



UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS, RIESGOS,
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL
EN EL ECUADOR.**

**Mauro Argoti Z.
Tercer Entregable
ESPE
31/08/2022**

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 3 |
| 1. Amenazas y Riesgos a la Seguridad..... | 4 |
| 1.1. La Amenaza como un Fenómeno Perceptivo..... | 4 |
| 1.2. El Riesgo y la Gestión del Riesgo..... | 9 |
| 1.3. Amenazas Contemporáneas en la Región Latinoamericana | 16 |
| 1.4. Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional en el Ecuador | 23 |
| 2. Estrategia de Seguridad Nacional Integral | 30 |
| 2.1. Objetivos y Medios de la Seguridad Nacional | 30 |
| 2.2. Qué es la Estrategia..... | 31 |
| 2.3. Estrategia de Seguridad Nacional con Enfoque Integral..... | 33 |
| 2.4. Aspectos para la Implementación de una ESN en el Ecuador..... | 37 |
| Conclusiones | 40 |
| Bibliografía | 42 |

ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS, RIESGOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR

Introducción

Emplear un lenguaje común para el tratamiento de un fenómeno de la realidad es el paso previo para entender el hecho. Establecer el contenido y el significado de los principales aspectos de la seguridad y defensa facilita generar propuestas de adaptación en el ámbito de la prevención y la respuesta cuando los peligros se materializan, lo contrario vuelve las acciones poco articuladas, reactivas, en definitiva ineficaces e ineficientes. A partir de la clarificación de estos conceptos será viable determinar las amenazas a la seguridad en el Ecuador, el riesgo de que estas se manifiesten, su impacto y la posibilidad de gestionar dicho riesgo a través del diseño e implementación de políticas y estrategias adecuadas a esa realidad.

Las amenazas constituyen el aspecto central de la seguridad, son estas las que permiten configurar de manera completa y apropiada un entorno de seguridad para un espacio y tiempo establecido, por ello se vuelve indispensable tener claro no solo lo que representa la amenaza, sino otros términos vinculados como el de riesgo que incluso suele ser utilizado de forma equívoca como sinónimo.

Entender la importancia de instituir un proyecto de país y a partir de ahí sus objetivos fundamentales entre estos, los objetivos de la seguridad nacional que buscan alcanzar un estado de cosas favorable frente a esas manifestaciones amenazantes, que permitan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, su bienestar y desarrollo; constituye el punto de partida para pensar y diseñar una estrategia de seguridad que con las capacidades necesarias logre la consecución de dichos fines en un horizonte estratégico definido.

Este trabajo tuvo como objetivo describir y explicar la forma en que las amenazas, riesgos, desafíos y oportunidades impactan en el diseño e implementación de una Estrategia de Seguridad Nacional, y para ello se empezó haciendo una aproximación teórica que facilitó clarificar el significado de estos conceptos y la forma como se los entiende en el Ecuador, incluyendo en esta parte además, una propuesta de

las amenazas y riesgos que estarían vigentes en la región latinoamericana en general y en nuestro país en particular.

A continuación se realizó un recorrido de la Estrategia, se describió su significado, sus niveles; se analizaron los componentes del triángulo de la Estrategia lo que incluyó tratar por separado y también de manera articulada los fines u objetivos de la seguridad nacional, así como los medios o capacidades necesarias para implementar una Estrategia de Seguridad Nacional.

Luego de determinar los actores, las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a la Seguridad Nacional para el Ecuador y con base en los aspectos conceptuales abordados en los acápite anteriores, se pudo determinar los criterios relevantes que influyen en la implementación de dicha Estrategia bajo un enfoque integral. Se finalizó el documento haciendo hincapié en los aspectos fundamentales desarrollados a lo largo del estudio, presentados a manera de conclusiones.

Este tema está anclado a los dos estudios previos presentados en los meses de junio y julio de 2022, que tienen que ver con una propuesta de Sistema de Seguridad Nacional para el Ecuador y con el análisis de dos de sus componentes fundamentales: la Gestión del Riesgo y la Movilización Nacional, y puede servir como un aporte para que en el nivel político estratégico y estratégico militar se reflexione, asesore y se orienten las políticas públicas así como las estrategias de un tema tan crítico como es la Seguridad y Defensa Nacional

Para el desarrollo del trabajo se consideraron como niveles de análisis la descripción y la explicación, y se tomaron como fuentes de consulta específicamente las de tipo secundario.

1. Amenazas y Riesgos a la Seguridad

1.1. La Amenaza como un Fenómeno Perceptivo

La amenaza suele ser descrita como el objeto de estudio de la seguridad. Bartolomé (2006) señala que junto con la violencia y el conflicto, las amenazas a la seguridad constituyen el foco central de la Seguridad Internacional. El término amenaza tiene una diversidad de interpretaciones, de hecho, su explicación ha evolucionado junto con los cambios experimentados en el entorno y al mismo tiempo, es su concepción lo

que permite entender de mejor manera dichos cambios o transformaciones. Ugarte (2004) afirma que tener claro el concepto de amenaza es fundamental para entender lo que es la seguridad. No es posible alcanzar la comprensión de este hecho social sin antes tener claro lo que representa una amenaza.

Al referirse a las Teorías de la Seguridad Battaleme (2012) las clasifica como pertenecientes a “dos mundos teóricos”, el primero relacionado con las Teorías de Resolución de Problemas donde el Realismo y el Liberalismo confluyen, al designar al Estado como el sujeto de análisis de los estudios de seguridad y por ende priorizar las amenazas tradicionales. Un segundo mundo teórico es el de las Teorías Críticas que cuestionan lo que constituye seguridad o inseguridad para las sociedades y los individuos, quienes se encuentran amenazados por fenómenos de distinta naturaleza; una amenaza bajo estos enfoques renovados puede ser construida y objetivada y por ende en otro momento puede replantearse o deconstruirse.

En la actualidad continúa Battaleme, el campo de la Seguridad Internacional al tiempo de presentar una mayor complejidad, ha incluido una serie de temas o problemáticas tanto internas como externas que amenazan a los Estados y a las sociedades, como la seguridad económica, política, medioambiental, la seguridad en salubridad y la seguridad alimentaria, aspectos que han sido incorporados a las agendas contemporáneas.

En función de lo anterior existen dos conjuntos de temas: aquellos que se clasifican dentro de una “agenda amplia” que incluye fenómenos transnacionales como el narcotráfico que se han potenciado por la globalización; el cambio climático; los desastres de origen natural o problemas vinculados a la inequidad económica. El segundo conjunto de temas se clasifican dentro de una identidad limitada, “estrecha o restringida” donde se evidencian componentes militares tradicionales como las fuerzas armadas de los Estados, pero también la capacidad militar que detenta el terrorismo o la insurgencia.

La noción de amenaza constituye muchas cosas de acuerdo con Ugarte (2004). Este autor encuentra en la explicación que ofrece el idioma inglés la mejor posibilidad de entenderla para los fines de la Seguridad Nacional, ya que complementa la interpretación -según piensa, limitada- que proviene del español y que la define como “la acción de amenazar, dicho o hecho con que se amenaza (...), dar a entender con gestos o

palabras que se quiere hacer un mal a otro, dar indicio de estar inminente una cosa mala o desagradable; anunciarla o presagiarla” (p. 9).

La acepción inglesa dice Ugarte, entrega una significación de amenaza que es más útil para el análisis estratégico y para determinar las medidas y acciones que se necesitan implementar por parte del Estado para alcanzar la seguridad esperada, al traducirse como un “indicio de probable mal, violencia o daño futuro; (...) indicio de ocasionar mal o daño; advertencia (...), algo o alguien que puede dañar (...); algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional” (p. 9).

El criterio anterior aporta algunos elementos valiosos para el análisis. En primer lugar se hace ver que la amenaza no es el hecho, no es el mal en sí, sino el indicio o señal que hace notar la posibilidad o la probabilidad de que el peligro se manifieste y por ende genere un daño futuro. Esto es importante porque si el hecho no ha ocurrido sino que podría evidenciarse en el futuro, existe la opción de prepararse con antelación para eliminar o minimizar su impacto.

Otro aspecto para resaltar tiene que ver con el origen de la amenaza, es decir la fuente de donde proviene la señal, esta fuente puede ser algo o alguien es decir, tanto una persona como una cosa u objeto, con lo cual es factible afirmar que tendría características antrópicas o naturales. Esta circunstancia amplía la mirada que enmarca a la amenaza en función de los tres requisitos que se suelen nombrar para que sea considerada como tal, a saber: capacidad, intención y voluntad, aspectos que la limitan a un acto humano.

Al señalar que no solo una persona sino además una cosa pueden dar indicios de hacer daño, el abanico de posibles fuentes amenazantes se expande y con ello los temas que pueden incluirse en las agendas de seguridad, lo que trae consigo el riesgo de securitizar temas de diferente índole donde todo es seguridad y por ende nada lo es, y genera también una mayor dificultad para proponer e implementar soluciones.

Bajo este paraguas explicativo la amenaza no puede ser considerada como un aspecto objetivo sino que constituye un fenómeno subjetivo, lo que da paso a un término fundamental que busca explicar lo que realmente es o no una amenaza: **la percepción**. La percepción es definida por el DRAE (2021) como una “sensación interior que resulta de una impresión material producida en los sentidos corporales”; al ser interior entonces, es específica de quien percibe a través de sus sentidos.

Saint Pierre (2017) desarrolla el criterio de percepción a partir de la explicación de los elementos que constituyen la amenaza y la forma cómo se relacionan. Los componentes a los que hace referencia este autor son: el amenazador, la señal, lo señalizado, el receptor y finalmente quien es amenazado.

El **amenazador** es entendido como la fuente, es ese alguien o algo de donde se emite la **señal** que será decodificada o percibida de una particular manera por el **receptor**; esa decodificación o percepción da forma a lo **señalizado**. En función de la percepción, es decir de la interpretación que el receptor de a la señal, este determinará el potencial daño que podría ocurrirle a él y/o a un tercero que se constituye como el **amenazado** (pp. 56-57).

En la Figura 1 se despliegan a manera de ejemplo los elementos que conforman la amenaza: el **amenazador o la fuente** en este caso es una persona (fuente antrópica); la **señal** que emite la fuente está materializada por el arma que porta y la acción de colocar la alimentadora en dicha arma; esta señal es **percibida por un receptor** que interpreta lo que podría suceder como efecto de la señal percibida. En este ejemplo el receptor visualiza que se podría producir un disparo contra él y/o contra su familia, acción que provocaría un daño que a partir de lo **señalizado**, puede incluir heridas y hasta la pérdida de una o más vidas de los entes **amenazados**, que como se señaló están representados por la familia del receptor.

Figura 1

Elementos de la Amenaza Como un Fenómeno Perceptivo



Nota. La señal es lo que configura la amenaza; una misma señal puede ser percibida de manera diferente por diferentes receptores y de dicha percepción dependerán las decisiones y acciones que tome cada uno. Elaboración propia en base a la explicación de Saint Pierre (2017).

Bajo este mismo ejemplo si el receptor, las circunstancias o las capacidades que detenta este son distintas; distinta será su percepción. Si esta señal se produce

cuando el receptor y quienes pueden estar amenazados se encuentra al interior de un vehículo blindado, tienen un chaleco antibalas o se encuentran a una distancia fuera del alcance del arma, su percepción que configura lo señalado será otra y por ende el receptor decidirá de manera diferente.

