



## UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Guía metodológica para la formulación de una Estrategia de Seguridad Pública del Estado con enfoque integral (Propuesta).

**Mauro Argoti Z.**

**Sexto Entregable**

**ESPE**

**30/06/2023**

## Contenido

Introducción.....	3
1. Prerrequisitos para establecer una Estrategia de Seguridad Nacional.....	4
1.1 Definir un Paradigma de la Seguridad.....	5
1.2 Una Doctrina.....	12
1.3 Una Política de Seguridad .....	15
1.4 Un Marco Normativo .....	18
2. Método para Elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional con Enfoque Integral .....	20
2.1 Marco para la Estrategia de Seguridad Nacional.....	22
2.2 Método de Planeamiento para una Estrategia de Seguridad Nacional .....	24
Conclusiones.....	30
Bibliografía.....	32

## **GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO CON ENFOQUE INTEGRAL (PROPUESTA)**

### **Introducción**

La Seguridad Nacional ya no puede interpretarse como un par opuesto de la Seguridad Humana al pensarse que la primera es equivalente -bajo un criterio realista clásico- a la Seguridad del Estado con todo lo que ello implica respecto de: qué es, a quién se dirige, y con qué medios se lleva a cabo. La seguridad bajo la adjetivación de “nacional” ha trascendido ese esquema acotado hasta convertirse en un estándar; en un nivel amplio y abarcador de la seguridad, cuya implementación se relaciona con la Estrategia Total o Gran Estrategia, categorizada así por Beaufre (1965) para representar al nivel político de la toma de decisiones en un Estado. En el Ecuador, a la Seguridad Nacional puede equiparársela -conforme se establece en la norma- como “Seguridad Pública y del Estado”, cuyo paradigma dominante elegido es el integral.

La Estrategia es un término difícil de definir, por lo que, desde sus orígenes en la Grecia antigua, hasta el fundamental impulso que tuvo en 1771 de la mano del Teniente Coronel francés Joly de Maizeroy y aun en la actualidad, genera múltiples interpretaciones; sin embargo, para referirse a la estrategia en el marco de la seguridad, cabe el señalamiento que hace Ballesteros (2004) al explicar que “La Estrategia trata de alcanzar los objetivos de la política. Objetivos que en el ámbito de la Seguridad Nacional son normalmente la protección de los intereses nacionales” (p. 26). De esta manera el autor define a la Estrategia de Seguridad Nacional como “el arte mediante el que se dirige, orienta y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los intereses nacionales” (p. 27).

De esta manera la Estrategia de Seguridad Nacional, se transforma en el modo o en la forma a través de la cual, una vez asignados los medios requeridos, busca alcanzar los objetivos de seguridad planteados por la política de seguridad nacional, por lo que su elaboración requiere de la aplicación de una doctrina y un método apropiado para sistematizar adecuadamente sus contenidos. Por lo señalado, esta propuesta se fijó como objetivo fundamental, diseñar una guía metodológica para formular una Estrategia de Seguridad Nacional, priorizando algunos criterios relacionados con su enfoque integral.

Para ello se incluyó en una primera parte todos los aspectos que se consideran como prerequisites para elaborar dicha estrategia:

- Selección de un paradigma de seguridad,
- Una doctrina propia,
- La política de seguridad nacional; y,
- El marco legal.

Seguidamente se plantea un método pensado como conveniente para formular una Estrategia de Seguridad Nacional con enfoque integral, a partir de un marco referencial y detallando el proceso en sí; finalizando con unas conclusiones generales sobre el estudio elaborado.

Este desarrollo fue llevado a cabo teniendo como niveles de análisis la descripción y la explicación, fundamentado en diversas fuentes académicas y teniendo como guía, la doctrina de seguridad española. El producto final del trabajo busca aportar a la formulación de la Estrategia de Seguridad Pública y del Estado, aplicable para el Ecuador.

### **1. Prerrequisitos para establecer una Estrategia de Seguridad Nacional**

La definición que propone Beaufre (1965) sobre estrategia se mantiene plenamente vigente, ya que pese a haberla emitido en pleno período de la Guerra Fría, la alejó del carácter estrictamente militar con el que se originó el término. El autor señala que la estrategia es “el arte de hacer que la fuerza concurra para alcanzar las metas de la política” (p. 29). Es -dice Beaufre- “un método de pensamiento que permite clasificar y jerarquizar los acontecimientos para luego escoger los procedimientos más eficaces” (p. 22).

Estas dos explicaciones tienen una gran profundidad en su contenido así: al hablar en la primera de “fuerza” -conforme lo aclara él mismo- no se refiere exclusivamente a lo militar, sino al conjunto de capacidades que dispone el Estado en todos los ámbitos. Paralelamente aclara que la decisión de su empleo recae en la política, pues marcar los fines es una tarea que corresponde a este nivel. En la segunda explicación, al definir a la estrategia como “un método de pensamiento”, determina que la decisión estratégica debe seguir un proceso de reflexión, lo cual pone en relevancia Argoti (30 de septiembre de 2022) al aclarar que “una estrategia no es únicamente un plan; la estrategia es pensamiento, es proceso y finalmente airla disfrutaran plan” (p. 3).

Lo dicho, permite sentenciar que no es posible seleccionar una estrategia y convertirla en plan si antes -a través de un método- no se buscaron opciones estratégicas que busquen

solucionar un problema estratégico acontecido. Mintzberg (1987) destaca a través de sus cinco premisas (5-P), que la estrategia no es solamente un plan como se observa en la Figura 1, sino también es pauta de acción, patrón, posición y perspectiva. Entender la estrategia bajo estos criterios señala el autor, hace posible proponer mejores estrategias.

**Figura 1** *Cinco Formas de Concebir la Estrategia Según Mintzberg.*

Nº	ESTRATEGIA VISTA COMO	SENTIDO DE ESTRATEGIA	ÉNFASIS
1	PLAN O GUÍA	Conscientemente determinada para abordar una situación problemática	Es la finalidad de la estrategia
2	PAUTA DE ACCIÓN	Maniobra para mejorar una situación concreta o para abordar los posibles factores de riesgo o incertidumbre	En procedimientos específicos para alcanzar una meta definida
3	PATRÓN DE CONDUCTA	Estrategias deliberadas o emergentes que apoyan un determinado patrón de conducta	Ubica plenamente en la acción, de acuerdo con planteamiento conductuales
4	POSICIÓN EN EL ENTORNO	Dominio en el entorno	Expresa una relación de equilibrio con el entorno (FODA)
5	PERSPECTIVA O ENFOQUE	Manera particular de percibir la realidad y forma de hacer	Regula comportamientos en función de valores y normas

**Nota.** Tomado de *Gestión de las Instituciones Universitarias: Planificación y Estrategias*, por Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, s/a. <https://giutgu.eco.catedras.unc.edu.ar/unidad-1/planificacion-y-estrategias/>

Delinear una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), requiere como requisito previo contar con ciertos elementos fundamentales que permitirán orientar el esfuerzo del bosquejo. Dentro de estos aspectos esenciales es necesario seleccionar **un paradigma de seguridad** que defina con claridad lo que se entiende por seguridad, además; **una doctrina** que incluya un marco conceptual definido. También se requiere que exista **una política de seguridad** que plantee las áreas de interés, determine los escenarios a corto, mediano, largo plazo, y oriente los esfuerzos de la estrategia hacia el logro de objetivos determinados que busquen alcanzar los intereses nacionales derivados del proyecto nacional; finalmente, **un marco normativo** que delimite las decisiones y acciones del Estado, y que asigne responsabilidades a los actores que son parte del sistema.

### 1.1 Definir un Paradigma de la Seguridad

Un paradigma lo entiende Kuhn (2004) como:

(...) realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica (...). Una

de las cosas que adquiere una comunidad científica con un paradigma, es un criterio para seleccionar problemas que, mientras se dé por sentado el paradigma, puede suponerse que tienen soluciones (pp. 13, 71).

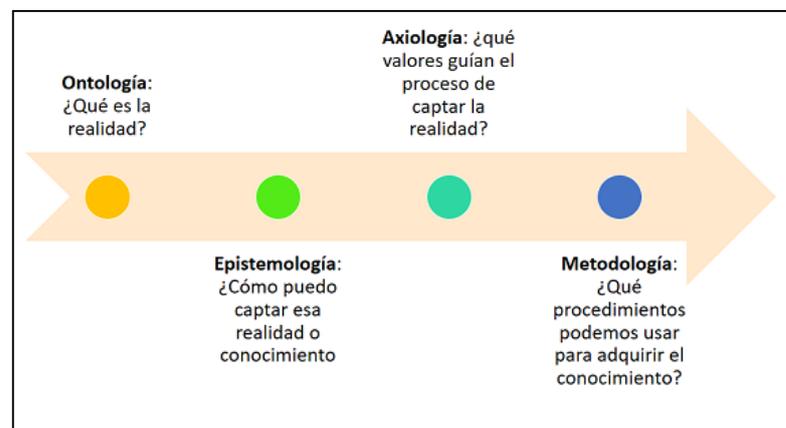
Explica González-Morales (2003) que un paradigma es “una cosmovisión del mundo compartida por una comunidad científica; un modelo para situarse ante la realidad, interpretarla y darles solución a los problemas que en ella se presentan” (p. 125). Un paradigma, resume Pattom (2015), es “una visión del mundo” (p. 89); en palabras de González-Morales, “una manera global de concebir la realidad y, por consiguiente, de abordarla científicamente” (p. 132).

