



Unidad de Estudios Estratégicos

**PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE
UN CICLO DE PLANIFICACIÓN
PARA LA SEGURIDAD INTEGRAL EN
EL ECUADOR**

Javier Pérez Rodríguez

Primer Entregable

30/06/2022

ÍNDICE

1. Introducción	p. 02
2. La construcción del Estado Fundamento de la Seguridad	p. 03
a. La Construcción Estatal	p. 04
b. La Construcción Nacional	p. 04
c. Identidad Nacional	p. 05
d. Nacionalismo e identidad Nacional	p. 06
e. El Interés Nacional	p. 07
3. Evolución de la Seguridad	p. 11
4. La Seguridad Integral en Ecuador	p. 12
a. Orígenes de la Seguridad Integral	p. 15
b. Seguridad Humana y Seguridad Integral	p. 16
c. Seguridad Integral y Doctrina	p. 19
5. Secuencia de Planificación de la Seguridad Integral	p. 24
6. Seguridad Integral y Defensa	p. 26
7. Plan de Seguridad Integral y Planes Específicos	p. 28
8. A modo de Conclusiones	p. 30
9. Propuesta	p. 32
10. Bibliografía	p. 34

PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE UN CICLO DE PLANIFICACIÓN PARA LA SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR

1. Introducción

El presente trabajo corresponde a una recolección y sistematización de información generada por los organismos del sistema de seguridad del Estado ecuatoriano, al conocimiento empírico, consulta de fuentes bibliográficas, bases de datos e información de internet, referidos al tema propuesto, con la finalidad de incrementar las bases conceptuales y teorías, como fundamentos de la seguridad integral del Ecuador, para lo cual partimos del siguiente interrogante:

¿Cómo interpretan la seguridad integral los organismos que conforman el sistema nacional de seguridad del Ecuador?

Con el propósito de establecer una secuencia lógica que explique cuál es el rol del Estado como principal responsable de la seguridad de sus habitantes, de los recursos naturales, del ambiente, así como de crear las condiciones que favorezcan el desarrollo de las actividades humanas en un ambiente de paz e inclusivo, es imprescindible volver a las bases conceptuales y filosóficas que dieron origen al apareamiento del Estado moderno.

El Estado como lo conocemos, para occidente tiene su origen en la paz de Westfalia¹ en 1648, este suceso histórico marcó el inicio de conceptos como soberanía, integridad territorial, contrato social, fronteras, entre otros.

Actualmente existe una gran discusión sobre el rol del Estado contemporáneo y su capacidad de gestión frente a conflictos internos, así también sobre el rol que le impone un ambiente globalizado, interconectado e interdependiente; se discute sobre sus excesivas obligaciones y frente a ello la incapacidad de cumplirlas; por ejemplo, los empresarios señalan el exceso de controles impuestos frente a las demandas del comercio internacional; existen críticas sobre su poca eficiencia como fuente legítima para defender

¹ WATSON Peter, IDEAS Historia Intelectual de la Humanidad, Segunda Edición noviembre 2019, Editorial Planeta colombiana, Pg. 1049.

los derechos de propiedad y procurar seguridad pública²; hay una fuerte presión sobre su obligación de regular y dominar los espacios soberanos; se pone en duda el monopolio de la coacción física legítima -monopolio de la fuerza- en el espacio territorial sobre el que debe ejercer soberanía, esto último, para algunos es el motivo de los conflictos y de la violencia.

2. La Construcción del Estado³, Fundamento de la Seguridad

Para fundamentar la responsabilidad y participación estatal en cuanto a seguridad, la mayoría de los países toman como punto de inicio la identificación y construcción de los intereses nacionales; esto sólo es posible desde el paradigma del Estado - nación considerado como una de las grandes invenciones de la humanidad, con un nivel de complejidad sobre todo por su componente intangible, siendo uno de ellos la identidad nacional.

En el caso ecuatoriano, Enrique Ayala Mora, describe que Ecuador es una construcción que tomó forma a partir de 1830. La fundación de Ecuador es un hito en la construcción del estado, pero esto es un proceso y como tal continúa decantándose con algunos matices y sobresaltos especialmente en lo político, social y económico (Ecuador del siglo XIX, estado nacional iglesia y municipio pp. 17 y 18)

En este contexto uno de los componentes fundamentales es la nación, sobre la cual Ayala cita a Juan Valdano (Ayala 2011, 18) afirmando que los elementos a través de los cuales se puede explicar lo que es una nación:

- Factores que se configuran en el tiempo como la lengua, las tradiciones, el conjunto de sus instituciones, la religión. Todo ello sumado al medio físico en el que se desarrolla, llamado territorio.
- La suma de actitudes humanas y formas de vida que un pueblo ha ido acumulando a través de su evolución histórica.

² FUKUYAMA Francis, La Construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, 1ra edición noviembre 2004, Editorial Sine Qua Non, Págs. 15, 16.

³ Fukuyama Francis, En: Orden y decadencia de la Política, desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia. Editorial ARIEL. Segunda edición, Colombia noviembre 2016, ISBN 978-958-42-4932-6. pp. 257-272.

A través de esta descripción podemos identificar un componente intangible y uno tangible, la suma de los dos hace al Estado, el mismo autor (Ayala) señala que lo correcto es hablar de estado – nación o estados nacionales.

Las naciones modernas desde el punto de vista de occidente tienen su origen en Europa de los siglos XVI hasta el siglo XIX, considerado como el período de auge de los nacionalismos y de las naciones⁴.

Una importante argumento sobre los rasgos más sobresalientes que contribuyen a la conformación de un estado – nación más sólido, está relacionado con aspectos como las costumbres, leyendas populares, tradiciones regionales, y, en especial el idioma, este componente cuando es asumido por quienes conducen los destinos de un grupo humano, se convierte en un elemento vertebrador del Estado, como se resume en la siguiente afirmación “*un idioma es un dialecto con un ejército detrás*” tomada por Ayala Mora, de Tomás Pérez Viejó, en Nación, identidad nacional y otros nacionalistas, Oviedo, Ediciones Nobel, 1999, p. 129.

Según Fukuyama, el Estado moderno es el resultado de la suma de acciones violentas que terminaron delimitando territorios que a su vez contenían grupos humanos; fue un acto de violencia, una situación de facto. Para la construcción del Estado señala, es preciso arrancar de la construcción nacional lo cual comprende:

a. **La Construcción Estatal:**

Tiene que ver con la creación de instituciones tangibles: fuerzas armadas, policía, administradores, ministerios, etc. Para su funcionamiento se requiere formar o contratar personal con ciertas características (burocracia), se debe crear cargos, requiere de leyes, presupuestos y normas para regular su funcionamiento⁵.

b. **La Construcción Nacional:**

Es la creación de un sentimiento identitario, al que las personas o habitantes de un espacio geográfico delimitado, se sientan fieles, una identidad que sea más fuerte que la lealtad a la tribu o a cualquier grupo social étnico o religioso. La construcción nacional

⁴ Ayala Mora Enrique. Ecuador del siglo XIX, Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio. Corporación Editora Nacional, Quito Ecuador, 2011, pp. 17 y 18.

⁵ Ibidem, p. 257.

requiere construir un marco intangible de pertenencia, como tradiciones, símbolos, recuerdos históricos compartidos y referencias culturales comunes. La construcción nacional es determinante para el éxito de la construcción del estado. Sobre ello se basa su concepción como organizador de la coacción física legítima⁶.

El Estado convoca a los ciudadanos para enfrentar peligros que podrían estar fuera de sus fronteras nacionales, si no existe un sentimiento de pertenencia muy arraigado, difícilmente podría tener la participación de personas jóvenes, para que arriesguen sus vidas en la defensa de un ideal "... modo de vida...". Los ciudadanos pueden estimar hasta cuánto pueden retribuir al estado y a la nación a la que pertenecen, según los beneficios que han recibido; es aquí cuando se pone a prueba el "*contrato social*".

c. **La Identidad Nacional:**

Puede ser creada por los estados mediante una regulación de la lengua, la religión y la educación; también puede ser creada desde la base social como son los poetas, escritores, artistas plásticos, filósofos, líderes religiosos, novelistas, escritores, músicos, líderes políticos. El debilitamiento de la identidad nacional se expresa en los casos de corrupción que ocurren en el sector público y de empresarios privados que tienen una mayor atracción por alcanzar ventajas de cualquier modo para beneficio personal, de grupo, gremio o de etnia⁷.

