

MAESTRÍA EN DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
PROMOCIÓN XIX A

Alumno: CPNV-EMC Pablo Caicedo Salvador
Tutor de Seguimiento: Ing. Byron Avilés
Título: Planificación Nacional y Militar para la Seguridad
y Defensa



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

Resumen

El proceso que se requiere para efectuar la planificación de capacidades militares y del esfuerzo nacional para conseguirlas, debe justamente calcular racionalmente los riesgos y los escenarios que definen los cambios de la realidad, es decir, debe este proceso recurrir a la ciencia y al arte, como es la guerra misma. En la Planificación Nacional no existe el proceso suficiente y consistente para guiar la determinación de las capacidades militares y los medios que se requieren para garantizar la seguridad y defensa del país en el largo plazo, por lo que cabe la fundamental pregunta ¿Cuál es el camino que debe seguir el nivel político, así como el estratégico militar para definir y desarrollar capacidades militares según los escenarios futuros?. Sus respuestas deben conservar el objetivo general de definir un proceso racional de planificar las capacidades militares y su consecución, conforme a los escenarios que se presenten al país en un futuro visto al mediano y largo plazo. Para esto, se aplica primero una revisión bibliográfica misma que se complementa con entrevistas aplicadas a un medio centenar de expertos en planificación militar, a manera de confirmación de los destacados del estudio bibliográfico. La línea de análisis con un enfoque sistémico, dado que la planificación militar a largo plazo no puede ser desarrollada en forma independiente a la Planificación Nacional, que obligatoriamente obedece a una visión política. El proceso propuesto encamina al planificador a definir estrategias para alcanzar los objetivos de Seguridad y Defensa, formulando como problemas las dificultades que presentan amenazas y riesgos así como definiendo los medios y su interacción que se requerirán para dar solución al problema.

Palabras Clave

Planificación nacional, capacidades militares, desarrollo de fuerzas.

Summary

The process that is required to carry out the planning of military capabilities and the national effort to achieve them, must justly rationalize the risks and the scenarios that define the changes of reality, that is to say, this process must resort to science and art, As is the war itself. In National Planning there is not enough and consistent process to guide the determination of the military capabilities and the means that are required to guarantee the country's security and defense in the long term, so it is the fundamental question What is the path Which must follow the political level, as well as the strategic military to define and develop military capabilities according to future scenarios ?. Their responses should retain the general objective of defining a rational process of planning military capabilities and their achievement, according to the scenarios that are presented to the country in the future seen in the medium and long term. For this, a bibliographical review is applied first, which is complemented by interviews applied to some fifty experts in military planning, to confirm the highlights of the bibliographic study. The line of analysis with a systemic approach, given that long-term military planning can not be independently developed to National Planning, which mandatorily obeys a political vision. The proposed process directs the planner to define strategies to achieve the objectives of Security and Defense, formulating as problems the difficulties presented by threats and risks as well as defining the means and their interaction that will be required to solve the problem.

Keywords

National planning, military capabilities, development of forces.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la firma de la paz con el Perú, el incremento paulatino de las denominadas nuevas amenazas y con el inicio de un nuevo período gubernamental que ha durado hasta el momento una década, el interés por la planificación de la seguridad y defensa se ha venido ostensiblemente simplificando a un proceso de securitización de la defensa que implica un creciente rol de policiamiento de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) adoptando un modelo combinado, entre uno orientado a los problemas (POP, Problem Oriented Policing según sus siglas en inglés) y otro orientado a la inteligencia ILP, Intelligence-Led Policing según sus siglas en inglés) para el control del orden público y la seguridad ciudadana, fundamentalmente en apoyo a la Policía Nacional (Sáenz Larravide, 2009, pp. 67-69).

A más de las tareas de complementariedad a la Policía descritas, están asignadas a FF.AA. otras en apoyo a varias instituciones del Estado como: a la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), para el control de la minería ilegal; al Ministerio de Salud Pública, para la ejecución de campañas de control de vectores; a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), para controlar la comercialización ilegal de combustibles; al Ministerio del Ambiente (MAE), contra actividades de tráfico ilegal de madera, expidiendo para ello un direccionamiento desde el nivel estratégico político limitadamente ceñido a procesos de análisis, de toma de decisiones, al planeamiento doctrinario e inclusive a la costumbre.

En la actualidad se dispone una variedad de documentos rectores de la política pública, que si bien orientan al desarrollo humano, no ofrecen un direccionamiento claro respecto al desarrollo económico y a la seguridad del Estado, siendo ciertamente difuso el significado de seguridad interna al reemplazarse por el de seguridad integral, que si bien es un término amplio en muchos aspectos del vivir diario, no señala con claridad las competencias y los responsables, sobre todo cuando estas se especifican como tareas en términos de coordinación.

Es evidente que la orientación estratégica para el futuro del país no solamente gira alrededor del qué hacer con los recursos renovables y no renovables que dispone en su territorio continental y marítimo, sino la manera de protegerlos; cómo asegurar que estos sean cuantificados, localizados, conservados y explotados para beneficio de los

ecuatorianos; cómo proteger la infraestructura estratégica para el funcionamiento de las actividades de vida, económicas y recreacionales de la población, de empresas privadas y entidades públicas.

Al ser impreciso el direccionamiento político estratégico para la seguridad y defensa, afirmación que queda probada que en este trabajo vía análisis documental y encuestas, se identifica con claridad el problema: Ausencia de una adecuada guía en el nivel político - estratégico para efectuar la planificación nacional y militar que identifique las amenazas y riesgos que se ciernen sobre el país en el mediano y largo plazos y no se dispone de un proceso lógico de análisis y definición de la relación fines – medios, que permitan a las FF.AA. precisar los medios humanos, materiales, financieros y tecnológicos en términos de capacidades militares que requiere el país para neutralizar o eliminar tales amenazas y disminuir los riesgos.

