



Diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico

Landázuri Recalde Frank Patricio

Vicerrectorado de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología

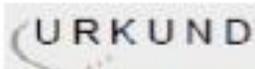
Centro de Posgrados

Especialización en Estudios Estratégicos de la Defensa

Trabajo de titulación, previo a la obtención del título de Especialista en Estudios Estratégicos de la Defensa.

Mgst. Medina Jiménez, Iván Patricio

14 de marzo del 2022



Urkund Analysis Result

Analysed Document: TIF FINAL LANDAZURI.docx (D49721273)
 Submitted: 3/26/2019 3:51:00 PM
 Submitted By: henrydavidloachamin@gmail.com
 Significance: 4 %

Sources included in the report:

INVESTIGACION PROP MANUAL OP. CONJUNTAS IMPRIMIR - copia.pdf (D33194715)
 2_TIF_1.docx (D26790915)
 Protección del Espacio Aéreo.docx (D81286196)
 PROCESO PARA LA PLANIFICACION POR CAPACIDADES PARA EL DISEÑO DE FUERZAS.docx
 (D20503142)
 LA AMENAZA DEL NARCOTERRORISMO Y LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS ARG y ECU.pdf
 (D130908406)
 DISERTACIÓN BORRADOR FINAL TOTAL.docx (D40660513)
 libro militar.pdf (D21448903)
https://www.resdal.org/assets/ad_2014_cao_17_ecuador.pdf
<https://es.scribd.com/document/341101010/Modelo-de-gestion-de-la-defensa>
<https://www.anepa.cj/en-torno-a-las-amenazas-una-clarificacion-conceptual/>

Instances where selected sources appear:

44



Medina Jiménez Iván Patricio

DIRECTOR

C.C. 1706748041



**VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA
CENTRO DE POSGRADOS**

CERTIFICACIÓN

Certifico que el trabajo de titulación, **Diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico**, fue realizado por el señor **Landázuri Recalde, Frank Patricio** el mismo que ha sido revisado y analizado en su totalidad, por la herramienta de verificación de similitud de contenido; por lo tanto cumple con los requisitos legales, teóricos, científicos, técnicos y metodológicos establecidos por la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, razón por la cual me permito acreditar y autorizar para que lo sustente públicamente.

Sangolquí, 29 enero 2022

 **IVÁN PATRICIO
MEDINA
JIMÉNEZ**

Medina Jiménez Iván Patricio

DIRECTOR

C.C. 1706748041



**VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

CENTRO DE POSGRADOS

RESPONSABILIDAD DE AUTORÍA

Yo **Landázuri Recalde, Frank Patricio**, con cédula de ciudadanía n°1709609679, declaro que el contenido, ideas y criterios del trabajo de titulación: **“Título Diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico”** es de mi autoría y responsabilidad, cumpliendo con los requisitos legales, teóricos, científicos, técnicos y metodológicos establecidos por la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, respetando los derechos intelectuales de terceros y referenciando las citas bibliográficas.

Sangolquí, 29 enero 2022



Landázuri Recalde, Frank Patricio

C.C.: 1709609679



**VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

CENTRO DE POSGRADOS

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo **Landázuri Recalde, Frank Patricio**, con cédula de ciudadanía n°1709609679, autorizo a la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE publicar el trabajo de titulación: **Título: “Diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico”** en el Repositorio Institucional, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi/nuestra responsabilidad.

Sangolquí, 29 enero 2022



Landázuri Recalde, Frank Patricio

C.C.: 1709609679

Dedicatoria

Este trabajo de investigación se lo dedico a mi amada esposa Sony, a mis adoradas hijas Mabe, Emy y Dany, cuyo amor y abnegación, les ha permitido sortear con alegría y paciencia mi ausencia como esposo y padre, ya que mi compromiso militar de servicio a la Patria, ha mermado el natural derecho de ellas de disfrutar mi presencia conyugal y paternal.

Que este esfuerzo académico en algo compense el consejo oportuno, la palabra de aliento y el soporte necesario que siempre encontré en mi familia, para seguir adelante sin doblegarme ante la adversidad.

También se lo dedico a mis padres, quienes con su ejemplo han forjado mi personalidad y carácter con la práctica de la virtud; a mis suegros, hermanos y sobrinos, por siempre haberme brindado el cariño, el apoyo y la confianza necesaria como yerno, hermano y tío y especialmente a mi hermana Xime, quien partió tempranamente al ocaso sin final junto a nuestro hacedor, cuya presencia espiritual me anima a continuar con el mismo entusiasmo y alegría con la que ella supo enfrentar los avatares de la vida.

Agradecimientos:

En primer lugar, a Dios y la Virgen Santísima por su guía, amor y protección.

A mi familia y amigos cuya existencia da sentido a mi vida y conforta mi alma principalmente en los momentos difíciles.

A la institución militar por su aporte significativo en mi desarrollo profesional y el fortalecimiento de valores y virtudes militares.

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CONTENIDO	8
Resumen	12
Abstract	13
INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO I	17
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	17
Antecedentes	17
Formulación del problema	18
<i>Interrogantes a resolver</i>	19
<i>Objetivo general</i>	19
<i>Objetivos específicos</i>	19
Delimitación del proyecto	20
Justificación e importancia	20
CAPÍTULO II	22
MARCO TEÓRICO	22
Estado del arte	22
Fundamentación Legal	26
<i>La Constitución de la República del 2008</i>	26
<i>Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009 (LSPE) y su Ley reformativa 2014 determina:</i>	27
<i>Agenda de la Política de Defensa 2014 – 2017</i>	32
<i>Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB) 2013 – 2017</i>	33
<i>Plan Nacional de Seguridad Integral 2014- 2017</i>	33
<i>Plan Estratégico Institucional de FF.AA. 2010-2021</i>	33
Fundamentación Teórica	34
<i>Lineamientos políticos y estratégicos actuales para la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico</i>	34
Sistema de Seguridad Pública: nuevo paradigma de seguridad.	34
Fundamentos para la planificación de la defensa.	40
<i>Naturaleza cambiante de las amenazas: nueva fisonomía de los conflictos</i>	43

<i>Doctrina existente sobre Planificación de operaciones conjuntas del CC.FF.AA.</i>	46
Marco Conceptual	56
COMACO	56
<i>Academia de defensa militar conjunta</i>	56
<i>Sistema de planificación estratégico militar</i>	56
<i>Comandos Operacionales</i>	57
<i>Planificación estratégica institucional</i>	57
<i>Proceso de planificación deliberada</i>	57
<i>Proceso de planificación de la crisis</i>	57
<i>Proceso de la planificación del campo de batalla</i>	57
<i>Operaciones conjuntas</i>	58
<i>Conflicto</i>	58
<i>Crisis</i>	58
<i>Guerra</i>	58
<i>Amenaza</i>	58
<i>Estado final deseado</i>	59
<i>Directiva de defensa militar</i>	59
<i>Operaciones militares bélicas</i>	59
<i>Operaciones militares no bélicas</i>	59
<i>Enfoque integral</i>	59
CAPÍTULO III	60
MARCO METODOLÓGICO	60
Metodología empleada	60
<i>La metodología cualitativa colabora en la interpretación de la realidad</i>	60
<i>Cuantitativo versus cualitativo</i>	61
<i>Efectividad en la interpretación</i>	62
<i>Las distinciones y las regularidades</i>	62
<i>Los objetivos versus los eventos</i>	63
<i>La importancia del involucramiento y la neutralidad</i>	64
<i>El manejo de las premisas y las hipótesis</i>	65
<i>Categorías analíticas y variables</i>	65
<i>La descripción cualitativa y la medición cuantitativa</i>	66

	10
<i>La asociación cualitativa</i>	66
<i>Procesos y resultados</i>	67
<i>Creatividad metodológica</i>	67
<i>Intereses del investigador en la investigación</i>	68
<i>Las racionalidades cuantitativas y cualitativas</i>	68
<i>Los microprocesos y los macroprocesos</i>	69
<i>La estadística y la teoría fundada</i>	69
Diseño de la investigación	70
<i>Modalidad</i>	70
<i>Métodos</i>	71
<i>Técnica para obtener información</i>	71
<i>Instrumentos de investigación</i>	71
<i>Lugar de investigación</i>	71
<i>Tiempo de investigación</i>	71
<i>Secuencia de investigación</i>	71
<i>Población muestra</i>	72
<i>Tamaño de la muestra</i>	72
<i>Informantes claves</i>	72
<i>Procesamiento de la información</i>	73
<i>Análisis de datos</i>	73
<i>Procedimiento de consentimiento informado</i>	74
<i>Determinación de categorías de estudio</i>	84
Discusión de resultados	87
<i>Planificación de operaciones militares: metodología que permite comprender la situación</i>	87
<i>FF.AA. realizan sus tareas en un entorno estratégico complejo, evolutivo e imprevisible</i>	89
<i>La planificación actual de las operaciones militares se facilita bajo un enfoque integral</i>	90
<i>La planificación de las operaciones militares afronta situaciones de conflictos y crisis</i>	91
<i>Planificación militar en el nivel estratégico se debe realizar en fases</i>	92
<i>El ABC de la planificación militar</i>	93

	11
<i>Los actuales lineamientos políticos – estratégicos no se adecuan al actual marco legal vigente</i>	94
<i>La doctrina para la planificación militar no se corresponde con el actual entorno estratégico, así como con el marco legal y político estratégico vigente</i>	95
<i>Procedimientos para desarrollar un buen proceso de planificación militar en el nivel estratégico</i>	96
<i>La planificación militar en el nivel estratégico con una visión sistémica</i>	97
CAPÍTULO IV	98
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	98
Conclusiones	98
Recomendaciones	101
CAPÍTULO V	103
PROPUESTA	103
Antecedentes	103
Justificación	104
Objetivos	104
General	104
Específicos	104
Fundamentación de la propuesta	105
<i>Doctrina de la propuesta para la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico en la OTAN</i>	105
<i>Aspectos que considerarse en la planificación militar</i>	107
<i>Acción social y su impacto en las operaciones militares</i>	107
<i>FF.AA.: Un marco para la acción</i>	109
<i>La acción conjunta y las operaciones militares</i>	110
<i>Operación conjunta</i>	111
<i>Planificación en el nivel estratégico militar</i>	111
<i>La intervención militar a la respuesta y gestión de crisis</i>	111
<i>Principios de las operaciones conjuntas</i>	112
<i>Diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico</i>	125
BIBLIOGRAFÍA	157
<u>ANEXOS</u>	

Resumen

El propósito central de este trabajo es desarrollar una propuesta que sirva –en principio– para discutir la renovación de la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, pues en las Fuerzas Armadas ecuatorianas, esta tarea no se la ha actualizado desde 1997, por lo que existen vacíos, sobre todo, respecto al nuevo entorno estratégico de actuación militar, la normativa legal vigente y las nuevas perspectivas y enfoques de la seguridad y defensa, en el sistema de seguridad pública y del estado. Para que esto se cumpla se propone una adaptación –tanto doctrinaria como metodológica– del modelo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que se resuelve con dividir la planificación de operaciones militares en el nivel estratégico, en seis etapas. Por tanto, el trabajo que se plantea en esta investigación entrega nuevos procedimientos adecuados a la volátil y cambiante situación que vive el mundo en la actualidad. Asimismo, propone que la planificación militar se lo realice bajo un enfoque integral, es decir que prevea la coordinación de un conjunto de medidas militares y no militares, así como, la articulación de esfuerzos estatales y otros organismos no estatales, que converjan en la resolución de crisis o problemas complejos del entorno de manera estable y duradera. Esta labor interagencial que se plantea, demanda un esfuerzo adicional por parte de la institución en la planificación militar, no solo para desarrollar análisis sino el diseño de procedimientos de acción claramente establecidos, tanto para situaciones normalidad, crisis o conflicto.

Palabras claves:

- **PLANIFICACIÓN**
- **OPERACIONES CONJUNTAS**
- **ESTRATÉGICO**
- **CRISIS**

Abstract

The main purpose of this study is to develop a proposal that serves - initially - to discuss the renovation of the planning of joint operations at a strategic level due to the fact that this task has not been updated in the Ecuadorian Armed Forces since 1997. This is why there exist gaps especially regarding the new strategic environment of military action, the current legal regulation, and the new perspectives and approaches of security and defense, in the public and state security system. In order for this to happen, it is proposed a doctrinal and methodological adaptation of the model of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which is solved with the phasing of the planning of military operations at a strategic level consisting of six stages. Thus, the study presented in this research delivers new appropriate procedures to the volatile and changing situation that the world is experiencing nowadays. Furthermore, it suggests the military planning to be developed with an comprehensive approach, that is to say, to plan beforehand the coordination of a set of military and non-military measures as well as the articulation of state efforts and other non-state bodies that converge in the resolution of crisis or complex issues of the environment in a stable and lasting way. This interagency task that is presented require an additional effort by the institution regarding military planning not only to develop an analysis but the design of action procedures that are clearly established for normal, crisis or conflict situations.

Key words:

- **PLANNING**
- **JOINT OPERATIONS**
- **STRATEGIC**
- **CRISIS**

INTRODUCCIÓN

La interdependencia en el mundo actual es inevitable. El desarrollo vertiginoso de las tecnologías de información y comunicación TIC's y el fenómeno de la globalización han convertido al mundo en una verdadera "aldea global" en la que las sociedades se encuentran cada vez más interconectadas e interdependientes, no obstante, esto ha significado también la configuración de un escenario volátil e impredecible con dramáticas transformaciones del entorno estratégico en el que predominan múltiples crisis de carácter global en el ámbito político, económico, social, militar y ambiental.

De esta realidad no se escapan las Fuerzas Armadas (FF.AA.), institución que debe continuar su labor de enfrentar los nuevos escenarios y amenazas mediante el desarrollo y empleo de sus capacidades, preparación adecuada al cambiante mundo en el que se encuentran, así como también, el uso de herramientas amigables, modernas y efectivas para el planeamiento y toma de decisiones.

Para el efecto, tanto sus procedimientos como metodologías empleadas deben ajustarse a estas realidades, incluidos los procesos de planificación y, particularmente, los referidos a la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico. De ahí que el trabajo que se presenta a continuación desarrolla los principales hallazgos que, sobre planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, se ha encontrado en la realidad doctrinaria y metodológica actual.

Por tanto, en el primer capítulo, el lector encontrará la formulación del problema y los principales elementos que originan la investigación. En el segundo capítulo se localizan las apreciaciones teóricas que dan soporte a este trabajo. Ahí se apreciará, por ejemplo, la base doctrinaria ecuatoriana que data de 1997 y que da vida a la

planificación de las operaciones militares, en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Además, se hace conocer los principales acercamientos a la teorización de la planificación de operaciones militares conjuntas en el nivel estratégico, pero de forma comparada con países como Estados Unidos, Brasil, Chile y, finalmente, las referencias sobre el proceso que utiliza la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTÁN).

También se encuentra la base legal ecuatoriana con la cual se sustenta cualquier proceso de planificación militar, que debe ser respetuosa de la normativa vigente en el país. Adicionalmente, el lector podrá ser testigo de los lineamientos políticos – estratégicos usados para la planificación de operaciones militares, bajo los nuevos paradigmas de seguridad.

En el capítulo tercero se halla la metodología que guía la investigación. Se realiza un recorrido por las diferencias que se generan las lógicas cualitativa y cuantitativa, a fin de que se comprenda por qué se desarrolla una articulación entre la producción reflexiva y deductiva, antes que numérica relacional.

En este acápite está la labor de campo que se realizó para obtener datos contextuales y empíricos que sirvan para el desarrollo de la propuesta que aquí se realiza. Para cumplir con esta tarea se aplicó una entrevista semiestructurada. Sus procedimientos y resultados se los pone para conocimiento de los lectores.

Es importante resaltar que para el desarrollo de esta parte de la investigación se aplicó una entrevista semiestructurada a oficiales generales y superiores de la institución, que tienen cierta experticia en el tema. Los resultados alcanzados en este apartado, se condensan en los comentarios que realiza el autor de este trabajo, a fin de tener una propuesta para el diseño de planificación de operaciones militares en el nivel estratégico a ser discutida y desarrollada de forma posterior.

En el cuarto capítulo, están las conclusiones y recomendaciones generales a las que se arriba en la parte metodológica de esta indagación. Finalmente, en el quinto capítulo consta la propuesta de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico. Se expone la doctrina, así como las fases que se deben cumplir, su respectiva explicación, procedimientos y herramientas a utilizarse.

No obstante, hay que advertir que no se presenta ninguna metodología de aplicación del trabajo, pues no corresponde a la realidad que se trata, ya que queda en “propuesta” para la discusión y análisis por parte de las autoridades militares de las FF.AA. ecuatorianas.

CAPÍTULO I

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Antecedentes

La tendencia de los conflictos actuales se caracteriza, en general, por ser limitados, de tipos convencionales o no convencionales y de duraciones inciertas. Las amenazas son difusas e imprevisibles. Este contexto demanda de unas Fuerzas Armadas (FF.AA.) modernas, con nuevas formas de planificación para que, como lo indica el CC.FF.AA. (1997), se constituyan en herramientas que permiten navegar con “relativa certidumbre” en un ambiente riesgoso y cambiante.

A escala mundial, como es el caso de las Fuerzas Militares que forman parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a escala continental, las Fuerzas Armadas estadounidenses y regional, como por ejemplo las Fuerzas Armadas brasileras y chilenas, han modernizado sus procesos de planificación de operaciones conjuntas, basados en metodologías que facultan el análisis integral para la solución de problemas que extrapolan los límites de actuación militar, en entornos estratégicos actuales o futuros cada vez más inciertos, dinámicos y complejos.

Por ejemplo: en la doctrina chilena el proceso de planificación conjunta ha sido modernizado, acorde con la metodología de planificación empleada por la OTAN, por considerarle flexible para la planificación de operaciones militares conjuntas en situaciones de guerra y no guerra (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile, 2006).

En el caso ecuatoriano –pese a los cambios de su entorno estratégico en el que las situaciones de crisis predominan a las de la guerra– debido a la suscripción de la paz con Perú y la aparición de otro tipo de amenazas y factores de riesgo en

su territorio nacional, curiosamente no se ha modernizado el proceso de planificación de operaciones conjuntas, ya que la doctrina que se dispone se encuentra estipulada en el Manual de Doctrina de Planificación Estratégica Militar elaborada en 1997.

La menor probabilidad de un conflicto armado, sin descartar su posibilidad de ocurrencia; la presencia de otros grupos de actores ilegales generadores de violencia en la frontera norte, producto del proceso paz interna en Colombia; el crimen organizado transnacional; la pesca ilegal y otros delitos en el mar; el tráfico de armas, drogas y precursores químicos; el aumento de refugiados, desplazados e inmigración ilegal; la minería ilegal y los desastres naturales, son amenazas que configuran un escenario militar que requiere modelos de gestión operacional de FF.AA. flexibles y dinámicos aplicables tanto a situaciones de crisis, donde el factor urgencia predomina sobre las demandas operacionales, como en situaciones de guerra.

En este sentido se vuelve prioritario desarrollar una propuesta de lineamientos para el diseño del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

Formulación del problema

El problema se presenta en cuanto se tiene evidencia de que no existe un proceso actualizado para ejecutar en la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, que sea lo suficientemente flexible y se adecue a los escenarios cambiantes del mundo actual.

Es decir, se advierte que el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas (CC.FF.AA.) no dispone de una doctrina de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico actualizada. Esto se constató luego de la investigación previa realizada por el autor de este trabajo y en este sentido se vuelve prioritario desarrollar una

propuesta para el diseño del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

Interrogantes a resolver

- a ¿Cuáles son los lineamientos doctrinarios y metodológicos a considerarse para el diseño de una propuesta de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, acorde con el escenario militar actual o futuro?
- b ¿Cuáles deben ser las directrices político- estratégicas que deben considerarse previo al inicio del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico del CC.FF.AA.?
- c ¿Cuáles son las fases que se deben considerar en el diseño de una propuesta de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, que respondan a las demandas operacionales que se plantean en el escenario militar actual o futuro en el país?

Objetivo general

- Elaborar una propuesta para el diseño de un proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, acorde con el escenario estratégico militar actual o futuro.

Objetivos específicos

- Identificar aspectos doctrinarios y metodológicos que sirvan para el diseño de procedimientos que contenga una nueva visión de la planificación de operaciones militares conjuntas en el nivel estratégico.
- Identificar los lineamientos políticos estratégicos a seguir previo al inicio del proceso de planificación de operaciones conjuntas de FF.AA. en el nivel estratégico.
- Establecer las fases que debe cumplir un proceso de planificación de operaciones conjuntas de FF.AA. en el nivel estratégico, para afrontar situaciones normalidad, crisis o conflicto armado.

Delimitación del proyecto

El proyecto se efectuará tomando en cuenta lineamientos legales, doctrinarios, teóricos y metodológicos sobre planificación de operaciones conjuntas y del sector defensa, que sirvan para el avance del proceso de investigación. Estos elementos se los mostrará a lo largo del trabajo.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que el desarrollo del presente proyecto de investigación se lo realiza en la Academia de Defensa Militar Conjunta (ADEMIC), ubicada en Sangolquí, cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha. La cobertura geográfica será a escala nacional, mientras que su área de influencia está orientada para las Fuerzas Armadas (FF.AA.)

Justificación e importancia

El trabajo de investigación que sigue se justifica debido a la inexistencia de una propuesta que contenga lineamientos claros para actualizar el proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico dentro de las Fuerzas Armadas ecuatorianas (FF.AA.)

La importancia de esta investigación, por otra parte, radica en la presentación de una propuesta que responda a la necesidad que tiene la institución militar, de contar con un proceso de planificación de operaciones conjuntas moderno y flexible, aplicable tanto a situaciones de crisis, en las que el factor urgencia predomina sobre las demandas operacionales, como en situaciones de conflicto, considerando que el escenario estratégico militar actual o futuro es cada vez más complejo, dinámico e incierto.

Los lineamientos están orientados al diseño de una propuesta de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, para la toma de decisiones en una situación de normalidad, crisis o conflicto; bajo un enfoque integral del entorno estratégico militar que contemple los dominios políticos, militares, económicos, socio - culturales, entorno de la información, infraestructura y ambientes físicos y temporales; la

interacción de los diferentes actores, incluyendo además, las dimensiones terrestres, marítimas y aeroespaciales.

Esto será un aporte significativo para el fortalecimiento del Sistema de Planificación Militar de las FF.AA. ecuatorianas. Adicionalmente, este trabajo colaborará en la satisfacción de las necesidades de actualización doctrinaria en el ámbito de la planificación militar, mediante la elaboración de una propuesta que contengan las directrices que deben considerarse en el proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

Finalmente, el estudio aporta al cumplimiento del mapa doctrinario respecto de la planificación de operaciones conjuntas, como requisito previo a la titulación de especialista en estudios estratégicos de la defensa, dentro del proceso de profesionalización del personal de oficiales en el grado de coronel.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Estado del arte

Se ha revisado la información existente en la web, específicamente en Google académico, sin encontrar información específica respecto a la planificación de operaciones conjuntas.

Sin embargo, se ha podido verificar la existencia de algunos ensayos con temas que guardan algún tipo de relación con el objeto de estudio de la presente investigación como son: la planificación en el nivel operacional, planificación y diseño de la fuerza militar, planificación estratégica como herramienta para determinar capacidades y planificación estratégica empresarial, esta última relacionada con la planificación estratégica institucional, que es otra vertiente o subsistema de la planificación estratégica militar del CC.FF.AA.

En el repositorio de la ESPE consta un trabajo de investigación final cuyo tema se refiere al proceso militar en la toma de decisiones en el nivel estratégico. El estudio explica algunos aspectos conceptuales del sistema de planificación estratégica militar, específicamente en lo relacionado con la planificación de operaciones conjuntas implementados en el CC.FF.AA., para identificar las fases que contempla esta planificación.

En este estudio, adicionalmente, se describen las fases de la Planificación de Operaciones Conjuntas o similar contempladas en otras doctrinas correspondientes a la OTAN, EE.UU., España y Brasil. Concluye, de manera general, que las doctrinas analizadas consideran para la solución de un problema militar, el empleo de herramientas modernas que facilitan la generación de los planes respectivos.

Posteriormente se realiza un trabajo de campo con planificadores del CC.FF.AA., estableciendo la necesidad de adaptar el proceso militar de toma de decisiones (PMTD) del nivel táctico y operacional al nivel estratégico. El estudio desemboca en la presentación de una propuesta basada en el PMTD tradicional, con las consideraciones que el nivel estratégico lo amerite.

A escala regional, el Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, dispone del Manual de Doctrina de Operaciones Conjuntas (2011) que consta de tres volúmenes. En el capítulo III del primer volumen, se habla del Sistema de Planificación de Empleo Conjunto de las Fuerzas Armadas.

En el nivel estratégico los fundamentos para la planificación estratégico-militar están en la legislación y los documentos de más alto nivel del país, como la Constitución Federal, la Política de Defensa Nacional, la Estrategia Nacional de Defensa y las Leyes Complementarias que tratan de la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas. (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2011)

La planificación estratégica militar brasileña, en el sector defensa, tiene por finalidad construir una capacidad de defensa, con preponderancia de medios militares para garantizar la seguridad del país, frente a las amenazas externas, posibles crisis o perturbación del orden interno. A pesar de que el foco de atención es la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, visualiza las necesidades de articulación con las demás expresiones del poder nacional. (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2011)

La planificación estratégica militar brasileña está dividida en tres etapas: a) Evaluación de la coyuntura y elaboración de escenarios, b) Diagnóstico de la situación de planificación y c) Control de las operaciones Militares. La primera etapa precede a la planificación militar y genera las hipótesis de empleo. La segunda etapa abarca la

producción de planes estratégicos de empleo conjunto de Fuerzas Armadas, los mismos que son la base para la planificación de las operaciones de los Comandos Operacionales. (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2011)

Cabe resaltar que cada hipótesis de empleo seleccionada en la primera etapa demandará un plan estratégico de empleo conjunto. Finalmente, la tercera etapa, denominada “Control de la Operaciones Militares”, consiste en el acompañamiento de las operaciones militares conducidos por los Comandos Operacionales activados y las demás acciones estratégicas planificadas, para la consecución de los objetivos políticos y estratégicos establecidos. (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2011)

De manera general, la planificación en el nivel estratégico identifica: objetivos políticos y estratégicos, centros de gravedad del punto vista estratégico, condicionantes políticas a la planificación, el estado final deseado, estructura militar a ser establecida, las áreas de responsabilidad de los Comandos Operacionales a ser activados, los medios que podrán ser adjudicados a los Comandos Operacionales, las principales acciones estratégicas derivadas, incluyendo aquellas evaluadas como necesarias por los segmentos de las demás expresiones del Poder Nacional. (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2011)

La dinámica de la planificación se fundamenta en la ordenación de las actividades a ser desarrolladas, esencialmente orientadas para la elaboración y actualización de los planes estratégicos de empleo conjunto de Fuerzas Armadas, para atender situaciones específicas de: a) Normalidad, b) Crisis o conflicto armado y c) Contingencia. (Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2011)

Posteriormente se revisó el Volumen II del Manual de Doctrina de Operaciones Conjuntas (2011) en el que consta el ANEXO C “Proceso de Planificación Conjunta”, el mismo que está considerado en el nivel operacional por parte del Comandante

Operacional y su Estado Mayor Conjunto. El proceso consta de tres etapas a) Examen de la Situación, b) Elaboración de Planes y Órdenes y c) Control de la operación Planificada.

La primera etapa está constituida por seis fases: 1) Análisis de la misión y consideraciones preliminares, 2) La situación y su comprensión, 3) Posibilidad del enemigo, líneas de acción y enfrentamiento, 4) Comparación de las líneas de acción, 5) Decisión y 6) Concepto Preliminar de la Operación. La segunda etapa contempla dos fases: 1) Desarrollo del Concepto de la Operación y 2) Elaboración de los Planes y Órdenes. Y la tercera etapa que abarca: 1) Planificación del control a ser elaborado antes de la acción y 2) Control de la operación planificada, a ser realizado en cuanto las acciones se desarrollan.

A escala regional también se revisó el Manual de Planificación Operacional de las Fuerzas Armadas Chilenas (2006), que está basado en la metodología de planificación empleada en la OTAN, conocida como “el método de las cinco fases” que es la versión anterior a la actual metodología de las seis fases de la OTAN.

En este manual, en su primer capítulo, se refiere al proceso de planificación operacional el cual contempla cinco etapas: Iniciación, Orientación, Desarrollo del Concepto, Desarrollo del Plan y Revisión de la Planificación. Estas etapas son aplicables a los tres niveles de conducción militar. (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile, 2006)

Finalmente, a nivel continental, se revisó el Manual de Doctrina de Planificación de Operaciones Conjuntas de las Fuerzas Armadas estadounidenses. En este manual, en su primer capítulo, se refiere al rol de la planificación de operaciones conjuntas; en su segundo capítulo aborda el tema del direccionamiento estratégico, el cual está más relacionado al ámbito político y político estratégico.

Es decir, al no disponer de un único Comando Conjunto, no requieren de la planificación en este nivel, sino que las planificaciones de las operaciones conjuntas la hacen directamente en el nivel operacional, a través de los Comandos Operacionales Conjuntos que tienen desplegados alrededor del mundo, con base en los lineamientos político- estratégicos del gobierno.

En el tercer capítulo se trata sobre el arte y diseño operacional, a través del cual se logra el desarrollo de una aproximación operacional del comandante, basado en la comprensión del direccionamiento estratégico, la comprensión del ambiente operacional y la definición del problema que se intenta resolver.

