

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Seguridad y Conflicto

Estudio comparado de la Capacidad Operativa de las Fuerzas Armadas de Ecuador y
Colombia entre 2007-2014

Javier Alejandro Buñay Enríquez

Asesor: Fredy Rivera

Lectores: Fander Falconí y Daniel Pontón

Quito, septiembre de 2023

Dedicatoria

Este trabajo de tesis está dedicado hacia mi hija, deseando que por medio de la presente se abran nuevas puertas.

De igual manera, dedico esta obra a la memoria de mi hermana y mi abuela, aunque ya no estén, me siguen acompañando y son una guía en mi vida.

Índice de contenidos

Resumen.....	8
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco teórico.....	17
1.1. Atributos del realismo defensivo neoclásico.....	17
1.2. Economía de la defensa.....	21
1.2.1. Economía de la defensa y realismo defensivo neoclásico	23
1.2.2. Estructuras de defensa e inversión.....	24
1.3. Las similitudes en los casos de Colombia y Ecuador.....	26
1.4. Política Pública: El pensamiento realista neoclásico de Thomas Christensen, el ciclo de las políticas públicas y las etapas del gasto.	28
1.5. Planeación por capacidades.....	30
Capítulo 2. La inversión en defensa en Colombia y Ecuador: Articulación con las políticas de seguridad.	31
2.1. Introducción	31
2.1.1. Indicadores relevantes de ambos países.....	31
2.2. Indicadores de la economía de la defensa.	41
2.2.1. Objetivo del Gasto, misión de la Fuerza.	41
2.2.2. Relación del Gasto de inversión con el Gasto corriente.	42
2.2.3. Conocimiento e investigación.....	44
2.2.4. Relación Población – Efectivos militares.	47
2.3. Políticas de Defensa	50
2.3.1. Colombia.....	50
2.3.2. Ecuador	54
2.4. Conclusión del Capítulo.....	58

Capítulo 3. Análisis de Capacidad Operativa	61
3.1. Introducción	61
3.1.1. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos	61
3.1.2. Índice de Paz Global	61
3.1.3. Historia de la Planeación por Capacidades	63
3.2. Planeación por Capacidades	64
3.2.1. Requisitos para el desarrollo de capacidades	65
3.2.2. Modelos de Planificación	66
3.2.3. Enfoques de Planificación:	67
3.2.4. Niveles de Planeación	68
3.2.5. Nivel Táctico	85
3.3. Análisis de componentes de capacidad:	85
3.3.1. Colombia	85
3.3.2. Ecuador	91
3.4. Análisis comparado	99
3.4.1. Doctrina	99
3.4.2. Organización	99
3.4.3. Material	99
3.4.4. Personal	100
3.4.5. Infraestructura	100
3.5. Conclusión del capítulo	100
Conclusiones	103
Referencias	108

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 3.1. Planificación por capacidades	68
Figura 3.2. Niveles de Planeación.....	69
Figura 3.3. PCSD	72
Figura 3.4. PISDP	73
Figura 3.5. APD	75
Figura 3.6. PCSD Concepto Estratégico.....	77
Figura 3.7. PISDP Concepto Estratégico	78
Figura 3.8. APD Concepto Estratégico.....	80
Figura 3.9. PCSD Áreas de capacidad	81
Figura 3.10. Áreas de Capacidad o Capacidades estratégicas de Colombia.....	82
Figura 3.11. Áreas de Capacidad o Capacidades estratégicas de Ecuador	82
Figura 3.12. Capacidades Generales	83
Figura 3.13. Área de capacidad Ecuador	84
Figura 3.14. Área de capacidad Colombia.....	85
Figura 3.15. Componentes de Capacidad Colombia.....	86
Figura 3.16. Componentes de Capacidad Ecuador	91
Figura 3.17. Organización del Sector defensa en Ecuador 2011	98

Gráficos

Gráfico 2.1. PIB en precios constantes	32
Gráfico 2.2. PIB per cápita Real	32
Gráfico 2.3. Población por País	33
Gráfico 2.4. Índice de Desarrollo Humano	34
Gráfico 2.5. Inversión en Defensa Per Cápita.....	35

Gráfico 2.6. Gasto en defensa en millones	36
Gráfico 2.7. Gasto en defensa con relación al PIB de Ecuador y Colombia	37
Gráfico 2.8. Gasto en defensa con relación al Presupuesto General del Estado del Ecuador .	39
Gráfico 2.9. Presupuesto del Sector Seguridad y Defensa como porcentaje del PGN de Colombia.....	40
Gráfico 2.10. Efectivos en la Fuerza Pública colombiana y Fuerzas Armadas del Ecuador ...	49
Gráfico 3.1. Índice de Paz Global	62
Gráfico 3.2. GAMIL desagregado por personal, operaciones, adquisiciones e investigación	89
Gráfico 3.3. GAMIL desagregado por fuerza	90
Gráfico 3.4. Gasto en Inversión desagregado	93
Gráfico 3.5. Gasto Corriente desagregado	94
Gráfico 3.6. Efectivos militares con relación de la PEA	96

Tablas

Tabla 2.1. Gasto en Personal comparado con el Gasto en Inversión por país	43
Tabla 2.2. Sectores con mayor inversión por parte del Estado	45
Tabla 3.1. Armas y equipos importados por Colombia	87
Tabla 3.2. Adquisiciones por parte de Ecuador según SIPRI.....	92

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Javier Alejandro Buñay Enríquez, autor/a de la tesis titulada “Estudio comparado de la Capacidad Operativa de las Fuerzas Armadas de Ecuador y Colombia entre 2007-2014, con base en criterios de la economía de la defensa”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2023.



Firma

Javier Alejandro Buñay Enríquez

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo estimar un aproximado de la capacidad operativa con la que contaron las Fuerzas Armadas de Ecuador y Colombia entre 2007-2014, por medio de un estudio comparado. Para lograr este objetivo se construyó un marco teórico que permita comprender y analizar la interacción que existe entre el nivel político y militar en el planeamiento de capacidades. A partir de las teorías utilizadas se llega a establecer la forma en la cual están estructuradas ambas fuerzas, en respuesta y comparación a la realidad internacional. Desde ahí el estudio se enfoca en el análisis desde la economía de la defensa el cual con base en ciertos indicadores permite evaluar el grado de eficiencia de la inversión en el sector de la seguridad. Finalmente, la metodología de planificación por capacidades permite entender la conexión que existe entre el nivel político y militar para la estructuración eficiente de una fuerza. Esta metodología desde sus requisitos y enfoques abre la posibilidad de comparar los distintos componentes que constituyen la capacidad operativa que se desea de una fuerza armada. Con ello se analiza de forma cualitativa los componentes de capacidad generados por ambas fuerzas entre 2007-2014.

Agradecimientos

Este trabajo contó con el apoyo de varias personas las cuales fueron determinantes para que pueda ser llevado a cabo. Agradezco al Dr. Fredy Rivera por su invaluable contribución académica para el desarrollo de esta tesis. De igual forma agradezco a mi padre por facilitarme información de guía para el capítulo final. Quiero agradecer a mis hermanas y amigos por haberme motivado a no claudicar en este duro proceso. Finalmente me quiero agradecer a mí mismo por la fortaleza mostrada en medio de un momento tan difícil, espero que en futuro pueda regresar a ver y sentirme orgulloso de lo que he logrado.

Introducción

Presentación y problemática

La capacidad operativa es el producto final derivado del accionar de las fuerzas de seguridad de un Estado. Si suponemos que la inversión en el sector defensa está en directa competencia con otros como la salud o educación, el fin deseado es que las fuerzas entreguen la mayor capacidad de acción utilizando la menor cantidad de recursos como sea posible. Tanto Ecuador como Colombia invierten un porcentaje representativo de su PIB hacia la defensa en comparación con países de la región. Si bien entre los años 2007 y 2014, Ecuador y Colombia mantuvieron un determinado comportamiento sobre su inversión en defensa con respecto al PIB, la estructuración de esta inversión se encontró ampliamente opuesta entre ambos casos.

A pesar de presentar inversiones elevadas en defensa, la literatura muestra que mientras que Colombia logró alcanzar un alto grado de operatividad en sus fuerzas, el Ecuador generó una escasa operatividad del 40%, como lo menciona Acosta (2018, 146). Tomando en consideración que la inversión en defensa por parte del Ecuador fue variando entre el 2 y 3 por ciento con respecto al PIB, “alcanzando su cifra más alta de USD 1 909,66 millones en 2010” (Levoyer 2015, 75), se podría presumir que pese a que Ecuador inyectó capitales significativos en defensa, esta inversión pudo no haber sido eficiente. Por ello, llama la atención que para 2014 varios autores como (Vargas 2011), (Vargas, 2013) y (Alarcón 2014) señalan que las Fuerzas Armadas en Colombia mostraban un gran fortalecimiento, lo que se evidencia con los acuerdos de firma de paz; mientras que (Levoyer 2015) (Acosta 2018) y (Argoti 2019), mencionan que la capacidad operativa del Ecuador se encontraba en un estado muy pobre.

El motivo de este estudio surge porque de acuerdo con la literatura, parece que la política pública y la estructuración de la inversión en defensa en el Ecuador generó una mínima capacidad operativa durante el intervalo de tiempo planteado, mientras que la política pública y la estructuración de la inversión en defensa en Colombia sí mostró resultados y una capacidad operativa deseable.

Objetivo y pregunta central de la investigación

Si se analiza la inversión en defensa con criterios de eficiencia, el estudio debe enfocarse entonces en el resultado final que ofrecen las fuerzas armadas de un país. Por ello si el caso de Colombia muestra mejores resultados que su vecino del sur, el objetivo general para comparar los casos de estudio sería conocer y estudiar un estimado de la capacidad operativa alcanzada por cada país en 2014. De este objetivo central se desprende la pregunta guía del trabajo: ¿Cómo se encontraba la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas de Colombia y Ecuador entre 2007 y 2014?

Con el fin de responder de manera adecuada a la pregunta central de la investigación y para que el estudio sea relevante se plantean las siguientes preguntas subsidiarias: 1) ¿Cuáles fueron los montos invertidos en defensa con respecto al PIB y qué país destinó mayores fondos?, 2) ¿Qué país muestra una estructuración de la inversión más eficiente con base en criterios de la economía de la defensa?, 3) ¿Cuál es el rol que cumple la política pública emitida en el sector defensa sobre la capacidad operativa de Fuerzas Armadas? Para responder a estas tres preguntas se procedió desde la argumentación teórica y empírica. En cuanto a la primera pregunta se encontró que ambos países destinan entre el 2 y 3% de su PIB, más sin embargo los montos destinados por Colombia son de siete a dos veces mayores que los empleados por Ecuador. Si bien no existe una sola tendencia marcada sino subidas y bajadas, ambos países generan una tendencia general a la baja en su inversión con respecto al presupuesto fiscal en toda la muestra.

La segunda pregunta se responde en el primer capítulo empírico de la presente investigación, determinando que ambos países no cumplen con requisitos de eficiencia, más sin embargo Colombia demuestra un accionar mucho más deseable. Si bien ambos países configuran sus fuerzas de forma defensiva, Colombia muestra mejores comportamientos en la relación entre su gasto corriente y de inversión. El país del norte también cuenta con mayores montos destinados a la investigación y el desarrollo, e incrementó su pie de fuerza de manera planificada.

En cuanto a la tercera pregunta, la cual se responde en el segundo capítulo empírico de la presente investigación, esta se basa en la metodología de la planificación por capacidades. Con una pequeña investigación dentro del capítulo dos, en el capítulo tres se hace evidente la relación directa que existe entre los planes nacionales y sus políticas con la creación de doctrina militar. En el caso de Colombia se estudian las políticas y planes que derivaron en

dos doctrinas que abrieron paso a fuertes transformaciones en el sector. Mientras que en Ecuador se evidencia la falta de política pública clara, lo cual derivó en la falta de objetivos estratégicos y doctrina que direccionen los esfuerzos de las fuerzas militares del país.

Síntesis del Argumento Central

Colombia demuestra una mejor capacidad operativa en comparación con Ecuador, gracias a una estructuración de inversión óptima, acompañada de una política pública oportuna y con objetivos claros.

Perspectivas teóricas

Con el fin de responder a la pregunta de investigación se creó un marco teórico compacto y coherente entre sus componentes. Se parte de la teoría neorrealista neoclásica defensiva para guiar los preceptos ontológicos de la investigación. Esta teoría sigue planteando la anarquía a nivel del sistema internacional, sin embargo, sugiere nuevas formas por las cuales los Estados buscan asegurar su supervivencia. La ontología neorrealista resalta la preferencia que tienen los Estados por utilizar estrategias moderadas para conseguir maximizar la seguridad. Esto permite entender el comportamiento de Estados de ingresos medios como Ecuador y Colombia, cuando estructuran sus fuerzas armadas con lineamientos y fines defensivos y disuasivos. La perspectiva teórica también permite comprender la realidad de los casos de estudio cuando enfatiza la preferencia por el control en la adquisición de armamento, frente a la compra o desarrollo de armas de forma competitiva, fenómeno comprendido como la *carrera de armas*. Otra herramienta conceptual derivada de la corriente neoclásica defensiva del neorrealismo es que esta corriente también resalta el rol de la política pública y cómo esta afecta la seguridad del país hacia el exterior. En este apartado, autores como Thomas Christensen mencionan, por ejemplo, el rol de personalidades influyentes como los presidentes dentro de la toma de decisión en temas de estrategia internacional.

Otro componente Teórico relevante en la investigación se fundamenta en la economía de la defensa. Este campo de la economía se crea con el fin de analizar las estructuras de inversión en defensa para evaluar su eficiencia en la consecución de la capacidad operativa. La economía de la defensa hace un estudio interno del gasto militar, es decir en primer lugar se evalúan tendencias de la inversión nacional en el sector, para más adelante desglosar el análisis en el gasto militar (GAMIL). Este estudio cuestiona temas como relación entre gasto corriente y de inversión, el gasto en personal, el pie de fuerza y el gasto en desarrollo e investigación.

El tercer componente teórico de la investigación surge de la metodología de Planeación por capacidades desarrollada en Estados Unidos y posteriormente empleada por gran cantidad de fuerzas armadas alrededor del mundo. La planeación por capacidades coincide con los dos componentes anteriores pues busca generar la mayor cantidad de capacidad operativa, haciendo uso de la menor cantidad de recursos. Esta metodología ya está siendo empleada por ambos países de la muestra los cuales han generado guías militares para el diseño de sus fuerzas. La planeación por capacidades establece requisitos y niveles de planeación partiendo del análisis de planes nacionales de seguridad, hasta llegar a la evaluación de capacidades a nivel táctico por unidad de combate.

Realizar un estudio comparado en el cual se analice la capacidad operativa de las fuerzas armadas de Ecuador y Colombia tomando en cuenta un análisis desde la economía de la defensa. Visualizando los efectos de la política pública ejecutada por cada país en el sector defensa sería un aporte valioso ya que determinaría una correcta estructuración de la inversión en defensa. Esto permitiría que las fuerzas lleguen a cumplir satisfactoriamente con sus misiones y se aseguraría que en este proceso los recursos sean utilizados de la forma más eficiente. La perspectiva económica complejiza la forma de analizar la inversión en defensa ya que considera a los recursos como escasos. Si la inversión en defensa, al ser un bien puro, se compara con otros rubros como la salud o educación, una inversión desaprovechada en dicho sector podría tornarse alarmante.

Una vez establecido el marco ontológico y epistemológico que se ha escogido para describir la realidad y situación que caracteriza los casos de estudio, se puede exponer el eje metodológico que será empleado.

Metodología de la investigación

El tipo de estudio a ser empleado para responder a la pregunta central será mixto. La metodología seleccionada será cualitativa positivista, haciendo uso del método de estudio comparado alimentado por técnicas de investigación mixtas. Esta metodología permitiría describir y conocer la capacidad operativa de ambas Fuerzas Armadas. Cabe mencionar que el estudio se desarrolla mediante el método comparado no estadístico, pues se establece el tema con el fin de “*extraer lecciones* mediante los hallazgos que se generen con el estudio” (George y Bennett 2005; Kacowicz 2004).

El estudio plantea que la variable dependiente *capacidad operativa*, se encuentra influenciada por las variables *estructuración de la inversión y política pública de seguridad*. Es por ello

por lo que se ha optado por utilizar dos tipos de técnicas para responder la pregunta. La técnica positivista o cuantitativa para emplear en la presente tesis será el análisis estadístico de rubros como: El PIB real, El PIB real per cápita y el tamaño poblacional por país. De los indicadores de la economía de la defensa para el análisis de la inversión militar se emplean: la inversión bruta en defensa, la inversión en defensa con respecto al PIB, la inversión en defensa real per cápita, la inversión en defensa con respecto al presupuesto fiscal, la relación entre el gasto corriente y el gasto de inversión del gasto total en defensa, los montos destinados a investigación, y el pie de fuerza en comparación a la PEA.

Por otro lado, la técnica cualitativa será el análisis documental de documentos oficiales y archivos. Los insumos para analizar serán los Libros Blancos, las leyes en el campo de la seguridad, los planes nacionales de seguridad y las políticas y agendas de seguridad. Estas serían las fuentes primarias de la investigación, las cuales serán complementadas con fuentes secundarias como artículos especializados en la economía de la defensa, la planificación por capacidades y tesis redactadas a cerca de la inversión en defensa por parte de ambos países. Para evaluar la política de defensa se observan: las políticas implementadas, sus objetivos estratégicos de seguridad, la doctrina que se crea con base en la política, los conceptos estratégicos obtenidos, las áreas de capacidad determinadas, y los componentes de capacidad por país.

Entre 2007 y 2014, tanto Ecuador como Colombia muestra la misma tendencia general en cuanto a la inversión en defensa. Lo cual vino acompañado de gobiernos que optaron por reducir la inversión para redireccionarla hacia otros sectores. En el lapso temporal planteado, Colombia siguió recibiendo un apoyo significativo por parte de Estados Unidos con el Plan Colombia, persiguiendo el objetivo de vencer al crimen organizado. En el caso de Ecuador, debido al incremento significativo y sostenido de los precios del barril de petróleo WTI, el país expandió la inversión en defensa con la compra de nuevos equipos. Los casos del estudio también responden a momentos políticos parecidos. Por un lado, en Ecuador asume la presidencia Rafael Correa, quien impulsa cambios estructurales en Fuerzas Armadas por medio de políticas públicas, recortes y nueva legislación en defensa. Por el otro, a finales de la primera década del siglo Colombia ve recortada la ayuda de Estados Unidos, y Juan Manuel Santos como presidente electo en 2010, impulsaría algunos proyectos para limitar la inversión de Colombia en defensa. Ambos casos presentan objetivos estratégicos similares en el lapso planteado, y fueron signatarios de la UNASUR para cooperar en temas de seguridad y defensa.

El análisis de la economía de defensa direccionado a evaluar el gasto militar interno permite comparar los gastos en defensa entre naciones considerando el tamaño de las economías, su población, el gasto fiscal interno, y la Población Económicamente Activa. Sin esta herramienta no sería posible la comparación pues los datos no estarían estandarizados y se realizarían inferencias erradas. Para cumplir con criterios valederos de comparación, este estudio se nutre de datos estandarizados de organizaciones internacionales de renombre como: SIPRI, UNASUR, Banco Mundial, RESDAL, MILEX y otras.

Estructura del estudio

En el primer capítulo se presenta el Marco teórico para el trabajo. Integrando los postulados del realismo neoclásico que resaltan el rol de una política militar defensiva, y se enfatiza el rol de la política pública y de actores principales como jefes de estado. Se plantean todas aquellas nociones académicas las cuales permiten conocer por qué y de qué manera ambos casos estructuran sus fuerzas militares y por ende su inversión en el sector. El capítulo también ahonda en los preceptos principales de la economía de la defensa los cuales, por medio del análisis de estadística y modelos, llegan a sugerir cuales son los comportamientos que llevan a que una fuerza sea eficiente y genere una capacidad operativa deseable. Finalmente, se presenta el rol de la política pública desde la perspectiva teórica del neorrealismo, empatándolo con la metodología de la planeación por capacidades y sus niveles de estructuración.

El segundo capítulo presenta un análisis exhaustivo de varios indicadores de inversión con base en la economía de la defensa, y adicionalmente se exploran las políticas de defensa principales por país de forma introductoria. El análisis estadístico pondera la inversión en defensa con respecto del PIB para ambos casos, y la relación del gasto en defensa con el presupuesto fiscal del Estado. También se hace énfasis en un análisis del gasto militar interno (GAMIL), por lo que se analizaría la relación directa entre el gasto corriente y el gasto de inversión dentro de las fuerzas (Scheetz 2010, 20). El capítulo cierra con un breve análisis de los contenidos encontrados en Libros Blancos, Planes de Seguridad, políticas de seguridad y agendas, lo cual sirve para cerrar el capítulo, pero también permite sustentar los hallazgos del capítulo siguiente.

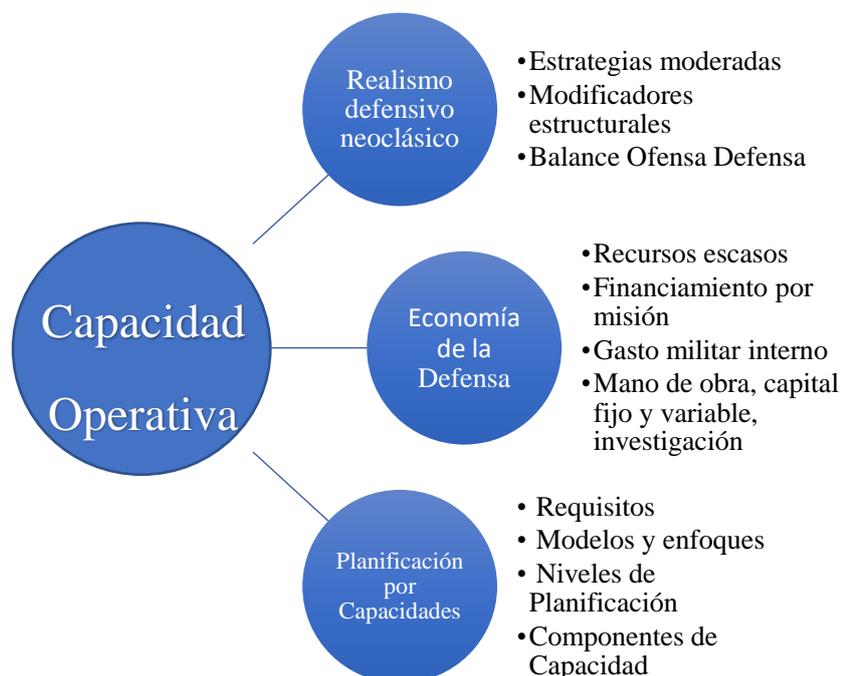
En el tercer capítulo se analiza la capacidad operativa de ambas fuerzas desde la lógica de la planeación por capacidades. Este modelo de análisis ha sido ampliamente aceptado por potencias y organizaciones como la OTAN, estudiando no solo la adquisición de material sino

también aspectos de doctrina, personal, organización e infraestructura. El análisis cualitativo con fuentes mixtas permite comprender de qué manera se encontraba estructurada la proyección de capacidades en el lapso planteado y por tanto se permite evaluarla.

Finalmente, la comparación de las áreas de capacidad de ambas fuerzas permite llegar a conclusiones importantes. En términos de la economía de la defensa tanto Ecuador como Colombia mantienen una estructuración del gasto no muy eficiente, sin embargo, Colombia estructura mejor la relación dentro de su GAMIL. De igual forma, el análisis por capacidades permite evidenciar una mejor planeación por parte de Colombia. El Ecuador no contó con políticas públicas claras, lo cual entorpece la creación de doctrina que organice los niveles operacionales y tácticos del sector defensa.

Capítulo 1. Marco teórico

Figura 1.1. Mapa de componentes de la Investigación



Elaborado por el autor con información del trabajo investigación

En el presente capítulo se establecen las bases para analizar el caso de estudio. Se inicia resaltando los atributos que deriva el realismo defensivo neoclásico a la investigación, dado que aborda el comportamiento defensivo de los Estados y a la vez pondera el rol del eje político en la defensa nacional. A continuación, se presenta la base del pensamiento de la economía de la defensa, corriente la cual permite emplear algunas herramientas con el objeto de evaluar la eficiencia del gasto en el sector militar. Finalmente se mencionan estructuras de defensa e inversión, acompañado de herramientas que permiten entrelazar la política pública con el sector defensa. Todo este marco conceptual, permitiría que en el último capítulo de la presente investigación se llegue a delimitar un estimado de la capacidad operativa de las fuerzas armadas del Ecuador y Colombia entre 2007-2014.

1.1. Atributos del realismo defensivo neoclásico

En Relaciones Internacionales existe una amplia cobertura académica enfocada en el estudio de las fuerzas armadas por parte de la corriente realista. Si bien esta corriente toma forma desde el siglo pasado, sus variantes han ido evolucionado para mantener la vigencia teórica en la actualidad. Cabe señalar que dentro del realismo existen también diferencias entre la corriente neorrealista, la cual trata de explicar sucesos internacionales, como la proclividad de

guerras y la posibilidad de que exista cooperación. Por otro lado, la corriente del realismo neoclásico intenta explicar las estrategias en política exterior que toman los estados individuales.

Esta corriente funciona como la espina dorsal del estudio ya que se enfoca en el poder que poseen los Estados, haciendo especial énfasis en las capacidades materiales bélicas de los mismos. Las fuerzas armadas de Ecuador y Colombia cuentan con presupuestos netos limitados si se las compara con otros países desarrollados. A pesar de ello, las fuerzas armadas de ambos países llevan a cabo la ambiciosa misión de salvaguardar la integridad territorial de sus Estados. Dentro del neo realismo se puede encontrar la oposición de dos variantes, ofensiva (Gilpin, Mearsheimer, Wohlforth), y defensiva (Waltz, Walt, Taliaferro, Glaser).

John Mearsheimer en “*Theory of great power politics*”, enfatiza que los Estados se ven incentivados por la anarquía a nivel internacional para expandirse, lo que concuerda con Gilpin quién sugiere que el objetivo principal de los Estados es buscar la hegemonía internacional. Esta variante si bien cuenta con conceptos centrales sobre el poder material bélico de los Estados, no es tomada en cuenta para la investigación pues sus supuestos escapan a la realidad de los casos planteados en el Estudio. En su lugar, este estudio se alinea a la variante defensiva con el postulado de Rendall (2006, 524) de que, si bien los Estados se caracterizan por ser “maximizadores en su búsqueda de seguridad”, existen aquellos que toman más en cuenta los riesgos de una carrera armada al momento de diseñar su política exterior.

1.1.1 Componentes principales del realismo defensivo neoclásico

El realismo defensivo neoclásico mantiene algunas premisas del realismo clásico, sin embargo, agrega que “los estados por lo general buscan implementar *estrategias moderadas* para la obtención de seguridad” (Taliaferro 2000, 129). Existen cuatro supuestos fundamentales para esta corriente de pensamiento. Primero, se sostiene que el *dilema de seguridad* es una característica constante de la anarquía. Segundo, esta corriente contempla los *modificadores estructurales*, que consisten en: el balance ofensivo-defensivo, la cercanía geográfica y el acceso a materias primas, los cuales influyen en la gravedad del dilema de seguridad de varios Estados. Tercero, se sostiene que el poder material dirige la *política exterior* de los estados a través de sus *líderes*. Finalmente, el neorealismo defensivo sugiere que “las *políticas domésticas* pueden limitar la eficiencia que tiene el Estado para responder al

entorno exterior” (Taliaferro 2001, 131). Con todos estos elementos, “el realismo neoclásico busca explicar por qué diferentes Estados o incluso el mismo Estado en diferentes tiempos, implementa estrategias particulares en la arena internacional” (Taliaferro 2001, 133).

El primer supuesto sobre la problemática del dilema de seguridad en el realismo neoclásico deriva en dos nociones importantes para el presente estudio. El neorrealismo sostiene que la anarquía internacional produce incertidumbre generalizada, es decir que “los medios por los cuales un Estado intenta aumentar su seguridad inevitablemente resultan en una disminución de la seguridad de otro” (Jervis 1998, 178). Charles Glaser sugiere que los incentivos para hacer que los adversarios se sientan más débiles podrían ser contraproducentes. Primero, el autor señala que “las políticas de seguridad podrían resultar en un proceso que socave las capacidades propias para ejecutar misiones militares” (Glaser 1997 171 201).

Adicionalmente, este autor señala que el amasamiento de armas supone una pérdida de los *recursos finitos* del Estado. En consecuencia, el estudio reconoce la problemática del dilema de seguridad como algo constante, más sin embargo prefiere los planteamientos de la corriente defensiva la cual considera que *políticas de arme excesivo* podrían resultar contraproducentes en la capacidad operativa, y sería un derroche de los *recursos finitos* del Estado. Ante esta problemática, el estudio considera que tanto Ecuador como Colombia, siguen la lógica del realismo defensivo, que dicta que los países opten por el “control en la adquisición de armas” por sobre la opción ofensiva de ingresar en una “carrera armamentista” (Glaser 2021, 64).

Otra categoría conceptual importante del realismo neoclásico pertinente a la investigación son los *modificadores estructurales*. Estos influyen en la probabilidad de conflictos, haciendo énfasis en factores como “tecnología militar, proximidad geográfica, acceso a materias primas, presión económica internacional, entre otros” (Taliaferro 2001, 137). Se plantea que los modificadores estructurales son los que determinan qué estrategia militar implementan los estados. Según la óptica neoclásica, los Estados pueden establecer estrategias ofensivas, pero “en el caso de que se encuentre rodeado por estados relativamente débiles, puede optar por tomar *estrategias defensivas moderadas* al largo plazo, empleando sus recursos en programas domésticos” (Cohen 1994, 428 465). Para los casos de estudio en esta investigación, se plantea que no existe mayor amenaza internacional, por lo que ambos países establecen sus políticas de defensa determinada por los modificadores estructurales.

Los *tomadores de decisión centrales* influyen directamente la *política exterior* de los estados según esta corriente. El realismo neoclásico valora el rol que cumplen los *líderes*

estatales para determinar la política exterior. Según esta teoría “los sistemas de valores, imágenes del adversario, planificación militar y toma de decisión del líder juegan un rol predominante en la política exterior” (Taliaferro 2001, 142). Otra base conceptual importante para el realismo defensivo neoclásico se enfoca en las *políticas domésticas* las cuales son determinantes para la política exterior. Ante la situación de que no exista una amenaza externa, el gobierno podría tener mayor dificultad para conseguir recursos direccionados a política exterior de defensa al largo plazo.

Académicos del realismo defensivo neoclásico sostienen que los países que aplican el modelo defensivo, en ciertas condiciones “pueden evitar la guerra cuando prefieren establecer una *cooperación* mutuamente benéfica” (Taliaferro 2000, 131). Esto se asemeja a las condiciones bajo las cuales se encuentran estructuradas las fuerzas de los países del presente estudio. Glaser sugiere que “la cooperación puede ser valiosa si se reduce la incertidumbre de un país a aceptar ayudas, por medio de convencer al receptor de que la ayuda viene motivada por la inseguridad más que por el interés” (2021, 60). Si bien Colombia recibe ayudas condicionadas desde Estados Unidos, se podría entender que el país receptor sigue con el Plan Colombia dado que la ayuda norteamericana aporta en mejorar su seguridad propia.

Teorías de Hegemonía y expansión ofensivas no son aplicables al comportamiento de los países seleccionados en este estudio. En su lugar, se valora más la búsqueda de mantener el *statu quo*, por parte del realismo defensivo ya que se asocia mejor al comportamiento de Ecuador y Colombia. Si se prioriza la teoría del balance de poder de Waltz (1979), por sobre la creencia ofensiva de la búsqueda de hegemonía, encontramos también la teoría de *balance de amenazas* de Walt (2002). Quien sugiere que “los Estados no hacen balances contra la mayor amenaza del sistema internacional, sino que lo hacen con referencia a Estados que representan una amenaza directa a su supervivencia” (en Taliaferro 2000, 128).

Por tanto, en el análisis de esta investigación se cree que tanto Ecuador como Colombia, no estructuran su inversión para balancear contra grandes potencias, sino contra amenazas estatales aledañas y estructuras delictivas en su territorio. Rendall (2006, 525) y otros autores del realismo defensivo neoclásico sugieren a *la teoría de balance ofensa-defensa* para explicar la lógica de los Estados en buscar mantener el *statu quo*. La teoría de defensa-ofensa propone a los “modificadores estructurales”, los cuales contemplan estructurar la política de defensa con base en: “la tecnología militar, la proximidad geográfica, el acceso a materias primas, presión económica internacional y la capacidad de un Estado de extraer recursos” (Taliaferro 2000, 137). Considerando los modificadores estructurales, Glaser sugiere que, “los

Estados deben evaluar sus requerimientos militares en términos de su capacidad para llevar a cabo operaciones militares necesarias” (2021, 61). Con ello, podemos decir que el realismo defensivo no sólo sirve para analizar cómo los Estados estructuran su organización en defensa a nivel internacional, sino que la teoría de ofensa-defensa también ahonda en un análisis sobre las capacidades militares como se demuestra a continuación.

Por ser una teoría defensiva, la *teoría del balance entre la ofensa y la defensa* manifiesta que “la defensa supone mayores beneficios para los Estados ya que los costos en armamento ofensivo son mayores” (Glaser 2021, 61). El balance en este caso es la proporción del costo de fuerzas ofensivas contra el costo de las fuerzas defensivas, lo que determina cuanta *capacidad militar* un país puede tener, dado su poder y tomando en consideración los “modificadores estructurales” (Glaser 2021, 60). El balance ofensa-defensa también “provee información de la proporción de recursos requeridos por un país, para que este mantenga sus capacidades militares, las cuales son necesarias para la disuasión y defensa” (Glaser 2021, 61). Cuando se integran los modificadores estructurales en el balance ofensa-defensa al análisis del comportamiento de un Estado, esto permite hacer un cambio más profundo en el análisis desde la teoría de balance de poder, hacia la teoría de capacidades militares. De esta manera podemos decir que la base metodológica que propone el realismo defensivo neoclásico, también nos provee de valiosas herramientas y sustentos para analizar el comportamiento y la estructuración de la inversión en defensa por parte de Ecuador y Colombia en el periodo de tiempo propuesto.