Cuando hay legitimidad estatal, los ciudadanos de manera espontánea deponen actitudes y conductas individualistas y aflora de manera casi natural la solidaridad. Una expresión de esta legitimidad es lo que denominamos "*patriotismo*". Cuando la legitimidad del estado entra en cuestión, el estado mismo se encuentra en peligro; siendo un elemento muy importante para su construcción y sostenibilidad.

La identidad nacional se basa especialmente en contenidos de carácter ético, religioso y lingüístico, esto genera adhesiones automáticas de unos y marginación de otros. Lo anterior conduce a la afirmación de que el estado tiene dos tipos de fronteras: las fronteras físicas territoriales y las fronteras sociales de incluidos y excluidos. En caso de una agresión externa o en los que el estado se encuentra en peligro, se fortalece la

⁶ *Ibidem*, p. 258.

⁷ *Ibidem*, p. 259

identidad nacional. En el caso nuestro lo fue en las grandes movilizaciones de respaldo a las FF. AA. en las crisis fronterizas con Perú en los años 1981 y 1995.

d. Nacionalismo e Identidad Nacional;

El nacionalismo es una consecuencia de la modernización; mientras que la identidad nacional es una construcción social. Ejemplos:

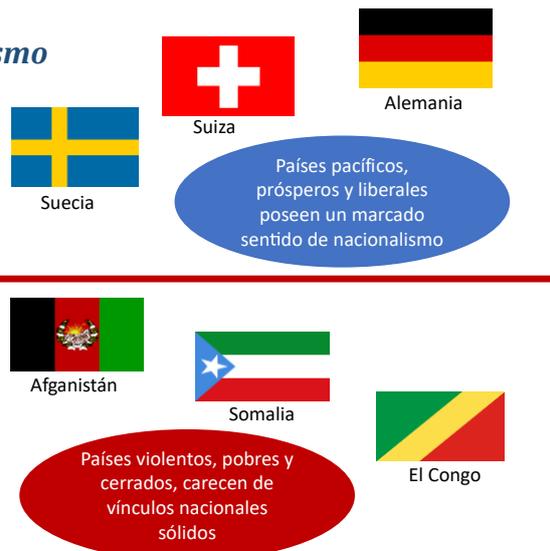
- La ex URSS, pasó 6 décadas construyendo el nuevo hombre soviético; sin embargo, el resultado fue muy fugaz y en algunas regiones simplemente no cuajó. Pero, en 1991 con la disolución de la URSS afloraron con gran fuerza las identidades nacionales.⁸
- Otro caso es el de la Unión Europea que lleva un esfuerzo sostenido desde 1950 en la construcción una ciudadanía europea supranacional.

Identidad nacional y nacionalismo

- Las naciones estado, son una opción entre: tribus, ciudades-estado, imperios, iglesias, otros grupos minoritarios, compañías, ONG's, etc.
- Un nacionalismo bien orientado, crea espontáneos renunciamentos y solidaridad a favor de otros.

Yuval Harari, en: 21 lecciones par el siglo XXI, Nacionalismo, p. 132.

J. Pérez, 2021



A pesar de las críticas que existen acerca de los nacionalismos, la mayoría de ellas basadas en el extremismo al que se llegó en el período de la reconstrucción alemana en período 1930 – 1940, que desembocó en la Segunda Guerra Mundial. Al contrario de esta experiencia también existe el nacionalismo constructivo.

⁸ Aleksiéovich Svetlana. El fin del Homo Sovieticus. Undécima edición, Barcelona 2021. P. 427.

La construcción nacional, se forma a través de cuatro procesos, que pueden ocurrir de forma aislada o simultánea, para su construcción se requiere del esfuerzo desde lo político como desde las bases sociales, estos procesos son⁹:

- Definición de las fronteras políticas para colocar la población.
- El desplazamiento o la eliminación física de los habitantes, para encajarlos en las fronteras existentes.
- La asimilación de las subpoblaciones en la cultura dominante
- Modificación del concepto de identidad nacional para adecuarlo a lo políticamente factible, según los atributos de la sociedad.

La cuestión identitaria está ligada al territorio. Modificar la definición de identidad nacional para ajustarla a la realidad es el camino menos traumático y más prometedor para alcanzar la unidad nacional, (Fukuyama 2016, 266).

Con este contexto, los cuestionamientos hacia las instituciones armadas se agudizan, la sociedad no concibe como las FF. AA. se muestran con limitada capacidad para atender sus necesidades en materia de seguridad cuando las condiciones se deterioran cada vez más y la respuesta de la Policía no es suficiente ante grupos criminales que abiertamente operan sobre espacios urbanos para mantener el control y garantizar sus actividades ilícitas principalmente vinculadas al narcotráfico. En este punto es importante recordar que en el 2021 Ecuador a través de la P. N. y de las FF. AA. capturó 210 toneladas de droga, esto es más de 80 toneladas con relación al año anterior.

e. El Interés Nacional.

A partir de la paz de Westfalia (1648), los estados son los principales actores de las relaciones internacionales y el elemento central sobre el que se basan su política exterior, ha sido el interés nacional -IN. Si bien hay cuestionamientos sobre si Westfalia fue la garantía de soberanía y de reconocimiento de otros estados; sin embargo, la

⁹ Fukuyama Francis, en: Orden y decadencia de la Política, desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia. Editorial ARIEL. Segunda edición, Colombia noviembre 2016, ISBN 978-958-42-4932-6. pp. 266-267.

soberanía en términos absolutos linda con la anarquía elevada al plano de las relaciones entre estados.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial e inicio de la Guerra Fría, caracterizado por un claro enfrentamiento ideológico en un mundo claramente bipolar, representado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y por EE. UU. y sus principales aliados la mayoría de ellos victoriosos de la segunda guerra mundial. Este período (Guerra Fría) se extendió hasta 1989 cuando se derribó el muro de Berlín que separaba a las dos alemanias. Esto llevó a Fukuyama a afirmar que “*Asistimos al fin de la historia y el último hombre*”, frase acuñada porque se suponía que la posibilidad de guerra entre países democráticos era nula.

Somos testigos de una nueva etapa geopolítica en la que prevalecen los avances en materia de integración comercial, apertura económica, innovaciones tecnológicas; al que conocemos como *globalización* – proceso en desarrollo-. Un punto de inicio lo marcó el consenso de Washington de 1989¹⁰, en el cual se decidió entre otros aspectos, una desregulación de la economía, mayor apertura comercial, libertad y garantías para el movimiento de capitales.

En cuanto a seguridad, en la cumbre de Williamsburg¹¹ marca el direccionamiento que los países sucriptores iban a dar a sus instituciones de seguridad,

¹⁰ **El Consenso de Washington fue el conjunto de recomendaciones económicas impulsadas por varios organismos financieros internacionales en los años ochenta y noventa.** El economista británico John Williamson acuñó el término en un artículo de 1989 en el que analizaba las diez medidas económicas que impulsaba el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. La mayoría de países latinoamericanos, mantiene una actitud de cuestionamiento y rechazo a estas medidas. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-fue-consenso-washington/>

¹¹ Rojas Aravena Francisco, disponible en: <file:///Users/javierperez/Downloads/15270-1-91632-1-10-20130805.pdf>.

El compromiso esencial de Williamsburg es la alianza democrática para la cooperación hemisférica. Esto conlleva la asociación para la prevención de conflictos. Los compromisos de Williamsburg sintetizados por el Secretario Perry, que reflejarían el espíritu que animó la reunión son los siguientes:

- Reafirmación del compromiso de consolidar la democracia basado en la seguridad hemisférica.
- Reafirmar el papel crítico de los militares en el apoyo de la democracia.
- Sometimiento de las fuerzas armadas a los civiles.
- Aumento de la transparencia en la cooperación de defensa.
- Fijación de metas para la resolución negociada de las disputas en base a la confianza.

bajo el modelo de seguridad cooperativa. El simbolismo representado fue remarcado por las palabras del Secretario de defensa norteamericano William Perry al afirmar “*Este es un continente de socios en la seguridad ...*” complementó diciendo “Williamsburg es una de las cunas de la libertad en las américas...” haciendo referencia al significado histórico de esta pequeña ciudad del estado de Virginia que en 1774 albergó al Primer Congreso que redactó la Constitución de EE. UU.

Para una mejor explicación sobre la relación existente entre los intereses nacionales y la planificación de la seguridad del Estado, tomamos el modelo sobre el que se basa la teoría de las relaciones internacionales conocido como “*realismo*”, del cual se reconoce a EE UU en la figura de Hans Morgenthau como su principal referente e impulsador, sosteniendo que en el sistema internacional es la instancia las unidades estatales, expresan de manera evidente los intereses de los estados.