El manual termina con un cuarto y último capítulo que abarca el proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel operacional. El proceso de planificación en mención comprende los siete pasos del Proceso Militar de la Toma de Decisiones (PMTD): Inicio de la planificación, análisis de la misión, desarrollo de los cursos de acción, análisis de los cursos de acción, comparación de los cursos de acción, aprobación del curso de acción y desarrollo del plan o de la orden. (Joint Chiefs of Staff, 2017)

Fundamentación Legal

Esta investigación tiene como referencia al siguiente marco jurídico relacionado con la planificación de operaciones conjuntas de FF.AA., en el nivel estratégico:

La Constitución de la República del 2008

- **Art.3.-** Entre los deberes principales del estado se encuentran: garantizar y defender la soberanía nacional, proteger el patrimonio natural y cultural del país y garantizar a sus habitantes el derecho *la seguridad integral*¹ y a una sociedad democrática libre de corrupción (Asamblea Nacional, 2008).

¹ Lo que está en letra cursiva es mío resaltando el deber del Estado de garantizar a sus habitantes la seguridad integral.

- **Art.147.-** Entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República está la presentación del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planificación para su aprobación (Asamblea Nacional, 2008).
- **Art.158 y su enmienda constitucional del año 2015**, respecto al segundo inciso de este artículo, menciona que “Las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, *complementariamente, apoyar en la seguridad integral*² del Estado de conformidad con la Ley” (Asamblea Nacional, 2008).
- **Art. 389.-** Es deber del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza ante los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación ante estos eventos o situaciones peligrosas (Asamblea Nacional, 2008).
- **Art. 393.-** De manera general menciona que el Estado es el garante de la seguridad humana mediante la aplicación de políticas y articulación de acciones que promuevan y aseguren la convivencia pacífica entre las personas, la cultura de paz y la prevención de cualquier forma de violencia y discriminación (Asamblea Nacional, 2008).

***Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009 (LSPE)*³ y su Ley reformativa 2014 determina:**

- **Art. 1.-** Se refiere que el Objeto de esta Ley es para regular la seguridad integral del Estado y de sus habitantes (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

² Lo que está en letra cursiva es mío resaltando que complementariamente las FF.AA. apoyarán a la Seguridad integral del Estado conforme a ley.

³ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío; corresponde a las siglas de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

- **Art. 2.-** Como ámbito de esta ley se crearán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones oportunas que garanticen la soberanía e integridad territorial; la seguridad de las personas, colectivos sociales e instituciones y *la aplicación de estrategias de prevención antes situaciones de crisis o grave conmoción social*⁴ (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).
- **Art. 3.-** Menciona entre lo más importante que a través del *Sistema de Seguridad Pública y del Estado*⁵, será deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, poblaciones y nacionalidades, así como, la Estructura como se encuentra organizada el Estado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).
- **Art. 5.-** El sistema de seguridad pública y del Estado lo conforma la Presidencia de la República, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos entre lo más importante. Quien lo dirige es la Presidencia (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).
- **Art. 6.** En base a este artículo y conforme al Decreto Ejecutivo N° 7 del 24 de mayo de 2017, mediante el cual se suprime los Ministerios de Coordinación, entre los cuales constaba el Ministerio Coordinador de Seguridad; el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, estará conformado entre otros por: el Presidente, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Comandante General de la Policía (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

⁴ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío para indicar que la Ley prevé la necesidad de establecer estrategias de prevención para crisis o grave conmoción social.

⁵ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío, resaltando que el Sistema de Seguridad Pública y del Estado tiene el deber de garantizar la seguridad integral del Estado en su conjunto (sociedad y estructura del Estado).

- **Art. 7.-** estipula como funciones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (*COSEPE*) el asesoramiento y recomendación al Presidente sobre políticas, planes y estrategias de estado, así como el proporcionar recomendaciones sobre medidas de prevención e intervención en caso de hechos graves o amenazas que pueden afectar la integridad del Estado o sus ciudadanos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).
- **Art.10.-** En este artículo se delega al Ministerio Coordinador de la Seguridad MICS, actualmente suprimido por decreto presidencial, la responsabilidad de proponer políticas de seguridad pública y elaborar el Plan Nacional de Seguridad Integral en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; además de proporcionar el asesoramiento técnico respecto a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y actuar como secretario del COSEPE. Estas competencias y funciones están siendo asumidos por las carteras de Defensa y del Interior (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).
- **Art. 11.-** Literalmente este artículo menciona en sus aspectos más importantes lo siguiente:
...Los Órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente: a) de la Defensa: Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas.- La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con la misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial. El Ministerio de Relaciones Exteriores,....previo acuerdo con el Ministerio de Defensa, coordinará la

cooperación, intercambio de información y operaciones combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales...b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, Policía Nacional.- La protección interna, el mantenimiento y control del orden público... Corresponde a la Policía Nacional su ejecución...c) De la Prevención: Entidades Responsables.- En los términos de esta ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, corresponden a todas las entidades del Estado. El Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI)⁶ fijará las prioridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo al tipo y naturalezas de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas...Cada Ministerio de estado estructurará y desarrollará un plan de acción en concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Integral d) De la gestión de riesgos.- La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través del organismo especializado del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009, págs. 5,6).

- **Art. 13 y 15.-** En estos artículos se establecen entre lo más importante que la Secretaría Nacional de Inteligencia (*SENAIN*)⁷ es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y con independencia administrativa y financiera. Su responsabilidad es la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

⁶ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío; corresponde a las siglas del Plan Nacional Integral.

⁷ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío; corresponde a las siglas de la Secretaría Nacional de Inteligencia.

- **Art 35.-** Se refiere a la complementariedad de acciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, una vez declarado el estado excepción y la disposición presidencial de emplear a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta complementariedad se deberá materializar mediante la coordinación de acciones a fin de que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, quien tiene la responsabilidad del mantenimiento de orden público, hasta que este sea restablecido (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).
- **Art 36.-** Este artículo establece que, una vez decretado el Estado de Excepción, el Presidente de la República podrá ordenar la Movilización Nacional por medio de la Dirección Nacional de Movilización. Esta movilización incluye todas las actividades habituales del Estado a situaciones de crisis, conflicto o algún tipo de emergencia nacional, la misma que puede ser total o parcial. Esto implica la prestación forzosa de servicios individuales o colectivos; nacionales o extranjeros o personas naturales o jurídicas. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN)⁸

- **Art. 8.-** “El Ministerio de Defensa Nacional (*MIDENA*)⁹ es el órgano político, estratégico y administrativo de la defensa nacional” (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).

⁸ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío; corresponde a las siglas de Ley Orgánica de Defensa Nacional

⁹ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío; corresponde a las siglas del Ministerio de Defensa Nacional.

- **Art.10.-** Respecto a las atribuciones y obligaciones del Ministro de Defensa entre las más importantes menciona: administrar a Fuerzas Armadas en conformidad los lineamientos políticos de la Presidencia de la República, dirigir la Política Nacional de Defensa, coordinar y apoyar la política de seguridad del Estado, y elaborar la Directiva de Defensa Militar (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).
- **Art.15.-** “El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y defensa nacional” (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).
- **Art.16.-** Sobre las principales atribuciones y deberes del CC.FF.AA. se destacan la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, la planificación de su empleo para coadyuvar a la seguridad nacional y la actualización de la doctrina conjunta (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).
- **Art. 18 y 20.-** En estos artículos se establecen que el Comando del CC.FF.AA es el órgano por medio del cual se ejerce la dirección estratégica de las FF.AA y el Jefe del Comando Conjunto es el responsable de comandar y dirigir la organización , preparación y empleo de las Fuerzas Armadas (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).
- **Art. 21.-** “Son órganos operativos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea y los medios operativos propios” (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).

Agenda de la Política de Defensa 2014 – 2017

Define las cuatro misiones de las FF.AA.: La defensa de la soberanía e integridad territorial, participar en la seguridad integral, apoyar al desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías y contribuir a la paz regional y mundial (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB)¹⁰ 2013 – 2017

“Objetivo 6...y fortalecer la seguridad integral y Objetivo 9, Garantizar la soberanía y la paz...”¹¹ (Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo, 2013)

Plan Nacional de Seguridad Integral 2014- 2017

Establece en su Cap. 5.1, los nuevos roles y tareas relacionadas a la seguridad integral que asumen las FF.AA., para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas en acciones concretas de apoyo a la seguridad interna y orden público, colaboración en la gestión de riesgos y desastres y la protección del medio ambiente entre las más importantes. (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011)

Plan Estratégico Institucional de FF.AA. 2010-2021

Establece como misión “Defender la soberanía y la integridad territorial, apoyar con su contingente al Desarrollo Nacional, contribuir con la Seguridad Pública y del Estado y participar en operaciones de paz y ayuda humanitaria”.

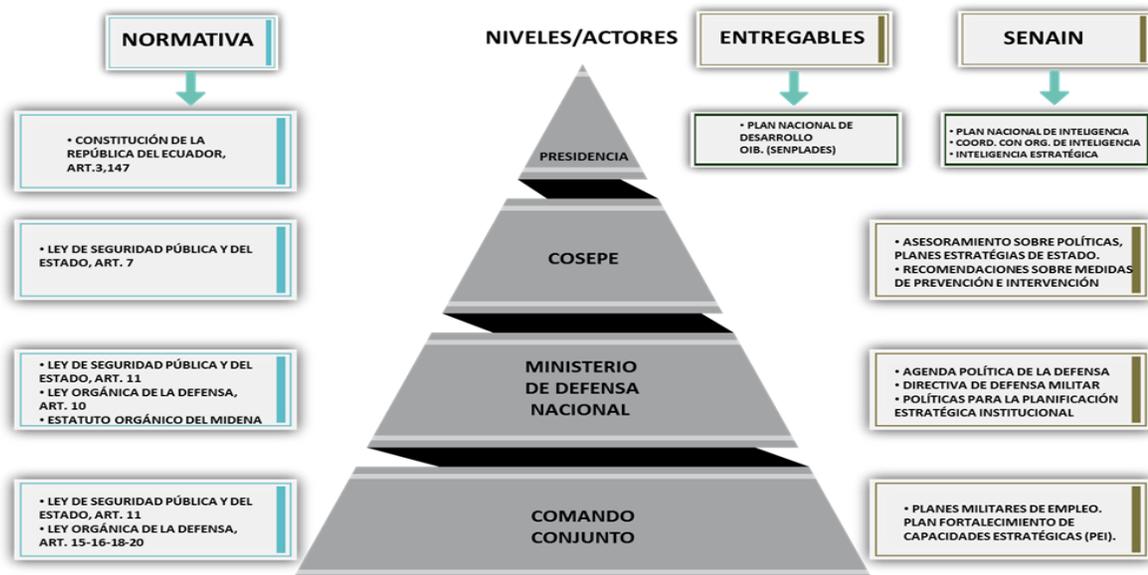
En síntesis la normativa, actores y niveles principales de la planificación de la seguridad y defensa se expresa en la figura 1. El gráfico no considera al MICS debido a que este organismo coordinador fue suprimido por decreto presidencial, quedando pendiente designar sus competencias y atribuciones, a otra entidad del Estado. Entre las competencias y atribuciones en mención están: elaborar el Plan Nacional de

¹⁰ Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío; corresponde a las siglas del Plan Nacional del Buen Vivir.

¹¹ El análisis consideró el PNVB 2013-2017 y no el 2017-2021, en vista de que fue recientemente aprobado y los demás instrumentos de planificación no han sido actualizados.

Seguridad Integral, proporcionar el asesoramiento técnico respecto a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y actuar como secretario del COSEPE.

Figura 1 Normativa, actores y niveles de la Planificación de la Seguridad y Defensa



Nota: Adaptado de la Presentación Planeamiento integral de las operaciones, 2017

Fundamentación Teórica

Lineamientos políticos y estratégicos actuales para la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico

Sistema de Seguridad Pública: nuevo paradigma de seguridad.

Constitucionalmente es deber del Estado “Garantizar y defender la soberanía nacional” y “Garantizar a sus habitantes el derecho a...la seguridad integral...”

(Asamblea Nacional, 2008). En este sentido la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece dos dimensiones de la seguridad integral: la seguridad de los habitantes –a través de la seguridad ciudadana– y la seguridad del Estado en sus dimensiones territorial e institucional.

Para el efecto el PNSI 2014-2017, instrumento en el que se plasma la manera como el Estado empleará todas las expresiones poder: político, económico, social, militar, jurídico, diplomático –entre las más importantes– para enfrentar las amenazas y riesgos que atentan contra la seguridad integral del Estado; articula su accionar con base en las políticas y lineamientos del PNBV 2013-2017. (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2014)

El planeamiento nacional de la seguridad incorpora el cambio de paradigma de la seguridad que se ha dado en el país, pasando de una visión estadocéntrica, orientada a garantizar la supervivencia del Estado y la defensa de su soberanía e integridad territorial, a una visión de seguridad integral, en la que el espectro de la seguridad se amplía en torno al ser humano, el Estado y la naturaleza. Además, los escenarios estratégicos actuales caracterizados por la incertidumbre, la complejidad y su dinamismo, mirados desde una óptica integral refleja la multidimensionalidad de la seguridad.

En este sentido, desde una perspectiva integral la seguridad es definida como:

La condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2011).

Bajo esta visión, el Gobierno diseña en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Sistema de Seguridad Pública y del Estado (*SSPE*)¹², responsable de proporcionar, desde una perspectiva integral, la seguridad a los ciudadanos y al Estado;

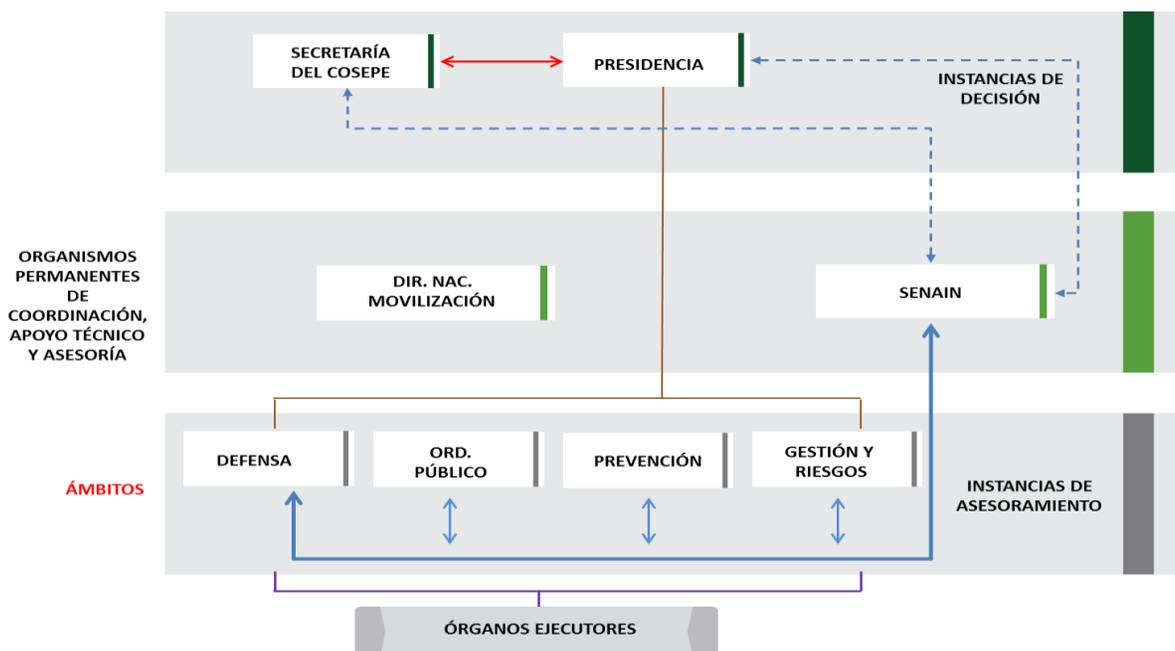
¹² Lo que está en letra cursiva y entre paréntesis es mío. Corresponde a las siglas del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

coadyuvando al bienestar común, al desarrollo integral y al ejercicio de las garantía y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

El Sistema abarca cinco campos de acción: Defensa y Relaciones Internacionales, Seguridad Ciudadana y Justicia; Gestión de Riesgos y Ambiente; Soberanía Tecnológica y Ciencia; Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2014).

Estos campos de acción, conforme a la LSPE, se resumen en cuatro ámbitos: defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, con sus correspondientes órganos ejecutores. La estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado y la conformación de los órganos ejecutores por ámbitos se demuestran a continuación en la figura 2:

Figura 2 Sistema de Seguridad Pública y del Estado



Nota: Adaptado de la “Presentación Lineamientos del CC.FF.AA. del Territorio Nacional”, CC.FF.AA., 04-Sep-2017

Como se observa en la figura 2 el Sistema de Seguridad Pública y del Estado contempla cuatro instancias: la decisional, a cargo de la Presidencia a través del COSEPE; la de coordinación y apoyo técnico, que proporciona la SENAIN y la Dirección de Movilización; y una instancia de asesoramiento, a través de los órganos ejecutores de los cuatro ámbitos de la seguridad pública y del Estado (ver figura 3).

Figura 3 Órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado



Nota: Adaptado de la “Presentación Lineamientos del CC.FF.AA. del Territorio Nacional”, CC.FF.AA., 04-Sep-2017

En el ámbito específico de la defensa se define como seguridad del Estado: “A la condición en que no existe peligro de ataque militar, presión política, coerción económica, o ninguna imposición externa en la toma de decisiones..., o en otras palabras, es aquella situación en la cual el Estado se ve libre de amenazas significativas contra su existencia y contra la vigencia del Estado democrático de derecho”. (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2014).

La defensa, como parte integrante de la seguridad, comprende el conjunto de acciones de protección y resguardo contra una agresión externa o interna. La Defensa del Estado, su población, instituciones y recursos, requieren de una Fuerzas Armadas preparadas en la prevención de potenciales conflictos o disponer de la capacidad de

reacción ante un ataque o agresión al interior o al exterior de su territorio (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2014).

La defensa –en el marco la seguridad– es multidimensional. Por tanto, demanda respuestas multisectoriales que no recaen exclusivamente en el uso del poder militar, sino que requiere de otras expresiones del poder nacional. La responsabilidad de la Defensa Nacional es de todos quienes conforman el Estado, razón por la que se constituye en un bien público y democrático (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2014).

La razón de ser de la defensa es la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial. Sin embargo, se ocupa del fortalecimiento de las capacidades militares, la subordinación a la autoridad política legalmente constituida, la colaboración en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y en el apoyo a las acciones del Estado en el ámbito interno. Para el efecto, el Ecuador mantiene una actitud estratégica defensiva, se basa en la prevención y alerta temprana y recurre al empleo del poder militar como último recurso (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2014).

El MIDENA, en su calidad de entidad rectora de la defensa, mediante el direccionamiento político estratégico se integra y se relaciona con su organismo ejecutor. Además, tiene la responsabilidad de desarrollar y ejecutar la Política de Defensa, así como todas las obligaciones que demanda el cumplimiento de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas como organismo ejecutor.

Las Fuerzas Armadas son dirigidas estratégicamente por el Comando Conjunto, a fin de proporcionar la defensa de la soberanía e integridad territorial, la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y el apoyo al desarrollo nacional en el marco de sus competencias. (Ministerio de Defensa Nacional, 2012)

Conforme a la LODN, el rol del CC.FF.AA. es planificar, preparar y conducir estratégicamente las operaciones militares y asesorar sobre las políticas militares de guerra y defensa nacional. En este contexto las fuerzas Terrestre, Naval y Aérea son responsables del desarrollo y alistamiento operacional de sus respectivas unidades. Estas conforman los Comandos Operacionales, que son los órganos operativos del Comando Conjunto de las FF.AA.

Fundamentos para la planificación de la defensa.

Con base en la visión integral de la seguridad expresada en la Constitución, se desprende la visión de desarrollo y seguridad, sustentados en los conceptos del buen vivir y seguridad integral, mediante la articulación del PNBV 2013-2017¹³ y el PNSI 2014-2017. Estos instrumentos de planificación resultaron del análisis del escenario nacional e internacional.

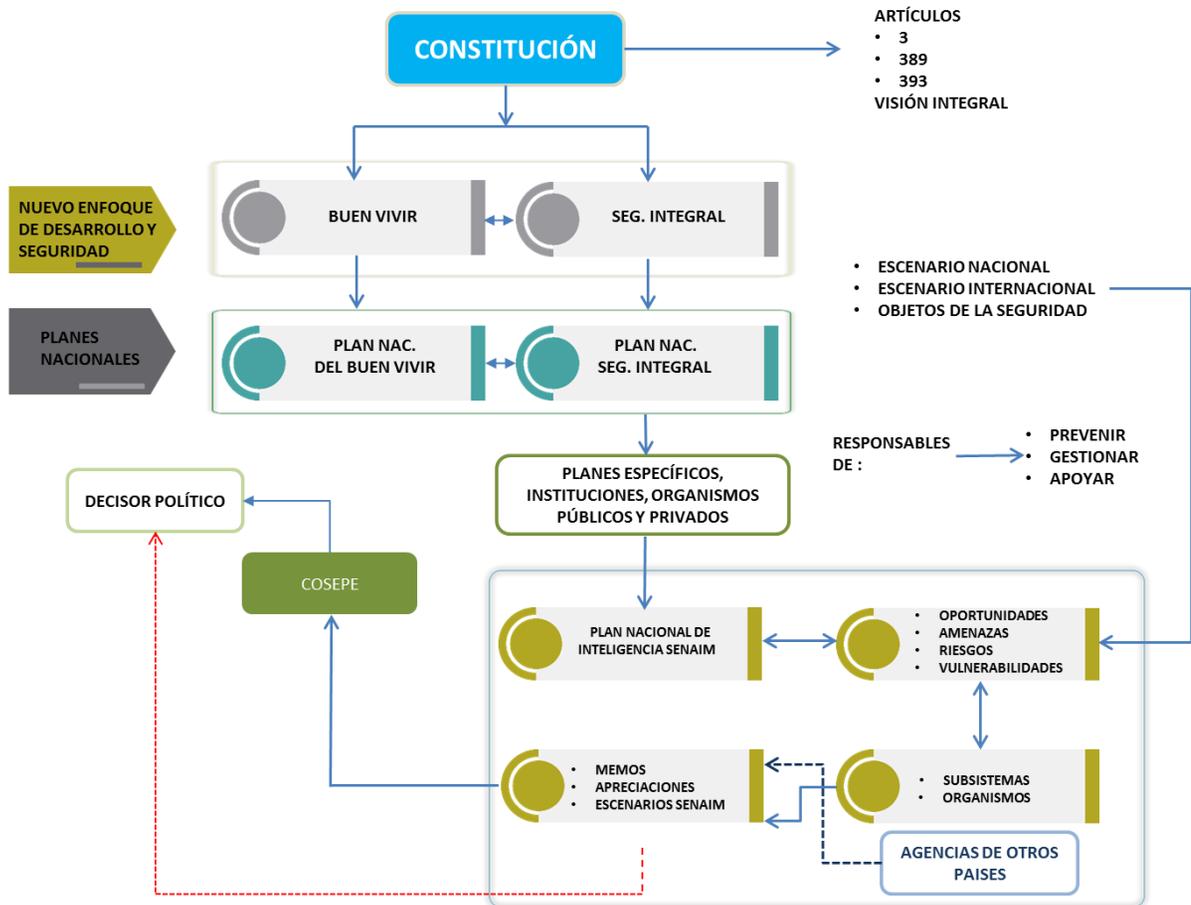
Del PNSI se despliega una serie de planes específicos de las instituciones y organismos públicos y privados responsables de prevenir, gestionar y apoyar a la seguridad integral. El Sistema Nacional de Inteligencia procesa el Plan Nacional de Inteligencia y entrega los escenarios y apreciaciones de Inteligencia al MICS (funciones que ahora las abarcan otras entidades como el Ministerio del Interior o de Defensa) para la actualización del PNSI.

El COSEPE¹⁴ se encarga de realizar las políticas, planes y estrategias de Estado en el ámbito de la seguridad, analiza el PNSI, la inteligencia estratégica proporcionada por la SENAIN y asesora al Presidente en la definición de la Estrategia Nacional de Seguridad. Ver Figura 4.

¹³ En el desarrollo de la investigación se cita al PNBV pues estaba vigente. Ahora, no obstante, es reemplazado por el Plan Nacional Toda una Vida.

¹⁴ Se trabaja aún con la referencia del COSEPE, ya que este ente existe en la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Sin embargo, se debe aclarar que desapareció la secretaría del COSEPE que era ocupada por el Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS).

Figura 4 Articulación del Plan de Seguridad Integral

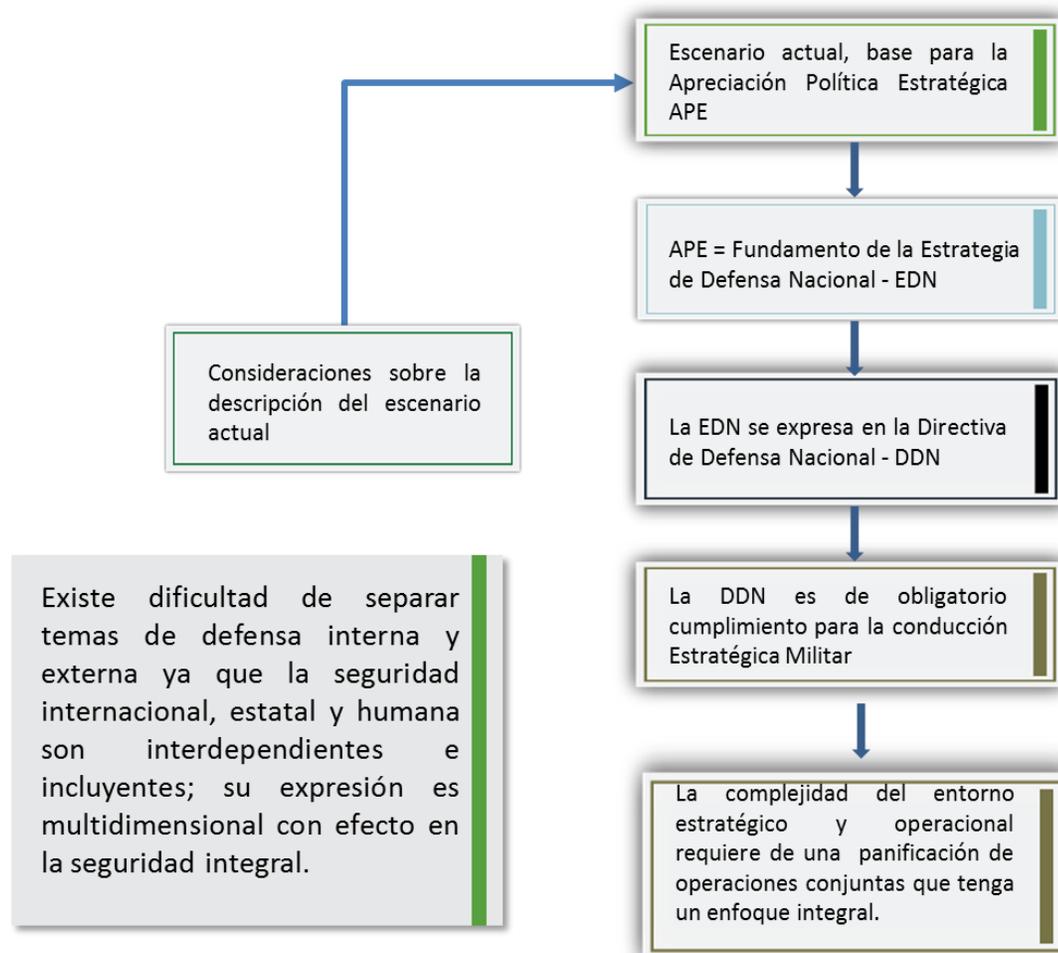


Nota: Adaptado de la “Presentación Lineamientos del CC.FF.AA. del Territorio Nacional”, CC.FF.AA., 04-Sep-2017

El MIDENA, con base en la Estrategia Nacional y el escenario actual, elabora la Apreciación Política Estratégica (APE), insumo para el diseño de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), misma se expresa a través de la Directiva de Defensa Militar (DDM). Este instrumento es la base para el diseño de la Estrategia de Defensa Militar (EDM), que se materializa en la planificación de las operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

La línea que separa la defensa en el ámbito interno y externo es muy tenue, en vista de que la seguridad humana, estatal e internacional –en un mundo globalizado– están cada vez más interconectados. Por eso la Defensa es de carácter multidimensional cuyo efecto incide en la seguridad integral. En este sentido se hace necesario tener un referente para desarrollar la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, desde un enfoque integral. Ver Figura 5.

Figura 5 *Secuencia metodológica de la Estrategia de Defensa*



Nota: Adaptado de la “Presentación Lineamientos del CC.FF.AA. del Territorio Nacional”, CC.FF.AA., 04-Sep-2017

Naturaleza cambiante de las amenazas: nueva fisonomía de los conflictos

El entorno geoestratégico posguerra fría ha cambiado drásticamente. Estos se han vuelto más complejos y ha demandado al mundo grandes desafíos. Esta dinámica sumada a la presencia de nuevos actores en el ámbito nacional e internacional, el surgimiento de nuevas amenazas y otros factores de riesgo ha modificado la situación a nivel mundial, regional y nacional, reconfigurando la situación política estratégica de los países. (Freire, 2014)

Bajo estas circunstancias, en los últimos años el mundo ha constado la consolidación de nuevas liderazgos regionales de Irán, Rusia y China; el avance vertiginoso de la ciencia y tecnología; el apareamiento del ciberespacio como la cuarta dimensión de la guerra; la crisis de los organismos internacionales; las múltiples crisis globales en el orden político, económico social y ambiental; la presencia de conflictos en varias regiones del planeta que alteran la paz y seguridad internacional, aspectos que han generado nuevas dimensiones estratégicas que han afectado de manera decisiva la existencia del hombre, las instituciones y al Estado. (Freire, 2014)

En este marco se genera una nueva fisonomía de los conflictos, en la que a corto y mediano plazo, es muy poco probable que pueda volver a surgir un conflicto generalizado o el desarrollo de guerras totales entre estados. Las fuerzas militares estatales que provocan conflictos armados internacionales son consideradas como amenazas convencionales, su probabilidad de ocurrencia en la actualidad es menor, se caracterizan por ser fáciles de identificar y su accionar se basa en la aplicación de tácticas, técnicas y procedimientos, así como el respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH). (Freire, Presentación Planeamiento integral de las operaciones, 2017)

Las amenazas emergentes son aquellas amenazas no convencionales, que surgieron luego de la guerra fría. Los vacíos de poder dejados después de la caída del bloque soviético y la imposición de un único modelo político, económico y social a escala global, generaron condiciones para el surgimiento de conflictos intraestatales. El apareamiento de este tipo de conflictos significó la modificación de las características de las amenazas que afectaban a la seguridad internacional, ante lo cual, es imperante la respuesta del sistema internacional.