1.2. Economía de la defensa

Cuando se introducen criterios económicos al análisis en defensa, el estudio se centra en dos cosas puntuales: primero, la investigación está interesada en analizar *el uso de recursos escasos*; y segundo, que si se considera a la defensa como bien público este entra en competencia directa con el gasto en otros *bienes públicos puros* como la salud o educación.

Dentro de la teoría económica existen dos modelos sobre el rol que cumple el Estado en el crecimiento económico. Según los modelos ortodoxos el crecimiento se determina por factores de oferta, y para la corriente heterodoxa por factores de demanda. Según los modelos de Solow y Swan 1956, el crecimiento viene de las tasas de ahorro, crecimiento demográfico y progreso técnico. En esta perspectiva el papel del gobierno es residual dado que la economía depende de factores exógenos. A la teoría neoclásica de Solow “se agregaría la importancia del capital humano en los modelos de Mankiw, Weil y Reomer de 1992” (Chancusig 2022, 8).

Según el modelo heterodoxo la inversión desde la demanda es la que dinamiza el crecimiento, fundamentada en estudios de Jhon Keynes y Michael Kalecki. Según Harrod y Domar, la inversión en capital del Estado es la que impulsa el crecimiento, junto con la apertura comercial. Según esta corriente el mercado no garantiza equilibrio, por lo que es necesaria la intervención gubernamental, a través de política e inversión que impulse el crecimiento y empleo (Chancusig 2022, 20). El Estado Ecuatoriano optó por esta corriente desde la constitución del 2008, lo cual también se visibiliza con su proyecto de cambio de matriz productiva y la participación del costo de consumos del gobierno sobre el PIB en el espacio muestral de este estudio.

Ya que uno de los objetivos de este estudio se encuentra orientado hacia determinar un estimado de cómo se encontraba la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas tanto de Colombia como de Ecuador en el intervalo de tiempo entre 2007 y 2014. La economía de la defensa como estudio especializado desde la economía para analizar el uso eficiente de recursos provee algunas categorías conceptuales para guiar el análisis. Un primer paso para estudiar la inversión estatal en defensa sería “diferenciar entre aquellas fuerzas que determinen su financiamiento, por misión o por monto” (Scheetz 2011). En ambos casos, tanto Ecuador como Colombia comparten el hecho de que ambas fuerzas perciben un *financiamiento por misión*, el cual llega “desde programas específicos y proyectos diseñados por el comando de las fuerzas” (Acosta 2018, 143). Las fuerzas de ambos países emplean la mayoría de su inversión en lucha contra los efectos de la guerrilla en Colombia, el porte de armas y en mantener una capacidad disuasiva en caso de recibir ataques externos. Thomas Scheetz sugiere que el siguiente paso para determinar la capacidad operativa será guiar el estudio sobre “cómo se estructura el *gasto militar interno*, cuestión la cual se enfoca en la distribución de la inversión y su eficiencia” (Scheetz 2011, 3).

El objetivo de una fuerza armada según la economía de la defensa es producir el bien público de la defensa. Los *factores que se toman en cuenta para la producción* de defensa son “mano de obra L (militares activos, pasivos y civiles), capital fijo Kf (planta, equipo bélico y no bélico), capital variable Kv (operaciones y mantenimiento), y conocimiento A (preparación) (Scheetz 2011, 15). Ya que todos estos factores representan el 100% de la inversión total en defensa, el reparto porcentual de estos es un claro indicador de la eficiencia en la producción de la defensa para este estudio. Otra base conceptual importante dentro de economía de la defensa para determinar capacidad operativa de una fuerza la proponen Acosta y Levoyer. Ambos proponen que para “comprender el nivel de gasto militar y su conformación se debe

considerar dos rubros como *el gasto corriente o de personal y el gasto de inversión*” (Acosta 2018, 140) (Levoyer 2015, 76), el análisis en estos dos rubros es pertinente ya que su relación permite determinar la eficacia del gasto militar (Acosta 2018, 146).

1.2.1. Economía de la defensa y realismo defensivo neoclásico

La articulación entre los conceptos centrales que propone el realismo defensivo neoclásico junto con los lineamientos de la economía de la defensa funciona en gran sincronía para describir la articulación de las fuerzas armadas de ambos casos en primera instancia. Así mismo, los puentes conceptuales que se crean entre ambas teorías aplicadas al sector defensa responden a los objetivos iniciales de la investigación pues ahondan dentro del análisis de las capacidades operativas de las fuerzas.

Esta investigación parte del supuesto que la anarquía rige en el sistema internacional, lo cual deriva en un dilema de seguridad para todos los estados. La corriente realista neoclásica sugiere que, aunque esta realidad siga presionando a que todos los estados busquen maximizar su seguridad, estos tienen mayores incentivos para recurrir al uso de *estrategias moderadas* para este fin. El pensamiento de esta corriente recae entonces en manifestar que las fuerzas armadas de algunos países se configuran dependiendo de modificadores estructurales los cuales llevan a líderes políticos a utilizar una política de defensa conservadora, que contemple los recursos como finitos y fomente la cooperación sobre una posible carrera de armas. Estos supuestos encajan perfectamente con el supuesto económico básico de que, si la defensa es un bien puro, su manejo debe seguir el imperativo que los recursos que se usen para alcanzarlo son finitos y entran en competencia directa con otros bienes puros como la educación o salud. Si se toma en consideración que las fuerzas armadas de ambas naciones reciben financiamientos por misiones específicas como el combate al narcotráfico, el control de armas, entre otros, notamos que ambas fuerzas siguen el precepto de maximizar la seguridad por medio de estrategias moderadas, lo cual obliga a que ambas fuerzas produzcan el bien puro defensa de la forma más eficiente posible.

Una vez que se describe la forma en la cual se estructura la inversión en defensa por parte de ambas fuerzas desde la literatura internacional con criterios de eficiencia, cabe ahondar en el estudio de cuál ha sido el resultado de la inversión. El realismo neoclásico haciendo uso de la teoría de balance ofensa-defensa, llega a desarrollar la teoría sobre capacidades militares en la que manifiesta cuánto necesitaría un estado en términos de capacidad para mantener una fuerza disuasiva. Según Thomas Scheetz, para ahondar en el análisis de la inversión en

defensa el estudio debe enfocarse en el GAMIL a través de la ponderación de los factores de producción en defensa. Finalmente, sería el estudio de la relación entre el gasto corriente y el gasto de inversión, lo que indicaría el nivel de capacidad operativa en el cual se encuentra una fuerza armada.

1.2.2. Estructuras de defensa e inversión

Dentro de las estructuras principales en las cuales se puede llevar a cabo inversión encontramos a la logística. Esta, se divide en dos distintas categorías las cuales engloban el equipamiento, abastecimiento, mantenimiento e infraestructura de una fuerza. La primera descripción de logística se remonta a los tiempos napoleónicos como el arte de mover ejércitos, englobando temas de orden, marcha, acampamientos y abastecimiento de tropas. Hoy en día, la Sociedad Internacional de Logística SOLE, la define como “el arte y ciencia de las actividades de dirección, ingeniería y técnica, vinculadas con requerimientos, diseño y abastecimiento y mantenimiento de recursos para apoyar objetivos, planes, y operaciones” (2017). La definición de logística se encuentra estrechamente vinculada con el ciclo de vida de los sistemas de armas ocupándose de temas como su obtención, empleo y el tiempo de vida útil. Sibilla propone los cinco correctos de la logística. Primero, el producto debe ser correcto en el sentido de que la logística debe ser abastecida de forma acertada. Segundo y tercero, el lugar y momento correcto se relaciona con temas de transporte. Cuarto, relacionado con el mantenimiento y finalmente el quinto sobre el costo correcto, indica que “el sistema logístico exista exclusivamente como soporte de las operaciones” (Sibilla 2008, 8).

La logística provee de movilidad y sostén a las fuerzas de combate, y en tiempos de paz es el sustento de la capacidad militar. Se propone entonces, que el costo del ciclo de vida es pertinente evaluador del armamento militar actual. En cierta manera algunos estudios consideran que el precio de los equipos o costos de adquisición son todo lo que se necesita tomar en cuenta, sin embargo, este rubro no se acerca en lo más mínimo al costo total. Para determinarlo se analiza “el costo del ciclo de vida en los sistemas de armas, el cual comprende: precio, costo de operación y el costo de mantenimiento del sistema en toda su vida útil” (Sibilla 2008, 9). Según estudios, el precio de adquisición representa tan solo el 28% del costo total en el ciclo de vida de las adquisiciones.

Dentro de la propia logística se pueden encontrar dos clasificaciones fundamentales para continuar con el estudio sobre las estructuras de inversión en defensa. Sibilla propone la Logística Genética, que es la encargada de la generación de capacidad militar involucrando

temas de adquisición, producción y desarrollo. De igual manera, se nombra a la Logística de sostenimiento, que se refiere al “sostén de las fuerzas para operaciones, por ello engloba el abastecimiento, mantenimiento, transporte e infraestructura” (Sibilla 2008, 10).

La logística genética estaría relacionada principalmente a la planificación, por lo que su énfasis radica en la programación a plazo medio. El estudio de esta logística engloba de igual forma la presupuestación anual. Hoy en día los ministerios de defensa desarrollan procesos vinculados a modernización e incorporación de equipamiento a través de la optimización de las inversiones. Por ello podemos decir que la logística genética se encarga del marco financiero a medio y largo plazo, enfocándose sobre la elaboración de un plan acerca de capacidades militares, tomando en cuenta la adquisición de equipamiento militar significativo. Cuando el plan de capacidades militares culmina, se evalúa y formula como proyecto de inversión desde las Fuerzas Armadas, para su aprobación final por parte del ministerio de defensa. Los aspectos más relevantes sobre la logística genética son las adquisiciones, investigación y producción, siendo los dos últimos muy escasos en los casos de Ecuador y Colombia. Dentro de la logística genética podemos encontrar también la doctrina, “rama la cual contempla los procesos de capacitación y formación militar los cuales proveen de herramientas académicas, administrativas, operativas y de gestión” (Zambrano 2018, 60), que podrían llevar a nuevos procesos de investigación y desarrollo para la mejor ejecución y práctica de las misiones militares.

La logística de sostenimiento por otro lado se encarga del alistamiento y operaciones de la fuerza. En temas de abastecimiento se integran la contratación de bienes tanto como de servicios, que es óptima si la planificación es centralizada. Las estructuras de mantenimiento por otro lado son específicas a cada fuerza de forma autónoma, esta “puede verse afectada por temas de pérdida de recursos humanos y presupuestarios afectando tanto a la infraestructura como al equipamiento” (Sibilla 2008, 32). El almacenamiento es fundamental dadas las condiciones en la cuales necesite reposar el material adquirido, pues se encarga de los depósitos de este, existiendo en algunos casos instalaciones conjuntas de almacenamiento centralizado. El transporte interactúa estrechamente con la función de abastecimiento, sin centralización de fuerzas, y “se caracteriza por la coordinación de transporte en apoyo a la logística operativa” (Sibilla 2008, 36).

La función de infraestructura se centra en la gestión del mantenimiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas. En su fase genética la función de infraestructura se centra en la evaluación y aprobación de decisiones de inversión. En su fase de sostenimiento por otro

lado, se encargaría de “coordinar la modernización y el mantenimiento de la infraestructura, encontrándose descentralizada entre las distintas fuerzas” (Sibilla 2008, 47).

1.3. Las similitudes en los casos de Colombia y Ecuador.

Los países vecinos de Ecuador y Colombia muestran similitudes con respecto a los factores que dictaminaron su inversión en defensa en el período entre 2007 y 2014. Al encontrarse situadas ambas naciones dentro de Latinoamérica, la región con uno de los gastos promedio en defensa más bajos del mundo, ambos países estructuran su inversión para crear fuerzas armadas disuasivas o defensivas, dada la poca probabilidad de conflicto. Durante el período de tiempo planteado la inversión en defensa de la región se incrementó en un 45% según la CEED, “siendo Colombia el segundo país con mayor gasto en defensa, siguiéndole Ecuador en el sexto puesto” (Levoyer 57, 2015). Ambos países han mantenido su inversión en defensa alrededor del dos y tres por ciento con relación al PIB, “siendo Ecuador el tercer país con mayor crecimiento del gasto, seguido de Colombia en quinto lugar” según la UNASUR (Levoyer 58, 2015). Tanto Ecuador como Colombia mantienen una tendencia hacia el alza en su inversión en defensa hasta 2010, donde Colombia revierte este comportamiento, dados los cambios políticos que se presentaron en dicho país. A pesar de ello, el mayor parecido entre ambas naciones viene por la tasa de crecimiento del promedio del gasto en defensa con relación al PIB, teniendo Colombia un 2.4 y Ecuador un 2.70 según el Banco Mundial.

Otra coincidencia importante no solo entre los países sino en la región, es que la mayoría de la inversión de defensa en los países está destinada principalmente hacia el recurso humano en el pago de sueldos, por ejemplo. Esto puede llevarnos a entender por qué muchas fuerzas armadas de Latinoamérica priorizan la compra de armamentos para el uso dual, es decir para poder aprovechar dicha inversión de varias formas y no tan solo para misiones específicas. En la región también podemos observar que las fuerzas carecen de investigación para el desarrollo propio de tecnología, en este apartado debemos mencionar que tanto Ecuador como Colombia cuentan con el desarrollo de drones no tripulados y que Colombia presenta algunas ventajas en el desarrollo de avionetas y lanchas. En el tiempo planteado podemos mencionar que ambos países mantuvieron un crecimiento constante en cierto grado parecido, Colombia creció con un promedio del 4%, y Ecuador un 3.8% según el Banco Mundial. Según Levoyer “la inversión en defensa en Colombia tiene un porcentaje promedio del 13,4% con relación al presupuesto general del Estado, mientras que para Ecuador esa cifra es del 7.5%” (2015, 78).

Otra similitud para ambos casos viene dada desde la política, en el régimen de Juan Manuel Santos se impulsaría una política de recorte a la inversión en defensa, cuestión parecida a las políticas profundas de reestructuración que llevó a cabo el presidente Rafael Correa en Ecuador. En el caso de Colombia desde finales de la primera década del siglo, el Plan de cooperación con Estados Unidos redujo sus aportes para que el país sudamericano comience a tomar más la iniciativa, mientras que en el caso de Ecuador lo que sería una estrecha colaboración con la potencia del norte se cerraría totalmente desde el año 2007. Durante este período también se incrementó el espectro de acción de las fuerzas en la región, lo que les otorgaría más tareas y roles, a parte del objetivo principal de salvaguardar la integridad territorial de sus estados. Todo ello llevaría a que ambos países recurran a realizar cambios en su doctrina militar, pues diseñarían nuevos objetivos de acción.

Los planes y políticas de seguridad de Ecuador y Colombia muestran similitudes importantes que permiten la comparabilidad entre los objetivos de seguridad de cada país. La Política de Álvaro Uribe comparte los objetivos del Libro Blanco de Ecuador de: control territorial; proteger a la población; mantener una fuerza capaz de defender ante agresiones externas; y reducir la criminalidad. De igual forma, la Política de Santos comparte los siguientes objetivos de la Agenda de Ecuador: controlar la criminalidad; contribuir en situaciones de riesgo; mantener una capacidad disuasiva ligada a salvaguardar la soberanía; y mejorar el bienestar en el sector defensa.

Se debe mencionar que ambos países también presentan objetivos no compartidos, con base en sus contextos históricos. El caso de Colombia muestra el objetivo de controlar o aminorar la producción de cocaína en dos de sus políticas de seguridad. Por otro lado, Ecuador presenta los objetivos de: mejorar la calidad de vida de las personas en zonas de frontera, y otro concerniente a profundizar la democracia para la seguridad.

Para comprender los parecidos y diferencias entre ambos países se debe insertar un contexto histórico que permita comprender la ejecución de los objetivos antes mencionados. Según los datos del Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia de ONUDC, entre 2001 y 2006 existían alrededor de 80 mil hectáreas con cultivo de coca, lo cual se dispara de 77 a casi 100 mil ha en 2007. En el caso de Ecuador, el estudio de ONUDC declaró en un informe de 2010, que la cantidad de hectáreas con cultivos de droga era incipiente en el 2006, en ese entonces se “estimaban menos de 25 ha con cultivos ilícitos” (UNODC 2010, 7).

En términos de violencia u homicidios, según el Monitor de Violencia de Igarapé, Colombia logró reducir sus niveles de violencia pasando de una tasa del 68 a 41 muertes por cada 100 mil habitantes entre el 2000 y el 2006, lo cual seguía siendo una tasa alta comparada con la media mundial de ese entonces. Los departamentos que concentraban las mayores tasas eran: Arauca, Putumayo y Caquetá. En el Caso de Ecuador, la tasa de violencia se incrementó de 15 a 17 muertes por cada mil habitantes entre el 2000 y 2007, siendo Esmeraldas y Sucumbíos las provincias más violentas del país (Instituto de Igarapé 2022). Debido a la concentración de violencia en zonas periféricas o selváticas, Ecuador y Colombia buscaron mejorar el control territorial, con el fin de proteger a la población de la violencia y criminalidad. Con la llegada de nuevos mandatarios la óptica de seguridad cambia hacia la prevención, por lo que los gobiernos de Santos y Correa redireccionaron sus gastos hacia el sector social, pero manteniendo el objetivo de contar con fuerzas armadas capaces.

La organización intergubernamental, Unión de Naciones Suramericanas fue constituida mediante tratado el 23 de mayo de 2008. Esta organización contó con la participación de Ecuador y Colombia entre sus 11 integrantes. El 11 de diciembre de 2008 se crea el Consejo Sudamericano de Defensa CDS, el cual buscó generar cooperación en materia de defensa, estandarizar indicadores del gasto militar y coordinar temas de defensa en la región. La cooperación efectiva de este consejo llevó a que, en 2012, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa emita un marco estandarizado sobre gastos de defensa, acompañado de un estudio comparado de la región. Datos y estadísticas de este informe son aprovechados por el presente estudio. Cabe mencionar, que la cooperación política, y de defensa fueron los mayores aportes de la organización UNASUR en el tiempo muestral planteado.

1.4. Política Pública: El pensamiento realista neoclásico de Thomas Christensen, el ciclo de las políticas públicas y las etapas del gasto.

El realismo neoclásico defensivo, representado por la teoría de movilización doméstica de Thomas Christensen (2000, 143) resalta que la política doméstica de un país tiene gran influencia en la política exterior del Estado pues puede alcanzar a limitarla. Taliaferro también sugiere que “la política doméstica puede limitar la eficiencia de la respuesta Estatal a las amenazas del sistema internacional” (2000, 131). Considerar a la política interna y el rol de liderazgos políticos es indispensable para este trabajo, ya que se plantea que el gasto por misión tanto en Colombia como en Ecuador responde a una visión en la cual ninguno considera que su país vecino representa una gran amenaza.

Guillame Fontaine propone tres niveles para la instrumentación de las políticas públicas. En el nivel macro, el gobierno establece metas al largo plazo con base en las tendencias globales, eligiendo diseños institucionales e instrumentos organizativos. En el nivel medio o meso, se establece el estilo para la implementación de las políticas, “las cuales responden a objetivos de mediano plazo y utiliza instrumentos de las políticas públicas en función de las capacidades estatales” (Fontaine 2015, 85). El presente estudio se centra en estos niveles ya que la política pública para la estructuración de la defensa responde a modelos de mediano plazo, que se sostengan al largo plazo.

Una vez decidido el curso de acción por los Estados frente a la anarquía internacional y la necesidad de maximizar la seguridad del Estado se establece la política pública de defensa. Para el análisis de la política podemos usar el ciclo de la política pública. Este ciclo supone las fases de gestación, diseño, implementación y finalmente se puede hacer una evaluación. En la primera fase se identifican los problemas y se incluye en la agenda del gobierno. La fase de diseño analiza el problema, propone soluciones factibles y elabora el plan de acción. Durante “la implementación se toman decisiones, asignan recursos y se consideran temas legales, para pasar a la última fase de evaluación” (Corzo 2013). Con esto, se nota que existe una gran intersección entre la política pública y la asignación presupuestaria. Es por ello que “presupuestar sin planear se acerca a la improvisación y a su vez, planear sin contar con restricciones o asignaciones presupuestarias tiene poco valor funcional” (Eissa 2020, 19).

El presupuesto también sigue condiciones y criterios, con el fin de imposibilitar arbitrariedades. Esto se lograría por medio de la toma de decisiones en función de fuentes con información confiables, respondiendo a problemáticas puntuales, lo que permite evaluar correctamente los resultados. “Unir el ciclo de las políticas públicas, junto con la asignación de recursos permite analizar tendencias a corto, mediano y largo plazo” (Eissa 2020, 21). Otra herramienta importante para analizar la efectividad en las políticas públicas nos viene dada por el estudio de las etapas y los clasificadores del gasto. Eissa sugiere que la consideración de estos conceptos es importante desde la gestión, “pues una política pública para ser implementada no solo se funda en objetivos sustantivos y finales, sino que depende de la capacidad del funcionariado para cristalizarla a tiempo y conforme a requerimientos” (Eissa 2020, 22).

Los estudios de política pública también analizan el gasto por inciso, lo cual guarda una ligera relación con lo mencionado en el anterior apartado sobre economía de la defensa, “la clasificación por incisos del gasto se centran en el objeto al que va dirigido, existiendo 5

incisos” (Eissa 2020, 25). El primero sería el gasto en personal, es decir el recurso humano, el segundo responde a los bienes de consumo y el tercero a los servicios no personales. El cuarto está más encaminado a los bienes de uso y el último a las transferencias.

1.5. Planeación por capacidades

Después del impacto económico que vivió Estados Unidos con la Segunda Guerra Mundial y Vietnam, se hizo necesario incorporar nuevas metodologías para planear el uso de sus recursos militares. En 1994 Paul K. Davis elabora el concepto de la planeación por capacidades. Davis señala que esta metodología tiene el objetivo “de proveer las capacidades adecuadas frente a la amplia gama de circunstancias y desafíos modernos, trabajando desde el marco económico” (CCFFAA 2020, 14). La metodología es relevante y ampliamente utilizada por potencias y organizaciones como la OTAN, incluyendo países latinos como Chile, Brasil, Colombia y Ecuador. Esta herramienta engloba el análisis funcional pues postula que las capacidades son identificadas sobre la base de misiones. Emplear esta metodología es pertinente ya que no sólo busca cuantificar estadísticas de armas o equipo, sino que integra niveles de análisis desde la política pública sectorial, hacia la doctrina, el diseño de fuerza y finalmente el orden táctico. La planeación por capacidades no solo integra el nivel militar, sino que lo complementa desde el orden político hasta llegar a diseñar la fuerza con base en criterios de eficiencia del gasto, relacionando cualquier adquisición o nómina de personal directamente con una tarea específica elaborada desde el más alto nivel político. De esta forma la metodología comprime el marco teórico en uno, y lo direcciona directamente al objeto de análisis de esta investigación, es decir la capacidad operativa.

Capítulo 2. La inversión en defensa en Colombia y Ecuador: Articulación con las políticas de seguridad.

2.1. Introducción

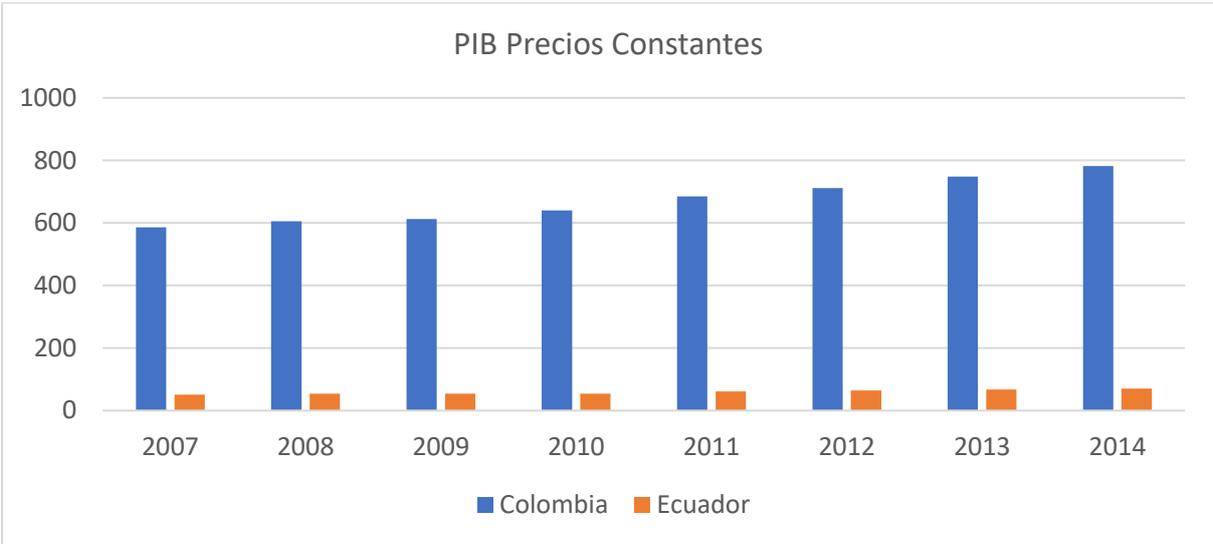
Para ahondar en el análisis de las capacidades militares esta tesis se ha planteado responder a los objetivos analizando los indicadores de la inversión desde la economía de la defensa. También se argumenta con base en los planteamientos realistas neoclásicos que la política es determinante para el sector, por lo que así mismo se ahonda en el estudio de la política pública de defensa emprendida por cada país. En primera instancia se visitan indicadores regionales para cada país, y posteriormente se analiza el peso de la inversión por cada caso. Dentro de los indicadores de la economía de la defensa a ser empleados tenemos: objetivo del gasto (gasto por misión), relación gasto corriente – gasto de inversión, investigación y pie de fuerza. Todos ellos nos darían valiosas herramientas para poder analizar la eficiencia en la inversión, y determinar el estado de la capacidad operativa de las fuerzas de cada país.

A continuación, se presenta un análisis de las políticas de seguridad empleadas, no sin antes mencionar la problemática de que en la región no existan verdaderos Libros Blancos de Defensa que transparenten la información sobre capacidades operativas. Sino que según Guyer carecen de información sustancial pues solo se publican “para legitimar políticas gubernamentales, y promover el interés en el sistema político por parte de la sociedad civil” (2017 ,40). Se comienza con el caso de Colombia y su cooperación con Estados Unidos, para pasar a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Después se analizan las implicaciones y resultados que tuvo la política de Juan Manuel Santos. El caso de Ecuador muestra profundas inquietudes pues presenta una Política de Seguridad Interna y Externa sin sustancia clara, lo que se agudiza con el Plan de Seguridad Integral conformado por ocho libros de los cuales no se entiende qué dirección se ha tomado en temas de seguridad por parte del país (Cabrera, 2019) (Sánchez, 2015) (Romero, 2010).

2.1.1. Indicadores relevantes de ambos países

En términos del PIB a precios constantes, se debe mencionar que, según los datos del Banco Mundial existe una diferencia significativa entre las economías de Ecuador y Colombia. Mientras que Ecuador registra un PIB constante de USD 51.01 mil millones en 2007, y finaliza con un PIB constante de USD 70.11 mil millones en 2014. Colombia registra un PIB de USD 586.46 billones en 2007, a 2014 este rubro crece a USD 781.59 billones.

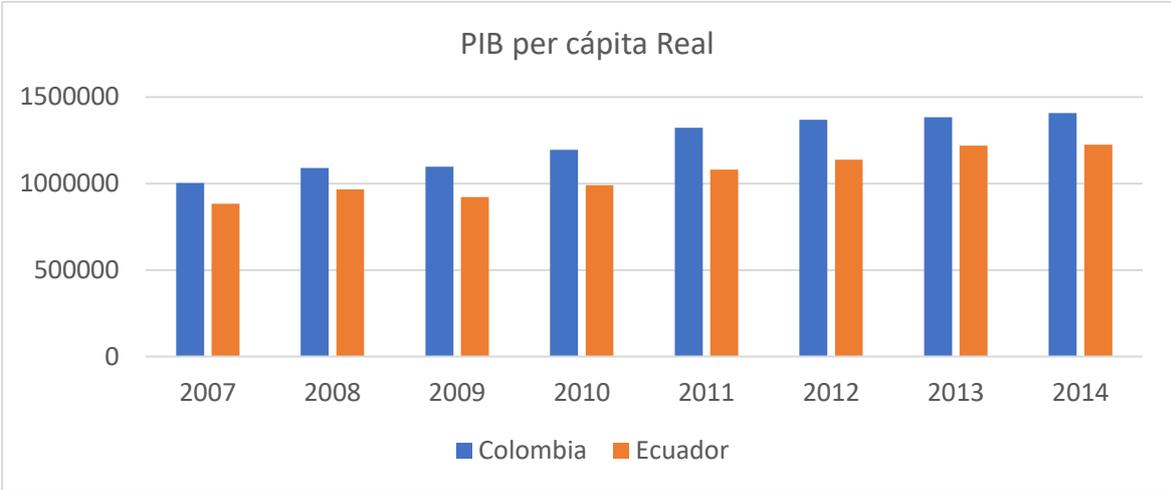
Gráfico 2.1. PIB en precios constantes



Elaborado por el autor con base en datos del Banco Mundial (2022).

Penn World Table establece el PIB real per cápita de los Estados con base en precios del dólar americano de 2017 como deflactor. Según su base de datos, ajustada a la inflación y teniendo en consideración las diferencias en el costo de vida en cada país, arroja los siguientes datos:

Gráfico 2.2. PIB per cápita Real



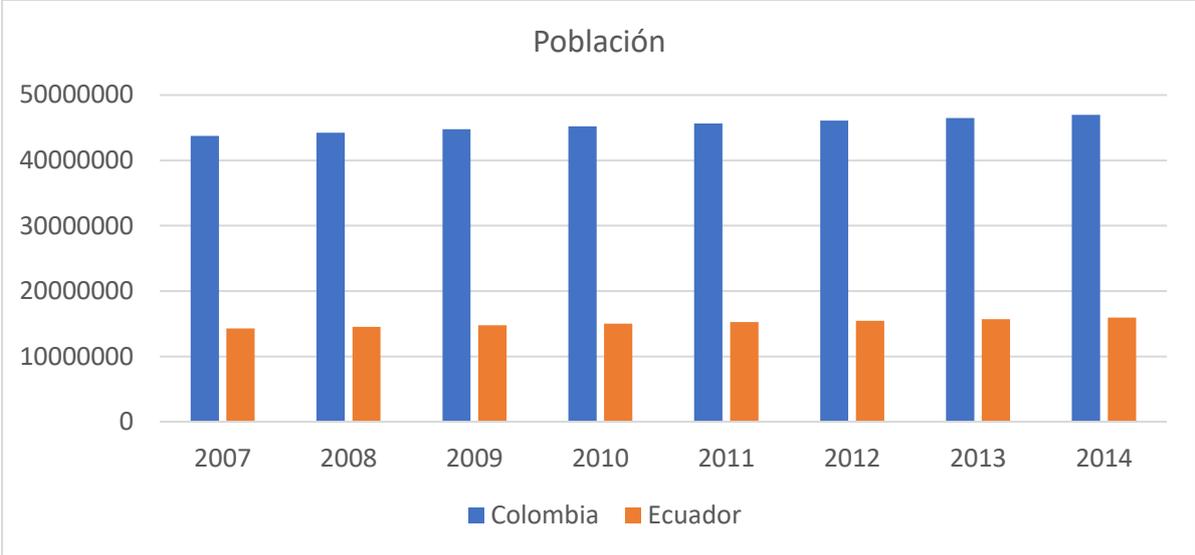
Elaborado por el autor con base en datos de *Our World in Data, Penn World Table* (2022).

Si comparamos el gráfico anterior sobre el PIB a precios constantes, con el PIB per cápita real, se logra observar que, si bien la economía colombiana tiene mayor tamaño, la economía ecuatoriana no se queda atrás si se las compara en términos per cápita.

Otro aspecto importante para tomar en cuenta antes de la comparación entre ambos Estados es observar el tamaño de la población de cada país. Según el BM, Colombia inicia con una

población de 43 millones de habitantes, y finaliza en 2014 con un total de 46 millones de habitantes. En el caso de Ecuador, el país registra 14 millones de habitantes en 2007, y finaliza con un total de 15 millones de habitantes en 2014.

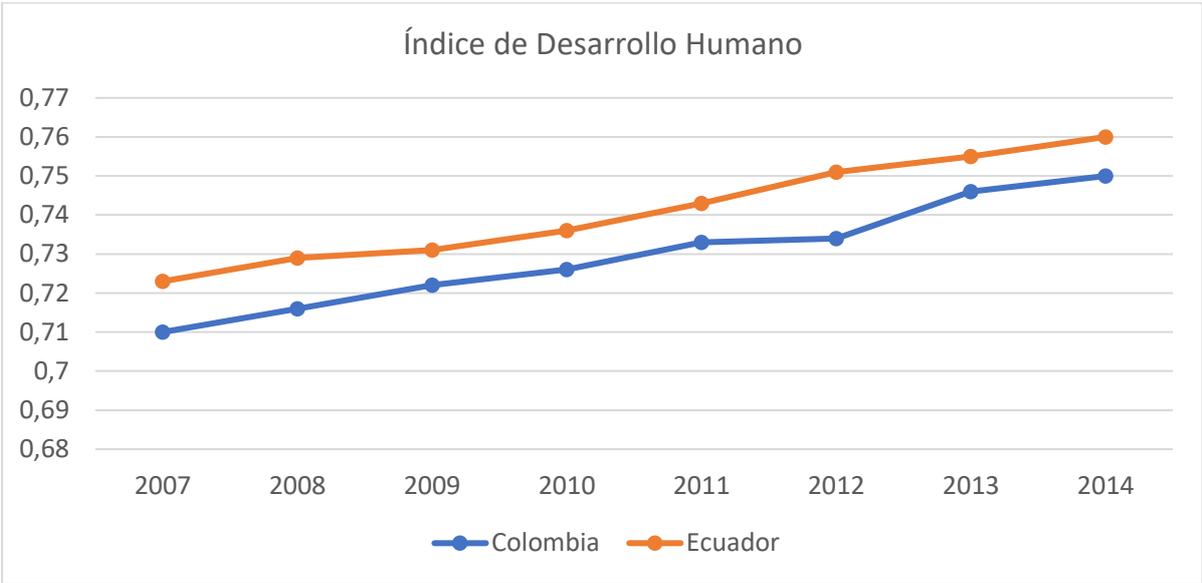
Gráfico 2.3. Población por País



Elaborado por el autor con base en datos de Banco Mundial (2022).