Con el fin de definir una propuesta que de solución al problema planteado es útil formularse las siguientes preguntas: ¿Cuál es el status actual del direccionamiento político estratégico para planificar en seguridad y defensa?; ¿a qué institucionalidad le corresponde formular tal direccionamiento y a quiénes los planes consiguientes? y ¿qué proceso de planificación nacional y estratégica es el que permitiría identificar las amenazas y riesgos para el mediano y largo plazos, los medios para enfrentarlos, su definición y consecución conforme a los intereses y objetivos de Estado?.

Si se reconoce que la defensa y seguridad es una obligación del Estado, que incluye la determinación del Plan de capacidades militares (lo deseable) por parte del nivel estratégico militar y su apropiada justificación y del diseño de fuerzas (obtención de lo posible) por parte del Estado en su conjunto, se colige la importancia que exista una plena concordancia entre los diferentes niveles de planificación que disminuya la incertidumbre y evite la improvisación.

De este razonamiento se desprenden los objetivos del presente trabajo: Determinar el status del direccionamiento político – estratégico para la Seguridad y Defensa; determinar a qué instituciones les corresponde la responsabilidad de ejercer la guía estratégica para encaminar la planificación nacional, la planificación del desarrollo de medios, la planificación de capacidades militares y definir el proceso de planificación nacional y estratégica que permita identificar las amenazas y riesgos para el mediano y largo plazos, los medios para enfrentarlos, su definición y consecución conforme a los intereses y objetivos de Estado.

Por ello, el presente trabajo tendrá la siguiente estructura: Status del direccionamiento político – estratégico para la seguridad y defensa; la determinación de las instituciones y los documentos que deben elaborar cada una de ellas, para ejercer la guía estratégica que encamine a la planificación nacional, a la planificación del desarrollo de medios, a la planificación de capacidades militares y la definición de los procesos que proporcionen sinergia entre ellas.

Este proceso de direccionamiento estratégico político se complementa con el cumplimiento de otra gran responsabilidad que recae sobre los hombros del tomador político de decisiones, que es la distribución de los recursos asignados, procurando dosificarlos balanceadamente entre las distintas alternativas de fuerzas a desarrollar, que se compadezcan con el concepto político estratégico de defensa emitido, de modo de maximizar la efectividad en el uso de los mismos dadas las posibilidades macroeconómicas del Estado en su conjunto a lo largo del tiempo, así como la gestión para elaboración e implementación de los distintos programas y proyectos destinados a adquirir, construir o modernizar los sistemas de combate o de armas específicos, que materializarán las alternativas de fuerzas previstas, válidas para llevar a cabo la Estrategia Militar Nacional.

2. MÉTODOS

2.1 Método

El método escogido es el sistémico complejo, por cuanto se realizará un estudio exploratorio de un complejo sistema como es la planificación nacional y la planificación estratégica militar, ya que el objetivo es examinar un problema de investigación poco estudiado o analizado en la Armada del Ecuador y en las FF.AA. en general, por lo que para la determinación de variables se realizará un estudio descriptivo, considerando que dichos estudios “miden de manera más bien independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver”. (Sampieri, Collado, & Lucio, 1991, p. 102) . Posteriormente se determinará las relaciones entre variables utilizando para ello un estudio de correlación, con ello se conocerá cómo se puede comportar una variable en relación a las demás.

Finalmente, la investigación será de tipo explicativa, por cuanto se realizará una propuesta que cubre la ausencia de un proceso de planificación para la seguridad y defensa en varios niveles de conducción.

2.2 Modelo de investigación.

Es una investigación bibliográfica que utiliza variables dependientes e interdependientes, dado que los temas de seguridad y defensa se derivan del comportamiento de su entorno; de otras variables que tienen que ver con la situación socioeconómica del país, de la región; de las política exterior; del grado de apertura al libre mercado y libre circulación de personas, mercancías y capitales; de la fortaleza o debilidad de los poderes e instituciones del Estado, para mencionar unos pocos ejemplos.

2.3 Enfoque de investigación

Tiene un enfoque cualitativo, por cuanto, analiza bajo el criterio de expertos el status del direccionamiento estratégico para asuntos de seguridad y defensa bajo una apreciación de la calidad de este, procurando definir cuán buenas o cuán deficientes son las directrices que emite el nivel político para desarrollar la planificación estratégica de los órganos de la seguridad y defensa, que permita en el mediano y largo plazo enfrentar las amenazas y riesgos con los medios militares adecuados para su consecución.

2.4 Tipología de investigación

Por su finalidad será una investigación aplicada; por sus fuentes de información, utilizará una técnica documental; por sus unidades de análisis, dirigidas a una población específica con un estudio de campo; por el control de variables, será no experimental y por el alcance, la investigación será exploratoria, correlacional y explicativa.

2.4.1 Por su finalidad.

Es una investigación aplicada por cuanto en su despliegue busca conseguir crear un método para ampliar el poder del país para proteger a sus ciudadanos, su territorio y sus recursos en el largo plazo.

2.4.2 Por las fuentes de información

Para la colecta de datos se acudirá a fuentes de información mixta, es decir, inicia con una investigación bibliográfica sobre el marco legal que rige la planificación nacional como es la Constitución de la República, leyes, reglamentos, textos, planes de gobierno, planes militares, reglamentos, manuales, etc y se complementa acudiendo a fuentes de información de campo a través de la técnica de entrevistas, encuestando a instructores y egresados del Instituto Nacional de Defensa y a oficiales pertenecientes a las seis direcciones generales del CC.FF.AA., con el objetivo de recoger las apreciaciones tanto de académicos como de funcionarios pertenecientes al más alto nivel de educación militar.

2.4.3 Por las unidades de análisis.

Para analizar los datos obtenidos en la revisión bibliográfica y los resultados de las entrevistas a expertos, se utilizará una línea de análisis in situ, dado que a cada experto consultado se le realizan una serie de preguntas y petición de criterios respecto a la planificación militar a largo plazo, es decir, la determinación de los medios y su obtención que garanticen la seguridad nacional.

2.4.4 Por el control de las variables

La presente investigación será de tipo no experimental, por cuanto las variables no pueden ser sujetas a manipulación por parte del investigador, en razón de que las variables objeto de estudio (amenazas y riesgos) no son susceptibles de ser modificadas

por parte del observador, así como tampoco lo pueden ser los intereses que reconocerá cada gobierno en su turno y su relación con estas.