Constituyen, en general, más problemas de seguridad que de defensa. Entre las más conocidas de este tipo de amenazas se pueden señalar al narcotráfico, tráfico de armas, tráfico y uso de armas de destrucción masiva, migraciones masivas, entre otros. (Freire, 2017)

“Por otra parte están las amenazas asimétricas que son de tipo no convencional, son las que usadas por un actor estatal o no estatal, no se realizan por medios homólogos al poder del estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferir le grave daño.” (ANEPE, 2017).

Se caracterizan por ser impredecibles, difíciles de identificar y no se rigen por patrones estratégicos y tácticos convencionales. Este tipo de amenazas no respeta la normativa del DIH y la asimetría radica en el empleo de armas y técnicas de combate innovadoras por parte del que tiene inferioridad de condiciones. Además, plantea su estrategia y su modo de accionar lejos de una postura abierta y de ataque frontal. Sus métodos no son los convencionales, típicos de un conflicto entre estados. Como ejemplo se puede mencionar al terrorismo, la guerrilla, el crimen organizado transnacional, hackers, mafias del narcotráfico. (Freire, 2017).

Por otra parte, aspectos como la escasez de recursos naturales, principalmente el agua; el calentamiento global; la contaminación ambiental, marina, costera y fluvial; desastres naturales y antrópicos; la inseguridad y la corrupción, pueden ser causas

generadoras de conflictos cuya solución probablemente requiera del empleo del poder militar (Freire, 2017).

La tendencia de los conflictos está marcada por la baja probabilidad que existe en el surgimiento de guerras totales en un futuro inmediato o a medio plazo. Más bien se prevé que a futuro estos sean de alcance limitado en cuanto a objetivos políticos y medios empleados, prevaleciendo las acciones de prevención, disuasión y gestión de crisis. Considerando la escala de probabilidad de ocurrencia de los conflictos de menor a mayor estarán las guerras convencionales, la guerra contrainsurgente, la guerra contra el narcotráfico, la guerra contraterrorista, la ejecución de operaciones de paz y operaciones de respuesta ante desastres naturales. (Freire, 2017)

En el Ecuador se han identificado amenazas emergentes. Entre las más significativas se encuentran: los desastres naturales; problemas de medio ambiente; conflictos de identidad étnica, inseguridad ciudadana; pesca ilegal; delincuencia transnacional organizada, de la cual se derivan los delitos de narcotráfico y sus delitos conexos; lavado de dinero; contrabando de armas, municiones y explosivos y tráfico de combustibles (Ministerio de Defensa Nacional, 2012).

Respecto a la amenaza de un conflicto interestatal, su posibilidad de ocurrencia al momento es mínima, sin embargo, esto no significa que se descarte totalmente; debido a que siempre los estados defenderán sus intereses respecto a los intereses, muchas veces contrapuestos de otros estados, situación de la cual se originará un conflicto cuyo desenlace podría ser la guerra. (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011).

El escenario descrito impone a las FF. AA misiones permanentes de vigilancia y protección del territorio para el establecimiento de la ley; la protección de las colectividades insertas en la frontera; la protección de los recursos y la contribución a la seguridad pública, debido al incremento de la seguridad ciudadana. Esta se logrará

mediante la ejecución de operaciones de protección de las áreas estratégicas; operaciones de complementariedad a las acciones de la Policía Nacional, para controlar el orden público, crimen organizado y terrorismo; operaciones de gestión de riesgos y operaciones de gestión de crisis.

De lo anterior se infiere que la multidimensionalidad de la seguridad, demanda una defensa igualmente multidimensional. Esta requiere respuestas multisectoriales que no recaen exclusivamente en el ámbito militar. Por esta razón se la ha asignado a FF.AA., a través de la Agenda Política de la Defensa, cuatro misiones en los ámbitos de la defensa, seguridad integral, desarrollo y contribución a la paz mundial.

Su cumplimiento demanda en primer lugar, un plan de diseño de fuerza capaz de definir y priorizar las capacidades militares necesarias para contrarrestar esa amenazas y, en segundo lugar, el disponer de herramientas modernas para el planeamiento y la toma de decisiones, bajo un enfoque integral, empleo conjunto e interagencial a fin de articular esfuerzos y capacidades de las diferentes instituciones del Estado y otros organismos no estatales, en la solución de problemas complejos de defensa y seguridad.

***Doctrina existente sobre Planificación de operaciones conjuntas del
CC.FF.AA.***

Según el CC.FF.AA. (1997) se establece que la “planificación estratégica es la mejor herramienta para navegar con “relativa certidumbre” en un ambiente riesgoso y cambiante”.

Las FF.AA. constituyen el elemento fundamental de poder militar de la nación, cuya ubicación en el nivel político estratégico, corresponde al ámbito de la seguridad nacional. La característica de unas FF.AA. modernas es la capacidad de interacción con las otras expresiones del poder nacional como son: la política interna y externa, la económica y sicosocial; por lo tanto, requieren de la flexibilidad necesaria para

responder oportuna y eficientemente, a cualquier demanda de la nación ante la presencia de amenazas potenciales o presentes. (CC.FF.AA., 1997)

Dentro del Estado, la FF.AA. tienen dos connotaciones la primera como institución y la segunda como Fuerza. En este sentido, el CC.FF.AA. (1997) define a la planificación estratégica militar como:

“...el conjunto de procesos, desarrollados metodológica y racionalmente, administrados con un enfoque sistémico y un criterio conjunto, con el objetivo de generar planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo, que le permitan a las FF.AA. desarrollarse institucionalmente, fortalecer el poder militar y aplicarlo, en el tiempo e intensidad deseados, acorde con los requerimientos y exigencias del entorno interno y externo, con la finalidad de cumplir eficientemente con sus misiones constitucionales de seguridad y apoyo al desarrollo. Pero, la planificación estratégica militar significa mucho más que generar planes. Es un proceso dinámico y decisional que permite a las FF.AA. determinar su fisonomía propia, dentro del entorno que se desarrolla”. (pág.3)

El CC.FF.AA. (1997) define las siguientes características de la planificación estratégica militar las cuales han sido extraídas literalmente las partes más importantes para un mejor entendimiento del lector:

- **Es un método científico:** “porque se enfrenta con fenómenos, hechos y datos, procura apreciarlos a través de criterios racionales y objetivos...”
- **Sistémica y multidimensional:** involucra "un método para sistematizar" el proceso de toma de decisiones y de coordinación de acciones. Es multidimensional porque los problemas y las decisiones estratégicas que se toman para enfrentarlos son el resultado de un análisis de múltiples aspectos.
- **Innovadora y creativa:** “... el cambio nunca será una prolongación del presente y esto es lo único que se sabe con certeza del futuro. La diferencia

entre esta prolongación y la realidad, crea un desfase que habrá que intentar cubrir con innovación.”

- **Predictiva, prospectiva y proactiva:** “Aspira a construir el futuro deseado previendo las circunstancias del entorno.”
- **Integradora y participativa:** “...es un instrumento idóneo para involucrar, responsabilizar y comprometer a toda la institución. Busca crear un sistema flexible e integrado de objetivos y sus correspondientes estrategias, que permitan la consecución de dichos objetivos con la participación de toda la organización.”
- **De responsabilidad compartida:** “la responsabilidad primaria y el compromiso de planificar están situados en el "Alto Mando Militar", pero para que los planes estratégicos se puedan operacionalizar, es necesario el compromiso de todos los mandos subordinados”.
- **Integral:** “Se basa en un enfoque integral y con una visión de conjunto que involucra todos los aspectos relacionados con la preparación, fortalecimiento y empleo de las FF.AA., como "institución" y como "Fuerza", considerando la situación interna y externa de las FF.AA., del país, la región y el mundo”.
- **Optimizadora de recursos:** “orienta y conduce a las FF.AA. hacia objetivos estratégicos con el menor costo, tiempo y esfuerzo”.
- **Coherente con las funciones básicas de la administración:** “se busca planificar, ejecutar, verificar y corregir (cuando sea necesario).”
- **Más que un proceso mecánico:** a pesar de ser un método basado en criterios científicos, no debe ser entendido como un simple proceso mecánico de compilación, computación de datos y de procesamiento de resultados... una situación o un cuadro sujeto a una planificación, resultan de una compleja y algunas veces confusa multiplicidad de factores.”

En consecuencia, aislar los factores componentes y seleccionar los que son apropiados, constituye un trabajo propio de un espíritu perspicaz y agudo, no simplemente el resultado de operaciones mecánicas.

- **Metodología flexible:** es "abierto", lo cual permite adaptarse a las necesidades de paz, crisis y guerra. Los procedimientos, las técnicas y herramientas pueden fácilmente ser cambiadas o adaptadas a las circunstancias de la situación y a los requerimientos de los planificadores.
- **Propulsora de una visión compartida:** "Propende a la práctica de una visión compartida, con base en el estímulo y suma de las visiones individuales de los miembros de las FF.AA."
- **Trabajo y aprendizaje en equipo:** "...El trabajo de planificación en conjunto promueve, en los miembros de la comunidad de planificación, la capacidad de dialogar, con lo cual se consigue "eliminar los supuestos y las malas interpretaciones" entre sus miembros e ingresar a un auténtico "pensamiento conjunto."
- **Continua y permanente:** "Se la desarrolla antes, durante y después de los acontecimientos. La retroalimentación que existe en el proceso de planificación, permite el ingreso permanente de insumos para reajustar la planificación en vigencia o iniciar una nueva."(págs.5-6)

Las FF.AA., al ser una organización moderna estructurada bajo un enfoque sistémico, contiene el sistema de Planificación Estratégico Militar (SPEM) para generar y administrar la planificación estratégica militar, que permita su desarrollo institucional, su participación en apoyo al desarrollo nacional, así como en el fortalecimiento del poder militar para su probable empleo, con la finalidad de cumplir con las misiones impuestas por la Constitución. (CC.FF.AA., 1997)

Es decir, considerando las dos connotaciones de FF.AA. dentro del Estado, como “institución” y como “fuerza”, el SPEM desarrollo dos procesos diferenciados en procedimientos, técnicas y herramientas, pero a la vez interdependientes, a fin de viabilizar la dirección estratégica de las FF.AA. (CC.FF.AA., 1997)

El primero, administrado por el subsistema de planificación estratégica institucional, encargada de producir planes para el desarrollo institucional y el fortalecimiento del poder militar; mientras que el segundo, administrado por el subsistema de planificación estratégica operacional, para generar planes que permitan el empleo del poder militar. (CC.FF.AA., 1997)

El manual contempla además dos elementos que forman la estructura del sistema de planificación estratégica militar. El primero, una estructura nacional permanente conformada por personas y organizaciones con responsabilidades y relaciones. El segundo, el proceso por medio del cual la organización responde a los requerimientos de una situación específica. (CC.FF.AA., 1997)

El primer elemento, referente a la estructura nacional de la planificación militar está compuesta por: el Presidente Constitucional de la República, como máxima autoridad para la defensa nacional; al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), principal foro para la elaboración de la política de seguridad nacional y asesoramiento del Presidente de la República (hoy COSEPE); al Ministro de Defensa, principal asesor del Presidente en lo relacionado con la política de seguridad nacional y el encargado de emitir la Directiva de Defensa Militar.

En este documento se establecen lineamientos de la política de defensa y aspectos administrativos-financieros que se constituían en vínculos con el CONADE (hoy SENPLADES) y; la comunidad de planificación estratégica militar, conformado por los estados mayores y cuarteles generales pertenecientes al Comando Conjunto y a las

ramas de las FF.AA., además las unidades de teatro y otras unidades, agencias o dependencias involucradas en la planificación.

En lo anterior se evidencia claramente que esta estructura está desactualizada, ya que existen nuevas entidades como el COSEPE que conforma el Sistema de Seguridad Pública del Estado definidos en la LSPE y la SENPLADES. Además de entidades que existieron como el MICS (eliminado recientemente por el actual Régimen).

Tampoco se han definido de manera clara las responsabilidades de las organizaciones involucradas en la planificación, constituyéndose en una de las causas por las cuales no se ha podido configurar e integrar de manera adecuada la misma, conforme las demandas que el nuevo entorno estratégico exige.

En cuanto al segundo elemento, el proceso de planificación estratégica militar, es el conjunto de procedimientos empleados por la comunidad estratégica militar, para ejecutar la planificación de manera estandarizada y coordinada.

En lo que atañe específicamente a la planificación estratégica operacional, como parte del SPEM, el manual menciona que “la planificación para el empleo de las fuerzas militares es una responsabilidad inherente del mando, y debe realizarse en todos los niveles de la conducción militar (estratégico, operacional y táctico)”. Describe a la planificación estratégica operacional o el equivalente a la planificación de las operaciones conjuntas que se propone, como el empleo de fuerzas militares bajo el contexto de una estrategia militar para el logro de objetivos específicos, a través de una cadena de mando en los diferentes niveles de la conducción militar. (CC.FF.AA., 1997)

Según el CC.FF.AA. (1997), la planificación de las operaciones conjuntas en el nivel estratégico consiste en establecer objetivos y tareas militares, acordes a la estrategia nacional, para sincronizar el empleo de medios, militares y de otras expresiones del poder nacional, en la consecución de los objetivos nacionales. Al

respecto, el CC.FF.AA traduce la Política de Seguridad en objetivos militares estratégicos, los mismos que orientan la planificación operacional y táctica. En el nivel operacional, a través del diseño y arte operacional, se enlaza las operaciones con los objetivos estratégicos determinados y, en el nivel táctico, la planificación se orienta al empleo de las unidades en el combate.

El sistema de planificación estratégica operacional, a través de procesos, administra la planificación de operaciones conjuntas. Doctrinariamente –en el espectro de las operaciones militares los procesos de la planificación de operaciones conjuntas– puede darse en tiempo de paz (deliberada), en crisis o guerra. Por lo tanto, los procesos de planificación son de tres tipos: planificación deliberada (elaborada en tiempo de paz), planificación de crisis y planificación del campo de batalla, mismos que se desarrollan de manera interrelacionada. (CC.FF.AA., 1997)

El primer proceso, genera planes que contengan previsiones para enfrentar contingencias que presumen el uso de la fuerza para su solución o neutralización. Su concepción se basa en información y el planteamiento de supuestos válidos establecido por analistas. Se elaboran con base a procedimientos establecidos formalmente, incluye prioritariamente dentro de las contingencias a la guerra. La estrategia nacional de seguridad es traducida por el Jefe del Comando Conjunto en estrategia militar y se materializa en un plan militar de guerra. La planificación deliberada contiene cinco fases, que se las describe y resume a continuación:

- **Fase 1. Inicial:** incluye la recepción de la misión del escalón superior o la misión deducida por parte del propio escalón. Contempla además, la elaboración del programa de planificación, el análisis de la misión y la emisión de las guías de planeamiento estratégico. El producto a obtener es la identificación del problema.

- **Fase 2. Desarrollo del concepto estratégico:** con base en las apreciaciones estratégicas de la situación, el comandante y su estado mayor conjunto elaboran el concepto estratégico. El producto a obtener es el concepto estratégico.
- **Fase 3. Desarrollo del plan matriz:** se elabora el plan matriz, se identifican y solucionan sus deficiencias hasta obtener el plan matriz completo.
- **Fase 4. Revisión y aprobación del plan matriz:** contempla la aprobación del plan por parte del comandante, la remisión, exposición y aprobación por parte al escalón superior. Finalmente, la difusión a los escalones inferiores.
- **Fase 5. Desarrollo de los planes de apoyo y alternos:** elaboración, revisión y aprobación de los planes de apoyo: alternos y complementarios.

Para el segundo proceso, correspondiente a la planificación de crisis, que se caracteriza por estar relacionado a eventos actuales, conducidos en situación de emergencia y tiempo disponible mínimo; según el CC.FF.AA. (1997), se consideran seis fases, las que se las describe sucintamente –en algunos ítems– mientras que en otros se lo hará de forma textual:

- **Fase 1. Desarrollo de la situación:** durante la fase inicial, los eventos que tienen implicaciones potenciales –respecto de la seguridad del estado– se detectan, informan y evalúan, a fin de establecer si se requiere una respuesta militar.
- **Fase 2. Evaluación de la crisis:** durante esta etapa, las autoridades gubernamentales incluido el Jefe del CC.FF.AA. y los otros actores que intervienen en la planificación, realizan el análisis de la situación con base a la información accionable e inteligencia disponible, para evaluar si es necesario preparar la opción militar.
- **Fase 3. Desarrollo de cursos de acción militares:** En esta fase se desarrolla opciones militares conforme la decisión del COSENA (hoy COSEPE, constituido en un Comité de crisis nacional). A esta decisión, el Jefe del Comando Conjunto prepara

y emite una guía de planeamiento o directiva, normalmente de carácter directivo, en la que se dispone la elaboración de los cursos de acción militar.

- **Fase 4. Selección del curso de acción:** En esta etapa se orienta el esfuerzo para seleccionar un curso de acción por parte del Comando Conjunto, el mismo que es sometido a la aprobación del COSENA (hoy COSEPE), a fin dar inicio a la ejecución del plan. La sugerencia o recomendación presentada por el Jefe del CC.FF. AA sintetiza las características o ventajas del mejor curso de acción, en cuanto a riesgos, requerimiento de recursos, fuerzas y plazos.
- **Fase 5. Planificación para la ejecución:** La decisión materializada por el mejor el curso de acción escogido, se lo traduce a una orden de operaciones. Si esta decisión coincide con algún plan deliberado, este será reajustado acorde a la situación que se viva. Este plan servirá de base para la elaboración de la respectiva orden de operaciones.
- **Fase 6. Ejecución:** Se inicia con la decisión del Presidente de la República para ejecutar la acción militar en respuesta a la crisis. En esta fase, la respuesta militar es implementada mediante la ejecución de operaciones conducidas por los comandantes designados en la respectiva orden de operaciones.

Finalmente, el tercer proceso referente al proceso de planificación del campo de batalla, tanto los procedimientos como las fases para la planificación de crisis, son ajustadas para este proceso de planificación. (CC.FF.AA., 1997)

El CC.FF.AA. (1997) contempla seis funciones básicas para el sistema de planificación estratégico operacional o de planificación de operaciones conjuntas, que se los traduce literalmente –en unos casos– o se los resume para un mejor entendimiento del lector:

- a. **Identificación y evaluación de la situación:** Se realiza el diagnóstico y pronóstico de la situación. Se realiza el monitoreo y detección de las amenazas reales y

- potenciales y factores de riesgo para la seguridad del estado. Se levantan las capacidades e intenciones de las amenazas con la finalidad de alertar a los decisores (CC.FF.AA., 1997).
- b. **Determinación de estrategias:** Con base al desarrollo de apreciaciones político – estratégicas y estratégicas, se establecen los objetivos estratégicos – militares y se diseñan conceptos y opciones estratégicas. Mediante el concepto estratégico, se organizan y distribuyen las fuerzas y recursos. Además, se hace la difusión de la guía de planificación a fin de orientar a todos los involucrados en la planificación. (CC.FF.AA., 1997)
- c. **Desarrollo de cursos de acción estratégico:** A través de las apreciaciones de la situación estratégica y operacional se diseña, perfecciona y comprueba los cursos de acción factibles. Estos cursos de acción estarán sustentados en la intención del comandante, distribución y asignación de fuerzas, recursos y tareas. Mediante este análisis se facilita el desarrollo del concepto estratégico del comandante (CC.FF.AA., 1997).
- d. **Selección del mejor curso de acción:** el comandante decide la mejor alternativa que le permita cumplir con misiones y tareas impuestas, sean estas esenciales y deducidas. Esta decisión constituye el concepto estratégico a desarrollarse.
- e. **Planificación detallada:** Mediante esta función se plasma en documentos detallados y por escrito, la decisión y el concepto estratégico u operacional del comandante. Estos documentos se traducen en planes y órdenes.
- f. **Ejecución o implementación:** Mediante esta actividad se monitorea, controla, analiza, maneja y administra la ejecución de la planificación por parte de quienes toman las decisiones. Para el efecto es necesario el uso de herramientas de seguimiento y evaluación.

Esta parte de la doctrina de la planificación estratégica militar actual, servirá para tenerla como antecedente, al momento de desarrollar una propuesta de planificación de operaciones conjuntas, en el nivel estratégico, que permita responder simultáneamente ante situaciones de normalidad, conflicto y crisis.

Para el efecto, se utilizará la metodología de la OTAN –que cuenta con procedimientos y herramientas modernas que se las puede adaptar de forma lógica – a fin de definir una propuesta factible, acorde a las demandas actuales que tienen las FF.AA. en el ámbito de la seguridad y defensa. Esta labor se muestra en la sección dedicada a la propuesta. Allí se detalla de qué se trata la metodología y cómo podría utilizarse en el país.

Marco Conceptual

COMACO

“Es el cuerpo colegiado conformado por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los tres Comandantes Generales de Fuerza. Su función es la conducción de las FF.AA., en diferentes ámbitos de acción” (CC.FF.AA, 2015, pág. 51).

“Es el máximo organismo de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y de defensa nacional” (CC.FF. AA, 2015, pág. 51).

Academia de defensa militar conjunta

Instituto de más alto nivel de perfeccionamiento para oficiales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, en el nivel Político – Estratégico y Estratégico – Militar.

Sistema de planificación estratégico militar

“Es el subsistema de FF.AA. diseñado para generar y administrar la planificación estratégica militar”. (CC.FF.AA., 1997, pág. 8)

Comandos Operacionales

Es una organización que aglutinan unidades de diferentes fuerzas y que principalmente son responsables de la preparación, ejecución e implementación de los planes de campaña y de operaciones conjuntas.

Planificación estratégica institucional

“Está dirigida al desarrollo institucional, la creación, mantenimiento y fortalecimiento de las capacidades militares, dentro del contexto de una estrategia militar para fijar objetivos, metas, recursos y plazos para lograrlo” (CC.FF.AA., 1997, pág. 18).

Proceso de planificación deliberada

Elabora planes para enfrentar diferentes contingencias, mediante el empleo de la fuerza para su solución o neutralización. Se desarrolla en tiempo de paz, incluye a la guerra, como prioridad de contingencia. Está basada en hipótesis, escenarios, posibilidades y otros (CC.FF.AA., 1997, pág. 46).

Proceso de planificación de la crisis

Se basa en eventos actuales y se lo conduce en situaciones emergentes, sensibles y con el mínimo de tiempo disponible. La planificación es elaborada en las circunstancias reales que existen al momento en el que ocurre la crisis. Es más flexible que la planificación deliberada debido al flujo rápido y oportuno de información. (CC.FF.AA., 1997, pág. 46).

Proceso de la planificación del campo de batalla

“Denominada de "conducción" o "manejo de gestión", abarca los otros dos procesos: la planificación deliberada y de crisis. Comienza con o durante la planificación deliberada y continua paralelamente con la de crisis, unificando de esta manera los procesos” (CC.FF.AA., 1997, pág. 46).

Operaciones conjuntas

“Describe las acciones militares ejecutadas por fuerzas conjuntas inter relacionadas entre sí mediante una acción de comando específica” (Romero, 2016, pág. 22).

Conflicto

“Es la situación que se genera entre entes políticos, producto de la existencia de intereses contrapuestos sobre valores, poder, prestigio o recursos que son escasos; es una situación que genera acción y reacción, aunque no necesariamente tenga que llegar a la crisis o guerra” (CC.FF. AA, 2015, pág. 14).

Crisis

“Es una fase transitoria entre la paz y la guerra con violencia retenida, en la que no se trata de acelerar el conflicto, sino ganar un mínimo de desgaste. Se busca alcanzar los objetivos trazados con el menor riesgo y violencia posible” (CC.FF.AA, 2015, pág. 15).

Guerra

“Es la solución extrema del conflicto, mediante la confrontación armada y violenta entre dos o más estados soberanos, o entre facciones armadas internas que se enfrentan contra las fuerzas legales de un Estado, que luchan para resolver una contraposición de intereses” (CC.FF. AA, 2015, pág. 15).

Amenaza

“Situaciones en las que se tiene la certeza que un tercero podría causar daño. Una amenaza está causada por un actor y se pueden identificar en él, las siguientes variables: motivación, capacidad e intención.” (CC.FF. AA, 2015, pág. 51).

Estado final deseado

“Condición proyectada y deseada, luego de la finalización de una acción militar, en términos de fuerza, objetivo y escenario. El estado final deseado obliga a realizar una planificación retrospectiva” (CC.FF. AA, 2015, pág. 52).

Directiva de defensa militar

“Documento de carácter político estratégico, que direcciona al Comando Conjunto para la planificación en los aspectos Operativos y Administrativos de las Fuerzas Armadas” (CC.FF. AA, 2015, pág. 51).

Operaciones militares bélicas

“Son aquellas que buscan, con el empleo de material letal o no letal, la neutralización y/o la destrucción de una fuerza militar adversaria que atente contra los intereses del Estado” (CC.FF. AA, 2015, pág. 52)

Operaciones militares no bélicas

“Buscan apoyar al Estado empleando personal, medios y recursos militares en acciones de apoyo a la seguridad ciudadana, al control de sectores estratégicos, ayuda humanitaria, atención ante desastres o cualquier acción que sea necesaria siempre y cuando este legalmente fundamentada” (CC.FF. AA, 2015, pág. 52)

Enfoque integral

“Conjunto de medidas coordinadas previamente entre las diversas organizaciones que compartían la misma finalidad y objetivos para resolver una crisis de una manera duradera y estable” (Freire, Presentación Planeamiento integral de las operaciones, 2017).

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Metodología empleada

La metodología es cualitativa. Es decir que, a partir de interpretaciones de la realidad que circunda al objeto de investigación, se analiza la forma en que, a través de signos, sentidos y discursos¹⁵, se configura un entorno para producir información que servirá como insumo para el diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

Antes de describir el proceso metodológico que se utilizará en esta investigación, seguidamente se presentan las referencias teóricas para desarrollar este acápite del trabajo. Por tanto, en esta parte el lector advertirá qué es la investigación cualitativa, alcances, competencias y resultados de su aplicación.

La metodología cualitativa colabora en la interpretación de la realidad

Gloria Pérez Serrano (1994.) –académica argentina– puntualiza que los supuestos del modelo cualitativo de investigación “coinciden en lo que se ha llamado paradigma hermenéutico, interpretativo simbólico o fenomenológico” de la realidad. En este mismo sentido se pronuncia el investigador mexicano Orozco G. Guillermo (1996), pues señala que la investigación cualitativa es “un proceso de indagación de un objeto al cual el investigador accede a través de interpretaciones sucesivas con la ayuda de instrumentos y técnicas, que le permiten involucrarse con el objeto para interpretarlo de la forma más integral posible”.

¹⁵ Signos, sentidos y discursos son elementos de la investigación cualitativa.

Por ello es que se la utilizará para desarrollar esta investigación, ya que lo que se trata es hacer sentido¹⁶ a partir del reconocimiento de elementos y las relaciones que constituyen el entramado discursivo del objeto de estudio¹⁷. Es decir, vincular lo dicho por los entrevistados con la realidad que se posibilita indagar. En otras palabras, lo particular cobra sentido cuando se enlaza con lo general y, a la inversa, lo general se vuelve tangible cuando se lo conecta con lo particular.

En el caso particular de este trabajo se tratará de advertir cuáles son las conexiones que existen entre el discurso emitido por los informantes claves, a fin de construir una propuesta de planificación militar en el nivel estratégico. En definitiva, la investigación cualitativa efectúa un análisis descriptivo coherente, con el propósito de lograr una aproximación detallada del problema de investigación, desde un enfoque holístico.

En este sentido, hay que considerar que los investigadores cualitativos hacen registros narrativos que son estudiados mediante técnicas como la observación participante, las entrevistas no estructuradas y el análisis de discurso contenido en los mensajes.

Cuantitativo versus cualitativo

Hay que alertar que aquí no se trata de hacer una parametrización para advertir si la investigación cualitativa o cuantitativa es mejor. No. Se trata únicamente de entender los principios rectores de la perspectiva cualitativa. Así, la primera diferencia entre cuantitativo y cualitativo es la intencionalidad. Desde la investigación cuantitativa se busca verificar la realidad del sujeto que existe independientemente del investigador (Orozco Gómez, 1996).

¹⁶ Esto quiere decir interpretar, conferir sentido a la realidad. Es un proceso de mediaciones.

¹⁷ La investigación cualitativa sirve para conocer el significado de lo que dicen los individuos, que emiten mensajes y construyen sentidos para los otros.

Desde la perspectiva cualitativa, en cambio, se busca entender los objetos de estudio como una acción o como una actividad del propio investigador. Por tanto, trata de hacer sentido a partir de los elementos que están en exploración.