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, según los datos del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Ecuador registra mejores resultados en toda la muestra. El índice condensa tres factores: vida larga y saludable, acceso a la educación, y estándar de vida digno. Este índice evalúa el desarrollo humano entre el 0 siendo el menos desarrollado, y el 1 que es el más desarrollado. Con base en el gráfico, podemos observar que ambos países crecieron en el índice.

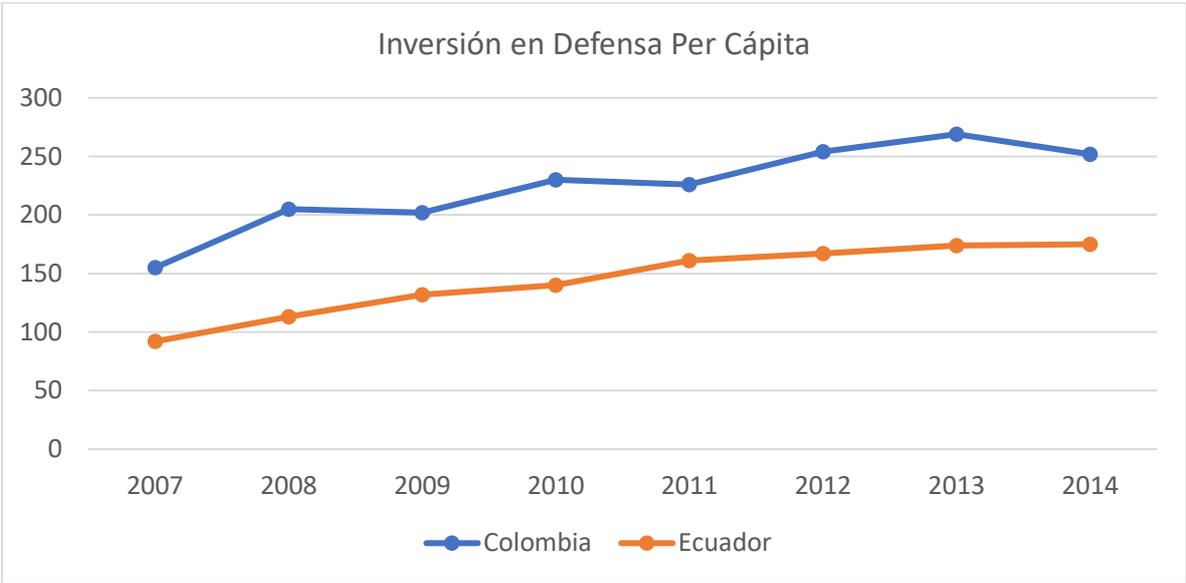
Gráfico 2.4. Índice de Desarrollo Humano



Elaborado por el autor con base en datos de PNUD (2022).

Finalmente, otra herramienta que permite conocer más a fondo la magnitud de la inversión en defensa en estos países es la comparación entre la inversión en defensa y la cantidad de habitantes de un país. En la gráfica se puede observar que Colombia registra montos mayores por persona que van entre los USD 150, hasta los USD 250 en 2014. En el caso de Ecuador, la inversión en defensa per cápita se incrementa de USD 92 a USD 175 en 2014. En dos ocasiones la inversión se mantuvo constante en Colombia, mientras que en Ecuador se registraron alzas durante toda la muestra. Los datos fueron recabados de la base de datos de SIPRI, la cual usa el precio del dólar americano en 2019 como deflactor.

Gráfico 2.5. Inversión en Defensa Per Cápita



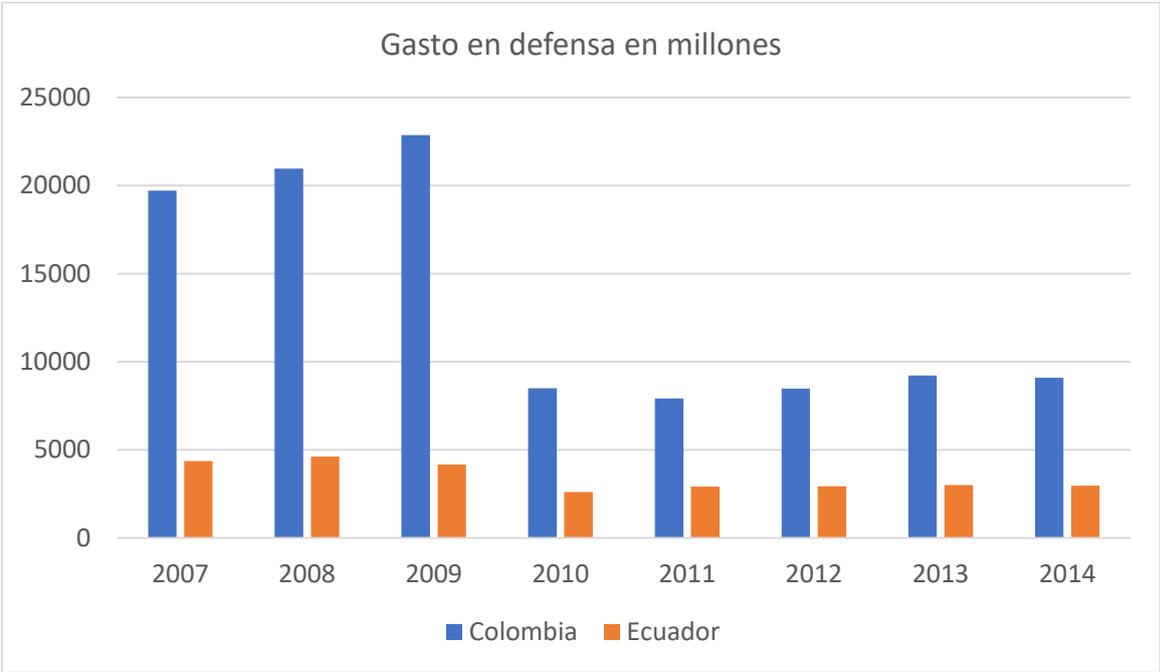
Elaborado por el autor con base en datos de *Our World in Data. SIPRI Military Expenditure per Capita* (2022).

2.1.1.1. Participación del gasto en defensa de los países a nivel subregional

Históricamente los países de la región sudamericana son los que menos invierten en presupuesto de defensa a nivel mundial. Esto se debe a la baja probabilidad de conflicto entre vecinos, aunque exista una cierta animosidad étnica entre algunos países de la región. Por ello, cabe mencionar que todas las naciones han mantenido fuerzas permanentes e invierten ciertas cantidades para sostener un correcto funcionamiento de sus fuerzas defensivas en términos de entrenamiento y mantenimiento de equipos. Si se analiza la región desde el enfoque del realismo neoclásico, podemos ver que se pondera el balance defensivo – ofensivo, prefiriendo mantener capacidades defensivas rechazando carreras de armas y más bien imponiendo la cooperación y el control de armas entre Estados. Dentro de Sudamérica podemos encontrar una amplia variedad de modificadores estructurales por país como cuencas hídricas, cadenas montañosas y selvas tupidas lo cual requiere de fuerzas con distintas capacidades logísticas. En la región también existe una gran variedad de recursos naturales, sin embargo las disputas por ello y por territorio han podido ser respondidas con mecanismos de mediación o arbitrajes que no han escalado hasta conflictos graves al menos durante este siglo, en el cual se inicia un gran proceso de integración fallido, que en todo caso estableció una atmosfera de paz por sobre el conflicto.

A pesar del clima pacífico regional, los datos del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa recabados en UNASUR, muestran una tendencia al alza en términos del gasto regional en defensa durante el período de 2006 a 2010. Llama la atención que el gasto presentado en 2010 (25,206 millones USD) es 45 por ciento más alto del registrado en el año inicial del estudio 2006. Esto podría sugerir que durante el final de la década los países debieron adquirir o renovar nuevas plataformas y sistemas de armas. En la región cada país presenta una distinta participación sobre el gasto regional en defensa, de ellos Brasil es el que lidera en gasto con una participación de 43.7% del total. Colombia es el segundo país con mayor gasto (17% del total), seguido en la región andina por Ecuador (4.5%) y Perú (4%), los cuales mantienen gastos parecidos (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2011).

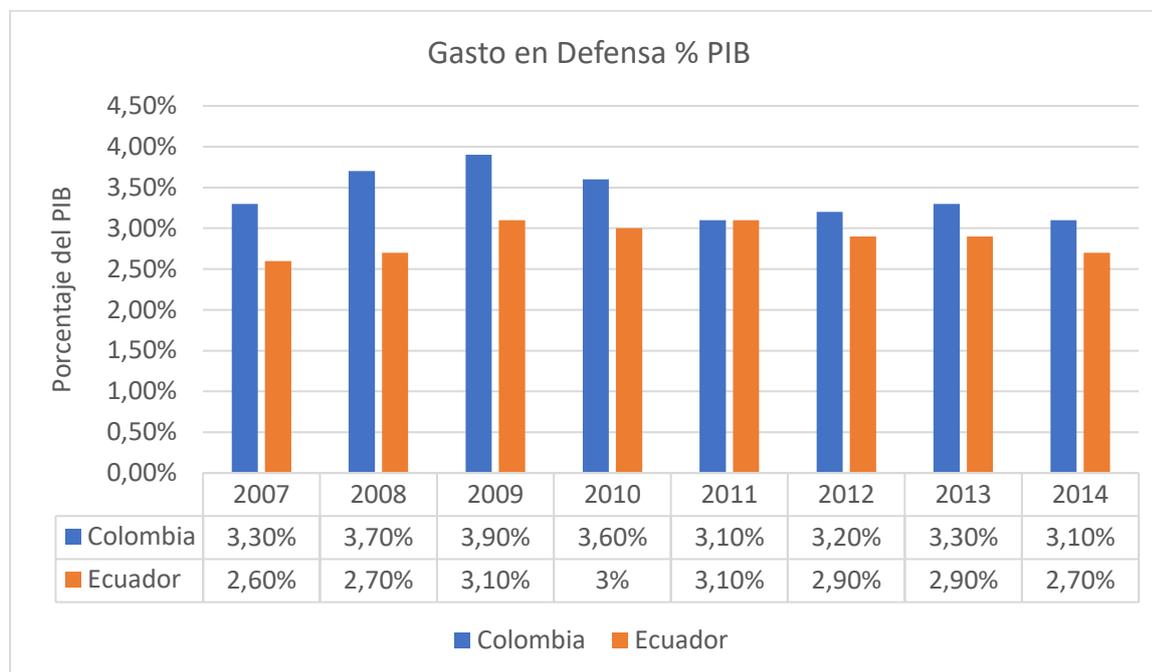
Gráfico 2.6. Gasto en defensa en millones



Elaborado por el autor con base en datos de SIPRI (2022).

2.1.1.2. Gasto en Defensa con relación al PIB.

Gráfico 2.7. Gasto en defensa con relación al PIB de Ecuador y Colombia



Elaborado por el autor con base en datos de SIPRI (2022).

De acuerdo con información detallada de SIPRI desglosada por año en este rubro, Colombia ha mostrado mayor inversión en defensa con relación al PIB por año que Ecuador, excepto en 2011. En el caso de Colombia tenemos cuatro momentos entre el lapso 2007 y 2014, el primer momento es de crecimiento entre 2007 (3.6%) y 2009, el segundo se reduce el rubro hasta 2011 donde se retoma, hasta que vuelve a caer entre 2013 y 2014 al 3.1% con relación al PIB. En el caso de este país el pico más alto de inversión se da en el 2009 con un 3.86% con relación al PIB, mientras que el pico más bajo se presenta en 2011 con un 3.08% (SIPRI 2022).

En el caso de Ecuador se visualizan tres momentos en este rubro. Arrancando en 2007 con un 2.5% del PIB, lo que se incrementa hasta 2009, el porcentaje se mantiene hasta 2011, y es entonces que el gasto en defensa con relación al PIB decae hasta el 2.74% en 2014. El pico más alto en el caso de Ecuador se da en el año 2009 con un 3.12%, y el momento más bajo se da el inicio de la muestra es decir el año 2007 (SIPRI 2022).

Con respecto a los datos se puede observar que en ambos casos no existe una tendencia lineal marcada o sostenida, sino que la inversión en defensa más bien fluctuó cuatro y tres veces en el período de los siete años planteados. El alza más marcada en toda la muestra en este rubro

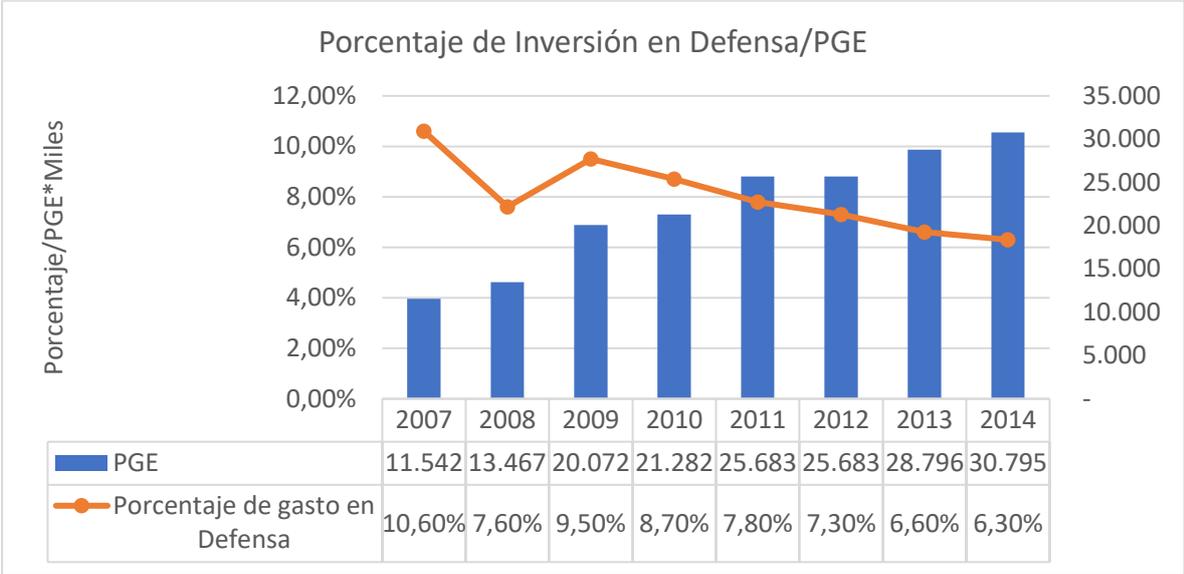
la presenta Ecuador entre los años 2008 y 2009, hecho causado principalmente por el ataque recibido en Angostura. Mientras que el declive más agudo en inversión lo presenta Colombia entre los años 2010 y 2011, que es cuando Colombia deja de percibir ayuda directa por el Plan Colombia y el gobierno de Santos decide reorientar la mayor parte del gasto estatal.

2.1.1.3. Gasto en defensa con relación al Presupuesto General del Estado.

En la región sudamericana, según el informe de la CEED como Centro de Estudios de Seguridad de la UNASUR, se registra que entre los años 2007 y 2010, el promedio de la inversión en defensa como porcentaje del gasto fiscal de los países promedia un 4,14%. Este porcentaje es modesto comparado con otras regiones, y podría sugerir que únicamente se destina para mantenimiento y algunas compras de defensa. Cabe recalcar que, para alcanzar un eficiente gasto en defensa, un incremento debe mantener relación con el crecimiento del presupuesto general del estado.

En el caso de Ecuador existe una discrepancia en los datos que entregó la UNASUR en 2012 (Figura 4), y los datos presentados en el Plan Estratégico Institucional del Ecuador. De acuerdo con la UNASUR, el PGE experimentó un aumento considerable dado el incremento de precios del barril de petróleo. En esa época el gobierno decidió invertir principalmente en sectores como salud y educación, financiando obras estratégicas como carreteras, hidroeléctricas y cambio de matriz productiva. Durante el período planteado el sector defensa recibió gran financiamiento fluctuando entre el segundo y tercer lugar comparado con educación y salud. Desde el año 2007 Ecuador percibió un PGE en alza constante hasta 2011, sin embargo, no se mantuvo un incremento en el gasto en defensa relacionado a esta tendencia al alza, sino que el gasto vario de manera irregular. En 2007 y 2008 el gasto sí creció de un 8.21% a un 8.25%, sin embargo, en 2009 cae al 7.05% y es irregular hasta terminar en el 6.92% para el año 2011 (UNASUR, 2012).

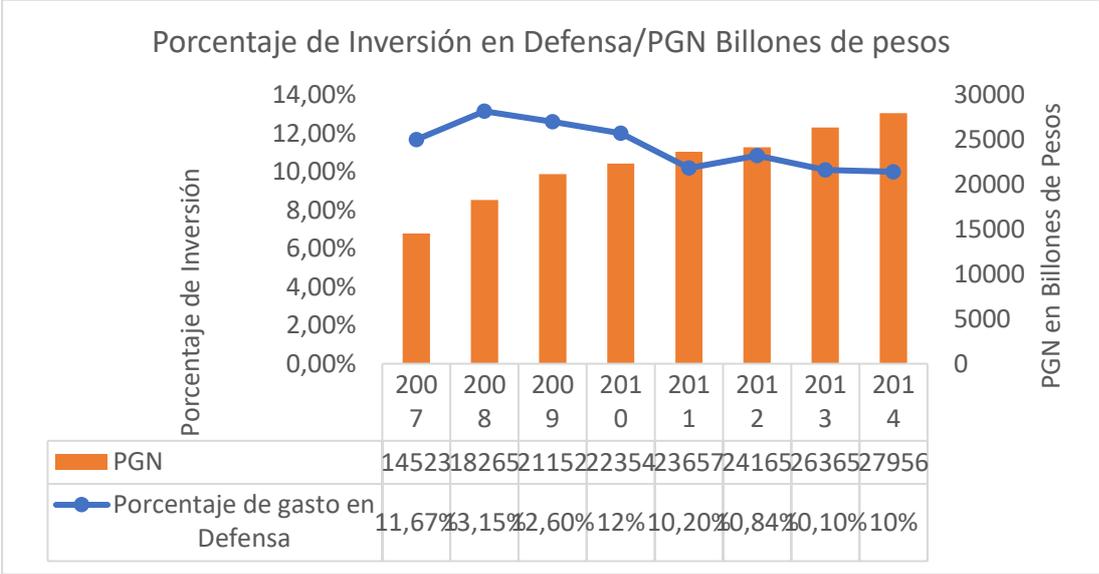
Gráfico 2.8. Gasto en defensa con relación al Presupuesto General del Estado del Ecuador



Elaborado por el autor con base en datos de UNASUR y estadísticas del Banco Central (2022).

En cambio, Según el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Defensa, Ecuador muestra tres tendencias en el periodo 2007 – 2014 (Figura 3). Según este plan, el PGE ecuatoriano registra un alza constante desde el año 2000, lo cual se agudiza entre 2007 y 2008. Si el gasto militar interno o GAMIL en 2007 fue del 7.6% del PGE, este porcentaje se reduce al 5.54 en 2008. Dados los eventos de Angostura de ese año, el GAMIL se incrementó a 6.6% y 6.8% en los dos años siguientes. Desde ahí la tercera tendencia sería una baja marcada, representando el GAMIL el 5.56% del PGE en 2012 y manteniendo tendencia para registrar un 4.82% en el año 2014 (Plan Estratégico Institucional MIDENA, 2014).

Gráfico 2.9. Presupuesto del Sector Seguridad y Defensa como porcentaje del PGN de Colombia



Elaborado por el autor con base en datos de MHCP (2022).

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las cifras para el gasto en Seguridad y Defensa también varían de lo entregado por UNASUR en 2012. Este sector ha estado en competencia directa entre los tres con mayor inversión del total del Presupuesto General de la Nación (PGN) siempre por debajo del sector Salud, y en competencia con el de Educación. Existen dos momentos para la inversión en el sector defensa en el lapso 2007 – 2014. Comenzando en 2007 con una participación del 19% del total del PGN, sube a 21,5% de participación en 2008, de ahí en adelante la participación baja. En 2009 la participación del sector defensa con respecto al PGN decae a un 19.6%, y termina con un 17,3% en el año 2014. Esto también es contradictorio en términos de eficiencia, puesto que la tendencia a la baja en la inversión del sector defensa, contrasta con la tendencia al alza del PGN colombiano (MHCP, 2015).

En el caso de Colombia la relación entre el gasto en defensa y el PGN muestra cifras mayores. “La relación que sube del 11,67% en 2007 hasta un 13.15% en 2008, se declara en franco declive hasta 2011, para subir en 2013 y terminar decayendo en un 9.94% para el 2014” (UNASUR, 2012). Como podemos observar, la relación tanto para Colombia como en Ecuador no sigue una tendencia lineal estructurada, pero no podría ser denominada como

ineficiente dado que “los incrementos para el sector se dieron en años cuando el presupuesto fiscal también creció” (Mieles 2018, 53).

2.2. Indicadores de la economía de la defensa.

2.2.1. Objetivo del Gasto, misión de la Fuerza.

En la introducción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe se citan cinco objetivos centrales para la fuerza armada colombiana. Como primer objetivo se establece la consolidación del control estatal del territorio. Con este objetivo se intenta recuperar la presencia de la fuerza en los municipios del territorio, la judicialización de delitos graves, la extensión de la administración de la justicia y la disminución de denuncias por violación a los derechos humanos. El segundo objetivo de esta política es la protección de la población, promulgando que será alcanzando mediante la desarticulación de organizaciones terroristas, reduciendo el secuestro y la extorsión. El tercero la eliminación del negocio de drogas, interviniendo líneas marítimas, fluviales y terrestres, erradicando cultivos y desarticulando redes del narcotráfico. El mantenimiento de la capacidad disuasiva es el cuarto objetivo, alcanzable protegiendo las fronteras terrestres, marítimas y fluviales. Finalmente se “promulga a la eficiencia, transparencia y la rendición de cuentas” (Política de Defensa y Seguridad Democrática 2003-2009).

La misión de las Fuerzas Armadas de Colombia es la conducción de operaciones de guerra siguiendo el mando presidencial y del ministerio de defensa. En general, las fuerzas colombianas están destinadas a defender la soberanía de la nación, resguardar su independencia, manteniendo la integridad de su territorio y el orden constitucional.

En el Libro Blanco de defensa del Ecuador 2006, se establecen los objetivos estratégicos de la defensa nacional en concordancia con la Constitución de la República. El primer objetivo es llegar a ejercer el control efectivo del territorio nacional, tanto en las cuencas hídricas, el espacio aéreo y el mar territorial. El segundo objetivo estratégico es proteger a la población, al igual que los recursos y el patrimonio nacional. Las fuerzas armadas también deben prevenir y defender al país ante cualquier agresión, el cuarto objetivo dicta que las fuerzas asistan en situaciones de riesgo como desastres naturales y crisis. Finalmente se propone “contribuir con la comunidad internacional con las misiones de paz y seguridad internacional en el marco de las Naciones Unidas” (Libro Blanco de Defensa 2006).

De estos objetivos se desprenden siete tareas específicas. Primero, se propone vigilar y controlar las amenazas a la integridad territorial. De igual forma, se plantea defender el

territorio nacional de agresiones externas. La tercera tarea tiene que ver con la cooperación con otros órganos del estado para aliviar en emergencias y catástrofes. Las fuerzas también “protegen áreas estratégicas, y contribuyen a mantener el orden jurídico” (Libro Blanco de Defensa 2006).

En el caso de Colombia vemos una política de defensa con objetivos claros y listos para ser operativizados siguiendo la línea de la cooperación desde el 2000 con Estados Unidos. En primer lugar, Colombia se plantea recuperar territorios, lo cual se propone alcanzar ensanchando su pie de fuerza y cambiando la doctrina. Como segundo objetivo la política busca proteger a la población civil, lo que podría alcanzarse con lo antes mencionado y con el trabajo junto con la función judicial del país. El tercer y cuarto objetivo tiene que ver con el deber de mantener la capacidad disuasiva de la Fuerza Pública, obligando a las fuerzas irregulares a perder territorio y cambiar su modo de operar. El caso de Ecuador es diametralmente diferente pues como se puede ver se analiza el Libro Blanco de 2006 y no otros puesto que en Planes como el del Buen Vivir no se detallan los objetivos nacionales a cabalidad. El primer objetivo del país es asegurar el control territorial pero no se sugiere cómo se podría lograr y el segundo es similar al del caso colombiano. Otro de los objetivos llama la atención pues sugiere que se insertarían nuevas misiones para las Fuerzas Armadas. Lastimosamente, las políticas de densa posteriores al Libro Blanco de 2006 no detallan objetivos como quedará demostrado en el apartado que estudia la política de defensa de Ecuador.

2.2.2. Relación del Gasto de inversión con el Gasto corriente.

En América Latina los países asignan un porcentaje hacia el gasto corriente o para el personal y, otro porcentaje para el gasto de inversión o modernización y equipos. Por ejemplo, Perú invierte un 24,5% en su gasto de inversión, mientras que Colombia emplea un 34,9% en este rubro. Con base en los postulados de Tomas Scheetz, se plantea que existe una relación óptima entre el gasto de corriente y el gasto de inversión, cuando el primero no sobrepasa el 70 por ciento del total del gasto. La relación no sería tan eficiente “si el gasto corriente ocupa el rango entre el 70% y 80% del gasto total, y sería ampliamente desfavorable si supera el 80 por ciento del gasto total” (Scheetz 2011, 35).

En el período comprendido entre el año 2000 y 2012 el Ecuador registro un gasto total en defensa de 1.093,00 millones de USD. El “gasto corriente ascendió a 929,05 millones de USD y el gasto en inversión tan solo fue de 163, 95 millones de USD” (MIDENA, 2014). Si el total

del gasto en este lapso se toma como el 100% de la muestra, podemos decir que “el gasto corriente representa alrededor del 85% del gasto total, mientras que el gasto de inversión apenas representa el 15% del total” (MIDENA, 2014). Como se puede apreciar, la relación del gasto de inversión con el gasto corriente establecida por Ecuador es ampliamente cuestionable dado que los valores destinados al gasto corriente o de mano de obra superan el 70 por ciento y 80 por ciento recomendado del total del gasto. La relación entre estas variables es de gran importancia y podría sugerir por qué la capacidad operativa de las fuerzas armadas ecuatorianas se encontraba cercana al 40 por ciento a finales de la primera década del presente siglo.

Tabla 2.1. Gasto en Personal comparado con el Gasto en Inversión por país

País	2006		2008		2010		2012		2014	
	Personal	Inversión	P	I	P	I	P	I	P	I
Colombia	48.9	12.7	43.9	25.5	48.8	14.0	49.3	11.3	49.8	11.9
Ecuador	73.0	5.3	78.6	1.8	74.4	15.3	81.4	7.2	75.9	8.7

Elaborado por el autor con base en datos de RESDAL (2022).

De acuerdo con datos presentados por RESDAL en 2016 (Tabla 2.1), Latinoamérica es una de las regiones que dedican la mayor parte de su inversión en defensa hacia gasto corriente. Cabe recalcar que, en su muestra, RESDAL no relaciona el gasto de inversión con el gasto corriente, sino que este último está más desglosado directamente en el gasto de los países en pagos al personal o la mano de obra. Por ello se podrían leer discrepancias por lo antes mencionando, pero esto se subsana si notamos que dentro del gasto corriente han sido omitidos temas de vivienda, seguro y otros rubros por parte de RESDAL. Con esta aclaración, si nos centramos en el gasto de inversión, podemos observar que ninguno de los dos países cumple con el requisito de mantener una inversión mayor al 30%, y que únicamente Colombia logra mantener su inversión en una posición medianamente eficiente durante el año 2008.

En el caso de Colombia, podemos observar que este país mantiene un promedio cercano al 12% de inversión durante todos los años de la muestra, sin embargo, en el año 2008 logra un mejor balance llegando su gasto de inversión al 25.5% del gasto total. De igual manera, se puede observar que Colombia muestra una tendencia creciente en el gasto en personal desde

2010, pero esta no es tan marcada. Según Vargas “El presupuesto asignado en defensa para el año 2011 fue de 21.040 billones de pesos, de ellos se gastó 9.516 billones de pesos en salario de personal, lo que representaría un 45.2%” (239, 2013). Finalmente se puede ver que el año en que Colombia más invirtió en gasto en personal fue 2014 con un 49.8%. Con estas cifras Vargas sugiere que Colombia invierte sumas representativas en gasto de mano de obra intensiva, lo que concuerda con estudios del gasto en Latinoamérica, sin embargo, podemos mencionar que el caso de Colombia es atípico debido a que es un país con un grave conflicto interno, en el cual una de sus principales estrategias de combate fue ensanchar el pie de fuerza para lograr mayor presencia estatal en sus departamentos más recónditos.

El caso de Ecuador nos muestra una realidad más grave que la ya desfavorable de Colombia. Para el año inicial de 2008, el gasto de inversión en el país fue de apenas el 1,8%, mientras que el gasto tan solo en pagos al personal llegó a representar casi el 80% del gasto total. Esta situación mejora sustantivamente para el año 2010 donde el gasto de inversión se eleva hasta el 15,3%, a la par de la reducción en costes de personal. Sin embargo, el gasto de inversión se vuelve a recortar más de la mitad para el 2012, registrando un 7.2%, este año sería ampliamente desfavorable para la eficiencia del gasto ya que también es cuando más se gasta en salarios durante la muestra con un 81.4%.

Si se compara la estructuración de la inversión en defensa para ambos países desde esta relación, vemos que Colombia siempre registra mayores gastos en inversión, y que en ocasiones este rubro es el doble y triple de lo que registra el Ecuador. Adicionalmente, podemos ver que Colombia jamás invierte más del 50% en gastos hacia su personal, mientras que para el Ecuador este rubro varía entre el 75% y a veces hasta sobrepasa el 80% de su gasto total. Los datos presentados son alarmantes para el Estado ecuatoriano, ya que podrían sugerir un desbalance estratégico entre países vecinos. A esto le debemos agregar que en la tabla presentada por RESDAL, Perú muestra un porcentaje de inversión cercano al 23% entre el lapso 2012-2014.

2.2.3. Conocimiento e investigación.

Dentro de los planes de defensa se ha notado con el paso de los tiempos que es necesario que se desarrolle una industria propia para así reducir costos y ganar eficiencia en la adquisición de equipamiento militar. Según Fernández, en Latinoamérica los únicos países que han logrado desarrollar una industria de defensa son Argentina, Brasil, Chile y Colombia, y “lo

han logrado gracias a políticas públicas sólidas que interconectan el rol de la academia, el Estado, empresas privadas y organismos de defensa” (2020, 681).

Según datos recogidos por el INEC en 2015, los sectores de la agricultura, salud, sistemas políticos compiten por el financiamiento del Estado con la producción y tecnología industrial. Entre 2012 y 2014, el sector industrial recibió una inversión de 12% y 7% en estos años. Esta inversión ha ubicado la inversión industrial en el tercer y quinto lugar durante este lapso, por detrás del sector de agricultura que registra un 21.4% y el de sistemas políticos que recibió hasta un 14% de la inversión total.

Tabla 2.2. Sectores con mayor inversión por parte del Estado

Sector	2012	2013	2014
Agricultura	21,43%	15,07%	12,92%
Sistemas Políticos	13,84%	14,82%	12,90%
Salud	11,65%	11,71%	11,74%
Producción y Tecnología Industrial	11.96%	7.53%	11.99%

Elaborado por el autor con base en datos de INEC (2015).

Ahondando en la inversión estatal sobre el sector de la producción y tecnología industrial, podemos ver que entre el 2012 y 2014 el subsector defensa recibió una inversión que represento un mínimo de 1.34%, y un máximo de 2,63% del total invertido en el sector producción y tecnología industrial (INEC, 2015). Estos datos hacen que Mieles concluya que la inversión fue demasiado baja, por lo que no tendría impacto en rubros como el sistema de armas (2018). La investigación de Fernández concluye que no es el Estado sino las empresas quienes más invierten en el desarrollo de material de defensa, por lo que instan a que haya una mayor asignación presupuestaria para el desarrollo del sector en el país, ya que se necesita de su guía para establecer la cooperación intersectorial.

Según Mieles, desde el 2009 se comienza a invertir en procesos de investigación y desarrollo de equipo bélico, lo que representó un 0.5% del total del GAMIL, en un intento del Estado por dejar de depender de importaciones, sin embargo, esta inversión sólo llegó hasta el 2012 según los datos del Ministerio de Defensa en 2014.