2.4.5 Por el alcance.

Se emplea la investigación exploratoria por ser un estudio de un tema relativamente poco estudiado, en especial en el ámbito de la academia civil. También se utiliza la investigación tipo correlacional, por cuanto estudia comparativamente las semejanzas y diferencias y sus interrelaciones entre varios conceptos, especialmente el de planificación de capacidades y diseño de fuerzas y su aplicación en el estudio en varios niveles de conducción del Estado, empezando por la planificación nacional y la planificación para el desarrollo que corresponden al nivel político; la planificación para la seguridad y defensa en el nivel político estratégico y la planificación militar en los niveles estratégico militar y operacional.

Finalmente se utiliza una investigación tipo explicativa, debido a que contiene una propuesta, la misma que es sistemáticamente explicada procurando que se produzca en el lector un lógico entendimiento.

2.4.6 Instrumentos de recolección de información

La recolección de información se realizará a través de encuestas, que serán aplicadas a un grupo de enfoque, que corresponde a un medio centenar de oficiales que han recorrido durante al menos 30 años de servicio todos los niveles de educación militar, incluyendo el más alto que corresponde al Instituto Nacional de Defensa, donde se preparan a los oficiales del último grado superior (coroneles y capitanes de navío), aspirantes a los más altos grados de la carrera militar como son los grados de general y almirante, para dirigir a las Fuerzas Armadas en un modelo de conducción estratégica conjunta y también para estar en condiciones de asesorar al nivel político para la emisión de política pública en asuntos relacionados a la defensa nacional.

2.4.7 Procedimiento para recolección de información

El procedimiento de recolección de la información es documental y de campo, dado que será recogida en un inicio producto de la lectura personal de textos, planes, reglamentos y manuales, válido para determinar en qué documentos constan los diferentes elementos de planificación estratégica militar y así poder establecer un cuestionario que permita complementar este ejercicio documental con encuestas aplicadas a un medio centenar de expertos militares, con quienes se determinará el status del direccionamiento político. Los expertos escogidos son oficiales seleccionados que han cursado todos los niveles de educación militar incluyendo el de más alto nivel como es el curso de estado mayor conjunto, y adicional, con experiencia en planificación militar en las distintas Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y en el Comando Conjunto de las FF.AA.

2.4.8 Procedimiento para tratamiento y análisis de información

El procedimiento de tratamiento y análisis de la información utiliza la estadística descriptiva al procesar la data bibliográfica recolectada correlacionándola con el producto de las encuestas, para describir el status de este tema poco estudiado en el país, del cual se deduce la definición del problema: que no existe una clara y completa planificación nacional para la seguridad y defensa que permita planificar en FF.AA. las capacidades que en el largo plazo. En esta afirmación está contenida la hipótesis a contestar: que en la planificación nacional no existe un proceso suficientemente claro y completo que guie la planificación militar, y por ende, tampoco existe documentación rectora que guie la determinación y consecución de los medios que se requieren para garantizar la seguridad y defensa del país.

Esta revisión bibliográfica se complementa con entrevistas aplicadas a un medio centenar de expertos en planificación militar, a manera de confirmación de lo descrito en el estudio bibliográfico. Finalmente se arriba al objetivo de la investigación, al presentar una propuesta que da respuesta al problema y constituye un decidido aporte para dar viabilidad a la confusa planificación para la seguridad y defensa que se dispone en la actualidad.

3. RESULTADOS

3.1 Evaluación de los Lineamientos para el Proceso de Planificación

3.1.1 Evaluación bibliográfica

En el sector público se han implementado modelos de gestión para la administración institucional con la publicación de la Guía Metodológica para la Planificación Institucional que establece lineamientos que otorgan un vínculo entre la definición, alineación, seguimiento y actualización de planes institucionales y operativos (Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas, 2012, p. 5) y que sistemáticamente se han ido implementando, más al inicio que al final de esta década de un mismo gobierno.

En el Plan Nacional del Buen Vivir si bien señala objetivos de desarrollo, no especifica objetivos nacionales ni objetivos estratégicos específicos para la defensa que son necesarios para arrancar un proceso estructurado y participativo de planificación en los niveles inferiores. En el relanzamiento del plan de desarrollo para el nuevo período 2013-2017, se hicieron correcciones para, según el plan, gobernar para profundizar el cambio, señalando 35 propuestas para el socialismo del buen vivir destinadas a corregir lo poco que se ocupa el plan anterior respecto a la matriz energética y de la matriz productiva, pero sin especificar tampoco, lineamientos para la planificación y previsión de medios para la defensa.

3.1.2 Evaluación Empírica

Esta situación es preocupante, dado que según los expertos consultados mediante encuestas, el 96 % opina que el Ecuador tiene amenazas de orden externo; las dos terceras partes de ellos consideran que la principal sigue siendo el Perú; mientras la mitad de ellos consideran que existe una posibilidad de conflicto con Colombia y asimismo, más de las dos terceras partes de ellos consideran que el Ecuador tiene amenazas provenientes del mar por parte de otros estados y también por parte de

compañías u organizaciones no gubernamentales (ONG) de otros Estados, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Apreciación de Amenazas de Orden Externo

AMENAZAS DE ORDEN EXTERNO	Sí	No	
¿Considera Usted que el Ecuador tiene amenazas de orden externo?	96%	4%	El 96 % opina que el Ecuador tiene amenazas de orden externo, y solo el 4% opina que NO tiene.
¿Considera Usted que el conflicto con el Perú ha sido superado?	34%	66%	El 66% considera que el conflicto con el Perú NO ha sido superado.
¿Considera Usted que existe una posibilidad de conflicto con Colombia?	48%	52%	El 52 % piensa que existe una posibilidad de conflicto con Colombia.
¿Considera Usted que el Ecuador tiene amenazas provenientes del mar por parte de otros Estados?	68%	32%	El 68% piensa que el Ecuador tiene amenazas provenientes del mar por parte de otros Estados.
¿Considera Usted que el Ecuador tiene amenazas provenientes del mar por parte de compañías u ONGs de otros Estados?	82%	18%	El 82% considera que el Ecuador tiene amenazas provenientes del mar por parte de compañías u ONGs de otros Estados