Efectividad en la interpretación

La perspectiva cualitativa se caracteriza por la interpretación, a diferencia de la perspectiva cuantitativa que busca efectividad y medición (Cook. T. D., 2004). La investigación cualitativa busca verificar. Por ello es que aquello que verifica se convierte rigurosamente en un conocimiento objetivo. De hecho, el conocimiento positivista¹⁸ se proponía como un conocimiento objetivo, positivo, verificable, en el que no se permite introducir elementos del contexto o del investigador. Es decir, es supuestamente limpia y sin mancha o presencia de quien realiza la investigación.

Por tanto, lo cuantitativo trata que aquello que se investiga tenga objetividad, entendida como medible, numérica, con técnicas para obtener estadísticas. La perspectiva cualitativa, por su parte, busca obtener sentido de aquello que investiga, para hacer interpretaciones. En ocasiones genera verificaciones. No está peleada la verificación con la interpretación: la distinción pasa por saber que lo que le preocupa a la perspectiva cualitativa es interpretar y no verificar. (Taylor, 2004)

Las distinciones y las regularidades

La investigación cuantitativa busca verificar la regularidad en los eventos o en los casos que verifica en la realidad. Encuentra tendencias, saca medidas de repetición de los eventos. La perspectiva cualitativa, por su lado, pretende encontrar lo distintivo, lo propio, lo que diferencia aquello que se explora en el conjunto (Taylor, 2004).

¹⁸ El positivismo que surge en el primer tercio del siglo XIX como una reacción ante el empirismo que se dedicaba a recoger datos sin introducir los conocimientos más allá del campo de la observación. El positivismo, basa su trabajo en la observación y verificación de datos e información.

De ahí que se convierte en un ejercicio y modalidad que trata de distinguir o encontrar la regularidad, la repetición, lo común. Esto lleva a ver que los tipos de conocimientos producidos, acorde con estas características, serán distintos. Por una parte, en la perspectiva cuantitativa se comprueba, se verifica una serie de repeticiones. Desde lo cualitativo se encuentra aquello que es particular, no necesariamente irrepetible.

Los objetivos versus los eventos

Otra de las diferencias se relaciona con lo que aborda y lo que explora. La perspectiva cualitativa aborda objetos, en lugar de eventos. Eventos son elementos que suceden, que pasan independientemente de la voluntad de los sujetos. Están afuera, lo que implica la necesidad de encontrarlos, verificarlos, contarlos y demostrar la regularidad con la que pasan.

Los objetos, por definición en la perspectiva cualitativa, se entienden como contruidos. No existen por sí mismos, no se los encuentra en ningún libro, no se los encuentra con presencia material física, sino que el investigador lo construye (Mella, 1998). Así, quienes trabajan con la perspectiva cualitativa construyen sus propios objetos de observación y exploración. Es decir, se construyen objetos de estudio.

Así, el objeto de estudio tiene sentido a partir de una decisión formada en la teoría, en la experiencia, en disciplinas, en conocimientos anteriores de productos de investigación. Se llega a la decisión de construir un objeto concreto relacionando elementos que no están relacionados, o relacionándolos de una manera que se cree que puede ser más atractiva para ser explorada.

En la perspectiva cualitativa es crucial la formulación del objeto, porque si el objeto está mal formulado se investigará una cosa que no se quiere, una cosa que no está acotada por la rigurosidad y por el conocimiento anterior, o que tampoco refleja los intereses de la investigación que se quiere realizar. (Cook. T. D., 2004)

La importancia del involucramiento y la neutralidad

Otro de los puntos que diferencian a la investigación cualitativa de la cuantitativa es el involucramiento del investigador. Desde la perspectiva cualitativa, el investigador se involucra, pero desde la perspectiva cuantitativa, debe existir neutralidad. Es un sello requerido para el investigador.

Una de las premisas elementales en la investigación cuantitativa es que el proceso de la investigación no se contamine con la posición del investigador. Esta es una de las máximas de esta perspectiva es que tanto los instrumentos como la terminología utilizada sea tan precisa e impenetrable a las contaminaciones y que se garantice la objetividad deseada.

En la perspectiva cualitativa se busca que el investigador se involucre. La premisa es distinta. Se requiere que el investigador se vaya adentrando en el objeto de estudio. No basta con construir el objeto de estudio. Es un proceso en el cual el investigador se adentra, descubre nuevos elementos, nuevas relaciones, los explora y entiende paulatinamente.

Proceder de esta manera no es sencillo, pues existen una serie de preocupaciones que se toman para que el involucramiento del investigador esté en un nivel tolerable, para que no contamine demasiado el objeto y no sea una interpretación exclusivamente subjetiva (Cabrera, 2002.). Aquí siempre hay una tensión en la cual el involucramiento puede representar un conflicto, pero no porque pueda representar un conflicto se tiene que eliminar. Es decir, se requiere que el investigador se involucre.

Siempre el involucramiento de los investigadores es un tema de tensión. Se debe tener cuidado. Este es el riesgo que se corre con el involucramiento, pero hay muchos temas que, a grandes rasgos, se llaman de reflexividad. La reflexividad tiene que ver con la manera en que el investigador se acerca, regresando esa información para que salga otro tipo de conocimiento y vuelva a volcarse a su objeto de estudio.

El manejo de las premisas y las hipótesis

En la investigación cuantitativa las hipótesis se proponen para comprobarse o desaprobarse, tienen que ser precisas (Hernández, 2001). En la investigación cualitativa, se proponen premisas o categorías de análisis. Su papel es orientar el proceso de investigación.

Lo que no debiera pasar es comenzar algún tipo de investigación sin tener premisas o categorías. En la perspectiva cualitativa no se tiene hipótesis, en el sentido cuantitativo, formuladas con indicadores variables cerrados, a través de los cuales se verificará si se dan o no las hipótesis. Se trata de tener ciertos principios ordenadores de la búsqueda. Las premisas o categorías permiten ordenar la búsqueda en cierto sentido y no en otro.

La diferencia entre un investigador y un recopilador de información es que el primero tiene hipótesis o premisas, según sea cualitativo o cuantitativo. El recopilador de información solo tiene ganas de recopilar información. Esto es fundamental para definir el papel y la identidad de cualquier investigador. No se puede llegar, sentarse y ver qué pasa, porque si bien es una manera legítima de recabar información, no lo es para hacer una investigación (Cook. T. D., 2004). El investigador tiene siempre principios orientadores, ideas vagas o generales de lo que va a encontrar, y tiene una idea que le permite ir cortando los segmentos de aquello que está investigando para llegar a conocer lo que quiere investigar.

Categorías analíticas y variables

Las variables son parte de la terminología de la investigación cuantitativa. En cambio, la investigación cualitativa utiliza categorías analíticas. Las variables se proponen son propias de la investigación cuantitativa, a diferencia de las categorías analíticas de la investigación cualitativa que siempre tienen que estar definidas antes de investigar. Algunas categorías analíticas se proponen desde antes, pero otras se van

obteniendo al irse adentrando en el objeto de estudio. Es decir, son producto de aproximaciones sucesivas al objeto de estudio. (Cook. T. D., 2004)

La descripción cualitativa y la medición cuantitativa

La perspectiva cuantitativa generalmente presenta mediciones, cuantificaciones de eventos y regularidades. La perspectiva cualitativa presenta interpretaciones a través de descripciones. Esto no quiere decir que no se incluyan algunas cuantificaciones o mediciones. En la perspectiva cualitativa importa describir lo más detalladamente posible. En cambio, en la perspectiva cuantitativa, lo que importa es llegar a porcentajes, mediciones, estadísticas, para mostrar lo que se consiguió con el proceso de investigación.

Estas descripciones (en la perspectiva cualitativa) buscan mostrar lo particular, lo distintivo del objeto estudiado. Esto hay que hacerlo en forma de discurso, porque si no es muy difícil mostrar lo distintivo con respecto a otros objetos investigados. Por eso los resultados de la investigación cualitativa tienden a ser largos, extensos, no como en la cuantitativa donde los resultados son una fórmula matemática, un cuadro estadístico o una gráfica de porcentajes.

La asociación cualitativa

La investigación cualitativa busca asociar. Se inscribe en un cruce del paradigma interpretativo¹⁹ con el paradigma interaccionista²⁰. Busca asociar elementos que se muestran como que no estén asociados, pero que se relacionan para producir un nuevo conocimiento. La perspectiva cualitativa es integracionista, ya que busca generar nuevas combinaciones, pero además incluir nuevos elementos.

¹⁹ En la tradición interpretativa se sustituyen ideales, teorías de explicación, predicción y control por las de comprensión, significado y acción. Su finalidad es profundizar el conocimiento y comprensión de los actores.

²⁰ El interaccionismo simbólico es una corriente de pensamiento microsociológica, relacionado con la antropología y la psicología que basa la comprensión de la sociedad en los mensajes.

La investigación cuantitativa busca separar; es decir, extraer para poder contar y verificar. (Hernández, 2001) En este sentido, los estudios más prácticos son los de laboratorio, donde se separan a grupos en diferentes salas y se les presenta una serie de elementos, abstraídos de su contexto social, para hacer una serie de experimentos. Se da un esfuerzo de separación de los sujetos, objetos y eventos para poder contarlos y analizarlos.

Procesos y resultados

En la perspectiva cualitativa se considera que la investigación siempre es un proceso. En la perspectiva cuantitativa se da la aplicación de una serie de técnicas. Hay etapas secuenciales. No se entiende que hay un proceso de investigación. En la perspectiva cualitativa, se empieza con algunas premisas, algunas categorías analíticas, para luego ir acercándose al objeto investigado. Se purifican sus categorías. Lo ideal es purificar la información para que sea mucho más precisa de lo que pueda obtenerse en una primera aproximación (Alvira Martín, 2002). A la perspectiva cualitativa también le interesan los resultados, pero lo que necesariamente le interesa es el proceso.

Creatividad metodológica

En la investigación cualitativa uno de los desafíos es la creatividad metodológica. Para estas investigaciones es conveniente combinar procedimientos como la observación con el estudio de caso o con una entrevista. No es que una técnica vaya con otra, sino que el investigador tiene que lograr que se realice el estudio. La creatividad se refiere a la estrategia metodológica. En la investigación cuantitativa esta cuestión está resuelta. Por lo general se hace un diseño, se trazan las hipótesis, las

variables, los indicadores y se llega a un modelo de interpretación de las variables.

Todo está más reglamentado²¹ (Popper, 1980.).

En la investigación cualitativa cada caso de estudio, cada proyecto de investigación puede presentarse como único²². Pero la combinación, el tiempo en que se aplica, con cuál va acompañada, de qué manera y hasta qué límite se aplica a una entrevista, todo ello es una decisión del investigador: implica creatividad, no hay reglas escritas (Cabrera, 2002.). El investigador tiene que tomar decisiones sobre la marcha y modificar esas decisiones. Esta es una parte esencial del proceso de investigación cualitativa.

Intereses del investigador en la investigación

Toda investigación es interesada, incluso la cuantitativa. La diferencia es que algunos investigadores cuantitativos pretenden no ser interesados. En la investigación cualitativa el investigador tiene que explicitar sus propias premisas, sus propios intereses y decir: “desde acá, con mis connotaciones estoy haciendo esta investigación”. Desde la manera de formular el objeto de estudio es clara la existencia de un interés. En la medida que el interés no obstruya el poder obtener la información, no hay mayor problema. Eso no se puede evitar.

Las racionalidades cuantitativas y cualitativas

Otro elemento que diferencia a ambas perspectivas es la racionalidad de la generación de conocimientos. Los investigadores que trabajan dentro de la perspectiva cualitativa, denominan a la racionalidad como sustantiva, porque trata de llegar a la profundidad de interrelacionar, integrar y asociar elementos para obtener conclusiones lo más integrales posibles.

²¹ Esto no quiere decir que haya informalidad en la investigación cualitativa. Al contrario, lo que existe es mayor apertura para cruzar lógicas de indagación de la realidad social.

²² No obstante que se utilicen algunas técnicas comunes a otras lógicas investigativas.

Es una racionalidad sustantiva, versus la racionalidad instrumental de la perspectiva cuantitativa. Lo instrumental se refiere a que hay una serie de técnicas que hace que exista una serie de técnicas probadas. Por lo tanto, escoger y seleccionar esas técnicas es una decisión instrumental. Son instrumentos que sirven para facilitar la producción de la información. (Cabrera, 2002.)

La tendencia también es un aspecto en el cual se diferencian las dos perspectivas. En la cualitativa, la tendencia es la interdisciplinaridad. Una cosa es que se logre o no, pero se trata de lograrla. Se pretende unir conocimientos de distintas disciplinas que permitan un conocimiento más integral del objeto de estudio.

Al hacer investigación cualitativa se implementan conocimientos, aportaciones de otras disciplinas, como la antropología, la sociología, los estudios culturales, la historia, la política. En la medida en que se logre hacer el objeto más interdisciplinario, se arribará a conclusiones más ricas y completas que permitan entender mejor el objeto.

Los microprocesos y los macroprocesos

Otra diferencia es que en la investigación cuantitativa hay una tendencia a estudiar macroprocesos, mientras que la investigación cualitativa enfoca los microprocesos. Es decir, todo aquello que sucede a nivel lo más microposible, para poder llegar a una profundidad. (Cabrera, 2002.)

La estadística y la teoría fundada

Finalmente, la estrategia metodológica fundamental de la perspectiva cuantitativa es en la actualidad lo estadístico. Al principio era el modelo hipotético deductivo con el que iba más con el método científico: a partir de una hipótesis, ver una serie de regularidades y deducir cómo es que suceden los eventos en la realidad.

Pero como esto no se puede observar siempre, ha desarrollado la estadística, que a través de la matemática permite acercarse a la totalidad sin incluir a la totalidad.

Es decir, a través de una muestra que permita tener una representatividad de la totalidad. (Taylor, 2004)

La estrategia de la perspectiva cuantitativa es la estadística, mientras que la estrategia preferida de la investigación cualitativa es la teoría fundada, que es el proceso de ir haciendo teoría y fundamentarla a partir de la información que se recoge. De alguna manera, en la investigación cualitativa la teoría fundada siempre está presente, por eso hay que darle un poco más de tiempo. Con estos elementos, a continuación, se presenta el diseño de la investigación que guiará este trabajo.

Diseño de la investigación

El diseño se apega al principio de complementariedad del proceso de investigación. Esto significa que el diseño de la indagación de campo consiste en el cumplimiento de, al menos, tres fases:

- a. Preconfiguración de la realidad
- b. Configuración de la realidad
- c. Reconfiguración de la realidad

Esta tarea se efectúa, debido a que se requiere pensar la realidad que circunda al objeto de estudio, hacerla comprensible y reconfigurarla para obtener una serie de reflexiones que sirvan para desarrollar el siguiente paso de la investigación: la propuesta del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

Modalidad

Evidentemente se complementa con el avance anterior –que fue de gabinete– con una labor de campo, puesto que obtiene información empírica que servirá para luego obtener una o varias premisas para el diseño de planificación que propone efectuar en esta tesis de grado.

Métodos

Se trabaja con los métodos de la abstracción, comparación y análisis. Estos permitirán, al investigador, que comprenda la subjetividad de los informantes, con el propósito de describir las apreciaciones que tengan, de forma individual, a fin de conseguir datos precisos, para dividir el objeto empírico en sus partes constitutivas y, posteriormente, clasificar los elementos o mecanismos encontrados en los discursos de los informantes para desarrollar el objeto de investigación de esta tesis.

Técnica para obtener información

- **Entrevista semi estructurada.** Permitirá comprender el discurso y mensajes que sean emitidos por los sujetos (informantes claves), con el propósito de confrontar y discutir sus significados y reflexiones, así como para comprender su visión entorno a la elaboración de un proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.
- El número de entrevistas será de cinco (5). Las razones para aquello se las muestra adelante.

Instrumentos de investigación

- Grabadora digital.
- Diario de campo.

Lugar de investigación

Distrito Metropolitano de Quito.

Tiempo de investigación

Actual. Ello implica que la investigación comience el estudio del fenómeno desde su expresión reciente, con el fin de establecer sus características y condiciones en las que se presenta.

Secuencia de investigación

Transversal. Produce información en un momento único que abarca el periodo comprendido entre el 10 y el 13 de octubre de 2017. En este lapso se aplicaron las entrevistas a los informantes claves.

Población muestra

La aplicación de la entrevista requiere que se caracterice a la población, en general, para luego tomar una muestra de esta. Hay que advertir que no constará una aplicación estadística para conocer la muestra, debido a que esta es cualitativa y no cuantitativa.

Tamaño de la muestra

La muestra es no probabilística, pero es selectiva, ya que el propósito no es medir ningún dato, sino obtener profundidad por parte de los entrevistados. Por tanto, se trata de entender la forma en que las personas observan, describen y explican el fenómeno al que se hace referencia para el diseño del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico. Por tal motivo, la muestra para el presente es intencionalmente escogida por parte del investigador.

Los informantes claves pertenecen a:

- Al Ejército y a la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE). Son cuatro (4) generales: uno de División y tres de Brigada esta institución –tanto en servicio activo como pasivo– a los cuales se les aplicará la entrevista estructurada que se plantea.
- A la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Un oficial en el grado de coronel.

Informantes claves

Están tomadas en cuenta aquellas personas que, por sus características de mando, capacidad de decisión, participación y liderazgo en el campo militar, están dispuestas a brindar información al investigador.

Los informantes claves tienen estas características:

- a. Pertenecen al grupo, al menos, 30 años.
- b. Experiencia en el asesoramiento tanto para el nivel político – estratégico, estratégico – militar, como operacional.
- c. Líderes militares que tienen experiencia en los procesos de planificación de operaciones en nivel estratégico.
- d. Militares que tuvieron o tienen capacidad de decisión en el momento de ejecutar operaciones militares, en todos los niveles de la conducción castrense, pero especialmente en lo referente a operaciones en nivel estratégico.
- e. Conocimiento de las FF.AA. en la conducción de operaciones militares.
- f. Experticia académica en el ámbito de la planificación militar.

Procesamiento de la información

El procesamiento de información se realizó en forma manual, por medio de la codificación de datos, con base en siguiente aplicación etnográfica:

- a) Se parametrizan categorías simples. Estas se las se clasifica por relación de sentido en categorías conceptuales.
- b) Se clasificaron estas categorías en categorías selectivas. Sirven para luego hacer una serie de conjeturas y reflexiones alrededor del tema base de esta investigación.

Análisis de datos

El análisis de datos se lo hizo en tres partes:

Transcripción de grabaciones y anotaciones. Esto asegura la exactitud de lo dicho por el entrevistado.

Las transcripciones se hacen en Microsoft Word; mientras que el análisis se realiza manualmente, bajo las siguientes condiciones:

- a. Asignar códigos a las entrevistas.
- b. Anotar reflexiones.

- c. Identificar frases simples, relaciones, patrones en las frases y oraciones, diferencias y secuencias comunes.
- d. Aislar patrones, factores comunes y diferencias, a fin de reflexionar sobre ellos.
- e. Elaboración de generalizaciones.

Representación de información. Se desarrolla la información organizadamente para obtener conclusiones. Los datos se ubican por bloques.

Conclusiones. Se verificarán relaciones entre frases, discursos y mensajes. Se eliminan relaciones falsas y se examinarán definiciones contrapuestas.

Procedimiento de consentimiento informado

Se mantendrá la confidencialidad, privacidad y anonimato de los participantes.

Privacidad. El individuo mantendrá el control sobre lo que dice.

Confidencialidad. Acordar qué se hará con la información que se obtenga.

Anonimato. No se permitirá la identificación de los entrevistados.

Por ello se aplica un proceso de consentimiento informado. El formulario que se aplicó es el siguiente:

- a. Propósito del estudio
- b. Participación en el estudio
- c. Confidencialidad
- d. Derecho a rehusar contestar preguntas
- e. Derecho a interrumpir participación en cualquier momento.

Tanto la confidencialidad como el anonimato se mantendrán con:

- a. Uso de un código
- b. Almacenamiento cifrado

Tabla 1*Caracterización informante clave Edwin Roberto Freire Cueva*

DATOS	
Nombres y apellidos	Edwin Roberto Freire Cueva
Grado actual	General de división en servicio pasivo
Reparto actual	-----
Cargo actual	-----
Estudios realizados	Licenciado en Administración y Ciencias Militares. Se graduó de subteniente de caballería, el 7 de agosto de 1979.
Cursos de perfeccionamiento militar	En su carrera militar ha cumplido todos los cursos de perfeccionamiento reglamentarios. Además, ha cursado estudios en prestigiosas escuelas militares como el curso de Psicotécnica Militar en el Centro de Estudios de Personal del Ejército de la República Federativa de Brasil, y el Curso Superior de Defensa Continental del Colegio Interamericano de Defensa, en Washington, EE.UU.
Estudios superiores	Ha realizado sus estudios de postgrado en Ciencias Internacionales, obteniendo el título de Máster y Doctor de Postgrado (PHD); y Máster en Seguridad y Defensa de la Universidad del Salvador de Argentina; asimismo, ha realizado estudios de postgrado en Prospectiva Estratégica y Docencia Universitaria.

DATOS

Cursos técnicos y seminarios	<p>Seminario De Derecho Constitucional en el Ámbito Militar</p> <p>Seminario Taller de Principios y Valores Institucionales, Liderazgo</p> <p>Curso de Nivel de Educación Intermedia, Simposio de Operaciones</p> <p>Capacitación Básica en Gestión Estratégica y de Metodología</p> <p>Curso Virtual de Derechos Humanos</p> <p>Diplomado Semipresencial Sistema de Pensiones</p>
Cargos más importantes ocupados	<p>Asesor del Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p>Asesor del Centro de Asesoramiento Político Estratégico (CAPE).</p> <p>Asesor Temático de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.</p> <p>Asesor de Prospectiva y Planificación Estratégica y de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa.</p> <p>Director de la Academia de Guerra</p>
Cargos relacionados con la planificación militar en el nivel estratégico y operacional	<p>Director de Desarrollo Institucional del Ejército.</p> <p>Comandante de la Segunda División de Ejército Libertad.</p> <p>Director del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.</p> <p>Jefe del Estado Mayor del Ejército.</p> <p>Jefe del Estado Mayor Institucional del Comando Conjunto.</p>

Nota: Esta tabla muestra informante clave

Tabla 2*Caracterización informante clave Jaime Oswaldo Castillo Arias*

DATOS	
Nombres y apellidos	Jaime Oswaldo Castillo Arias
Grado actual	General de brigada
Reparto actual	Comandancia General del Ejército
Cargo actual	Inspector General del Ejército
Estudios realizados	Licenciado en Administración y Ciencias Militares. Se graduó de subteniente del arma de Infantería el 8 de agosto de 1982 y el 8 de agosto de 1996 se cambió de despacho al arma de Inteligencia Militar.
Cursos de perfeccionamiento militar	Es soldado paracaidista, hizo el Curso de Morteros 4.2 y el Avanzado de Infantería. Realizó el Curso Básico de Inteligencia Militar; el Curso Internacional de Orientación para la Administración de Seguridad Física y Almacenamiento de Armamento en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos
Estudios superiores	Diploma superior en Política, Seguridad y Democracia de la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales; diploma de Inteligencia Económica en Defensa de la Universidad Bernardo O'Higgins, en Chile; curso de Altos Estudios de Política y Estratégica de la Universidad Federal de Río de Janeiro; posee una maestría en Ciencias de la Seguridad de la Universidad Internacional de Cambridge; maestría en Ciencia en Análisis de Defensa en la Escuela Naval de Postgrados y es magíster en Gerencia de Seguridad y Riesgo en la Universidad de las Fuerzas Armadas.

DATOS	
Cursos técnicos y seminarios	Participó en el Seminario Doctrinal en Logística en la Armada de los Estados Unidos; y el Curso de Inteligencia Estratégica Combinada.
Cargos más importantes ocupados	Ha sido jefe del Estado Mayor de la Brigada de Inteligencia Militar No. 29 Gral. Calicuchima. Comandante del Grupo de Inteligencia Conjunta del CC.FF.AA. Subdirector de Inteligencia del Ejército Ecuatoriano;
Cargos relacionados con la planificación militar en el nivel estratégico y operacional	Subdirector de Desarrollo Institucional del Ejército. Director de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro. Comandante de la II División de Ejército Libertad. Director de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Actualmente, es el Inspector General del Ejército

Nota: Esta tabla muestra informante clave

Tabla 3

Caracterización informante clave Javier David Pérez Rodríguez

DATOS	
Nombres y apellidos	Javier David Pérez Rodríguez
Grado actual	General de brigada
Reparto actual	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
Cargo actual	Director de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

DATOS

Estudios realizados	Licenciado en Administración y Ciencias Militares. Se graduó de subteniente de inteligencia militar, el 8 de agosto de 1982
Cursos de perfeccionamiento militar	<p>En su carrera militar ha cumplido todos los cursos de perfeccionamiento reglamentarios.</p> <p>Curso de Zapadores Minadores</p> <p>Formación de Piloto de Aviones</p> <p>Comando</p> <p>Básico de Inteligencia Militar</p> <p>Operaciones Clase A</p> <p>Jefe de Salto</p> <p>Inteligencia Militar para oficiales</p>
Estudios superiores	<p>Tiene título de profesor en Educación Media</p> <p>Licenciado en Ciencias de la Educación Mención Lenguaje y educación</p> <p>Título de Profesor de Inteligencia otorgado por el Ejército de Chile</p> <p>Maestría en Ciencias Militares</p> <p>Maestría en Ciencias de la Seguridad</p>
Cursos técnicos y seminarios	<p>Seminario de Analistas de Inteligencia</p> <p>Seminario de Actualización de Comandantes de Batallón, Compañías Independientes o similares</p> <p>Congreso Sudamericano de Inteligencia Estratégica, Argentina</p>

DATOS

Cargos más importantes ocupados	Seminario de Inteligencia Estratégica Fuerte Buchanan, Puerto Rico
	Seminario de Metodología de Análisis Estratégico
	Seminario Internacional sobre Lecciones Aprendidas en Operaciones de Paz
	Director de la Escuela de Inteligencia Militar
	Edecán del ministro de Defensa Nacional
	Jefe del Departamento de Inteligencia Externa de la Brigada de Selva N.º 19 Napo
	Subdirector de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro
Cargos relacionados con la planificación militar en el nivel estratégico y operacional	Comandante de la Brigada de Infantería N.º 7 Loja
	Comandante del Comando de Inteligencia Militar
	Comandante del Comando de Educación y Doctrina
	Director de Logística del Ejército
	Comandante del Comando de Operaciones Terrestre
	Actualmente es el Director de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

Nota: Esta tabla muestra informante clave

Tabla 4*Caracterización informante clave Luis Eduardo Zaldumbide López*

DATOS	
Nombres y apellidos	Luis Eduardo Zaldumbide López
Grado actual	General de brigada
Reparto actual	Comandancia General del Ejército
Cargo actual	Comandante del Comando de Operaciones Terrestres
Estudios realizados	Licenciado en Administración y Ciencias Militares. Se graduó el 10 de agosto de 1983 como subteniente de Aviación del Ejército
Cursos de perfeccionamiento militar	<p>En su carrera militar ha cumplido todos los cursos de perfeccionamiento reglamentarios.</p> <p>Instructor Tirador del Misil Hot Gazelle</p> <p>Curso de Pilotos del Helicóptero Gazelle</p> <p>Curso de Transición al Helicóptero Lama y Helicóptero Ecureuil</p> <p>Instructor Primario Fuerte</p> <p>Curso De Operaciones Aerotransportadas</p> <p>Curso De Simulador del Súper Puma</p> <p>Instructor de Vuelo del Curso de Pilotos</p> <p>Curso de Instructor de Vuelo Táctico</p> <p>Curso Avanzado de Aviación en EE.UU.</p>

DATOS

Estudios superiores	<p>Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales</p> <p>Maestría en Relaciones Internacionales - Ciencias Políticas</p> <p>Diplomado Superior en Gestión para el Aprendizaje Universitario</p>
Cursos técnicos y seminarios	<p>Seminario sobre el Código Penal en el Ecuador</p> <p>Seminario de Derecho Notarial</p> <p>Seminario de Criminalística</p> <p>Seminario Sobre El Código Civil del Ecuador</p> <p>Seminario sobre La Modernización del Estado y la Privatización</p> <p>Curso de Análisis de Conflicto</p> <p>Seminario Internacional de Seguridad Operacional y Factores Humanos</p>
Cargos más importantes ocupados	<p>Comandante del Grupo de Aviación N.º 43 Portoviejo</p> <p>Jefe de Seguridad Aérea, jefe del Estado Mayor y comandante de la Brigada de Aviación N.º 15 Paquisha</p>
Cargos relacionados con la planificación militar en el nivel estratégico y operacional	<p>Director General de Talento Humano del Ejército</p> <p>Subsecretario de Defensa Nacional</p> <p>Comandante de la Segunda División de Ejército Libertad.</p> <p>Director de Desarrollo Institucional</p> <p>Actualmente, es el comandante del Comando de Operaciones Terrestres</p>

Nota: Esta tabla muestra informante clave

Tabla 5*Caracterización informante clave Gabriel Marcelo García Urbina*

DATOS	
Nombres y apellidos	Gabriel Marcelo García Urbina
Grado actual	Coronel EMC.
Reparto actual	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
Cargo actual	Director de Operaciones Aéreas
Estudios realizados	Investigación de Accidentes Aéreos Administración de la calidad en procesos
Cursos de perfeccionamiento militar	Básico Avanzado Estado Mayor Estado Mayor Conjunto
Estudios superiores	Tecnología en Administración. Licenciado en Administración Aeronáutica Egresado de la Maestría en Administración
Cursos técnicos y seminarios	Seguridad Aeroportuaria Seguridad y Salud Ocupacional
Cargos más importantes ocupados	Jefe de Aeropuerto de Macas Comandante del Ala de Transportes N° 11 Inspector General de la FAE Director Ops. Aéreas CC.FF.AA.