Para Pattom los paradigmas tienen diversas funciones a saber: coordinadora, estabilizadora, integradora y organizadora. La **función coordinadora** orienta los esfuerzos de los seguidores, lo que decanta en la creación de líneas y escuelas de pensamiento. La **función estabilizadora** busca que el paradigma se mantenga inmutable. La **función integradora** crea un marco conceptual, así como un lenguaje común, y la **función organizadora** permite establecer criterios y normas dirigidas a seleccionar temas o problemas que serán investigados, así como elegir métodos y técnicas de investigación.

Un paradigma según González-Morales (2003) tiene que alinearse a tres supuestos o principios para establecer su particular naturaleza. Estos tres supuestos son el ontológico, el epistemológico y el metodológico. Killam (2013) dice que:

un paradigma es como la lente de un par de gafas. Cuando pienses en un paradigma, piensa en mirar a través de gafas de colores. Si te pones lentes rojos, todo parece rojo (...). Los lentes (paradigma) que elegimos como investigadores, cambian la forma en que vemos el mundo” (p. 5).

Killam determina además de esos tres elementos mencionados por González-Morales (ontología, epistemología y metodología), a la axiología que señala “aborda la naturaleza del comportamiento ético” (p. 6). A estos cuatro aspectos la autora los nombra como “las cuestiones que definen los paradigmas de investigación” (p. 6). En la Figura 2 se incluyen estas cuatro cuestiones que se dirigen hacia la búsqueda del conocimiento, cuyo ordenamiento empieza en el plano ontológico y recorre hasta la metodología, a través de la cual se buscará ese conocimiento.

**Figura 2** Relaciones entre Ontología, Epistemología, Axiología y Metodología.

*Nota.* Tomado de *Entendiendo la Epistemología, Ontología, Axiología y Metodología*, por Godoy-Rodríguez, C., 2021. <https://tesisdeceroa100.com/entendiendo-la-epistemologia-ontologia-axiologia-y-metodologia/>

El **supuesto ontológico** continúa González-Morales, tiene que ver con la naturaleza de la realidad investigada y la posición que adopta el investigador en función de esta. El **supuesto epistemológico** determina la relación entre el investigador y lo que es investigado, y en cuanto a lo **metodológico**, manifiesta que es la manera de obtener el conocimiento a través de una perspectiva metodológica, métodos y técnicas de investigación.

Al hacer alusión a **la ontología** -a la que considera una ciencia general- el científico argentino-canadiense Mario Bunge (2011) expresa que “cada problema científico sustantivo es un subproblema del problema de la ontología, a saber: ¿Cómo es el mundo?” (p. 18). Las concepciones ontológicas, llamadas también metafísicas explica Bunge, “son respuestas a preguntas ontológicas. Y las preguntas ontológicas (o metafísicas) son preguntas con un alcance extremadamente amplio”. (p. 25). A diferencia de los científicos enmarcados en las ciencias formales, que dice el autor se ocupan de temas concretos (lógica, matemática, semántica); el ontólogo se enfoca en los dominios fácticos (naturales y sociales). “Su empresa es más ambiciosa y, por ello, también más arriesgada que cualquier proyecto científico” (p. 26).

Bunge (1977) respecto de los enunciados de cada una de estas ciencias (ciencias formales o ideales, y ciencias fácticas, empíricas o materiales), dice que “mientras los enunciados formales consisten en relaciones entre signos, los enunciados de las ciencias fácticas se refieren, en su mayoría, a entes extracientíficos: sucesos y procesos” (p. 7). Las ciencias formales tratan de entes ideales y por ende existen solo en la mente humana, por ello no se les asigna un tema u objeto de estudio porque los objetos de estudios los construyen. Las ciencias

fácticas que incluyen a las ciencias naturales y ciencias sociales, por diferencia, tienen sus objetos de estudio y estos se originan en la realidad. Otro aspecto resaltado por el autor para marcar las diferencias, es el método para verificar los enunciados. Las ciencias formales demuestran sus teoremas de forma rigurosa a través de la lógica, mientras que para las fácticas la lógica no es suficiente por lo que:

deben procurar cambiarlas deliberadamente para intentar descubrir en qué medida sus hipótesis se adecuan a los hechos (...). Para anunciar que un enunciado es (probablemente) verdadero se requieren datos empíricos (...). Las ciencias formales demuestran o prueban: las ciencias fácticas verifican (confirman o desconfirman) hipótesis que en su mayoría son provisionales (pp. 8-9).

En función de los hechos de la realidad según Searle, 1997 (citado por Posada-Ramírez, 2014), existen una ontología objetiva y otra subjetiva. Lo **ontológicamente objetivo** existe al margen de la intervención de las personas como por ejemplo el Monte Everest, el oro de una mina o las placas tectónicas y, por ende, son objetos de estudio de las ciencias naturales. Lo **ontológicamente subjetivo** -que constituyen los objetos de estudio de las ciencias sociales- dependen de los deseos y creencias de los sujetos; son las personas las que crean acciones reflejadas en los llamados “hechos institucionales” como lo son el matrimonio, la propiedad privada, la economía, los partidos políticos, la religión, los Estados, la guerra o la seguridad (p. 72-74).

De esta manera saltan a la vista dos enfoques ontológicos: un enfoque realista (positivista, natural, materialista u objetivista), y otro enfoque relativista (subjetivo, social, constructivista o intersubjetivista), que buscan responder dos asuntos o **preguntas ontológicas** según Hincapié (2017): ¿qué es la realidad? y ¿qué es la representación? La realidad, dicen Carrizo y León (2007) “se relaciona directamente con el concepto de lo real”, es decir de la cosa “susceptible de ser observada, estudiada, medida, controlada y transformada” (p. 21). El cómo se lleva a cabo esa observación, respecto de la capacidad del observador de influir en ella o no, es lo que hace la diferencia entre una postura realista y otra relativista. De acuerdo con la **postura realista** dicen estos autores:

existe un mundo real y objetivo, independiente de los seres humanos, con naturaleza o entidad propia, susceptible de ser cognoscible. La esencia natural de este mundo se considera única e inmutable, y las acciones que el observador realice para estudiarla no

la modifican. Por tal motivo, esta puede ser descrita y corroborada empíricamente (p. 21).

El **relativismo** por su parte, anuncia que “la realidad es creada y recreada en una constante relación entre los teóricos y la realidad misma (...) la realidad social se construye gracias a la intervención del lenguaje y la interpretación de lo medido o descrito” (p. 21).

De cualquier forma, la ontología es fundamental en la formación y escogimiento de un paradigma de seguridad, pues el objetivo principal de una ontología de acuerdo con Ruiz e Hilera, 2006 (citado por Blanco et al., 2008) es:

describir acuerdos ontológicos que sirvan como base para la comunicación entre todos los agentes, ya sean humanos o software, lo cual nos permite disminuir los efectos de la ambigüedad del lenguaje que comúnmente nos lleva a errores, a falta de entendimiento y a la realización de esfuerzos improductivos. Del mismo modo, el uso de ontologías también nos permite mitigar problemas originados por las diferencias entre el conocimiento que presentan unos miembros y otros sobre el dominio del problema (pp. 8-9).

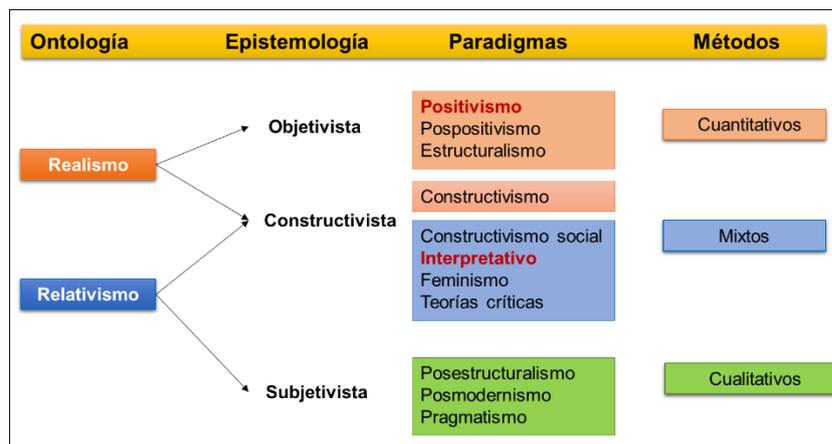
La **epistemología** o filosofía de la ciencia a decir de Bunge (2002), es “la rama de la filosofía que estudia la investigación científica y su producto, el conocimiento científico” (p. 21). La epistemología recalca Bunge (1977), se ocupa de los fundamentos y procedimientos de todas las ciencias, desde la geología hasta la lingüística (...)” (p. 69). Lo anterior significa que tanto las ciencias formales (matemática, lógica y semántica), como las ciencias fácticas, sean naturales o sociales, deben acudir a la epistemología para marcar la forma en que se ve al conocimiento y a nosotros mismos en correspondencia con dicho conocimiento.