Por otro lado, el 58% considera que los tomadores de decisión políticos actuales tienen bajo nivel de conciencia de la necesidad de un planificado desarrollo de fuerzas acorde a una estrategia militar de defensa, y que apenas una tercera parte considera que su nivel es bajo/medio. Además, cerca de las dos terceras partes de los expertos consultados considera que el direccionamiento político para el fortalecimiento de las FF.AA. y sus capacidades estratégicas es inadecuado y algo más de la tercera parte lo considera poco adecuado, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Nivel de Conciencia de necesidad de Planificar Desarrollo de Fuerzas

NIVEL DE CONCIENCIA	BAJO NIVEL	BAJO/MEDIO	MEDIANO	MEDIO/ALTO	ALTO
En los tomadores políticos de decisión actuales de la necesidad de un planificado Desarrollo de Fuerzas acorde a una Estrategia Militar de Defensa?	58%	33%	5%	0%	5%

En cuanto a los lineamientos emitidos por el poder político válidos para fundamentar la planificación de capacidades y desarrollo de fuerzas, según los

encuestados, vienen dados en forma imprecisa y confusa por cuanto se consideran que se especifican en diferentes documentos y no en una sola directiva, a saber:

Tabla 3

Documentos del nivel político que guían la Planificación de Desarrollo de Fuerzas

GUÍA DE PLANIFICACIÓN EN EL NIVEL POLÍTICO	DOCUMENTO	%
Documentos que constituyen guía de Planificación del Desarrollo de Fuerzas (diseño de Fuerzas y su empleo) emitidos por el nivel político estratégico del actual Gobierno	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-17	12%
	Plan de Seguridad Integral	14%
	Agenda Política de Defensa	19%
	Agenda Sectorial de Defensa	17%
	Plan Estratégico Institucional de las FF.AA. 2010-2021	21%
	Directiva de la Defensa Militar No. 01-2011-MDN	16%
	Otro	0%

Desde el año 2014 el CC.FF.AA. ha adoptado y se encuentra en continuo desarrollo, la metodología de la planificación estratégica por capacidades, similar a la utilizada por el Ministerio de la Defensa de España que en el caso de ese país, incluye la elaboración de la Directiva de Defensa Nacional 2012 y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, que a su vez guarda relación con la metodología de planificación estratégica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la cual demanda la definición de lineamientos desde el nivel político estratégico para guiar la planificación como los siguientes:

- Escenarios político – estratégicos,
- Intereses,
- Objetivos,
- Riesgos y amenazas,
- Problemas, y
- El espectro de estrategias para enfrentar a los problemas y alcanzar los objetivos políticos, así como los cambios para guiar las apreciaciones periódicas a esta Planificación.

Respecto a lo manifestado en el párrafo anterior, tratando de ubicar los documentos donde vienen dados estos elementos de planificación estratégica militar en el país, se puede apreciar en las respuestas de los expertos encuestados lo difusos e imperfectos que son en la realidad los lineamientos político-estratégicos actuales y que se enuncian en documentos dispersos como lo muestran los siguientes resultados:

Tabla 4

Documentos donde se especifican Elementos de Planificación Estratégica Militar

ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MILITAR	DOCUMENTOS GUÍA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y SECTORIAL						
	Constit. Política Estado	PNBV 2013-17	Plan Seguridad Integral	Agenda Sectorial Defensa	Agenda Política Defensa	Plan Estr. Institucional de FFAA	Directiva Defensa Militar
Los escenarios político estratégicos	-	24%	-	-	31%	-	-
Los Intereses (nacionales) del Estado	31%	58%	-	-	-	-	-
Los Objetivos Nacionales Permanentes, ONP	-	51%	-	-	-	-	-
Los Objetivos Estratégicos para la Defensa (D&S)	-	-	-	36%	-	-	-
Los Objetivos Estratégicos para la Seguridad Integral	-	-	56%	-	-	-	-
Las Amenazas y Riesgos a la Defensa y Seguridad	-	-	31%	-	31%	-	-
Los problemas (que impiden llegar a los ONP)	-	20%	24%	-	-	-	-
Los problemas (que impiden llegar a los OE para la D&S)	-	-	-	-	-	-	-
Las Estrategias para superar esos problemas para llegar a los ONP	-	22%	-	-	-	22%	-
Las Estrategias para superar esos problemas para la D&S	-	-	20%	-	-	-	-
Actualizaciones o Revisiones Estratégicas	-	-	-	-	-	22%	-
Estrategia Militar Nacional	-	-	-	-	-	31%	29%
Estrategia Marítima Nacional	-	-	-	-	-	-	24%

Tomando como referencia al modo planificación para la seguridad y defensa de la OTAN, estos elementos deberían ser enunciados en forma simple: Directiva de Defensa Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional, con las variaciones en nombres que el caso amerite.

4. PROPUESTA

Considerando que no existe un proceso continuo y coherente en la planificación estratégica actual para asuntos de defensa y seguridad, en este capítulo se formularán una serie de pasos que define una deseable sistematización de la planificación nacional y estratégica en los diferentes niveles de conducción del Estado.