DATOS

Cargos relacionados con la planificación militar en el nivel estratégico y operacional	Director de Operaciones Aéreas CC.FF.AA.
---	--

Nota: Esta tabla muestra informante clave

Determinación de categorías de estudio

Se propone generar categorías del objeto de estudio para la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico. Estas se desglosan en la tabla N°2:

Tabla 6

Determinación de categorías de estudio

Aproximación	Categoría	Guía categorial	Instrumento
La planificación de operaciones conjuntas –en el nivel estratégico– está dirigida al empleo de las fuerzas militares dentro del contexto de una estrategia militar, conforme la guía doctrinaria castrense.	Planificación en fases de las operaciones conjuntas	<p>Conocimiento consciente y situacional de una crisis actual o potencial</p> <p>Valoración o evaluación estratégica</p> <p>Generación de opciones de respuestas a las crisis actuales o futuras, para la acción militar.</p>	Entrevista semiestructurada

Aproximación	Categoría	Guía categorial	Instrumento
		<p>Desarrollo del Concepto Estratégico</p> <p>Desarrollo del Plan Estratégico</p> <p>Ejecución e implementación del Plan estratégico - militar</p> <p>Planificación para la transición de retorno a la normalidad luego de la crisis</p>	
	<p>Empleo conjunto de FF.AA. e inter-agencial</p>	<p>Trabajo ante situaciones de:</p> <p>a. Crisis b. Conflicto</p>	<p>Entrevista semiestruc- turada</p>
	<p>Lineamientos Políticos y Políticos estratégicos</p>	<p>Vigencia del marco legal con los lineamientos políticos – estratégicos</p> <p>Relación con el entorno estratégico</p>	<p>Entrevista semiestruc- turada</p>
		<p>Vigencia de la doctrina con el entorno estratégico</p>	<p>Entrevista semiestruc- turada</p>

Aproximación	Categoría	Guía categorial	Instrumento
	Doctrina para planificación	Relacionamiento con el marco legal y político – estratégico	
	Herramientas y procedimientos de análisis	Herramientas con enfoque integral de análisis para la producción y proceso de información estratégica que se sugiere adaptar a la actual planificación militar ecuatoriana, como: <ul style="list-style-type: none"> ● Análisis sistémico PMESII – AT ● Preparación integral del entorno estratégico militar ● Determinación de actores claves ● Análisis de actores y diagrama de influencias ● Centros de gravedad de actores principales 	Entrevista semiestructurada

Nota: Esta tabla muestra determinación de categorías de estudio

Estas categorías serán analizadas y puestas al servicio de la investigación. Se mostrará su utilidad, pues –como se indicó en la parte metodológica– el trabajo se desarrollará con un horizonte cualitativo, en cuanto a la exposición metodológica.

Discusión de resultados

Lo que se describe a continuación muestra los resultados de la aplicación de las entrevistas semiestructuradas a los cuatro generales y un coronel que colaboraron voluntariamente en este estudio. Se conversó con los informantes claves, con el propósito de que estos determinen el lugar y la hora para aplicar la entrevista. Una vez realizada esta tarea se inició con la conversación, a fin de obtener los resultados globales.

Los resultados de la aplicación de esta herramienta de investigación fueron procesados, tal como se lo indicó en la parte relacionada con la metodología, encontrando matrices y patrones en los discursos y mensajes producto de las entrevistas sobre planificación de operaciones militares, entorno estratégico, análisis integral, situaciones de crisis, conflicto y normalidad que se los presenta en el cuerpo de la investigación.

Por tratarse de una investigación cualitativa, en este trabajo no se encontrarán resultados que muestren porcentajes, diagramas de flujo o algún otro elemento propio de la metodología cuantitativa. De ahí que tampoco se muestren datos estadísticos sino interpretaciones que, sobre el objeto de estudio, se efectuaron. Lo que se muestra adelante está organizado en bloques, para hacer comprensible lo producido en el trabajo de campo.

Planificación de operaciones militares: metodología que permite comprender la situación

Los entrevistados, al ser interrogados sobre la planificación de operaciones militares, señalaron que es una metodología que sirve para comprender la situación y la

misión de determinada unidad, de tal manera que permita al Comandante y Estado Mayor (EM), planear, preparar, ejecutar y evaluar una operación.

De ahí que este proceso –desde lo indicado por los entrevistados– amplía el alcance de la metodología que actualmente se utiliza dentro de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) ecuatorianas y que centra su atención en la elaboración de planes y órdenes de operaciones, lo cual, ciertamente, limita cualquier tarea de esta naturaleza.

Los entrevistados, además, señalan que este proceso es aceptado actualmente en la mayoría de FF.AA. del mundo, y que se fundamenta en el concepto de “mando tipo misión”, elemento que permite comprender, visualizar, describir, conducir, dirigir y evaluar la actuación de las fuerzas para el cumplimiento de la misión.

A pesar de ello, hay que indicar que los entrevistados señalan, adicionalmente, que el concepto de operaciones militares hay que comprenderlo en su real significado, pues amerita un conocimiento profundo del mismo. Además, se debe entender el desarrollo de las formas sobre cómo resolver situaciones y evaluar los resultados obtenidos.

Por otra parte, se debe puntualizar que el diseño de una propuesta para el proceso de planificación conjunta en el nivel estratégico, es visto de forma positiva pues permitiría estandarizar procedimientos y la utilización de herramientas para tomar decisiones adecuadas. Esto, debido a que en el mundo existen diversos caminos y lo más importante es saber cómo hacer el trabajo. En FF.AA. debe haber lineamientos claros –dicen– y actualizados para tomar decisiones, con el propósito de recomendar con solvencia.

En definitiva, hay acuerdo entre los entrevistados en que no existe actualización en los procedimientos de planificación de las operaciones en el nivel estratégico pero que estos deben mostrárselos (a manera de propuesta para discusión) en un

documento que serviría de guía para actualizar los procedimientos de planificación dentro de la institución.

FF.AA. realizan sus tareas en un entorno estratégico complejo, evolutivo e imprevisible

Al ser consultados sobre el entorno estratégico actual en el que se desenvuelven las tareas que desempeñan las FF.AA., los entrevistados indican que las instituciones militares cumplen su misión en entornos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos. Asimismo, coinciden en señalar que la interacción de actores, amenazas y riesgos es nodal y que nada es aislado.

Por tanto, todo estaría interconectado, por lo que la seguridad –como condición– hay que entenderla dentro de un plano multidimensional e integral. De ahí que se requiera de respuestas multidimensionales e integrales a los problemas que intenta enfrentar o resolver. Estas apreciaciones convierten al trabajo de la institución militar, de igual forma, en impredecible, pues las condiciones del entorno son favorables para contar con enemigo ubicuo e imperceptible.

Por otra parte, los entrevistados indican que las FF.AA. se enfrentan a diferentes actores, hostiles o no, que tienen sus propios intereses y tratan de imponer su agenda, lo cual genera una enorme complejidad. Asimismo, señalan que las operaciones militares actuales se desarrollan en contacto o en medio de la población civil, con presencia de otras instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales, a lo cual se suma el protagonismo de los medios de comunicación, cuyas acciones influyen y también son influenciadas por las operaciones en curso.

El investigador, por su lado, añade que en el caso de los medios de comunicación se debe tomar en cuenta que existen otros de difícil ubicación y control como las redes sociales, elementos que distorsionan la labor de la entidad. Por otra parte, señalan los entrevistados, que con frecuencia los resultados de esta interacción

son impredecibles y, en algunas situaciones, se torna hasta incontrolables. Asimismo, se enfoca hacia una situación futura y, por tanto, incierta, en la que habrá un número de variables y factores a tener en cuenta que serán desconocidos.

Sin embargo, la interacción debe estar dada por procedimientos de planificación y manejo de crisis que deben ser interagenciales, para que exista una labor integral entre las diferentes entidades estatales y no estatales, con el propósito de homologar tanto herramientas como instrucciones para desarrollar operaciones conjuntas en ámbitos de normalidad, crisis y conflictos. Entonces, existe la necesidad de evolucionar en la acción coordinada con actores estatales y no estatales, en acciones complementarias para apoyar, organizadamente, a la sociedad, por ejemplo, participación en la seguridad integral, apoyo en desastres, acciones de apoyo para el control de la minería ilegal y el contrabando de recursos mineros, así como en otros de interés.

La planificación actual de las operaciones militares se facilita bajo un enfoque integral

Coindicen los entrevistados en que no existe conocimiento y peor aún voluntades integradas y coordinadas para enfrentar entornos complejos, por lo que hay que realizar todos los esfuerzos para que las instituciones de defensa, y de otros ámbitos conozcan y trabajen con un enfoque integral, ya que en la actualidad y, probablemente en el futuro, las crisis y los problemas les corresponderá enfrentar bajo un concepto integral y acciones coordinadas entre líderes militares y civiles.

Lo interesante de las respuestas radica en la aseveración de que la planificación actual no facilita el análisis bajo un enfoque integral. De ahí la dificultad que se tiene para integrar a la entidad tanto al interior como al exterior. Esta tensión representaría un limitante para la ejecución de un enfoque integral en la solución de una crisis.

Incluso, se apunta que esta entrevista debió haber considerado también a personal de la Fuerza Naval, para mostrarse como integral totalmente. No obstante, esto también representa una oportunidad, pues lo que se tiene en mente es entregar un documento final de discusión y análisis para que el trabajo, efectivamente, sea coordinado, combinado y conjunto.

Ello hace pensar que si al interior de la institución no se alcanza ese grado de interacción conjunta, la dificultad de hacerlo con otras organizaciones será mayor. Esto sin duda limitará un análisis integral en la solución de una crisis futura o actual. Por ello se requiere de un conjunto de medidas coordinadas previamente entre diversas instituciones públicas y otros organismos de toda índole, que comparten la misma finalidad y los mismos objetivos para procurar resolverla.

Entonces, lo que se trata es de aunar esfuerzos de todos los sectores e instituciones y orientarlos en la misma dirección como única forma de resolver las crisis o los problemas complejos de manera duradera y estable. Por otra parte, se manifiesta que se debe fortalecer la cultura de la planificación estandarizada para la toma de decisiones en el nivel estratégico.

De tal forma que una propuesta de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico –si se lo desarrolla como en este caso se propone– debe ser de simple manejo, aplicación y flexibilidad para que los actores lo usen conforme a la realidad de sus misiones. En el contacto con la sociedad civil, se indica, por otra parte, que debe existir mayor interacción para dimensionar de mejor forma la labor de apoyo militar a la comunidad ecuatoriana.

La planificación de las operaciones militares afronta situaciones de conflictos y crisis

Los entrevistados dicen que el proceso puede realizarse de dos formas: el proceso previo o anticipado, conocido en la doctrina ecuatoriana como deliberado, así

como el proceso de ejecución, llamado de crisis. No obstante, también señalan que en el espectro del conflicto –entre las intensidades de paz y guerra– hay una extensa zona gris que recae en el campo de la crisis. De tal forma que todo está superpuesto y cada vez son más tenues sus límites.

De manera general, puede decirse que el proceso de planificación debe servir para hacer frente a un empleo militar futuro o inminente, o en su defecto, ante una situación de crisis actual o potencial. Es decir, se trata de un proceso aplicable tanto a la planificación de operaciones a mediano o largo plazo que se realiza en tiempo de normalidad o paz, aunque también puede llevarse a cabo ante la inminencia de una situación de crisis, para prever una serie de opciones militares que pueden dar solución a posibles contingencias que se puedan presentar. El resultado final del proceso puede ser un plan permanente de defensa o planes de contingencia y en el caso de crisis uno o varios planes de operaciones.

Planificación militar en el nivel estratégico se debe realizar en fases

Los criterios de los entrevistados se orientan a indicar que la finalidad del proceso de planificación militar es elaborar planes para cumplir la misión asignada a una unidad militar de magnitud determinada, con la finalidad de alcanzar unos objetivos políticos, estratégicos, operacionales o tácticos determinados. El proceso, puntualizan, trata de resolver un problema presentando la mejor solución posible y plasmándola en documentos que permitan su ejecución por parte de una unidad militar.

En definitiva, lo que se pretende es normar todo el proceso, asegurar el control político – estratégico a lo largo de todo el proceso de las operaciones, traducir los objetivos políticos en objetivos militares del nivel que corresponda, permitir al comandante y a su Estado Mayor planificar, preparar, ejecutar y evaluar las operaciones y potenciar su creatividad.

Dicho de otras palabras el núcleo del proceso puede materializarse en los siguientes pasos, etapas o fases:

- i) Identificar el problema o conocimiento detallado de entorno estratégico
- ii) Deducir posibles soluciones o desarrollo de posibles cursos de acción
- iii) Elegir la mejor solución o selección del mejor curso de acción
- iv) Desarrollo del plan de operaciones
- v) Ejecución de las operaciones previstas
- vi) Evaluación o retorno a la situación deseable o de normalidad.

Estas fases son consideradas amigables para minimizar los impactos de la incertidumbre, pero considerando nuevas variables y el apareamiento e interacción de nuevos actores. En lo referente al retorno a la normalidad, se especifica que lo importante es que se tomen en cuenta tanto las realidades estatales como de las organizaciones que interactúan conjuntamente con las FF.AA.

El ABC de la planificación militar

El ejercicio, en este acápite, consistió determinar las fases o los procesos en los que debería manifestarse el proceso de planeamiento de las operaciones militares en el nivel estratégico. Los entrevistados señalan que la planificación se ha mantenido – internamente– inalterable con el transcurso de los años. Lo cual representa una oportunidad para proponer y gestionar cambios en este sentido.

Sin embargo, aseveran que lo que ha variado y se ha ido actualizando, motivado por la evolución del marco de seguridad y defensa, con las particularidades de cada país, así como la evolución de las capacidades militares, ha sido el método o la herramienta empleada para desarrollar el proceso de las operaciones militares. Por tanto, es importante revisar la metodología aplicada en las FF.AA. ecuatorianas, así

como las fases o pasos propuestos en la presente investigación que se muestran como adecuados, pues se ajustan al actual entorno estratégico vigente.

Esto, dicen, es una evolución lógica del proceso anterior que conserva los principios de todo proceso de planificación, retoma los principales hitos o fases del planeamiento, incorpora elementos nuevos e interesantes, articula en seis fases y está plenamente enmarcado dentro del actual enfoque integral de la seguridad y, seguramente, será de mucha utilidad en los niveles estratégico y operacional.

En suma, la diferencia de estas fases con las del actual proceso militar de toma de decisiones (PMTD), está en que la propuesta que se realiza en esta investigación, se efectúa con un enfoque integral del entorno, que incluye PMESII-AT de diferentes actores, además de la comprensión detallada de las intenciones, de la estrategia y de los centros de gravedad, para la toma de decisiones adecuadas en el nivel estratégico.

Con relación a la metodología propuesta, se indica que es más adaptable a la realidad ecuatoriana ya que, a diferencia de la doctrina estadounidense (PMTD), su enfoque no solo es la guerra sino crisis actuales o futuras. Sin embargo, de lograr implementarla en FF.AA. debería hacerse un seguimiento y evaluación de la misma, a fin de determinar su efectividad en la solución de crisis actuales o futuras.

Los actuales lineamientos políticos – estratégicos no se adecuan al actual marco legal vigente

Los lineamientos del nivel político – estratégico si bien están sustentados en el marco legal vigente, no presentan la claridad necesaria para afrontar el entorno estratégico militar actual, lo cual genera dudas, confusión y ambigüedad al momento de emplear el poder militar, ya que persiste el paradigma de empleo convencional, cuando la probabilidad de empleo no necesariamente solo es ese y la recurrencia de las operaciones está matizada por el empleo no convencional, irregular, urbano, dirigido a

actores no estatales y otras circunstancias, lo cual también coincide tanto con el marco legal en el que se emplean las FF.AA. en la actualidad.

Sin embargo, hay que señalar también que uno de los entrevistados manifiesta que en el momento en que se perdieron los objetivos nacionales permanentes también se perdió la visión estratégica, lo cual convierte a la planificación en incierta. Así, la institucionalidad es fundamental para generar acciones de largo plazo. De ahí que se deba tener una metodología actualizada, aspecto que actualmente no existe en la Institución.

La doctrina para la planificación militar no se corresponde con el actual entorno estratégico, así como con el marco legal y político estratégico vigente

La doctrina de planificación militar data de 1997. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, no existe una doctrina actualizada en esta área del conocimiento castrense. Por tanto, no corresponde al actual entorno estratégico, peor aún al marco legal vigente cuando la Constitución y las leyes han cambiado y las circunstancias de empleo militar exigen metodologías, procesos y procedimientos actualizados. A esto se debe sumar que no ha existido un proceso de acompañamiento y evaluación de la planificación existente.

Esto representa una debilidad pues se nota la inexistencia de una doctrina común actualizada para la planificación en el nivel estratégico, responsabilidad que recae en los niveles más altos de la institución militar. Por tanto, la doctrina debe ser actualizada, sin tocar su esencia, pero tomando en cuenta las nuevas realidades y herramientas existentes en el mundo militar y social.

Procedimientos para desarrollar un buen proceso de planificación militar en el nivel estratégico

El proceso de las operaciones militares debe facilitar el trabajo de los cuarteles generales y sus comandantes, proporcionándoles herramientas de análisis de problemas complejos y soluciones que les permitan cumplir con las misiones impuestas. Es decir, debe proveer una secuencia lógica, de procedimientos, fases y productos que le permitan:

- i) Analizar una situación y una misión asignada en un entorno estratégico determinado
- ii) Deducir una serie de condiciones, efectos y acciones, que le permitan alcanzar los objetivos impuestos, contribuir a la consecución de los objetivos políticos y ayudar a alcanzar la situación final deseada
- iii) Implementar y evaluar el plan para conducirlo o reconducirlo en la concepción correcta.

En ese sentido se requiere métodos y herramientas de planeamiento y prospectiva, tecnología para procesar y gestionar mayor volumen de información, sistemas de información geográfica, análisis de sistemas sustentado en la teoría general de sistemas, análisis de actores, empleo de matrices, conformación de centros de mando y control con equipos y medios tecnológicos para planeamiento y conducción de las operaciones en tiempo real, entre otros.

Ahora también hay que considerar que la planificación debe ser de fácil acceso y aplicación, ya que el éxito y ejecución de las operaciones militares se fundamenta en el principio de simplicidad. Por otra parte, se deben tomar en cuenta la aplicación de herramientas que sean dominadas, conocidas, entendidas y ejecutadas por los miembros de la institución militar. Ello facilitaría que la planificación en nivel estratégico se genere de forma efectiva y espontánea.

La planificación militar en el nivel estratégico con una visión sistémica

A nivel estratégico, la planificación militar debe desarrollarse con una visión sistémica actualizada. A nivel operativo y táctico, sin embargo, el detalle debe ser mayor. Pero en nivel estratégico debe ser amplio. Lo importante es que las herramientas sean conocidas, dominadas y socializadas entre el personal de las FF.AA. que se encuentra también en el nivel estratégico. De ahí que el dominio y la socialización de las herramientas sea un punto efectivo para desarrollar la planificación de operaciones militares en nivel estratégico.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Los principales hallazgos de la investigación se los muestra esquemáticamente en las siguientes conclusiones:

- La planificación de operaciones militares es una metodología que facilita la comprensión de la situación y la misión de una unidad militar, permitiendo al Comandante y estado mayor planear, preparar, ejecutar y evaluar una operación militar. Sin embargo, la última actividad que es evaluar no se realiza con regularidad en el sistema de planificación militar ecuatoriano vigente, lo que dificulta evidenciar los problemas de los procesos de planificación, preparación y ejecución de operaciones.
- La metodología de planificación de operaciones militares de la OTAN implementadas en la mayoría de la FF. AA modernas del mundo, se basan en el principio de mando tipo misión, lo que permite a los comandantes y estados mayores entender y describir el ambiente estratégico y operacional; visualizar, conducir y evaluar la actuación de las fuerzas para el cumplimiento de la misión.
- Las FF. AA se emplean en entornos volátiles, inciertos complejos y ambiguos. Por una parte se enfrentan a diferentes actores, hostiles o no, que tratan de imponer su voluntad acorde a sus propios intereses, lo que genera mayor complejidad; por otra parte, las operaciones militares se desarrollan en contacto o en medio de la población civil, con presencia de otras instituciones del Estado, organismos no gubernamentales medios de comunicación, cuyas acciones influyen y son influenciadas por las operaciones en curso, que con frecuencia los resultados de esta interacción son impredecibles y, en algunas situaciones, se torna hasta incontrolables; asimismo, se enfoca hacia una situación futura y, por tanto, incierta,

- en la que habrá un número de variables y factores a tener en cuenta que serán desconocidas.
- No existen conocimiento ni voluntades integradas y coordinadas para que las instituciones de seguridad y defensa enfrenten entornos complejos bajo un enfoque integral, situación que impide alcanzar soluciones estables y duraderas.
 - El mismo proceso de planificación puede servir a la vez para hacer frente a un empleo militar futuro o inminente, o en su defecto, ante una situación de crisis actual o potencial. La velocidad del flujo de información en cada situación lo diferenciaría, pero serviría igualmente para generar planes en situaciones de normalidad, crisis o conflicto. Las herramientas de análisis serían las mismas y el enfoque de integralidad se mantendría.
 - A través de la investigación se estableció que no existe una actualización del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, ya que su doctrina data desde 1997. Por lo tanto, este no corresponde al actual entorno estratégico y mucho menos al marco legal vigente, siendo importante considerar actualizar esta área del conocimiento militar.
 - En los discursos de los entrevistados se encontró que la implementación de un proceso moderno de planificación en el nivel estratégico, que incorpore fases o elementos nuevos, incluyendo herramientas de análisis, como por ejemplo la metodología de las seis fases de la OTAN, permitiría optimizar los procedimientos de una forma lógica y secuencial para la toma de decisiones en situaciones complejas y adversas.
 - La planificación de las operaciones conjuntas en el nivel estratégico podría contemplar fases secuenciales e interdependientes con los otros niveles de la planificación para la solución de problemas militares complejos que incluya : conocimiento de la situación o entorno actual/futuro, valoración estratégica de esa

situación, desarrollo de opciones de respuesta a esa situación, desarrollo del concepto estratégico, desarrollo del plan de operaciones en el nivel estratégico, ejecución del plan y planificación para el retorno a la normalidad.

- En este contexto se verificó que la actual planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, carece de la flexibilidad necesaria que se requiere para su uso dentro del espectro del conflicto que abarca situaciones normalidad, crisis o conflicto.
- También se advirtió la necesidad de que la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico militar, sea simultánea y concurrente con los otros niveles de la planificación: político estratégico, operacional y táctico.
- Se observó que los lineamientos diseñados por el nivel político estratégico, a pesar de estar homologados al marco legal vigente, no son lo suficientemente claros para contrarrestar las demandas del entorno estratégico militar actual, lo cual tiende a incrementar la incertidumbre y confusión en el empleo del poder militar.
- Persiste el paradigma de empleo convencional de las FF. AA, cuando el entorno actual demanda recurrentemente la ejecución de operaciones de empleo no convencional, irregular, urbano dirigido a actores no estatales u otro tipo de amenazas como las emergentes y asimétricas.
- El proceso de planificación en este nivel requiere incluir la evaluación de los objetivos estratégicos militares y el logro de la situación final deseada, de tal manera que facilita el ejercicio del liderazgo estratégico, la evaluación de las operaciones militares y la articulación interagencial con otros organismos involucrados en la crisis.
- La planificación actual minimiza la comprensión y conocimiento de la situación, centrando su atención en la elaboración de planes y órdenes de operaciones de

manera mecánica, lo cual limita cualquier la planificación operaciones conjuntas bajo un enfoque holístico e integral.

- La aplicación de un proceso de planificación moderno de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, es positivo y necesario, pues permitiría actualizar y estandarizar procedimientos, traducir los objetivos políticos en militares y coadyuvar al control político estratégico a lo largo de todo el proceso.
- Finalmente, se debe señalar que en el nuevo contexto estratégico mundial, los cambios de los sistemas de seguridad y defensa demandan la implementación de nuevas metodologías de planificación de las operaciones militares. Este es el caso de muchos países que adoptaron y adaptaron la doctrina de la OTAN entre los cuales se puede mencionar a: Alemania, Inglaterra, España, Brasil, Chile, Argentina, Colombia y Perú.

Recomendaciones

- A lo largo de la investigación se logró verificar que existen coincidencia en elaborar una propuesta innovadora, pero con procedimientos sencillos y amigables y eso es precisamente lo que se hace en esta investigación. Por tanto, se recomienda que esta labor sea analizada por las autoridades del CC.FF.AA., a fin de que se pueda profundizarla e implementarla en un futuro cercano.
- La planificación de operaciones militares en el nivel estratégico debe tener métodos y herramientas que permita la comprensión de la interacción nodal de actores, amenazas y riesgos. Esta interactividad hay que generarla pensando en actores que tienen sus propios intereses y tratan de imponer su voluntad, lo cual genera una enorme complejidad. Considerando además, que las operaciones militares actuales se desarrollan en contacto o en medio de la población civil y muchas veces con la interacción de otras instituciones del Estado.

- El proceso de planificación en mención debe fomentar el conocimiento holístico de la situación, el análisis bajo un enfoque integral, con procedimientos y herramientas que faciliten la planificación, permitan una respuesta y gestión de crisis efectiva e interagencial y permita soluciones estables y duraderas.
- Igualmente, hay que considerar que es necesario la integración de voluntades militares y civiles, que permita enfrentar entornos complejos, con un enfoque integral en la solución de los conflictos o crisis. Esto demanda de un conjunto de medidas y acciones que permita la coordinación entre diversas instituciones públicas y otros organismos.
- Se propone que el proceso de planificación y su metodología a ser actualizada sirva tanto para la planificación deliberada como de crisis. Pero para su aplicación se debe entender que las fases son múltiples y concurrentes en todos los niveles de la planificación, sustentados en procedimientos normados, a fin de asegurar el control político – estratégico a lo largo de todo el proceso de las operaciones militares.

CAPÍTULO V

PROPUESTA

Antecedentes

Actualmente la tendencia de los conflictos es limitada y de duración incierta. Las amenazas son difusas e imprevisibles que configura un entorno ambiguo e incierto. Esta situación demanda que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) cuenten con nuevas formas de planificar que integre conocimiento y voluntades en la solución de problemas complejos por parte de las instituciones de seguridad y defensa, así como otras entidades del estado. El uso de metodologías modernas de planificación militar facilitará establecer marcos de actuación bélica y no bélica bajo un enfoque integral, que permita converger esfuerzos compartir finalidades y objetivos, en la solución duradera y estable, de crisis o problemas que afecten los sistemas de seguridad y defensa.

Eso es lo que se presenta a través de este trabajo: una metodología que faculte el análisis integral para la solución de problemas de la defensa que extrapolan los límites de la actuación militar, hacia entornos estratégicos actuales o futuros cada vez más inciertos, dinámicos y confusos. Se toma como referente al proceso de planificación operaciones integrales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el nivel estratégico. Las metodologías de las seis fases planteados por la OTAN han sido utilizadas con éxito por Fuerzas Armadas de otros países por ejemplo España, Alemania, Reino Unido, Chile, Argentina, Colombia, Brasil y Perú, ya que los consideran flexibles y de uso práctico en operaciones militares conjuntas para enfrentar situaciones de crisis o conflictos en todas sus dimensiones.

En el caso ecuatoriano, la doctrina de planificación militar no ha sido actualizada desde 1997, por lo tanto, su aplicación no corresponde al nuevo entorno estratégico y menos al marco legal vigente. En estas circunstancias el empleo militar exige la

actualización y modernización de esta área del conocimiento militar. Por este motivo, la propuesta de aplicación de esta metodología para el proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, será novedoso y de aplicación tanto para la planificación anticipada como para la resolución de crisis.

Justificación

Esta propuesta se genera debido a que las FF.AA. ecuatorianas, en principio, no tienen una metodología actualizada para desarrollar una planificación de operaciones en el nivel estratégico. Adicionalmente, se entrega este trabajo para consideración del Comando Conjunto de las FF.AA., a fin de que se conozcan procesos novedosos y flexibles, que faciliten la planificación deliberada y de crisis.

Además, se justifica, porque la institución militar, en la actualidad, requiere de la estandarización de procedimientos para la toma de decisiones en el nivel estratégico, con el propósito de afrontar situaciones complejas del entorno estratégico actual. Finalmente, por medio de la propuesta se pretende facilitar –entregando procedimientos de análisis y toma de decisiones– el trabajo que ejecutan los Estados Mayores de las FF.AA. en el nivel estratégico.

Objetivos

General

- Proponer al CC.FF.AA. el conocimiento y uso de un proceso flexible de planificación de operaciones militares en el nivel estratégico, adaptando procedimientos, métodos y herramientas de la doctrina de la OTAN.

Específicos

- Proponer el procedimiento de identificación de crisis emergentes relevantes/potenciales y coadyuvar con el nivel político estratégico en las actividades propuestas en la fase.

- Proponer procedimientos para el desarrollo y coordinación de la evaluación estratégica de una crisis emergente o potencial que realiza el CC.FF.AA., en apoyo a la estimación política militar que realiza el nivel político estratégico.
- Proponer procedimientos para identificar las opciones de respuesta militar que tiene el nivel político estratégico, antes de iniciar la planificación estratégica militar.
- Proporcionar, a través de la propuesta de planificación de operaciones militares en el nivel estratégico, procedimientos a seguir para diseñar planes y órdenes en el nivel estratégico.
- Proponer procedimientos de asesoría, orientación y dirección estratégica para la realización de una operación militar.
- Proponer procedimientos para la terminación y transición de las operaciones militares.
- Proponer el uso de herramientas que faciliten el análisis de un problema militar en el nivel estratégico.