Se reconoce que el IN, cobra fuerza a raíz del fin de la guerra fría, sobre la base de la teoría de la “*estabilidad hegemónica*”¹². El interés nacional, tiene como referencia las metas de política exterior de cada estado; esto desencadena un lógica de comportamiento orientado al logro y preservación de esos intereses; los otros Estados a su vez, en el ánimo de proteger los suyos se ven obligados a desarrollar acciones para evitar afectación.

-
- Promoción de una mayor cooperación en todos los órdenes, especialmente en apoyo de la lucha contra el narcoterrorismo, y participación en tareas de paz internacionales.

¹² Krasner, Stephen D. (2001). Soberanía: hipocresía organizada. Barcelona: Editorial Paidós, 366 p., índice analítico y bibliografía (publicado en inglés por Princeton University Press, Nueva Jersey, 1999). Tomado de: <https://www.redalyc.org/pdf/282/28250912.pdf>

CONSTRUCCIÓN NACIONAL E INTERESES NACIONALES



Fuente: Fukuyama, Littuma. Elaboración: propia

Kissinger, resalta que cada estado, al perseguir sus propios intereses, contribuye a la seguridad y progreso de otros estados; para él la razón de estado, es un pretexto para alejarse de la moral¹³.

Arnold Wolfers, reconoce al interés nacional como el direccionamiento político orientado para promover demandas adscritas a la nación y no a las personas¹⁴.

Frederick Hartman, se refiere a los Intereses Nacionales como “las cosas que los estados tratan de proteger o conseguir en competencia con otros estados...” pueden ser vitales y secundarios. En el caso de los intereses vitales, el Estado está dispuesto a protegerlos en contra de cualquier riesgo por que implica amenaza a la supervivencia, de los elementos que lo sustentan. Los intereses secundarios, llamados también estratégicos, son los que se lograría por medios que no involucren el uso de la violencia, puede ser por vía diplomática, acuerdos comerciales, o a través de organismos internacionales¹⁵.

En el plano de las relaciones internacionales y los debates sobre realismo e idealismo, Hans Morgenthau considerado como el principal exponente del realismo,

¹³ Kissinger Henry, La Diplomacia, Barcelona España, enero de 1996, pp. 13 y 14

¹⁴ Reflexiones sobre el interés nacional, disponible en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/gonzalez_m_a/capitulo1.pdf

¹⁵ Harman Frederick, La Relación de las Naciones, disponible en: <https://spdiojs.org/ojs/index.php/RPDI/article/view/116/387>

resalta que el interés nacional sólo puede ser definido en términos de supervivencia y poder. En esta línea, la política exterior de los estados deben orientar sus acciones a la definición, protección, defensa y consecución de los intereses nacionales.

El liberalismo -idealismo- como modelo político e ideológico para la administración del Estado, según F. Fukuyama, es el predominante en el mundo y en cuanto a la seguridad se expresa en las democracias liberales porque éstas no incentivan conflictos; parte del supuesto que la sociedad internacional comienza a reducir el egoísmo entre estados, lo cual los conduce a un replanteamiento de sus estrategias en un marco de globalización política y económica; los intereses nacionales deben alinearse en función de las premisas económicas del estado y del libre comercio¹⁶.

No podemos omitir el efecto que los procesos de globalización tienen sobre los estados y sus intereses, hay una corriente de apertura e intercambio que ha tocado directamente a elementos fundamentales de los estados como son sus fronteras, el control de las actividades comerciales, de intercambio, la tendencia cada vez más fuerte hacia el block chain considerado por algunos estudiosos como un verdadero golpe a la soberanía monetaria de los países. El sometimiento de los estados a tribunales internacionales para controversias con transnacionales o inversionistas privados.

En las actuales condiciones, los IN deben ser identificados y construidos con la mayor participación posible, sólo de ese modo podemos obtener el compromiso de su aceptación y apoyo para la preservación o defensa en casos necesarios. Su definición corresponde a un proceso responsable y deben reflejarse en las políticas de estado, prolongando su pervivencia más allá de los períodos de gobierno.

3. Evolución de la Seguridad.

A partir de 1989 los estudios sobre seguridad tomaron la vía de la multidimensionalidad, posteriormente se agregó la dimensión humana presente desde 1994, por recomendación de NN UU. La seguridad ha tomado un matiz de problema social y escala hacia lo político como una prioridad por la demanda ciudadana, cuya

¹⁶ Fukuyama y la construcción del estado democrático liberal. La estrategia para alcanzar el fin de la "historia", pp. 238 – 239, disponible en: <file:///Users/javierperez/Downloads/29-Texto%20del%20art%C3%ADculo-304-1-10-20180614.pdf>

mayor preocupación es la seguridad ciudadana muy venida a menos por efecto del accionar del crimen organizado, que se presenta desafiante y en algunos casos ha sustituido al estado tomando el control territorial, manteniendo el dominio de los habitantes e imponiendo normas y condiciones de vida¹⁷.

Con los eventos que devinieron en crisis en los años 2019, 2020 y 2021¹⁸, el deterioro de la institucionalidad en materia de seguridad es muy evidente, los efectos de estos episodios visibilizaron los graves problemas estatales por una respuesta demorada o por la inacción ante problemas claramente identificados, gracias a la facilidad de acceso a la información y la hiperconectividad muy bien aprovechada por los actores hostiles y antagónicos al régimen legalmente constituido.

Otro de los problemas actuales relacionado con el crimen transnacional, es la penetración de estas organizaciones en la estructura del estado, ocasionando una grave afectación en la imagen y credibilidad de las instituciones. Esto a la vez, genera desconfianza con potenciales aliados locales y extranjeros, limitando la cooperación en el intercambio de información, restringe la posibilidad de acciones coordinadas en la gestión del problema.

Sumamos a esta descripción las dificultades en materia legal, cuya responsabilidad principal reposa en la Asamblea Nacional, organismo con una dinámica distinta a las prioridades del ejecutivo y más aún al de las instituciones responsables de la ley y el orden. Este hecho, constituye un desafío para el estado y sobre todo para el gobierno que lo representa, que además debe atender las dificultades económicas, los problemas sanitarios de la pandemia, la gran movilidad humana de personas provenientes

¹⁷ Tomado de: “La eficiencia del sistema de información e inteligencia plataforma México”, Otto René Cáceres Parra, enero 2019, Universidad Autónoma Metropolitana.

¹⁸ 2019: Crisis de gobernabilidad en Ecuador desde el 3 al 15 de octubre, por problemas económicos y sociales con una grave conmoción interna ocasionando tensiones y disturbios, encabezadas por el movimiento indígena del Ecuador. Estas acciones tenían una clara intención de derrocar al gobierno legalmente constituido, a través de manifestaciones, que causaron daños estimados en más de USD \$ 820 millones de dólares. Se indentifica como desencadenante de esta crisis, la medida económica por la cual se dejaba sin efecto el subsidio de los combustibles.

2020: Crisis mundial por la COVID 19, Ecuador tuvo un impacto económico muy fuerte; la crisis económica ocasiionó la mayor contracción economica en la historia del Ecuador, con una caída del PIB de entre un 7.3% y un 9.6%, según las estimaciones el Banco Central de Ecuador, o una contracción del 10.9% según el FMI (Banco Central de Ecuador, 2020a; FMI, 2020a).

2021: Masacres ocurridas en los centros de rehabilitación social con más de 288 asesinatos por disputas entre badas criminales por el control del narcotráfico y más de 200 detenidos fugados.

desde Venezuela, África y del Asia; en este mismo orden de preocupaciones se encuentra la conflictividad social y política al interior.

A partir de la vigencia de la Constitución del 2008 se incorpora como una de las responsabilidades del Estado, garantizar a sus habitantes la seguridad integral¹⁹; en concordancia con lo anterior, en octubre de 2009 se aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado; en los considerandos de esta ley se explica que es necesario reemplazar la doctrina de seguridad nacional por una doctrina actualizada que permita atender las necesidades del mundo contemporáneo, con una óptica civilista acorde con la geopolítica actual²⁰.

4. La Seguridad Integral en Ecuador.

El término “*seguridad integral*” fue incorporado a los textos constitucionales y a la ley específica, con poca o ninguna participación de las instituciones responsables de su aplicación, para el presente caso nos referiremos a las FF. AA. y a la P. N; la ausencia de un debate amplio con participación de la academia dejó un saldo que en la práctica se traduce en una discrecionalidad en cuanto a la interpretación de este nuevo paradigma que reemplazó al de seguridad nacional.