En el caso de Colombia, según el MHCP, el presupuesto en inversión tan solo llegó a ser el 10% del gasto total, sin embargo, la nación llevó a cabo varias políticas de impuestos para recaudar recursos extraordinarios los cuales se destinaron principalmente al financiamiento de inversión para así potenciar el funcionamiento y compra de equipos. En vista de la necesidad de sumar esfuerzos para sostener la capacidad de ofensa y expansión del control territorial Colombia diseñó tres impuestos específicamente para adquirir y mantener sus equipos bélicos. Con la llegada de Álvaro Uribe al poder, en 2002 se implementó el “Impuesto para la seguridad democrática” que recaudó cerca de un billón de pesos hasta 2007. Después, una vez que Colombia ya contaba con un gran número de equipos, necesitaba sostenerlos y adquirir aún más, por lo que se diseñó en 2006 el “Impuesto al patrimonio” en la Ley 1111, este recurso extraordinario inserto entre 1.5 y 3.5 billones de pesos por año. Finalmente, en 2009 se integra el “Impuesto al patrimonio” con la Ley 1370, que recaudó entre 2 y 3 billones de pesos.

Todos estos impuestos fueron creados para aumentar la capacidad estatal de invertir en defensa, y su recaudación se destinaba principalmente al gasto en inversión. El Impuesto para la seguridad democrática se implementó para el cuatrienio 2002 – 2006, y se direccionó en un 21,1% para gastos de inversión. El Impuesto al patrimonio de la Ley 1111 incrementó su participación en temas de inversión pues representó el 57,7% de este rubro entre el 2006 y 2010. Finalmente, el Impuesto al patrimonio de la Ley 1370 cubriría gastos de inversión en un 48,5% de su total para el período entre 2010 – 2014. Estos tres impuestos fueron denominados Recurso Extraordinario pues su recaudación era ajena al PGN, y más bien se puso en marcha debido a la necesidad de extender y fortalecer la presencia de la Fuerza Militar. Se puede notar un gran incremento del porcentaje total destinado a gastos de inversión entre el primer y segundo cuatrienio mencionado, lo que se debe a la necesidad de dar mantenimiento a varios equipos adquiridos, y la compra de nuevos.

A nivel global según datos de SIPRI, tanto Colombia como Ecuador no cuentan con industrias de defensa lo suficientemente desarrolladas como para entrar en el ranking de exportación de material bélico. Incluso a nivel latinoamericano, solamente Brasil presenta un pequeño porcentaje gracias a sus exportaciones por su empresa EMBRAER. Si bien la industria militar colombiana todavía no muestra gran competitividad mundial, este país sí cuenta con una industria mucho más avanzada que la de Ecuador.

Colombia cuenta con tres empresas productivas de material de guerra. Estas son COTECMAR, CIAC e INDUMIL. COTECMAR genera desarrollo en la industria naval, esta

empresa presta mantenimiento y construcción de buques navales, pesqueros y mercantes. Según Ariza, Esta empresa “es líder regional en diseño y construcción de lanchas fluviales y botes navales de guardacostas” (2011, 24). El avance de esta industria es tal que, bajo su Plan Orión, COTECMAR se proyecta a construir fragatas en 2025. CIAC, en la industria aeronáutica colombiana, cuenta con capacidades de ofrecer mantenimiento, reparación y modernización de aviones. En 2011 “esta empresa ya trabajaba con una firma internacional para fabricar 25 aviones de entrenamiento, y vehículos aéreos no tripulados UAV” (Ariza 2011, 26). INDUMIL tiene alianzas con empresas como IWI y MILKOR y universidades del país para el desarrollo de armamento liviano. Entre 2007 y 2010 la inversión en la empresa se triplicó, “lo que permitió ampliar su producción anual de fusiles de 35 a 45 mil unidades, cartuchos de 25 a 65 millones, bombas de 125, 250 y 500 lbs” (Ariza 2011, 28).

Según Rodríguez y Álvarez, en su estudio comparado sobre las industrias de defensa en América Latina concluyen que, “Ecuador no ha logrado desarrollar su industria militar. Esta se limita a la fábrica Santa Bárbara que produce munición y armas menores, y a la Industria Aeronáutica del Ecuador (DIAF), dedicada a la provisión de bienes y servicios aeronáuticos” (2016, 9). Mediante un programa de esta industria, fue posible entregar el primer UAV ecuatoriano en enero de 2014, también se puede mencionar a EXPLOCEN que produce explosivos mineros.

Como se puede observar en el último apartado, la industria militar de ambos países muestra avances diametralmente diferentes. En Ecuador la industria no funciona como enclave pues sólo produce insumos primarios, mientras que en Colombia sus industrias militares se alimentan de insumos para producir bienes terminados. El desarrollo de una industria militar es ampliamente deseable gracias a los ingresos que puede generar, de igual manera para países en desarrollo y dependientes resulta cada vez más difícil adquirir material. Según Rodríguez y Álvarez, “la adquisición de equipo militar ha disminuido significativamente dada la subida exponencial de sus costos” (2016, 5).

2.2.4. Relación Población – Efectivos militares.

Para el presente estudio también es significativo identificar la importante relación entre la cantidad de población de cada uno de los diferentes países con el respectivo número de efectivos militares.

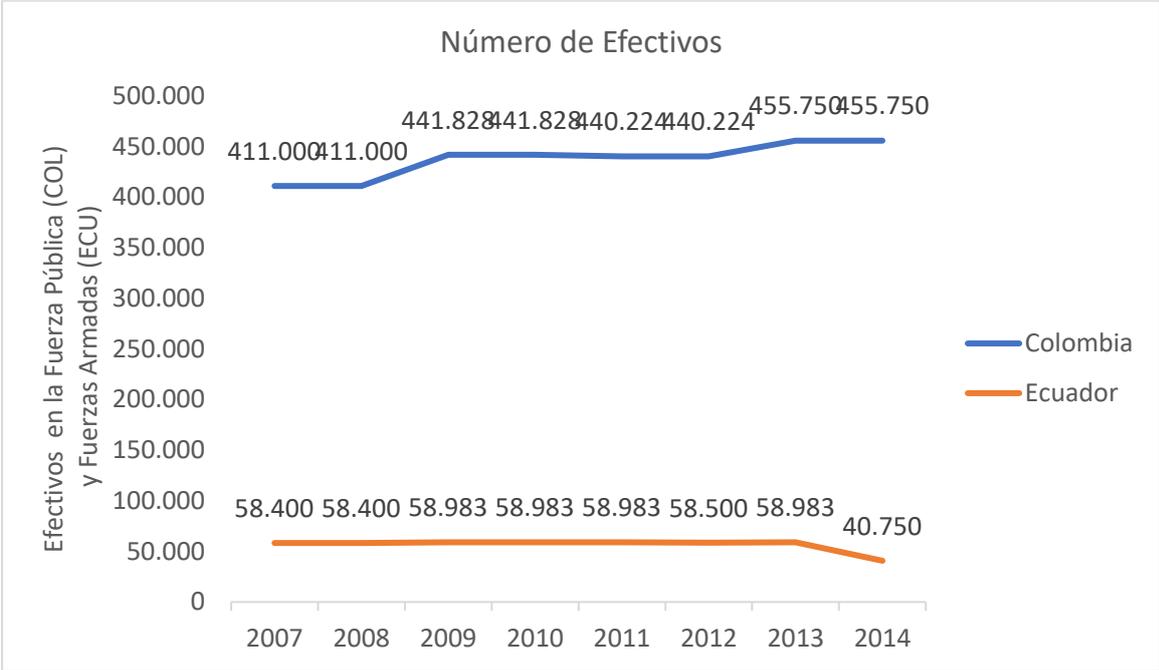
Uruguay es el país que tiene mayor número de efectivos con relación a su población, mientras que Brasil a pesar de que es el país más extenso de la región, tiene un promedio 1,67 efectivos

por cada 1000 habitantes, en cambio en el caso de Ecuador, tenemos 2.77 efectivos por cada 1000 habitantes. Esta cifra se ubica por debajo del promedio de la región que es de 3.75 por cada 1000 habitantes. Colombia por otro lado se encuentra por encima de la media regional, ya que “mantiene un pie de fuerza como factor importante para el mantenimiento y desarrollo de sus capacidades de defensa” (Levoyer 2015. 87).

Según el Ministerio de Defensa colombiano entre los años 2002 y 2010 el pie de fuerza de ese país se incrementó en un 30% con el objetivo de ampliar la presencia territorial de su fuerza armada. El plan que iniciaría en el nuevo milenio tuvo como objetivo fortalecer la capacidad de sus fuerzas a través del aumento de pie de fuerza el cual paso de 310.000 uniformados en el año 2000, a más de 400.000 efectivos en el año 2006. En 2008 este rubro se acrecentó a 431.253, y se mantuvo en 440.000 hombres hasta el 2012 donde vuelve a subir a los 460.000 en 2014 (Banco Mundial, 2022). Podemos ver una evolución importante si nos fijamos en los soldados profesionales, estos eran apenas 23.000 en 1998, la cifra escala a 60.000 en 2003 y sigue la tendencia registrando 85.500 en 2008. Con estas cifras podemos destacar que Colombia tiene el segundo pie de fuerza más alto de la región por detrás de Brasil, y que esto se debe a su situación especial en busca de combatir el crimen organizado.

Según los datos anuales registrados por el Banco Mundial, el pie de fuerza en el Ecuador mantuvo un comportamiento constante hasta 2010, y tuvo altibajos en adelante. En el 2007 Ecuador mantenía un pie de fuerza de 58.400 efectivos, cifra la cual se mantuvo igual hasta el año 2010. Para el 2011 esta cifra escaló levemente hasta los 58.983, y cae ligeramente en 2012 para registrar 58.500 armados. El siguiente año el pie de fuerza creció, y para el año 2014 se registra la mayor reducción en el pie de fuerza de toda la serie de tiempo llegando a los 40.750 efectivos armados (Banco Mundial, 2022). Presumiblemente esta caída se debiera a nuevas reformas y recortes que el gobierno había planeado para el sector defensa.

Gráfico 2.10. Efectivos en la Fuerza Pública colombiana y Fuerzas Armadas del Ecuador



Elaborado por el autor con base en datos de Banco Mundial (2022).

Existen dos imperativos para el análisis de la demanda de personal militar. Según Thomas Scheetz, “es el Estado quien plantea la demanda de mano de obra militar, fundamentándose en la necesidad de determinar la cantidad de fuerzas requeridas para ganar varios tipos de guerra” (Scheetz 2011, 32). Es decir, es el Estado quien con base en su política de defensa traza cuál es la demanda de fuerzas. Segundo, Scheetz plantea que las fuerzas de hoy demandan una creciente “capital intensividad”, lo que sugiere un límite para los valores que se destinan a la fuerza laboral militar entre el 40% al 60% del capital total, de no respetarse esto “las FFAA pierden competitividad relativa y renuncian a ofrecer el bien público defensa” (Scheetz 2011, 31). Además de estos imperativos, la política laboral militar debe apuntar a “atraer y retener al personal en números suficientes para cubrir cargos y requisitos de experiencia” (Scheetz 2011, 31), y también buscaría generar compensaciones tales que incentiven a los individuos para impulsar su esfuerzo y búsqueda de ascensos.

Con esto en mente, podemos observar cuestiones diametralmente opuestas en la comparación de los casos de estudio. Colombia por un lado mantuvo una política de defensa clara que exigía ampliar el pie de fuerza sostenidamente por 3 cuatrienios. Este caso es llamativo pues parecería que su política estaba bien planeada, dado que a pesar de ampliar el pie de fuerza el gasto en personal no ascendió de manera significativa y se mantuvo en el rango óptimo

planteado por Scheetz. El caso de Ecuador como se expondrá a continuación no precisa una política de defensa clara. Esto podría responder el por qué el país destina más gasto de lo óptimo en personal. Podríamos añadir que la disputa entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, llevó a varias cuestiones negativas pues el recorte de incentivos puede haber provocado declive en la moral y el esfuerzo de los efectivos, eliminando el ansia de ascensos y más bien potenciando la demanda de disponibilidad o retiros.

2.3. Políticas de Defensa

Para comenzar el análisis sobre las políticas de defensa de ambos países debemos mencionar que sería de gran utilidad explorar lo planteado en los libros blancos de las naciones. Sin embargo, según el estudio de Guyer “los libros blancos de defensa en Latinoamérica carecen notablemente de componentes importantes” (2017). Según Guyer, “un libro blanco debe explicar la estrategia y política de defensa, distinguiéndose de otros documentos al exponer la capacidad militar y planificación previsible” (Guyer 2017, 19). En su análisis de la región, el académico resalta que Ecuador es el que más políticas de defensa ha redactado desde el 2000, siendo cinco, más sin embargo ninguno de estos textos transparenta cuestiones de capacidad operativa o planes de estrategia en defensa. Colombia comparte estas características ya que su libro de 2002 es el más cercano a ser un libro Blanco, pero carece de cuestiones sustantivas para demostrar capacidades militares.

2.3.1. Colombia

2.3.1.1. Pastrana y la Cooperación Internacional.

Durante la última década del siglo XX el Estado colombiano tuvo que presenciar un crecimiento importante de las fuerzas del narcotráfico entre ellas las FARC. Dado el fracaso de su fuerza pública en el combate a esta nueva amenaza, el gobierno de Andrés Pastrana estableció un importante plan de cooperación con Estados Unidos denominado Plan Colombia. El Plan que iniciaría en el año 2000 tendría tres objetivos principales. Primero se buscaría fortalecer las capacidades operativas de la Fuerza Pública contra la producción de cocaína. Segundo, se iniciaría un programa social con el fin de favorecer las condiciones financieras de aquellos colombianos viviendo en zonas rurales y finalmente, acompañar los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) en Colombia. Según el Ministerio de Defensa Nacional en 2016, el Plan Colombia aportó más de 9.600 millones de USD a la fuerza colombiana, lo que coloca a este país como el mayor receptor de financiamiento en el hemisferio. De esta cifra, según el Departamento Nacional de Planeación

“más del 70% se destinó hacia el área de apoyo militar y policial colombiano” (Ministerio de Defensa Nacional 2022).

Entre los objetivos diseñados con base en este financiamiento, se esperaba amenorar las haciendas con cultivos ilícitos. Así mismo, se esperaba impactar organizaciones guerrilleras reduciendo su capacidad de maniobra. Y dotar a la Fuerza Pública como militares y policías, de “equipamiento bélico, asistiendo la operatividad de sistemas de armas, mejorando procesos logísticos y comunicación” (Departamento de Planeación Nacional, 2015). A todo lo recibido por el Plan Colombia, se le debe sumar que Colombia creó impuestos de recaudación especial para mantener la capacidad operativa de sus fuerzas armadas en los años 2002, 2006 y 2009.

Debido a la continuación del conflicto armado el Estado Colombiano elaboró una nueva estrategia para volver más eficiente su operación contra las FARC. Desde entonces, dividió sus efectivos en unidades más reducidas, las cuales se alimentaron de inteligencia mucho más profunda y actualizada. Además, se potencio la interacción efectiva y en sincronía con la justicia, como se ve en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2006).

Dada la efectividad de la estrategia, según Echandía tras las dos décadas de acumulación de equipamiento y control de zonas rojas, los guerrilleros debieron retroceder para asegurar nuevas bases. De igual manera, se eliminó el combate directo “pasando a estrategias de guerra de guerrillas por parte de los insurgentes” (Echandía 2008, 4).

2.3.1.2. Álvaro Uribe y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. 2006 -2010.

La Política de Consolidación de la Democracia surge en el contexto de la reelección del presidente Uribe, lo que permitió la consolidación de la Política de Seguridad Democrática del 2003. Una vez que la fuerza pública logró expandir su rango a más territorios con nuevos equipos, efectivos y cuarteles, los guerrilleros pasaron a la intimidación directa a la población civil. Esto derivaría en que los grupos insurgentes aumenten la complejidad de sus redes, camuflando mejor sus cultivos y entrando en zonas de difícil acceso. Las autodefensas desmovilizadas desde el 2002 tuvieron una transformación en este período hacia Bandas Criminales del crimen organizado (BACRIM).

Para alcanzar el control efectivo de zonas del territorio afectadas por el crimen organizado la Fuerza Pública colombiana utilizaría una estrategia combinada con otras instituciones, constituida de tres fases: primero se intentaría establecer control, posteriormente se estabilizaría la zona y finalmente se consolidaría el dominio del territorio. Con el fin de

centralizar su accionar se crea la Jefatura de Operaciones Especiales Conjuntas (JOEC), en la que se concentran los temas de inteligencia. De igual manera, se sostiene el empuje ofensivo y se fortalece el enlace con la ciudadanía por medio de informantes.

Si bien este período vio eclipsado su éxito por lo acontecido en el cuatrienio anterior, también logro objetivos importantes. Según el Viceministerio para Políticas y Asuntos Internacionales existieron varios indicadores positivos para esta política. Se mantuvo una tendencia a la baja en homicidios del 11,56% con respecto del 2006 para el 2010. Las víctimas de homicidio colectivo también se redujeron en un 5.18% en este lapso. La cifra más destacada la tuvieron los secuestros pues “se redujeron casi en un 60%, pues se registraron 262 eventos de este tipo” (Viceministerio para Políticas y Asuntos Internacionales 2015). Los actos terroristas también “disminuyeron en un 26,93% para el 2010 pues se registraron 472 casos, lo mismo ocurrió con el robo a bancos y la piratería” (Viceministerio para Políticas y Asuntos Internacionales 2015).

El balance positivo de la consolidación de la seguridad democrática también se debió a la reducción de la amenaza para el país. En los cuatro años de política se apreso a 9.953 subversivos, y 10.574 miembros de la antigua autodefensa ahora miembros de bandas criminales BACRIM. Se abatió a 4.351 subversivos y 1.114 sujetos de bandas criminales, también se desmovilizó a 220 de ellos con lo que se declaró terminada la amenaza de lo que alguna vez fueron las autodefensas. Desde el año 2009 la cooperación con Estados Unidos destinó recursos para reformar algunas instituciones con el fin de asegurar el control civil por sobre la Fuerza Pública. Por ello se llevaron a cabo cambios estructurales en la política pública del sector defensa gracias a la Iniciativa de Reforma de Instituciones de Defensa (DIRI).

Durante este lapso se diseñó un impuesto especial guiado a sostener las capacidades operativas de la Fuerza Pública colombiana. Con la creación del impuesto al patrimonio Colombia logró destinar 2.2 millones de USD al sector defensa. Toda esta financiación logro la creación de nuevos cuerpos de combate, fortalecimiento de inteligencia, aumento del pie de fuerza y modernización de equipo. El Ejército Nacional creó 3 brigadas móviles, también cuerpos de infantería y añadió más efectivos en el sector de la ingeniería. Se potencio la presencia en ríos con 20 lanchas a cargo de 14 compañías. La Policía se expandió en un departamento más y creó 71 unidades de inteligencia. La Fuerza Aérea Colombiana incorporó 38 helicópteros de asalto, transporte y ataque. Además, modernizó 24 de sus aviones IAI KFIR supersónicos y recibió un avión B-767. La Fuerza Naval modernizo sus fragatas y

submarinos e incorporó lanchas de río y de patrullaje marítimo. En general, la Fuerza Pública fortaleció sus procesos de inteligencia, amplió su infraestructura y dedicó cierta inversión en la investigación y desarrollo de material bélico. En este período “la Fuerza Pública colombiana se expandió con más de 30 mil hombres” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

2.3.1.3. Juan Manuel Santos y la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. 2010 – 2014

Juan Manuel Santos asumiría la presidencia en este período, quien anteriormente había ostentado el cargo de ministro de Defensa. Durante su mandato Colombia comenzó a desarrollar lo antes iniciado con la iniciativa DIRI, pues construiría una metodología para evaluar cuestiones de capacidad operativa con base en planeación y el ciclo de vida de los sistemas de armas. En el 2010 se crea el Programa de Reforma de la Gestión de Recursos de Defensa (DRMR). Al generar una política instrumental, este grupo formado por académicos, civiles expertos y militares aupó esfuerzos con el Viceministerio para la Estrategia de Planeación, para insertar herramientas de la economía de la defensa en el desarrollo de los futuros presupuestos del Ministerio de Defensa Nacional.

Una vez que se fortaleció el Viceministerio para la Estrategia y Planeación se procedió a modificar la estructura del ministerio incorporando nuevas direcciones. Entre ellas se crearon las de Proyección de Capacidades y la de Desarrollo del Capital Humano y de Logística. Ambas dirigirían la nueva planeación política, presupuestal, logística y estratégica de la Fuerza Pública Colombiana. Dentro de lo que contemplaron estas unidades sería analizar los costos de mantenimiento para los equipos adquiridos con el Recurso Extraordinario y de los equipos recibidos como parte del Plan Colombia. La puesta en práctica de los principios de la planeación con base en capacidades se usó para el análisis de costos de mantenimiento de algunas naves de la Armada Nacional, logrando obtener recursos adicionales pese al recorte presupuestario del 2011.

A pesar de los avances presentados en los anteriores cuatrienios las bandas criminales BACRIM financiadas por el narcotráfico incrementaron sus actividades de terrorismo y hostigamiento. Estas demostraciones elevarían su número, pero, lo harían en menor escala manifestándose la micro extorsión, el tráfico a escala y atentados contra la seguridad directa de la población civil. Los indicadores que incrementaron sus números fueron la extorsión con 3.083 casos, el hurto a personas con 32.629 casos, así mismo incrementaron el hurto de

motocicletas y de vehículos. Esto hizo notoria la necesidad de seguir fortaleciendo las capacidades de la Fuerza Pública. De todas formas, la tasa de homicidios siguió en declive hasta superar con menores números lo registrado en 2002. Con respecto a lo ocurrido entre los años 2007 – 2010, se registró un aumento en un 5.47% de guerrilleros apresados y de 44,2% miembros de bandas criminales. En términos de decomiso de materiales para producir alcaloides esto aumentó en un 25%.

Mediante un esfuerzo fiscal y gracias al nuevo tributo especial de 2009, se logró recaudar y destinar 1.8 millones de USD para la política de defensa. La Policía Nacional se amplió con 25.000 nuevos efectivos, se crearon cuatro nuevos comandos de operación y se renovó el parque automotor incluyendo nuevos helicópteros. El Ejército Nacional incorporó 5 mil nuevos soldados, y se adquirieron nuevos aviones y helicópteros. Para este período llama la atención que Colombia no solo compró nuevos equipos fluviales, sino que construyó algunos de estos, como 3 patrulleros de costa CPV y 4 lanchas blindadas LPR. En defensa aérea, se adquirieron radares de alta movilidad, sistemas de guerra electrónica y se realizó un extenso mantenimiento de pistas aéreas. Además de esto se amplió la cobertura de programas de bienestar para los efectivos, prolongando su educación y capacitación, mejorando bonificaciones y añadiendo coberturas en temas de salud y vivienda.

Durante este período también se creó el Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES), que fue fundamental al retirarle el componente armado y territorial a las FARC, “amenaza la cual se había vuelto difícil, elusiva y complicada de identificar” (Echandía, 2011). Todo esto permitiría que “desde 2009 hasta 2016 se neutralice el 90% del sistema de mando y control de las FARC” (Revista Diálogo, 2019).

2.3.2. Ecuador

El caso de Ecuador es llamativo ya que ninguno de los Libros Blancos presentados en el lapso planteado cumple con los requisitos para ser denominados como tal. Esto lleva a Guyer a mencionar que, “el único Libro Blanco de Defensa que incluyó alguna información presupuestal fue el primero de 2002” (2017, 19). Pero ni ese, o la edición de 2006 deja en claro qué ente diseña el gasto en defensa, pues menciona a una Honorable Junta de Defensa Nacional la cual no aparece en el flujograma de presupuesto en dicho documento. Esto, la falta de rendición de cuentas y la falta de transparencia en el GAMIL, hace notar que hasta nuevas reformas iniciadas las Fuerzas Armadas diseñaban su gasto sin interferencias, rendición de cuentas ni transparencia.

2.3.2.1. Política de Seguridad Interna y Externa 2008.

Si analizamos la época en la cual se desarrolló el Plan Nacional de Seguridad Interna y Externa (NASIE), lo único que podemos encontrar son dos situaciones perjudiciales para el sector. Según Romero, en este período de tiempo el ejecutivo tuvo el importante objetivo de insertar el dominio civil sobre el diseño y manejo de la defensa, cuestión ampliamente resguardada por el poder militar. Lo cierto es que, debido a la cercanía temporal con la Guerra del Cenepa, mucho de lo relacionado con defensa se encontraba intencionalmente oculto, así mismo, eran pocos los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las Fuerzas Armadas, dada la nefasta historia política del país después del regreso a la democracia en la década de los setenta.

Con la Constitución de 2008 se insertaron cambios profundos en el área militar nacional. En el artículo 5 se expresa que el Ecuador no permitiría el “establecimiento de bases militares extranjeras ni instalaciones extranjeras con propósitos militares” (Constitución del Ecuador, 2008). A continuación, en el artículo 62 se otorga el voto facultativo a los uniformados, lo que rompería el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Siguiendo el análisis de la Constitución, en su artículo 160 retira el fuero especial de corte a los uniformados, los cuales pasarían a ser juzgados como todos los demás ante la ley. Finalmente, la ley suprema del país en su artículo 231 dictaminó que los uniformados realicen una declaración patrimonial, como requisito para obtener su ascenso y retiro.

En la dinámica de la época se crea el Ministerio Coordinador de la Seguridad (MCS), el cual se encargó de construir la Agenda de Seguridad Interna y Externa, compuesta por ocho libros y exponiendo nuevas visiones acerca de la seguridad. Según Romero el NASIE sería una gran intención, pero carecería de toda incidencia real (2010, 45). Según el académico, “la Política de Seguridad Interna y Externa no traería nada nuevo en substancia de políticas”, y tan solo ofrece lineamientos para la frontera norte tomados de documentos pasados como el UDENOR (Romero 2010, 43) La redacción de este plan parece haber estado compuesta tan solo por asesores de la presidencia y carecería de expertos, pues solo participaron algunos ciudadanos que vivían en frontera. Dada la falta de substancia en esta política, Romero sugiere que los lineamientos del NASIE no lograron posicionar un control civil valedero, por lo que la política de defensa seguiría en manos exclusivas de militares, respondiendo a la seguridad hemisférica planteada en el Libro Blanco de 2006.

El período de Rafael Correa estuvo marcado por una fuerte Disputa con las Fuerzas Armadas. Las fuerzas mantenían amplio poder en el escenario político del país y mucho de sus procedimientos carecían de rendición de cuentas y subordinación al poder civil. Si las Fuerzas Armadas tenían una doctrina todavía influenciada por sucesos de la Guerra Fría, según Romero, para el presidente “el nuevo enemigo eran las instituciones y políticas neoliberales que habían causado pobreza y corrupción” (2010, 41). Ante esta dinámica comenzaría una gran pugna de poder que provocó fracturas en el sector defensa del país. Otra importante propuesta planteada por la NASIE fue el fortalecimiento de la seguridad colectiva, la cual se alejaba de la esfera norteamericana para consolidar su apego a la UNASUR, lo cual sí ocurrió. Si bien la UNASUR desarrolló una metodología estandarizada para analizar el gasto militar en 11 países, el organismo no logró implementar procesos de cooperación industrial de defensa, de los cuales Ecuador estaba muy interesado por su falencia interna.

Dentro del NASIE se encontraba la Agenda Política de la Defensa que estaba planificada entre el 2009 al 2013. Esta agenda “generaba un lineamiento en base a doctrina, estudios situacionales o diagnósticos, prospectiva y se encontraban alineados a una planificación de Estado” (Mieles 2018, 54). Lastimosamente según (Levoyer 2015) y (Acosta 2020), la evolución del gasto en defensa “respondió a fluctuaciones en el Presupuesto General del Estado”, pero sobre todo a sucesos coyunturales como lo ocurrido en Angostura.

Por lo que en el período entre 2006 y 2010, la Fuerza que recibió mayor financiamiento fue la Aérea con una cifra cercana a la mitad del total 42% y su presupuesto se duplicó entre 2008 y 2012. Con el presupuesto se dotó de 18 aviones a Turbo hélice Embraer EMB Super Tucano, 7 helicópteros ligeros de avanzada Dhruv y 12 aviones supersónicos caza Atlas Cheetah de Sudáfrica. Por su parte la Fuerza naval recibiría el 10% de la inversión entre 2008 y 2012, dinero empleado en la modernización de sus dos submarinos, corbetas y guardacostas. La Fuerza Terrestre recibiría el 19% de la inversión con lo que se adquirieron helicópteros de transporte. Toda esta inversión también obedeció al hecho de que “en 2006 la mayoría del equipamiento militar quedó obsoleto tras 30 años de servicio” (Levoyer 2015, 99).

2.3.2.2. Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Plan de Seguridad Integral.

En el año 2009 la Asamblea Nacional aprueba la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado para abrir paso a un nuevo sistema de Seguridad Integral. De esta forma se deja sin efecto la Ley de Seguridad Nacional, aquella que como algunas en la región habían sido

influenciadas por la Doctrina de Seguridad Nacional impulsada por Estados Unidos en los años setenta. Esta doctrina se deriva del realismo de los tiempos de Guerra Fría e “impulsaba la supervivencia del Estado por sobre la seguridad de sus habitantes, promoviendo el control interno, el poder militar y el desarrollo económico” (Rivera 2016, 136). Con un enfoque integral se dio paso a la seguridad humana, aún proporcionada por el Estado y considerando un componente biológico sobre los derechos de la naturaleza. Por tanto, se consideró pertinente “renovar la doctrina de seguridad actualizándola a los tiempos contemporáneos” (Sánchez 2015, 62). La estructuración de la ley crea el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) al que le correspondía Entre otras cosas diseñar el Plan de Seguridad Integral. En suma, esta ley tenía el objetivo de afianzar el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Según Romero, la ley también “retiró el sistema de inteligencia de manos predominantemente militares para pasar a control del ejecutivo, lo que fue un grave error pues esta entidad no rendía cuentas ni si quiera a la Asamblea Nacional” y se parcializo para usos políticos e individuales como ya es sabido (2010, 39).

Otros cambios importantes en la época fueron las alteraciones a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas modificada en 2009, lo cual llevó a que se extendiera el tiempo de servicio del personal militar. A su vez, la Ley de Seguridad Pública también llevó a la subida de sueldos y salarios lo cual estuvo congelado para fuerzas armadas desde el año 2000.

Es menester mencionar que iniciada la Política de Seguridad Integral se buscó que las Fuerzas Armadas juntamente con la Policía Nacional coordinen acciones en el mantenimiento del orden público dadas situaciones extraordinarias, y que la entidad responsable de la coordinación sería el extinto Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. El Plan Nacional de Seguridad Integral se presenta en diciembre de 2011 contemplando la ley vigente y direccionada a alcanzar el Plan Nacional para el Buen Vivir. En tal virtud se emplea un nuevo enfoque de seguridad poniendo al ser humano como eje principal y respondiendo a 8 diferentes agendas. En total “este plan lleva 6 objetivos, 69 estrategias y 14 políticas para establecer la seguridad en el territorio nacional” (Sánchez 2015, 65). La integración de nuevas misiones por parte de esta política, llevarían según Levoyer, a que “se incremente el gasto en misiones, pero que la inversión más bien se direccionó fuera de FFAA a nuevas entidades como la SNGR” (2015, 89).

En la extinta doctrina de Seguridad Nacional se definía claramente cuáles eran sus objetivos siendo estos “nacionales y permanentes”, con lo que los ciudadanos estaban subordinados a la misión máxima de salvaguardar el Estado y su desarrollo en cuestión de poder material

(Rivera 2016, 139). Los nuevos objetivos nacionales con el gobierno de Rafael Correa llegan con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB) donde el control territorial pasa de ser visto con una concepción militarista, a una donde la provisión y acceso a servicios llegue de formas diversas por parte del Estado. El estudio de Sánchez compara los objetivos pasados y los actuales del PNBV y del PNSI y concluye que “Ecuador no tuvo bien identificados sus objetivos nacionales, pues no se detalla cuáles pueden ser permanentes y cuáles eran los actuales” (Sánchez 2015, 76).

Tal parece ser la gravedad del tema de la política pública en defensa del Ecuador que, según expertos del tema como Lester Cabrera, la política de defensa durante los años de Correa carece de sustancia y más bien peca de optimismo dada la amplitud de su enfoque. Cabrera sugiere que durante este período se insertaron una multitud de elementos e instituciones que nunca habían tenido que ver con la seguridad, lo que impide incluso la comprensión del concepto de Seguridad Integral y que derivó en “desmilitarización y debilitamiento doctrinario para las instituciones encargadas del resguardo del país frente a las amenazas” (2019, 398). Desde el punto de vista académico el análisis de la Política de Seguridad Integral es compleja ya que se encuentra esparcida en más de siete documentos, aparte de esto Cabrera señala que hay un amplio “desconocimiento por parte de las autoridades y académicos vinculados con la temática, lo que deja amplias incertidumbres sobre qué aplicaciones podría tener la política de seguridad” (Cabrera 2019,413). Al parecer, la política de Seguridad Integral que, si bien se perfilaba como innovadora por sus nuevas dimensiones, terminó siendo laxa dada su excesiva amplitud, lo cual se nota principalmente en lo relativo a la aplicación.

2.4. Conclusión del Capítulo.

La política de Defensa en Colombia siguió una misma estructura y contó con varios recursos excepcionales para mantener la capacidad operativa de su Fuerza Pública dado su objetivo de hacer frente a la amenaza de la guerrilla y narcotráfico. Siguiendo la Política de Pastrana y la cooperación con Estados Unidos, Álvaro Uribe estableció la Política de Seguridad Democrática con la que se continuó amasando material bélico y territorio. El primer cuatrienio de Uribe permite ver cómo la Fuerza Pública gana terreno y presencia por lo que la guerrilla desiste de enfrentamientos frontales para pasar a estrategias de guerra de guerrillas. En todo el período, incluso con la Política para la Paz y Prosperidad de Juan Manuel Santos se mantuvo la intención de acrecentar el pie de fuerza, aunque en menor grado, lo que siguió reduciendo indicadores como el de homicidio y secuestro. El avance en temas de eficiencia

militar fue tal, que la Fuerza Pública no solo amplió su infraestructura en inteligencia y equipamiento táctico, sino que se crearon departamentos encargados en analizar los costos en la adquisición y mantenimiento de equipos.