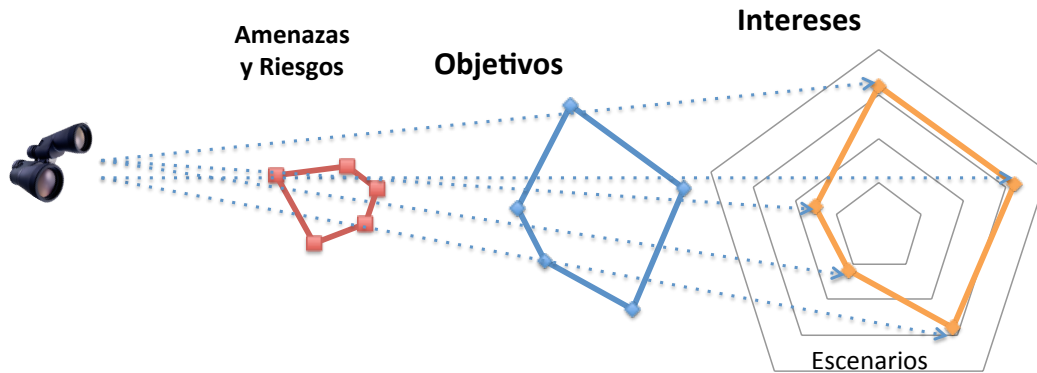


Figura 1 Relación: Intereses/objetivos/Amenazas y Riesgos

4.1 Paso 1. Elaboración de Escenarios

Toda planificación por capacidades debe formular escenarios basándose en un análisis de las variables del presente, tomando el criterio de expertos se define una escena futura o escenarios. Para asuntos de seguridad y defensa se debe tomar el pesimista, dado que todo cuerpo armado de un país debe prepararse para el peor escenario posible. Este ejercicio se lo hace en el nivel de la planificación nacional y con una visión holística de los poderes del estado en un ámbito nacional, regional y mundial.

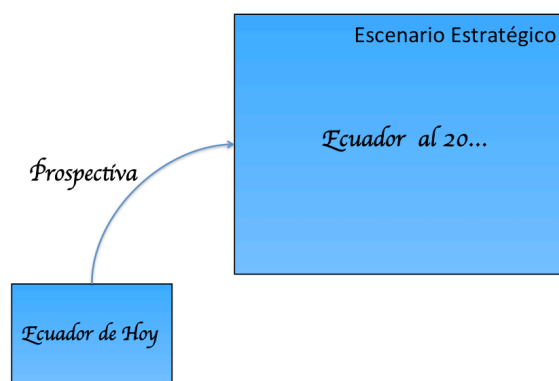


Figura 2 Escenarios

Desde un inicio, nace la necesidad de evaluar los escenarios y por ende revisar la planificación estratégica cada año, dado que los planeadores ven el futuro desde una visión del presente con las variables y comprensión que hoy tenemos. La idea de formular escenarios es por intentar iluminar el camino que debemos recorrer con la estrategia escogida, para ello es esta propuesta. En cada nivel de planificación se formulan escenarios en cascada, en el político, en el político estratégico militar y hasta en el estratégico militar conjunto y estratégico de cada Fuerza. Debajo de estos niveles corresponde utilizar el escenario inmediato superior, el formulado por cada Fuerza.

4.2 Paso 2. Establecimiento de Intereses

Para conducir adecuadamente la planificación estratégica hacia una planificación militar por capacidades, en el escenario deben asentarse los intereses del Estado, que se los conoce comúnmente como intereses nacionales. En los países europeos suelen clasificarse los intereses en: soberanías y defensa del ser humano y territorio; económico sociales; de alineamiento a intereses en un orden regional y mundial y el fomento de valores.

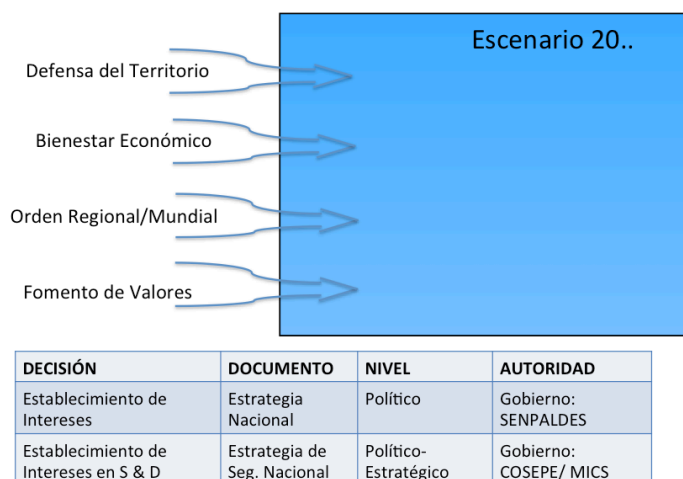


Figura 3 Intereses y responsables de su Establecimiento

Los intereses son establecidos por el nivel político. El gobierno a través de la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES) señala los

intereses nacionales en la estrategia nacional, mientras que el Consejo para la Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) y su secretario, el titular del Ministerio de Coordinación de la Seguridad (MICS), determina los intereses para la seguridad y defensa en la estrategia de seguridad nacional.

Si bien el establecimiento de intereses se los debe formular en una estrategia nacional en el nivel político, los militares contribuyen asesorando, por lo que normalmente la visión de FF.AA. es tomada en cuenta para que los intereses relacionados a seguridad y defensa estén suficiente y adecuadamente expresados para no caer en la improvisación. De este escenario nacional, se extrae un escenario para la seguridad y defensa que sirve para formular una estrategia de seguridad nacional, o de seguridad y defensa, que le corresponde de igual manera, a un sector específico que incluye seguridad, defensa y las relaciones internacionales en el nivel político. En tiempos actuales la tendencia es que los asuntos de defensa se encausen en el ámbito de la seguridad y no viceversa, como se puede apreciar en la figura siguiente:

PAIS	SEGURIDAD	DEFENSA	MILITAR
EE.UU	NATIONAL SECURITY STRATEGY (2010)	QUADERNIAL DEFENCE REVIEW (2014)	NATIONAL MILITARY STRATEGY
REINO UNIDO	NATIONAL SECURITY STRATEGY (2010) STRATEGIC DEFENCE & SECURITY (2010)	THE STRATEGY FOR DEFENCE (2011) DEFENCE STRATEGY DIRECTION (2011)	DEFENCE PLAN (2011)
ALEMANIA		DEFENCE POLICY GUIDELINES (2011) THE REORIENTATION OF THE BUNDESWEHR (2011)	
FRANCIA	WHITE PAPER ON DEFENCE AND NATIONAL SECURITY (2008) (2013)		A NEW MILITARY STRATEGY (CAPITULO 12 WHITE PAPER)
RUSIA	NATIONAL SECURITY STRATEGY (2009)		MILITARY DOCTRINE OF THE RUSSIAN FEDERATION (2010)
CHINA	WHITE PAPER ON NATIONAL DEFENCE (2013)		
ESPAÑA	ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2013)	REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA (RED) (2013)	ESTRATEGIA MILITAR ESPAÑOLA (2013)
ECUADOR	CONCEPTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL (LIBRO BLANCO)	AGENDA SECTORIAL DE LA DEFENSA DIRECTIVA DE DEFENSA MILITAR	APRECIACIÓN ESTRATÉGICA MILITAR