Los prejuicios imperantes sobre la seguridad nacional provienen de la Guerra Fría, período en el cual Estados Unidos que ejecutaba una estrategia de contención, para evitar la expansión de la ideología comunista impulsada por la ex URSS, diseñó un modelo de seguridad colectiva para América que se tradujo en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR; con la finalidad de generar las bases conceptuales y doctrinarias se creó una instancia de pensamiento y discusión, aquí es donde nace el concepto de seguridad nacional, de la que se dice tenía una excesiva visión militar orientada hacia la protección del Estado y muy poca hacia las personas; por otro lado, su adaptación y aplicación especialmente en países del Cono Sur como Argentina y

¹⁹ Numeral 8 del Art. 3, Son deberes primordiales del Estado: Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

²⁰ El pleno de la Asamblea Nacional Considerando: Que, es necesario renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo, al marco constitucional vigente, siendo menester contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica civilista, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional;

Chile, dieron lugar a excesos que afectaron gravemente los derechos humanos. En Ecuador, esta doctrina estuvo vigente desde la década de los 60, remozada más tarde con la Ley de Seguridad Nacional vigente desde 1979 hasta el 2009.

También recogemos la visión de otros organismos internacionales como el BID que definen a la seguridad como *“un proceso de construcción social con el propósito de alcanzar una situación social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad”*²¹

Con la vigencia de la Ley de Seguridad Pública y del Estado LSPE del año 2009, quedó derogada la Ley de Seguridad Nacional, aprobada desde 1979. La diferencia central según se deduce de su contenido es que el objeto referente ya no es el Estado, sino el ser humano. Esto, de conformidad con un informe de NN UU del año 1994 en el cual recomienda que la seguridad de los Estados debe orientarse también hacia las personas, con esta recomendación surge el término de Seguridad Humana y posteriormente el de Seguridad Integral.

Las diferencias entre estas dos visiones sobre seguridad se resumen en el siguiente cuadro:

SEG. NACIONAL	SEG. INTEGRAL
▪ Objeto referente = Estado	▪ Objeto referente = persona
▪ Seguritización = lo estratégico	▪ Seguritización = lo estratégico
▪ Enemigo = inter estatal, claro, definido. Actuación de FF.AA en amplio espectro.	▪ Amenaza = intraestatal, transnacional, difusa, mutante, híbrida, compleja.
▪ Fuerzas confrontadas = diferencia de potenciales: DISIMETRÍA.	▪ ASIMETRÍA= entre los elementos confrontados.
▪ LPI = Sinónimo de soberanía, control expresión de soberanía.	▪ LPI = permeable, libre movilidad, integración comercial, libre movilidad.
▪ Visión segmentada, predominante participación de FF.AA.	▪ Visión integral, participación de FF.AA limitada
▪ GUERRA NÍTIDA = enemigo claramente definido, generalmente otro Estado.	▪ GUERRA DIFUSA = no hay enemigo definido, el ambiente es difuso, estrategia híbrida.

Fuente: Elaboración propia

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, “informe de política públicas de seguridad ciudadana-Argentina, Guía para la evaluación del sector Seguridad Ciudadana.

Un evento muy importante en cuanto a las misiones, tareas y organización de las FF. AA. de Ecuador fue el acuerdo de paz con el Perú firmada en Brasilia el 26 de octubre de 1998, este hecho significó la necesidad de un proceso de adaptación y actualización de tareas para las FF AA, que luego de haber monopolizado la seguridad con su doctrina y procesos de planificación, se vieron en la necesidad de priorizar su atención hacia la frontera norte, con el fin de atender los problemas derivados del conflicto interno colombiano, adaptando su equipamiento, organización, despliegue y ciertas partes de su doctrina para este fin. Más tarde en el 2002, con la Declaración de Bridgetown, la Asamblea General de la OEA en junio de 2002, ratificó el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, afirmando que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo que el concepto y enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas, que incluyan aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Lilia Bermúdez 2003. 3)²². Esta declaración marca de manera oficial el paso de una seguridad hemisférica colectiva hacia una cooperativa, como se ratifica en la Conferencia especial sobre seguridad de las Américas realizada en octubre de 2003 en la ciudad de México; en esta ocasión, en el marco de la visión multidimensional de la seguridad se insta a los Estados miembros a una ampliación del enfoque y de los conceptos sobre seguridad, además incorporan a la delincuencia organizada transnacional como un problema de seguridad del hemisferio, ante lo cual los países miembros se comprometen a adoptar medidas legales y de cooperación entre países para atender esta amenaza (OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, ciudad de México 27 y 28 de octubre de 2003)²³.

a. Orígenes de la Seguridad Integral.

Como se ha descrito, el enfoque y concepto original de seguridad fue mutando hasta la multidimensionalidad, (Conferencia especial de seguridad de México octubre de 2003) cuyo significado expresa con amplitud la necesidad de una interactuación entre

²² Bermúdez Lilia, Los retos del hemisfero en el ámbito de la seguridad. La perspectiva mexicana, disponible en: <file:///Users/javierperez/Downloads/Dialnet-LosRetosDelHemisferioEnElAmbitoDeLaSeguridad-2211316.pdf>

²³ OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2003, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

organismos estatales, así como también establece el imperativo de cooperación entre los estados, para atender las nuevas amenazas, problemas y desafíos a la seguridad.

En la búsqueda de los orígenes del término “seguridad integral”, resulta esclarecedor el proceso de negociación entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG; las experiencias en materia de seguridad luego de un conflicto con más de 35 años de confrontación armada desde 1960 a 1995, con un saldo de doscientos mil muertos, 45 mil desaparecidos y cerca de 100 mil desplazados (Mariño, Vacas y Fernández. 2002, 435)²⁴, expresan una complejidad por la diversidad de actores con sus propios intereses, atravesados con una problemática social, étnica, territorial, desigualdad económica y casi inexistentes procesos democráticos. En este contexto se firmó en diciembre de 1996 el “Acuerdo marco para la reiniciación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la URNG”, cuya base fue el Acuerdo de Esquipulas firmado en 1984. Uno de los capítulos relacionados fue el “Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática”, proceso que contó con el auspicio y acompañamiento del secretario de NN UU.

En lo concerniente a la Agenda de Seguridad, establece lo siguiente:

“La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz, firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política,

²⁴ Mariño Fernando, Vacas Félix y Fernández Manuel. Derecho de los Conflictos Internacionales. Universidad Carlos III de Madrid, 2002. Pp. 435 - 466

la corrupción entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende el orden constitucional democrático.

*Para ayudar al Organismo Ejecutivo a implementar ese **concepto de seguridad integral**, las Partes consideran conveniente el funcionamiento de un Consejo Asesor de Seguridad. El Consejo estará integrado por personalidades destacadas que sean representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala. Dichas personalidades serán seleccionadas por el Presidente de la República de manera que el Consejo pueda cumplir a cabalidad con su función de estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República.” (Mariño, Vacas y Fernández. 2002, 453).*

La descripción sobre seguridad integral contiene orientaciones de su significado, se puede afirmar que es una “directriz política” (orientación de la intención y visión del conductor político). El mismo Acuerdo recomienda la conformación de un Consejo asesor de seguridad con una amplia representación social, como una práctica inclusiva con el objeto de garantizar la legitimidad de lo que a futuro serán las bases conceptuales y doctrinarias.

b. La Seguridad Humana, Antecedente de la Seguridad Integral

De manera más extensa el informe de NN UU sobre desarrollo humano²⁵ de 1994, expresa un giro muy importante sobre el concepto tradicional de seguridad centrado generalmente sobre la soberanía territorial y el desarrollo de capacidades militares para proteger al Estado, como podemos observar en la siguiente transcripción:

“Concepto. - La seguridad humana consiste en proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas

²⁵ https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad

humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser humano. La seguridad humana integra tres libertades:

1. ***Libertad del miedo***, implica proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad y a su integridad física, se incluyen las diversas formas de violencia que pueden surgir de Estados externos, de la acción del Estado contra sus ciudadanos y ciudadanas, de las acciones de unos grupos contra otros, y de las acciones de personas contra otras personas.
2. ***Libertad de la necesidad o de la miseria***, se refiere a la protección de las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, su sustento y los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con su vida.
3. ***Libertad para vivir con dignidad***, se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión. En este contexto, la seguridad humana va más allá de la ausencia de violencia y reconoce la existencia de otras amenazas a los seres humanos, que pueden afectar su sobrevivencia (abusos físicos, violencia, persecución o muerte), sus medios de vida (desempleo, inseguridad alimentaria, amenazas a la salud, etc.) o su dignidad (violación a los derechos humanos, inequidad, exclusión, discriminación).”