Fundamentación de la propuesta

Doctrina de la propuesta para la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico en la OTAN

A lo largo de esta investigación se ha insistido en que en el siglo XXI no son visibles las fronteras que dividen a la paz, crisis y guerra. Esto sucede debido a que los conflictos no tienen una zona exclusiva en la cual ubicarse. Ahora, se sitúan en una zona en la que convive la extrema violencia con las actividades cotidianas que desarrolla la ciudadanía, así como con acciones que le afecten y que deriven de la acción de la naturaleza. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

En el caso ecuatoriano, en el que se desarrolla el trabajo de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), existe una difusa división entre paz y crisis, mientras que la línea divisoria con la guerra es más previsible pero la probabilidad de ocurrencia es mínima. En este contexto, las operaciones militares se efectúan con mayor regularidad en medio de situaciones de crisis –entendida en su concepto más amplio– dentro del espectro del conflicto. En este escenario se encuentran múltiples actores estatales y no estatales que condicionan y determinan el desenvolvimiento de las acciones de los miembros de las FF.AA.

Para enfrentar estos desafíos, las FF.AA. deben evolucionar y pensar nuevas formas de planificar, por ejemplo, a fin de generar operaciones conjuntas e interagenciales que sirvan para atender los requerimientos para la defensa de la soberanía e integridad territorial, así como la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos tanto en tiempos de paz, crisis como de guerra. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

A este proceso de cambio es el que apunta precisamente la propuesta contenida en esta investigación. Se la desarrolla para adaptarse a los retos que deben afrontar las FF.AA. en un ambiente estratégico complejo como el que se vive. A esto hay que sumar que la expresión militar del poder nacional se emplea de varias formas, de acuerdo con el propósito que se persiga, al entorno estratégico en el que se aplica, al tipo y a la intensidad de acciones militares y no militares, así como a los riesgos que se enfrenta dentro del espectro del conflicto comprendido entre la guerra y la paz.

En este contexto, en Ecuador, se debe entender que predominan las operaciones de respuestas ante crisis y de cooperación en seguridad por sobre las operaciones mayores y de campaña, empleadas para la guerra.

Aspectos que considerarse en la planificación militar

Mientras disminuye la probabilidad de una guerra aumentan los conflictos que se producen dentro de los Estados, ya sea porque sus instituciones no proporcionan los servicios que requiere su población o porque se encuentran en proceso de descomposición debido a dinámicas internas como la corrupción. Estos conflictos sirven para que diferentes grupos de presión obtengan el control del poder, al margen de cauces institucionales. Sin embargo, tampoco puede descartarse una agresión directa contra el Estado, aunque se tengan ya sellados los límites y los procesos de paz se han hecho presentes en los territorios. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

No obstante, en el escenario de la planificación militar se deben considerar hechos como los movimientos migratorios no controlados, las catástrofes naturales, escasez de recursos vitales, una elevada conflictividad interna, carencia de instituciones democráticas fuertes, presencia de regímenes populistas y dictatoriales o el incremento del crimen organizado transnacional. Estos riesgos y amenazas, que no demandan estrictamente respuestas militares, difícilmente podrán contrarrestarse mediante el empleo exclusivo de la fuerza armada, por lo que se hace necesario actuar de forma interagencial. De ahí que cualquier solución a conflictos de esta naturaleza, requerirá el uso de diversos instrumentos del Estado, de forma coordinada, conjunta, pero sobre todo integral.

Acción social y su impacto en las operaciones militares

Como se ha visto, las sociedades viven en medio de un complejo ambiente estratégico, que impone nuevos retos y desafíos a las FF.AA., que no solo tienen que responder con rapidez ante el apareamiento de crisis que puedan surgir sino ejecutar una variedad de tareas que van desde la ayuda humanitaria hasta acciones de combate contra adversarios diversos y en cualquier tipo de ambiente. (Ministerio de Defensa del

Gobierno de España, 2009). De ahí que las prioridades de FF.AA. se relacionan, actualmente y según disposición legal incluso, con la protección de los derechos, libertades y garantías ciudadanas.

Las experiencias en gestión de crisis –como las vividas luego del terremoto del 2016– demuestran que las FF.AA. operan en un complejo horizonte, en el que confluyen factores ajenos a los militares que pueden ser de tipo legal, social, ideológico o incluso mediático, que condicionan el curso y determinan el desenlace de las operaciones militares. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

Así, los escenarios de actuación para las FF.AA. son cada vez más complejos e imponen modos de acción novedosos. Como ejemplo se puede citar a la acción que se genera en el escenario urbano, donde se enfrenta grupos o facciones potencialmente hostiles, mezclados con la población civil. Algo parecido sucede en el entorno marítimo, en el que los riesgos y amenazas se desarrollan aprovechando la cobertura de las actividades legítimas. Ejemplo de ello fue el ingreso de una nave a la reserva marina de Galápagos, en donde se generó un conflicto que pudo ser controlado no solo desde lo militar sino también desde lo diplomático.

Otro aspecto que puede influir en las operaciones militares es el relacionado con la presencia de los medios de comunicación social, que son testigos de la actuación de las FF.AA. Los medios de comunicación pueden tener efectos sobre las operaciones militares, al influir sobre sus pautas de actuación, su relación con la opinión pública, la seguridad de la operación y la superioridad en el control de la información.

Así vistas las cosas, se demanda de nuevas fórmulas y procedimientos que permitan coordinar y armonizar las acciones militares y las civiles a la hora de abordar las crisis. De manera que los propósitos de las operaciones militares deben apoyarse en aquellos sobre los que se aplican en las dimensiones política, económica, civil e informativa etc.

En este contexto de actuación social y militar debe existir un cambio en la forma de planear y conducir las operaciones militares. Esto sucede debido a que la lógica de neutralización del potencial militar de un adversario determinado –casi inexistente o ubicuo– debe someterse al logro de otros objetivos que estarán coordinados con acciones que desarrollen otros actores no militares. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009). Por este motivo se hace imprescindible entender el complejo escenario en que se desarrolla la interacción de diferentes actores, así como el marco legal para la actuación de las FF.AA.

Una vez entendidos los escenarios posibles de actuación, los responsables de la planificación militar pueden disponer de los recursos con los que cuenta tanto las fuerzas como el Estado mismo, de manera flexible y eficaz para ejecutar un amplio abanico de acciones, que abarcan desde la ayuda humanitaria hasta las acciones de combate (Doctrina para la Acción Conjunta de las FF.AA., 2009).

FF.AA.: Un marco para la acción

Como se conoce las FF.AA. en todo país –aunque no se lo quiera reconocer– son un elemento esencial de la defensa, así como un importante componente de la acción estatal, por las razones comentadas más arriba. Así vistas las cosas, todas las FF.AA. cuentan con una organización vinculada a dos estructuras: una institucional, orientada al desarrollo de capacidades, y otra operacional, para el empleo en las misiones asignadas constitucional y legalmente.

La estructura institucional, sirve para el desarrollo y mantenimiento de las capacidades militares en condiciones de ser empleadas por la estructura operacional, así como para la ejecución de las misiones asignadas en tiempos de paz (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009). La estructura operacional se materializa en la aplicación del potencial militar. Por tanto, se constituye en el marco doctrinario de aplicación para las operaciones.

En esta estructura precisamente se combinan y emplean las capacidades militares específicas para el desarrollo de determinados propósitos, en el cumplimiento de una misión. Ahora, tangencialmente quien tiene la potestad de dirigir, ordenar y coordinar la actuación de las FF.AA., así como disponer su empleo, en el caso ecuatoriano, es el nivel político estratégico. Entre tanto el Comando Conjunto ejerce la dirección estratégica de las operaciones militares, definiendo y aprobando las líneas de actuación, mediante la asignación de misiones a los Comandos Operacionales.

La acción conjunta y las operaciones militares

A partir de lo manifestado, se debe comprender que la acción conjunta se materializa en la integración de acción de las FF.AA. Esta actividad permite identificar la necesidad, concebir, obtener y emplear las capacidades militares (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009). Por este motivo se considera a la acción conjunta como un principio elemental de actuación de las FF.AA. tanto en tiempos paz, crisis o guerra.

Sin embargo, para ejercer la acción conjunta se requiere que se desarrollen e integren las capacidades con las que cuentan las FF.AA. En esta perspectiva, la categoría “conjunto” se relaciona con el ámbito de las operaciones, se materializa mediante la acción conjunta, que se concreta en el empleo coordinado e integrado de las capacidades militares que operan bajo una única estructura de mando, con procedimientos y criterios que permitan alcanzar la máxima eficacia operacional en el cumplimiento de las misiones. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

En mismo contexto, se debe entender por operación, al conjunto de acciones militares encaminadas a alcanzar un objetivo militar en los niveles operacional y táctico. Así, las operaciones de carácter no permanente necesitan siempre dirección estratégica. Atendiendo a las capacidades militares empleadas, las operaciones se pueden comprender como operaciones específicas, conjuntas o combinadas.

Operación conjunta

Es aquella que se lleva a cabo por la aplicación de capacidades militares proporcionadas por las Fuerzas, bajo un mando único dependiente de la estructura operativa de las FF.AA. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

Planificación en el nivel estratégico militar

El nivel estratégico militar es el nivel superior de planeamiento y conducción de actividades. En este espacio se concibe y aplica la estrategia militar para alcanzar los grandes objetivos estratégicos. En este campo se determinan los objetivos estratégicos militares que permitan alcanzar los grandes objetivos político – estratégicos, se establecen limitaciones de tiempo y espacio, se asignan recursos y se conducen estratégicamente las operaciones. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

El planeamiento estratégico trata de hacer compatible el logro de la situación final deseada –y la forma de alcanzarla– con los recursos disponibles. La conducción estratégica, por su parte, es el proceso por el que se ejerce el mando y se controlan las operaciones militares, coordinándolas entre sí y, como parte del enfoque integral, con otras actividades, civiles y militares. Durante la planificación y conducción de las operaciones debe mantenerse un ciclo continuo de información, valoración y reorientación. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

La intervención militar a la respuesta y gestión de crisis

El apareamiento de una situación que genera inestabilidad al Estado se denomina crisis. Esta puede representar un potencial peligro para la seguridad de la nación, lo que implica la adopción de una serie de medidas y acciones contenidas en un proceso o metodología sistémica.

Los países de la OTAN y otros países desarrollados emplean el denominado método de las seis fases que involucra los niveles políticos – estratégicos, estratégico

militar y operacional, bajo un enfoque integral en el que la solución no solamente está marcada por la opción militar, sino que incluye la articulación con otros esfuerzos no militares o interagenciales para la respuesta.

Principios de las operaciones conjuntas

Para la materialización de las operaciones conjuntas se establecen los siguientes principios. (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2009)

Objetivo. Las operaciones conjuntas se planean y conducen para alcanzar los objetivos deducidos de la misión. Son establecidos y los efectos del éxito o de su no consecución deben ser comprendidos, ya que contribuyen al logro de la situación final deseada.

Estos son cuatro elementos para alcanzarlos:

1. ¿Cuál es la misión?
2. ¿Cuáles son los cometidos que requiere el cumplimiento de la misión?
3. ¿Cuáles son los criterios para su finalización?
4. ¿Quién declara el éxito y ordena la desmovilización?

Unidad de esfuerzo. Determinados los objetivos, se define tanto la entidad como la secuencia de esfuerzos para alcanzar la situación final deseada. La unidad de esfuerzo es esencial para alcanzar los objetivos y a ella contribuye como elemento clave la unidad de mando que proporciona la necesaria cohesión para el planeamiento y ejecución de las operaciones.

Apoyo logístico. El planeamiento logístico, incluidos los aspectos administrativos, debe ser parte del planeamiento operacional desde el primer momento. Es un factor esencial para determinar la viabilidad de un plan.

Concentración de Fuerza. Se alcanzan resultados decisivos concentrando la mayor potencia de combate en el momento oportuno y lugar adecuado.

La superioridad de una Fuerza no es únicamente una cuestión de factores cuantitativos, tales como la preparación para el combate, cohesión, moral, adecuada elección del momento, correcta selección de los objetivos y empleo de tecnología avanzada.

Economía de esfuerzo. Los recursos que se ponen a disposición del comandante son limitados. Por tanto, es necesario concentrar el esfuerzo en aquellos que contribuyan a la consecución de los objetivos. Este principio implica emplear la Fuerza donde tenga un efecto mayor.

Flexibilidad. En todos los niveles, los comandantes deben ser capaces de reaccionar de forma rápida ante circunstancias cambiantes.

Iniciativa. Se debe promover y desarrollar la iniciativa, a través de la confianza y el entendimiento mutuo. Se orienta hacia la identificación y valoración de las oportunidades y hacia la solución de problemas de manera sencilla y práctica.

Sorpresa. Se basa en la rapidez, el secreto y la decepción. Es fundamental para quebrantar la cohesión del adversario.

Seguridad. Consiste en precaverse contra la acción del enemigo sorpresas.

Sencillez. Los planes deben ser sencillos e incluir órdenes claras para reducir los posibles malos entendidos y la confusión.

Hasta aquí el marco doctrinario de la OTAN que tiene similitud, como se lo puede advertir párrafos arriba, con la doctrina que utiliza actualmente el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, salvo pequeñas variaciones de conceptos y aplicaciones.

Lo que viene en los siguientes apartados o avances de la investigación se relaciona con la materialización de la propuesta para la planificación de las operaciones conjuntas en el nivel estratégico, basado en el método de las seis fases de la OTAN. Esta tarea se vincula con una serie de entrevistas realizadas a oficiales generales y

superiores de las FF.AA. ecuatorianas, quienes –desde su experticia– dan luces para enriquecer la propuesta contenida en este trabajo.

Diseño de la propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

La presente propuesta para la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico está basada en la Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD INTERIM V2.0, (Directiva de Planificación Integral de las Operaciones del Comando Aliado), de 04 de octubre de 2013. Para el proceso de traducción y adaptación del documento original en inglés al presente trabajo, se ha optado por mantener el contenido general de la publicación original y se han realizado cambios en los aspectos específicos de las NATO.

La propuesta de adaptación de la metodología NATO tiene base en los siguientes aspectos:

- a) Como se lo ha insistido a lo largo de esta investigación: el entorno de la seguridad es cada vez más complejo, cambiante, global y de desarrollo imprevisible
- b) La complejidad de esta realidad acelera la interconexión entre seguridad, desarrollo y paz
- c) La necesidad de buscar la cooperación, coordinación e interacción de otros organismos –a más de los militares– en la prevención y gestión crisis, tal como lo manifestaron coincidentemente tanto el Grad. en servicio pasivo Roberto Freire, como el Crnl. de EMC Gabriel García de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE), durante el proceso de generación de entrevistas realizadas por el autor²³.

Es decir, en este marco de la seguridad, la respuesta militar por sí sola no puede resolver los conflictos y las crisis (NATO, 2013).

²³ Las entrevistas fueron realizadas entre el 10 y el 13 de octubre de 2017.

Las lecciones aprendidas de la NATO, en conflictos como Afganistán y los Balcanes, dejó entrever que un enfoque integral que abarque tanto lo político, civil como militar es fundamental en una gestión eficaz de la crisis. En este aspecto se ha reconocido la necesidad de contar con una planificación deliberada e inclusiva, mediante procedimientos establecidos de gestión de crisis que permitan articular recursos, esfuerzos militares y no militares, bajo el principio de unidad de objetivos.

Esto significará el mejoramiento continuo del proceso de planificación de respuesta ante una crisis que facilite la interacción, coordinación y cooperación entre los diferentes actores (NATO, 2013).

La NATO considera dos categorías de operaciones:

- a. Las anticipadas (deliberadas para el caso ecuatoriano)
- b. La de respuesta ante situaciones de crisis

Independientemente de la situación, la planificación de las operaciones requiere de prácticas y procedimientos específicos para cada nivel y vínculos claros entre acciones, efectos, objetivos y estados finales deseados. La planificación de las operaciones se sustenta en contrarrestar las amenazas de fuerzas opuestas (convencional) o para contener la violencia y las hostilidades (crisis). En lo que se refiere a la respuesta ante crisis, esta abarca las amenazas convencionales, no convencionales y asimétricas (NATO, 2013).

En octubre de 2013 la NATO emite la Directiva de Planificación Integral de Operaciones V2.O, cuyo propósito es establecer procedimientos militares y responsabilidades que rigen la preparación, aprobación, implementación y revisión de los planes de operación, para permitir un enfoque integral de la planificación de las operaciones. Su aplicación en la planificación militar incluye los niveles estratégico y operacional, con la posibilidad de adaptarse al nivel táctico, con el propósito de mejorar las actividades colaborativas y sistémicas pues un nivel depende del otro.

El nivel estratégico militar traduce la orientación política estratégica en la dirección estratégica militar, conducente a que el comandante operacional establezca las condiciones necesarias para que planifique y ejecute su misión. En el nivel operacional se transforma la dirección estratégica en un conjunto de acciones militares integradas, a ser ejecutadas por fuerzas conjuntas, para lograr objetivos operacionales de manera eficiente, minimizando los riesgos. La consecución de los objetivos operacionales permite el logro de los objetivos estratégicos (NATO, 2013).

Según la NATO (2013), la planificación de las operaciones militares se basa en los siguientes principios, que se los adaptará a la realidad ecuatoriana por su versatilidad y utilidad de uso:

- a. **Coherencia Estratégica:** la planificación debe ser coherente interna y externamente con otros actores según la situación lo amerite. De ahí que toda labor de planificación –según lo indicaron los entrevistados por el autor de esta investigación– debe ser pensada para que las instituciones que se encargan de la seguridad y defensa trabajen con un enfoque integral, ya que las crisis y los problemas corresponde enfrentar tanto a los líderes militares como civiles de forma articulada y sistémica.
- b. **Comprensión general del entorno:** esto significa que debe generarse una comprensión holística y compartida de la situación desde principio y durante todo el proceso de planificación. Por tanto, el planificador militar, en los niveles estratégico y operacional principalmente²⁴, debe comprender la complejidad del entorno operacional, los actores involucrados, amenazas, así como los vínculos, interdependencias, fortalezas y debilidades existentes en este contexto.

²⁴ Aunque en el proceso de planificación se deben tomar en cuenta conceptos como simultaneidad y colaboración entre todos los niveles que interactúan con un mismo propósito.

De ahí la necesidad de evolucionar en la acción coordinada con el ámbito civil, en acciones complementarias para apoyar organizadamente a la sociedad, por ejemplo, en desastres, manejo de crisis en el ámbito interno (crimen organizado, minería ilegal, conflictos étnicos, delitos en el mar, etc)²⁵, así como en otros de interés social y ciudadano²⁶.

- c. **Respeto mutuo, confianza, transparencia y comprensión:** se basa en una cultura de respeto mutuo, confianza, transparencia y comprensión, que se fomenta con el intercambio de información y la ejecución de acciones prácticas de colaboración y cooperación entre las diferentes entidades participantes. Entonces, lo que se trata es de aunar esfuerzos multidisciplinarios, de todos los sectores e instituciones y orientarlos en la misma dirección como única forma de resolver las crisis o los problemas de manera duradera y estable. Reflexión que concuerda con lo mencionado por los entrevistados por el autor de este trabajo.
- d. **Consulta y planificación compatible:** una planificación concertada, que permita un nivel de interacción adecuado entre los diferentes actores participantes en la respuesta, es la base del éxito del enfoque integral de la planificación. Este principio se complementa con lo señalado por los entrevistados, quienes manifiestan que debe existir una mayor interacción entre los actores de la planificación, para dimensionar de mejor forma la labor de apoyo militar a la comunidad ecuatoriana.
- e. **Uso eficiente de recursos:** los tomadores de decisiones deben considerar la optimización de los recursos en la respuesta. Por tanto, hay que tener en cuenta no solo las capacidades operativas disponibles y los recursos económicos que se

²⁵ Como ejemplo se puede señalar al caso Panantza (San Juan Bosco), sitio en el que sus habitantes no apoyan actividades de extracción minera y protestaron, generando un nivel de hostilidad y violencia que sobrepasó las capacidades operativas de las fuerzas del orden encargadas del tema, lo cual obligó a las autoridades nacionales, a utilizar el poder militar.

²⁶ Esto forma parte del corpus de lo indicado por los entrevistados por el autor de la investigación.

tiene, sino también los talentos humanos, así los elementos tanto materiales como inmateriales –como por ejemplo los que genera la comunicación social– para el desarrollo de la planificación militar en el ámbito estratégico.

- f. **Flexibilidad y adaptabilidad:** por un lado, la naturaleza cambiante del entorno operacional de las crisis modernas, y por otro, la impredecibilidad, complejidad y adaptación de las amenazas y adversarios, exigen la generación de planes flexibles y adaptables al cumplimiento de las misiones, en el contexto político y social en el que se desarrollen las crisis.

En este contexto, la NATO (2013) incluye dos principios generales adicionales, que en el caso de la planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico ecuatoriano debe tomarse en cuenta:

- **Liderazgo del comandante:** es importante que el comandante tenga –además de buen juicio y capacidad para influir en las decisiones– intuición, experiencia y arte operacional (conjunto de conceptos para utilizar medios militares y no militares en un teatro de operaciones, a fin de concebir una campaña u operación que posibilite traducir los objetivos estratégicos en acciones tácticas orientadas a obtener un estado final deseado).
- **Mando tipo misión:** las misiones son generadas por el escalón superior, bajo la filosofía del “Mando tipo Misión”, que consiste en el ejercicio del mando a través de órdenes orientadas al cumplimiento de la misión. De esta manera, los comandantes dan libertad de acción a sus subordinados, para que actúen ante cualquier imprevisto o exploten las oportunidades que se les presenten durante el cumplimiento de las misiones asignadas.

Por tanto, es fundamental que el comandante exprese de manera clara, simple y directa, su intención, los objetivos a alcanzar, las limitaciones y condicionantes que debe considerar, así como la dotación de las fuerzas, recursos y la

delegación de la autoridad necesaria, que le permitan cumplir con las tareas asignadas.

Como se ha manifestado a lo largo de esta investigación, las crisis y conflictos modernos se caracterizan por las complejas interdependencias y múltiples combinaciones en los ámbitos político, social, histórico militar, cultural, económico, entre otros.

La solución de los mismos requiere de un análisis integral que aborde aspectos de naturaleza variada. En este sentido la NATO (2013) reconoce seis dominios contenidos en la PMESII-AT, como parte del espacio comprometido en las crisis o conflictos:

- a. **Político:** representa a cualquier agrupación de actores, organizaciones e instituciones primarias, formales e informales, que ejerza autoridad o legisle dentro de un límite geográfico u organización específica.
Incluye sistemas políticos, partidos y actores sociales. Simboliza los factores culturales, históricos, demográficos e incluso religiosos que definen la identidad de una sociedad.
- b. **Militar:** representado por las FF.AA., con todas las capacidades que posee para alcanzar los objetivos trazados por la seguridad nacional.
- c. **Económico:** comprende la suma total de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios de un país u organización. Incluye no solo el desarrollo económico sino también el nivel de distribución de la riqueza.
- d. **Social:** abarca aspectos sociales, religiosos, tejido social, sistema jurídico, judicial y entidades como la policía y la infraestructura de apoyo a la asistencia humanitaria, entre otros.
- e. **Infraestructura:** comprende instalaciones y servicios básicos necesarios para el funcionamiento de una sociedad. Incluye la logística, las telecomunicaciones, la

infraestructura de transporte, escuelas, agua, distribución de energía eléctrica, alcantarillado, riego, entre otros.

- f. **Información:** abarca la infraestructura, organización, personal y componentes que recogen, procesa, almacena, transmiten, difunden y actúan sobre la información. Abarca los medios de información y comunicación convencionales, no convencionales y los existentes en la red como Facebook, Twitter, YouTube, entre otros.

El análisis de la fuerza, debilidades e interdependencias de los principales actores dentro de estos seis dominios, permite conocer el desarrollo de sus comportamientos, así como sus debilidades, vulnerabilidades y el grado de influencia dentro del espacio comprometido en las crisis o conflictos; información analítica que es utilizada por los tomadores de decisión para el logro de los objetivos estratégicos y el estado final deseado (NATO, 2013).

En esta perspectiva, hay que reflexionar que el entorno estratégico se ha convertido en altamente complejo, dinámico y sistémico al que se adaptan nuevos actores estatales y no estatales. De ahí que se deba comprender tanto las evoluciones existentes en las relaciones del entorno estratégico –dentro del área de interés– así como a los actores claves, estatales y no estatales, sus relaciones y sus interdependencias como elementos claves para identificar las crisis emergentes, con potencial de impacto en contra de la seguridad, con los cuales tendrá que generarse una preparación oportuna de las operaciones (NATO, 2013).

Por tanto, la propuesta de diseño –basado en la NATO– que aquí se realiza requiere de un nivel de detalle específico para la implementación en todos los niveles de la comprensión y conocimiento de las crisis. En el ámbito militar, la comprensión es la percepción e interpretación de una situación particular, con el fin de proporcionar el

contexto multidimensional; es decir, no solo militar sino también ajeno a este campo, que deberá ser plasmado en la visión y la previsión necesaria para la toma de decisiones efectivas (NATO, 2013).

Dentro de este aspecto se incluye la respuesta a las principales preguntas: quién, qué, dónde, cuándo, porqué y cómo del contexto de los acontecimientos. Informa cuando la aplicación del poder militar puede ser necesaria para alcanzar los objetivos estratégicos o cuando su uso puede ser evitado. Asimismo, cuando los medios políticos o diplomáticos, en consulta con otros, pueden lograr los fines. El desarrollo de la comprensión holística de una crisis es, por su propia naturaleza, un proceso interagencial y de múltiples fuentes que requieren la concurrencia de toda la experiencia de los organismos y entidades involucradas (NATO, 2013).

En otras palabras, según lo manifestado por los entrevistados por el autor de esta investigación, la interacción debe estar dada por la comprensión de lo militar y no militar, a fin de homologar, de forma práctica, procedimientos de planificación y manejo de crisis que deben ser interagenciales, para que exista una labor integral entre las diferentes entidades, así como con actores estatales y no estatales, con el propósito de equiparar tanto herramientas como instrucciones para desarrollar operaciones conjuntas e interagenciales.

Por otra parte, el conocimiento es el significado que se deriva del manejo y comprensión de datos, así como de la información obtenida de las habilidades adquiridas a través de la experiencia o educación, que contribuye a la comprensión teórica o práctica del sujeto que interviene en el proceso de planificación. Mediante la aplicación interactiva del proceso de desarrollo del conocimiento, se convierten los

datos básicos en información utilizable para la toma de conciencia de lo que está sucediendo y por qué está sucediendo. Este es un proceso proactivo, colaborativo, participativo y que se recicla entre todos los niveles de la conducción, pero de forma específica para esta investigación entre los niveles político estratégico, estratégico militar y operacional (NATO, 2013).

Debido a la naturaleza de las crisis modernas, la prevención de crisis y los esfuerzos de gestión de crisis exigen un enfoque integral. Por eso los mecanismos establecidos para el efecto, el compromiso de las partes interesadas y la debida preparación del planeamiento de las operaciones facilitará el desarrollo y mantenimiento de una visión holística de una crisis emergente y de interés para la seguridad de la nación (NATO, 2013).

La vigilancia y monitoreo (denominado por la NATO como escaneo del horizonte) es un esfuerzo colaborativo entre las capacidades del nivel político estratégico, estratégico y operacional. Estos esfuerzos deben converger en la evaluación de los posibles riesgos y amenazas que afecten los intereses nacionales. El nivel político estratégico debe proveer al Comando Conjunto la inteligencia estratégica necesaria, oportuna, precisa, pertinente y de alcance suficiente para prevenir la sorpresa estratégica y favorecer las ventajas para la decisión. (NATO, 2013)

Es importante establecer, mantener y compartir la percepción inicial de las situaciones de crisis emergentes relacionados con los intereses nacionales. Esto abarca amenazas y riesgos transnacionales que puedan afectar la seguridad nacional del Estado.

La conciencia situacional se refiere en cambio, a la percepción humana de la situación que se vive en base a todos los elementos de la información disponible, a fin de configurar una interpretación integral del ambiente estratégico y operacional (NATO, 2013). La conciencia situacional abarca varios niveles como son: la percepción, la comprensión y la proyección, mismos que facilitan el proceso de la toma de decisiones.

La percepción involucra procesos de monitoreo, detección de indicadores y reconocimiento de indicios que configuran una situación del entorno. La comprensión en cambio integra esta información para entender cómo impactará en las metas y objetivos. Esto incluye el desarrollo inicial del área de interés para el país. Finalmente, la proyección implica la capacidad de evaluar los posibles resultados de potenciales acciones realizadas en el entorno estratégico u operacional, constituyéndose en una comprensión más detallada de la situación. (NATO, 2013)

El desarrollo de la conciencia inicial de la situación en el área de interés requiere apreciar la naturaleza de las amenazas, desafíos y tendencias e identificar a los principales actores en la zona. Estos pueden ser estatales o no estatales, adversarios o socios, y otros cuyas acciones e influencias, contribuyen a mitigar los riesgos potenciales o amenazas a los intereses nacionales.

Se entiende que cada actor posee sus propios intereses y actúa conforme pretende alcanzar esos intereses y acorde a sus capacidades y motivación. Bajo una visión sistémica de interacción de los actores con otros sistemas, con base a los atributos que los caracteriza, se puede lograr determinar la influencia que ejercen en la búsqueda de sus intereses, así como los efectos y sus consecuencias. (NATO, 2013)

Con base a la conciencia inicial de la situación y su potencial desarrollo, se establece los requisitos específicos de información/conocimiento para apoyar al proceso de toma de decisiones, durante el planeamiento de las operaciones. Es en esta fase cuando se levantan los requerimientos críticos de información del comandante y los requerimientos prioritarios de inteligencia necesaria para apoyar la toma de decisiones. Estos requerimientos pueden incluir la obtención de mayor información respecto a capacidades y comportamiento de los diversos actores, su grado relacionamiento e influencia y el levantamiento de factores clave del entorno estratégico). (NATO, 2013)

De manera general, se puede entender que el proceso de planificación integral de la NATO, se apoya de manera transversal y permanente en herramientas de análisis como la preparación integral del entorno estratégico, arte operacional y diagrama de influencia de actores.