Figura 4 Planificación Seguridad/Defensa en el mundo

4.3 Paso 3. Formulación de Objetivos

Dado que los intereses vienen expresados como amplias y altas aspiraciones del Estado, para poder medir su logro es necesario aterrizarlos en objetivos que abarquen con integralidad la planificación de cada sector del poder nacional. Una manera de definirlos es la siguiente, que usa el acrónimo TEPASO: tecnológicos, económicos, políticos, ambientales y sociales y o según el acrónimo PEST: políticos –legales, económicos, socio-culturales y tecnológicos:

Político – legales: soberanías, seguridad y defensa, legislación antimonopolio, leyes de protección del medioambiente y a la salud, políticas impositivas, regulación del comercio exterior, regulación sobre el empleo, promoción de la actividad empresarial y estabilidad gubernamental entre otros.

Económicos: ciclo económico, evolución del producto nacional bruto (PNB), tipos de interés, oferta monetaria, evolución de los precios, tasa de desempleo, ingreso disponible, disponibilidad y distribución de los recursos, nivel de desarrollo.

Socio-culturales: evolución demográfica, distribución de la renta, movilidad social, cambios en el estilo de vida, actitud consumista, nivel educativo, patrones culturales...

Tecnológicos: gasto público en investigación, preocupación gubernamental y de industria por la tecnología, grado de obsolescencia, madurez de las tecnologías convencionales, desarrollo de nuevos productos, velocidad de transmisión de la tecnología.



Figura 4 Establecimiento de Objetivos

El establecimiento de objetivos nacionales, por estar ligados a la definición de los intereses, le corresponde al nivel político a través de SENPLADES y deben constar en la estrategia nacional. Los objetivos para la seguridad y defensa deben constar en la estrategia de seguridad nacional (puede ser también estrategia de seguridad y defensa) y en la apreciación política estratégica y le corresponde su definición al COSEPE.

4.4 Paso 4. Definición de Riesgos y Amenazas

No se trata de identificar actores como amenazas o riesgos dado que el modelo exige que los planificadores los agrupen tratando de identificar un conjunto de ellos con tipologías genéricas o comunes que afecten (amenazas) o que podrían afectar (riesgos) a los intereses del Estado, ante los cuales al nivel estratégico militar le corresponderá definir una serie de capacidades para neutralizarlas y proteger al Estado.

El establecimiento de amenazas y riesgos debe constar en una apreciación política estratégica, en la que se fundamente la actualización de la política de seguridad de un país y le corresponde su definición al nivel político específicos encargados de seguridad y defensa.

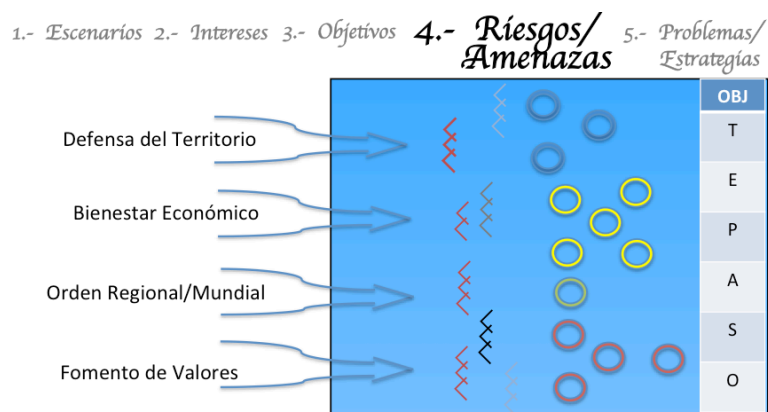


Figura 5 Establecimiento de Riesgos y Amenazas

4.5 Paso 5. Definición de Problemas y Estrategias

Para no caer en el error de definir fuerzas para cada grupo de amenazas y riesgos, en los países europeos se acostumbra a definir problemas, en el sentido que estos definen la situación actual, analizan las vulnerabilidades ante el análisis del entorno levantado en los escenarios y describe las dificultades para alcanzar los objetivos trazados. Es un paso previo aconsejable para que el planificador se mantenga en el desarrollo de capacidades y formule estrategias que enfrenten toda situación que ponga en estado de vulnerabilidad a logro de los intereses del país y que permita a su vez explotar sus fortalezas actuales.

4.6 Paso 6. Continuación con la Planificación Estratégica Militar

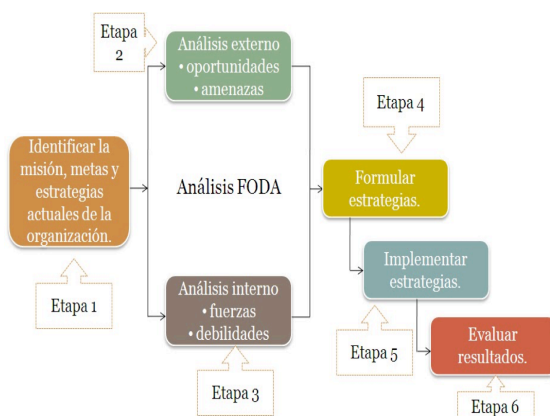


Figura 6 Ciclo Básico de Planificación Estratégica

Una vez así definidas así las estrategias: nacional, política de seguridad y defensa y la militar, conviene proseguir la planificación militar en cuanto a la planificación de fuerzas, para ello se debe seguir hasta el nivel más elemental de la organización con la planificación estratégica a nivel: Comando Conjunto, Fuerzas, sectores de estas, y hasta de unidades e individuos, pues según lo manifiesta (Kaplan/Norton, 2006, pp. 228-229), la potenciación de gestión de una organización

impacta sobre el plan personal de cada miembro de la institución y la de estos, en el de la organización, necesitándose entonces una alineamiento (alignment en inglés) de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Para lograr esta sinergia, en este trabajo se propone el siguiente esquema de planificación en todos los niveles de planificación estratégica militar:

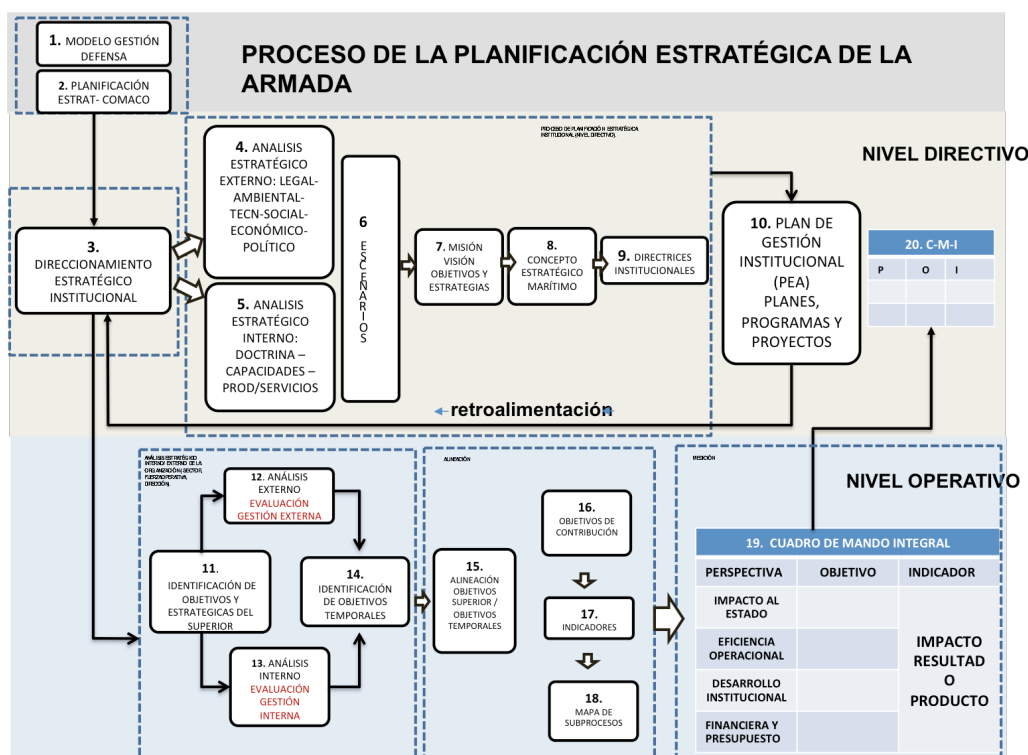


Figura 7 Proceso de Planificación Estratégica de la Armada

Este esquema de planificación estratégica de la Armada, recoge el qué hacer para el planificador en tres niveles. El primero, el político estratégico, que le corresponde al Ministerio de Defensa, que a través de la política de defensa nacional y la estrategia nacional de seguridad establece los elementos fundamentales para la planificación estratégica militar; es decir, señalar los fines del Estado para asuntos de defensa, para lo cual en un amplio ejercicio político, civil y militar, como fue el caso de el “Libro Blanco” formulado en el gobierno del ex presidente Rodrigo Borja Cevallos, desarrolla escenarios para el mediano o largo plazo, escogiendo el pesimista o peor

escenario para señalar los valores (intereses de alto valor nacional) y finalmente formula objetivos que apuntan a esos valores.

Esto se consigue mediante un ejercicio pleno de planificación estratégica antes de formular las estrategias que conduzcan al país al logro de sus altos objetivos nacionales, definiendo qué amenazas y qué riesgos se opondrían a tal logro. Acto seguido formula problemas utilizando para ello las dificultades que tendrían las capacidades actuales para enfrentarse a las amenazas y gestionar los riesgos para alcanzar esos objetivos. Se elaboran oraciones en forma de problemas para facilitar la formulación de estrategias, pues así se las deduce con facilidad al intentar dar respuesta a esos problemas planteados, si no se hiciera este ejercicio previo, se corre el riesgo de formularlas sin considerar las amenazas y riesgos que son los obstáculos a vencer para llegar a los objetivos planteados. En el esquema se conserva el documento actual, que es el Modelo de Gestión de la Defensa, aunque imperfecto, es el que mejor señala el qué hacer institucional en varios niveles de conducción.

En el ámbito de la seguridad y defensa, al nivel político le corresponde formular las estrategias para desarrollar las capacidades militares que requiere el país, donde se definen las adquisiciones, la industria de defensa propia, las alianzas que podrían ahorrar ingentes recursos vía un real concepto de seguridad cooperativa, etc, combinado con objetivos y estrategias de política internacional, economía y desarrollo económico.

Enunciados así los elementos de planificación estratégica militar, al siguiente nivel, el estratégico militar, le corresponde definir las capacidades militares actuales y las que demandarían alcanzar los objetivos determinados por el político, considerando las amenazas y riesgos señalados por este. El CC.FF.AA. prácticamente realiza una sumatoria de las capacidades militares desarrolladas por las tres fuerzas, incluyendo aquellas conseguidas a través del empleo conjunto.

Este ejercicio de planificación lo realizan a nivel operacional las Fuerzas, encargadas de desarrollar capacidades militares, para lo cual reciben en el Plan Estratégico del Comando Conjunto los elementos específicos de planificación que le correspondan: intereses, objetivos, amenazas, riesgos y estrategias, mismas son analizadas realizando además un análisis del entorno e interno de sus principales unidades operativas, de manera que se permita combinar por ejemplo, los objetivos dados por el nivel superior y los propios, obtenidos de su condición actual, su misión y visión, formulados en un escenario más específico al que utiliza el nivel superior.