En función de esta descripción el mismo informe detalla las siguientes amenazas a la seguridad humana:

Tipo de seguridad	Amenazas (ejemplos)
- Económica	- Pobreza persistente, desempleo, crecimiento demográfico insostenible.
- Alimentaria	- Hambre por escases de alimentos, monopolio.
- De la Salud	- Pandemias, enfermedades crónicas e infecto contagiosas.
- Ambiental	- Degradación, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
- Personal	- Violencia física, crímenes, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil.
- Comunitaria	- Violencia por: tensiones sociales, inter étnicas, religiosas.
- Política	- Ruptura del orden constituido.

Fuente: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad .Elaboración propia.

Este tipo de seguridad, requiere para su aplicación un enfoque con tres características:

***“Integral.** La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos.*

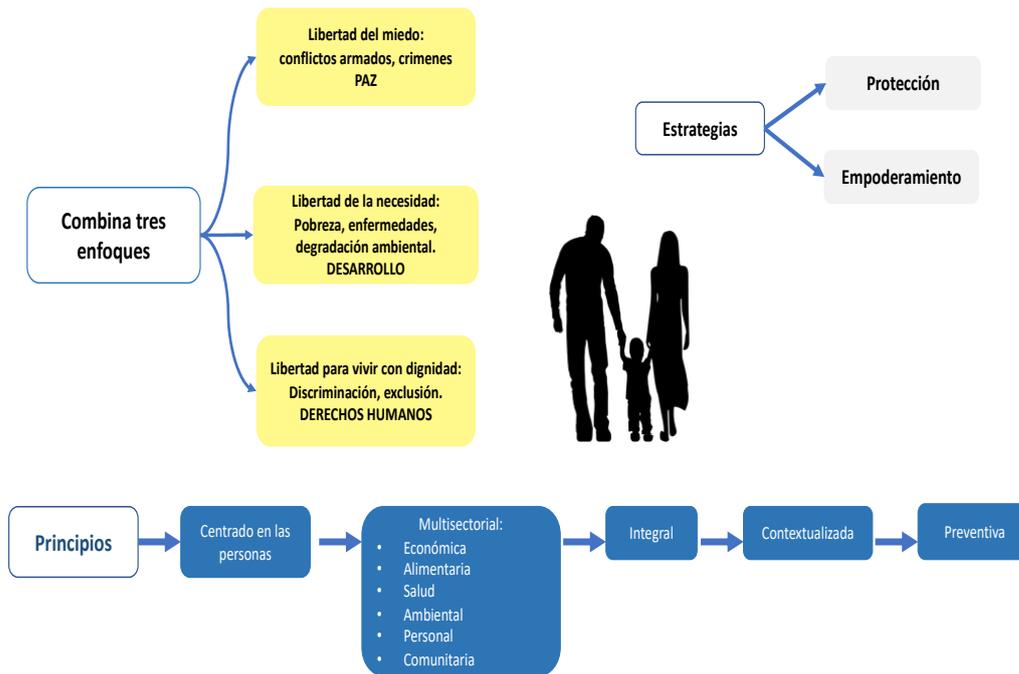
***Contextualizada.** La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos y, por lo tanto, promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.*

***Preventiva.** Al llegar a las causas y a las manifestaciones de las inseguridades, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce sus estrategias de protección y empoderamiento.”*

Esta innovación considera como objeto referente de la seguridad al ser humano, lo cual constituye un cambio sustancial afirmando que es deber de los Estados, de los organismos internacionales, la sociedad civil y de las ONGS, garantizar la seguridad humana de las personas, aplicando dos estrategias,

- 1) Protección: de arriba hacia abajo, desde el Estado, organismos internacionales, ONGS y el sector privado, esta estrategia es preventiva, y
- 2) Empoderamiento: de abajo hacia arriba, desarrollando en las personas las capacidades para sobreponerse a las adversidades y ser partícipes de su propio destino.

ENFOQUES, PRINCIPIOS Y ESTRATEGIAS DE LA SEGURIDAD HUMANA



Fuente: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#siete. Elaboración: propia

La introducción del concepto de seguridad humana como un paradigma para orientar las acciones de los estados, no significó el reemplazo o la eliminación de la seguridad nacional, esta es una visión ampliada acorde con los tiempos de globalización, pues como se ha descrito cualquier dimensión sobre seguridad tiene al menos tres componentes esenciales: El ser humano, la naturaleza y el Estado. Se plantea como una seguridad ampliada que no puede estar desarraigada del espacio físico, de los objetos referentes de la seguridad (las personas), de la acción de gobierno, ni de la sociedad civil.

c. Seguridad Integral y Doctrina.

Con relación a este punto, siguiendo la línea explicativa del profesor Víctor Maesschalck, quien propone que toda organización está diseñada como un sistema conformado por al menos tres subsistemas, como consta en el siguiente gráfico:

Una organización es un sistema y lo conforman al menos tres subsistemas



Fuente: Prof. Víctor Maesschalck, <http://www.geocities.ws/VMAESSCHALCK/cv/index.htm> Elaboración propia

Cada subsistema de la organización tiene singularidades en cuanto al lenguaje empleado, el **subsistema político** por ejemplo se caracteriza por utilizar un lenguaje ambiguo, tiene una amplia libertad de acción, es el que propone objetivos, emite políticas, lineamientos, orientaciones.

En cuanto al **subsistema creativo**, su lenguaje es técnico, tiene una mediana libertad de acción, es el responsable de traducir lo expresado por el político en planes programas, proyectos, elabora doctrina, diseña respuestas, por esto es denominado creativo.

El **subsistema operativo** es el responsable de ejecutar consignas, realiza transacciones, su lenguaje es muy preciso, claro y de fácil comprensión, su libertad de acción es mínima, no tiene por tanto la función de interpretar cosas porque esto ya lo hizo el subsistema operativo.

Con estos antecedentes haciendo una analogía con el paradigma de seguridad integral expresado en la Constitución de Ecuador, significa que el conductor político ya emitió su direccionamiento de la misma forma como se lo hizo en el Acuerdo de paz en Guatemala, los políticos no tienen la función de elaborar doctrina (subsistema político); en adelante, les corresponde a los componentes subsistema creativo (los organismos del sistema nacional de seguridad del Estado), proponer y elaborar las leyes, las bases conceptuales y la doctrina para el funcionamiento articulado de todo el sector seguridad. Así también, los órganos técnicos ejecutores deben tener la suficiente claridad y

comprensión de las intenciones, objetivos y lineamientos expresados por el subsistema político, trabajo que le corresponde al subsistema creativo.

Retomando la interrogante inicial, la seguridad integral en Ecuador tiene vigencia con la Constitución del 2008, como se puede observar en el numeral 8 del Art. 3 que menciona lo siguiente:

“Son deberes primordiales del Estado:

1. *Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*
2. *Garantizar y defender la soberanía nacional.*
3. *Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.*
4. *Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.*
5. *Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.*
6. *Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.*
7. *Proteger el patrimonio natural y cultural del país.*
8. *Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a **la seguridad integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”*

En forma complementaria el Art. 393 de la CE, se refiere a la seguridad en los siguientes términos:

“El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.”