La epistemología busca responder a la **pregunta** ¿cómo sabemos aquello que queremos saber? La cuestión epistemológica reseña Aguilar (2012) se traduce en “la relación entre el sujeto que quiere conocer y aquello que ha de ser conocido” (p. 210). Es decir que el problema fundamental de la epistemología, según insiste este autor es “establecer la relación entre el ser cognoscente (sujeto) y el proceso o fenómeno sobre el cual se desarrolla su actividad cognitiva (objeto)” (p. 210).

La epistemología redacta Moncayo (2023), es “la ciencia del conocimiento humano; explica la posibilidad, verdad y certeza del conocimiento” (p. 27). Por ello la epistemología se

orienta a indagar sobre la naturaleza del conocimiento y en este sentido explica el autor, se encarga de validar el conocimiento en función de conceptos epistémicos como la verdad, la objetividad o la justificación. Moncayo-Gallegos (2022) resalta la clasificación de la epistemología en base de su origen ontológico, en objetivista, constructivista y subjetivista; epistemologías que decantan en diversos paradigmas y en métodos de investigación, conforme se observa en la Figura 3.

**Figura 3** Paradigmas y Planos del Conocimiento.



*Nota.* Tomado de *Seguridad y Defensa* (p. 44), por Moncayo-Gallegos, P., 2022.

La conducción de la política pública de seguridad, está determinada según Rivera-Alfaro (2015) por la orientación epistemológica que es la que [a través de una estrategia], operacionaliza la intervención del Estado. Sentencia este autor que “la seguridad -sin importar su adjetivación- pierde su potencial político, jurídico y social cuando su andamiaje epistemológico recae sobre el discurso represivo cuasi-militar, que inspecciona e instaura la impotencia y angustia social ante la creciente criminalidad” (p. 2).

La anterior afirmación evidencia por parte de Rivera-Alfaro, una crítica a la aplicación de una epistemología objetivista de la seguridad, que deriva de un entendimiento de la realidad orientado por un enfoque ontológico realista, que determina que un país es más o menos seguro, en función de índices (de delitos en este caso). Pero el ejemplo, además permite esclarecer el impacto que tiene la mirada epistemológica y por ende el enfoque ontológico referente a la seguridad para la construcción de políticas y estrategias de seguridad y que en definitiva se muestran en un paradigma de la seguridad seleccionado.

**Los paradigmas** entonces, son el resultante del camino recorrido desde el enfoque ontológico y epistemológico, que a su vez orientará el método a aplicarse para llegar al

conocimiento. Aunque existe una amplia diversidad de paradigmas, dos son los tipos de paradigmas que dice González-Morales (2003) “existen fuera de toda polémica: el positivista y el interpretativo, dado por la personalidad propia que le confiere su ontología, epistemología y metodología” (p. 126).

El **paradigma positivista**, llamado también racionalista dice este autor, se originó con la finalidad de estudiar fenómenos que se presentan en el área de las ciencias naturales (según la propuesta de Bunge, 2017: Física, Química, Biología, Psicología individual). En el caso de las ciencias sociales, se considera a esta posición acotada porque no aborda las problemáticas de forma particular, ya que el positivismo asume la existencia de una única realidad al margen de quien lo estudie, lo que lleva a este paradigma a arribar a generalizaciones teóricas.

El **paradigma interpretativo** por su lado, es cualitativo y se considera el más apropiado para estudiar los fenómenos sociales manifiesta González-Morales, y que según Bunge (2017) están relacionadas con las áreas de la Psicología, Sociología, Economía, Ciencia Política, Historia. A través del paradigma interpretativo se trata de comprender la realidad bajo un criterio específico, realidad que además es susceptible de ser mejorada. Lo que se busca a través de este paradigma, es tener la posibilidad de “descubrir el significado de las acciones humanas y de la vida social” (p. 130).

Al preguntarse Killam (2013) sobre ¿Cuál es el mejor paradigma? concluye que: “el mejor enfoque para la investigación, siempre depende de las preguntas que se está tratando de responder” (p. 10). En este sentido, y adentrándose en la necesidad e importancia de definir previamente el paradigma de la seguridad sobre el que se direccionarán las políticas y estrategias de seguridad de un Estado, y que se delimitará en función del enfoque ontológico y el criterio epistemológico que se elija; cabe referir a Baldwin (1997) quien, a partir de una propuesta que busca especificar la problemática de la seguridad, plantea siete interrogantes que tienen como fin definir la seguridad que se pretende. Las respuestas a estas preguntas deben ser contestadas a partir de la toma de posición respecto de un paradigma de la seguridad, soportado en un enfoque ontológico y en un criterio epistemológico en particular. Las preguntas que plantea Baldwin son las siguientes (pp. 12-17):

- ¿Seguridad para quién?
- ¿Seguridad para qué valores?
- ¿Cuánta seguridad?

- ¿De qué amenazas?
- ¿Por qué medios?
- ¿A qué costo?
- ¿En qué período de tiempo?

Para el caso de la seguridad nacional bajo un enfoque integral, las respuestas a las principales preguntas de esta propuesta deberían considerar respuestas como las que se visualizan en la Figura 4:

**Figura 4** Caracterización del Enfoque de Seguridad Integral



*Nota.* Tomado de *Análisis y Propuesta de la Estructura del Sistema de Seguridad del Estado*, (p. 46), por Argoti, M., 31 de junio de 2022.

La Constitución de la República de 2008, en función de esta, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y los planes y agendas de seguridad publicados, introdujeron el término “integral” a la seguridad en el Ecuador, cuyo principal inconveniente dice Cabrera (2019) es su excesiva amplitud, lo cual ha impactado negativamente en la posibilidad de definirlo con exactitud, pero que pese a ello, incorpora bajo una mirada: antropocéntrica, estadocéntrica y biocéntrica, estos tres objetos hacia donde estarán dirigidos los esfuerzos de la seguridad.

## 1.2 Una Doctrina

De acuerdo con la Enciclopedia de la Política del Dr. Rodrigo Borja (2018), la doctrina se describe como:

(...) conjunto sistemático de opiniones y nociones que, en el orden filosófico, jurídico, religioso, económico o político, sustenta una persona o un grupo de personas.

En el campo político, doctrina es un conjunto orgánico de ideas filosófico-políticas. Es un sistema de creencias y valores sobre el fenómeno humano y el fenómeno social. Equivale, en este sentido, a ideología, o sea a un conjunto articulado y sistemático de ideas.

Desde este punto de vista, una doctrina entraña, en el campo de las ciencias sociales, una peculiar concepción del mundo, una cosmovisión, un “*weltanschauung*”, para utilizar la intraducible palabra de los alemanes, que contiene una peculiar manera de entender los temas cardinales de la convivencia humana.

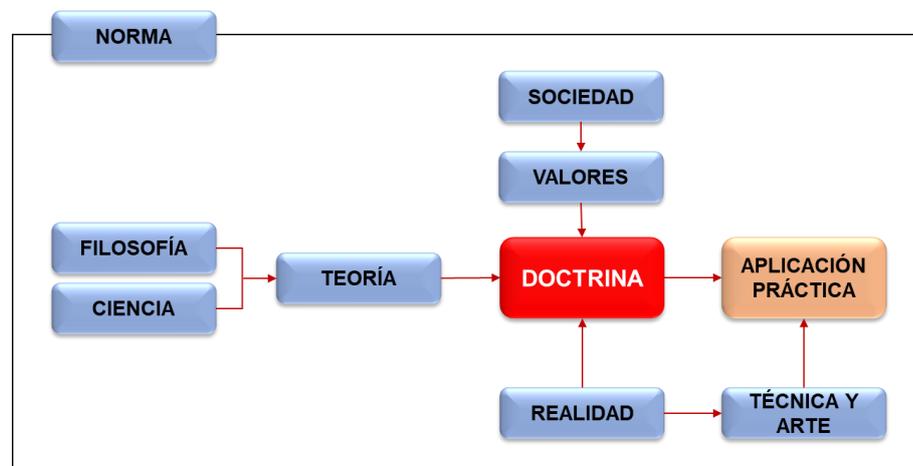
La doctrina de acuerdo con estas acepciones, encarna opiniones, nociones, ideas, creencias y valores sobre la realidad; representaciones sobre los fenómenos sociales que se producen en el entorno; representa en definitiva una cosmovisión<sup>1</sup> en particular, que, bajo una ontología y epistemología, es adoptada.