La política de Defensa en el Ecuador en un momento inicial se encontró direccionada y restringida por parte de las fuerzas militares. La constitución del 2008 insertaría cuestiones llamativas para las FFAA pues impediría bases extranjeras en territorio, permitiría el voto facultativo, retiró el fuero en cortes y otros. Más allá de esto la NASIE parece no haber aportado ninguna cuestión sustancial en seguridad, por lo que seguiría vigente lo dictaminado en el Libro Blanco 2006. En este período comenzarían disputas de poder desde el Ejecutivo con las Fuerzas Armadas, lo cual entorpecería cualquier política de defensa politizándola y dejaría la inteligencia como servicio exclusivo para el presidente de la república.

Con la Ley de Seguridad Pública y del Estado junto con la Política de Seguridad Integral, se incorporaron una multiplicidad de conceptos. El Ministerio encargado de guiar la operación conjunta de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional nunca mostró ningún tipo de ejecución, y la Política de Seguridad Integral desmilitarizaría y borraría la doctrina en el sector defensa. La multiplicidad de documentos estratégicos de defensa nos obliga a buscar los objetivos nacionales de la defensa en el Plan del Buen Vivir donde ni si quiera se los puede identificar a cabalidad.

Si se considera que tanto Ecuador como Colombia son países que dedican cuantiosas sumas de su Producto Interno Bruto hacia el sector defensa, se puede analizar si el comportamiento de la inversión por parte de ambos es eficiente en términos de la economía de la defensa.

Vemos que ninguno de los dos países invierte en defensa en relación directa con su presupuesto fiscal. Además, en términos de la relación entre el gasto de inversión y el gasto corriente, tanto Ecuador como Colombia se han mantenido por debajo del 30% de gasto de inversión que es visto como óptimo para mantener una buena capacidad operativa. Además, tanto Colombia como Ecuador insertaron nuevas tareas para sus fuerzas lo cual no sería recomendable ampliando el desgaste y la necesidad de financiamiento. A pesar de todo esto, Colombia no solo que ha logrado seguir ensanchando su fuerza en respuesta a su política de defensa, sino que ha incorporado nuevas estructuras institucionales para analizar su gasto.

A pesar de que han seguido comportamientos parecidos en la inversión, la pregunta para definir qué es lo que ha causado que la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encuentre tan diezmada en comparación con lo acontecido con la capacidad

operativa de la Fuerza Pública colombiana. Únicamente podría ser respondida con una comparación directa de lo que se ha presentado por separado anteriormente. Por ello, el siguiente capítulo se centra en el modelo de planificación por capacidades, el cual analiza la estructuración del sector desde los más altos niveles, y considera componentes que permiten evaluar la capacidad operativa de una fuerza.

Capítulo 3. Análisis de Capacidad Operativa

3.1. Introducción

3.1.1. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE – IISS siglas en inglés) fundado en el Reino Unido de forma independiente hace más de 60 es una institución dedicada a recabar data relevante en el área de la seguridad y el conflicto. Su publicación anual más destacada es *The Military Balance*, revista en la cual se analizan patrones de defensa de más de 171 países. Según el IIEE “es ideal que los gobiernos respondan a sus necesidades en defensa y seguridad analizando el grado y la escala de las amenazas que los enfrentan, para establecer las capacidades que puedan responder a los mismos” (IIEE, 2020).

Este Instituto propone 11 diferentes criterios para categorizar el poder militar de una nación. Se organizan en 3 categorías desde: Poder militar Global, Poder expedicionario y Poder militar regional. Este esquema al incorporar a los principales Estados con poderío militar diferencia la capacidad de estos con indicadores “como la posesión de armas nucleares, porta aviones y la opción de llevar a cabo ataques en territorios lejanos” (IIEE 2022). Únicamente Estados Unidos es denominado por este instituto como un Poder Global, mientras que detalla que estados como “Francia, Reino Unido, Rusia y China podrían ser catalogados como Poderes Expedicionarios” (IIEE, 2022).

La última categoría es la de aquellos países con un poderío militar regional. Según el IIEE, “estos países se encuentran enfocados en la defensa territorial, respondiendo a tareas dentro de sus fronteras vecinas. Si bien cuentan con capacidades en su terreno, en general carecen de la habilidad de proyectar sus fuerzas fuera de forma sostenida” (IIEE, 2022). Mencionar esto es importante ya que como se manifestó de forma anterior en el presente trabajo, tanto Ecuador como Colombia cuentan con fuerzas militares que se arman con una planeación defensiva, por lo que el estudio en sus capacidades está muy alejado de aquellas fuerzas de países desarrollados. Entonces, cabe recordar que como lo propone el realismo neoclásico, las fuerzas militares de ambos países responden a una estructuración política defensiva, que busca mantener una fuerza disuasiva para lograr los objetivos de defensa nacionales.

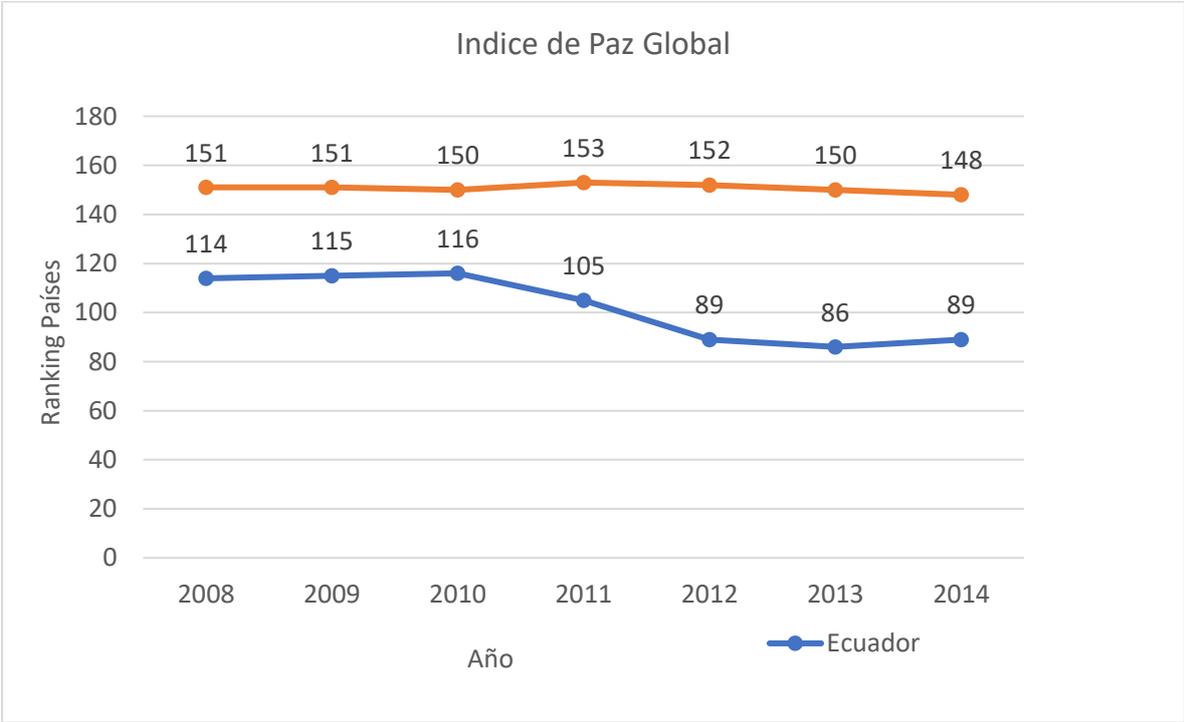
3.1.2. Índice de Paz Global

Producido por el Instituto de Economía y Paz (IEP), el Índice Global de Paz (IGP) es el principal medidor de paz a nivel global. El GPI actualmente cubre el 99.7% de la población

mundial, y utiliza 23 indicadores cuantitativos para medir la paz en un Estado, siendo tres sus principales áreas de enfoque. Primero, el nivel de seguridad en una Sociedad; Segundo. El alcance de conflictos internos y externos; y Tercero, el grado de militarización en un Estado (IEP, 2022). Dentro de los indicadores del índice podemos encontrar 6 directamente relacionados con la militarización de los Estados. Estos tienen como objetivo calcular la relación que existe entre el nivel de arme de un país con su nivel de paz, tanto de forma interna como externa. Los indicadores comparan datos del gasto en defensa como porcentaje del PIB, el pie de fuerza con relación a la población, como el aporte hacia operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Se cree que un vistazo hacia los resultados de este índice podría ser un buen prelude para analizar la capacidad operativa de las fuerzas tanto de Ecuador como de Colombia. Sin embargo, la revisión se debe enfocar en la fluctuación del indicador de paz, ya que resulta claro que Colombia mantendrá calificaciones peores que las de Ecuador dado el conflicto armado.

Gráfico 3.1. Índice de Paz Global



Elaborado por el autor con base en datos de IEP (2022).

El Índice de Paz engloba una muestra total de 163, siendo el país 1 el más pacífico y el 163 el menos pacífico. Como se puede notar en el gráfico Colombia casi no varía su calificación en

todo el período de la muestra del estudio. Por el contrario, el Ecuador registró una gran mejoría que se visualiza entre los años 2010 al 2012.

3.1.3. Historia de la Planeación por Capacidades

Desde el impacto económico que vivieron los países beligerantes durante la Segunda Guerra Mundial, muchos incorporaron nuevas metodologías de planeación para analizar el uso de sus recursos militares al mediano y largo plazo. La planeación y programación presupuestal se origina en Estados Unidos durante los años cuarenta del siglo pasado, para mantener un inventario sobre el material de guerra a utilizar. Con el paso del tiempo la tabulación del material se acompañó de una proyección al mediano y largo plazo, y se robusteció cuando en 1958 Eisenhower ordenó que La Secretaría de Defensa elabore el plan de defensa en coordinación con las Fuerzas Armadas. La planificación del presupuesto seguiría tecnificándose en el país, y la llegada del economista McNamara como Secretario de Defensa reforzó este proceso “esquematiéndolo aún más con herramientas estadísticas usadas en la Guerra de Vietnam” (CAPACITAS 2018, 13).

En 1994 Paul K. Davis investigador perteneciente a Research and Analysis (RAND) elaboró el concepto de la planificación por capacidades. Davis señala que, la planificación por capacidades “es una planificación, en condiciones de incertidumbre, cuyo propósito es proveer capacidades adecuadas a una amplia gama de circunstancias y desafíos modernos, trabajando dentro de un marco económico” (CCFFAA 2020, 14). Esta definición sería clave pues determina el punto de partida para varios manuales de planificación de organizaciones como la OTAN y países como Australia, España, Chile, Colombia y Ecuador. La planificación por capacidades es actualmente considerada como un gran mecanismo para las instituciones de defensa, ya que “su metodología permite planear al largo plazo la Estructura de Fuerza con un uso eficiente de fondos” (CAPACITAS 2018, 8).

Con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos en 2010, el Ministerio de Defensa de Colombia inicia un cambio hacia la modernización del sector, acompañado de los Comandos de Fuerza y Policía para cumplir con tres objetivos: 1, Definir el futuro de las Fuerzas para responder a nuevas amenazas; 2, Armonizar las necesidades del presente y del futuro en términos presupuestarios y; 3, establecer un sistema de planeación conjunta (CAPACITAS 2018, 8). Por su parte, el Ministerio de Defensa del Ecuador inició el proceso de capacitación de sus oficiales en la planificación por capacidades desde el 2013 alimentando sus principios desde la metodología desarrollada por España desde el 2005. La estructura usada por

Colombia viene alimentada por una colaboración técnica con Estados Unidos, directamente con el Defense Institute Reform Initiative (DIRI). Con esto en mente, podemos suponer que establecer un estudio comparado sobre la capacidad operativa de las fuerzas de ambos países es viable.

Antes de seguir ahondando en el estudio de la capacidad operativa de las fuerzas con base en la planeación por capacidades es necesario definir algunos conceptos base, emitidos por la CEPAL en su metodología para la comparación de gastos militares. El primer concepto base es la definición de Defensa, “se entiende por ella el conjunto de actividades que tienen como finalidad salvaguardar la soberanía nacional, por tanto, su fin es lograr los Objetivos Nacionales alcanzando la seguridad externa” (CEPAL 2005, 11). La segunda definición relevante es lo que se entiende por Capacidad Militar, la CEPAL sugiere que esta es “la capacidad de aplicar la fuerza militar estructurada en contra de una amenaza externa” (2005, 11). A esto se le debe añadir que cuando se hable de Capacidad Militar, los lineamientos para este trabajo dictan que “se lo debe entender como todo un espectro y no solo tomar en cuenta el material de guerra” (Farré 2015, 36). En el caso de Ecuador la Capacidad de la fuerza engloba cuestiones como: Material, Infraestructura, Recursos humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización (MIRADO). Para la contraparte colombiana la Capacidad responde a cinco componentes: Doctrina, Organización, Material y Equipo, Personal e Infraestructura (DOMPI).

3.2. Planeación por Capacidades

La planificación por capacidades si bien es una herramienta para la planeación de una fuerza a futuro, emplea componentes los cuales son de amplio beneficio para esta investigación. En suma, planificar por capacidades va más allá de determinar los medios necesarios para un tipo de conflicto. Sino que “viene a ser un conjunto de atributos capaces de abarcar un amplio espectro de amenazas y desafíos. Empleando un análisis funcional, pues las capacidades son identificadas sobre la base de misiones” (CCFFAA 2020, 11). Una vez definidas se buscan las opciones más rentables y eficientes para satisfacer los requisitos de fuerza.

Iniciar el análisis del capítulo empleando esta metodología es pertinente ya que no se busca generar una lista simple de material o equipo, sino que la planificación de capacidades se enfoca en examinar la probabilidad de éxito en el cumplimiento de misiones, tomando en cuenta el talento humano, la doctrina e infraestructura. Todo ello “con el fin de entender la operatividad de una fuerza dados escenarios potenciales” (CCFFAA 2020, 28).

3.2.1. Requisitos para el desarrollo de capacidades

3.2.1.1. Compromiso de alto nivel

Para que la planeación por capacidades se implemente de manera correcta y eficiente, existen tres requisitos fundamentales tanto para el diseño de fuerza de Colombia como de Ecuador. El primer requerimiento responde a que se genere el diseño mediante compromisos de alto nivel estatal. Es fundamental que actores políticos y militares del más alto nivel emitan los lineamientos políticos o estratégicos que encaminen la planificación a través de un concepto estratégico, lo cual establece de manera organizada los distintos ámbitos para el empleo de la fuerza. Es decir, la planeación inicia desde el más alto nivel político, lo que orienta a los niveles jerárquicos inferiores, logrando gestionar y optimizar los recursos y su empleo para el funcionamiento de una fuerza. Cabe mencionar en este punto lo antes dicho en el marco teórico desde el realismo neoclásico. Es fundamental entender que los perfiles políticos de los gobernantes limitan y establece el comportamiento de la defensa hacia el exterior e interior de un país, por lo que es menester que el análisis a una fuerza armada nazca o se inicie desde este nivel.

3.2.1.2. Estrategia Nacional

El siguiente requisito para analizar la planeación por capacidades de Colombia y Ecuador es conocer la estrategia nacional. La estrategia nacional son todas aquellas políticas de defensa que “definen claramente lo que el Estado requiere hacer para enfrentar a las amenazas y riesgos que atenten contra sus intereses, soberanía nacional e integridad territorial, así como la seguridad de sus habitantes” (CCFFAA 2020, 12). El objetivo de la estrategia nacional es el desarrollo de escenarios al corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de identificar capacidades actuales de la fuerza militar en un lapso puntual.

3.2.1.3. Sinergia Institucional

La sinergia institucional se refiere al trabajo conjunto entre los ministerios, el comando de la fuerza y los comandos de las distintas ramas incluida la Policía para el caso de Colombia, para el diseño del planeamiento de capacidades. Es así que se busca una eficiente combinación de los esfuerzos al interior de las Fuerzas Armadas y del sector Defensa, lo que deriva en la creación de las capacidades suficientes para responder a las amenazas y desafíos, siempre con énfasis en lograr el equilibrio entre lo que se requiere y lo que es posible financiar.

Si se analiza a profundidad el diseño por capacidades podemos encontrar una mezcla perfecta de los tres pilares metodológicos para la investigación: El realismo neoclásico, la perspectiva económica que resalta la eficiencia, y el rol de las políticas públicas en el tema de investigación.

3.2.2. Modelos de Planificación

Antes de seguir analizando a profundidad el modelo de la planificación por capacidades, vale la pena mencionar otros dos modelos de planificación, los cuales cumplen con el mismo objetivo, pero lo hacen de distinta manera. Cabe recalcar que tanto Ecuador como Colombia también hacen uso de estos modelos, para la creación de su diseño de capacidades.

3.2.2.1. Planificación por escenarios:

Esta planificación plantea un conjunto de escenarios, frente a los cuales diseña la fuerza como respuesta. En este caso las situaciones representativas son las que definen los parámetros operacionales, “evaluando las capacidades requeridas que respondan a los objetivos estratégicos que se encuentran en los documentos elaborados en el nivel político del país” (Ministerio de Defensa Nacional 2011, 56).

3.2.2.2. Planificación por amenazas:

La planificación por amenazas fue ampliamente utilizada durante la Guerra Fría y propone encontrar la capacidad de posibles atacantes. Haciendo uso de medios cuantitativos y cualitativos, el objetivo de este modelo es “superar la fuerza del posible atacante diseñando las capacidades y sistemas de requerimientos” (Schroeder 2004, 45). La diferencia de este método con respecto a la planificación por escenarios es que ignora nuevas amenazas debido al contexto cuando fue diseñado, pues en ese entonces el conflicto externo entre países era el más común.

3.2.2.3. Planificación por capacidades:

A diferencia de los dos modelos antes mencionados la planificación por capacidades no plantea escenarios o mide la capacidad de adversarios, sino que busca describir las tareas que debe ejecutar una unidad de la estructura de fuerza, expresándolo en términos de capacidad. Por ello, “el producto no son sistemas de armas concretos, ni niveles de personal requeridos, sino crear un inventario de capacidades haciendo un uso eficiente de los recursos en general” (Ministerio de Defensa Nacional 2011, 56).

3.2.3. Enfoques de Planificación:

Existen dos enfoques de planeación de los cuales se alimenta el proceso de planificación por capacidades. Estos son el enfoque descendente y ascendente. Ambos generan planes de gran escala que orientan proyectos y unidades de inversión, y a la vez generan proyectos en menor escala los cuales alimentan los planes de gran ejecución.

3.2.3.1. Enfoque descendente “top-down”

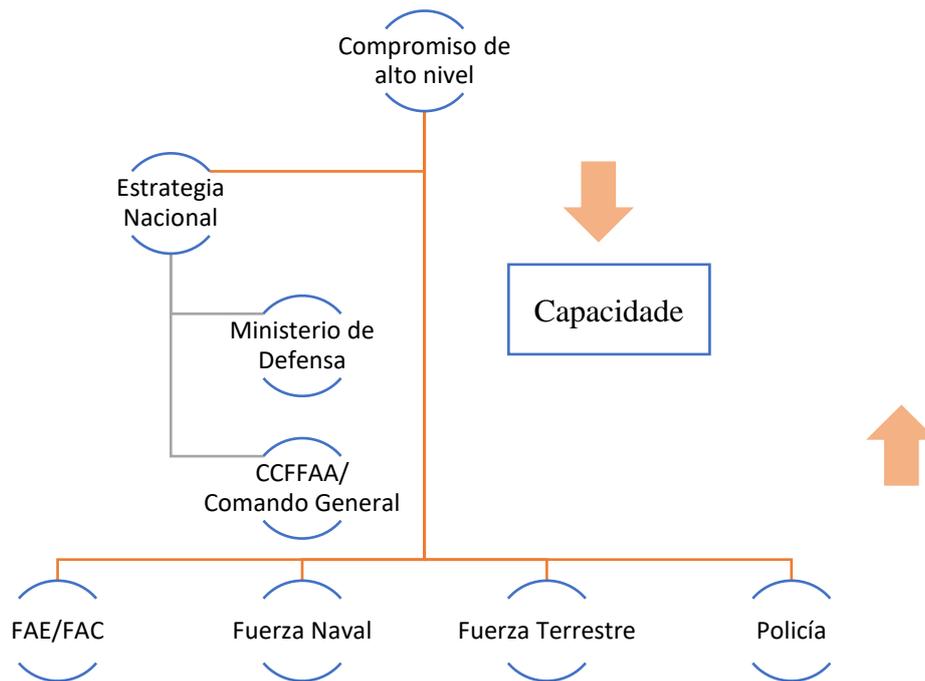
En este enfoque la política y objetivos nacionales generan la estrategia (política, económica, informativa y militar) que se requiere para alcanzar las metas de gran escala. Entonces podemos decir que “este enfoque empieza por la especificación de las políticas de alto nivel. Mientras que la estrategia apoya la totalidad de las políticas para luego ser llevado a tareas específicas en niveles inferiores” (Ministerio de Defensa Nacional 2011, 55).

3.2.3.2. Enfoque Ascendente “bottom-up”

Este enfoque hace énfasis en la capacidad militar ya existente, centrando el estudio en la mejora de capacidades en sistemas de armas y asuntos operativos. Utilizando la estructura actual como referencia, los programadores de la fuerza y comandantes operativos son “los principales actores en la generación de información del enfoque” (CCFFAA 2020, 16).

Alimentado por estos dos enfoques, la planeación por capacidades no sólo proyecta necesidades de fuerza con base en la política y objetivos nacionales, sino que se alimenta también de las condiciones actuales de la fuerza. Podemos ver que “este modelo no ofrece soluciones, sino que se nutre de revisiones constantes con la evaluación de escenarios, tomando siempre en cuenta temas presupuestarios y de eficiencia” (CCFFAA 2020, 19).

Figura 3.1. Planificación por capacidades



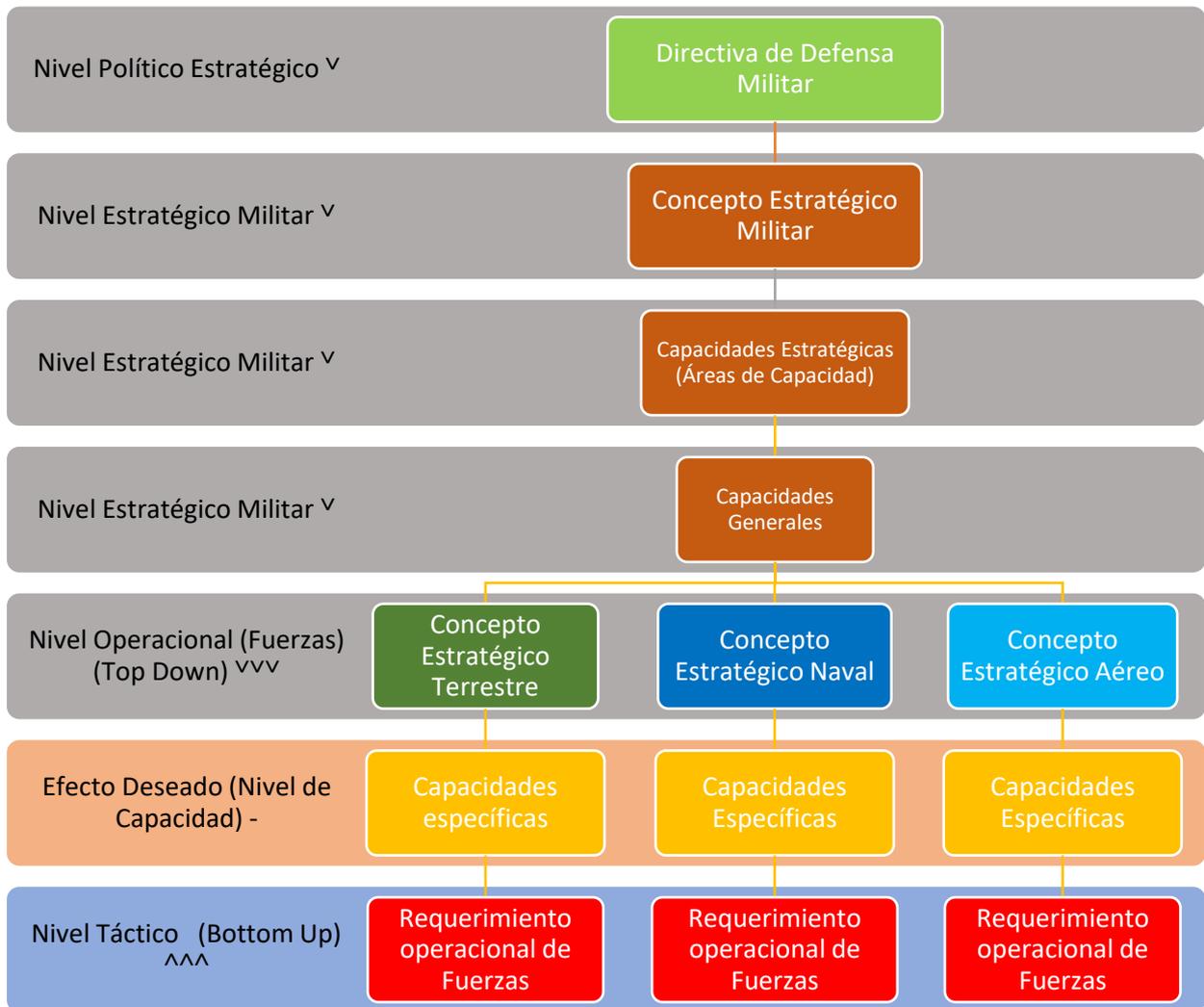
Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

3.2.4. Niveles de Planeación

Una vez explorado el modelo de la planeación por capacidades de forma general, procedemos a hacer el análisis de este modelo tomando en consideración las características del diseño de fuerza de Colombia como de Ecuador entre 2007 y 2014. Esto con el fin de llegar a determinar las capacidades de las fuerzas armadas que ambos países se propusieron para el lapso planteado por el estudio.

A continuación, se presenta un mapa conceptual extraído del Manual de planeamiento de capacidades del ejército del Brasil el cual comprime la idea del presente estudio en un solo gráfico. Este mapa presenta los distintos niveles de planeación, tomando en cuenta que para llegar a definir las capacidades específicas deseadas no solo se sigue el enfoque Top Down sino también el enfoque Bottom Up.

Figura 3.2. Niveles de Planeación



Fuente: Tomado de Manual de planeamiento de capacidades desarrollado por el Ejército de Brasil.

3.2.4.1. Nivel Político

En este nivel se analizan, potencian y articulan las capacidades de las instituciones que participan de la seguridad y defensa de forma interinstitucional. En el caso de Colombia se deben estudiar dos distintos planeamientos políticos cuatrienales ya que durante el lapso planteado Colombia tuvo dos presidentes con distintas políticas de defensa.

Una vez reelecto el presidente Álvaro Uribe, en coordinación con el Consejo Nacional de Seguridad se empieza a analizar el cambio de la política de defensa con base en las transformaciones que se vivieron por el éxito de la política del anterior cuatrienio. Cabe mencionar que en el 2004 llegó la comisión estadounidense que trabajó en el concepto de la “planeación por capacidades”. Cuando se detectó el cambio del comportamiento por parte de

grupos armados, de encuentros directos hacia su repliegue, se diseñó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006 – 2010. Esta política buscaría consolidar lo logrado en la administración pasada, utilizando una estrategia conjunta con otras instituciones como el poder judicial. La doctrina de ese entonces estaba encaminada a establecer el control de los territorios conflictivos, buscando estabilizarlos y finalmente consolidar el dominio del Estado. Así mismo, en el 2007 el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) elabora el Plan de Educación para las Fuerzas Armadas (PEFA), creando el SEFA o sistema de educación.

Cuando se posesiona el presidente Juan Manuel Santos, el sector de la seguridad tuvo que ser subordinado al gasto en otras áreas sociales, aunque el presidente posesionado en agosto de 2010 buscó acelerar la derrota de los GAML. Asesorado por el Consejo Nacional de Seguridad, el presidente presentó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2010 – 2014. En el 2011 la Fuerza Pública en coordinación con el MDN, desarrolla el “Comité de Revisión Estratégicas e Innovación” que estableció acelerantes y dinamizadores los cuales no cumplieron el objetivo presidencial dada la negociación con las FARC en el 2012, sin embargo, avanzó en la actualización conceptual de la doctrina militar colombiana. En ese año se crea el “Comité Estratégico de Transformación e Innovación” (CETI), el cual ahondó en el planeamiento por capacidades generando el sistema de evaluación de la fuerza DOMPI. Finalmente, en el año 2013 se creó el Comité Estratégico de Diseño para el Ejército del Futuro (CEDEF), buscaría configurar una fuerza multimisión capaz de participar de nuevas tareas como la gestión de riesgos, contribuir al desarrollo y cuidado del medio ambiente.

En el caso de Ecuador El Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), siendo el más alto organismo para asesorar al presidente en materia de seguridad, recomienda sobre la adopción de medidas que prevengan inconvenientes y amenazas que puedan afectar a los ciudadanos.

Cuando en 2007 el presidente Rafael Correa llega al poder el sector defensa sufre varios cambios no tan positivos y claros como se señaló en el anterior capítulo. Después del primer año de gobierno se desarrolla el Plan Nacional de Seguridad Interna y Externa, y el Ministerio Coordinador de la Seguridad creó la Agenda de Seguridad Interna y Externa. Lastimosamente la redacción de la agenda no se dio de forma interinstitucional como ya se mencionó. Si bien Mielles sugiere que la NASIE planificaba la Agenda Política de la Defensa planeada entre 2009 y 2013, “generando lineamientos en base a doctrina y estudios situacionales de planificación de Estados” (2018, 54), este postulado está errado. En el 2009 se aprobó la Ley

de Seguridad Pública y del Estado pasando a un sistema de Seguridad Integral, y el COSEPE reemplazando al COSENA diseñó el Plan de Seguridad Integral presentado recién en diciembre de 2011. El Plan se elaboró en concordancia al Plan Nacional del Buen vivir, marcando 6 objetivos, 69 estrategias y 14 políticas sobre seguridad en el territorio nacional. Una vez aprobado el Plan Nacional de Seguridad Integral por parte de Presidencia y el COSEPE, el Ministerio de Defensa Nacional elaboró la Política de Defensa Nacional. Una vez establecido este documento el Ministerio se tuvo que encargar de elaborar la Directiva de Defensa Militar. Esta directiva debió ser fundamental ya que transmite el concepto político estratégico para la defensa al Comando Conjunto. Sin embargo, todo parece indicar que las políticas de defensa laxas creadas unilateralmente por la presidencia, no cambiaron los objetivos de la fuerza establecidos desde el Libro Blanco de 2006.

3.2.4.2. Nivel Político – Estratégico

En este nivel se reduce el alcance de la planificación desde la escala nacional hacia una planificación sectorial. El participante principal de este nivel es el ministerio de defensa: MIDENA en el caso de Ecuador y MDN en el caso de Colombia. Se busca que el producto en este nivel sea delimitar los objetivos de la Política de Defensa Nacional, emitiendo políticas de planificación estratégica y la Directiva de Defensa Militar.

Durante el segundo mandato de Álvaro Uribe se buscó lograr cinco objetivos estratégicos extraídos de la Política de la Consolidación de Seguridad Democrática (PCSD). Antes de describir los seis objetivos vale la pena mencionar que, durante su segundo mandato, el principal objetivo del PSD fue consolidar la política de defensa y seguridad democrática del cuatrienio anterior. En esta búsqueda, son tres los programas que guían a los objetivos estratégicos. Primero, se busca conseguir el control del territorio y defensa de la soberanía. Segundo, se busca combatir al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado. Finalmente, “se busca la convivencia y seguridad ciudadana” (Arrieta 2016, 36). Los seis objetivos estratégicos generados por el PCSD fueron: 1. Consolidar el control del territorio y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio colombiano. 2. Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad ciudadana. 4. Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población. Estos tres objetivos, se encuentran debajo del primer programa que busca conseguir el control del territorio. Siguiendo el segundo programa sobre el combate a las drogas y el crimen organizado encontramos el tercer objetivo estratégico. El cual consiste en elevar drásticamente los costos de desarrollo del narcotráfico en el país.

Finalmente, el quinto objetivo busca mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país (PCSD 2006, 37).

Figura 3.3. PCSD



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación (2022).