La primera permite comprender bajo un enfoque sistémico y nodal las conexiones, interacciones e influencias de las diferentes dimensiones PMESII-AT, existentes en el entorno estratégico y que pueden influir en las decisiones que involucren el empleo del poder militar. Esta comprensión requiere extrapolar los límites del ámbito exclusivamente militar e incursionar en el análisis de los ámbitos político, militar, económico sociocultural, la información, la infraestructura los ambientes físicos y temporales de los sistemas, así como la interacción de actores oponentes, aliados o neutrales.

En lo que respecta al proceso de la preparación integral del entorno estratégico contempla tres pasos fundamentales: evaluación del área, evaluación de actores e integración de la amenaza. Para la evaluación de actores se emplea la herramienta de

“diagrama causal” la cual es utilizada como parte de un análisis sistémico. Constituye un modelo que pretende simplificar la realidad, representando de manera esquemática problemas de alta complejidad, es decir problemas que no son debidamente estructurados. A través de esta herramienta se pretende localizar las variables que intervienen en el sistema, así como, la interacción de los mecanismos de intervención.

Finalmente, apoyado evaluación de actores y el arte y diseño operacional, se determinan los centros de gravedad y estado final deseado en el nivel estratégico. A partir de los centros de gravedad se deducen las capacidades, requerimientos y vulnerabilidades críticas. Esta información ayuda en la planificación por cuanto permite visualizar oportunidades a ser aprovechadas de los oponentes y los riesgos de los que se debe proteger.

Diseño de una propuesta para la generación del proceso de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico

Con base en la planificación de las operaciones de la NATO, la propuesta para la generación de planificación de operaciones conjuntas en el nivel estratégico –en el que se operacionaliza esta investigación– en respuesta ante una crisis empezaría:

1. Los niveles políticos estratégicos impulsarían las actividades que activan al nivel estratégico:
 - a. Iniciar con una estimación política militar que incluya:

- Análisis formal de una crisis potencial que atente contra la seguridad de la nación, incluyendo la realización de una evaluación estratégica por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
 - Elaboración de un conjunto de opciones estratégicas de respuesta, incluyendo el desarrollo de opciones de respuesta militar.
- b. El nivel político estratégico emita una Directiva para iniciar la planificación de operaciones.
- c. El nivel político estratégico analiza el concepto estratégico de las operaciones y los planes de operaciones desarrolladas por el CC.FF.AA., previo su remisión al nivel político para su aprobación.
- d. El nivel político estratégico aprueba el concepto estratégico de las operaciones y los planes de operaciones conjuntas a nivel estratégico elaborados por el CC.FF.AA.
- e. El CC.FF.AA. emite el plan de operaciones conjuntas en el nivel estratégico, a los C.O's, para la planificación a nivel operacional.
- f. El CC.FF.AA. realiza las evaluaciones periódicas de la misión hasta el cumplimiento de los objetivos estratégicos y estado final deseado, plasmado en la Directiva emitida por el nivel político estratégico y aprobado por el nivel político.
- g. El CC.FF.AA. revisa los aspectos estratégicos de una operación en curso, proporciona una evaluación estratégica y posibles opciones militares para la

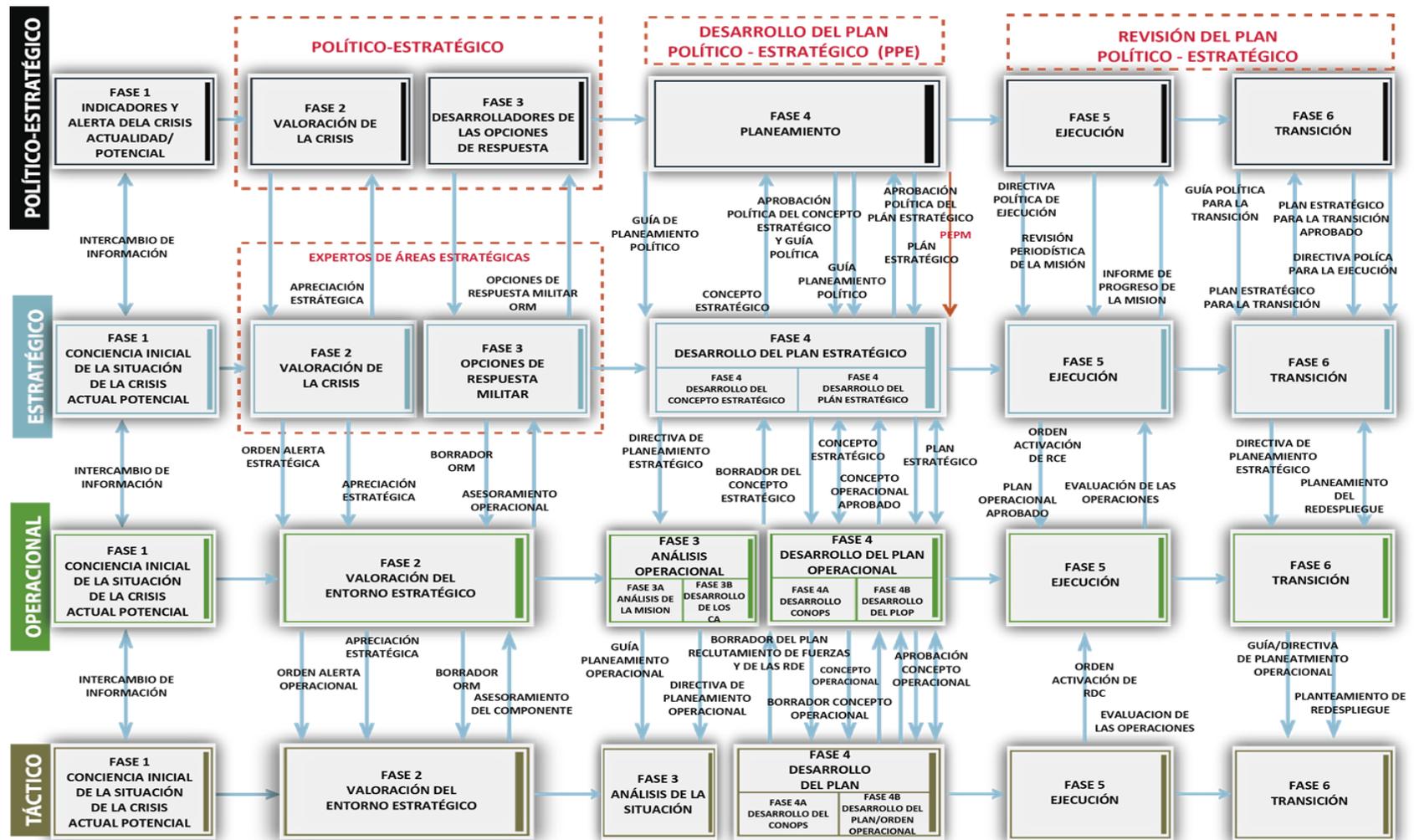
adaptación de las operaciones, incluidos objetivos estratégicos y objetivos estratégicos militares, de acuerdo a la situación estratégica y operacional.

- h. El CC.FF.AA. planifica la transición y la terminación de las operaciones militares, siguiendo los procedimientos normales establecidos.

Las fases de la preparación en el planeamiento de las operaciones conjuntas en el nivel estratégico, se muestra en la figura 6. Están diseñadas para desarrollar evaluaciones estratégicas, elaborar planes y órdenes que faciliten el direccionamiento estratégico y proporcionar el apoyo requerido por el nivel político estratégico y operacional, al proceso de planificación integral de respuesta ante crisis.

Figura 6

Proceso de planificación integral de respuesta a crisis



Nota: Adaptado de la Allied Command Operations Comprehensive Operations Plannin Directive COPD INTERIM

FASE 1. Conocimiento de la situación inicial de una actual o

potencial crisis. El proceso de planeamiento que se propone a través de esta investigación inicia cuando existen indicios de la generación de una crisis que puede afectar los intereses de seguridad del país. Estos indicios podrían obtenerse a través de información proveniente de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), del Comando de Operaciones de Inteligencia Central (COINC), así como de otras fuentes.

El propósito de esta fase es colaborar en la identificación de crisis emergentes relevantes y coadyuvar con el nivel político estratégico en las actividades propuestas en la fase 1. El CC.FF.AA., debería implementar un Centro Integral de Gestión de Crisis y Operaciones (a cargo de la Dirección de Operaciones), para que, a través de este ente, gestione las actividades de la fase 1.

Las actividades inician cuando se identifica una crisis emergente –potencial o real– que puede tener implicaciones para la seguridad de la nación. Esta labor es producto de la vigilancia y monitoreo permanente, que resulta del esfuerzo colaborativo de las instancias políticas y militares de la nación, para evaluar los posibles riesgos y amenazas que atenten contra los intereses del Estado.

Estas actividades se materializan en el cumplimiento de los siguientes aspectos:

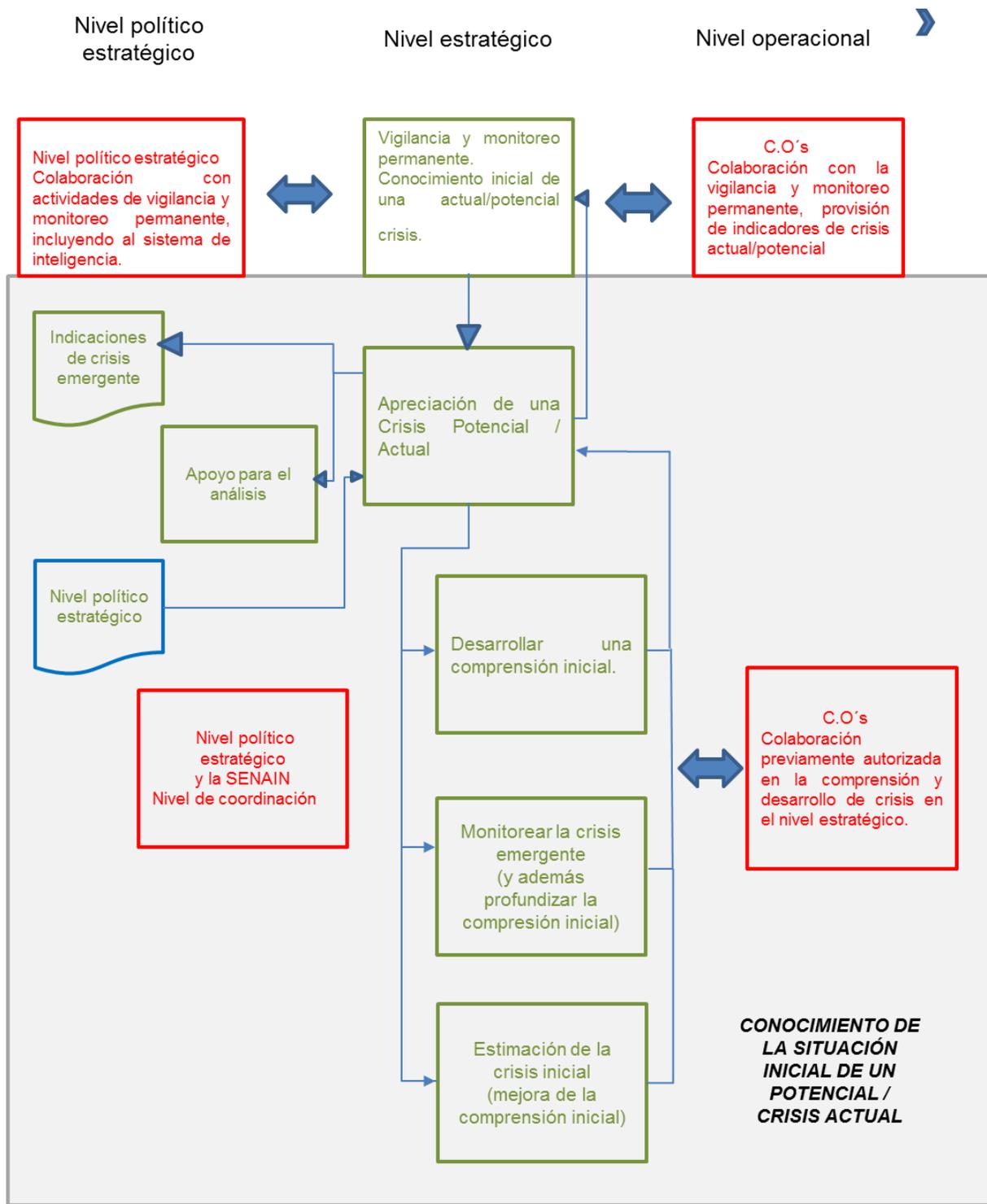
- a. **Requisitos previos.** Las actividades de la fase 1 se dirigirán normalmente en respuesta a las indicaciones de una crisis –emergente o potencial– resultado del proceso de vigilancia y monitoreo permanente que se realiza en el Centro Integral de Gestión de Crisis y Operaciones (CIGEOP).

- b. **Actividades principales.** Las principales actividades de la fase 1 se muestran en la figura 7.
- c. **Resultado de esta fase.** El Jefe del Comando Conjunto al final de esta fase obtendrá los siguientes resultados:
- La apreciación inicial de las crisis emergentes relevantes, que contiene tanto las indicaciones como advertencias. De ameritar el caso, luego del análisis pormenorizado de los datos obtenidos, el Jefe del Comando Conjunto entrega al nivel político estratégico la información.
 - Desarrollo de una comprensión inicial de una crisis emergente que puede ser compartida con otros niveles o agencias, para el conocimiento de una situación. El compartimiento de la información debe ser autorizada por el Jefe del Comando Conjunto.
 - El Jefe del Comando Conjunto, con los datos obtenidos, analizados y discriminados en esta fase, asesora al nivel político estratégico.
 - El Jefe del Comando Conjunto elabora una respuesta rápida para retornar a las actividades de vigilancia y monitoreo para las crisis emergentes que no se consideran relevantes.

- d. **Coordinación externa.** Las actividades de la fase 1, en nivel estratégico, pueden ser realizadas mediante la coordinación con otras entidades externas, para facilitar el análisis de las crisis emergentes.
- **Con la SENAIN:** para advertir, a los responsables de la toma de decisiones, la existencia de cualquier amenaza en desarrollo, amenaza potencial, riesgo o preocupación que pudiera tener impacto en los intereses de seguridad de la nación.
 - **Con los C.O:** La inteligencia y el conocimiento para áreas específicas de interés se desarrollan en colaboración con los C.O, utilizando protocolos establecidos de intercambio de información.

Figura 7

Conocimiento de la situación inicial de una actual/ potencial crisis



- **Otros actores internacionales relevantes.** Previa autorización del nivel político estratégico y si la situación lo amerita, el Comando Conjunto puede requerir autorización específica del nivel político estratégico, para coordinar directamente con organismos internacionales como la ONU, OEA, UNASUR, entre otras, a fin de mejorar el conocimiento de la situación inicial.

FASE 2. Evaluación estratégica. El propósito de la Fase 2 es desarrollar y coordinar la evaluación estratégica de una crisis emergente o potencial que realiza el CC.FF.AA., en apoyo a la estimación política militar que realiza el nivel político estratégico. Esta evaluación también se la puede realizar durante una operación en curso dispuesto por el mismo nivel político estratégico.

Esta fase comienza con una directiva emitida por el nivel político estratégico al CC.FF.AA., para realizar la evaluación estratégica, luego que en este nivel se ha decidido formalmente pasar a la fase dos del proceso de planeamiento integral. Incluye la creación de un grupo de dirección de la respuesta (GDR), y la selección de un C.O o Fuerza de Tarea Conjunta, según sea necesario. La fase dos termina con la presentación de la evaluación estratégica del Comando Conjunto.

En caso de que exista limitación de tiempo, el nivel político estratégico puede solicitar al Comando Conjunto que se haga una evaluación estratégica y desarrollo de las opciones de respuesta militar al mismo tiempo. De manera doctrinaria el CIGEOP desarrolla una comprensión inicial de la situación/crisis emergente y puede transferirlo al GDR. Esto facilitará la labor del GDR en la parte inicial del proceso de evaluación estratégica con el desarrollo de la apreciación estratégica.

No obstante, ante una crisis emergente, en la que el tiempo estimado para las actividades en la Fase 1 es limitado, probablemente el GDR tendrá que desarrollar una comprensión inicial rápida de la crisis, a fin de facilitar la finalización de la evaluación estratégica y cumplir con los hitos de tiempo establecidos en el nivel político estratégico.

Después de emitida la evaluación estratégica realizada por el Comando Conjunto, la apreciación de la crisis emergente estará sometida a una continua y profunda actualización, para apoyar a las fases posteriores del planeamiento integral de las operaciones. Estos indicios se obtienen a través de información proveniente de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), del Comando de Operaciones de Inteligencia Central (COINC), así como de otras fuentes.

- a. **Requisitos previos.** Una vez emitida la orden por parte del nivel político estratégico, que contiene los lineamientos políticos, la fase 2 comienza con el direccionamiento del Comando Conjunto para realizar la evaluación estratégica militar.
- b. **Actividades principales.** Las principales actividades de la fase 2 se muestran en la figura 8.
- c. **Resultados deseados de esta fase.** Los resultados deseados de la fase 2 son los siguientes:
 - La emisión de una orden de alerta estratégica al C.O seleccionado y a otras entidades subordinadas a este, a fin de alertarlas para que estén en condiciones de apoyar la planificación de las operaciones en el nivel estratégico.

- La evaluación estratégica del CC.FF.AA. le permite al nivel político estratégico:
 - Una amplia comprensión de la naturaleza de la crisis, que comprende aspectos claves PMESII.
 - Una apreciación de las implicaciones de la crisis para el país, incluidos los posibles riesgos y amenazas estratégicas.
 - Una apreciación de los potenciales fines, medios y modos estratégicos.
 - Consideraciones militares a ser informados al nivel político estratégico, relativos a la aplicabilidad del empleo del poder militar en la solución de la crisis.

d. Organización, funciones y responsabilidades:

- **CIGEOP.** Transforma la información en inteligencia y conocimiento relevante para apoyar los GDR, junto con los miembros que participaron inicialmente en el análisis.
- **GDR.** Es un equipo organizado de tareas, con funciones específicas para llevar a cabo la evaluación estratégica, bajo la dirección del Director de operaciones del CC.FF.AA.

e. **Coordinación externa.** El enlace y coordinación adecuado en la fase 2, requiere considerar:

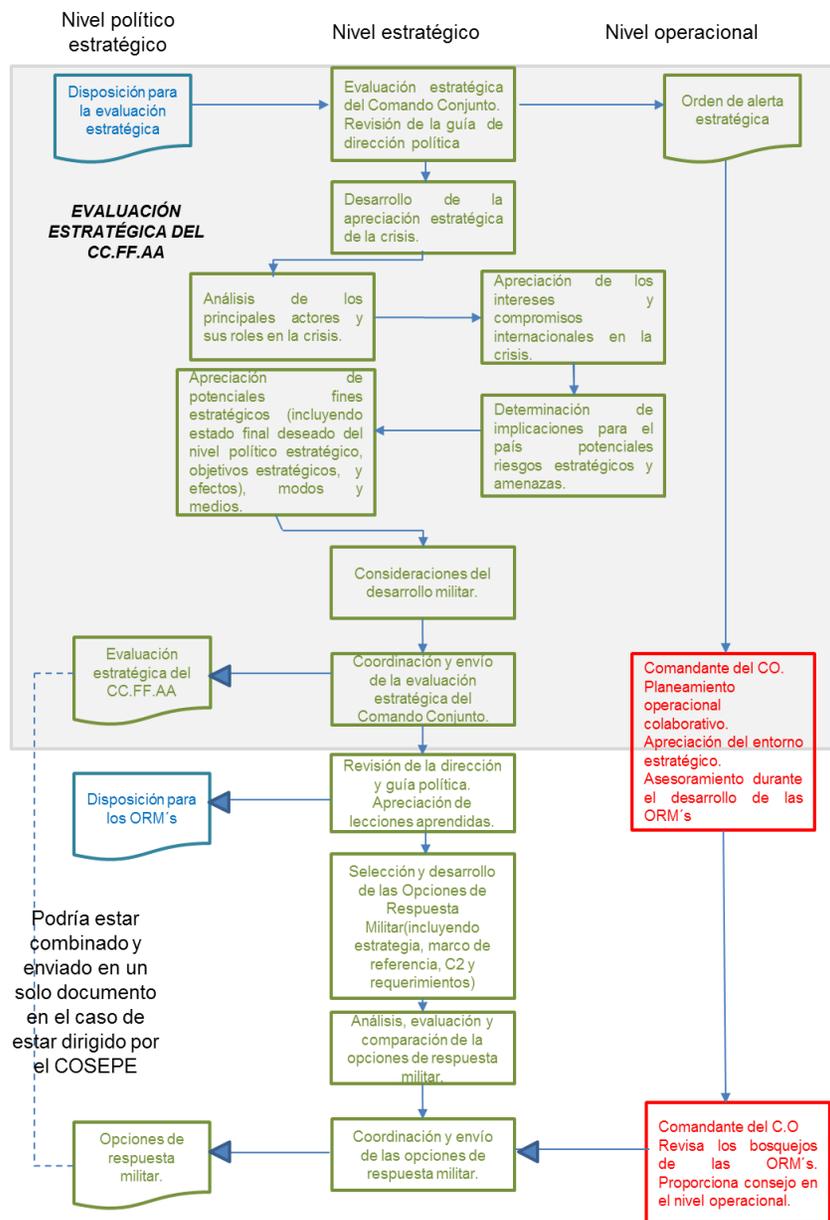
- **Con el/los C.O's** designados implementarán un elemento de enlace con el GDR.

- **Con el nivel político estratégico.** Enlace y coordinación con algunas o todas las entidades que se considere necesario:
 - Un enlace para apoyar el GDR para facilitar su apreciación de las perspectivas actuales del gobierno.
 - Comités generados por el nivel político estratégico para conformar consejos de gestión de crisis. Ya en la estimación política militar, en las fases dos y tres del proceso de planeamiento integral en la respuesta ante una crisis, un plan político estratégico puede comenzar a tomar forma si fuere necesario.
 - Comités de planificación de emergencia civil, que asesore al nivel político estratégico sobre la disponibilidad y utilización eficaz de los recursos públicos ante una crisis emergente, lo cual facilitará la integración del apoyo civil y asesoramientos sobre cuestiones civiles.
 - Las agencias de información sobre inteligencia y comunicación en cuanto a difusión, como la SENAIN y la SECOM.

- Con la guía del nivel político estratégico, el CC.FF.AA. mediante el uso de mecanismos establecidos en el CIGEOP aumentará su comprensión de la crisis emergente, así como las posibles implicaciones para el país, con base en la información disponible de otros actores internacionales como ONU, OEA y UNASUR.

Figura 8

Evaluación estratégica del Comando Conjunto



Nota: Adaptado de la Allied Command Operations Comprehensive Operations Plannin Directive COPD INTERIM V2.0.,2013

FASE 3. Desarrollo de opciones de respuesta militar. El propósito de la Fase 3 es desarrollar las opciones militares para que el nivel político estratégico realice su proceso de estimación política estratégica. Esta fase comienza luego de que en el nivel político estratégico se ingresa a la Fase 3 y emite el pedido al CC.FF.AA. para que desarrolle las opciones de respuesta militar. El grupo de dirección de respuesta será el encargado de identificar las posibles opciones de respuesta militar, su desarrollo y los requisitos para apoyarlo.

Posteriormente estas respuestas son analizadas, evaluadas y comparadas, incluyendo el análisis de riesgos estratégicos con las recomendaciones pertinentes. Es importante tener en cuenta el conocimiento profundo de la naturaleza global de la crisis, en el contexto interdependiente de los conflictos, por cuanto las acciones en el ámbito militar tendrán efectos en otros ámbitos no militares. Esta fase termina con la aprobación por parte del CC.FF.AA. a fin de exponer las opciones al nivel político estratégico.

- a. **Requisitos previos.** La fase 3 comienza cuando el nivel político estratégico emite la orden al Comando Conjunto para el desarrollo de opciones de respuesta militar. Estas, en el caso de limitaciones de tiempo, podrían ser solicitadas paralelamente durante la fase de evaluación estratégica.
- b. **Actividades principales.** Las actividades principales de la fase 3 se muestran en la figura 9.

c. **Resultados deseados de esta fase.** Los resultados deseados de la fase 3 son los siguientes:

- Un conjunto de opciones de respuesta militar adecuada, factible aceptable y distinguible para el logro de los objetivos militares estratégicos que coadyuven alcanzar el estado final deseado por el nivel político estratégico.
- Las opciones de respuesta militar preparadas por el CC.FF.AA permite tanto al nivel político estratégico como al nivel político la posibilidad del empleo del poder militar en la resolución de una crisis.

d. Organización, funciones y responsabilidades:

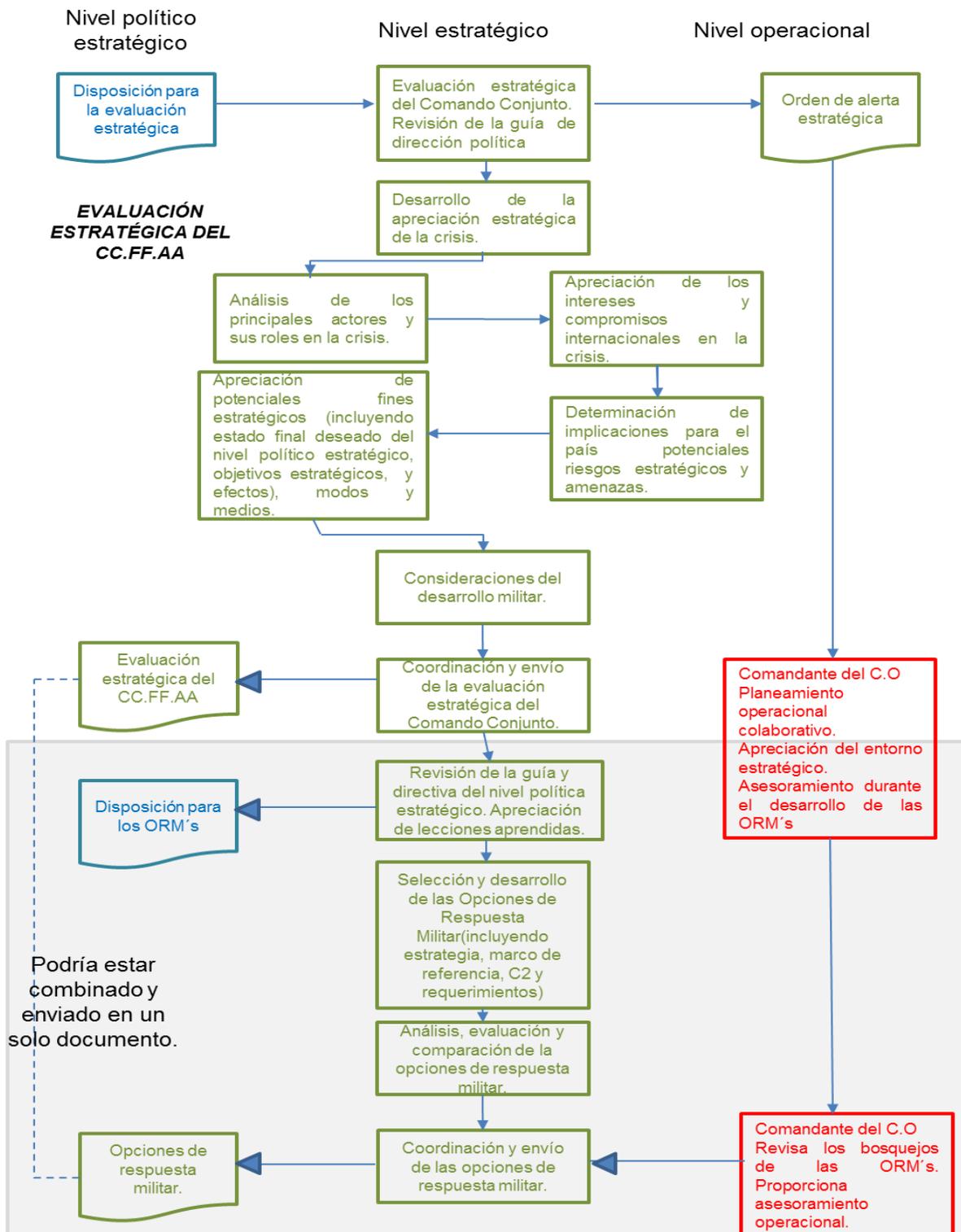
- **CIGECOP.** Monitorea la situación de crisis y proporciona información de inteligencia a la GDR.
- **GDR.** Desarrolla las opciones de respuesta militar bajo el lineamiento del Director de Operaciones del CC.FF.AA., apoyados por el CIGECOP.

e. **Coordinación externa.** El enlace y coordinación está sujeto a la dirección del nivel político estratégico, considerando:

- **C.O.** Los elementos de enlace del C.O con el CC.FF.AA. facilitan al GDR el desarrollo de las opciones de respuesta militar viables, incluyendo la identificación de las capacidades requeridas para cada opción de respuesta militar.
- **Con el nivel político estratégico.** Enlace y coordinación con el CC.FF.AA.
- **Con la SENAIN.** Un punto de enlace debe ser proporcionado al GDR.