Situada en el campo de la filosofía y la ciencia, **la teoría** según Moncayo-Gallegos (2022) es la fuente principal para el desarrollo de la doctrina, siendo **la técnica y el arte** las formas de evidenciar su aplicación práctica. Continúa explicando el autor que, mientras que de la teoría, la doctrina consigue datos universales y seguros; de **la realidad** adquiere las particularidades que inciden en su aplicación, aplicación que como se dijo, se materializa por medio de la técnica y el arte. Estas fuentes de la doctrina se buscan representar en la Figura 5.

Pero, además, la doctrina incorpora **criterios de valor** provenientes de las relaciones sociales, lo que lleva a afirmar al autor que la doctrina no es neutral sino normativa; de esta manera la doctrina pasa a ser “la aplicación particular de una teoría universal” (p. 48). Otro aspecto fundamental a rescatar es que la doctrina debe ser construida en función de lo que la ley dicta, es decir que para ser válida, debe tomar en consideración todos los aspectos derivados de **la norma**, tanto nacional como internacional.

---

<sup>1</sup> El término “cosmovisión” de acuerdo con Montaña (2021), aunque provino de la Grecia antigua; fue posicionado por el filósofo Wilhelm Dilthey y se resume como “la forma como una persona, cultura o sociedad, percibe la realidad o el mundo”

**Figura 5** Fuentes de la Doctrina

*Nota.* Elaboración propia.

La doctrina de seguridad de un Estado debe tener alcance nacional y estar enmarcada en la norma tanto doméstica como internacional. Según Moncayo-Gallegos (2022) una doctrina de seguridad se estudia desde la ciencia política, es decir desde la ciencia que tiene ver con el arte de la conducción de un Estado. Considerado su cualidad de normativa, la doctrina de seguridad es particular para cada país, porque de acuerdo con este autor, “debe adecuarse a las realidades espacio temporales concretas en que se desarrolla y aplica” (p. 49) sin que ello signifique -aclara- que no pueda nutrirse de los desarrollos efectuados por otros países, en particular, de aquellos que tengan similitudes con el propio.

La doctrina de seguridad proporciona un lenguaje común y comprensible para todos los actores del sistema; aporta una serie de enseñanzas, teorías e instrucciones consideradas válidas y aceptadas en materia de seguridad. En base a las conceptualizaciones expuestas por Borja (2018), una doctrina de seguridad debe contener todos los elementos que abarquen opiniones, nociones, ideas, creencias, valores, respecto de la realidad particular, en este caso, relacionada con la seguridad; dichos contenidos incluirán los lineamientos generales y los principios fundamentales que sirvan como guía en la construcción e implementación de las políticas, estrategias y acciones de seguridad destinadas al logro de los objetivos de seguridad y desarrollo de una nación.

Seleccionar los aspectos que deberán incluirse en una doctrina de seguridad, amerita tener presente que la seguridad contiene en sí diversas áreas de conocimiento vinculadas. Estas áreas se seleccionarán en función del paradigma de la seguridad adoptado por el Estado, que en el caso de ser integral, conforme con Moncayo-Gallegos debería incluir a la defensa, la

estrategia, la táctica, la logística, la inteligencia, la tecnología, y las que se deriven dada su vinculación con la política, la geopolítica, la geoestrategia, la sociología, la psicología, el derecho, la economía, administración, etc. (p. 51), pero siempre miradas desde lo humano y lo multidimensional.

De esta manera una doctrina de seguridad con alcance nacional y bajo la guía de un paradigma integral, debería circunscribir entre otros aspectos los siguientes:

- Descripción del paradigma de la seguridad considerado, desarrollado en función del enfoque ontológico y el criterio epistemológico correspondiente.
- Principios rectores.
- Marco normativo.
- Definiciones relacionadas con el ámbito de la seguridad, desarrolladas en función del paradigma integral de seguridad vigente.
- Metodología para el desarrollo de políticas y estrategias.
- Otros aspectos con valor.

### **1.3 Una Política de Seguridad**

La política de seguridad es una política encaminada a garantizar el bien público “seguridad”, sin embargo, no basta con pensar que la implementación de una política pública se produce de forma automática pues, para inscribirse en la agenda y de ahí al ciclo de la política pública (Figura 6), se produce una pugna entre varios actores y problemas sociales que luchan por ser considerados en esa agenda donde la seguridad es uno más de ellos, y por ende disputar los recursos disponibles. La posibilidad de que la seguridad sea priorizada y legitimada depende no solo de la coyuntura que se presente en el entorno, sino de otros aspectos que de alguna manera responden a las interrogantes planteadas por Baldwin (1997) y que se mostraron al final del acápite 1.1.

**Figura 6**

*El Ciclo de la Política Pública.*



*Nota.* Tomado de *¿Qué son las políticas públicas y su relación con la gestión pública?*, por Alza-Barco, C., 2013.

Por lo último señalado, cabe la definición de por Dahl (2009), quien explica que la política pública es “aquello que el gobierno escoge o no hacer” (p. 1). Esta descripción hace notar que para que un problema social como la seguridad se transforme en un problema público y de ahí, al ser agendado, se diseñe e implemente la política pública relacionada, sigue el camino de la política, es decir, se somete a la lucha por la agenda y a la decisión que se tome en función de esta.

Como se mencionó, la política pública de seguridad diseña, implementa y evalúa el bien público seguridad, y la forma de cumplir el ciclo que se materializará en estrategias, planes, programas, proyectos y acciones; es tomando en consideración con la doctrina vigente de seguridad, tanto en su marco teórico, como legal y metódico, haciendo referencia siempre a las circunstancias del entorno desarrolladas en escenarios a corto, mediano y largo plazo.

Efectivamente, la seguridad en el nivel nacional-dadas sus características e implicaciones- debe ser considerada como una política de Estado que trascienda el corto plazo (por lo general un período de gobierno) y proyecte el logro de los objetivos a través de la estrategia de seguridad, a horizontes estratégicos de mediano y largo plazo.

La construcción de una política de seguridad de alcance nacional, debe incluir -como parte de su proceso metódico- la participación de todos los actores corresponsables y beneficiarios de la seguridad. Esta posibilidad legitima tanto la política como la posterior estrategia, garantizando así su prioridad en la asignación de recursos y su permanencia en el tiempo, al margen de que deba ser implementada por los gobiernos de turno, dado que es responsabilidad de la máxima autoridad política del Estado hacerlo.

Los aspectos centrales de una política de seguridad, son los objetivos nacionales que se buscarán alcanzar, los mismos que deben estar en perfecta armonía con los intereses nacionales que derivan del proyecto o visión de país que se persigue. Además, la política debe incorporar los escenarios a corto, mediano y largo plazo que se construirán utilizando las herramientas apropiadas e involucrando a los participantes de las diversas áreas o dimensiones que surgen del paradigma de seguridad adoptado, dimensiones entre las que se incluyen la política, la económica, social, militar, ambiental, y otras. Sumado a los objetivos, la política debe incorporar la forma en que se asignarán los recursos o medios, así como las grandes líneas de acción que permitirán alcanzar los objetivos marcados.

Dos criterios de valor adicionales dentro de la política -y también de la estrategia de seguridad con alcance nacional- es el de la configuración de un sistema de seguridad nacional, y como un tema central, el impulso de la cultura de seguridad ciudadana que busca a través de acciones como la concienciación, la formación y la comunicación, buscar el entendimiento, la participación y el compromiso ciudadano en los ámbitos relacionados con la seguridad.

Cabe también dejar en claro que no puede existir estrategia sin política pues, la estrategia se dibuja para alcanzar los fines de la política con unos medios asignados según se grafica en la Figura 7. Si no hay objetivos marcados, no cabe una forma o modo para proponer su logro; sin los medios -que deben ser planificados y asignados desde la política- la estrategia quedará en su modo potencial y por ende no se obtendrán los objetivos de la política.

### Figura 7

*Relación entre Objetivos, Estrategia, Medios y Riesgo.*



*Nota.* Tomado de *Planeamiento de la Defensa*, por Lora, M., F., 15 de febrero de 2013.

Ante los dos casos de ausencia (de objetivos y/o de medios) explicados en el párrafo anterior, se generará riesgos a la seguridad que afectarán los valores que se tratan de proteger,

y al ser esto una responsabilidad política, las consecuencias en caso de materializarse estos riesgos, deberán ser asumidas por los tomadores de decisiones pertenecientes a este nivel de la conducción.

Una política de seguridad de alcance nacional bajo un enfoque integral, debe incorporar **objetivos** que vayan más allá de la protección del Estado como objeto, y por ende de los valores que tienen que ver con su supervivencia, debiendo ubicar más bien al ser humano en el centro de sus esfuerzos. La mirada integral de la seguridad nacional es abarcadora y por ende los objetivos de seguridad tienen que estar alineados con el desarrollo, porque las esferas que incorpora no solo están en el ámbito de lo estatal y lo político, sino que consideran a lo individual, lo comunitario, lo económico, lo ambiental, y a lo social con todas sus aristas y espacios que involucran tanto a lo interno como a lo externo, incluso de forma simultánea, es decir a las problemáticas intermísticas.