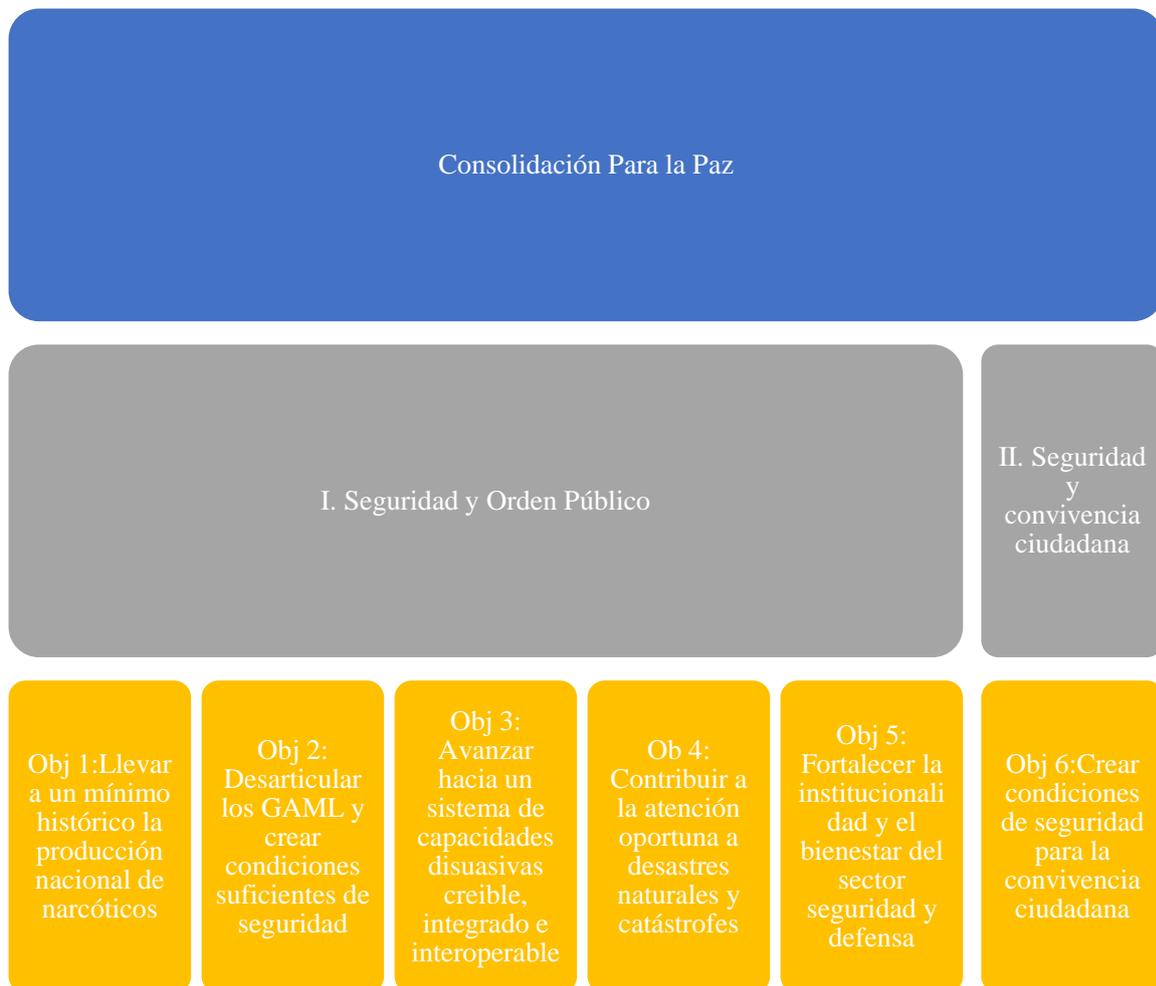
Nota: En Azul el Plan Nacional de Seguridad y Defensa, en naranja los programas, y en gris los objetivos estratégicos de seguridad y defensa.

En el gobierno de Juan Manuel Santos, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” crea la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Esta política crea seis pilares para lograr los objetivos estratégicos. Entre los principales pilares tenemos: la mejora de la inteligencia, fortalecimiento del mando, aumento de coordinación, protección de la población y respeto a los DDHH y el DIH.

El objetivo general de la PISDP fue la consolidación para la paz. Esta política presenta dos programas: 1. Seguridad y orden público y 2. Seguridad y convivencia ciudadana. El primer programa dirige los 5 primeros objetivos estratégicos, mientras que el segundo programa guía el último objetivo. El PISDP presenta 6 objetivos estratégicos: 1. Llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos. 2. Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación. 3. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable. 4. Contribuir a la atención oportuna a desastres

naturales y catástrofes. 5. Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa. 6. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana (PISDP 2010, 32).

Figura 3.4. PISDP



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

En el caso de Ecuador, si bien Rafael Correa estuvo en el cargo de presidente durante dos mandatos, durante los primeros cuatro años de su gobierno el ejecutivo no lanzó políticas de defensa significativas hasta que en 2011 se publica la Política de Seguridad Integral bajo el Plan del mismo nombre. Por este motivo, es clave analizar el Libro Blanco de Defensa elaborado en 2006 por el entonces ministro Oswaldo Jarrín, bajo la presidencia de Alfredo Palacios.

En ese entonces la política de defensa ecuatoriana estuvo guiada por un modelo de planificación por escenarios estratégicos prospectivos. En concordancia con lo estipulado en la Constitución de la República de 1998, se establecieron entonces 5 Objetivos de defensa nacional estratégicos: 1. Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios

acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo. 2. Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional. 3. Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión. 4. Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis. 5. Contribuir con la comunidad internacional al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU (Libro Blanco 2006, 44).

Es muy llamativo que en el estudio de la Plan Nacional de Seguridad Integral PNSI del 2011, no participa ningún ente como el Ministerio Coordinador de Seguridad (MCS) o el Consejo de Seguridad. Otro punto que cabe mencionar es que, a diferencia de los Planes y Políticas de seguridad de Colombia, los objetivos estratégicos del plan ecuatoriano no se encuentran sino hasta el final de el plan y la Agenda Política de Defensa (APD) planteados de forma muy vaga entre otros lineamientos.

La APD diseñada por el MCS en 2011 sigue 6 ámbitos del PNSI para establecer los objetivos estratégicos: 1. Relaciones Internacionales y Defensa. 2. Justicia y Seguridad Ciudadana. 3. Justicia Social y Desarrollo Humano. 4. Ambiental y Gestión de Riesgos. 5. Democracia y gobernabilidad. 6. Científico Tecnológico (APD 2011, 84). En este punto podemos ver que lo “Integral” de la política consistía en insertar una multiplicidad de sectores dentro del planeamiento de seguridad. Ahora, se procede a presentar los seis objetivos que se encuentran dentro de cada sector antes presentado: 1. Garantizar la soberanía e integridad territorial y contribuir al desarrollo. 2. Prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad. 3. Mejorar la calidad de vida de la población en zona de fronteras y de alta peligrosidad. 4. Reducir la vulnerabilidad de las personas frente a desastres naturales. 5. Profundizar la democracia para la seguridad y la convivencia pacífica. 6. Impulsar la investigación y la tecnología para la seguridad (APD 2011, 87).

Figura 3.5. APD



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

3.2.4.3. Nivel Estratégico Militar

En este nivel es idóneo que el Comando General de Colombia, y el Comando Conjunto de Ecuador emitan el Concepto Estratégico militar, del cual se derivan los objetivos estratégicos militares, y describen las misiones y tareas para establecer las capacidades estratégicas de las Fuerzas incluyendo a la Policía en el caso de Colombia.

El concepto estratégico se refiere al documento el cual describe “la manera en la cual las Fuerzas utilizarán sus capacidades de forma autónoma, conjunta y/o coordinada” de acuerdo con su entorno y contexto estratégico (CAPACITAS 2018, 23).

Tanto el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas CCFFAA de Ecuador como el Comando General de las Fuerzas Militares CGFM de Colombia desarrollan documentos que generan los lineamientos estratégicos militares para sus distintas Fuerzas. En el caso de Colombia, el CGFM de este país genera un documento denominado TOE desde 1971. Las Tablas de Organización y Equipo son definidas como “las disposiciones destinadas a determinar la misión, organización, capacidades y dotaciones de los distintos componentes de las Fuerzas Militares” (Capacitas 2020, 25). Las TOE son diseñadas por el Comandante General de las Fuerzas Militares y los distintos comandantes de fuerza “para fijar las dotaciones y la

composición de los elementos integrantes de las fuerzas” (Capacitas 2020, 25). Poder tener acceso a las TOE sería clave pues bosqueja un Modelo para las unidades militares conteniendo las capacidades por Fuerza, derivado de las misiones asignadas. Este documento también contempla temas como la doctrina, organización, material, equipo, personal e infraestructura requeridos.

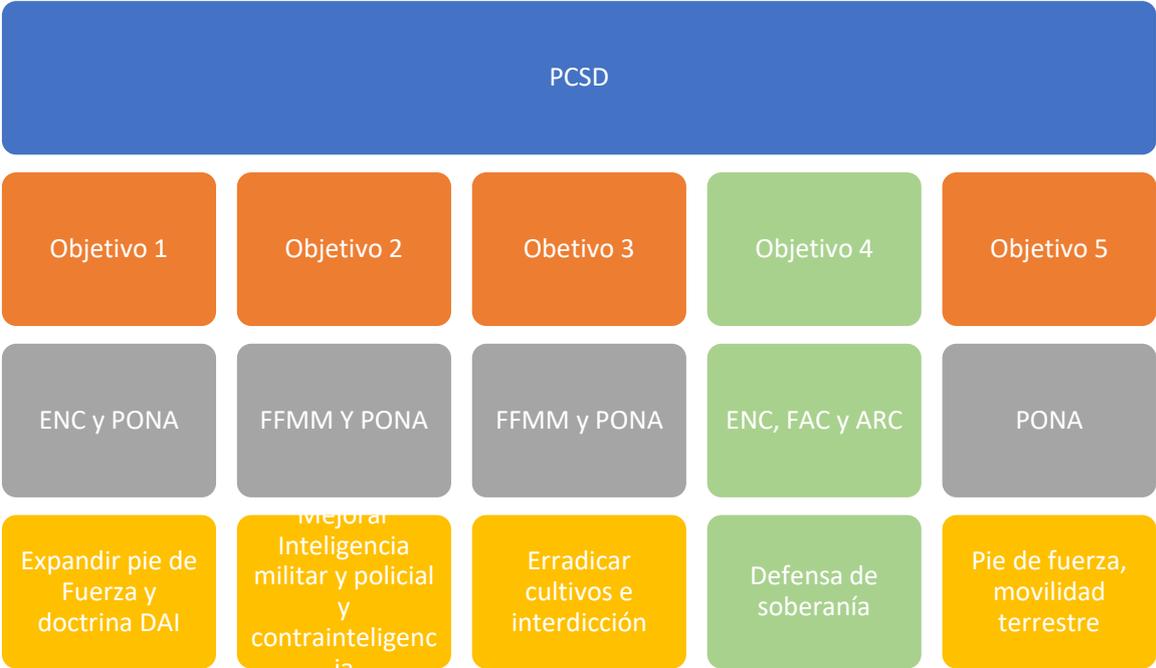
En el caso del Ecuador el MCS elabora la Directiva de Defensa Militar que transmite el concepto político estratégico del Plan Nacional de Seguridad Integral hacia el Comando Conjunto. El CCFFAA emite el Concepto Estratégico Militar, documento el cual diseña las misiones y tareas para establecer las Capacidades Estratégicas de las Fuerzas. A pesar de que se tiene identificado los documentos necesarios para llenar los conceptos requeridos en el nivel estratégico militar, estos tienen un carácter reservado y no ha sido posible encontrar su acceso durante el lapso de la investigación. Las TOE se encuentran bajo una naturaleza reservada, que se restringió aún más desde la Directiva 300-11/05 de 2005, mientras que la DDM y el Concepto Estratégico diseñados por el MCS y CCFFAA tienen una restricción de confidencialidad.

Es por ello por lo que en la presente investigación se usa de base los Libros Blancos, Los Planes Nacionales de Seguridad, las Políticas y Agendas de Seguridad para establecer un aproximado de los conceptos estratégicos que cada Fuerza requeriría para responder a un objetivo estratégico particular, es decir el de resguardar la soberanía nacional. Sin esto, no se podría seguir con el análisis de la investigación. Adicionalmente, se agrega un análisis general de los objetivos estratégicos con su estrategia, para no perder de vista el enfoque general que tenía diseñado cada plan de seguridad durante su tiempo en vigencia.

La PCSD buscó cinco objetivos ya mencionados. En el Objetivo 1 de consolidar el control territorial, las Fuerzas con rol principal serían el Ejército Nacional de Colombia (ENC) y Policía Nacional (PONA), y la estrategia sería expandir su pie de fuerza. También se genera la Doctrina de Acción Integral DAI, que reúne la acción inter agencial entre el MDN, CGFM, los comandos de Fuerza y la PONA (PCSD 2006, 37). En el objetivo 2 de proteger a la población y mantener la iniciativa estratégica, sería fundamental el papel de la inteligencia militar, policial y contrainteligencia, para llevar a cabo operaciones ofensivas que mantengan la iniciativa estratégica. El objetivo 3 de elevar los costos para el narcotráfico, las Fuerzas Militares como la Policía Nacional serían las principales, pues deberán llevar a cabo “erradicación de cultivos, operaciones de interdicción en vías terrestres naval y aérea” (PCSD 2006, 40). El objetivo 4 de mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, se

distribuye hacia la Fuerza Pública en general, pues implica que recibiría inversiones extraordinarias para fortalecer sus capacidades operacionales. Este objetivo es clave para la investigación, ya que alberga el mandato constitucional de “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional” (PCSD 2006, 43). Este objetivo direcciona la inversión hacia cuatro áreas: la movilidad, la inteligencia, el pie de fuerza y las capacidades estratégicas mínimas. El objetivo 5, de mantener la tendencia decreciente de indicadores de criminalidad, está direccionado exclusivamente al fortalecimiento de la Policía Nacional, “incrementando su pie de fuerza, y mejorando la movilidad terrestre con la compra de vehículos y motos, así como de vehículos antimotines” (PCSD 2006, 45).

Figura 3.6. PCSD Concepto Estratégico



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

Con el PISDP el nuevo concepto estratégico se redireccionaría ligeramente. El objetivo 1 de Llevar a un mínimo la producción de narcóticos se direcciona hacia la PONA y ENC, responsabilizando a estas fuerzas de “la erradicación e interdicción de cultivos e infraestructura dedicada al narcotráfico” (PISDP 2010, 33). El objetivo 2 de Desarticular los GAML para crear seguridad está direccionado a las capacidades de la PONA complementada por las FFMM. Buscando integrar “esquemas de seguridad, controlando y administrando la seguridad fronteriza y fortaleciendo la acción de las FFMM” (PISDP 2010, 34). El objetivo 3 de avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable es

clave para la investigación. En este objetivo se busca que “las FFMM sigan fortaleciendo sus capacidades para el diseño e implementación de un sistema disuasivo operable, que cumpla con resguardar la seguridad interna y externa” (PISDP 2010, 36). Las estrategias de este objetivo buscan diseñar un sistema integrado de defensa e implementar un programa de ciberseguridad y defensa. Los objetivos 4 y 5 son direccionados a la Fuerza Pública en general, pues se busca dotarlos de medios y entrenamiento para hacer frente a desastres naturales. También el objetivo 5 busca incrementar el gasto hacia programas que estimulen el bienestar de los funcionarios del sector defensa. Finalmente, el objetivo 6 de “crear condiciones de seguridad está direccionado hacia la PONA, fortaleciendo la investigación criminal” (PISDP 2010, 45).

Figura 3.7. PISDP Concepto Estratégico



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

En el caso de Ecuador, el Libro Blanco de 2006 es muy claro y estipula que el concepto estratégico de las Fuerzas Armadas del Ecuador “se basa en una actitud defensiva, una eficaz capacidad operativa para preservar la soberanía, defender la independencia del Estado y proteger la paz y seguridad de la población” (Libro Blanco 2006, 60). Por ello el Ecuador busca implementar un sistema de alerta temprana y protección de fronteras para detectar cualquier agresión, siendo la frontera norte la prioridad estratégica. Se plantea el empleo de las fuerzas de forma conjunta e inmediata para mantener la iniciativa estratégica. En la

defensa se incluye el “proveer de seguridad a áreas estratégicas como el sector hidro-carburífero, la infraestructura eléctrica, portuaria y la región insular” (LB 2006, 60).

El concepto estratégico define los siguientes lineamientos para las Fuerzas del país. La Fuerza Terrestre estaría encargada de organizar, entrenar, equipar y mantener el poder militar terrestre. Esta fuerza comanda y controla Divisiones y Brigadas a las que se agregan unidades de apoyo. Las capacidades estratégicas de esta Fuerza son: Empleo combinado de unidades; mantener el control militar del territorio, despliegue, maniobra y potencia de fuego; movilidad operativa; defensa antiaérea; vigilancia; reconocimiento e inteligencia; operaciones de paz y gestión de crisis.

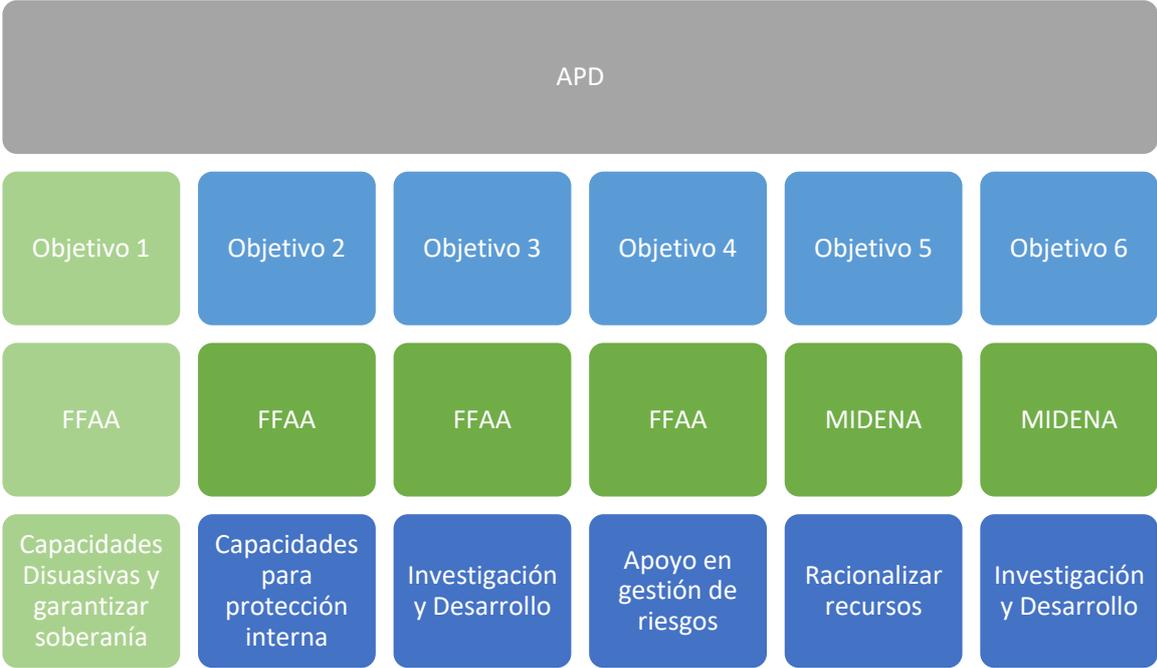
La Fuerza Naval es responsable de la planificación, preparación y conducción de operaciones navales. Dividida en 5 ramas, la Fuerza de superficie se conforma por una Escuadra Naval compuesta de grupos y fuerzas de tarea con el fin de mantener capacidades operativas para el “comando y control, guerra anti-superficie, guerra antisubmarina, guerra antiaérea, vigilancia, inteligencia y gestión de crisis” (Libro Blanco 2006, 68). La Fuerza aeronaval se busca que cuente con capacidades para exploración aeromarítima, apoyo aéreo, transporte, lanzamiento trans-horizonte anti-superficie, búsqueda y rescate. La Infantería de marina tiene capacidades para operaciones especiales, incursiones anfibia y defensa de costas. La fuerza de apoyo logístico se busca que tenga capacidad de proporcionar apoyo logístico, y la Cuerpo de guardacostas se busca que tenga la capacidad de planear y conducir operaciones aéreas ejerciendo mando y control.

El concepto estratégico para la Fuerza Aérea es que lleve a cabo la planificación, preparación y conducción de las operaciones aéreas, ejerciendo mando y control. La Fuerza Aérea de este entonces se dividía en 4 sub-fuerzas. La Aviación de Combate buscaría generar la capacidad de reaccionar, combatir, defender, apoyar a las fuerzas en tierra, vigilar, reconocer, y llevar a cabo la guerra electrónica. La Aviación de Transporte buscaría mantener la capacidad de proporcionar movilidad a las unidades de Fuerzas Armadas, sirviendo de transporte de tropas y abastecimientos. La Aviación de Rescate, sería encargada de “tener la capacidad para búsqueda y rescate, vigilancia, reconocimiento e inteligencia”. Por último, la Defensa Aérea estaría encargada de “la capacidad de detección y alerta temprana, para el control del espacio aéreo, detección e intercepción” (Libro Blanco 2006, 72).

Durante el gobierno de Rafael Correa los objetivos estratégicos de defensa fueron muy ambiguos y sólo algunos establecen demandas de capacidades para las Fuerzas Armadas. El

objetivo 1 de garantizar la soberanía e integridad territorial se direcciona hacia las tres ramas de las Fuerzas Armadas FFAA, y busca fortalecer las capacidades preventivas y de disuasión (APD 2011, 83). El objetivo 2 de “prevenir, combatir y controlar la criminalidad se direcciona hacia las FFAA para desarrollar nuevas capacidades hacia la protección interna” (APD 2011, 83). El objetivo 3 de la calidad de vida de personas en frontera recae en las FFAA, buscando impulsar la investigación y desarrollo tecnológico de la industria de la defensa. El objetivo 4 de reducir la vulnerabilidad ante desastres naturales de direcciona hacia las FFAA, busca que la industria de la defensa también apoye ante eventos antrópicos. El objetivo 5 de profundizar la democracia se direcciona al MIDENA, y demanda “actualizar la doctrina, implementar sistemas integrados y optimizar y racionalizar los recursos” (APD 2011, 83). Finalmente, el objetivo 6 de impulsar la investigación y tecnología para la seguridad está direccionado hacia el MIDENA pues busca generar políticas y sistemas de investigación para fortalecer la industria de defensa.

Figura 3.8. APD Concepto Estratégico



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

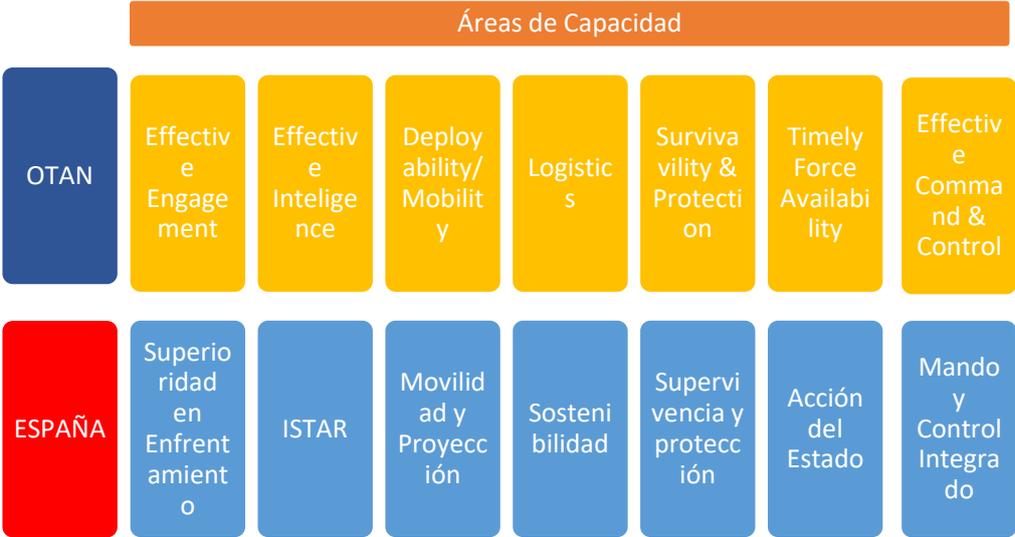
3.2.4.4. Áreas de capacidad y Capacidades generales.

Una vez explorado el Concepto Estratégico que va a ser tomado como referencia de cada una de las políticas, es momento de delimitar el área de capacidad o las capacidades estratégicas que se busca alcanzar en el espacio temporal planteado por los Planes Nacionales de Seguridad y el presente estudio. Este estudio no cuenta con la información necesaria para

delimitar la capacidad operativa general de las Fuerzas Armadas de ambos países o seguir ahondando en el análisis, por lo que, se presenta un modelo de cómo sería el desglose de las capacidades estratégicas generadas por ambos países. El modelo permite establecer las capacidades estratégicas que se plantean ambas fuerzas, las capacidades generales y los componentes de capacidad. Cabe mencionar que, si bien existe una carencia profunda de datos, el estudio si cuenta con fuentes de información mixta para analizar los distintos componentes de capacidad, lo que permite responder en cierta medida la pregunta de investigación.

Una gran ventaja para la comparación en el presente trabajo es que tanto las Fuerzas Armadas de Ecuador como las de Colombia toman como referencia modelos planteados por la OTAN y España para determinar las áreas de capacidad primordiales para sus fuerzas.

Figura 3.9. PCSD Áreas de capacidad



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

Colombia toma como referencia el sistema de la OTAN y asesorados por las fuerzas norteamericanas con la iniciativa DIRI, divide sus fuerzas bajo las siguientes áreas de capacidad:

Figura 3.10. Áreas de Capacidad o Capacidades estratégicas de Colombia



Fuente: Guía de Planeación de capacidades del 2018, página 44. Recuperada el 9 de junio de 2022.

Dentro de la presente ilustración se debe indicar que la capacidad estratégica a ser considerada en el modelo del estudio será la numero 05 de la ilustración, denominada como de Movimiento y Maniobra. La guía de planeación define a esta área de capacidad como: “El conjunto de habilidades relacionadas con el movimiento y empleo de las unidades frente al enemigo para la aplicación del poder de combate para mantener la ventaja militar” (CAPACITAS 2018, 45). Debemos notar que esta área de capacidad es operacional, y engloba el accionar del EJC, la ARC y la FAC.

La inmersión del personal de Fuerzas Armadas del Ecuador dentro de cursos y capacitaciones en el área de la Planificación por capacidades desde el 2013 llevó a que, en el Manual Militar de Desarrollo de capacidades del 2020, se dividan las capacidades de las FFAA bajo el siguiente modelo:

Figura 3.11. Áreas de Capacidad o Capacidades estratégicas de Ecuador



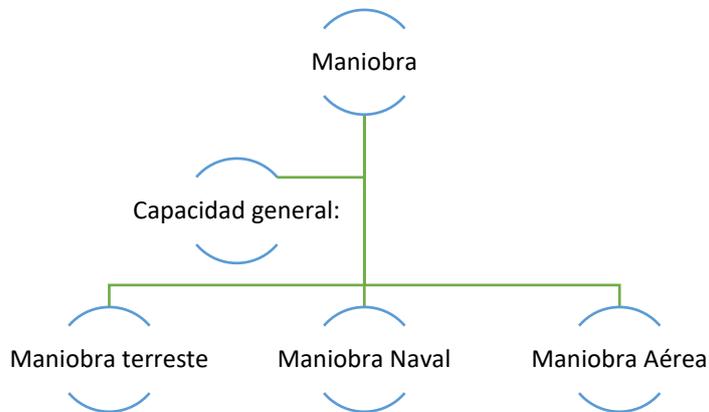
Fuente: Manual Militar de Desarrollo de capacidades del 2020, página 31. Recuperado el 9 de junio de 2022.

Como se puede observar en la ilustración, las FFAA del Ecuador también cuentan con un área de capacidad dedicada a la Maniobra. Según el Manual Militar, se define a la Maniobra como: “El despliegue, movimiento y acción que realizan los sistemas y plataformas de combate terrestre, naval o aéreo, para alcanzar una posición decisiva en el campo operacional” (CCFFAA 2020, 6).

3.2.4.5. Capacidades Generales

Las capacidades generales dependen de la forma en la cual están divididas las fuerzas, y se condicionan por la evolución de la doctrina y las misiones o roles que cumple cada fuerza militar. Es por ello por lo que “la capacidad general engloba una visión del empleo integral de medios y su interoperabilidad en conjunto” (CCFFAA 2020, 31). Una vez delimitada el área de capacidad en la que se centra el análisis podemos subdividir esto en las capacidades generales a evaluar. En el caso de Colombia la Capacidad de maniobra y movimiento, y en el caso de Ecuador la capacidad de maniobra se subdivide cada una en tres capacidades generales específicas. A continuación, se presentan las capacidades generales para ambos casos ilustrados en un diagrama.

Figura 3.12. Capacidades Generales



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

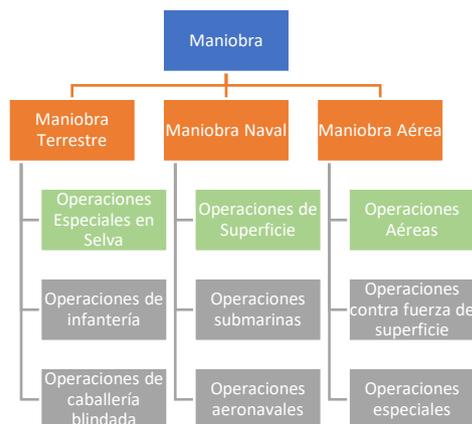
La capacidad general o de primer nivel que se plantearía medir el modelo de estudio sería: la capacidad de maniobra terrestre, la capacidad de maniobra naval, y la capacidad de maniobra aérea. Todo esto direccionado por el concepto estratégico que se desprende del objetivo de salvaguardar la soberanía e integridad territorial estipulado en las constituciones de ambos países.

3.2.4.6. Nivel Operacional

Dentro del nivel operacional se hace un estudio de cuáles son las capacidades específicas requeridas por cada Fuerza. La capacidad específica se refiere a aquella que permite alcanzar una capacidad general de forma individual o colectiva. El enfoque del modelo propuesto debiera analizar los aspectos propios de sistemas terrestres, navales y aéreos que respondan a una capacidad de segundo nivel. Otro modo de tipificar las capacidades específicas es que “en base a estas se diseña la estructura de cada fuerza” (Puig 2015, 134).

Las capacidades específicas o de segundo nivel que permiten alcanzar la capacidad general de maniobra por cada fuerza en el caso de Ecuador, han sido tomadas del Libro Blanco de Defensa de 2006. En la siguiente ilustración se presentan las capacidades específicas que podrían ser tomadas en cuenta para su estudio en color verde, acompañadas de otras capacidades específicas complementarias.

Figura 3.13. Área de capacidad Ecuador



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

En el caso de Colombia las capacidades específicas de las FFMM tienen otro enfoque dadas las políticas nacionales de seguridad, sin embargo, la capacidad general de movimiento y maniobra engloba las siguientes capacidades de segundo nivel:

Figura 3.14. Área de capacidad Colombia



Elaborado por el autor con información del trabajo de investigación.

Una vez que se han identificado los conceptos estratégicos, las áreas de capacidad, las capacidades generales y las capacidades específicas que podrían ser empleadas para responder a la pregunta de investigación, se ha llegado al final del análisis del enfoque Top Down. Por ello en la siguiente parte se pasa al nivel Táctico, en el cual se detallan los componentes de capacidad de cada fuerza y se termina el estudio con la evaluación de las capacidades de ambas fuerzas para el año 2014.

3.2.5. Nivel Táctico

3.2.5.1. Componentes de Capacidad:

La Capacidad operacional de una fuerza debe poseer el poder militar para enfrentar los riesgos y amenazas. Esta, resulta de la combinación de diversos componentes que se encuentran interrelacionados y son inseparables. La importancia de los componentes radica en que “estos son los que permiten conocer el nivel de una capacidad, y el monto detallado de los recursos invertidos” (CCFFAA 2020, 33). A continuación, se presentan los distintos componentes de capacidad delimitados por las Fuerzas Armadas de Colombia y Ecuador respectivamente.

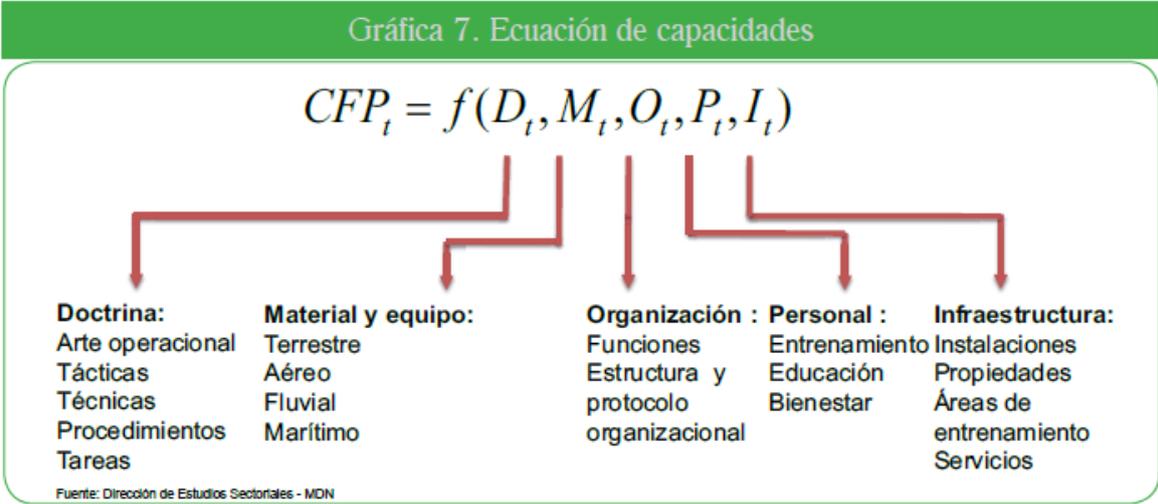
3.3. Análisis de componentes de capacidad:

3.3.1. Colombia

Con el proceso iniciado en 2010 por el presidente Juan Manuel Santos, las nuevas dependencias del MDN, se creó la nueva ecuación que direcciona la evaluación de capacidades de la Fuerza Pública colombiana. El nuevo sistema DOMPI busca no solo conocer el material y equipo comprado, sino que engloba áreas como la doctrina, la organización, el personal y la infraestructura para medir la capacidad disponible, y proyectar

un estimado de capacidad deseable hacia el futuro. El planeamiento estratégico 2011 – 2014 presenta la siguiente ilustración sobre el tema:

Figura 3.15. Componentes de Capacidad Colombia



Fuente: Planeamiento Estratégico 2011 – 2014 del MDN, p. 61. Recuperado el 20 de junio del 2022.

La Doctrina es el conjunto de saberes e instrucciones que guían procesos para cumplir las misiones de la Fuerza Pública. La Organización comprende la estructura funcional y espacial de las unidades para que interactúen coordinadamente. El Material comprende insumos o repuestos y el Equipo engloba elementos devolutivos que permiten ejercer las tareas asignadas. El Personal responde al conjunto de individuos uniformados y civiles requeridos para el cumplimiento de las tareas. Finalmente, “la infraestructura se enriquece de los bienes inmuebles, las instalaciones y redes de servicios” (CAPACITAS 2018, 27).

