecretaría de Defensa. (2018). *Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Thauby, F. (junio de 2015). Desarrollo de fuerzas basado en capacidades estratégicas ¿Evolución, revolución o más de lo mismo? *Revista Ensayos Militares*, 1(1), 179-195.
- Todor, T. (2013). Introducción al Desarrollo de la Fuerza Basado en Programa. En H. Bucur-Marcu, P. Fluri, y T. Todor (Ed), *Gestión de la Defensa: Una Introducción* (p. 75-93). Ginebra: Procon Ltd.
- Todor, T. (2013). Planeamiento de la Defensa: Un Proceso Clave en la Gestión de la Defensa. En H. Bucur-Marcu, P. Fluri, y T. Todor (Ed), *Gestión de la Defensa: Una Introducción* (p. 45-74). Ginebra: Procon Ltd.
- Uppsala Universitet. Department of Peace and Conflict Research. (2018). *Uppsala Data Program: Charts, Graphs and Maps*. Recuperado de <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/charts-graphs-and-maps/>
- Vega, J. (2015). El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 35-63. doi:<http://dx.doi.org/10.18847/1.2.2>.