De ahí que las **amenazas** a enfrentar no son solo serán las tradicionales, sino múltiples amenazas, otras preocupaciones y desafíos, que incluyen a una variedad de **actores** además de los Estados. Tanto los ámbitos o **esferas de la seguridad**, como actores y amenazas, deben ser incorporados en análisis de los entornos a corto, mediano y largo plazo, que darán como resultado tanto los **escenarios** panorámicos (corto plazo), como tendenciales (mediano y largo plazo), que se incluirán en la política de seguridad nacional y sobre los que deberá trabajar la estrategia para redireccionarlos hacia lo deseado.

Respecto de los **medios** y concomitante con todo la anterior, la política de seguridad nacional con enfoque integral considerará -además de las capacidades militares- a todos aquellos medios que se requieran para que coordinados en su empleo logren alcanzar los amplios fines de la seguridad nacional vista bajo este enfoque. Esta orientación de la seguridad, además, vuelve a las personas y comunidades no solo en entes receptores del bien público seguridad, sino en sujetos **coparticipativos y corresponsables** de su propia seguridad, por lo que su aporte en la construcción e implementación de la política de seguridad nacional a través de la estrategia, planes, programas, proyectos y acciones, así como en su seguimiento y evaluación; la dotará de una mayor legitimidad.

#### **1.4 Un Marco Normativo**

La norma constituye el eje central de la convivencia en una comunidad política pues, representa la fuerza legítima del Estado (la coacción), que es el medio propio de la política para

alcanzar su fin natural que es el bien común. Argoti (29 de mayo de 2023) señala que las decisiones del Estado se hacen legítimas según Heller, 1942 (citado por Argoti, 29 de mayo de 2023) cuando:

(...) los destinatarios de la norma creen que el creador del derecho, [el Estado] al establecer los preceptos jurídicos, no hace más que dar carácter positivo a ciertos principios de derecho éticamente obligatorios que trascienden del Estado y de su derecho, y cuyo fundamento precisamente constituyen (p. 5).

Cobra sentido en referencia al **marco normativo de la seguridad**, la necesidad de observar el orden jurídico establecido en un Estado. Respecto al significado de orden jurídico, Kelsen (2009) dice lo siguiente:

Un orden jurídico no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas. Hay una estructura jerárquica y sus normas se distribuyen en diversos estratos superpuestos. La unidad del orden reside en el hecho de que la creación -y por consecuencia la validez- de una norma, está determinada por otra norma cuya creación, a su vez, ha sido determinada por una tercera norma. Podemos de este modo remontarnos hasta la norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico en su conjunto”. (p. 118).

El jurista alemán añade además que “una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única” (p. 111), y esa norma única es la Constitución de un país.

En el caso de la seguridad de alcance nacional y con enfoque integral, tanto la Constitución como las normas inferiores a esta, deben contener todos los aspectos que permitan su regulación en función de dicha orientación. Toma particular importancia la necesidad de contar con una adecuada **Ley de Seguridad Nacional**, cuyo propósito u objeto -tomando como guía la Ley de Seguridad Nacional de España (2015) que tiene un enfoque integral- debería incluir lo siguiente:

- Principios básicos, órganos superiores, autoridades y componentes fundamentales de la Seguridad Nacional.
- El Sistema de Seguridad Nacional, su dirección, organización y coordinación.
- La gestión de crisis.
- La contribución de recursos a la Seguridad Nacional.

Además, esta ley debe incorporar la definición del paradigma de seguridad vigente, la definición, propósito, principios y responsables de los principales instrumentos de la seguridad nacional como es el caso de la política y estrategia de seguridad, y los roles que cumplirán todos los actores considerados en el sistema, en particular los órganos del Estado competentes.

Conforman ese cuerpo normativo que da soporte jurídico a una ESN en el caso de Ecuador: la Constitución, tratados internacionales, la Ley Orgánica de la Defensa, Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley Orgánica de Movilidad Humana, Ley Orgánica de Servicio Exterior, Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, el Código Orgánico Integral Penal, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley de Seguridad Pública y del Estado, reglamentos, decretos, resoluciones y acuerdos.

## **2. Método para Elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional con Enfoque Integral**

Sobre lo que constituyen las Estrategias de Seguridad Nacional, Arteaga (2011), haciendo referencia al ámbito de Europa dice que estas son:

documentos programáticos que sirven para integrar la respuesta de los Estados a problemas que afectan seriamente al bienestar, seguridad y futuro de las sociedades y poblaciones. Sirven para poner en marcha políticas y mecanismos de gestión de crisis en situaciones complejas que se desarrollan en varios niveles locales, nacionales, europeos e internacionales, en las que intervienen administraciones públicas y sectores privados y que precisan decisiones urgentes, por lo que requieren una planificación anticipada, estratégica, de los problemas que pueden presentarse y de las respuestas que deben ofrecerse.

Esta definición abarca los dos momentos de la estrategia que Liotta y Lloyd (2005), dicen es el desafío de la estrategia: tratar de alcanzar un equilibrio entre proporcionar respuestas a las realidades del entorno actual y planificar la forma de abordar las alternativas del entorno de seguridad futuro. Dos aspectos de la estrategia que Alonso-Baquer (2000) los determina

señalando que “estructuralmente hablando, la Estrategia es concepción de planes, como quiere Clausewitz y funcionalmente, como quiere Thiers, es conducción de los ejércitos” (p. 26).

El criterio que presenta Ballesteros (2016) respecto de la Estrategia de Seguridad Nacional, aporta de forma apropiada a su construcción bajo un enfoque integral, al definirla de la siguiente manera:

Estrategia de Seguridad Nacional es el arte mediante el que la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país cumplir con sus compromisos internacionales. (p. 65).

Dadas las características que se muestran en esta definición y los elementos que aglutina, una ESN, que deberá buscar las formas de armonizar fines y medios -como el mismo autor lo advierte- “necesita de un método científico, que facilite el proceso de diseño y gestión” (p. 65). Además de un método, es necesario abordar el desafío desde un marco que facilite entender la manera como fluyen los principales elementos que debe considerar la ESN, que según Ballesteros incluyen: los componentes de la que denomina “cadena estratégica” conformada por la trilogía riesgo-peligro-amenaza; los intereses que derivan en objetivos nacionales (fines); la orientación y coordinación del empleo de las capacidades de la nación (modos), y estas capacidades en sí, que permitirán implementar la estrategia decidida (p. 66).

Todos los aspectos señalados antes estarán en estricta concordancia con el paradigma de seguridad que el Estado en cuestión haya elegido. En el caso del paradigma integral de la seguridad nacional, al tener una visión ampliada, impactará en la cadena estratégica y de igual forma; los fines que estarán basados en las visiones de la seguridad humana y de la seguridad multidimensional, serán diversos y por ende los modos y los medios lo serán también.

En el Ecuador, a una Estrategia de Seguridad Nacional -al igual que sucede con la seguridad de acuerdo con lo establecido en la Ley de Seguridad de 2009-, puede denominársela como “Estrategia de Seguridad Pública y del Estado”, y se ubicaría en el nivel de la Estrategia Total o Gran Estrategia a decir de Beaufre (1965) es decir, en el nivel político de la toma de decisiones del Estado, conforme se busca representar en la Figura 8.

**Figura 8** Niveles de la Estrategia Según Beaufre.

*Nota.* Tomado de: *Análisis del Marco Legal Disponible para la Seguridad Nacional Integral*, por Argoti, M., (p. 13), por Argoti, M., 31 de mayo de 2023.

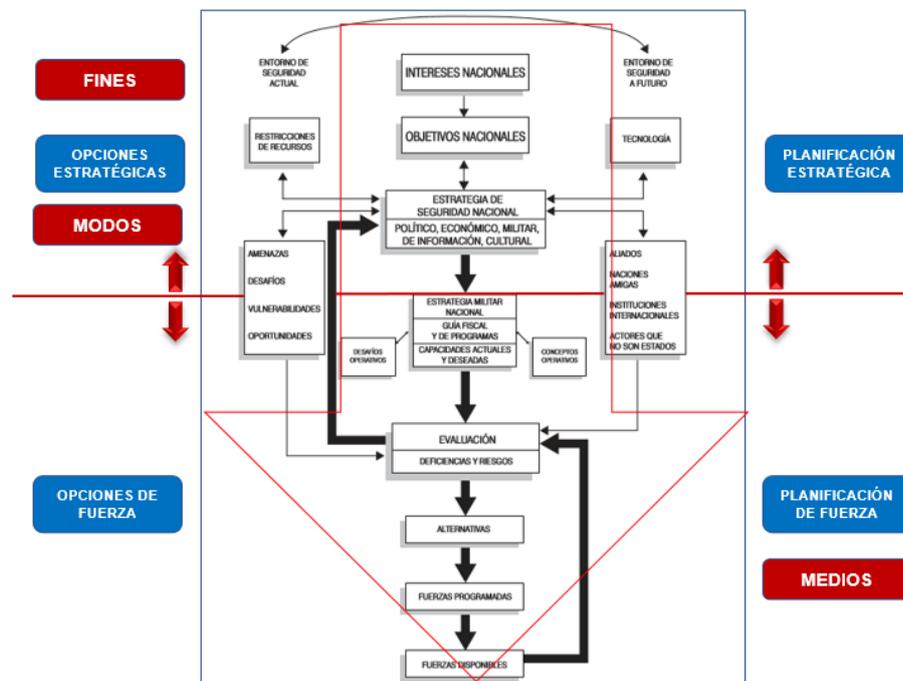
La seguridad y por ende su política y estrategia, se configuran en función de un paradigma seleccionado, que en el caso del enfoque integral tiene sus fundamentos en los conceptos de la seguridad multidimensional y de la seguridad humana.