Como ya se mencionó con anterioridad, durante el tiempo estudiado Colombia desarrolló nuevas doctrinas que respondieran a los nuevos retos a los que se enfrentaba desde el ángulo nacional e internacional. El PCSD de Álvaro Uribe generó la nueva Doctrina de Acción Integral, que buscó generar mejoras en la acción inter agencial entre el MDN y todas las subdivisiones de la Fuerza Pública. Sería en la presidencia de Juan Manuel Santos en 2011 que el CETI y el Comité de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), que se crea el proceso de transformación hacia las Fuerzas Armadas del futuro de 2030, reconociendo transformaciones en el ámbito internacional para incorporar enfoques más ampliados de seguridad en la Doctrina Damasco. Esta doctrina sería clave pues expandiría la visión de amenazas hacia aquellas que afecten la libertad y la seguridad ciudadana. Además, “se

pondría énfasis en nuevas tecnologías digitales y en el multilateralismo” (Gonzales & Betancourt 2018). Según Motta, los cambios en la política pública generaron impactos en tres niveles de la defensa en Colombia. Primero, se generaron redireccionamientos a nivel Macro o de gobierno con miras al largo plazo en el sector de la defensa. Esto a su vez repercutió en el nivel meso sectorial y operacional, donde tanto el MDN como el CGFM crearon doctrinas conjuntas que atendieron objetivos estratégicos del nivel macro como el fortalecimiento del pie de fuerza, la mejora de equipos y el impulso hacia la inteligencia. Estos cambios derivaron en “adaptaciones a nivel micro o táctico dentro de las FFMM, creando nuevas unidades altamente especializadas, móviles y dotadas de un gran aparataje de inteligencia” (Motta 2020, 31).

En términos de Organización todo el sector defensa sufrió importantes transformaciones conforme fueron cambiando las circunstancias y amenazas que enfrentaba este Estado. Dados los avances en la lucha contra el narcotráfico la estrategia nacional incorporó nuevas unidades militares y policiales de alta movilidad, potenció en gran escala el desarrollo de unidades y centros de inteligencia. En 2010 el Ministerio de Defensa Nacional también vivió una serie de cambios en su estructura, incorporando el nuevo Viceministerio par la planeación y estrategia, que contaría con Direcciones de Proyección de capacidades y Planeación y presupuestación. La organización de las fuerzas de seguridad de Colombia vivió profundos cambios y se proyectaron a nuevos escenarios.

Gracias a la base de datos de SIPRI, podemos conocer la cantidad y el tipo de Material que incorporó Colombia para el empleo en sus Fuerzas Armadas.

Tabla 3.1. Armas y equipos importados por Colombia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Aeronaves	166	83	236	172	80	77	127	17	959
Vehículos Blindados				12			1	21	33
Artillería	13	2	4	12		12			43
Motores	5	11	2	1		24	14	14	71

Misiles	1	1	1	29	13	19	4	10	76
Otros				10				2	12
Sensores	37	12	6	20	43	43	26	37	222
Navíos	4				10	36		66	116
Total	226	109	249	255	145	211	171	167	1533

Elaborado por el autor con base en datos de SIPRI (2022).

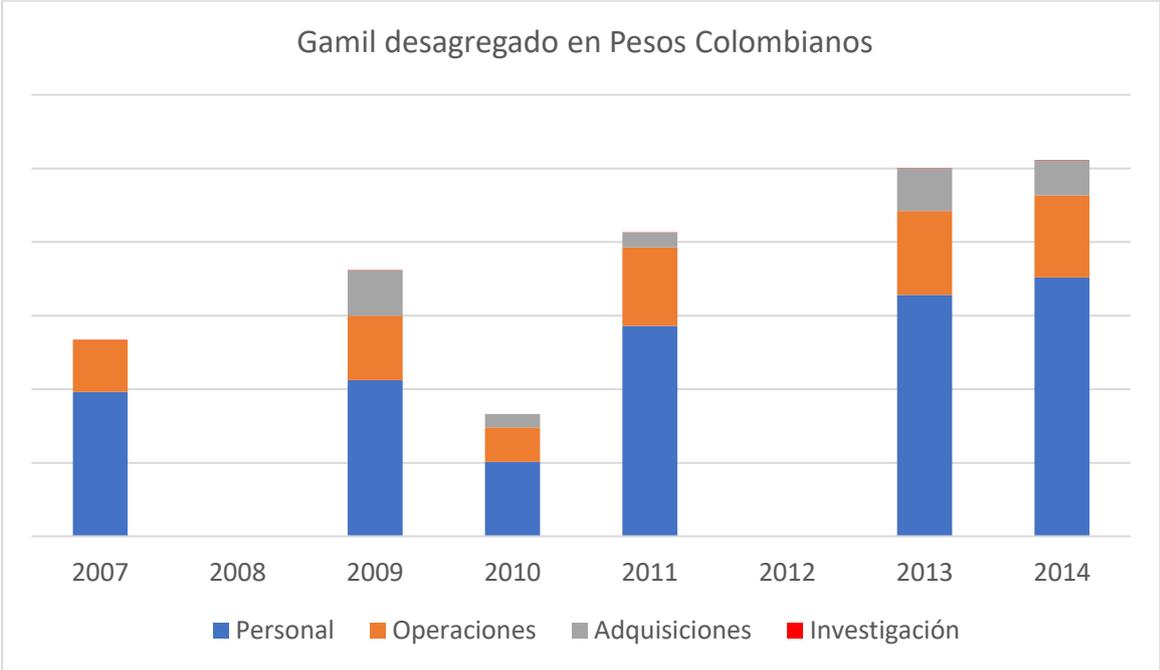
Los años en los que Colombia invirtió en la mayor cantidad de material y equipo fueron 2010, 2009 y 2007, mientras que el año con la menor cantidad de adquisiciones fue 2011. Todo parece indicar que la gran mayoría de gasto en equipo y material está destinada principalmente en adquisiciones de aeronaves, seguido de sensores y navíos. La base de datos nos permite conocer que el enfoque de Colombia estaba centrando en el combate al crimen organizado pues la adquisición de helicópteros permitió una mejor movilidad a sus nuevas fuerzas tácticas.

Así mismo, la base de datos para la transferencia de armas de SIPRI permite conocer el país de origen de donde provienen las armas. En su base de datos se expone que “el principal país de donde se importan armas es Estados Unidos, Israel, Alemania, España y Brasil” (SIPRI 2022).

La cantidad de personal, y la inversión en ese rubro ya ha sido ampliamente explorada durante los capítulos anteriores. Por ello sabemos que Colombia cuenta con una cantidad cercana a los 440,000 efectivos durante el lapso estudiado. Así mismo en la Tabla 3.1, se denotó que este país destina entre el 44 y 50 por ciento del GAMIL en gastos de personal.

Las Naciones Unidas gracias a la iniciativa del Departamento de Asuntos de Desarme y con la intención de generar prácticas de desarme o confianza, estableció la base de datos “Military Expenditure” que recopila el Gasto Militar por país. Esta base de datos entró en funcionamiento desde el año 2000, y desagrega el gasto por fuerza. De igual forma, Milex desagrega el gasto en áreas como: personal; operaciones y mantenimiento; adquisiciones e infraestructura; e investigación y desarrollo.

Gráfico 3.2. GAMIL desagregado por personal, operaciones, adquisiciones e investigación

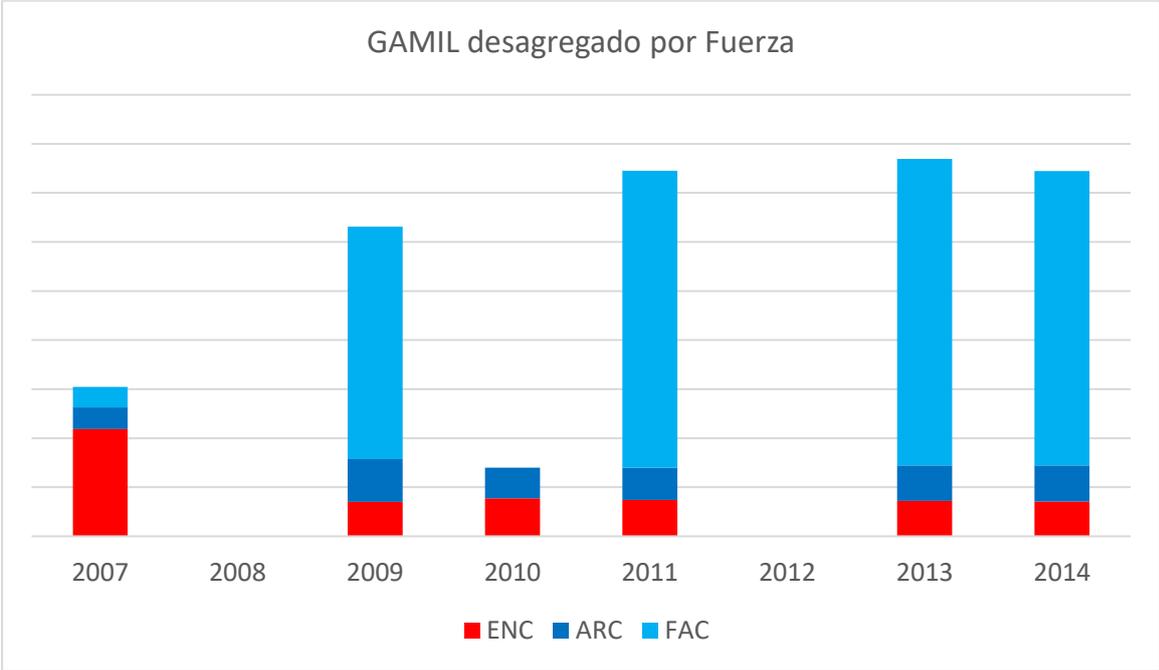


Elaborado por el autor con base en datos de base de datos Milex (2022).

Nota: No existen datos reportados para los años 2008 y 2012. Tampoco se registran datos en el rubro de adquisiciones e infraestructura del 2007.

Según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el 2011. El gasto en el sector de la infraestructura se encontró dividido entre las nuevas construcciones y el sostenimiento de infraestructura antigua. Así es que “la construcción de nueva infraestructura representó el 21% del gasto, mientras que el sostenimiento de infraestructura existente demandó un 79% de este rubro” (Motta 2020, 98). Por otro lado, también se tiene el dato que, en el 2011 “la adquisición de equipos terrestres, marinos y aeronaves demandó el 80% del gasto para sostenimiento de equipo, y tan solo el 20% se destinó a adquisiciones” (Motta 2020, 98).

Gráfico 3.3. GAMIL desagregado por fuerza



Elaborado por el autor con base en datos de base de datos Milex (2022).

Nota: No existen datos reportados para los años 2008 y 2012. Tampoco se registran datos en el rubro de la Fuerza Aérea de Colombia del 2010.

La información recabada en el presente estudio permite concluir lo siguiente sobre las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia. Durante el lapso estudiado Colombia generó dos doctrinas las cuales se crearon con base en los cambios de la realidad nacional y los acontecimientos internacionales. Además, la doctrina de este país no sólo cambió por motivos técnicos, sino que buscó una modernización oportuna dada la necesidad de configurar su fuerza ante las nuevas amenazas. La política nacional de seguridad de Colombia también generó cambios en la organización de la Fuerza Pública, lo que permitió crear nuevas unidades altamente entrenadas y diseñadas específicamente para la lucha contra el crimen organizado. De igual forma, se rediseñó el MDN para albergar nuevas direcciones técnicas para la planificación de capacidades.

La evaluación de la escasa información sobre adquisición de material y equipamiento, permite revelar que Colombia enfocó su inversión en material aéreo, y de forma mucho más reducida en materia naval. Esto se refleja en los datos arrojados por la base de datos Milex, donde se nota la predominancia del gasto por parte de la Fuerza Aérea de Colombia. Como ya se detalló en el anterior capítulo, Colombia destina entre el 44% y 50% del GAMIL hacia el gasto en personal, lo cual está dentro del límite máximo del 70% recomendado para que el

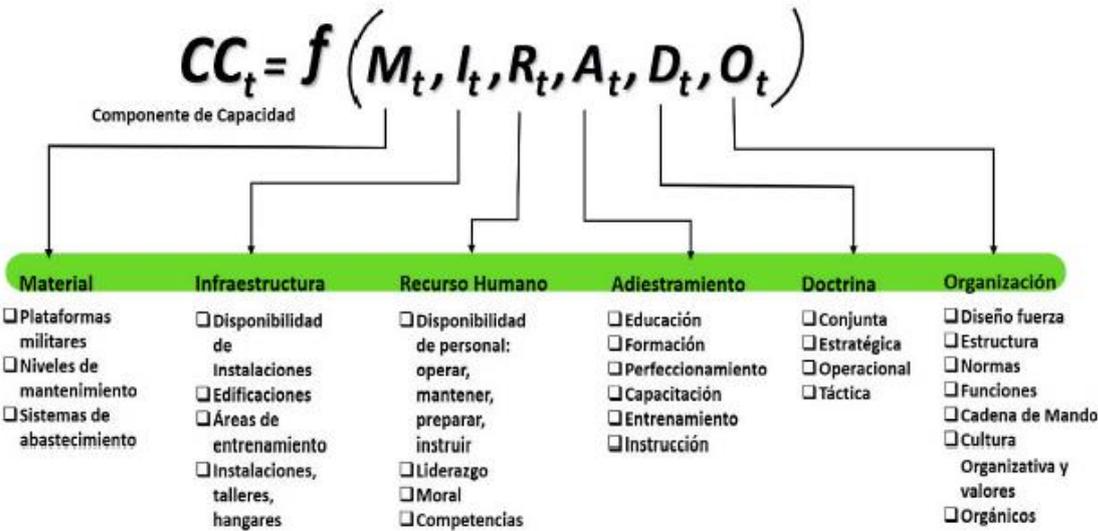
GAMIL sea eficiente. Finalmente, con base en los datos de Milex, sobre el GAMIL desagregado en áreas específicas, el gasto en Adquisiciones e infraestructura se muestra como el tercero por detrás del gasto en personal y el gasto en operaciones y mantenimiento.

3.3.2. Ecuador

A partir de 2006 el Ecuador generó un Plan de Reestructuración de las Fuerzas Armadas emitido por el MIDENA. No sería hasta que con la Agenda Política de Defensa 2014 – 2017 se abandona el modelo de planificación basado en hipótesis de conflicto, “dejando atrás la hipótesis de conflicto tradicional y surge la priorización de la planificación por capacidades” (Argoti 2019, 146). A pesar de que el CCFFAA elaboró el Manual de Planificación por Capacidades en 2016, según Argoti “los avances para establecer el modelo fueron escasos o nulos” (2019, 148). Sin embargo, en 2020 la Dirección General de Educación y Doctrina Militar presenta el Manual Militar de Desarrollo de Capacidades 2020, elaborado por el Departamento de Doctrina Militar Conjunta. Este documento ha sido ampliamente utilizado en el presente capítulo, y detalla los componentes de capacidad que el CCFFAA ha aprobado para guiar la planificación de su fuerza a futuro.

Con base en las experiencias internacionales, específicamente del caso de España, Chile y Colombia, el sector defensa del país replica el siguiente modelo para responder a los componentes de capacidad:

Figura 3.16. Componentes de Capacidad Ecuador



Fuente: Manual de planeación por capacidades (2020).

Una vez más haciendo uso de la base de datos *Arms Transfers Data Base de SIPRI*, podemos conocer la cantidad y el tipo de Material que incorporó Ecuador para el empleo en sus Fuerzas Armadas durante el tiempo de estudio.

Tabla 3.2. Adquisiciones por parte de Ecuador según SIPRI

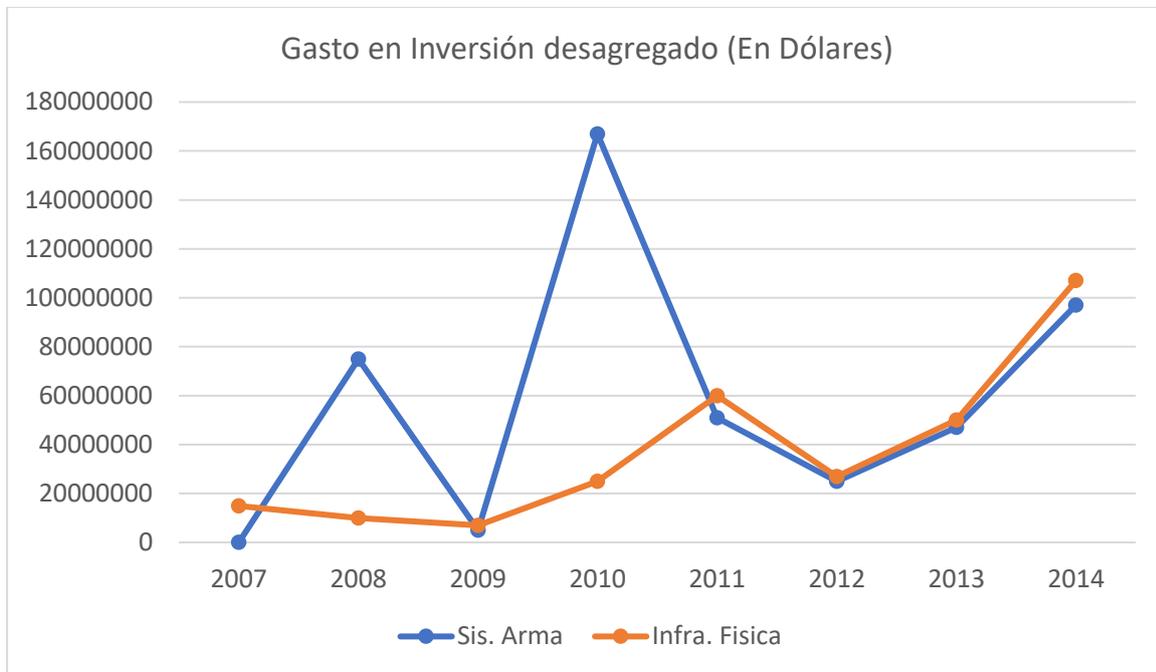
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Aeronaves	2		73	64	57	75	3	38	312
Motores				7	2			6	15
Misiles		2	4						6
Armas Navales				10	5				15
Sensores				8	4	9		5	26
Navíos		100				4	9	4	117
Total	2	102	77	89	68	88	11	53	490

Elaborado por el autor con base en datos de SIPRI (2022).

De la información obtenida de la base de datos de SIPRI, en el caso de Ecuador podemos llegar a las siguientes observaciones. Una vez más el equipo o material de mayor adquisición fue aeronaves, lo cual se intensifica en los años 2012, 2009 y 2010, los años de menor adquisición de este tipo de material fueron 2008, 2010 y 2013. Llama la atención que en estos años las adquisiciones de material registraron una variación muy alta con respecto a los otros años ya que no se registran datos o son muy pocos. El segundo material y equipo de preferencia para el país fue el de navíos, los cuales registraron un dato atípico y alto en el año 2008. Podemos ver que, en el tiempo de la muestra, no se realizaron compras de material terrestre de ningún tipo. En general la muestra describe datos esporádicos, a veces altos y en ocasiones muy bajos, lo que podría sugerir que no existe una planeación sostenida sino esporádica en la adquisición de equipo.

La UNASUR presenta en 2014 el Registro de Gastos en Defensa, donde segmenta el Gasto de Inversión en dos componentes. Esta base de datos desagrega el gasto en: Sistemas de arma e Infraestructura física.

Gráfico 3.4. Gasto en Inversión desagregado



Elaborado por el autor con base en datos de UNASUR (2022)

Ilustración de elaboración propia: Gasto de Inversión del GAMIL desagregado.

Como se puede notar en la imagen y corroborando lo antes planteado, el gasto en sistemas de arma no sigue una tendencia estructurada, sino que se dispara y reduce de forma abrupta en los 7 años estudiados. En términos de Infraestructura se denotan 4 tendencias opuestas entre incrementos y recortes. Desde el 2009 el gasto en infraestructura se triplica hasta el 2011, y entre el 2012 y 2014 se cuadruplica o incrementa de forma exponencial.

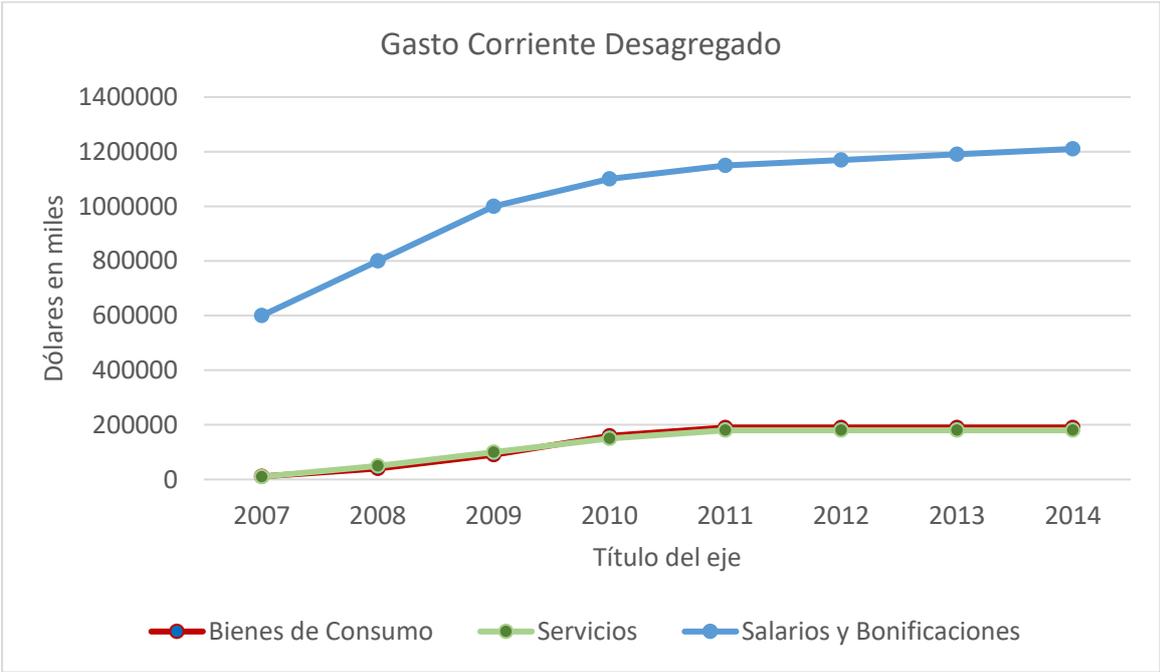
Según un informe del CCFFAA del 2013, el componente de infraestructura se encontraba en una situación precaria durante el tiempo de la muestra. En su informe se detalla que “la mayoría de las construcciones de las unidades militares han cumplido su vida útil, es decir más de 40 años, en unos casos y de hace más de 60 años en otros” (CCFFAA 2013, 8). El informe fue elaborado por el Departamento de Ingeniería de la Fuerza Terrestre, la Dirección de Infraestructura de la Fuerza Aérea y la Dirección de Construcciones de la Armada, y determina que el área de capacidad no sólo se encontraba deteriorado por el cumplimiento de la vida útil de las instalaciones. Pues propone que “el presupuesto asignado entre el 2001 y

2012 por parte de los gobiernos tan solo alcanzó a cubrir el 25% de lo requerido” (CCFFAA 2013, 15).

La falta de instalaciones y su mal estado tienen repercusiones profundas en la operatividad y operabilidad de las capacidades de las FFAA ecuatorianas. Según este informe las carencias en el área de capacidad “llegan a poner en peligro el almacenamiento y mantenimiento de: el material de guerra, transportes y material de intendencia”, lo que desemboca en el deterioro acelerado del material (CCFFAA 2013, 14). Un análisis a la infraestructura militar del país se complejiza si consideramos que en varias dependencias lejanas como la de la frontera norte, no existen lugares propicios para la vivienda por lo que familias se ven obligadas a separarse por largos lapsos de tiempo sin poder comunicarse. La conclusión del informe presentado por el Comando Conjunto determina que, “hasta inicios del año 2012 la operatividad del área de capacidad infraestructura se encontraba en apenas el 26%” (CCFFAA 2013, 15).

En su análisis sobre las curvas presentadas por datos de la UNASUR, el autor Mieles emite conclusiones preocupantes. El economista señala que el análisis de las curvas sugiere que existe la posibilidad de que en un corto tiempo se dé una situación en la que el talento humano, habiendo recibido inversión para su formación y capacitación, se encuentre sin los medios necesarios para cumplir sus misiones. “Con lo cual se estaría frente a una ineficiencia en el uso de los factores productivos para la defensa” (Mieles 61, 2018). Lo que nos lleva al análisis del área de capacidad Recurso Humano.

Gráfico 3.5. Gasto Corriente desagregado



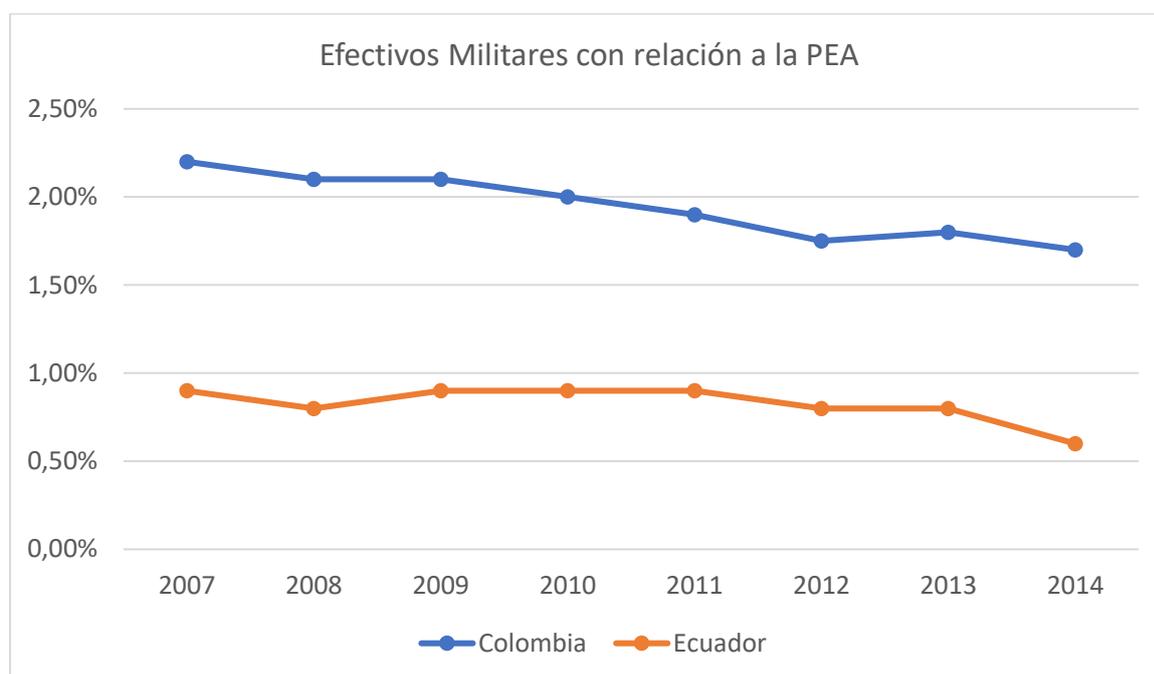
Elaborado por el autor con base en datos de UNASUR (2022)

Ilustración de elaboración propia: Gasto Corriente del GAMIL desagregado.

Como se presentó en el capítulo anterior, la cantidad de personal se incrementó de manera muy reducida durante los primeros años estudiados, sin embargo, desde el 2010 no se realizó ninguna alteración en la cantidad de personal según los datos del Banco Mundial. Se debe mencionar que, en el área de Recurso Humano, el Ecuador implementó un incremento en los salarios entre los años 2008 y 2009, que no siguió ninguna razón técnica previamente estudiada. Finalmente, se logra observar que si bien no se realizaron cambios en el número de efectivos el gasto corriente en términos de salarios y bonificaciones se mantiene al alza en toda la muestra. La gráfica planteada permite ver el alza del gasto entre el 2008 y 2010, lo cual se replica en las subcategorías de servicios y bienes de consumo.

En términos de personal, podemos mencionar que en los casos estudiados encontramos dos tendencias diferentes ya descritas en el capítulo anterior. Entre 2007 y 2014 Colombia incrementó su número de efectivos entre los 400.000 hasta los 450.000. Mientras que Ecuador mantuvo su fuerza constante entre los 50.000. A continuación, se presenta un gráfico complementario desprendido de la Base de Datos del Banco Mundial y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, donde se compara el pie de fuerza con referencia a la población económicamente activa. En este gráfico se puede notar que para Colombia el pie de fuerza se va reduciendo en comparación de la PEA, lo cual es un buen indicador ya que podría sugerir que se expandió la PEA de dicho país. Mientras que el indicador para Ecuador más bien se mantuvo constante.

Gráfico 3.6. Efectivos militares con relación de la PEA



Elaborado por el autor con base en datos del BM (2022).

3.2.5.2. Efectivos Militares por país, como porcentaje de la Población Económicamente Activa.

El análisis del área de capacidad Doctrina para el caso de Ecuador en los años del estudio es muy pobre y altamente preocupante. Según Cabrera la doctrina en el Ecuador vivió varios reveses dada la falta de claridad que se observa desde los documentos rectores emitidos alrededor del área. Así mismo influyó de fuerte manera la ideología del gobierno y eventos puntuales durante el mandato de Rafael Correa. Los planteamientos en el nivel político o macro desarrollaron un concepto demasiado amplio, vinculándolo con otros conceptos lejanos y actores no tradicionales del sector. En la Constitución de 2008 se instauro la visión “integral” de la seguridad, y a la vez se tuvo la intención de que el país se aleje ideológicamente de la influencia norteamericana. Esto buscaría romper con la doctrina de seguridad nacional cuyo principal fin es resguardar al Estado, “pasando a un enfoque guiado en la seguridad humana” (Cabrera 2019, 400).

La ideología del gobierno de turno también logró eliminar la cooperación con aliados estratégicos, no renovando el permiso para el Puesto de Operaciones Avanzadas FOL. A su vez también disminuyó la cooperación con el país vecino de Colombia, luego del ataque de Angostura en marzo de 2008. Si bien, el concepto de Seguridad Integral estableció la necesidad de emplear el material de las FFAA en nuevas tareas, “lo cierto es que se continuó

con la doctrina pasada que consideraba a las amenazas convencionales como el sustento y enfoque de esta” (Cabrera 2019, 405). Argoti reafirma esto mencionando que “hasta 2009 el modelo de planificación se enfocaba en la Doctrina de Seguridad Nacional” (2019, 145).

Dados los eventos de 2008 el Ministerio Coordinador generó la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, donde se cambia el objetivo a proteger, reduciendo así la prioridad de la protección de la soberanía nacional. Este cuerpo legal carece de una definición explícita y táctica de lo que representa la seguridad integral, insertando nuevos actores como objeto a proteger. Penosamente esta situación no cambia con la llegada del Plan Nacional de Seguridad Integral, el cual amplía aún más el alcance del concepto de seguridad a enfoques como la defensa, seguridad interna y externa, seguridad económica y seguridad ambiental. También se debe resaltar que, durante el mandato de Rafael Correa, el país se vinculó a gobiernos seriamente influenciados por la ideología de izquierdas auto denominados “progresistas”. Con esto la seguridad se ideologizó, y se buscó hacer reformas dentro de las FFAA para disminuir brechas entre los oficiales y la tropa.

Por el análisis del área de capacidad Doctrina en el Ecuador, podemos concluir lo siguiente. El concepto de seguridad se modificó de acuerdo con circunstancias políticas exclusivamente desde el nivel político o macro. Por lo que no podría existir una planificación doctrinaria del largo plazo interpretada en el nivel meso. La seguridad integral siguió una determinada línea ideológica, lo cual generó diferencias entre miembros de FFAA hasta los peldaños más altos encargados de direccionar la doctrina. Por ende, la falta de planes nacionales y políticas sectoriales claras anularía cualquier posibilidad para crear una doctrina que, siguiendo el concepto estratégico, permita la reestructuración de las fuerzas armadas y la evaluación y planificación al largo plazo de las capacidades para que la Fuerza Armadas hagan frente a las nuevas amenazas del siglo XXI.

Cabrera añade que “las FFAA cayeron en un proceso de cambio no planificado en el nivel doctrinario y con respecto a sus capacidades operativas, llevando a una pérdida de los medios usados para enfrentar a las nuevas amenazas” (Cabrera 2019, 409). Según Miguel Andrade, “la equivocada construcción del enemigo convencional perpetúa la visión realista en la doctrina militar, lo que obliga a mantener la estructura militar y las capacidades estratégicas en función de ello” (2021).

Con la anterior cita se puede prever que durante los siete años del estudio las FFAA del Ecuador no registraron mayores cambios en el área de capacidad Organización. Sin embargo, se debe notar que en el nivel político y político estratégico sí se insertaron cambios profundos

en el sector defensa. Con el cambio de la Ley de Seguridad Nacional hacia la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se cambió el COSENA por el COSEPE reorganizando el sector con mayor presencia civil y de sectores no tradicionales. En el ámbito sectorial, como se puede ver en la siguiente gráfica, se inmiscuyeron otras instituciones totalmente ajenas a defensa como la Agencia Nacional de Tránsito y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Lo que es más alarmante, es que se las ubica en el mismo nivel que las FFAA. En este lapso también se creó la Secretaría Nacional de Inteligencia, sin mandatos fijos razón por la cual más adelante sería utilizado como instrumento político directo de la Presidencia.

Figura 3.17. Organización del Sector defensa en Ecuador 2011



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral del (2011).

3.2.5.3. *Requerimientos operacionales*

En el nivel táctico, son las unidades que conforman las Brigadas y posteriormente las Divisiones las que generan un análisis de sus capacidades con base en lo que estiman serían sus brechas o superávit de capacidad. En este respecto se debe mencionar que la información en el sector defensa es altamente restrictiva y clasificada, por lo que no existen datos más allá de los antes expuestos para continuar con el análisis a mayor profundidad. Por ello las conclusiones del capítulo y para responder a la pregunta de investigación se hará uso de la investigación cualitativa combinada con la interpretación de datos expuestos en este capítulo y el anterior.

3.4. Análisis comparado

3.4.1. Doctrina

En el caso de Colombia existieron dos doctrinas durante los siete años estudiados. La primera En la presidencia de Álvaro Uribe denominada DAI, que buscó el cambio de la organización táctica para ampliar el pie de fuerza, mejorar la inteligencia y actuar de manera conjunta con otras instituciones como la justicia. Más adelante, desde la PISDP se promueve la creación de la doctrina Damasco, para que el ENC pueda renovarse frente a las nuevas realidades internas como externas. En el caso de Ecuador el análisis doctrinario permite ver que la doctrina de seguridad nacional estuvo vigente años después de la posesión de Rafael Correa, gobierno el cual generó programas y planes sectoriales que fueron más un impedimento que guía, para que el nivel estratégico militar pusiera en práctica una doctrina actualizada acorde a los eventos de ese entonces.

3.4.2. Organización

Colombia reorganizó su sector defensa en varios niveles. En el ámbito sectorial se creó un nuevo viceministerio, contando con direcciones estratégicas para la planificación del gasto y entidades como la CREI, CETI y CEDEF para transformar el enfoque con vistas al futuro de la fuerza. En el nivel táctico y operativo se crearon nuevas unidades móviles y de inteligencia con lo cual se fortaleció el combate contra el crimen organizado. En el caso ecuatoriano se insertaron instituciones irrelevantes en el sector defensa como la Agencia Nacional de Tránsito o la Secretaría Técnica Plan Ecuador. De igual forma se creó una nueva entidad de inteligencia sin mandatos específicos que sería utilizada con fines políticos. Cabe mencionar que la falta de dirección política imposibilitó crear nueva doctrina la cual reorganice la organización de la fuerza para combatir las nuevas amenazas.

3.4.3. Material

El material adquirido por Colombia muestra comportamientos congruentes con su planificación. El material más adquirido por este país fueron aeronaves que servían de apoyo para el traslado rápido de sus unidades móviles que combaten el narcotráfico. Las adquisiciones en el caso ecuatoriano muestran un comportamiento no estructurado, ya que presenta variaciones elevadas con datos atípicos repetitivos. En el indicador de la compra de sistemas de armas de UNASUR, se puede identificar una escalada abrupta de este rubro en el año 2010. En general, los datos de SIPRI indican que Colombia adquirió 3 veces más lo que haría su par ecuatoriano durante los años del estudio.

3.4.4. Personal

A lo largo de la muestra se puede notar el incremento del pie de fuerza colombiano de los 400 mil efectivos hasta los 450 mil. Sin embargo, como se pudo ver en el anterior capítulo, el gasto corriente comparado con el gasto de inversión no varió significativamente durante estos años. En el caso de Ecuador el número de personal se mantuvo a lo largo de la muestra, sin embargo, se puede ver una tendencia al alza en el gasto corriente desagregado, lo que se agudiza entre el 2008 y 2010. De igual forma, se observa con datos del Banco Mundial, que el pie de fuerza con respecto a la PEA se redujo en un 1% en el caso de Colombia, mientras que para Ecuador este rubro se redujo en un 0.5% aproximadamente. Podemos decir que, si el pie de fuerza creció en el caso de Colombia, pero se redujo en comparación a la PEA, se puede inferir que la PEA del país se incrementó en niveles mucho mayores al crecimiento del pie de fuerza, lo cual es una buena señal para el país.

3.4.5. Infraestructura

No se cuenta con mucha información en el ámbito del gasto en infraestructura por parte de Colombia en el tiempo planteado. Lo único que se puede exponer es que esta área junto con las adquisiciones recibió el tercer monto más alto en el gasto corriente según la base de datos Milex. Por el otro lado, se encontró un documento oficial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador del 2013, en el cual se evalúa la operatividad y operabilidad de la infraestructura a nivel nacional. Este documento nos permite conocer que entre 2001 y 2012 a penas se invirtió el 25% de lo requerido para mantener la obra física, por lo que las entidades competentes terminan concluyendo que la infraestructura militar ecuatoriana se encontraba cercana al 25% de capacidad, lo cual es alarmante.

3.5. Conclusión del capítulo

El presente capítulo ha iniciado por medio de la presentación del funcionamiento e historia del nuevo modelo de planeación por capacidades, el cual ha sido ampliamente incorporado en el sector defensa a nivel mundial. Siendo un modelo que no sólo toma en cuenta adquisiciones de material y planeación por escenarios o amenazas, abre a consideración otras áreas las cuales evalúan los costos invertidos en defensa con miras a generar la mayor eficiencia. Este modelo es ideal para responder la pregunta de investigación, ya que tanto Colombia como Ecuador lo han adquirido, y presentan manuales específicos adaptados a las características y objetivos de sus fuerzas.

Analizando los requisitos para la planeación por capacidades, vemos que Colombia cumple de manera satisfactoria mientras que Ecuador muestra situaciones preocupantes. El compromiso de alto nivel, la estrategia nacional y la sinergia institucional fueron puestas en práctica por la parte de Colombia, mientras que Ecuador muestra una estrategia nacional tardía, unilateral e inserta actores ajenos al sector. En cuanto a los modelos de planificación podemos resaltar que tanto Ecuador como Colombia emplearon ciertos rasgos de la planificación por escenarios y amenazas, pero fue Colombia quién más rápido implemento la planeación por capacidades para planificar con vistas a las nuevas amenazas internas y externas.

Si bien la planificación por capacidades se enriquece de los enfoques “Top Down” “Bottom Up”, este estudio ha analizado los casos de estudio a cabalidad con el enfoque “Top Down”, y se sirve de analizar las áreas de capacidad para determinar la capacidad operativa de ambas fuerzas. En el nivel de planificación político se han presentado los objetivos y doctrinas presentadas por ambos presidentes colombianos, y se ha señalado la falta de objetivos y sinergia para establecer planes en el caso de Ecuador. El nivel político estratégico de Colombia presenta programas con objetivos claros, mientras que en el caso ecuatoriano estos muestran una gran amplitud y falta de claridad. En el análisis del nivel estratégico militar se mencionó la falta de acceso al TOE colombiano y el DDM de Ecuador, más sin embargo se han propuesto los conceptos estratégicos con base en los objetivos nacionales relacionados a la soberanía e integridad territorial, direccionándolos a la rama de fuerza específica dada la estrategia planteada en el objetivo. Este ejercicio permitió establecer conceptos estratégicos claros por parte de la PCSD y PISDP, pero mostró la ambigüedad de la APD.

Desde el análisis operacional se introdujo una propuesta modelo para seguir estudiando las capacidades de las fuerzas. Se presentan los modelos de Capacidad Estratégica de la OTAN y España, de los cuales fueron adaptadas las capacidades generales que establecen los manuales de Ecuador y Colombia. Se sugirió que el área de capacidad se enfoque en la maniobra, y ya que ambos países cuentan con la división de las ramas de sus fuerzas de forma similar, se propuso examinar la Capacidad General de: maniobra terrestre, maniobra aérea y maniobra naval.

Finalmente, el análisis de nivel táctico permite determinar que, durante el lapso planteado, la capacidad de las Fuerzas Militares de Colombia mostró ventajas significativas frente a su homónimo ecuatoriano. En resumen, la política de defensa desde el nivel macro fue clara y con objetivos estratégicos que permitieron direccionar oportunamente la estructura de fuerza. El sector defensa colombiano sufrió cambios profundos en todo nivel para enfrentar nuevas

amenazas. Por lo que se actualizó la doctrina en dos ocasiones, lo que permite entender por qué el país realizó la adquisición de aeronaves en gran volumen, ensanchó su pie de fuerza y potenció la inteligencia en sus Fuerzas Armadas.

Por el otro lado, el análisis a la capacidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador muestra síntomas alarmantes. El gobierno del presidente Correa creó políticas laxas y planes tardíos carentes de objetivos claros y estratégicos. Su ideología y proceder creó gran división dentro de la propia fuerza e inhabilitó la posibilidad de generar doctrina nueva que reorganice los esfuerzos contra las nuevas amenazas. Esto se corrobora analizando la falta de planeación en la compra de material, con los incrementos poco técnicos en salarios al personal, una infraestructura operativa al 25% y una organización que inserta actores irrelevantes en el sector, para ponerlos al mismo nivel de las Fuerzas Armadas.

Conclusiones

Esta tesis se planteó como objetivo general determinar un estimado de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas de Colombia y Ecuador en el período 2007-2014. En un inicio se planteó que la economía de la defensa y sus herramientas permitirían cumplir el objetivo. Sin embargo, la falta de datos impidió cuantificar componentes estadísticos necesarios para crear una ecuación de capacidad cuantitativa que a su vez permitiera desarrollar un modelo estadístico. A pesar de la limitante de datos, la economía de la defensa y sus herramientas empleadas en el capítulo empírico aportaron para analizar la eficiencia de la inversión en seguridad por ambos países. Sería con la implementación de la metodología de la Planificación por capacidades, que se haría posible alcanzar el objetivo general del presente estudio de forma cualitativa.

El enfoque teórico del neorrealismo defensivo neoclásico fue central para seleccionar y organizar conceptos como fuerza disuasiva, maximización de seguridad, estrategias moderadas, cooperación, control de armas y rol de la política pública que formaron un marco conceptual lo suficientemente amplio para la interpretación de esta investigación.

Como se puede evidenciar en el primer capítulo empírico, capítulo dos de esta tesis, lo más relevante se podría resumir en los siguientes puntos:

A nivel sudamericano la inversión en defensa se incrementó alrededor del 45% durante el tiempo de la muestra, siendo Colombia y Ecuador el segundo y tercer país con mayor participación del total de inversión a nivel continental.

En términos de inversión nacional, Colombia mantuvo una inversión siete veces mayor que la de Ecuador hasta 2009, que es cuando esta relación se reduce al triple y doble. Analizando la tendencia en las curvas de inversión se observa que no existe un comportamiento sostenido, sin embargo, la tendencia general en ambos países fue la reducción de la inversión. La interpretación de la relación entre la inversión en defensa y el PGE en Ecuador y PGN de Colombia demuestra que ambas no están interrelacionadas como se recomienda por autores de la economía de la defensa.

El análisis con base en criterios de la economía de la defensa muestra hallazgos sustanciales. Primero, el objetivo del gasto o misiones de ambas fuerzas se encuentra delimitado por criterios defensivos, principalmente guiados a la defensa de la soberanía e integridad territorial. En el caso de Colombia a esto se agrega la tarea de especializarse en combatir el crimen organizado, mientras que Ecuador supeditó su inversión por otros sectores sin añadir

nuevas misiones estratégicas. Segundo, en cuanto a la relación entre el Gasto de Inversión y el Gasto Corriente Colombia demuestra un comportamiento mucho más eficiente. El gasto de inversión de Ecuador promedia un 7.66% del gasto total, mientras que para Colombia este rubro casi se duplica al 15.08%. Cabe mencionar que ambos gastos no alcanzan el 30% recomendado para mantener un comportamiento eficiente. El rubro de gastos en personal desagregado del gasto corriente promedia en Ecuador el 76.54% del gasto total, mientras que para Colombia este rubro promedio el 48.14% del total de su gasto en el lapso planteado. Como se menciona en el capítulo dos en el Ecuador la investigación y desarrollo de armas sólo llegó a representar el 2% del gasto en 2012, mientras que en Colombia este rubro promedio el 10% de la inversión total en defensa.

Finalmente, analizando el pie de fuerza se puede observar que Colombia incrementó el número de sus efectivos de forma sostenida con un fin específico y debidamente planeado, mientras que Ecuador mantuvo su número de efectivos y hasta lo redujo a finales de la muestra. Se puede añadir que Colombia presenta un pie de fuerza siete veces mayor que el de su vecino del sur.

El análisis de la política de defensa del capítulo también demuestra políticas claras para el caso de Colombia y graves falencias por parte de Ecuador. La cooperación con Estados Unidos no sólo atrajo cuantiosos fondos para Colombia, sino que también permitió establecer las bases que transformarían a su fuerza dotándola de unidades móviles y mejores sistemas de inteligencia. La PCSD de Álvaro Uribe logró mejorar varios indicadores de seguridad, extendió la presencia estatal en algunos territorios, adquirió gran cantidad de equipos como aviones, lanchas, y ensanchó el pie de fuerza del ENC en 30.000 hombres. Su política y el fortalecimiento de la inteligencia y contrainteligencia lograron que el BACRIM cambie sus estrategias en una menor escala.

La PISDP de Juan Manuel Santos vería la materialización de los esfuerzos de la iniciativa DIRI. En su mandato se pondría en marcha la planificación por capacidades y se crearían varias agencias, direcciones y oficinas destinadas a reestructurar las Fuerzas Públicas del País en términos de eficiencia y con el objetivo de hacer frente a las nuevas amenazas intermésticas del siglo XXI. La política de Santos lograría mejorar algunos indicadores de seguridad, principalmente la incautación de material con fines ilícitos. Su período se destaca por adquirir equipamiento táctico, y por engrosar las filas policiales con 25000 efectivos.

En el caso de Ecuador se observa un plan de seguridad laxo, acompañado de agendas, ministerios y políticas faltos de objetivos nacionales y estrategias a ser implementadas. Se debe destacar que desde un inicio el sector estuvo reservado a la influencia militar, por lo que el ejecutivo realizó fuertes cambios tanto en la constitución como en los ministerios y secretarías relacionadas a la defensa. La falta de políticas con objetivos claros y la parcialización ideológica del ejecutivo empeoró las relaciones con las Fuerzas Armadas. Tras el ataque de Angostura y otros eventos internos, el Ejecutivo por fin crearía un Plan Nacional de Seguridad Integral en 2011, el cual seguiría sin establecer objetivos estratégicos que deriven en doctrina militar específica.

El tercer capítulo deja entrever que empleando el modelo de planeación por capacidades es factible responder la pregunta de investigación siguiendo el marco teórico que sustenta el presente trabajo. Se mencionaron los tres requisitos primordiales para una correcta creación de capacidades. En el caso de Colombia se puede observar que en ambos gobiernos se cumplió con los requisitos del modelo. Mientras que Ecuador muestra una estrategia nacional tardía, creada de forma unilateral por parte del ejecutivo el cual insertó actores ajenos al sector de la defensa.

Una vez completado el análisis de los casos por medio del enfoque Top Down, fue posible establecer los objetivos estratégicos por parte de los gobiernos de Colombia, no siendo así para el caso ecuatoriano con respecto al nivel político estratégico. De igual forma, se logró detallar la sinergia que se creó entre instituciones del sector en Colombia, mientras que Ecuador integrando nuevas agencias y secretarías rebajó el rol de sus Fuerzas Armadas y su importancia. En el nivel político se presentaron las dos doctrinas implementadas en Colombia, la primera direccionada a crear un sistema integrado entre actores de la seguridad, y la segunda encaminada a la transformación de las Fuerzas. Para el caso de Ecuador se mencionaron los factores que impidieron la creación de nueva doctrina en el tiempo de muestra. Al nivel estratégico militar se logró establecer el concepto estratégico con base en los objetivos nacionales, debido a la falta de acceso a documentos confidenciales como el TOE colombiano y el DDM para el caso de Ecuador.

En cuanto al nivel operacional se introdujo un modelo que permita seguir con el análisis Bottom Up. En este nivel se propone el estudio del área de capacidad maniobra y sus capacidades generales, lo cual se extrae de manuales diseñados en Ecuador y Colombia.

En el nivel táctico se encontraron ventajas de la fuerza colombiana, mediante el análisis de componentes de capacidad de los planes de ambos países. La defensa en Colombia sufrió varios cambios en todo nivel, actualizando doctrina que posteriormente guio las adquisiciones, el ensanchamiento del pie de fuerza y el fortalecimiento de la inteligencia. Por parte del Ecuador se diseñó un plan de seguridad laxo y tardío, lo que permite entender la falta de planeación en la compra de armamento, los incrementos anti técnicos en salarios, la pobre infraestructura y la desorganización del sector.

Mirando a los resultados generales se podría señalar que el análisis con criterios de la economía de la defensa, como el modelo de planificación por capacidades se complementan de forma idónea en la investigación. El uso de ambas metodologías permite ver de forma categórica que las Fuerzas Militares de Colombia tenían una mejor capacidad operativa. Si bien se pudo observar que el país del norte destina montos mayores para la defensa, los factores que aventajan al país se fundamentan en la estructuración de la inversión y la política de seguridad emitida en la época. Se debe mencionar que el análisis económico estadístico pudo haber sido más exhaustivo, por lo que se podría sugerir que futuras investigaciones de esta naturaleza analicen las fuentes de financiamiento estatal y la ejecución del presupuesto.

El análisis de los componentes de capacidad como la estructuración del gasto no permiten desarrollar un estimado numérico de capacidad operativa, más sin embargo si permiten conocer que las Fuerzas Armadas de Colombia tienen mayor capacidad que la de su par ecuatoriano. Con esto se puede contestar a la pregunta de investigación. En términos específicos y mirando a los objetivos específicos se podría decir que, Colombia destinó mayores montos, tuvo una inversión más eficiente y la política pública fue fundamental para guiar a la Fuerza Pública en el lapso planteado como se evidencia en los capítulos dos y tres.

Los conceptos teóricos nos han permitido entender que, tanto Ecuador como Colombia diseñan su estructura de Fuerza con base en criterios defensivos. Por medio del uso de estrategias moderadas ambas naciones han buscado maximizar su producción de seguridad, prefiriendo la cooperación por sobre la carrera de armas. Los lineamientos de la economía de la defensa permitieron analizar la eficiencia de la inversión, y el modelo de planeación por capacidades resalta la importancia de la política pública para el diseño de doctrina actualizada que guíe las adquisiciones y estructuras del sector seguridad frente a las nuevas amenazas.

Por tanto, el argumento central de esta tesis se podría resumir en que Colombia no demuestra una mejor capacidad operativa debido a que invierte más en el sector defensa, sino dada la

mejor estructuración de su inversión acompañada de una política pública oportuna con objetivos claros. Esto a su vez permitió la creación de nuevas doctrinas que diseñan una estructura de fuerza con base en las necesidades de la nación. Por el otro lado, Ecuador muestra una inversión menos eficiente que Colombia, de igual manera la política pública no fue oportuna e impidió ser una guía para establecer nuevas doctrinas que reestructuren la fuerza para hacer frente a nuevas amenazas.

Referencias

- Andrade, Miguel. 2021. Doctrina y estructura militar ecuatoriana: de cara o de espaldas a las amenazas del Siglo XXI. *Revista URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.* (29), 109-121.
- Ariza, Ricardo. 2011. Modelo de Innovación y Desarrollo Tecnológico para la Industria Militar. Colombia: Universidad de los Andes. Recuperado el 12 de diciembre de 2022 de, <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/11563/u608277.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Argoti, Mauro. 2019. Planificación de la Defensa en el Ecuador: Por qué planificar en base a Capacidades. Ecuador: *Revista de Ciencia Seguridad y Defensa.* 4 (4)
- Acosta, Luis. 2018. Economía de la Defensa Ecuatoriana: Eficiencia en el Gasto Militar. Ecuador *Revista de Ciencia Seguridad y Defensa.* 4 (5)
- Alarcón, Orlando. 2014. “Sostenibilidad de la economía de defensa colombiana con la participación en Operaciones de Paz”. Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 4 de mayo de 2021 de, <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12888/Sostenibilidad%20de%20la%20Econ%C3%B3m%C3%ADa%20de%20Defensa%20en%20Colombia-%204500149.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco de la República. 2015. Banco Central de Colombia: Presupuesto General de la Nación. Recuperado el 5 de febrero de 2022 de, <http://www.banrep.gov.co/es/pib>
- Banco Mundial. 2021. Personal de las Fuerzas Armadas, total. Recuperado el 11 de junio de 2022 de, <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1>
- Bernal, José. 2015. “Colombia e Israel bajo la administración Uribe: compañeros en la guerra global contra el terrorismo”. Colombia: *Revista Colombia Internacional.*
- Briones, Antonio. 2013. “Economía de la seguridad y la defensa. transferencia de conocimiento e innovación asociada a la industria de defensa”. España: *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Cabrera, Lester. 2019. La Seguridad Integral en Ecuador: Una visión crítica del concepto a una década de su concepción. Ecuador: FLACSO *Revista UNISCI* 51. Recuperado el 2 de mayo de 2022 de, https://www.academia.edu/40690982/La_Seguridad_Integral_en_Ecuador_una_visi%C3%B3n_cr%C3%ADtica_del_concepto_a_una_d%C3%A9cada_de_su_concepci%C3%B3n_Integral_Security_in_Ecuador_A_critical_vision_of_the_concept_after_a_decade_of_its_conception?auto=citations&from=cover_page
- CAPACITAS, 2018. Guía Metodológica de Planeación de Capacidades. Recuperado el 20 de junio de 2022 de, <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Tomo%20%20-%20Proceso%202.pdf>
- CAPACITAS. 2018. Guía Metodológica para el Desarrollo de las TOE de las FFMM y unidades de referencia de la Policía Nacional. Recuperado el 12 de junio de 2022 de, <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Tomo%20%20-%20Proceso%202.pdf>

- CAPACITAS, 2018. Sistema de Monitoreo de Capacidades: Seguimiento a los cierres de brechas de capacidad de la Fuerza Pública. Recuperado el 20 de junio de 2022 de, <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Documento%20de%20lineamientos%20metodol%C3%B3gicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20SMC.pdf>
- CAPACITAS, 2018. Lineamientos metodológicos para la implementación del Sistema de Monitoreo de Capacidades. Recuperado el 20 de junio de 2022 de, http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Lineamientos_metodologicos_para_la_implementacion_del_Sistema_de_Monitoreo_de_Capacidades%202.pdf
- CCFFAA. 2013. Actualización Proyecto Mejoramiento de la Infraestructura de las Guarniciones Militares 2013 – 2016. Recuperado el 20 de junio de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/06-2016__Guarniciones-Militares.pdf
- CCFFAA. 2020. Departamento de Doctrina Militar Conjunta: Manual Militar de Desarrollo de Capacidades.
- CEPAL, 2005. Oficina de la Secretaría Ejecutiva: Metodología para la comparación de Gastos Militares. Recuperado el 22 de junio de 2022 de, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3588/S2005025_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Chancusig, Gabriela. 2022. Efectos de la inversión pública en el crecimiento económico del Ecuador. Ecuador: FLACSO. Recuperado el 12 de diciembre de 2022 de, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/18145/2/TFLACSO-2022GSCT.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Christensen, Thomas. J. 2000. Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia. *International Security*, 31(1), 81–126. <http://www.jstor.org/stable/4137540>
- Cohen, Benjamin. 1994. International finance. In W. Carlsnaes T. Risse, & B. A. Simmons *Handbook of international relations* (pp. 429-447). SAGE Publications Ltd, <https://dx.doi.org/10.4135/9781848608290.n22>
- CONPES. 2007. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Defensa y Seguridad.
- CONPES. 2011. Fortalecimiento de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014.
- Corzo, Franco. 2013. Diseño de Políticas públicas. México: IEXE Editorial. Recuperado el 2 de mayo de 2022 de, <https://www.iexe.edu.mx/politicas-publicas/todo-lo-que-el-gobierno-hace-son-politicas-publicas-2/>
- DANE. 2015. Departamento Administrativo Nacional de Estadística: Indicadores de Mortalidad 2007-2014. Colombia: Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 2016. Plan Colombia: Balance de 15 años. Colombia: Bogotá. Recuperado el 5 de mayo de 2022 de, https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf

- Echandía, Camilo. 2008. El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El conflicto armado en Colombia. Colombia: *Revista Nueva Sociedad* (217).
https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agma/files/1231434464.1231343638_1__2.pdf
- Echandía, Camilo. 2011. Cambio y Continuidad. El gobierno de Santo y el conflicto Armado. *Colombia: Revista Zero* (27).
- Eissa, Sergio. 2020. Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina: Capacitar E Investigar para fortalecer las capacidades estatales. Argentina: INAP.
- Fernández, Angie. 2020. La economía de la defensa: de la teoría a la realidad en América Latina. *Revista de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE*: 680-691.
<https://www.proquest.com/docview/2394535854>
- Fontaine, Guillaume. 2015. El Análisis de las políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos. Ecuador: FLACSO.
- George, Alexander & Benneett, Andrew. 2005. Estudios de caso y desarrollo de teoría en ciencias sociales. BCSIA Studies in international security. *Cambridge Mass: MIT Press*.
- Glaser, Charles, L. (1997). The Security Dilemma Revisited. *World Politics*, 50(1), 171–201.
<http://www.jstor.org/stable/25054031>
- Glaser, Charles L. 2021. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help." *International Security* 19, no. 3 (1994): 50-90. Accessed June 29, 2021. doi:10.2307/2539079.
- Global Peace Index. 2022. Global Peace Index 2007-2014. Recuperado el 2 de mayo de 2022 de, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/14xugCMMYFnDioz-VWZ6V-Tagsw1Nzng7tjzL29IOxBE/edit#gid=0>
- Gonzales, Miguel & Betancourt, Manuel. 2018. La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. Ecuador: URVIO. Recuperado el 5 de junio de 2022 de, <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/download/3093/2296?inline=1>.
- Guyer, Julián. 2017. Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: Política exterior o política doméstica. Uruguay 4 (2).
- IISS, 2022. The Military Balance. Recuperado el 22 de junio de 2022 de, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/military-capability-and-international-status>
- IEP, 2022. Global Peace Index. Recuperado el 22 de junio de 2022 de, <https://www.visionofhumanity.org/chart-of-the-week-indicators-of-peace/>
- Instituto de Igarapé. Monitor de Violencia de Igarapé: Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Recuperado el 11 de diciembre de 2022 de, <https://homicide.igarape.org.br/>
- Jervis, Robert. 1998. International Relations and Politics. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 553(1), 209–210. <https://doi.org/10.1177/0002716297553001026>
- Kacowicz, Arie. 2004. Modelos, números y casos: Métodos para estudiar las Relaciones Internacioanles. Editado por Detlef F. Sprinz y Yael Wolinsky. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7sq9s>.
- Levoyer, Miraveau. 2015. "Gestión de los recursos financieros de fuerzas armadas basada en criterios de economía de defensa". Ecuador: ESPE. Recuperado el 15 de abril de 2021 de, <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/11003/1/T-ESPE-049530.pdf>
- Lorca, Juan. 2005. "Economía aplicada a defensa: modelo de oferta y demanda. Chile: Revista de Marina". Recuperado el 15 de abril de 2021 de, <https://revistamarina.cl/revistas/2005/4/lorca.pdf>
- MDN. 2003. Política de Defensa y Seguridad Democrática 2003. Recuperado el 2 de febrero de 2022 de, <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/seguridaddemocratica.pdf>
- MCS. 2011. Plan Nacional de Seguridad Integral. Recuperado el 12 de mayo de 2022 de, https://issuu.com/micsecuador/docs/plan_nacional_seguridad_integral
- MDN. 2011. Fortalecimiento de las Capacidades de la Fuerza Pública. Un análisis del Recurso Extraordinario 2002-2010. Colombia: Bogotá.
- MHCP. 2017. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Base de datos SIIF, reporte agregado de ejecución presupuestal. Colombia: Bogotá.
- MIDENA, 2006. Libro Blanco de Ecuador. Recuperado el 15 de abril de 2021 de, https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf
- Mieles, José. 2018. Análisis del gasto en defensa en el Ecuador: En el marco de la metodología de medición de gastos de defensa de UNASUR. Ecuador: AIEN.
- MILEX. 2022. Base de datos sobre el gasto militar desagregado de Colombia. Recuperado el 10 de mayo de 2022 de, <https://milex.un-arm.org/country-profile/COL>
- MILEX. 2022. Base de datos sobre gasto militar de Colombia por rama. Recuperado el 10 de mayo de 2022 de, <https://milex.un-arm.org/country-profile/COL>
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. 2008. Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Recuperado el 15 de abril de 2021 de, <http://scm.oas.org/pdfs/2012/cshecuadorlibrosblancos.pdf>
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2014). Planeamiento Basado en Capacidades: Ejército de Brasil. Brasil: Centro de Doutrina do Exército.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2006. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2010. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). Capacitas: De la Estrategia al Presupuesto. Bogotá. Disponible en la página web del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Recuperado de: <http://capacitas.mindefensa.gov.co/>
- Ministerio de Defensa Nacional (2015). Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/trasnformacion_futuro_FP.pdf
- Motta, Vanessa. (2018). Transformación del Sector Defensa y Seguridad de Colombia (1998 - 2020). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. 2020

- Palau, Juan. 1993. "El rol de las fuerzas armadas en la comunidad de los regímenes democráticos y en la vigencia del respeto a los Derechos Humanos". Colombia: Revista Colombia Internacional.
- Rendall, Matthew. 2006. "Defensive Realism and the Concert of Europe." *Review of International Studies* 32, no. 3 : 523-40. Accessed June 29, 2021. <http://www.jstor.org/stable/40072201>.
- RESDAL. 2016. Gasto en Inversión y Gasto en personal por país entre 2002 y 2016. Recuperado el 5 de febrero de 2022 de, <https://www.resdal.org/official-docs.html>
- Revista Diálogo. 2019. Fuerzas especiales Colombia: Éxito operacional con trabajo conjunto. Colombia: Revista Diálogo Recuperado el 5 de febrero de 2022 de, <https://dialogo-americas.com/es/articulos/colombian-special-forces-operational-success-through-joint-work/>
- Rivera, Fredy. 2015. Inteligencia Estratégica Contemporánea: Inteligencia estratégica e inteligencia política: los claros oscuros del caso ecuatoriano. Ecuador: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Recuperado el 10 de mayo de 2022 de, <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/fa-agora-2016-rivera.pdf>
- Rodríguez, F & Álvarez, C. 2016. La Industria Militar y La Teoría del Gasto Militar: ¿Es Posible Una Industria Militar de UNASUR?. Ecuador: Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa. Recuperado el 12 de diciembre de 2022 de, <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-seguridad-defensa/article/view/RCSDV1N1ART1/pdf>
- Rojas, Diana. 2007. "Plan Colombia II: ¿Más de los mismo? Colombia: Revista Colombia Internacional.
- Romero, Iván. 2010. Cambios en la política de Defensa Nacional: Del Libro Blanco hacia la nueva Agenda de Seguridad Interna y Externa. Ecuador: UASB. <http://hdl.handle.net/10644/2696>
- Sánchez. Carlos. 2015. De la Doctrina de Seguridad Nacional a la seguridad Integral en el Ecuador. Ecuador: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Recuperado el 5 de febrero de 2022 de, <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/11587>
- Scheetz, Thomas. 2011. Teoría de la gestión económica de las fuerzas armadas. Argentina: Escuela de defensa Nacional. Recuperado el 15 de abril de 2021 de, https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1348154844.DOCT_07_SHEETZ.pdf
- Sibilla, Gustavo. 2008. Reforma logística de la defensa en argentina: Conceptualizaciones teóricas y apuntes prácticos. Argentina: FLACSO, Universidad de San Andrés.
- SIPRI. 2021. Gasto Militar por país constante entre 2007 y 2014. Recuperado el 10 de junio de 2022 de, <https://milex.sipri.org/sipri>
- SIPRI. 2021. Gasto Militar per cápita por país entre 2007 y 2014. Recuperado el 10 de junio de 2022 de, <https://milex.sipri.org/sipri>
- Schröder, Peter. 2004. Métodos del Planeamiento Estratégico. En *Estrategias Políticas*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 2 de mayo de 2022 de, https://www.oas.org/sap/publications/2004/fiapp/estrategias_politicas/doc/pbl_estrategias_004_04_spa.pdf

- SOLE. 2017. Definición de Logística: historia de la logística. Recuperado el 2 de junio de 2022 de, <http://www.sole.org/info.asp>
- Taliaferro, Jeffrey. 2000. "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited." *International Security* 25, no. 3: 128-61. Accessed June 29, 2021. <http://www.jstor.org/stable/2626708>.
- UNASUR. 2011. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa CEED. Inversión en defensa en países de Latinoamérica.
- UNASUR. 2012. Reporte de inversión en defensa en países de Latinoamérica desglosado con demás indicadores.
- UNODC. 2010. Monitoreo de Cultivos de Coca en el Ecuador 2009. Recuperado el 11 de diciembre de 2022 de, https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Ecuador/Ecu09_Coca_Survey_es.pdf
- Vargas, Alejo. 2011. El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa. Colombia: UNC. Recuperado el 15 de abr. de 21 de, <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/cpaz/article/view/7320/9036>
- Vargas, William. 2013. "Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años". Colombia: Revista científica General José María Córdova 11 (11). <https://doi.org/10.21830/19006586.212>
- Vásquez, Miguel. 2021. Doctrina y estructura militar ecuatoriana: de casa o de espaldas a las amenazas del siglo XXI. Recuperado el 12 de junio de 2022 de, <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4322/3599>
- Viceministerio para Políticas y Asuntos Internacionales. 2015. Información de criminalidad, afectación de las propias tropas y pie de fuerza. Recuperado el 10 de mayo de, <https://www.datos.gov.co/en/Seguridad-y-Defensa/Avance-de-la-Pol-tica-de-Defensa-y-Seguridad/qyza-tqf4>
- Viñas, Ángel. 2009. Economía de la defensa y defensa económica: una propuesta reconceptualizadora. España: Revista de Estudios políticos. Recuperado el 12 de junio de 2022 de, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/26772.pdf>
- Walt, Stephen M. 2002. 'The Enduring Relevance of the Realist Tradition', in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. United States: New York Columbia University
- Zambrano, Alex. 2018. Nuevos retos para el entrenamiento del personal militar. Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano. Vol 11 Numeral 1. <https://doi.org/10.24133/age.n11.2018.07>