Figura 9

Desarrollo de opciones de respuesta militar



Nota: Adaptado de la Allied Command Operations Comprehensive Operations Plannin Directive COPD INTERIM V2.0.,2013

FASE 4. Desarrollo del plan estratégico. El propósito de la Fase 4 es desarrollar, en la Fase 4a, el concepto estratégico; mientras que en la fase 4b, el plan de operaciones conjuntas en el nivel estratégico.

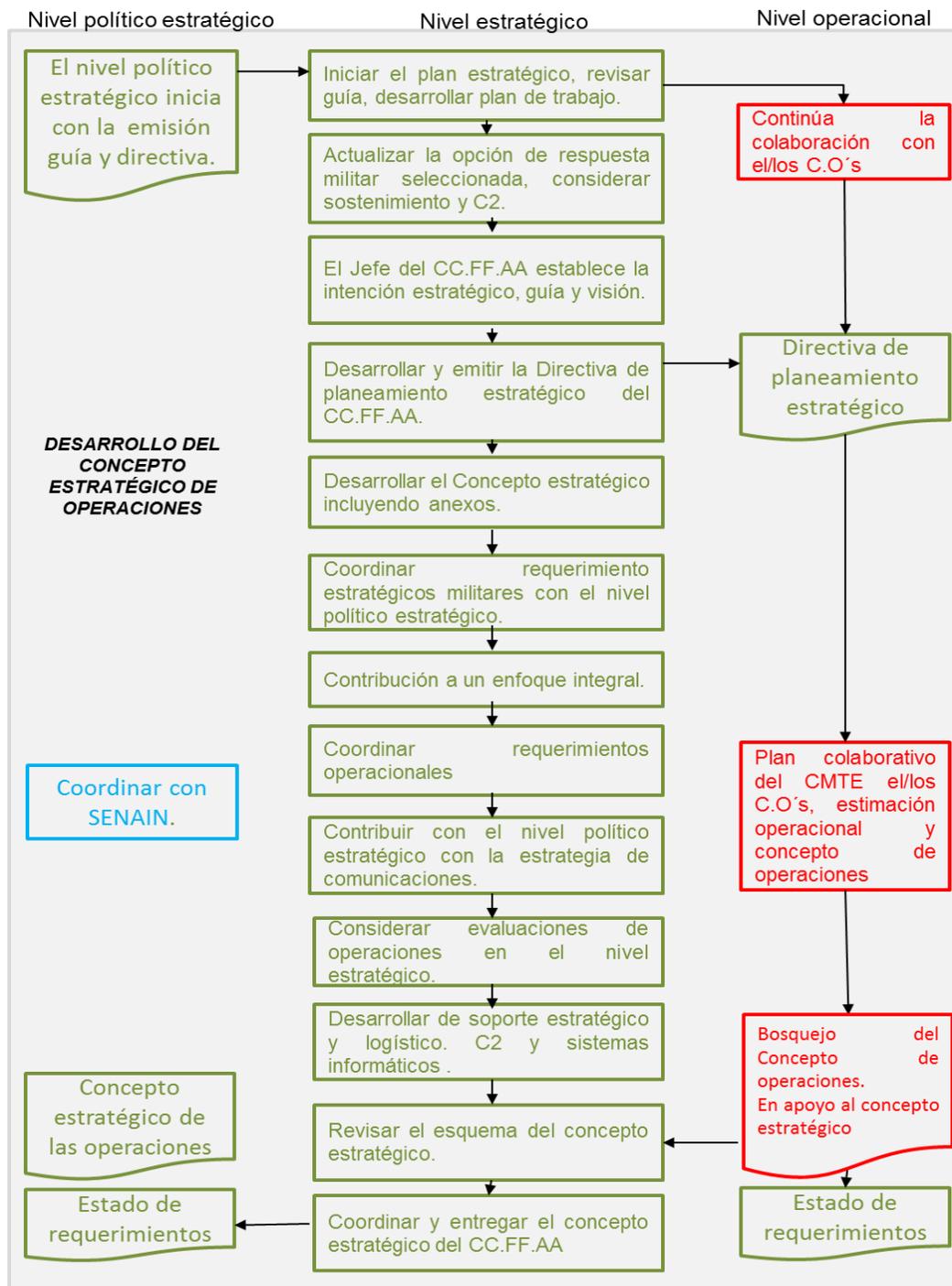
FASE 4a. Concepto estratégico de operaciones. El propósito de la Fase 4a es desarrollar el concepto estratégico del CC.FF.AA. para realizar las operaciones militares de manera articuladas con otros esfuerzos no militares. Inicia con la disposición emanada el nivel político estratégico. Contempla el desarrollo del concepto estratégico militar, incluyendo las necesidades operacionales de los C.O'S designadas para la operación en coordinación con el nivel político estratégico.

- a. **Requisitos previos.** La fase 4 requiere de un documento formal (Directiva) del nivel político estratégico, que debe contener orientaciones claras elaboradas por los asesores militares. Se apoya en la evaluación estratégica y en las opciones de respuesta militar. Es indispensable un proceso de actualización de comprensión del entorno.
- b. **Actividades principales.** Las principales actividades de la fase 4 se muestran en la figura 10.
- c. **Resultados deseados de esta fase.** Los resultados deseados de la fase 4 son los siguientes:

- La emisión de un Directiva de planeamiento estratégico con lineamientos claros, en la que conste la designación del o los C.O'S, a fin de permitir al comandante respectivo emitir orientaciones oportunas a sus subordinados.
- El Comando Conjunto de Fuerzas Armadas y el o los C.O's designado/s deben mantener una interacción colaborativa de manera efectiva, para el desarrollo del concepto de operaciones en el nivel estratégico y operacional, sustentado en un direccionamiento estratégico claro y con el levantamiento de requerimientos operacionales.

Figura 10

Desarrollo del concepto estratégico



d. Organización, funciones y responsabilidades:

²⁸ Adaptado por el CRNL EM Frank Landázuri

- **CIGECOP.** Monitorea la situación de crisis y proporciona información de inteligencia a la GDR.
 - **GDR.** Desarrolla las opciones de respuesta militar bajo el lineamiento del Director de Operaciones del CC.FF.AA., apoyados por el CIGECOP.
 - El desarrollo de los conceptos estratégicos se basa en gran medida en el trabajo realizado en el nivel operacional, especialmente en lo referente al desarrollo de los requisitos operacionales que servirán de sustento para el desarrollo del concepto operacional del comandante del o los C.O's.
- e. **Coordinación externa.** Considerar las mismas de la Fase 2 y 3.

FASE 4b. Desarrollo del plan estratégico de operaciones y

generación de fuerza. El propósito de la Fase 4b es desarrollar el plan estratégico del CC.FF.AA. y la determinación de las fuerzas y sus capacidades necesarias para implementar el concepto estratégico, en el marco de la misión a cumplir con un mínimo de riesgo aceptable. Implica la interrelación de dos procesos: el desarrollo del plan de operaciones en el nivel estratégico y la generación de fuerzas. Estos procesos debidamente integrados garantizarán que el plan esté sustentado en términos de recursos y adecuadas capacidades.

Se llevan a cabo de forma paralela en los niveles estratégicos y operacionales para identificar y validar los compromisos nacionales; el balance entre las fuerzas y la misión a cumplir, así como la apreciación de las deficiencias y riesgos críticos. Tras la aprobación de los conceptos estratégicos por parte del nivel político estratégico, comienza el desarrollo del plan de operaciones en el nivel estratégico, con la

coordinación de las disposiciones necesarias para implementar los conceptos estratégicos.

Se incluyen, además, mecanismos para la puesta en práctica del concepto estratégico, acuerdos legales, el despliegue, protección de la fuerza, estrategias de información, sostenimiento, comando y control, alistamiento y evaluación de operaciones. El desarrollo del plan de operaciones en el nivel estratégico termina con un plan de operaciones viable que es aprobado por el nivel político estratégico.

a. **Requisitos previos**

- Generación de fuerzas.
 - Aprobación del concepto estratégico por parte del nivel político estratégico.
 - Directiva del nivel político estratégico para la activación de la Fuerza.

- Desarrollo del plan de operaciones estratégico.
 - Concepto estratégico, estado de requerimientos sobre la capacidad del teatro de operaciones, requerimientos de personal, refuerzos para restablecer la paz.
 - Direccionamiento y orientación del nivel político estratégico.

b. **Actividades principales.** Las principales actividades de la fase 4b se muestran en la figura 11 y 12.

c. **Resultados deseados de esta fase.** Los resultados deseados de la fase 4 son los siguientes:

- Generación de fuerzas. La cantidad de fuerzas necesarias para ser empleadas en el lugar y momento adecuado, con la secuencia correcta, conforme a lo establecido en el concepto estratégico:
 - Requisitos de Fuerzas y capacidades para el cumplimiento de la misión.
 - Deficiencias críticas en las Fuerzas y capacidades para el cumplimiento de la misión.

- Desarrollo del plan de operaciones estratégico. El plan de operaciones estratégico, incluido el estado de requerimientos en cuanto a: capacidades del teatro de operaciones y reglas de enfrentamiento, se presenta al nivel político estratégico para su aprobación, con base a criterios de oportunidad y adecuación del plan:
 - Oportunidad: que la planificación permita la preparación de las unidades subordinadas, que determine los aspectos esenciales de la planificación estratégica y que exista una integración gradual entre la planificación y la ejecución, conforme a la situación existente.

 - Adecuación:
 - Que el plan esté sustentado bajo el marco legal vigente, a escala nacional e internacional, que las capacidades y recursos de la fuerza a emplear estén acordes con las demandas de la misión a

cumplir, minimizando los riesgos, que la disposición de fuerzas en el teatro de operaciones, esté acorde con el esquema de maniobra planteado por el Comandante.

- Que el plan contemple un adecuado comando y control, así como sistemas de comunicación e informática y reglas de que permitan la integración efectiva de las fuerzas para el logro de los objetivos estratégicos militares.
- Que el soporte y sostenimiento para el empleo de las fuerzas, cumpla con las demandas del teatro de operaciones.
- La identificación de planes de contingencia que minimicen los riesgos identificados.

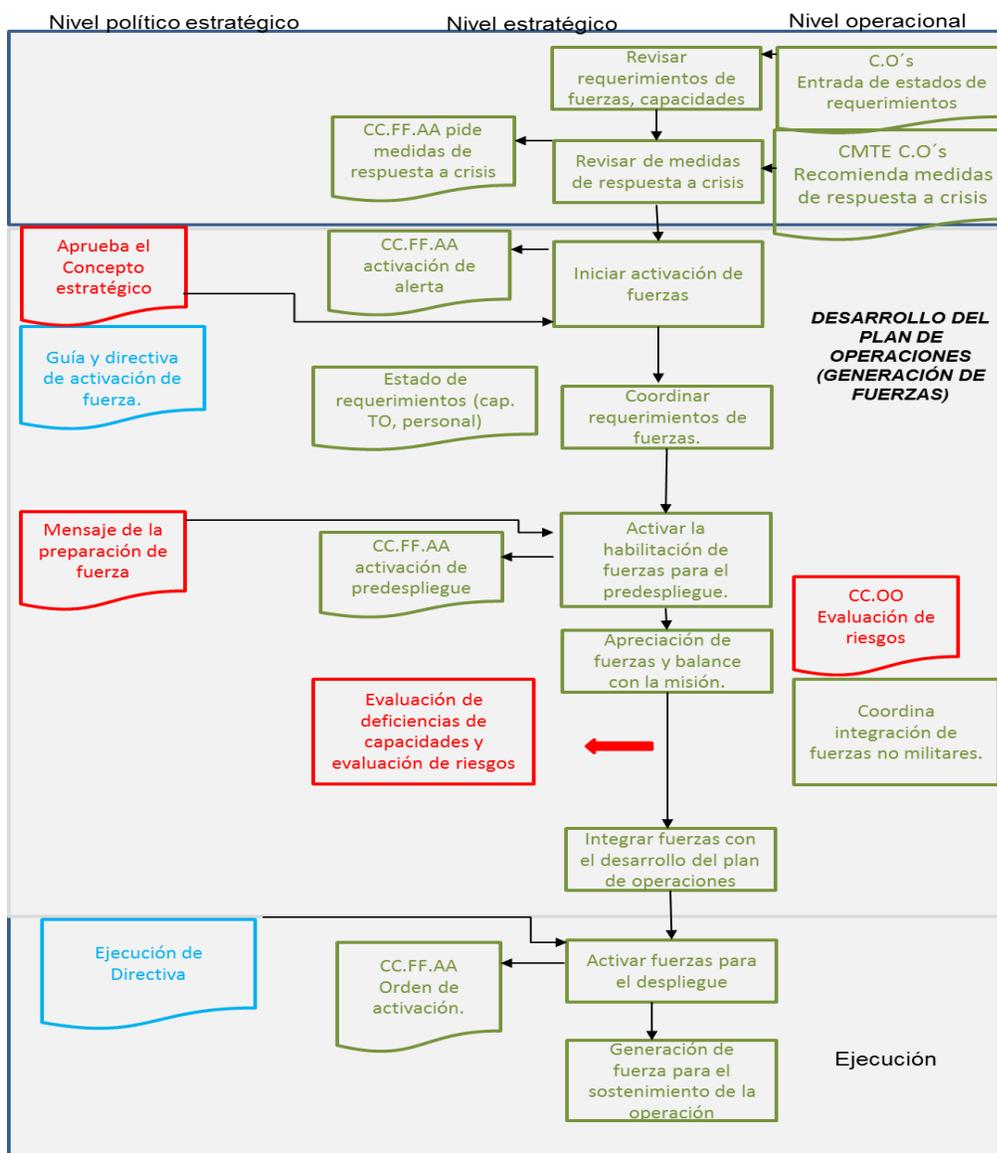
d. Organización, funciones y responsabilidades

- **CIGECOP**, Monitorea la situación de crisis y proporciona información de inteligencia a la GDR.
- **GDR**. Desarrolla el plan de operaciones bajo el lineamiento del Director de Operaciones del CC.FF.AA., apoyados por el CIGECOP. El personal encargado de la generación de fuerzas debe mantener estrecha coordinación y cooperación con el GDR, en la coordinación de los requisitos de fuerzas y capacidades, así como con el/los C.O'S designados.

e. **Coordinación externa**. Los requisitos son los mismos que para los referidos en la fase 4a.

Figura 11

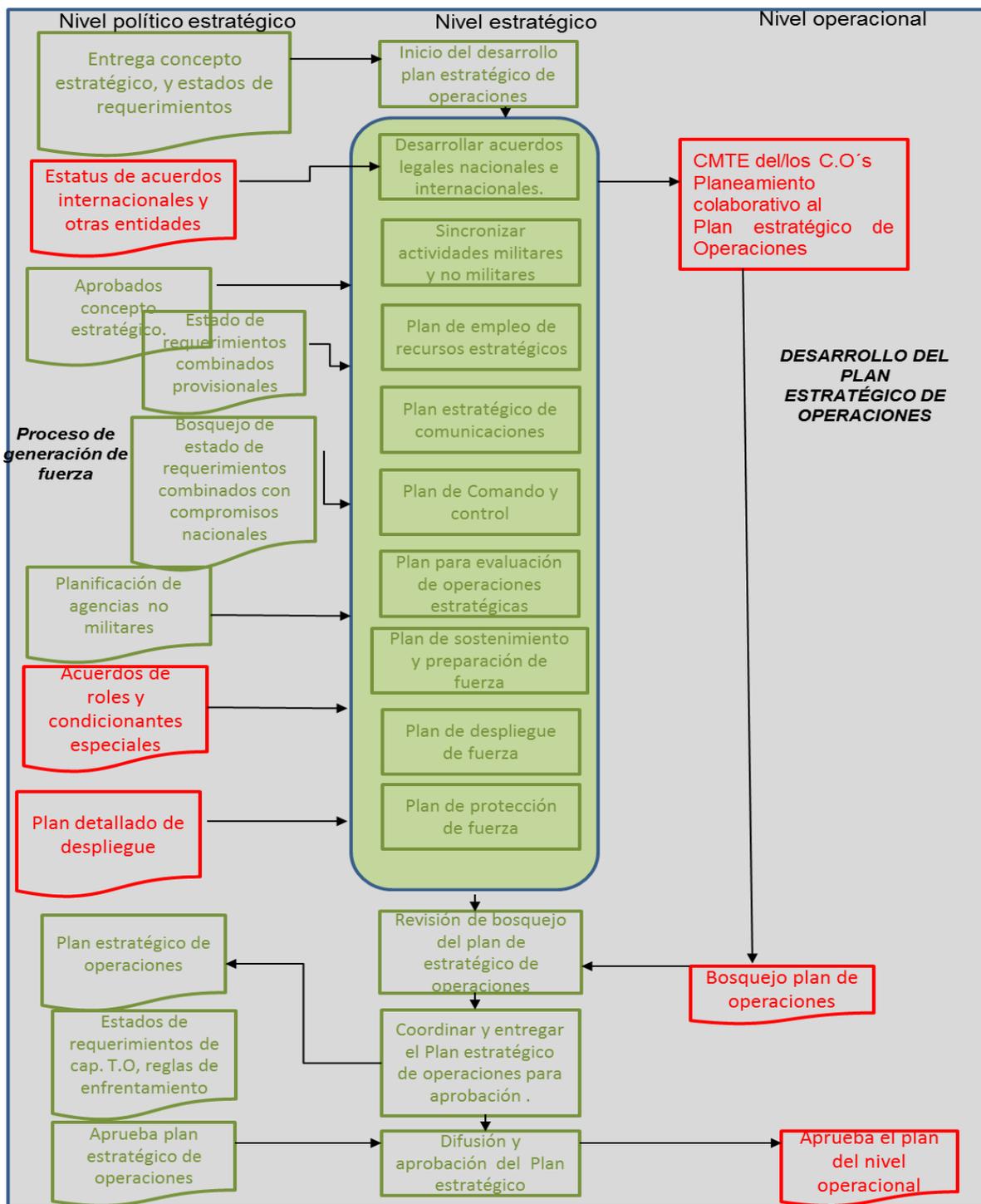
Generación de fuerza



Nota: Adaptado de la Allied Command Operations Comprehensive Operations Plannin Directive COPD INTERIM V2.0.,2013

Figura 12

Desarrollo del plan de operaciones conjuntas en el nivel estratégico



Nota: Adaptado de la Allied Command Operations Comprehensive Operations

Plannin Directive COPD INTERIM V2.0.,2013

FASE 5. Ejecución. El propósito de la fase de ejecución es proporcionar la asesoría estratégica, orientación y dirección para la realización de una operación militar que permita alcanzar los objetivos estratégicos militares que contribuyan al logro del estado final deseado establecido por el nivel político estratégico.

En esta fase, la coordinación lo hace el **CIGECOP** e incluye la ejecución de todas las actividades estratégicas establecidos en el plan de operaciones. Estas actividades abarcan el inicio, ejecución, revisión periódica de la evolución estratégica (mediante una evaluación estratégica de las operaciones) y, de ser el caso, la revisión y reajuste del plan.

a. **Requisitos previos. Inicio de la fase 5 requiere:**

- Se requiere de la decisión del nivel político estratégico para ejecutar la operación y la promulgación de una directiva de ejecución y la generación de fuerzas descritas en el plan de operaciones del nivel estratégico.

b. **Actividades principales.** Las principales actividades de la fase 5 son:

- Coordinar las acciones necesarias para iniciar la operación.
- Implementar el plan de operaciones estratégico.
- Supervisar y facilitar la operación incluyendo: la identificación y gestión de riesgos, determinación de problemas estratégicos, así como la continua generación de recursos de sostenimiento para el éxito de las operaciones.
- Evaluación de planes y directivas.

- Generación de una fuerza para el sostenimiento logístico.
- Revisión del progreso de las operaciones en el nivel estratégico (evaluación de operaciones estratégicas).

c. **Resultados deseados en esta fase.** Los resultados deseados de esta fase son:

- Inicio de las operaciones del/los C.O´S, mediante la emisión de una orden de operaciones y la emisión de las reglas de enfrentamiento:
 - Aportar información precisa y oportuna, mediante el asesoramiento estratégico militar, incluyendo la revisión periódica de la misión, a fin de contribuir con el proceso de toma de decisiones del nivel político estratégico que le permitan alcanzar el estado final deseado.
 - Orientar y direccionar estratégicamente al/los C.O´S para asegurar el éxito de las operaciones.
 - Revisar y realizar nuevos planes de operaciones en el nivel estratégico, con base en los lineamientos del nivel político estratégico.
 - Lograr los objetivos estratégicos militares por parte de las fuerzas, a fin de alcanzar el estado final deseado.

d. **Organización, funciones y responsabilidades**

- **CIGECOP**, es el centro de los esfuerzos multifuncionales del CC.FF.AA., que permite al Jefe del Comando Conjunto ejecutar un comando y control estratégico de la operación. Es el responsable de coordinar las acciones necesarias para iniciar, facilitar y supervisar la ejecución de la operación. Identifica los riesgos estratégicos, evalúa la pertinencia de los planes vigentes y directivas, bajo la

coordinación del director de operaciones. Además, evalúa los progresos del nivel estratégico (evaluación de las operaciones), y es responsable del análisis e interacción civil militar para garantizar el mantenimiento y la mejora de la situación, así como la mejor comprensión de la operación.

- **GDR.** Emitida la directiva de ejecución por parte del nivel político estratégico, el GDR pasa el plan de operaciones al **CIGECOP** para su ejecución junto con el personal involucrado en la planificación (operaciones del grupo de dirección de respuesta y expertos en la materia).

 - En función de la urgencia de respuesta del nivel político estratégico a la crisis, la ejecución de la operación militar se puede generar, incluso, sin que se haya comenzado o terminado la ejecución de la política de seguridad y defensa. El GDR, reducido en tamaño, puede ser considerado para la concepción de una política de seguridad y defensa que permita la revisión del plan de operaciones estratégico.

 - En el **CIGECOP** convergerán el apoyo de actividades de todos los directores y personal especialista durante la Fase 5. También proporcionará información, inteligencia y conocimiento conforme a las prioridades del nivel político estratégico. Además, se le asignará personal apropiado para la resolución de cuestiones planteadas y que deben ser coordinadas con el CIGECOP, con el fin de asegurar el conocimiento común de la situación.
- e. **Coordinación externa.** Las actividades de la fase 5 se facilitan por el enlace y la coordinación con diversas entidades externas:

- Es de suma importancia la estrecha coordinación con cualquier dependencia del nivel político estratégico que participa en las actividades de ejecución política estratégica.
 - La estrecha coordinación entre el Comando Conjunto y el/los C.O'S designados seguirán siendo una necesidad, a través de los órganos que intervienen en la planificación (GDR) y los asociados con la ejecución al grupo de planeamiento de las operaciones conjuntas.
- f. **Evaluación de las operaciones a nivel estratégico.** La evaluación de las operaciones en el espacio de intervención involucra el monitoreo y evaluación de los resultados de todas las acciones tomadas, así como los efectos asociados en ese espacio.

Desde un punto de vista militar, el plan de operaciones requiere una evaluación periódica de las operaciones, a fin de que se realicen los ajustes necesarios, con base en los resultados obtenidos en la evaluación. El ciclo de evaluación es continuo y periódico, con el propósito de determinar el progreso de las acciones, los efectos, el logro de objetivos y estado final deseado. Este ciclo mide el estado actual y las tendencias; proporciona retroalimentación a los procesos de planificación y dirección. Se lo aplica en todos los niveles de la conducción y, como producto, se obtiene la revisión periódica de la misión.

FASE 6. Transición. El propósito de la fase 6 es coordinar la transición y terminación de la operación militar, situación que implica el traspaso de la responsabilidad a la autoridad apropiada en la zona o área de influencia de la crisis. El retiro de las fuerzas militares debe hacerse de forma controlada y organizada, a fin de

evitar que de esta acción se pueda generar una situación desestabilizadora. Durante la fase de ejecución de las operaciones se ejecutarán evaluaciones periódicas tendientes a determinar el progreso realizado en logro de los objetivos deseados, y el estado final deseado.

Cuando el CC.FF.AA. establezca que se han alcanzado los objetivos estratégicos militares y la contribución del esfuerzo militar para haber cumplido con todas las condiciones del estado final deseado establecido por el nivel político estratégico, se recomendará que se inicie la planificación para la transición y finalización de las operaciones militares. Esto implica el traspaso de responsabilidades militares a la autoridad competente y el retiro de las fuerzas bajo el mando del CC.FF.AA.

a. Requisitos previos. El comienzo de la fase 6 requiere:

- Decisión del nivel político estratégico para preparar la transición y retirada de las fuerzas militares, a través de la promulgación de una directiva de transición.

Actividades principales. Las principales actividades de la fase 6 son:

- Proporcionar una evaluación estratégica militar para ayudar al nivel político estratégico en la toma de decisiones para la transición y terminación.
- Actividades para llevar a cabo la apreciación y la planificación de la transición, incluyendo requerimientos de la evaluación estratégica, opciones de respuesta, concepto estratégico y el plan de operaciones.

- Coordinaciones entre el nivel político estratégico, el/los C.O's y demás actores participantes.
- Proporcionar una guía y dirección estratégica, así como apoyo al/ los C.O's para facilitar la transición y terminación de las operaciones militares.
- Generación de una fuerza para el sostenimiento logístico.
- Revisar el progreso de las operaciones de nivel estratégico (evaluación operaciones estratégicas).

b. **Resultados deseados de esta fase.** Los resultados deseados de la fase 6 son:

- Evaluación estratégica militar para ayudar al nivel político estratégico en la toma de decisiones para la transición y terminación de crisis, incluyendo las operaciones militares.
- Orientación y dirección estratégica al/ los C.O's en la gestión de la transición y terminación de la operación militar.
- Planes de operaciones militares en el nivel estratégico y operacional para la transición. Estos pueden desarrollar nuevas evaluaciones estratégicas, opciones militares, conceptos estratégicos para la transición y los respectivos planes de operaciones en el nivel estratégico.

Estos deben ser aprobados por el nivel político estratégico. Posteriormente el CC.FF.AA. aprueba los planes de operaciones para la transición en el nivel operacional.

La transición y la terminación de la operación militar del nivel político/nivel político estratégico se complementan de manera organizada y controlada, evitando una desestabilización de la zona o área de influencia.

c. Organización, funciones y responsabilidades

- **CIGECOP.** Es responsable de identificar cuando las evaluaciones de operaciones indican la necesidad de una transición. Coordina todas las actividades de terminación después de la operación, tales como informes de la misión, archivos de información y lecciones aprendidas.
- **GDR.** Si es necesario se creará un GDR para el desarrollo de un concepto estratégico para la transición y el plan de operaciones respectivo. Estará apoyado por el CIGECOP.

d. **Coordinación externa.** Las actividades de la fase 6 se facilitan por el enlace y coordinación con diversas entidades externas:

- Es de suma importancia la estrecha coordinación con cualquier dependencia del nivel político estratégico que participa en las actividades de transición.
- La estrecha coordinación entre el Comando Conjunto y el/los C.O's establecidos en la Fase 5. Ellos coordinan las actividades de transición y/terminación en el nivel estratégico, a través de puntos de enlace.
El/los C.O'S gestionan la ejecución de la transición/terminación en el nivel operacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira Martín, F. (2002). *Perspectiva cualitativa/perspectiva cualitativa en la metodología sociológica*.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de 20-oct.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009 (LSPE) y su Ley reformatoria 2014*. Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.
- Cabrera, R. (2002.). *Investigación cualitativa: características, métodos y técnicas*. . México: Universidad Autónoma de México.
- CC.FF.AA. (2015). *Manual de Doctrina Conjunta*. Quito: I.G.M.
- CC.FF.AA. (1997).
- Congreso Nacional del Ecuador. (2007). *La Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN)*. Registro Oficial 4 de 19-ene.
- Cook. T. D., R. C. (2004). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata S. L.
- Freire, R. (2014). *El Ejército ecuatoriano del Siglo XXI, su diseño de fuerzas*. Quito.
- Freire, R. (2017). *Presentación Planeamiento integral de las operaciones*. Quito.
- Hernández, S. R. (2001). *Metodología de la Investigación*. México: Mc. Graw Hill.
- Joint Chiefs of Staff. (2017). Joint Planning JP 5-0.
- Mella, O. (1998). *Naturaleza y orientaciones teórico – metodológicas de la investigación cualitativa. Artículo de opinión*. Santiago: CIDE.
- Ministerio Coordinador de la Seguridad. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: El Telégrafo.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*.

Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: El Telégrafo.

Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil. (8 de diciembre de 2011). *Manual de Doctrina de Operaciones Conjuntas*. Brasilia: Brasilia 1era edición volúmenes 1,2 e 3.

Ministerio de Defensa del Gobierno de España. (2009). *Doctrina para la Acción Conjunta de las FF.AA*. Madrid.

Ministerio de Defensa Nacional. (2012).

Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Agenda de la Política de Defensa 2014 – 2017*.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile. (2006). *Manual de Planificación Operacional de las Fuerzas Armadas*. DNC 5-10.

NATO. (2013). *Allied Command Operations Comprehensive Operations Plannin Directive COPD INTERIM V2.0*.

Orozco Gómez, G. (1996). *Modelos o paradigmas de análisis de la realidad (Implicaciones metodológicas)*”, en *Investigación cualitativa, métodos y técnicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad a Distancia Hernandarias.

Perez, G. (1994.). *Investigación cualitativa: Retos e interrogantes: Métodos*. La muralla.

Popper, K. R. (1980.). *La lógica de la investigación científica*. Editorial. Londres: Tecnos.

Romero, M. (2016). *Propuesta de actualización de la Doctrina Militar Conjunta de Fuerzas Armadas*. Sangolquí.

Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito.

Taylor, S. B. (2004). *Introducción a los Métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Editorial. Barcelona: Paidós.

ANEXOS