5. CONCLUSIONES

Es primordial para garantizar la defensa y seguridad del país en el mediano y largo plazos, que el nivel político emita claros lineamientos para la definición de los medios necesarios (capacidades) y su obtención, a través de una Directiva de Defensa Nacional y una Estrategia de Seguridad Nacional (o con los nombres que se escojan) que definan los elementos de planificación estratégica para la seguridad y defensa: escenarios político – estratégicos, intereses, objetivos, riesgos, amenazas, problemas y el espectro de estrategias para enfrentar a los problemas y alcanzar los objetivos políticos así como los cambios que guíen las apreciaciones periódicas a esta planificación.

De esta manera se da respuesta a la pregunta sobre el actual status del direccionamiento político estratégico para planificar en seguridad y defensa, tal como se ha comprobado en este trabajo, si bien se abandona la planificación por hipótesis de conflicto y se adopta la planificación por capacidades militares (Ministerio de Defensa Nacional, 2014, p. 33), no existen las definiciones de los elementos de la planificación estratégica militar en un compendio doctrinal y concatenado, lo cual crea confusión al planificador al encontrar a estos en forma dispersa en diferentes documentos.

Esta realidad constituye una limitación para que FF.AA. puedan continuar con la determinación de capacidades militares y apreciarlas respecto a los fines supremos del Estado, hecho que constituye a su vez una limitación para este trabajo por lo que queda abierta la necesidad, que si no se define de una vez, una clara Directiva de Defensa y Estrategia de Seguridad Nacional, debería investigarse y definirse un método que logre fundir varios tipos de planificación estratégica para seguridad y defensa, el de planificación por capacidades militares, que es el objetivo de este trabajo, con los que se emplean en la práctica: planificación por el método fiscal y en parte también por escenarios y por amenazas.

El planeamiento estratégico para el desarrollo de fuerzas para la defensa es un proceso permanente que toma previsiones para supuestos de futuro asumidos por el planificador, proporcionando racionalidad en la toma de decisiones, especialmente en la selección de una alternativa estratégica de entre varias planteadas. Siendo la toma de decisiones una prerrogativa única del comandante o director ejecutivo de una

organización, el planeamiento debe ofrecer herramientas para que la decisión sea la más acertada, entendiéndose a esta, como la que permite el logro del objetivo, la que por sí sola operativiza la estrategia, identifica y gestiona los riesgos e incertidumbres propias del nivel político y estratégico.

Para que el logro de los objetivos sea posible, debe existir una sistematización que permita un correlacionamiento y alineamiento de toda la política y planificación estratégica en todos los niveles: de la estrategia nacional, de la política de seguridad y defensa y la militar, de la planificación militar en cuanto a la planificación de fuerzas hasta el nivel más elemental de la organización: Comando Conjunto, Fuerzas, sectores u organizaciones mayores, unidades militares e individuos, requiriéndose entonces un alineamiento de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, razón esta por la que se ha formulado la presente propuesta.

BIBLIOGRAFIA

- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (1991). *Metodología de la Investigación*. México DF - México: Mcgraw - Hill Interamericana de México.
- Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas. (2012). *Guía Metodológica para la Planificación Institucional*. Quito -Ecuador: 2a. edición.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Quito -Ecuador: MIDENA.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito -Ecuador: SENPLADES
- SENPLADES. (2012). *Guía metodologica de la planifiación institucional* . Quito - Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Alvarado Ediciones.
- Ojeda, J., Jiménez, P., Quintana, A., Crespo, G., & Viteri, M. (2015). *Protocolo de investigación. (U. d. ESPE, Ed.) Yura: Relaciones internacionales*. Quito - Ecuador: ESPE.
- Defensa, M. d. (2013). *Modelo de Gestión de la Defensa* . Quito -Ecuador: Ministerio de Defensa.
- Ecuador, D. G. (2013). *Doctrina Naval* . Guayaquil: Armada del Ecuador.
- Ecuador, A. D. (2013). *Concepto Estratégico Marítimo*. QUITO: Armada del Ecuador.
- Capetillo, C. C. (2010). *Guía Metodológica para la generación de Modelos de Gestión del Patrimonio Cultural Inmueble*. Santiago - Chile: .
- Norton, R. K. (2009). *El Cuadro de Mando Integral* . Barcelona - España: Gestión 2000.
- Castellanos, L. (2015). *Estrategia y Planificación Estratégica*,. Retrieved 04 de MARZO de 2016 from <https://lcestrategia.wordpress.com>: <https://lcestrategia.wordpress.com>
- PEC, C. D. (2009). *Plan Maestro de Petroecuador 2009-2035*. . Quito: Ediciones Nacionales.
- MCRE. (2014). *Plan de Industrias Básicas*. Quito: Imprenta Nacional.
- Vizhñay, J. P. (2013). *Análisis-matriz-energética-ecuatoriana/análisis-matriz-energetica-ecuatoriana2.shtml*. Loja: <http://www.monografias.com/trabajos97/análisis-matriz-energetica-ecuatoriana>.
- Goldratt, E. (2012). *La Meta*. Buenos Aires: Granica.
- Chininin, V. (2000). *Doctrinas Económicas*. Loja -Ecuador: Talleres Gráficos de la UTPL.
- Alberto Acosta, E. M. (2010). *Soberanías*. Quito: Abya-Yala.
- Locke, J. (2008). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México: Porrúa.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (1991). *Metodología de la Investigación*. McGRAW - Hill Interamericana de México.

Armada. (25 de Mayo de 2014). *Armada del Ecuador*. From <http://www.armada.mil.ec/armada/estructura/>

Caicedo, P. (2013). *Plan de Seguridad Integral de los Espacios Acuáticos*. Quito: Armada Del Ecuador.

Norton, R. K. (2009). *El Cuadro de Mando Integral*. Barcelona: Gestión 2000.

Chiavenato, I. (2010). *Planeación Estratégica, Fundamentos y Aplicaciones*. México: Mac Graw Hill.

Poveda, M. Á. (2011). *Cartoteca Histórica Nacional Virtual*. Retrieved 11 de 12 de 2013 from <http://www.cartovirtual.es/aprendizaje/cursoTIG/>

Registro Oficial. (2010). *Código de Planificación y Finanzas Públicas*.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito-Ecuador.

Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México : McGraw-Hill.

Velasco, J. A. (2013). *Gestión por procesos*. Bogotá: Esic .