## 2.1 Marco para la Estrategia de Seguridad Nacional

Según Ballesteros (2016) elaborar una ESN privilegia un proceso de orden descendente. Para Arteaga y Fojón (2007) el proceso de planeamiento estratégico “fluye en cascada” (p. 40) desde el nivel político, hacia el sectorial donde se encuentran los ministerios y las agencias relacionadas con la seguridad nacional. La finalidad de esta manera de formular una estrategia dice, “es asegurar la coherencia entre los actores y políticas que integran la seguridad nacional antes, durante y después de formular políticas sectoriales” (p. 37).

Liotta y Lloyd (2005) plantean un “marco de referencia” que va de arriba hacia abajo y que partiendo de los intereses y objetivos nacionales, en función de aspectos externos e internos al Estado que influyen en su concepción, permite delinear una ESN cuyos objetivos serán cumplidos de forma coordinada e integrada por las estrategias particulares. Este marco tiene dos momentos según se observa en la Figura 9: una instancia superior de planeamiento estratégico y otra de planeamiento de fuerza a partir de la estrategia de defensa o militar.

**Figura 9** Marco para el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento de Fuerzas.



*Nota.* Adaptado de: *The Strategy and Force Planning Framework*, (p. 124), por Liotta, P.H., y Lloyd, R., M., 2005.

Cabe resaltar bajo este marco, el momento de planeamiento estratégico (superior) donde se establecen los fines y los modos, ya que tiene como producto central generar una propuesta de Estrategia de Seguridad Nacional. Es importante destacar también que, los elementos que se encuentran en el suprasistema, en particular el entorno de seguridad presente, futuro y los componentes de la cadena estratégica que tienen características dinámicas y cambiantes, salen del control de los planificadores, por lo tanto, este se convierte en un proceso inacabado que va a requerir de una retroalimentación constante para ajustar la estrategia a las necesidades derivadas de dicho entorno que se modifica permanentemente.

Bertotto et al. (2018) sugieren algunas pautas generales a considerar para la selección y aplicación de un método de planeamiento estratégico (p. 46):

- Determinación del objeto de estudio.
- Definición del problema.
- Adquisición previa de conocimientos.
- Desarrollo de una actividad abierta y comprensiva hacia el problema planteado.
- Consideración de todas las posibilidades razonables y las alternativas factibles.
- División del problema en tantas partes como sea posible para facilitar el análisis.

- Precisión en el trabajo utilizando para ello, todos los medios disponibles.
- Cuidado de dejarse influenciar por ideas preconcebidas.
- Aceptación de los resultados obtenidos más allá de las preferencias particulares.

## 2.2 Método de Planeamiento para una Estrategia de Seguridad Nacional

La palabra “método” tiene diversas acepciones. Münch y Ángeles (1997) conceptualizan el método como “el camino más adecuado para lograr un fin (...); el proceso lógico a través del cual se obtiene el conocimiento (...); un medio para alcanzar un objetivo” (p. 13), y Pardinás, 1971 (citado por Münch y Ángeles, 1997) diferencia el método de la metodología al aseverar que: “mientras que el método es la sucesión de pasos que se deben dar para descubrir nuevos conocimientos, la metodología es el conocimiento de esos pasos” (p. 14).

Es importante según lo advierte Ballesteros (2016) que se disponga de un método para elaborar una ESN. Para este fin, existen una diversidad de propuestas tal como se observa en la Tabla 1, elaborada en base a una clasificación por Escuelas de Pensamiento incorporada por Mintzberg (1994). El método tiene un carácter instrumental dice Ballesteros y añade: “todo método establece el orden y la secuencia de actos que de forma práctica nos facilitarán el logro de un fin establecido” (p. 146). Las **estrategias de seguridad en función de un enfoque integral** afirman este autor “tienen unas características comunes definidas, lo que permite establecer un método sistémico para su diseño y gestión” (p. 143).

**Tabla 1** Escuelas de pensamiento sobre formación estratégica

Escuela de pensamiento para la elaboración de estrategias		Vista del proceso (cómo es el proceso)
Prescriptivas	Diseño	Conceptual
	Planificación	Formal
	Posicionamiento	Analítico
Descriptivas	Cognitivo	Mental
	Empresarial	Visionario
	Aprendizaje	Emergente
	Política	Poder
	Cultural	Ideológica
	Medio ambiental	Pasivo
	Configuracional	Episódico

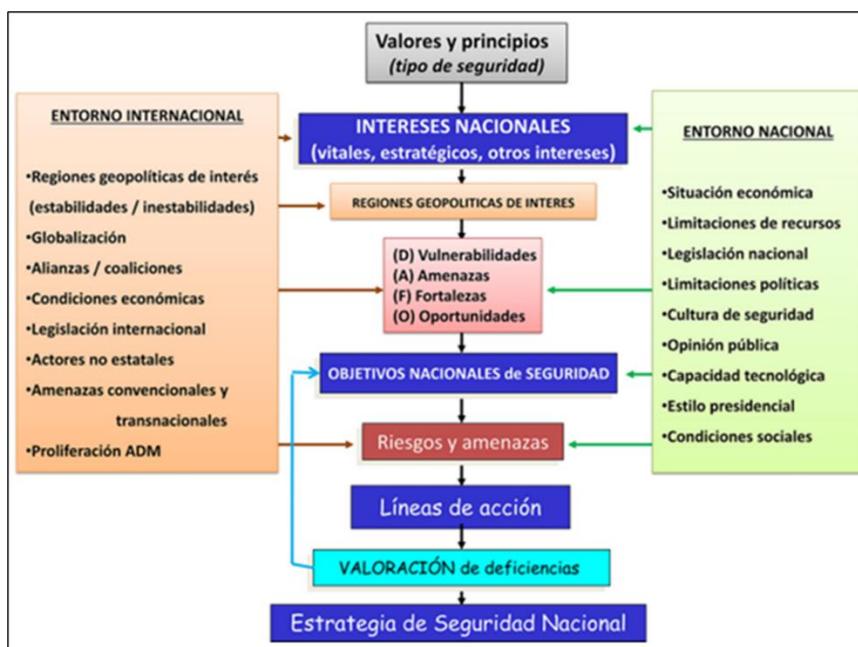
*Nota.* Tomado de: *Rise and Fall of Strategic Planning-Introduction*, (p. 4), por Mintzberg, H., 1994.

Un sistema según Bertalanffy (1945) es “un complejo de elementos interactuantes” (p. 56). La Teoría General de los Sistemas explica, “es la formulación y derivación de aquellos principios que son válidos para los «sistemas» en general” (p. 32); y el sistema señala este mismo autor, “son conjuntos de elementos en interacción” (p. 38). A esta definición, Hall y Fagen (1956) le agregaron un criterio adicional, señalando que un sistema es “un conjunto de elementos relacionados entre estos y entre sus atributos” (p. 18).

Ballesteros (2016) expone al respecto lo siguiente: “la estructura de seguridad nacional constituye un sistema interrelacionado en el que el problema de inseguridad de un elemento es una amenaza para todo el sistema; y donde la actuación sobre un elemento afecta positiva o negativamente a todo el sistema” (p. 278). Lo señalado respecto de que la seguridad nacional es un sistema, dice el autor, impone la necesidad de alinear todos los objetivos de los subsistemas para alcanzar una forma de apreciar holística, que permita la toma de decisiones al nivel político y político estratégico.

De esta forma y siempre desde la mirada de la Teoría General de Sistemas, es que se justifican los componentes, su disposición y el recorrido de los flujos (de arriba hacia abajo en forma de cascada), que se describieron de manera resumida en el acápite anterior relacionado con el Marco para el Planeamiento Estratégico que proponen Liotta y Lloyd (2005). Por este motivo Ballesteros destaca como componentes que intervienen directamente en la ESN, y que por ende son parte de su definición a los siguientes (p.278):

- Valores o principios que guiarán la elaboración de la ESN.
- Intereses nacionales.
- Elementos de la cadena estratégica: riesgos, peligros y amenazas tanto internas como exteriores.
- Líneas de acción (modos) que orientarán y coordinarán a las fuerzas de la nación.
- Capacidades que se requieran (medios) para poner en marcha la estrategia.