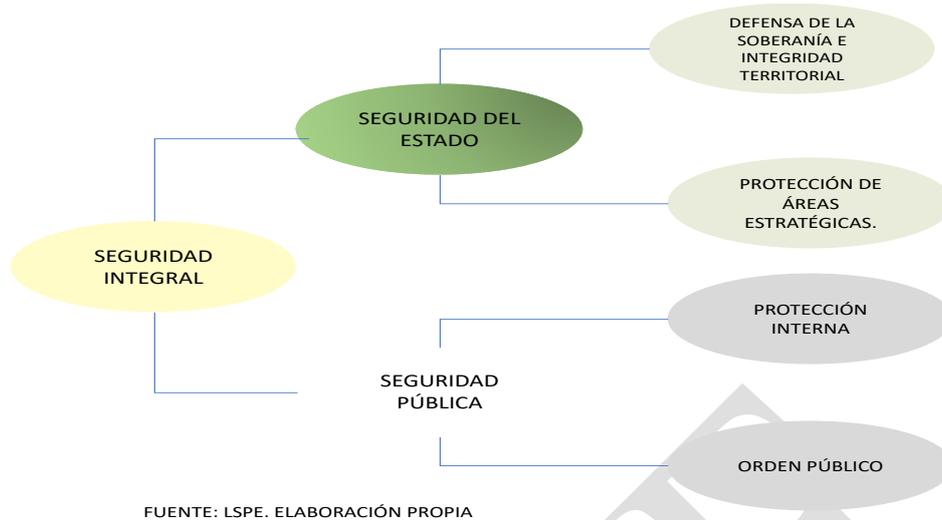
En congruencia con la Constitución de 2008, se promulgó la Ley de Seguridad Pública y del Estado; de estos antecedentes se colige que la Seguridad Integral fue pensada con una visión que expresa dos dimensiones; la primera dimensión corresponde a la seguridad del Estado a través de la defensa de la soberanía e integridad territorial, abarca también la protección de las áreas estratégicas cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Defensa Nacional y en las FF AA; se entiende por territorio lo mencionado en el Art. 4 de la Constitución:

“El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.”

La segunda dimensión corresponde a la seguridad pública que concierne a los habitantes, se ocupa de la protección interna y del orden público, cuya responsabilidad es del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional²⁶, como se representa en el siguiente gráfico:

²⁶ Art. 158 de la Constitución del Ecuador 2008



En el proceso de formulación de la política de seguridad integral, es preciso iniciar con la identificación y elaboración de las bases filosóficas y conceptuales a través de las cuales se construye el significado de los términos empleados, esta es una función que requiere de una activa participación de la academia, de los órganos técnicos ejecutores y de la sociedad civil; posteriormente, decantará en cuerpos legales y normativos, así como en doctrina, estrategias, planes, programas y proyectos.

El nuevo enfoque de seguridad integral no cuenta con la suficiente información que posibilite sustentar una política en esta materia, algunas orientaciones se pueden encontrar en los documentos de planificación del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa que elaboró el documento llamado “*Hacia una nueva política de seguridad interna y externa*” que menciona²⁷:

*“El siglo XXI requiere de una **seguridad integral**, de la democracia participativa que abarque la ciudadanía, y a los órganos del Estado ecuatoriano, con la finalidad de preservar, proteger y garantizar la dignidad humana en todo su contexto, proporcionando calidad de vida a sus habitantes, en base a la vigencia de los derechos humanos, el Estado social de derecho y el internacional.”*

En el mismo documento, podemos identificar los principios sobre los que debiera fundamentarse la seguridad integral, en los siguientes términos²⁸: “*Defensa del*

²⁷ Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, septiembre de 2008, p. 98

²⁸ *Ibíd.*, p. 101.

territorio nacional ...; Fortalecer la democracia ...; Aplicar el principio de la inclusión...; Impulsar la seguridad política...”

En la línea de argumentación sobre la seguridad integral, su concepción como un sistema guarda mucha similitud con las recomendaciones enunciadas en el acuerdo de paz entre Guatemala y la URNG cuando menciona²⁹ “(...) *La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil (...)*”

Según lo dispone la LSPE así como el modelo de práctica gubernativa, la planificación de la seguridad tiene como elementos iniciadores el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por los gobiernos de turno con una temporalidad de 4 años, esto a su vez tiene concordancia con lo dispuesto en la Constitución en los numerales 4 y 7 del Art. 147.

“**Art. 147.** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 4) Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación. 7) Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.”

5. Secuencia de planificación de la seguridad integral

Como se ha expresado en los párrafos anteriores, los ministerios son responsables de la elaboración de directrices (agendas) para la gestión interna y articulación con otros ministerios, también tienen la responsabilidad de las políticas públicas para la gestión de gobierno en atención a las necesidades de la sociedad; estos documentos constituyen elementos fundamentales para la planificación.

En cuanto a la secuencia de planificación para la seguridad, el Art. 9 de la LSPE establece esta responsabilidad en el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien

²⁹ Mariño Fernando, Vacas Félix y Fernández Manuel, Derecho de los Conflictos Internacionales, Universidad Carlos III de Madrid, 2002, p. 454.

haga sus veces. Por otro lado, el Art. 10 de esta norma determina: “*El Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces cumplirá las siguientes funciones:*”

“a. Preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral y propuestas de políticas de seguridad pública y del Estado con el aporte mancomunado de otras entidades del Estado y de la ciudadanía para ponerlos en consideración del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.

El Plan Nacional de Seguridad Integral deberá ser elaborado en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;”

Con estos antecedentes queda claramente establecido que la planificación de la seguridad debe ser actualizada en los siguientes casos:

- Cuando un nuevo gobierno presenta su plan nacional de desarrollo.
- Ante la ocurrencia de algún evento natural o antrópico que ha tenido incidencia en la seguridad integral y cuya gestión requiere actualizar la planificación, o una reorganización de los organismos ejecutores.
- Cuando se han realizado cambios en las leyes que regulan la misión, organización y el funcionamiento de los organismos del sistema de seguridad del Estado.

Secuencia de planificación de la Seguridad Integral para el Sector defensa



LSP. Art. 9.- Del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.- El Ministerio de Coordinación de Seguridad, o quien haga sus veces, es responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad.

Fuente: LSP. Elaboración propia

En esta secuencia de planificación, la defensa nacional como parte de la seguridad integral, debiera recibir del Ministerio de Coordinación de Seguridad -MICS-

o quien haga sus veces, los lineamientos y el direccionamiento político contenidos en la Política de Seguridad Integral (documento que no existe); esta política, se construye con los aportes de los organismos articulados en el MICS, como son: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno, Centro de Inteligencia Estratégica; en la presente administración el gobierno considera a la Secretaria Nacional de Rehabilitación como parte del sistema de seguridad del Estado (existe el criterio generalizado de que este organismo debe estar en el sector social) y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

Las directrices contenidas en la Política de Seguridad Integral, son la principal orientación del Plan Nacional de Seguridad Integral; tanto la política como el plan son documentos esenciales que orientan a los ministerios y secretarías articuladas, quienes a su vez deberán desarrollar su política pública específica, en el caso del Ministerio de Defensa, esta política se encuentra contenida en el denominado “Libro Blanco”, del cual se desprende la Estrategia de Defensa Militar conocida como Directiva de Defensa Militar.

La visión sobre seguridad explicitada en el Plan Nacional de Seguridad Integral -PNSI- 2019 – 2030 está basada en un modelo que combina lo multidimensional, con la defensa del Estado y la seguridad frente a riesgos y amenazas como sus componentes. Este documento orienta a la defensa con su misión tradicional y constitucional: la Soberanía y la Integridad territorial; por otro lado, lo multidimensional se expresa sumando la seguridad pública con la defensa. En cuanto a la seguridad frente a riesgos, mantiene una orientación hacia fenómenos de carácter natural y antrópico³⁰ (Plan Nacional de seguridad integral, 2019 – 2030, pp. 34 y 35). Podemos señalar que no existe mayor diferencia con el contenido en la LSPE; aquí tampoco encontramos una definición sobre seguridad integral, sino varias reflexiones y orientaciones que desde la conducción política por un lado recalcan la necesidad de integrar los esfuerzos y capacidades del Estado, pero al mismo tiempo marcan distancia entre la defensa y la seguridad.

Por otro lado, el PNSI al tiempo de resaltar las características de las nuevas amenazas advierte la necesidad de la cooperación regional a partir de políticas en ese nivel, sugiere para ello tomar la estructura de la OEA; si las nuevas amenazas actúan en

³⁰ Plan Nacional de seguridad integral, 2019 – 2030. P 34 y 35.

una dinámica que vincula la seguridad externa con la seguridad interior el abordaje debe tener una óptica multidimensional, como consta en la Declaración de Bridgetown -2002-

Con estos antecedentes, acogiendo la visión multidimensional de la seguridad, se puede inferir que este modelo en Ecuador se denomina Seguridad Integral porque en lo esencial recoge la necesidad de integrar todas las capacidades estatales, para garantizar los derechos de las personas, la preservación del medio ambiente y la seguridad del Estado; este modelo tiene una base que actúa de manera transversal al considerar aspectos políticos, sociales, económicos, de salud, alimentación, económicos, y la cooperación internacional. Esfuerzo necesario para atender las nuevas amenazas, problemas y desafíos a la seguridad; en este punto es necesario recalcar que esta visión estuvo presente ya en los acuerdos de paz de Guatemala en 1994, como se ha mencionado en páginas anteriores.