Dentro de los elementos que configuran estas relaciones, **la señal es la que materializa la amenaza**. No es el hecho representado en la percepción la amenaza, porque la percepción que explica lo señalado no es un fenómeno objetivo ya que esta visualización no ha ocurrido todavía, no se ha materializado, e incluso no es seguro que se manifieste en un momento dado conforme se percibió. Por ello la manera cómo se interprete la o las señales emitidas por el amenazador en un contexto que incluye las capacidades del receptor, es lo que permite tomar decisiones y ejecutar acciones con anterioridad para prevenir ese posible daño que ha sido interpretado.

Esto es significativo porque la percepción en el contexto es lo que lleva a que un receptor decida y actúe de una u otra forma y lo haga de manera más o menos anticipada, con lo cual se configura la posibilidad de prevenir un daño o mal. Es la decisión que deviene de la percepción el aspecto fundamental y concluyente del proceso. Por ello las decisiones que asume cada receptor, su oportunidad, prioridad y los efectos derivados de dichas decisiones, son particulares.

Este caso puede ser trasladado a fuentes humanas o naturales que emiten señales o amenazas. El rompimiento del diálogo entre dos actores estatales en conflicto o el despliegue de tropas por parte de uno de ellos en la frontera común, son señales o amenazas que puede hacer percibir al otro actor la posibilidad de un inminente ataque – ataque que aún no se ha producido- pero que le permiten en función de esa percepción, tomar decisiones previas. Al tomar decisiones anticipadas se busca evitar o minimizar un potencial daño; alertar a las fuerzas armadas o activar la movilización militar y nacional, son decisiones provenientes de la percepción frente a las señales emitidas por el otro país.

La emisión de ceniza o los sismos leves en una zona de influencia alrededor de un volcán, son señales o amenazas emitidas por este objeto que es una fuente natural, que percibidas por un decisor político como el alcalde de un municipio cercano, podrían derivar en decisiones como incrementar el nivel de alerta o evacuar a la población y de esta manera prevenir los posibles efectos de la erupción; pero el alcalde de otro

municipio igualmente cercano a la zona de influencia del volcán, podría percibir esas señales o amenazas como poco significativas y por ende sus decisiones serán distintas. En caso de producirse el evento eruptivo, las decisiones tomadas en función de las particulares percepciones tendrán consecuencias disímiles. No hacer algo también es una decisión.

Ballesteros (2016) hace notar que la existencia de una amenaza o señal obliga a saber quién es el agente hostil generador, es decir la fuente de donde proviene la amenaza. En el ámbito de las relaciones internacionales según lo dice este mismo autor, una amenaza puede ser entendida tanto como la acción hostil, es decir la señal, o como el actor que emite dicha acción es decir: “toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad (...)” (p. 47). Un riesgo explica la Secretaría Central de ISO (2018) puede ser expresado en función de “las fuentes de riesgo, eventos potenciales, sus consecuencias y sus probabilidades” (acápito 3.1). Por los argumentos expresados anteriormente, de forma reiterada se suele identificar a la amenaza con el actor o fuente que emite las señales amenazantes.

Para los fines de este estudio y propuesta, entender la amenaza como un fenómeno subjetivo y por ende perceptivo es de particular interés dado que permite configurar acciones a partir de una Estrategia de Seguridad Nacional que además de ser integral, privilegie la prevención como el aspecto que vuelve eficientes y efectivas las acciones derivadas de la estrategia diseñada.

1.2. El Riesgo y la Gestión del Riesgo

Al igual que el término amenaza definir el riesgo es un reto no menor porque como aquel, sus interpretaciones obedecen a una diversidad de contextos, enfoques y doctrinas. Es común entender el riesgo como una amenaza con capacidad pero sin voluntad de provocar daño, criterio no necesariamente acertado. Ballesteros (2016) define al riesgo como “aquella hipotética acción que podría llegar a dañar alguno de nuestros intereses nacionales, pero de la que no conocemos con certeza sus características y potencialidades (...); es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño”(p. 48); el riesgo tiene que ver con una “mera sospecha del peligro o de la amenaza” (p. 48).

El riesgo no es equivalente a la amenaza advierte Saint Pierre (2017). Aunque ambos términos suelen ser empleados como sinónimos, la amenaza es una señal o

indicativo de que pueda materializarse lo anunciado, mientras que el riesgo aclara, “indica la **probabilidad estadística** de que algo indeseado acontezca. Es el resultado de un cálculo consciente de las probabilidades de que las tendencias y/o voluntad humana adversa materialice un daño” (p. 57).

De las observaciones anteriores cabe resaltar los siguientes aspectos: primero que el riesgo es la probabilidad de ocurrencia de una acción, de un peligro, de un mal, en definitiva de que lo percibido o señalado pueda materializarse y al hacerlo genere daño, por ende, al ser una posibilidad es susceptible de ser medida en función de indicadores estadísticos que podrían incorporar el análisis de su recurrencia histórica para establecer proyecciones; segundo, que se desconocen las características o capacidades de dicha probabilidad o hipótesis y por ende del daño que puede provocar, lo que confluente en la necesidad de despejar las dudas sobre el alcance de la amenaza; tercero y último, los riesgos siempre hacen alusión al futuro porque refieren a hechos que no han sucedido aún y por ende pueden ser gestionados.

Otro tema importante para tomar en cuenta cuando se hace alusión al riesgo es el de la **incertidumbre**. El riesgo según la Secretaría Central de ISO (2018) se define como “el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”, entendido el término “efecto” como el desvío o cambio que se produce en una trayectoria en un momento dado, y que por ende altera aquello que inicialmente estaba previsto. El efecto de la incertidumbre puede ser positivo, negativo o mixto, y por ende resultar en la materialización tanto de amenazas como de oportunidades. (acápito 3.1).

Cabe mencionar también el criterio que trae Thomas Bohórquez (2011) respecto de la amenaza y su relación con el riesgo. Él explica que el riesgo tiene que ver de forma directa con el nivel de **vulnerabilidad** existente. La vulnerabilidad dice Saint Pierre (2017) son las “deficiencias o debilidades que pueden colocarnos en desventaja ante un desafío” (p. 58); es entendida por la EIRD (2004) como “un reflejo de las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales, tanto individuales como colectivas” (p. 45). Los factores físicos de la vulnerabilidad abarcan una amplia connotación material que va desde la ubicación espacial de las personas y comunidades en un territorio, hasta la infraestructura básica, la vialidad o la vivienda.

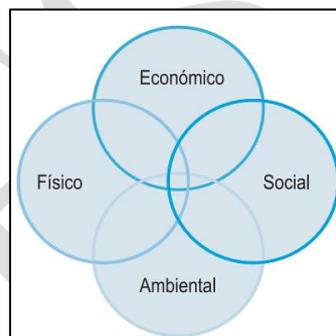
La vulnerabilidad social incluye aspectos como la pertenencia a un grupo social general o minoritario, el acceso a la educación, la salud, o las relaciones de poder

que se detenten. Los factores económicos refieren a la situación económica de las personas, las sociedades e incluso de los países donde se incluye por ejemplo el nivel de endeudamiento, la inflación o una balanza comercial o de pagos negativa que influyen en su capacidad para derivar recursos destinados a implementar políticas públicas de desarrollo. Finalmente, los factores ambientales se relacionan con la sobreexplotación de recursos naturales, la degradación del medio, la afectación a las fuentes de agua o alimentos debido a elementos contaminantes, el incremento de desastres de origen natural y otros.

En la Figura 2 se destaca la vinculación existente entre las diferentes condiciones o factores de la vulnerabilidad, relación que es evidente ya que una vulnerabilidad física y/o social puede ser el resultado de una vulnerabilidad económica o viceversa, así como la vulnerabilidad medioambiental, el producto de una vulnerabilidad social que a su vez potencia la primera.

Figura 2

Factores de la Vulnerabilidad



Nota. El gráfico hace notar el interrelacionamiento existente entre los diferentes tipos de vulnerabilidad. Tomado de *Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres* (p. 46), por EIRD, 2004. EIRD/ONU.

Entender la vulnerabilidad en el contexto de las amenazas es importante porque a partir de su relacionamiento se hace factible **gestionar el riesgo** es decir, disminuir la posibilidad de que se materialice un daño y/o limitar sus efectos negativos si este se presentara. Enlazar la vulnerabilidad con las amenazas es clave para Saint Pierre (2017) ya que la vulnerabilidad influye sobre la percepción del riesgo que deriva de las amenazas; a mayor vulnerabilidad, mayor sensibilidad respecto de las amenazas o señales por parte del receptor y por ende, mayor riesgo percibido respecto del daño visualizado.

De ahí la importancia de esta visión, ya que según lo explica la EIRD (2004) las condiciones o factores de vulnerabilidad se configuran de forma permanente a partir de las “actitudes, conductas e influencias culturales socioeconómicas y políticas de que son objeto las personas, familias, comunidades” (p. 45), tal como se grafica en la Figura 3. Siendo así, al “gestionar” esas actitudes, conductas y/o influencias, es posible disminuir o superar las vulnerabilidades existentes para producir una mejor adaptación y de este modo prevenir la in-seguridad o mejor, generar una situación de seguridad más cercana al ideal de encontrarse libre de incertidumbres y libre de peligros.

Figura 3

Gestión del Riesgo y Vulnerabilidad



Nota. La Gestión del Riesgo tiene como fin disminuir la vulnerabilidad y por ende la exposición a la in-seguridad. Elaboración propia en base de los criterios del *Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. EIRD, 2004.

En cuanto a la **exposición o “grado de exposición”** la UNISDR (2009) dice que esta es “la población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y por consiguiente, están expuestos a experimentar pérdidas potenciales” (p. 17). Esta definición en el marco de los desastres es aplicable plenamente a la seguridad en general, ya que tanto el Estado como las personas y el medio ambiente -bajo un enfoque ampliado de la seguridad- están en la trayectoria de potenciales eventos naturales o antrópicos que pueden provocar efectos dañinos; pero la exposición a la in-seguridad está en relación directa con el grado de vulnerabilidad es decir que, a mayor vulnerabilidad, una mayor exposición también.

Tal es el caso de las poblaciones que habitan las zonas fronterizas donde existe una mínima o nula presencia del Estado; en estos sectores la vulnerabilidad física, social, económica y medioambiental es muy elevada ya que existe poca infraestructura básica, los servicios como la salud o la educación son precarios; existen altos índices de

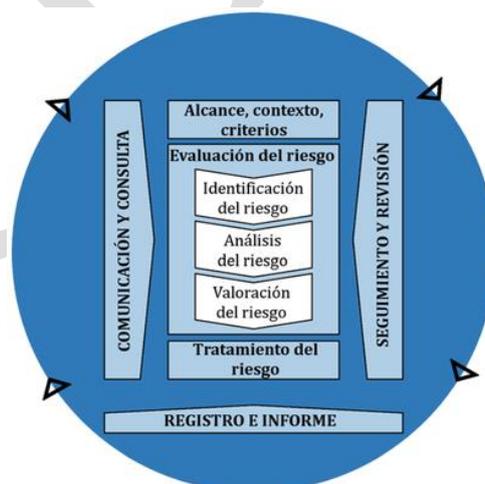
desempleo o subempleo, así como un mal manejo de los recursos y por ende una afectación al medio ambiente lo que potencia la insalubridad y eleva la posibilidad de que, ante eventos naturales, se presenten desastres. Todo lo señalado hace que estas poblaciones estén más expuesta a sufrir los daños de actores amenazantes como el crimen organizado transnacional, quienes se apoderan de estos espacios territoriales para llevar a cabo sus acciones, provocan temor y desconcierto, reclutan a los jóvenes para vincularlos a sus actividades ilegales y cooptan las instituciones del Estado.

En este sentido y conforme lo explica Argoti (2022) se configura la fórmula del riesgo que tiene como componentes a la amenaza, la vulnerabilidad y la exposición, donde “el mayor o menor riesgo está en función del producto de estos tres elementos cuyo resultado es atenuado por las capacidades que disponga la población expuesta para adaptarse a la amenaza” (p. 6).

Conforme la Secretaría Central de ISO (2018) tal como se muestra en la Figura 4, el **proceso de gestión del riesgo** incluye “la aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas; a las actividades de comunicación y consulta, establecimiento del contexto y evaluación, tratamiento, seguimiento, revisión, registro e informe del riesgo” (acápito 6.1.).

Figura 4

Proceso de Gestión del Riesgo



Nota. En esta figura se muestra el proceso de la gestión del riesgo como un ciclo continuo que incluye diversos procedimientos vinculados entre sí. Tomado de ISO 31000:2018: *Gestión del Riesgo - Directrices*. (acápito 6), por Secretaría Central de ISO, 2018, ISO.

Esta fuente explica que el proceso de gestión del riesgo constituye parte del proceso de toma de decisiones, porque aporta de manera significativa a este, más aún en el nivel estratégico. Como parte de los procedimientos propuestos dentro del proceso de gestión de riesgos, se incluyen los siguientes procedimientos: comunicación y consulta, alcance, contexto y criterios, evaluación del riesgo, tratamiento del riesgo, seguimiento y revisión y registro e informe.

El procedimiento de **comunicación y consulta** busca a través de la comunicación que todas las partes involucradas comprendan el riesgo, es decir generar conciencia; mientras que la consulta trata de obtener una retroalimentación e información de valor que aporte a la toma de decisiones. La comunicación y consulta se ejercen durante todas las etapas del proceso de gestión del riesgo. El **alcance, contexto y criterios** buscan lograr una evaluación eficaz y un apropiado tratamiento del riesgo; trata de entender de forma amplia los contextos internos y externos. Definir el alcance consiste en determinar los niveles involucrados (táctico, operacional, estratégico), en función de los objetivos establecidos, los resultados a alcanzar, el tiempo, los medios y técnicas a emplearse para evaluar el riesgo, los recursos, responsabilidades y las relaciones con otros planes, programas, proyectos y actividades.

El contexto interno y externo hacen alusión al entorno -en este caso de la seguridad- a partir del cual se gestionará el riesgo y que deberá ser comprendido de manera clara tanto en su estado inicial como los cambios que se van operando de manera permanente; dentro del contexto es menester considerar los aspectos sociales, culturales, políticos, legales, económicos, tecnológicos y ambientales tanto a nivel local, nacional, regional y global. Los criterios del riesgo se refieren a cuánto y qué tipo de riesgo puede asumir el Estado en función de la naturaleza, formas de incertidumbre, su afectación sobre los objetivos y las consecuencias derivadas de asumir un riesgo en particular, así como el tiempo, los métodos de medición de riesgo adoptados y las capacidades que tenga la organización, en este caso el Estado.

La **evaluación del riesgo** incorpora tres tareas dentro del procedimiento: identificación del riesgo, análisis del riesgo y valoración del riesgo. La identificación del riesgo trata de reconocer y describir los riesgos que puedan aportar, dificultar o impedir el logro de los objetivos, para lo cual relaciona por pares, factores como las fuentes tangibles e intangibles de riesgo, causas con eventos; amenazas con

oportunidades; vulnerabilidades con capacidades; contexto interno y externo; naturaleza y valor de los activos; consecuencias e impactos de los objetivos; limitaciones con confiabilidad de la información; tiempo; sesgos, supuestos y creencias de los actores involucrados (acápite 6.4.2).

El análisis del riesgo trata de comprender la naturaleza del riesgo y sus características; incluye detallar la “incertidumbre, fuentes de riesgo, consecuencias, probabilidades, eventos, escenarios, controles y su eficacia”. Un evento puede tener diversas causas y también consecuencias al tiempo de poder afectar uno o más objetivos. El análisis de riesgo incluye el empleo de diversas metodologías y factores como la probabilidad y resultados de los eventos; naturaleza y magnitud de dichas consecuencias; complejidad e interconexiones existentes; tiempo y volatilidad; eficacia de los mecanismos de control; y niveles de confianza. (acápite 6.4.3).

Finalmente la valoración del riesgo que compara los resultados del análisis del riesgo con sus criterios; a partir de aquí se toman las decisiones que implicarán consecuencias que pueden ser reales o percibidas. Los resultados de la valoración del riesgo deben registrarse y comunicarse.

El **tratamiento del riesgo** es el siguiente procedimiento del proceso de gestión del riesgo que tiene como fin seleccionar e implementar opciones diversas para asumir el riesgo; el tratamiento del riesgo incluye los siguientes pasos: “1. formular y seleccionar opciones para el tratamiento del riesgo; 2. planificar e implementar el tratamiento del riesgo; 3. evaluar la eficacia de ese tratamiento; 4. decidir si el riesgo residual es aceptable y; 5. efectuar tratamiento adicional si no es aceptable” (acápite 6.5.2). Las opciones no necesariamente son mutuamente excluyentes y las propuestas deben surgir de los diferentes sectores involucrados; a partir de aquí y una vez seleccionadas las mejores opciones, se generan planes para el tratamiento del riesgo que deberán ser implementados.

El paso que sigue dentro del proceso de gestión del riesgo es el **seguimiento y revisión** que busca asegurar el cumplimiento de los objetivos y al mismo tiempo producir mejoras en la calidad y eficacia durante todo el proceso; el seguimiento y revisión debe ser planificado y sus productos analizados de forma detallada para llevar a cabo la retroalimentación. El último paso o procedimiento de la gestión es **el registro e informe** que consiste en la generación de la documentación del proceso y su difusión como un

mecanismo de gobernanza; la información difundida debe ser específica en función del rol que cumple cada actor.

Es fundamental remarcar que la gestión del riesgo se orienta a manejar la incertidumbre y para ello es necesario por una parte, identificar e interpretar adecuada y oportunamente las señales o amenazas que provienen de una fuente o actor amenazador; por otro lado establecer las vulnerabilidades y el grado de exposición de los entes amenazados y finalmente y en función de lo anterior aplicar las fases o etapas del proceso de gestión del riesgo que permitan orientar las decisiones es decir, establecer las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para alcanzar el nivel de seguridad deseado.

1.3. Amenazas Contemporáneas en la Región Latinoamericana

Al finalizar la Guerra Fría relatan Neila et al. (2018), América Latina tuvo la posibilidad de establecer una visión estratégica en el orden internacional al margen del vínculo y de las presiones impuestas por el bipolarismo, lo que vino acompañado de grandes desafíos debido a las crisis económicas y al impacto de las dictaduras que se implantaron, lo que sumado al alejamiento de varios países de la visión neoliberal, el surgimiento de nacionalismos y de populismos, encontró a la región más fragmentada que en el pasado.

Rojas Aravena (2012) argumenta tres cambios relevantes que ha experimentado el Sistema Internacional a partir del fin de la Guerra Fría; uno de orden geoeconómico que en el caso de la región latinoamericana se relaciona con el crecimiento de China y el Asia Pacífico; un segundo que tiene que ver con la concentración demográfica en países como China e India, lo que confluencia en la disponibilidad de mano de obra y el crecimiento del PIB¹ y en tercer lugar, los cambios geopolíticos que refieren un incremento de actores con mayor peso y poder más allá de los Estados, unos con agendas favorables al Sistema Internacional y otros como el terrorismo internacional y el crimen organizado cuyos fines provocan un efecto disruptivo.

A estos cambios observados en la última década deben añadirse dos eventos críticos que han acelerado las transformaciones del escenario de seguridad en la

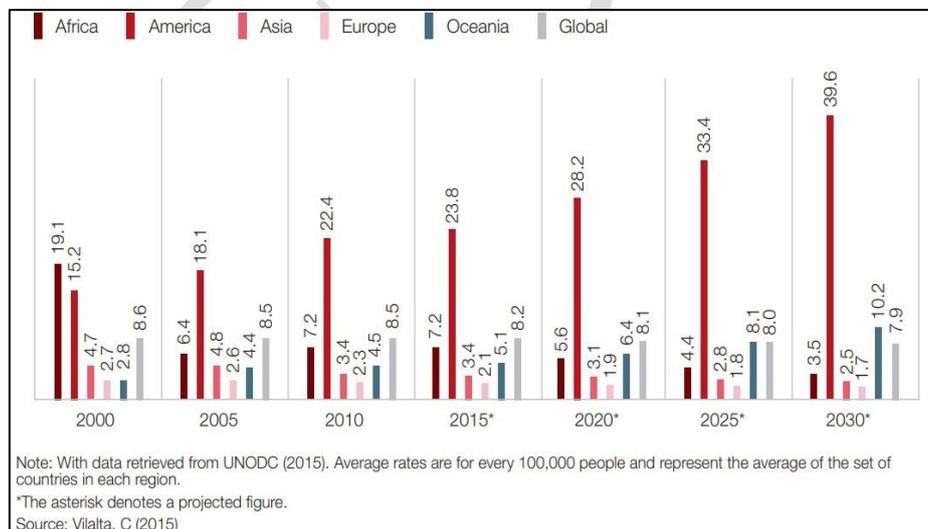
¹ PIB: Producto Interno Bruto.

actualidad, imprimiéndole una mayor incertidumbre e impactado en la forma como se están pensando las estrategias; por un lado la pandemia originada en el virus SARS-CoV-2 que derivó en la enfermedad COVID-19, y por el otro el conflicto armado entre las dos grandes esferas geoestratégicas materializadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN y Rusia y que se viene produciendo en diversos escenarios y ámbitos, uno de ellos el conflicto armado en los territorios de Ucrania, y que ha traído de vuelta la guerra en su versión Clausewitziana, aunque con diversos elementos derivados de la hibridación de los conflictos.

A pesar de autocalificarse como una “zona de paz” América Latina presenta los índices más altos homicidios en el mundo con una tendencia que se mantiene en el tiempo, problema que tiene una íntima relación con las redes y actividades de la criminalidad y otros fenómenos transnacionales potenciados por la globalización y el despunte tecnológico. En la Figura 5 se observa una proyección de la tasa de asesinatos por regiones en el mundo hasta el 2030, donde resalta un crecimiento sostenido desfavorable para las Américas.

Figura 5

Tasa de Asesinatos a Nivel Mundial por Regiones desde el Año 2000 y Proyección al 2030.



Nota. Tomado de *Citizen security in Latin America: The Hard Facts*. (p. 4), por Igarapé Institute, 2018.

Lo anterior -aunque al igual que a nivel global pero con sus particularidades- ha impactado en la agenda de seguridad latinoamericana que en la actualidad no solo que se ha ampliado en relación con la que estuvo vigente durante el bipolarismo, sino que también se ha diversificado incorporando una variedad de temas que van desde los

conflictos interestatales hasta los delitos transnacionales, pasando por los desastres de origen natural y otros, que presentan un desafío enorme para los Estados ya que las demandas superan sus disponibilidades de recursos y tiempo. A continuación se proponen las amenazas que podrían ser consideradas como las más relevantes de la agenda de seguridad en Latinoamérica:

Conflictos Interestatales

Los conflictos interestatales son un tema de la agenda de seguridad tradicional que en América Latina al igual que en el mundo, persisten. Rojas Aravena (2002) resalta que las tensiones fronterizas se mantienen en nuestra región en vista de la herencia colonial legada a nuestros países lo que en muchos casos, aún provoca desconfianzas en las relaciones entre interestatales.

En Latinoamérica hasta 2012 se encontraban vigentes al menos 19 conflictos entre Estados, nueve de ellos en Centroamérica y El Caribe incluyendo el protagonizado por Estados Unidos y Cuba y el resto en América del Sur, la mayoría de ellos vinculados a temas territoriales.

Figura 6

Disputas Entre los Estados en Latinoamérica.

| Países | Motivo | Estado de la Disputa | Países | Motivo | Estado de la Disputa |
|----------------------|---|---|-------------------------|---|---|
| Guatemala- Belice | Disputa territorial y marítima de Guatemala por la mitad del territorio al sur del Río Sibun en Belice, y por el acceso al Caribe cerrado por el mar territorial de Belice y Honduras. En 2002 se acordó en la OEA la realización de un referéndum para decidir sobre el asunto pero aún no se ha realizado. | En proceso de implementación. No obstante tensiones recurrentes | Costa Rica- Nicaragua | Disputa resuelta en 2009 por los derechos de navegación en el Río San Juan | Implementación de la resolución de la CIJ |
| | | | Costa Rica- Nicaragua | Ocupación, incursión y uso del territorio por parte del ejército. Congelamiento de vínculos diplomáticos. Tensiones recurrentes | En proceso en CIJ desde 2010 |
| | | | Costa Rica- Nicaragua | Violación a la soberanía y daños ambientales. Congelamiento de vínculos diplomáticos. Tensiones recurrentes. | En proceso en CIJ desde 2011 |
| Guatemala- Honduras | Belice y Honduras están de acuerdo en compartir un corredor marítimo con Guatemala bajo los términos de un acuerdo de referéndum negociado en la OEA. Guatemala impugna el reclamo hondureño de los Cayos Sapodilla, también reclamados y administrados por Belice. | Inactiva pendiente de la solución Guatemala-Belice | Colombia- Nicaragua | Disputa marítima y territorial por las islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina. | En proceso en la CIJ desde 2001 |
| | | | Colombia- Ecuador | Fumigaciones áreas en zona fronteriza | En proceso en la CIJ desde 2008 |
| | | | Colombia- Ecuador | Uso del territorio por grupos irregulares. Tensión grave en el año 2008 por bombardeo en campamento de las FARC en territorio ecuatoriano | Hostilidad |
| Honduras- Belice | Disputa marítima y territorial por los Cayos Sapodilla que está a la espera de la resolución de la disputa entre Belice y Guatemala, que propuso un parque marino internacional. Los Estados acordaron en las negociaciones en la OEA un corredor marítimo para Guatemala que separe las fronteras imaginarias como parte del referéndum Guatemala- Belice. | Inactiva pendiente de la solución Guatemala-Belice | Colombia- Venezuela | Disputa marítima y territorial por las islas Los Monjes. Problemas fronterizos relacionados con el paso de legal por la frontera, migraciones, trasiego de armas y drogas | Activación intermitente/ Diálogo Directo |
| | | | Dominica- Venezuela | Dominica protesta por el reclamo de Venezuela de la Isla de Aves como punto para reclamar la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Además objeto por los tratados firmados por Francia, Holanda, y Estados Unidos, que reconocen el reclamo Venezolano. | Inactiva |
| | | | Guyana - Venezuela | Disputa territorial y fronteriza por la zona del Río Essequibo, que a su vez no ha permitido acordar una frontera marítima. | Inactiva |
| Honduras- Nicaragua | Disputa resuelta en 2007 por los Cayos Bobel, Savanna, Puerto Real y del Sur. Además se establecieron los límites marítimos. | Implementación de la resolución de la CIJ | Bolivia- Chile | Reivindicación boliviana sobre su enclaustramiento y necesidad de salida al Pacífico. | Diálogo Directo |
| Honduras-El Salvador | Frontera resuelta y aceptada por las autoridades políticas sobre la base del fallo de la Corte Interamericana de Justicia en 1992. Situaciones no resueltas sobre propiedad de la tierra. Tensiones por explotación de recursos. Tensiones por presión migratoria. | Implementación de la resolución de la CIJ | Chile- Perú | Delimitación de la frontera marítima | En proceso en CIJ desde 2008 |
| | | | Argentina- Uruguay | Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay | Implementación de la resolución de la CIJ |
| | | | Argentina- Gran Bretaña | Reclamo de las islas Malvinas, Georgias y Sándwich Sur | Activa en forma permanente |
| | | | EE.UU.-Cuba | Ausencia de una frontera marítima definida | Inactiva Disputa política permanente |

Nota. Tomado de *Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina*. (pp. 43-44), por Rojas Aravena, 2012.

En relación con esta amenaza cabe resaltar la preocupación de Fuente Cobo (2014) quien al tiempo de reconocer el evidente cambio en el escenario internacional así

como la emergencia de nuevas amenazas, señala que si bien es necesario adaptarse para enfrentarlas, hay que tener cuidado en no desnaturalizar el instrumento de la defensa, que junto con la diplomacia constituye el principal recurso para dar respuesta a amenazas de tipo estatal.

Este autor prede las alertas ya que asegura que no existe garantía alguna de que las amenazas que tuvieron como protagonista a un actor estatal, no vuelvan a manifestarse en el futuro a través del uso de la fuerza -tal como se observa hoy en el conflicto entre Rusia y Ucrania-; al afectar la naturaleza de las fuerzas armadas argumenta, se perderá su capacidad de actuación de forma irreversible, porque restablecer la capacidad militar de un Estado es un proceso complejo que toma al menos dos décadas si se disponen de los recursos necesarios para hacerlo.

Crimen Organizado Transnacional

En relación con los fenómenos vinculados a la transnacionalidad de las amenazas como un componente de la agenda de seguridad, Bartolomé (2016) cree que en América Latina sobresale el crimen organizado transnacional (COT en adelante) llamado también delincuencia transnacional organizada. Según este autor a diferencia del terrorismo internacional que es un tema que no se percibe mayormente como una amenaza en ciertas regiones del hemisferio, el COT es un tema de agenda que cada vez cobra mayor relevancia.

La Organización de las Naciones Unidas-ONU (2000) define a la delincuencia organizada como:

un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (p. 1).

La misma fuente establece que un delito es considerado en la categoría de “transnacional” si:

- Se comete en más de un Estado;
- Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;

- Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado (p. 2)

En este sentido pueden entenderse como delitos del COT al narcotráfico, que incluso a hibridado en narcoterrorismo; los tráficos ilícitos de armas, bienes y personas; el lavado de dinero; la falsificación de moneda, documentos y/o bienes, entre otros; que han conformado intrincadas redes que cada vez se potencian más, alcanzado capacidades que les permiten competir con el propio Estado, incluso en la provisión de bienes y servicios en sectores con poca presencia estatal y que al hacerlo han ido legitimando y consolidando su presencia lo que les permite gran libertad de acción para ejercer sus actividades con poca interferencia.

La evidencia se observa en países como México donde los carteles de la droga y sus organizaciones vinculadas cada vez adquieren mayor presencia a nivel regional como sucede con los grupos que operan en los espacios fronterizos entre Colombia, Perú y Ecuador y al interior de estos mismos países; también en Brasil la enorme estructura del crimen materializada por el Primer Comando de la Capital (PCC), es otro ejemplo relevante de las capacidades transnacionales que tiene el COT en la región y que no solo controla las cárceles, sino que detenta una fuerte presencia e influencia en la Triple Frontera, desde donde y hacia donde moviliza su infraestructura delictiva

Para Bartolomé (2020) el COT está asociado a tres factores que de alguna manera explican su crecimiento y consolidación: los niveles de corrupción imperantes, la impunidad ante los delitos cometidos, y la debilidad de los Estados frente a la dificultad de hacer presencia y control territorial para satisfacer las demandas de la sociedad, aspectos que deben ser revertidos si se intenta solucionar esta problemática.

Ciberamenazas

Aunque resulta difícil separar las Ciberamenazas de las otras amenazas debido a que todas ellas de una u otra manera utilizan el ciberespacio como un medio para llevar a cabo sus acciones lícitas; su análisis por separado dentro de la agenda se considera necesario dado que este nuevo ámbito de actuación que no distingue límites de ningún tipo, cada vez genera mayores impactos.

En el ciberespacio como se explica en el Anexo 1 de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de la República Argentina de 2019, se llevan a cabo una gran cantidad de actividades referente a la vida de las personas, la economía, los servicios públicos como el transporte, las comunicaciones o la producción y distribución de agua o electricidad; los servicios financieros, entre otros tantos; los que dependen fuertemente de las redes informáticas.

Una multiplicidad de delitos de carácter local, nacional y transnacional se cometen a través de esta dimensión con la actuación de los denominados “ciber guerreros”, que de acuerdo con Caro (2011) pueden ser patrocinados por Estados, servicios de inteligencia y contra inteligencia, grupos terroristas y extremistas, delincuencia organizada y otros de bajo perfil por parte de usuarios con capacidades e intereses más acotados.

Caro establece las siguientes particularidades en relación con este ámbito de actuación: el ciberespacio es un gran “campo de batalla” que asegura el anonimato; las acciones de ataque pueden ejecutarse desde cualquier parte del mundo; los efectos de estos ataques son desproporcionados en función del costo que generan; los ataques se preparan sin que sea necesario una gran inversión; estas circunstancias colocan al ente atacado en una situación de alerta permanente; es una amenaza de alcance global y; todas las áreas vinculadas al ciberespacio son vulnerables.

El crecimiento de actividades como las mencionadas ha incrementado exponencialmente la exposición y los riesgos para las personas, las organizaciones y los estados. Lo cierto es que esta actividad constituye para Latinoamérica una amenaza de alto impacto a ser considerada dentro de la agenda de seguridad, dadas las incipientes capacidades de las que disponen los Estados versus los grandes desafíos que se plantean.

Flujos Migratorios Masivos

Existe un amplio debate respecto de si las migraciones corresponden a una potencial amenaza a la seguridad internacional o no. Los flujos migratorios en la actualidad suelen relacionarse como parte de la conformación de amenazas híbridas como ocurre cuando este fenómeno es utilizado de forma intencional y combinada con otros métodos convencionales; esto se evidencia por ejemplo en la frontera entre Marruecos y España resalta Guerrero (2022), quien concluye que aquel país utiliza a los

migrantes como un acto de presión contra España; cosa similar observa con la presión que los migrantes turcos realizan sobre la Unión Europea y en particular sobre Polonia.

Bravo (2015) hace ciertas presiones respecto del tema de las migraciones masivas, y explica que los migrantes irregulares son un grupo heterogéneo que por lo general emigran por razones de “subsistencia y seguridad”; esto los vuelve vulnerables a ser víctimas de la trata de personas, redes de prostitución y el involucramiento en grupos delincuenciales transnacionales, aspectos que provocan en los Estados receptores percepciones de amenazas a su propia seguridad.

También se genera la posibilidad de que los delincuentes que son parte integrante de las organizaciones del COT aprovechen el movimiento masivo producto de las migraciones para desplazarse sin control entre los países. Otro factor para considerar es la potencial posibilidad de que los migrantes originen problemas sociales relacionados con el consumo y microtráfico de estupefacientes o se integren a la delincuencia común para poder sustentarse. Un tercer problema es la discriminación y el abuso laboral en los países receptores situación que en muchos casos suelen provocar violencia.

Existen diferentes motivos y circunstancias que han generado movimientos humanos dentro de los países de la región. La guerra interna de Colombia provocó un gran flujo de desplazados y refugiados principalmente hacia Ecuador y Venezuela, lo que al igual que en el caso de las migraciones provenientes desde Venezuela en los últimos años, han creado crisis humanitarias de importantes dimensiones que requieren de la participación de la comunidad internacional para enfrentarlos.

Más allá de que algunos Estados encasillen el problema de los flujos migratorios como riesgos y otros bajo el criterio de amenaza; el tema de la migración masiva constituye un aspecto relevante dentro de una ampliada agenda de seguridad en la región debido a los impactos que como en el caso venezolano, vienen provocando en todos los países latinoamericanos en mayor o menor medida.

Deterioro Ambiental

Al igual que los flujos migratorios el tema del deterioro ambiental como una amenaza se desprende de la visión humana de la seguridad relacionada con la seguridad ambiental y la protección del medio frente a la degradación. Sepúlveda (2007) expresa que se ha demostrado que el deterioro del medio ambiente tendrá consecuencias graves

sobre el bienestar y la supervivencia de los seres humanos, sin embargo, este no es un problema regional sino global, ya que se parte del principio de que las acciones o inacciones locales en lo referente al medio ambiente, tienen efectos globales.

Si bien el porcentaje de gases de efecto invernadero (GEI) que emanan en conjunto los países de la región es mínima frente a las enormes emisiones de los países del mundo desarrollado, en particular Estados Unidos y China, los efectos serán los mismos para todos; además, el calentamiento global provoca desastres derivados de sequías extremas, inundaciones y otros fenómenos que tienen impactos económicos y sociales que son potenciados por la posición de algunos países de la región, como sucede en el caso de aquellos que se encuentran en la trayectoria del Cinturón de Fuego del Pacífico, que tienen una mayor exposición a sufrir erupciones volcánicas, sismos y tsunamis de gran magnitud, circunstancias que comprometen el futuro de las sociedades ya que afectan su desarrollo.

Salud (Pandemias)

Para Sepúlveda (2007) los temas relacionados con la salud impulsados por la globalización, el transporte, el comercio internacional, el turismo, la manipulación genética y el contacto con especies animales de forma directa o indirecta; representan una amenaza global respecto de la transmisión de enfermedades.

La pandemia denominada COVID-19, es una muestra de cómo un microorganismo puede tener un impacto devastador en las sociedades de todo el mundo. La elevada cantidad de muertes se suma a otros efectos sociales y económicos cuyo impacto se multiplicó en todos los países y que fue mayor aún en la región, dado que se encuentran en condiciones políticas sociales y económicas desventajosas. Por ello se vuelve necesario que este tipo de eventos, al margen de si tienen un origen intencionado o no, deban incluirse en las agendas de seguridad actuales ya que al securitizarse, permitirán derivar recursos y esfuerzos cooperativos para generar capacidades que limiten en el futuro sus efectos.

1.4. Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional en el Ecuador

La Seguridad Nacional en el Ecuador denominada “integral” se alinea con los enfoques de la seguridad humana y de la seguridad multidimensional que tienen su

origen en el PNDU² de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA) respectivamente; de ahí la necesidad de aclarar lo que para estos organismos internacionales representa una amenaza.

Para la ONU (2004) una amenaza a la seguridad constituye “**cualquier suceso o proceso** que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional” (p. 12). Conforme lo expresado por la OEA (2003) en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la concepción hemisférica de la seguridad abarca, además de las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que son de “naturaleza diversa y alcance multidimensional (...), **amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales**” (p. 3).

Como se puede ver los dos criterios coinciden en emitir significados abarcadores de lo que es una amenaza, no solo porque se refieren a la seguridad nacional, sino porque ubican al ser humano de manera individual y colectiva como el foco al que se dirigen los esfuerzos de la seguridad y además, porque señalan como fuentes de amenazas tanto a entes humanos como materiales de diferente índole.

Por ello es por lo que los conceptos de amenaza planteados por el Centro de Inteligencia Estratégica-CIES y por el Ministerio de Defensa Nacional en la Política de Defensa de 2018, deben adaptarse al enfoque de seguridad adoptado por el país, que es el integral y desde la perspectiva humana y multidimensional, situación que en la actualidad no se compadece con esta urgencia. El CIES (2019) entiende como amenaza para el Estado ecuatoriano a:

todo fenómeno o condición en la que uno o más **actores con capacidad y fines específicos** generan un daño, pérdida o consecuencia negativa directa contra los ejes de protección de la seguridad integral del Estado, entendiendo a estos como ser humano, Estado y naturaleza. (p. 34).

De igual manera el Gabinete Sectorial de Seguridad (2018) plantea en el Libro Blanco que una amenaza se entiende como aquellos “fenómenos, elementos o

² PNDU: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

condiciones **de naturaleza antrópica**, caracterizada por su **capacidad, motivación e intencionalidad** de atentar contra los intereses vitales o estratégicos del Estado” (p. 50)

Las dos referencias citadas describen específicamente a las acciones humanas como las fuentes amenazantes que pueden generar daño si es que un peligro se concreta, debido a que incorporan como características además de la capacidad, a la voluntad de provocar daño, sin embargo, tanto la seguridad humana como la seguridad multidimensional, conforme lo explican sus aproximaciones conceptuales respecto del significado de amenaza, van en otro sentido ya que recogen los criterios de las teorías de la seguridad sustentadas por los ampliadores, donde las fuentes de amenazas pueden tener origen humano y no humano así: desde la seguridad humana “cualquier suceso o proceso” y desde la seguridad multidimensional “amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.

El riesgo es el otro elemento sustancial de un enfoque de seguridad adoptado. El CIES (2019) estructura el concepto del riesgo a partir de la interpretación que se le da en el ámbito de los desastres (ver Figura 7), por ello lo aborda considerando dos de los tres elementos que lo componen: la exposición y la vulnerabilidad, pero no incluye al tercer elemento que es la amenaza y que en el tema de los desastres hace alusión a las acciones antrópicas pero también a fenómenos naturales como fuentes de amenaza, lo que equivale a decir que eventos como una erupción volcánica o un terremoto son amenazas; con ello esta propuesta del CIES pierde sustento argumentativo ya que como se vio anteriormente en su definición, enmarca a la amenaza exclusivamente a acciones humanas que detenten intención y voluntad.

Figura 7

Fórmula del Riesgo en el Ámbito de los Desastres



Nota. Amenaza, vulnerabilidad y exposición son los tres elementos del riesgo bajo el enfoque de los desastres, al que se suma como factor reductor a la capacidad. Tomado de *Importancia del Sistema de Gestión de Riesgos y la Movilización Nacional dentro del Sistema de Seguridad del Estado*. (p. 7), por Argoti, M, 2022.

Para el CIES (2019) el riesgo es **“todo fenómeno o condición con posibilidad de ocurrencia incierta** que podría afectar negativamente al menos a uno de los tres ejes de protección de la seguridad integral del Estado, entendiendo a estos como: ser humano, Estado y naturaleza” (p. 36). La concepción que se le da al riesgo desde el organismo de inteligencia nacional, coincide con su definición de amenaza y puede interpretarse por un lado, cuando menciona a “todo fenómeno o condición” que hace alusión a amenazas de origen no humano y las denomina “riesgos” y por otro, al agregar la frase “posibilidad de ocurrencia”, intenta posicionar al riesgo como la probabilidad -incierta- de que una o más amenazas se evidencien y por lo tanto configuren un peligro en un lugar y momento dado.

Esta forma de entender al riesgo -como una posibilidad de que algo incierto suceda; como algo que todavía no ha sucedido- está alineada con las propuestas de Saint Pierre (2017), Ballesteros (2016) y aquellos planteamientos que destacan al riesgo como una potencialidad y no como un hecho en sí. En el Libro Blanco de la Defensa del Ecuador el Ministerio de Defensa Nacional-MDN (2018) en cambio, explica que el riesgo es “una condición interna o externa generada por situaciones de origen natural o antrópico que pudieran afectar a la seguridad y defensa, cuya posibilidad de ocurrencia es incierta” (p. 52).

Así, se puede interpretar que desde el MDN se entiende al riesgo como una amenaza de origen no humano o antrópico, postura que le sirve de base para proponer su clasificación de los riesgos donde se incluyen temas como los flujos migratorios, la degradación ambiental o los desastres de origen natural donde existe una coparticipación humana; y también considera como riesgos a los ciberataques y las intenciones de ruptura del orden constitucional, con lo cual el concepto pierde sustento ya que un ciberataque tiene origen humano y por ende, además de capacidad explícita voluntad e intención que motiva dicho ataque a través del espacio cibernético; romper el orden constitucional también deviene de una fuente humana con una intención, que es precisamente romper dicho orden para alcanzar un fin político.

Según lo explicado, en el caso del Ecuador se puede observar que no existe una clara distinción entre los conceptos de amenaza y riesgo y por lo tanto tampoco entre aquellos objetos seleccionados como tales. Esta problemática se muestra en los riesgos

planteados por el CIES en su Plan Específico de Inteligencia y que se enlistan en la Figura 8, que más bien aparenta ser un listado de amenazas y que además incluyen como fuentes tanto a las humanas o antrópicas, así como otras de origen natural.

Figura 8

Detalle de los Riesgos para el Ecuador

| RIESGOS PARA EL ESTADO ECUATORIANO |
|---|
| Acciones encubiertas o clandestinas de agencias de inteligencia extranjeras en territorio ecuatoriano |
| Vulneración de la infraestructura estratégica |
| Agresión armada externa estatal |
| Normalización de la criminalidad |
| Violaciones a la soberanía territorial, marítima y aérea |
| Catástrofes naturales |
| Proliferación nuclear |

Nota. En esta figura se puede notar que el CIES plantea como riesgos amenazas tanto de origen antrópico como natural, con lo cual su propuesta de definición de amenazas y de riesgos no ofrece claridad. Tomado de *Plan específico de Inteligencia*. (p. 36), por CIES, 2019.

En función del análisis anterior cabe retomar las propuestas tóricas descritas en los acápites 1.1 (La Amenaza como un Fenómeno Perceptivo) y 1.3 (Riesgo y Gestión del Riesgo) de este estudio, y que aluden a la amenaza como una señal y al riesgo como una probabilidad de que a partir de esas señales se materialice un peligro percibido; con ello se logra claridad para proponer de forma objetiva cuáles son las amenazas a la Seguridad Nacional Integral del Estado ecuatoriano y por ende definir las políticas y estrategias para enfrentarlas. Sin esa claridad de definición y categorización; dichas estrategias no podrán ser diseñadas e implementadas para alcanzar los fines de la seguridad aspirados.

En la Tabla 1 se proponen las siguientes amenazas a la Seguridad Nacional del Ecuador:

Tabla 1

Propuesta de Amenazas a la Seguridad Nacional del Ecuador

| ACTOR O FUENTE | AMENAZAS O SEÑALES | PELIGROS | RIESGO | VULNERABILIDADES |
|------------------------------------|--|---|--|--|
| Otro Estado o Estados en coalición | Armamentismo, rompimiento de relaciones diplomáticas, movimiento de tropas, y otras. | Agresión con uso de la fuerza derivados de fines contrapuestos. | Bajo en la actualidad, pero no por ello improbable en el futuro. | Ausencia de una política y estrategia de defensa nacional, Falta de capacidades de defensa, otras. |

| | | | | |
|--|--|---|-------|---|
| Organizaciones del Crimen Organizado Transnacional | Incremento de flujos de personas y bienes ilegales, incremento de la violencia en las zonas de frontera y en el interior del país, incremento de siembra y procesamiento de drogas, incremento de la delincuencia común y sicariato, aumento del lavado de dinero y activos, cooptación y violencia en cárceles, incremento de capturas de tráfico ilícitos, presencia de agrupaciones del COT en el país, penetración de instituciones del Estado, Regímenes estatales favorables al COT en la región, otras. | Incremento y consolidación del Crimen Organizado Transnacional y específicamente del Narcotráfico, a través de sus actividades vinculadas (amenazas). Finalmente un Estado Delincuente o Narcoestado. | Alto | Imperativo geográfico, inadecuado marco y procesos jurídicos, SSN inoperante, inadecuadas políticas de seguridad, inexistencia de una ESN, falta de capacidades institucionales, exclusión que incluye la falta de provisión de servicios básicos a sectores de la población, debilidad institucional, corrupción, ausencia o limitada presencia del Estado en espacios territoriales expuestos, otras. |
| Fuente antrópica (intencionada) o natural (proceso zoonótico) | Manipulación de patógenos, pronunciamientos y acciones explícitas de uso de armas biológicas, convivencia con especies de alto riesgo, epidemias relacionadas, otros. | Pandemias | Alto | Flujos permanentes de personas y medios a nivel global, Falta de infraestructura y medios de salud y sanitaria, limitadas capacidades de respuesta ante una pandemia, otros. |
| Grupos irregulares armados (GIA) | Identificación de organizaciones extremistas en etapas de conformación al interior del país, procesos de ideologización y/o entrenamiento en el país o fuera de él, presencia y acciones de (GIA) en zonas fronterizas, otras. | Agresión armada irregular. | Medio | Imperativo geográfico, SSN inoperante, inadecuadas políticas de seguridad, inexistencia de una ESN, falta de capacidades institucionales, limitada capacidad del sistema de inteligencia, exclusión, corrupción, influencia ideológica en la sociedad, ausencia o limitada presencia del Estado en espacios territoriales expuestos, otras. |
| Personas, grupos y/o movimientos de todo tipo, incluso con apoyo y participación extranjera. | Incremento de la frecuencia y violencia de la protesta social que se asemeja a “Revoluciones de Colores”, acciones que pueden ser interpretadas como de terrorismo, actividades y | Conflicto híbrido inclusive de tipo armado (Guerra civil) | Alto | Crisis política nacional, SSN inoperante, inexistencia de una ESN, falta de capacidades institucionales, limitada capacidad del sistema de inteligencia, exclusión, corrupción, debilidad institucional, otras. |

| | | | | |
|--|--|---|-------|--|
| | financiamiento de gobiernos, ONGs, y/o agrupaciones políticas e ideológicas extranjeras, incremento de participantes y flujos de información afines a través de las redes sociales, impulso y réplica política, otras. | | | |
| Estados, organizaciones del COT, Delincuentes, particulares. | Acceso sin control a la tecnología y bases de datos, incremento de acciones ilegales a través del ciberespacio, | Ciberataques contra el Estado, instituciones públicas y privadas, y personas naturales. | Alto | Limitadas capacidades para actuar en el ciberespacio, limitada cultura preventiva, dificultad de control el acceso a bases de datos, otros. |
| Actores ilegales nacionales y transnacionales, actores legales (empresas, políticos, otros). | Incremento de zonas de explotación ilegal de minerales, deforestación, otros. | Minería Ilegal y delitos asociados, contaminación ambiental. | Alto | Falta de política y ESN, Marco jurídico débil o inexistente, Falta de capacidades institucionales, Ausencia de una ESN, vínculos con políticos y decisores en los diferentes niveles de gobierno, corrupción, otras. |
| Socio-natural | Incremento de la deforestación, uso inadecuado del suelo, incremento de los GEI, urbanización, incremento de la minería ilegal, otros. | Degradación ambiental, potenciación de desastres de origen natural. | Medio | Incremento de la demanda de bienes y servicios, falta de capacidades institucionales, marco legal débil, corrupción. |
| Fenómenos o eventos peligrosos de la naturaleza | Degradación ambiental y sus efectos, otros variados de acuerdo con la fuente que emite las señales, índices históricos de eventos peligrosos. | Emergencias o desastres de origen natural | Alto | Limitadas capacidades institucionales, SSN inoperante, falta de una ESN, falta de una legislación específica. |

Nota. Esta tabla muestra los actores o fuentes de amenazas, así como el riesgo de que se materialicen en peligros. Es necesario considerar que muchos de estos actores y expresiones conforman y se manifiestan a manera de redes con múltiples nodos, situación que vuelve más compleja la intervención del Estado. Elaboración propia.

En esta tabla se considera a la amenaza como la o las señales emitidas por una fuente humana o natural, que al ser interpretadas o percibidas en función del mayor o menor riesgo o probabilidad de que se materialicen en peligros, permite tomar decisiones anticipadas para eliminar o minimizar su impacto futuro; esas decisiones son las que derivarán en estrategias que buscarán modificar la tendencia y lograr objetivos

políticos que configuran un escenario de seguridad deseado o normativo que se buscará alcanzar en un horizonte estratégico definido a través de acciones a corto, mediano y largo plazo.

2. Estrategia de Seguridad Nacional Integral

2.1. Objetivos y Medios de la Seguridad Nacional

El primer paso para diseñar una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), es establecer -en el marco de lo político- un proyecto nacional que constituye la visión del país y servirá de guía de todas las decisiones y acciones futuras; un proyecto nacional convoca a la nación que constituye esa comunidad de diversas comunidades particulares y heterogéneas que confluyen entorno de aquellos grandes temas; a partir de ahí y siempre en el ámbito de lo político, se delinearán los intereses nacionales que constituyen aquellos objetivos fundamentales cuyo logro estará en conjunción con el proyecto de país deseado.

Los intereses nacionales son grandes aspiraciones que se mantienen en el tiempo; definir los intereses nacionales incluye el ejercicio de identificarlos y priorizarlos. Ballesteros categoriza los intereses nacionales en vitales, estratégicos y otros intereses, explicando que los vitales son aquellos que “conforman la esencia del Estado-nación” (p. 284), que por lo general constan en la Constitución de la República y cuya afectación impacta sobre la sociedad en su conjunto. Son **intereses nacionales vitales** la soberanía, la integridad territorial, el desarrollo, la seguridad, la libertad, y otros de similar alcance.

Los **intereses nacionales estratégicos** continúa Ballesteros, afectan al bienestar y la prosperidad de los ciudadanos, ejemplos de estos son el acceso a fuentes de energía, el acceso a mercados, la estabilidad económica y otros. Finalmente existen **otros intereses nacionales** que refieren a la garantía de los derechos humanos, la disminución de la pobreza e inequidad o la mitigación de los desastres de origen natural.

Los intereses nacionales supeditan a los llamados objetivos nacionales actuales que son los que se fijan para un período de gobierno, que en el caso del Ecuador constan en el Plan Nacional de Desarrollo; estos objetivos deben alinearse con los objetivos fundamentales o intereses nacionales. Algunos objetivos pueden superar un período de gobierno como ocurre con los que se relacionan con la seguridad nacional, pero que al

igual que los objetivos actuales, deben estar en concordancia con los intereses nacionales.

El término interés trae consigo la característica dialéctica o de competencia, esto quiere decir que en determinadas circunstancias un objeto puede ser disputado por otros actores con el Estado, por ello es fundamental no solo definir los intereses nacionales sino también aquellos actores que disputan con el Estado el logro de sus aspiraciones, así como sus capacidades y el riesgo o probabilidad que los peligros derivados de las amenazas respecto de los objetos en disputa se materialicen.

El ejercicio anterior debe llevarse a cabo como parte del proceso metodológico de diseño de una estrategia, en el caso que nos ocupa, de una Estrategia de Seguridad Nacional que muestre el camino a seguir para el logro del proyecto e intereses nacionales que se aspiran. En la Figura 9 se explica la relación entre intereses-objetivos; estrategia o modos para lograr esos fines, y los recursos o medios que se requieren para poner en movimiento la estrategia decidida.

Figura 9

Triángulo Fines-Modos-Medios



Nota. Elaboración propia.

La estrategia no existe si no se marcan los fines y aún así, no puede llevarse a la práctica si los medios que requiere una particular estrategia no se asignan para ejecutarla.

2.2. Qué es la Estrategia

La Estrategia es un término polisémico y difícil de definir con exactitud, por ello se recurre a la caracterización que Alonso Baquer (2000) ofrece al respecto al señalar que la Estrategia es varias cosas; es “el decir de un hacer, la lógica de la acción,

el arte de la distancia, la concepción de planes y la conducción al objetivo” (p. 15). En el marco del triángulo de la estrategia que como se señaló incluye fines, modos y medios; la política establece los fines; los modos son las formas, el camino, en definitiva la estrategia que se propone para alcanzar dichos fines, y para llevar a la acción la estrategia, se demandan de unos medios que también la política es responsable de proveer.

Si no se disponen de los medios requeridos por la estrategia, la política tiene que limitar su nivel de ambición respecto de los fines u objetivos deseados, lo cual obligará a pensar otra estrategia y en el nivel de lo político, a asumir los riesgos que de ahí se deriven. En el ámbito de la Seguridad Nacional si no se establecen los objetivos de la seguridad, no hay estrategia de seguridad posible, y si la estrategia se piensa, se procesa y se planifica, no tiene valor real si no se asignan las capacidades para llevarla a la acción. Una estrategia que no se ejecuta no existe porque como lo afirma Beaufre (1965), la finalidad de la estrategia es lograr los objetivos políticos empleando de la mejor forma los medios disponibles (p. 30).

La estrategia importa porque según lo resaltan Liotta y Lloyd (2005), “sin una estrategia no hay dirección clara hacia el futuro y cualquier camino nos llevará allí mientras reaccionamos por reflejo a la crisis una y otra vez” (p. 2). El desafío de la estrategia dicen estos autores, está en tratar de lograr un equilibrio entre responder a las realidades de hoy (entorno de seguridad presente) y sobre todo, planificar la manera de abordar los desafíos del mañana (entorno de seguridad futuro).

Pero la estrategia suele minimizarse y subsumirse a la política en el sentido de que la segunda prioriza sus decisiones en base del primer criterio propuesto para la estrategia es decir, la política busca solucionar la coyuntura como sea, incluso a costa de comprometer el futuro, aspecto que en cambio es resaltado por la estrategia. De ahí que estos autores afirmen que la estrategia no suele ser “políticamente ventajosa”.

Como se mencionó anteriormente la estrategia es primero pensamiento, luego proceso y finalmente plan; con esto se trata de desterrar la creencia de que la estrategia se limita a la elaboración de un plan, pero **la Estrategia no es un plan**. Según Raimond (citado por Argoti, 2021) la estrategia tiene dos miradas, dos momentos; “el primero -y el más importante- como pensamiento, como imaginación creativa; y el segundo, la estrategia como máquina inteligente, como método analítico, como proceso” (p. 23). Un

plan es el resultado o el producto de algo y ese algo es el pensamiento estratégico al que en función de un proceso metodológico se lo logra estructurar y por ende resumir en un plan que facilitará su implementación una vez asignados los medios.

El pensamiento estratégico es un proceso permanente que se soporta en la teoría y en la realidad es decir, en el diagnóstico argumentado del entorno y en la revisión del concepto político donde se explicitan los fines a alcanzar. La estrategia condiciona los medios, de ninguna manera los medios someten a la estrategia, por ello no es acertado pensar que se dibuje una estrategia en base a lo que se tenga en un momento dado, sino que es la estrategia la que determina los medios. La imposibilidad de obtener los recursos o capacidades que demandan una estrategia, obligarán a diseñar otra estrategia en función de unos fines más modestos. Esta dinámica constituye el juego político-estratégico.

2.3. Estrategia de Seguridad Nacional con Enfoque Integral

Cuando se hace referencia a la seguridad bajo su adjetivación de “nacional”, inmediatamente se la suele relacionar con los enfoques tradicionales donde el Estado se posiciona como el objeto primordial de la seguridad; esto es así ya que como lo señala Laborie Iglesias (2011) se piensa que al garantizar la seguridad del Estado de forma automática se garantiza también la seguridad de sus ciudadanos.

Esta forma acotada de entender a la Seguridad Nacional puede explicarse a partir de los “usos” que se le asignan al término “seguridad” y que los explica Orozco (2006). Por una parte la seguridad como adjetivo que cualifica al ente de existir “seguro” o libre de todo daño o peligro” es decir, como una situación o cualidad deseada; por otra parte, la seguridad como “nombre” que decanta en las acciones del Estado como el instrumento político a través del que se pretende alcanzar esta condición ideal.

Cuando se aborda la seguridad bajo esta segunda acepción, es decir como la acción del Estado tendiente a alcanzar una situación de seguridad favorable, se determina la unidad competente que será beneficiará de dicha acción. Si la unidad competente es el Estado, a la seguridad se la ha denominado “Seguridad Nacional”; cuando la unidad competente es el ser humano a la seguridad se la llama “Seguridad Humana”, con esta explicación, al menos en su origen, estas dos visiones pueden entenderse como mutuamente excluyentes.

Sin embargo la Seguridad Nacional hoy representa mucho más que su objeto de referencia -el Estado- pues se asume el término “nacional” en relación con la “Nación”, es decir como ya se dijo, con aquella comunidad de comunidades diversas y heterogéneas que confluyen como un todo alrededor de un proyecto de país que se busca materializar a través del cumplimiento de objetivos nacionales fundamentales llamados también intereses nacionales, operacionalizados por los objetivos nacionales actuales.

En función de lo anterior se puede afirmar que la Seguridad de la Nación puede tener orientaciones diversas así, y como en el caso del Ecuador, la Seguridad Nacional puede implementarse bajo un enfoque Integral. El término “integral” es sinónimo de completo, exhaustivo, amplio, íntegro, extenso. Una definición básica de la palabra señala que “comprende todos los elementos o aspectos de algo” (DRAE, 2021).

La Seguridad Nacional bajo un criterio Integral tiene su origen en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de 1973, que antecedió a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), específicamente en el marco del llamado “Proceso de Helsinki” en el que se establecieron 10 principios fundamentales llamado el “Decálogo”.

En el “Decálogo” se determina una concepción integral de la seguridad al señalar que “es un criterio más humanístico; una visión positiva de la paz y de la seguridad, que garantiza el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Constituye “una seguridad que se basa en lo multidimensional y casi sin necesidad de recurrir a la fuerza”; es una seguridad que está en consonancia con crear las coordenadas adecuadas para crear confianza y permitir que las tensiones se canalicen, “apostando de una manera clara por la democracia, los derechos humanos y la educación” OSCE (2022).

La Seguridad Nacional bajo un enfoque Integral es entendida con claridad por el Gobierno de España (2021) cuya visión plasmada en la Estrategia de Seguridad Nacional señala que: “La seguridad se concibe como una condición necesaria para la recuperación económica y la cohesión social” (p. 6). Este criterio es importante porque alude a una acción previa que configura la posibilidad de alcanzar una situación posterior favorable pero además, cuando explica que la Seguridad Nacional es “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar ciudadanos;

garantizar la defensa de España (...) y contribuir (...) a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos” (p. 39); deja en claro que la seguridad bajo la adjetivación de nacional, de ninguna manera se circunscribe exclusivamente al Estado y su defensa sino, y sobre todo a la nación; al ser humano.

En el Ecuador la visión de la Seguridad Nacional bajo el término de integral, apareció de manera formal en 2008 en la nueva Constitución de la República y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado y posteriormente se fue plasmando en los diferentes instrumentos de planificación de la seguridad y defensa nacional; pero aunque no citada como “integral”, su origen en realidad se remonta a la Ley de Seguridad Nacional de 1976 codificada en 1979, en donde se expresaba claramente la prioridad que se le daba en el ámbito de la seguridad al ser humano y la sociedad en general como sus beneficiarios, así como a temas económicos, sociales e incluso ambientales como parte de la problemática de seguridad.

Según se explicó, a partir del abordaje que se le da a la amenaza en un sentido subjetivo, es decir como una percepción, o como la define Ugarte (2004) “un indicio de probable mal, violencia o daño futuro; (...); algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional” (p. 9); es posible establecer la siguiente interrogante: si la amenaza es una señal de la posible ocurrencia futura de un mal o daño, ¿se puede prevenir?

La respuesta a esta pregunta es afirmativa, ya que las señales en el proceso de percepción permiten advertir un potencial daño futuro, daño que será nulo, mayor o menor en función de las vulnerabilidades que tenga el Estado en el aspecto político, económico, social, militar, físico; por lo que la estrategia diseñada bajo un enfoque preventivo deberá asumir con mayor hincapié las acciones tendientes a fortalecer los aspectos que hacen vulnerable a un Estado (sus vulnerabilidades en función de cada peligro), y de este modo generar un efecto de adaptación que limite los potenciales daños originados en una fuente antrópica o natural.

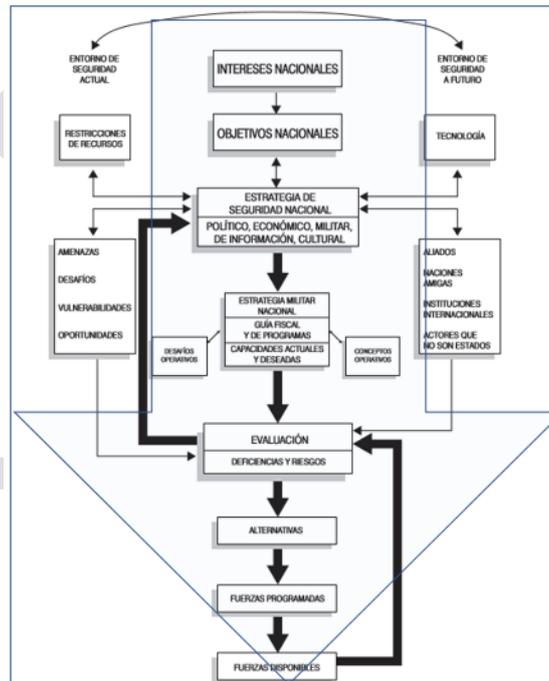
Para lo anterior es un imperativo que la Estrategia de Seguridad Nacional y las acciones que de esta se originen, se enmarquen en un sistema; un Sistema de Seguridad Nacional donde confluyan elementos distribuidos en un ápice estratégico o decisor, un nivel medio o articulador, una tecnoestructura de asesoramiento, un subsistema de

apoyo, y en subsistemas de ejecución que vinculados a través de flujos de toma de decisiones y mecanismos de coordinación y control hagan más efectivo y eficiente el logro de los objetivos de la Seguridad Nacional.

La ESN dice Argoti (2022) debe diseñarse y aplicarse a través de un proceso que va de arriba hacia abajo y retroalimentarse en sentido inverso y de forma permanente; para ello es necesario considerar que existen niveles de la estrategia y por ende niveles de planificación. Beaufre (1965) establece tres niveles distintos pero íntimamente relacionados de la estrategia: en la parte superior se encuentra la estrategia total que puede relacionarse con la estrategia nacional, a continuación y hacia abajo las estrategias generales que tienen que ver con las estrategias particulares o específicas en los ámbitos político, económico, diplomático, militar y otros según el Estado en cuestión; luego se posiciona la estrategia operativa que coordina los objetivos con las disponibilidades tácticas y técnicas cuando se lleva la estrategia a la acción.

Figura 10

Diseño de Arriba Hacia Abajo de la ESN



Nota. Tomado de *From here to there. The Strategy and Force Planning Framework.* (p. 4), por Liotta y Lloyd, 2005.

En el caso del Ecuador explica Argoti, “estos niveles están configurados por el nivel político o político estratégico, el nivel estratégico y el nivel operacional. A partir

de esta configuración por niveles se lleva a cabo el proceso de planeamiento estratégico” (p. 12). De ahí que la existencia de una ESN que busca alcanzar los grandes objetivos plasmados en la Política de Seguridad Nacional, es fundamental porque sin esta no será posible articular las estrategias sectoriales hacia el logro de las aspiraciones de la seguridad nacional que se implementarán a través de planes, programas y proyectos en el nivel táctico y técnico.

2.4. Aspectos para la Implementación de una ESN en el Ecuador

Los parámetros que delimitan la Seguridad Nacional conforme Ballesteros (2016) son: “la identificación de los intereses nacionales a proteger, la identificación de los agentes hostiles que pueden suponer un riesgo o amenaza para ellos y el grado de cobertura de cada uno” (p. 95).

La posibilidad de diseñar e implementar una ESN para el Ecuador está supeditada a diversos aspectos que ya han sido analizados a lo largo de este estudio; en primer lugar es necesario establecer de forma clara el proyecto nacional o visión de futuro del Ecuador y sus intereses nacionales, proceso que debe emprenderse en función de un gran acuerdo que incluya a todos los sectores sin excepción. Este proyecto y los intereses nacionales deben constar de manera explícita en la Constitución de la República y replicarse como referencias en todos los instrumentos de menor jerarquía incluidos los de planificación, y de manera particular en los Planes de Desarrollo de cada gobierno para que sus objetivos nacionales actuales se encuentren perfectamente alineados.

Al seleccionar ciertas aspiraciones como intereses, de forma automática se está asumiendo que dichas aspiraciones están en competencia con otros actores. Establecer quienes son esos actores está en concordancia con las señales o amenazas que emiten los mismos, por lo que es fundamental una interpretación asertiva de dichas señales para identificar los objetos en disputa. La percepción que se tenga del potencial daño que puedan causar estos actores, estará en relación con las vulnerabilidades que el país tenga, por lo que su identificación es el paso siguiente a adoptar. En este afán, el Sistema de Inteligencia Nacional como parte del Sistema de Seguridad Nacional, cumple un rol protagónico.

En el Ecuador el concepto político de la seguridad incluye tres ámbitos de diagnóstico-acción: la defensa, la seguridad pública y la gestión del riesgo de desastres;

en cada uno de estos ámbitos existen fuentes humanas y naturales que permanentemente emiten señales o amenazas de probables daños; daños que podrían ser de mayor o menor impacto en función de las vulnerabilidades existentes.

Una ESN para el Ecuador con criterio preventivo en el ámbito de la defensa, deberá articular las estrategias particulares para fortalecer en el mediano plazo las capacidades de la Defensa Nacional y en particular las de Fuerzas Armadas. La planificación de la defensa tiene como propósito central generar capacidades a través de diferentes métodos de planeamiento; no disponer de estas capacidades -que toman mucho tiempo en construirse-, constituye una vulnerabilidad de grandes dimensiones porque impedirá que en el futuro se tomen las acciones de respuesta necesarias para que el Estado haga frente a los actores que busquen disputar su soberanía e integridad territorial.

Otra manera de pensar una ESN que priorice acciones preventivas en cuanto a la defensa, debe orientar sus esfuerzos a las zonas de frontera; una propuesta de ley de seguridad fronteriza integral; políticas públicas y proyectos que tengan como eje central el desarrollo en aspectos sociales, económicos y ambientales, permitiría integrar estos sectores de la población al país de forma cierta, generando además un mayor vínculo identitario.

La seguridad ciudadana que junto con el orden público configuran la seguridad pública, es un aspecto que debe ser priorizado en la ESN porque busca solucionar problemáticas estructurales de infraestructura, económicas, sociales e incluso ambientales de manera anticipada; es decir vulnerabilidades que, aunque no aparenten serlo, tienen relación directa con la seguridad porque al mejorar el bienestar de las personas, se previenen las acciones de in-seguridad que afectan a la población de manera directa o indirecta.