**Figura 10***Escuelas de pensamiento sobre formación estratégica*

*Nota.* Adaptado de: *The Strategy and Force Planning Framework*, (p. 124), por Liotta, P.H., y Lloyd, R., M., 2005.

En este esquema el autor incorpora algunos **aspectos centrales al proceso**: se inicia estableciendo los **valores de la nación** y los **principios para el diseño y gestión** de la que será la ESN. La responsabilidad de su formulación compete al presidente del país. Estos principios deben incluir la definición del paradigma de seguridad adoptado.

Posteriormente deben identificarse y jerarquizarse los **intereses nacionales**. Luego, se realiza un minucioso **análisis del entorno de seguridad** internacional, lo que obliga a incluir un análisis geopolítico; también es importante el análisis interno en los distintos ámbitos: militar, político, social, económico, tecnológica, etc. A continuación, se lleva a cabo el **análisis FODA**<sup>2</sup> y a partir de los resultados que arroje este, y con base en los intereses nacionales, se establecerán los **objetivos nacionales**.

Luego se deberá levantar los **riesgos y amenazas** que al transformarse en **peligros** podrían impactar negativamente en los intereses nacionales. Este paso es fundamental para plantear líneas **de acción estratégicas** que deberán ser tantas como riesgos y amenazas existan. Estas líneas de acción estratégicas deben validarse en el siguiente paso, para determinar su

<sup>2</sup> FODA: Fortalezas. Oportunidades. Debilidades. Amenazas

factibilidad. Finalmente, se llevará a cabo una **evaluación de riesgos** que permita proponer controles para minimizar los impactos.

Concluye en esta parte Ballesteros, explicando que la formulación de una ESN demanda de un método sistémico que debe pensarse para el corto, mediano y largo plazo; un método flexible que se adapte a las circunstancias cambiantes que se experimenta; que por lo tanto debe ser repetitivo para lo cual necesitará de revisiones periódicas. Para terminar, se tiene que saber diferenciar en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, dice, entre el planeamiento estratégico y la gestión de la estrategia planteada, teniendo además como un aspecto considerable a la gestión de conflictos y crisis.

Sobre el **contenido que debería incluirse en el documento de la ESN**, Ballesteros explica que este contendrá cinco partes: **1) un resumen** ejecutivo que explicará la forma en que se estructura el documento; **2) la introducción** donde se hará saber la razón de la ESN, algunos conceptos clave, los valores de la nación y los principios que orientan la estrategia; **3) la descripción del contexto**, tanto global como local y la posición del país frente a estos. Aquí se deberán describir las regiones geopolíticas en función de los intereses nacionales -que pueden también incluirse- así como los principales factores; **4) descripción de riesgos amenazas** y sus posibles potenciadores; por último **5) líneas de acción** que se enfrentarán a cada riesgo y amenaza considerada.

Concomitante con el marco de Liotta y Lloyd (2005) que se convierte en la guía propuesta por Ballesteros (2016), y considerando que una política pública de forma general, como lo explica este último autor, contiene tres etapas: reconocimiento del problema, adopción de decisiones y ejecución (p. 147); Argoti (30 de septiembre de 2022, p. 32), desglosa estos tres momentos en 1) Diagnóstico; 2) Propuesta; y 3) Ejecución (Figura 12), partiendo de unos insumos de entrada que son la definición del enfoque de seguridad nacional adoptado por el país, y de los intereses nacionales jerarquizados; buscando como productos de salida, una vez ejecutada la estrategia: la seguridad y el desarrollo deseados, materializada por la protección de los intereses nacionales.

**Figura 12** Proceso de planeamiento para la ESN Integral de Ecuador.

*Nota.* Tomado de: *Propuesta de Guía Metodológica para la Formulación del Plan Nacional de Seguridad Integral*, (p. 30), por Argoti. M., 30 de septiembre de 2022.

La **fase de diagnóstico** es considerada como la más importante ya que direccionará la fase de desarrollo y por ende la de ejecución de la ESN, y debe ser llevada a cabo de forma permanente como se explicó anteriormente, por los constantes cambios que se producen en el ambiente. Este diagnóstico debe incluir horizontes temporales cercanos y a mediano y largo plazo, describiendo el problema de forma panorámica y tendencial. Para lo anterior se incluirán en el análisis las áreas de interés geográficas (geopolíticas) y temáticas, es decir de aquellos aspectos o temas relevantes que deban incluirse. Una herramienta apropiada para este trabajo es el análisis FODA.

**En la etapa de desarrollo** se imprimirán los objetivos que se aspiran alcanzar, así como los riesgos y amenazas que se oponen a su consecución, lo que facilitará el establecimiento de las líneas estratégicas que se plantearán para oponerse a cada riesgo y amenaza; líneas que deberán ser evaluadas en cuanto a su factibilidad.

Para que la ESN se ponga en marcha en la **fase de ejecución**, es necesario destinar los recursos requeridos, partiendo del principio de que los medios se someten a la estrategia y no al contrario, lo que quiere decir que para cada estrategia se necesitarán unos medios específicos. El no contar con los medios requeridos obligará a plantear una nueva estrategia para lo cual, se debe limitar previamente el nivel de ambición expresado en los objetivos. La fase de ejecución materializa la estrategia; si la estrategia no se lleva a la práctica, no se pone en acción, nunca existió.

Es preciso que la ESN sea plasmada en un documento. Argoti (30 de septiembre de 2022, p. 32), propone como **contenidos del documento de una ESN** a los siguientes:

- Una **introducción** donde se pueden incluir algunos antecedentes, el planteamiento del problema, el propósito del plan, la metodología a emplear y la secuencia de sus contenidos en forma resumida.
- Un **marco teórico** que necesariamente debe abordar la definición y explicación detallada del **enfoque de seguridad** elegido por el país, así como la confirmación de los **intereses nacionales**.
- El **sustento legal** en el cual se basa el plan.
- La **explicación del método** utilizado para el desarrollo de la estrategia.
- El **diagnóstico** que resume los aspectos más importantes desarrollados en la fase correspondiente, debiendo incluir el despliegue de los escenarios especificando las amenazas a la seguridad.
- Los **objetivos** establecidos para el período y su prioridad.
- Las **estrategias** que se implementarán para el logro de los objetivos planteados.
- Los aspectos referentes a la implementación incluidos **los procedimientos de seguimiento y evaluación**.
- Es importante incluir un **glosario de términos, el índice y la bibliografía**.
- De ser necesario pueden incluirse **anexos** que contengan información escrita, cuadros, tablas, gráficos, estudios específicos, mapas y otros aspectos de valor explicativo ampliatorio.

La **forma en que se construye una ESN**, es tan importante como el método elegido y sus contenidos. Ballesteros (2016) señala que tanto la defensa como la seguridad nacional se convierten en “factores aglutinantes que refuerzan el concepto de sociedad. Bajo el paraguas de una estrategia de seguridad estatal, los grupos sociales, políticos o de ámbito territorial ven mejor protegidos sus intereses que bajo la cobertura de grupos o territorios menores” (146). Terán Elices, 2007 (citado por Ballesteros, 2016), al resaltar la participación de la sociedad civil en la elaboración de una ESN afirma que “la sociedad civil se ha convertido en un actor internacional cuyas actuaciones pueden ser complementarias o alternativas a la acción gubernamental” (p. 149).

Lo anterior es fundamental entender a la hora de configurar el proceso con tiempos, actores, insumos y productos. La seguridad es un bien público y como tal responsabilidad principal de los gobiernos, pero cada vez se hace indispensable la inclusión de todos los actores de la seguridad: gobierno en todos los niveles, academia, medios de comunicación,

representantes de la sociedad civil, etc.; con ello se trata de ser inclusivos y al mismo tiempo de generar una coparticipación que derive en una corresponsabilidad, porque la seguridad es de todos y para todos y por ende necesita ser legitimada.

## **Conclusiones**

La seguridad nacional ha trascendido desde una visión estatista, a una mirada humana. El término “nacional” por lo tanto, ya no es pensado como contrario a la visión humana y multidimensional de la seguridad nacional, que en el caso del Ecuador toma el nombre de “Seguridad Pública y del Estado”, cuyo enfoque es integral.

Alcanzar los grandes objetivos de la seguridad nacional, que en el caso de un paradigma integral, están asociados al desarrollo y por ende atados a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos la Organización de las Naciones Unidas a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; requiere de la formulación de una ESN, que en el caso señalado, debe incorporar como parte de los elementos del proceso, los aspectos resaltados en este paradigma.

La complejidad de proponer una ESN bajo un paraguas integral, obliga a que se emplee un método como el camino para lograr su construcción. El método más recomendado para este efecto se enmarca en un proceso que va de arriba hacia abajo y que incorpora una serie de factores a considerar tanto del sistema, cuanto del suprasistema, siendo este último el que, al no estar bajo el control de los planificadores estratégicos, obligan a generar una retroalimentación constante que alimente el diagnóstico, cuyas implicaciones en la formulación e implementación obligan a ser flexibles y adaptables.

El proceso de elaboración de una ESN hace necesario que previamente se establezca un criterio respecto del enfoque de seguridad que se adoptará; también se debe construir un lenguaje común, lo cual obliga a disponer de una doctrina de seguridad, así como de un marco normativo acorde al paradigma de la seguridad seleccionado, lo que facilitará la puesta en marcha de la estrategia para el logro de los objetivos deseados. Finalmente, hay que generar la Política de Seguridad Nacional, que además de plasmar los grandes objetivos que se desean alcanzar, emitirá principios orientadores respecto de cómo debe plantearse e implementarse la ESN.

Tanto la seguridad como el desarrollo son dos caras de una misma moneda, que resumen el logro del bien común como el fin puro de la política. Estos dos aspectos se juntan más aún, cuando -bajo una visión multiparadigmática- como ocurre en las ciencias fácticas sociales a donde pertenece la seguridad; se incorporan los enfoques de la Seguridad Humana y la Seguridad Multidimensional con sus características específicas centradas en el ser humano como objeto y el logro de su bienestar como valor a proteger.

Por todo lo anterior, se vuelve un imperativo formular una Estrategia de Seguridad Pública y del Estado para el Ecuador con un método apropiado, de donde se desprenderán una serie de planes, programas y proyectos que buscarán el logro de los objetivos y a partir de ahí de los grandes intereses de la nación. No disponer de este instrumento, que al ser de características estratégicas se proyecta en el tiempo lejano se limitará el espacio de toma de decisiones del Estado y de sus instituciones, limitándolo a reaccionar, lo que hará al país y a sus ciudadanos, simples espectadores y rehenes de las circunstancias, perdiendo así la capacidad de moldear su futuro.

**Quito, 30 de junio de 2023**

**UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**

**Mauro Argoti Z.  
Investigador-Docente  
CESPE-ESPE**

## Bibliografía

- Aguilar V, A. (2012). Ontología y Epistemología en la Investigación Cualitativa. *Revista de Investigación en Psicología*, 15(1): 209-212.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8176401>
- Alonso-Baquer, M. (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Ministerio de Defensa de España.
- Alza-Barco, C. (2013). ¿Qué son las políticas públicas y su relación con la gestión pública?  
<https://carlosalzarbarco.files.wordpress.com/2013/03/grafico-1.jpg>
- Argoti, M. (2022). Propuesta de Guía Metodológica para la Formulación del Plan Nacional de Seguridad Integral. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 30 de septiembre de 2022. <https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Argoti, M. (2022). Análisis y Propuesta de la Estructura del Sistema de Seguridad del Estado. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 3 de junio de 2022.  
<https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Argoti, M. (2023). Análisis del Marco Legal Disponible para la Seguridad Nacional Integral. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de mayo de 2022.  
<https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”-UNED.
- Arteaga, M. (27 de junio de 2011). Sobre la Estrategia Española de Seguridad. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/sobre-la-estrategia-espanola-de-seguridad/>
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23: 5-26.  
<https://documents.pub/document/baldwin-1997-the-concept-of-security.html?page=21>
- Ballesteros, M., A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa de España.
- Ballesteros, M., A. (2004). Las Estrategias de Seguridad y Defensa. En *Monografías del CESEDEN 67*. Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI. Ministerio de Defensa de España (pp. 13-64). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=562703>

- Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*. Instituto de Estudios Políticos de Madrid.
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría General de los Sistemas: Fundamento, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Bertotto, J., Spota, J.C., Serrano, A., Muñoz Wright, J., Rossi, A., da Ponte, A., y Domínguez, C. (2018). *Epistemología y Arte de la Estrategia-Puesta en Común*. Escuela Superior de Guerra de la Argentina.
- Blanco, C., J. Lasheras, R. Valencia-García, E. Fernández-Medina, A. Toval, y M. Piattini. (2008). *Ontologías de Seguridad: Revisión sistemática y comparativa. Informe Técnico UCLM-TSI-003. Julio de 2008*.  
<https://dokumen.tips/documents/departamento-de-tecnologias-y-sistemas-de-informacion-.html?page=2>
- Bunge, M. (2002). *Epistemología. Curso de actualización*. Siglo Veintiuno Editores.
- Bunge, M. (2011). *Ontología I: El Moblaje del Mundo*. Gedisa Editorial.
- Bunge, M. (1977). *La Ciencia: su método y su filosofía*. Ediciones Siglo Veinte.
- Bunge, M. (2017). El planteamiento científico. *Revista Cubana de Salud Pública*, 43(3): 1-29.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21452413016>
- Borja, R. (2018). *Enciclopedia de la Política*. <https://www.encyclopediadelapolitica.org/>
- Cabrera, L. (2019). La Seguridad Integral en el Ecuador: Una Visión Crítica del Concepto a una Década de su Concepción. *Revista UNISCI*, (51), 397-416.  
<http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/10/UNISCIDP51-15CABRERApdf.pdf>
- Carrizo, W., y León, S. (2011). ¿Qué realidad representa la contabilidad? *Pecvnia*, 5(julio-diciembre): 17-27. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2598294>
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, núm. 449, de 20 de octubre de 2008.
- Godoy-Rodríguez, C. (8 de octubre de 2021). Entendiendo la Epistemología, Ontología, Axiología y Metodología. *Tesis de Cero a 100*.  
<https://tesisdeceroa100.com/entendiendo-la-epistemologia-ontologia-axiologia-y-metodologia/>

- González-Morales, A. (2017). Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales. *ISLAS*, 45(138): 125–135. <https://islas.uclv.edu.cu/index.php/islas/article/view/572>
- Hall, A.D., y Fagen, R.E. (1956). Definition of System. General Systems. *The Yearbook of the Society for Advancement of General Systems Theory*. Vol. 1: 18-28. <https://vdocument.in/hall-fagen-definition-of-system.html?page=11>
- Hincapié M., J. P., (2017). Elementos ontológicos, epistemológicos y metodológicos para la construcción de un marco teórico de estudio de los activos intangibles. *Cuadernos de Contabilidad*, 18(45). <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=383668910010>
- Kelsen, H. (2009). *La Teoría Pura del Derecho*. Eudeba.
- Killam, L. (2013). *Research terminology simplified: Paradigms, Axiology, Ontology, Epistemology and Methodology*. Edición Kindle. [https://books.google.com.ec/books?id=nKMnAgAAQBAJ&pg=PA3&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=nKMnAgAAQBAJ&pg=PA3&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)
- Kuhn, T., S. (2004). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre del 2009. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009, última modificación el 9 de junio de 2014. [https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY\\_DE\\_SEGURIDAD\\_PUBLICA\\_Y\\_DEL\\_ESTADO.pdf](https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf)
- Liotta, P. H. y Lloyd, Richmond M. (2005). From Here to There—The Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58 (2): 121-137. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss2/7>
- Lora, M., F. (15 de febrero de 2013). Planeamiento de Defensa. [Clase 5 de la Cátedra Planeamiento de la Defensa]. Clase 52 del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, Estados Unidos.
- Moncayo-Gallegos, P. (2022). *Seguridad y Defensa*. Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.

- Mintzberg, H. (1994). *Rise and Fall of Strategic Planning*. The Free Press.  
[https://books.google.com.ec/books?id=VznxpTe8b00C&pg=PT14&hl=es&source=gb\\_s\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=VznxpTe8b00C&pg=PT14&hl=es&source=gb_s_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)
- Montaño, J. (6 de enero de 2021). Cosmovisión. *Lifeder*.  
<https://www.lifeder.com/cosmovision/>
- Münch, L. y Ángeles, E. (1997). *Métodos y Técnicas de Investigación*. Trillas.
- Patton, M., Q. (205). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. Fourth Edition. SAGE Publications, Inc.  
[https://books.google.com.ec/books?id=ovAkBQAAQBAJ&pg=PR5&hl=es&source=gb\\_s\\_selected\\_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=ovAkBQAAQBAJ&pg=PR5&hl=es&source=gb_s_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false)
- Posada-Ramírez, J. (2014). Ontología y Lenguaje de la Realidad Social. *Cinta de moebio*, (50): 70-79. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2014000200003>
- Rivera-Alfaro, R. (2015). Claves epistemológicas sobre seguridad: estructuras y posibilidades en las políticas públicas. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, 8(12): 1–24.  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/19745/19809>
- Ruiz, F., y Hilera, J., R. (2006). Using Ontologies in Software Engineering and Technology. En Calero, C., Ruiz, F., y Piattini, M. (Ed.). *Ontologies in Software Engineering and Software Technology*. (pp.62-119 ).