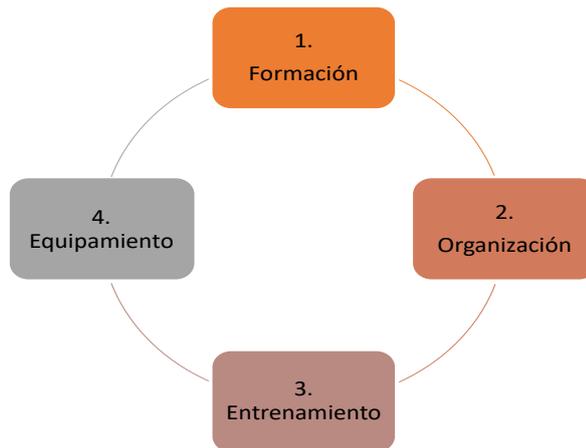
6. Seguridad integral y defensa nacional

Una vez finalizada la fase política de la planificación en el sector de la defensa, con los documentos orientadores (Política de Defensa Nacional y Estrategia de Defensa Militar), se inicia la actualización de la planificación de las FF. AA. a cargo del Comando Conjunto en lo concerniente a dos planes básicos: el Plan de Defensa del Territorio Nacional y el plan de Operaciones en el Ámbito Interno y Apoyo a Otras Instituciones; entendiéndose como Territorio lo señalado en el Art. 4 de la Constitución, al que debe agregarse el ciberespacio como uno de los dominios sobre los que el Estado debe tener control y ejercer soberanía para la regular su utilización, puesto que se ha demostrado la letalidad y el daño que se puede causar de una manera remota, ubicua y muy económica.

Los planes militares antes descritos los elabora el CC. FF. AA. y son la base para el desarrollo de capacidades que pueden ser estratégicas (conjuntas) como la inteligencia, la ciberdefensa, el mando y control vitales para sincronización y conducción, la movilización militar, todas éstas son responsabilidad del CC. FF. AA.; además, son la guía para que las Fuerzas desarrollen su planificación para el desarrollo de capacidades específicas, considerando que su responsabilidad es la del alistamiento operacional, esto es: la formación, organización, entrenamiento y equipamiento del personal y de las

unidades, proceso luego del cual entregan las unidades al CC FF AA, para su empleo a través de comandos operacionales, núcleos operacionales, fuerzas de tarea, siendo esta última una versión que combina la capacidad militar con las capacidades de otras instituciones y agencias del Estado.

Ciclo de Alistamiento Operacional



Fuente: Política de la Defensa Nacional 2018. Elaboración: propia

En cuanto a los proyectos para el desarrollo de capacidades de las fuerzas, éstos forman parte de un plan específico que guarda concordancia con los planes permanentes del CC. FF. AA. (plan de defensa del territorio y plan de operaciones en el ámbito interno), el organismo responsable de supervisar y coordinar es la Jefatura de Estado Mayor Institucional; en este punto, se deberá considerar la peculiaridad de la F. Naval en cuanto a su rol de policía marítima.

Dada la marcada tendencia a emplear a las FF. AA. en tareas subsidiarias, así como el riesgo al que se ve expuesto el Ecuador por su posición geográfica, es muy importante que se potencie una de las capacidades estratégicas como es la movilización militar, directamente relacionada con la movilización nacional y con los planes estratégicos antes mencionados.

7. Plan de seguridad integral y planes específicos

Retomando la interrogante planteada al inicio sobre cómo los organismos del sistema de seguridad nacional interpretan la seguridad integral, tenemos que cada institución interpretó este concepto adaptándolo a su naturaleza misional. Como ejemplo de esto, la política de defensa nacional identifica los intereses nacionales de la siguiente manera³¹:

“De conformidad con lo establecido en la Constitución, se desprenden como prioridades estratégicas para la defensa del Estado ecuatoriano a los intereses vitales y estratégicos. Se consideran como intereses vitales los relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales (la protección de los derechos, libertades, garantías de los ciudadanos y la democracia) y la constitución misma del Estado (la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica).

Los intereses estratégicos del Estado en el ámbito nacional se orientan a proteger los sectores y recursos estratégicos, garantizar a sus habitantes una cultura de paz libre de corrupción y hacer frente a las amenazas y riesgos que afecten a la seguridad del Estado. En el contexto internacional, impulsan la solución pacífica de las controversias y conflictos internacionales, la cooperación para contribuir a un orden internacional estable, de paz, de seguridad y respeto a los derechos humanos.”

Sobre la base del PNSI, el Ministerio del Interior elaboró el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 – 2030, a la que denomina como una política pública, a través de la cual busca la participación de la ciudadanía, sumando las capacidades, en cuanto a lo técnico, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional; de su análisis se desprende el empleo de una metodología similar a la de una política pública incorporando una agenda territorial participativa, elaborando y contextualizando conceptos, datos históricos y normas; según se describe, esta mecánica garantizará la transversalización de los enfoques de derechos humanos³².

³¹ Política de la defensa nacional del Ecuador, 2018, disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf> p. 64

³² Disponible en: https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1_compressed.pdf p. 228

El plan nacional de seguridad ciudadana y convivencia social pacífica 2019 – 2030, del Ministerio del Interior cuenta con el Plan específico de Seguridad Pública y ciudadana, de éste documento normativo se colige que para su elaboración siguió una metodología con adaptaciones de la doctrina de seguridad nacional, pues inicia su planificación con indentificación de “*intereses vitales de rango constitucional*”³³ que no son los identificados en la política de defensa nacional versión 2018. En la lógica descrita, este plan desarrolla “*los intereses estratégicos vitales para el Ministerio del Interior – Policía Nacional*”, estos intereses podrían expresarse en la lógica de las misiones constitucionales detalladas en la LSPE o en el Código Orgánico para las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, más no del Ministerio.

Por su parte el Centro de Inteligencia Estratégica CIES, en su plan específico para el período 2019 - 2030, toma como marco normativo los objetivos del Plan de Desarrollo del período 2017 - 2021, no menciona el carácter y visión de la seguridad integral como consta en la Constitución y en la LSPE, así como tampoco toma los intereses nacionales del Estado como una referencia.

De la información desarrollada en la búsqueda de conocer cuál es la interpretación que los organismos del sistema de seguridad nacional dan a la *Seguridad Integral*; y si constituye o no, un nuevo paradigma que desplaza a la *seguridad nacional*, como base para la organización e integración de los organismos de seguridad y su funcionamiento como un sistema coherente con planes, equipamiento, proyectos futuros; podemos afirmar que:

- No existe una política pública de Seguridad Integral, su elaboración es una responsabilidad del “*Ministerio Coordinador de Seguridad, o quien haga sus veces*”, como consta en la LSPE. Más al haber suprimido este ministerio, con el Decreto Ejecutivo N° 7 del 26 de mayo de 2017, quedó desatendida esta responsabilidad y en la práctica, desde la vigencia de la LSPE (octubre 2009) el esfuerzo del ministerio coordinador de seguridad se ha enfocado en el Plan Nacional de Seguridad Integral, dejando de lado la política pública produciendo un vacío en los procesos de planificación y toma de decisiones de los ministerios coordinados (Relaciones Exteriores, Interior, Gobierno,

³³ Plan Específico de Seguridad Pública y ciudadana 2019 – 2030, p.28.

Defensa, CIES, SNAI, SNGRE), como se advierte en los documentos normativos hay discrecionalidad en el modelo de planificación, en los objetivos de la seguridad integral, en la identificación de los intereses nacionales, por mencionar algunos aspectos; esta falta de orientación, trasciende incluso en la conducta de las instituciones y de los funcionarios, en cuanto a este último punto resulta común observar la asimetría en cuanto a la representación expresada en los grupos de trabajo técnicos interinstitucionales del sector seguridad.

8. A modo de Conclusiones

Actualmente -jun 2022- la responsabilidad de elaborar políticas y directrices para el sistema nacional de seguridad integral, recae en el Gabinete Sectorial de Seguridad -GSS- (ver Decreto Ejecutivo N° 1012 Suplemento Registro Oficial N° 195 de 04 de mayo del 2020, última modificación: 14 julio del 2021), instancia cuya presidencia pasó del ministerio de defensa nacional al ministerio de gobierno, según Decreto Ejecutivo N° 262 de 20 de noviembre de 2021; sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados para cumplir con la tarea de articulación, coordinación y sincronización de esfuerzos de los ministerios y secretarías, esta instancia (gabinete de seguridad) no cuenta con los recursos ni los funcionarios para garantizar un adecuado funcionamiento, como lo tuvo el Ministerio Coordinador de Seguridad.