Medidas de seguridad ciudadana son el conocimiento e interiorización de la problemática de seguridad, el alumbrado público, mecanismos de alerta temprana y respuesta comunitaria organizada, la construcción de infraestructura física o la reforestación para protegerse de inundaciones o de otros eventos naturales peligrosos; pero también son la provisión de agua potable y otros servicios básicos, los convenios para promocionar la salud y entrega de medicinas, la implementación de bosques y zonas protegidas en sectores proclives a desbordamientos, las ferias libres que

promueven el trabajo, la infraestructura y programas deportivos, recreativos y culturales; la incorporación de grupos minoritarios, y otras cuyo diseño y gestión están principalmente en manos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ONGs, la empresa privada y la sociedad organizada en su conjunto. Todo lo anterior constituyen elementos de una ESN preventiva en el campo de la seguridad pública, ya que a través de ellas se gestiona el riesgo al minimizar los peligros vinculados con amenazas de diversa índole.

La gestión del riesgo de desastres tiene también un enfoque preventivo en el marco de una ESN, ya que busca llevar a cabo políticas públicas, estrategias, programas y proyectos vinculados al desarrollo para minimizar tanto la exposición como la vulnerabilidad de las poblaciones frente a eventos naturales potencialmente destructivos, generando capacidades que mitigan los desastres antes de que los eventos se presenten.

Trabajar sobre las vulnerabilidades es buscar soluciones anticipadas en el interior del sistema además, cuando estas vulnerabilidades han sido superadas, se transforman en fortalezas. De igual forma se deben generar políticas de cooperación para buscar oportunidades que se encuentran en el suprasistema es decir, en los ámbitos bilateral, regional, hemisférico y global para de esta manera prevenir y disminuir el daño con la cooperación de terceros países u organizaciones internacionales.

En definitiva intereses, objetivos, actores, amenazas, riesgo, peligro, vulnerabilidades y oportunidades, son aspectos que no solo impactan en el diseño e implementación de una ESN, sino que forman parte del proceso para su construcción y puesta en marcha, por ello definir las y categorizarlas es una tarea fundamental.

Si no hay visión de futuro, si no se plantean los intereses nacionales y los objetivos de forma consensuada, si no se entiende e interioriza la realidad del entorno de seguridad y por ende no hay contexto y tampoco escenario tendencial posible de mejorar, si no se identifican los actores, sus amenazas y riesgos de que materialicen peligros; no será factible construir una ESN; si no se reconocen las vulnerabilidades y no se dirigen las acciones de la estrategia para eliminar esas brechas, la percepción de amenazas será mayor y las decisiones que se tomen serán equivocadas e inoportunas.

Conclusiones

Los desafíos a la Seguridad Nacional evidenciados a partir de las amenazas que emiten los actores que se encuentran en permanente pugna con el Estado ecuatoriano, no esperan y cada día que pasa se fortalecen más.

Las contradicciones observadas entre el enfoque de Seguridad Nacional (integral) adoptado por el Ecuador y la falta de definiciones claras de tres de sus principales componentes (intereses, amenazas y riesgos), provoca una incoherencia que se refleja en la toma de decisiones que a su vez decantan en políticas y estrategias de seguridad y defensa inexistentes, poco consolidadas y efectivas, o que simplemente que no han sido llevadas a la práctica.

El narcotráfico en nuestro país por ejemplo, constituye un actor o fuente que ha venido emitiendo señales o amenazas desde hace mucho tiempo atrás y que al no haberse percibido adecuada u oportunamente, o la decisión de prevenirla ha sido postergada por las autoridades políticas en su momento, ha dado paso a un escalamiento del problema que en la actualidad únicamente deja como opción posible la implementación de una estrategia reactiva, que no garantizará la posibilidad de enfrentar con éxito este desafío.

Por ello delimitar con la suficiente anticipación lo para el Ecuador constituyen sus intereses nacionales y lo que se entiende por amenaza y riesgo, así como los actores que interactúan en el entorno de seguridad y las señales que se manifiestan a través de éstos, es un paso previo importante en el análisis del entorno de seguridad pues, en función de esta delimitación se deberán orientar los esfuerzos en el corto, mediano y largo plazo con la finalidad de alcanzar una situación de seguridad favorable.

En ese sentido es clave insistir en que la amenaza constituye una señal y al ser tal puede gestionarse el riesgo de que el peligro se materialice o se robustezca, para lo cual se deben identificar las vulnerabilidades existentes en el Estado; esto porque la vulnerabilidad y la exposición son los dos factores componentes de la ecuación del riesgo que son susceptibles de ser manipulados de forma conveniente.

Disminuir las vulnerabilidades y por ende la exposición a las acciones de actores que enfrentan el Estado ecuatoriano en la competencia por proporcionar seguridad y de ahí desarrollo, es el camino apropiado a elegir. Al enfocarse sobre las

vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y/o ambientales, la ESN pasa a tener un visión más preventiva que reactiva. Al reconocer sus vulnerabilidades el Estado puede diseñar y construir las capacidades necesarias para alcanzar un escenario normativo o deseados de seguridad, que suman al logro de los intereses nacionales y por ende a la visión de futuro que busca la nación.

Sin embargo es importante tener presente que la situación de seguridad es volátil e incierta. El despliegue de actores, amenazas, peligros, riesgos y vulnerabilidades conforme se propone en la Tabla 1, es un ejercicio permanente de análisis y evaluación porque la realidad es cambiante y por ende los escenarios mutan permanentemente.

Entender la Seguridad Nacional con un enfoque integral significa además de actuar de manera preventiva ser incluyente, porque bajo este esquema la seguridad es responsabilidad de todos; responsabilidad tanto del gobierno central como de los diferentes niveles de gobierno (provincial, cantonal, parroquial), responsabilidad de los poderes del Estado, de las instituciones públicas y privadas, y de los distintos actores de la sociedad civil quienes no solo son los entes donde repercuten los problemas de la inseguridad, sino que son corresponsables de crear o potenciar situaciones no deseadas relacionadas con las vulnerabilidades y por ende deben ser copartícipes al proponer posibles soluciones e involucrarse en su ejecución.

Quito, 31 de agosto de 2022

UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Mauro Argoti Z.
Investigador-Docente
CESPE-ESPE

Bibliografía

- Alonso Baquer, M. (2000). ¿En qué consiste la estrategia? Ministerio de Defensa de España.
- Argoti, M. (2022). Importancia del Sistema de Gestión de Riesgos y la Movilización Nacional Dentro del Sistema de Seguridad del Estado. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de julio de 2022.
- Argoti, M. (2022). La Estrategia frente a las amenazas híbridas. *Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 15(1), 151-164.
- Argoti, M. (2021). Pensar con estrategia en el siglo XXI: el nudo Geopolítica-Estrategia. *Boletín "Paralelo 0" de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN*, (1), 22-24.
- Ballesteros, M. A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad nacional*. Ministerio de Defensa de España.
- Battaleme, J. (2012). Los estudios de seguridad internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos. En E. Llenderozas (Comp.). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. (pp. 133-163). Eudeba-Universidad de Buenos Aires.
- Bartolomé, M. (2006). *La Seguridad Internacional post 11S: situación, debates, tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Bartolomé, M. (2016). Algunas aproximaciones a la agenda de seguridad internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos. *Política y Estrategia*, (128), 101-134.
- Bartolomé, M. (2021). *Serpientes y Terremotos: Apuntes Sobre Seguridad y Defensa en el Siglo XXI*. Círculo Militar.
- Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*. Instituto de Estudios Políticos.
- Bravo, G. (2015). Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo andino*, (48), 139-149.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812015000300013>
- Caro, M. (2011). Alcance y ámbito de la seguridad nacional en el ciberespacio. En IEEE *Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio*. (pp. 49-82). Ministerio de Defensa Nacional de España.

- Centro de Inteligencia Estratégica-CIES. (2019). *Plan Específico de Inteligencia 2019-2030*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-inteligencia-web.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, núm. 449, de 20 de octubre de 2008.
- Gabinete Sectorial de Seguridad. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf#:~:text=El%20desarrollo%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Integral,deberes%20y%20responsabilidades%20del%20Estado%20y%20la%20sociedad>
- Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Seguridad nacional 2021: Un Proyecto Compartido*. NIPO. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>
- Guerrero, G. (2022). Migración como amenaza híbrida: un análisis sobre Ecuador y Venezuela. *Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 15(1), 49-62.
- Fuente-Cobo, I. (2014). Fuerzas Militares: Polivalentes o Especializadas. *IEEE*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA15-2014_FuerzasMilitares_PolivalentesoEspecializadas_IFC.pdf
- Igarapé Institute. (2018). *Citizen security in Latin America: The Hard Facts*. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- Laborie-Iglesias, M. (2011). La Evolución del Concepto de Seguridad. *IEEE*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7425005>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre de 2009. Registro Oficial Suplemento, núm. 35, de 28 de septiembre de 2009. Promulgada 6 de enero de 1992. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf#:~:text=Art.%201.-%20Del%20objeto%20de%20la%20ley.-%20La,travel%20del%20Sistema%20de%20SeguridadP%C3%ABlica%20y%20del%20Estado.
- Liotta, P., y Lloyd, R. (2005). *From here to there. The Strategy and Force Planning Framework*. Newport: Naval War College Press. Review, Spring 2005, vol 8, no. 52 (121-137). <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2207&context=nwc-review>
- Ministerio de Defensa Nacional-MDN. (2018). *Política de la defensa Nacional del Ecuador. "Libro Blanco"*. IGM.

- Neila, J., Moreno, A., Alija A., Sáenz, J., y Sanz, C. (2018). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Alianza Editorial S.A.
- Organización de Estados Americanos-OEA, (2003), Declaración sobre seguridad en las Américas.
https://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres-UNISDR. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, A/RES/55/25, 15 de noviembre.
http://www.planificacion.gob.bo/uploads/normativa/convencion_onu_contra_delincuencia_organizada.pdf
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (2004). *Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”*, A/59/565, 2 de diciembre.
<https://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-un-informe-seguridad-04.html>
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa-OSCE. (31 de julio de 2022). *El proceso de gestión del Acta Final de Helsinki: Un testimonio desde Belgrado*. <https://www.osce.org/es/magazine/226506>
- Orozco, G. (2006). El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-180.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1448932>
- Presidencia de Argentina (2019). *Estrategia Nacional de Ciberseguridad de la República Argentina. Anexo I*.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/208317/20190528>
- Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Rojas-Aravena, F. (2002). Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 17 N° 1-2, Enero-Marzo 2002.
https://www.academia.edu/35156027/Las_medidas_de_confianza_mutual_y_de_seguridad_perspectivas_desde_Chile
- Rojas-Aravena, F. (2012). Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina. *Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, N°. 158, 2012 p. 20-82

- Saint-Pierre, H., L. (2016), “Breve discusión conceptual sobre amenazas”, *Ciencias de Seguridad y Defensa*, 1, (1), pp. 55-61.
- Secretaría Central de ISO. (2018). *ISO 31000:2018: Gestión del riesgo - Directrices*. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>
- Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas-EIRD (2004). *Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>
- Sepúlveda, I. (2007). La Seguridad Internacional ante las nuevas amenazas”, en PNUD: *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales*, PNUD-Buenos Aires. pp. 63-84
- Thomas Bohórquez, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48: 133-157. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n48/art08.pdf>
- Ugarte, J., M. (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y defensa: un análisis orientado a América Latina*. Plus Ultra.