La preocupación del Ejecutivo en materia de seguridad quedó explícita cuando el primer día de su mandato el 24 de mayo de 2021, convocó a la primera reunión del Consejo de Seguridad Pública y del Estado – COSEPE – que aún sigue convocándose con mucha frecuencia, según se pudo conocer hasta la fecha de elaboración del presente documento; a pesar de ello, se han producido eventos que desencadenaron en crisis como las masacres en los centros de rehabilitación social con un saldo de 400 asesinatos en dos años y más de 300 personas privadas de la libertad (PPL) fugados entre los años 2021 y lo que corre del 2022 (France24, 2022), la crisis de minería ilegal que contaminó y causó daño ambiental severo en Yutzupino en la provincia del Napo y en la ciudad de Zaruma.

Del párrafo anterior se colige que en lo formal el ejecutivo tiene preocupación e interés por los temas de seguridad; sin embargo, los resultados no acompañan esta

preocupación; este comportamiento revela muy poca atención al gabinete sectorial de seguridad -GSS-, instancia que representa la seguridad integral a cargo del presidente de la República (hay más sesiones del COSEPE que del GSS); en este sentido, el GSS debe funcionar como una instancia de primera respuesta ante la ocurrencia o posibilidad de ocurrencia de un evento que pudiera tener un efecto en la seguridad integral (ser humano, naturaleza, estado), de este modo se convierte en una herramienta de gobierno que según la dimensión del problema desarrolla acciones para evitar su escalamiento o agravamiento, con ello al COSEPE le corresponde el último nivel de respuesta considerando todas las capacidades del Estado.

La ausencia de una política pública en materia de seguridad integral tiene efecto también en la administración de la seguridad en el territorio, puesto que se ha observado que los GADS carecen de direccionamiento para orientar su responsabilidad en materia de seguridad ciudadana como lo señala el COESCOP siendo una función de ellos las acciones relacionadas con la prevención, creando las condiciones sociales para evitar, prevenir y atender problemas de convivencia con medidas de gestión local que incluye una adecuada administración de los espacios urbanos, rurales, provisión de servicios básicos, entre otros.

En resumen, el sistema de seguridad de Ecuador previsto en la LSPE, requiere para su articulación y funcionamiento de un organismo permanente como originalmente estuvo previsto en la referida norma; la eliminación del Ministerio Coordinador de Seguridad trajo como consecuencia un debilitamiento en la generación de alertas desde el sistema de inteligencia nacional, la ausencia de políticas de estado y de gobierno para este sector considerando el paradigma de la seguridad integral. Otro efecto de la falta de articulación se expresa en la discrecionalidad para la selección de elementos fundamentales para la planificación específica como lo es la identificación intereses nacionales en materia de seguridad tal y como lo hemos descrito en párrafos anteriores. No existe un conocimiento homogéneo en los organismos que conforman el sistema de seguridad integral del Estado sobre las implicaciones, límites y atribuciones de la seguridad integral.

Las respuestas desde el Ejecutivo a los problemas de seguridad por la violencia de los grupos criminales no son convincentes; a pesar de la gran cantidad de sesiones del COSEPE que supera largamente a las sesiones del GSS, no existen resultados concretos

de las decisiones tomadas; se requiere sin demora contar con un cuadro de funcionarios civiles (burocracia especializada) que garanticen la continuidad, articulación y sincronización de proyectos y estrategias del sector seguridad. A esto debemos agregar los hechos que decantaron en una grave conmoción interna por la violencia desatada desde 13 al 30 de junio del 2022, con daños a la propiedad pública y privada hubo una severa afectación de los servicios básicos de varias ciudades, desabastecimiento de alimentos, vandalismo de empresas agrícolas, ataques y secuestro a miembros de FF. AA y P N, asesinato a un militar, toma de la subestación eléctrica de Tisaleo en la provincia de Tungurahua (en una aproximación inicial los daños se estiman en USD \$ 920 millones).

9. Propuesta

Proponemos como punto de inicio realizar un esfuerzo para construir e identificar los intereses nacionales del Ecuador que orienten la planificación en materia de seguridad integral. Esto requiere de una metodología de política pública con acciones desarrolladas desde una agenda participativa.

Según lo señala Joseph Nye, en las circunstancias presentes no es posible obrar con verticalidad o de modo unilateral desde el gobierno nacional, esto deslegitima la planificación y no compromete a los ciudadanos en su consecución. Una vez identificados los intereses nacionales vitales, el siguiente paso es elaborar (construir) los intereses en materia de seguridad integral, éstos deben constituirse en la principal guía para la elaboración de una política pública, y esta a su vez servirá de orientación para el plan nacional de seguridad integral PNSI; elaborados estos documentos orientadores desde el nivel gubernamental –nivel político-, en lo posterior corresponde a los organismos del sistema de seguridad, la planificación específica de su ámbito de acción, observando la misma secuencia; es decir políticas públicas, planes, programas, proyectos.

Cuando hablamos de una agenda participativa, expresamos la necesidad de que las otras funciones del Estado como son la función legislativa y la judicial (judicatura y fiscalía), así como la sociedad civil también deben involucrarse en el esfuerzo para su formulación desde la fase de planificación, en el esfuerzo por construir los fundamentos que darán soporte a las bases conceptuales y posteriormente a la doctrina, para orientar la actualización o elaboración de las normas legales.

Una vez identificados los intereses nacionales de seguridad, el siguiente paso es la elaboración de la política de seguridad integral y a continuación, el plan nacional de seguridad integral, estos documentos requieren del aporte proveniente de los organismos que conforman el sistema nacional de seguridad. Esta secuencia, recalca la necesidad de contar con una estructura permanente para garantizar su articulación y la continuidad.

Quito, 6 de julio de 2022

Elaborado por:
Unidad de Estudios Estratégicos

GRAD. S.P. Javier Pérez Rodríguez
Docente No Titular Invitado

CESPE

BIBLIOGRAFÍA

- Aleksiéovich Svetlana. El fin del Homo Sovieticus. Undécima edición, Barcelona 2021.
- Ayala Mora Enrique. Ecuador del siglo XIX, Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio. Corporación Editora Nacional, Quito Ecuador, 2011.
- Bermúdez Lilia, Los retos del hemisfero en el ámbito de la seguridad. La perspectiva mexicana, disponible en:
<file:///Users/javierperez/Downloads/Dialnet-LosRetosDelHemisferioEnElAmbitoDeLaSeguridad-2211316.pdf>
- [Constitución del Ecuador 2008.](#)
- Fukuyama Francis, en: Orden y decadencia de la Política, desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia. Editorial ARIEL. Segunda edición, Colombia noviembre 2016, ISBN 978-958-42-4932-6.
- Harman Frederick, La Relación de las Naciones, disponible en:
<https://spdiojs.org/ojs/index.php/RPDI/article/view/116/387>
- Informe de NN UU sobre Desarrollo Humano, disponible en:
https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad
- Informe de política públicas de seguridad ciudadana- Argentina, Guía para la evaluación del sector Seguridad Ciudadana, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Kissinger Henry, La Diplomacia, Barcelona España, enero de 1996.
- Krasner, Stephen D. (2001). Soberanía: hipocresía organizada. Barcelona: Editorial Paidós, índice analítico y bibliografía (publicado en inglés por Princeton University Press, Nueva Jersey, 1999). Tomado de:
<https://www.redalyc.org/pdf/282/28250912.pdf>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009.
- Mariño Fernando, Vacas Félix y Fernández Manuel. Derecho de los Conflictos Intenacionales. Universidad Carlos III de Madrid, 2002.
- OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2003, disponible en:

https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

- Otto René Cáceres Parra, La eficiencia del sistema de información e inteligencia plataforma México, enero 2019, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Plan Específico de Seguridad Pública y ciudadana 2019 – 2030, p.28.
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y convivencia social pacífica, disponible en: https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACIFICA-2019-2030-1_compressed.pdf
- Plan Nacional de seguridad integral, 2019 – 2030.
- Política de la defensa nacional del Ecuador, 2018, disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Rojas Aravena Francisco, disponible en: <file:///Users/javierperez/Downloads/15270-1-91632-1-10-20130805.pdf>.
- Sobre seguridad ampliada, una mirada desde Colombia, disponible en: <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/issue/view/19/vol.1-num.2>
- Sobre seguridad humana, información disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad