

UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



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

Javier Pérez Rodríguez

CESPE

30 de junio de 2023

Tabla de contenido

Introducción.....	3
Políticas Públicas	7
Teoría y Método.....	18
Discusión teórica	23
Conclusiones	33
Fuentes consultadas.	34
Anexo 1: Objetivos del milenio propuestos por la ONU.....	39

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1 Nueva visión sobre Seguridad de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE -1994.....	12
Ilustración 2 Seguridad Pública y del Estado, ámbitos de actuación	14
Ilustración 3 Secuencia de la planificación nacional	21
Ilustración 4 Ciclo de las políticas públicas	29

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

“El Estado es una antigua institución humana cuyo origen se remonta a unos diez mil años atrás... el surgimiento del Estado y su capacidad para proporcionar orden, seguridad, leyes y derechos de propiedad fue lo que hizo posible el crecimiento del mundo económico moderno... Una buena institución estatal es aquella que atiende con eficiencia a los ciudadanos del Estado.”

Francis Fukuyama, “La construcción del Estado”

Introducción

Multicrisis, no es una palabra del castellano habitual pero se la está utilizando con mayor frecuencia para describir la situación que vive la humanidad, asediada por preocupaciones globales como el cambio climático; flujos migratorios sin precedentes sólo comparables con los de la Primera y Segunda Guerra Mundial; regiones y pueblos devastados por el hambre y la violencia como en Haití o el Sahel africano; violencia criminal que ha causado igual o mayor número de muertos que los conflictos armados; según lo describe el informe ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas Contra la droga y el delito UNODC al analizar el período 2000 – 2017; tenemos un conflicto armado en desarrollo entre Rusia y Ucrania con efectos globales al ser el escenario en el que miden sus capacidades geoestratégicas la Unión Europea y su expresión militar OTAN contra una potencia en decadencia pero con varias capacidades incluida la nuclear; el cuestionamiento al multilateralismo del sistema internacional contribuye al debilitamiento del Estado-nación post westfaliano, en especial al modelo de democracia liberal. A la demostración de fuerza de las grandes potencias, se suma China como un actor global con relevantes capacidades estratégicas demostrando su influencia en el orden mundial, al competir con Estados Unidos y la Unión Europea. Se habla con mayor frecuencia sobre el mayor protagonismo del sur global

frente a las estructuras caducas del multilateralismo mundial representado por la Organización de Naciones Unidas ONU¹.

Desde la segunda mitad del siglo XX, de manera sistemática los Estados asumieron mayores responsabilidades en cuanto a la satisfacción de las necesidades de su población, enfrentando serias limitaciones que impiden su atención; las críticas sobre la vigencia (del Estado) y su eficiencia son cada vez mayores, los liberales ortodoxos (libertarios) pujan por una “Estado mínimo” para referirse a un modelo con mayor injerencia del sector privado, por considerar lo público como parasitario y sinónimo de caducidad². A pesar de todo, no hay propuestas de un modelo que lo reemplace. La crisis de los “subprime” de agosto de 2007, puso en claro la vigencia y necesidad de un Estado con atribuciones regulatorias; en este caso, fue imperativo la intervención de la Reserva Federal de los Estados Unidos de Norteamérica y el Banco Central de la Unión Europea, es decir, los organismos estatales financieros³. Sobre esta crisis aún hay mucho por analizar, varios expertos han expresado su preocupación por lo

¹ **Sur Global**, término con el que se denomina a los países con rasgos comunes no de ubicación geográficas con relación a la línea ecuatorial, sino a su categorización como parte de la “periferia del sistema mundo”; se hace alusión a los Estados que eran reconocidos como subdesarrollados, luego pasaron a ser denominados como “tercer mundo” (el primer mundo eran los países capitalistas representados por EE. UU y la U. E; mientras que el segundo mundo eran los países de matriz socialista representados por la ex Unión Soviética; finalmente el tercer mundo lo conformaban la mayoría de países subdesarrollados). Luego de la caída del Muro de Berlín pasaron a ser reconocidos como países en vías de desarrollo. Finalmente, a partir del surgimiento de países que formaron parte de los BRICS se acuñó el término de “Sur global”. Información disponible en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/11/alerta-conceptual-sur-global/>

² **Estado Mínimo**: término utilizado para referirse a una teoría política y económica, impulsada por un sector ortodoxo del liberalismo que propone una mayor liberalización y desregulación estatal para dar paso a las leyes universales del mercado: oferta y demanda, sin intervención del Estado. En contraste, hay quienes afirman que un Estado fuerte, es un factor regulador, un obstáculo para el libre accionar de las grandes corporaciones financieras y económicas. Lo ideal para estas corporaciones sería la desaparición del Estado, del poder político. Sin embargo, no resulta conveniente para sus intereses. Estas organizaciones necesitan de un paraguas legitimador que otorgue a su actividad un barniz formalmente público, una apariencia de legitimidad pública, y esa legitimidad se la otorga el Estado.

La solución propuesta por el neoliberalismos, consiste, en disponer de un Estado mínimo que, en expresión de Robert Nozick, quede "limitado a las estrictas funciones de protección contra la fuerza, el robo, el fraude, el incumplimiento de los contratos, etcétera (...). Cualquier otro Estado más extenso violará los derechos de las personas y resulta injustificado". disponible en:

https://elpais.com/diario/1997/03/06/opinion/857602803_850215.html

³ **La crisis de las hipotecas subprime** o hipotecas basura, estalló el 6 de agosto de 2007, se las llama basura porque se concedieron a personas de escasa solvencia a altos tipos de interés. El colapso de los mercados fue tan drástico que obligó a la Reserva Federal (Fed) —y al Banco Central Europeo, (BCE)— a inyectar cientos de miles de millones y a bajar los tipos de interés. Los bancos centrales se adentraron en aguas nunca exploradas en la política monetaria y fiscal. Fueron medidas de choque que no atajaron las raíces del problema: [los bancos estaban infectados con unos productos diseñados por matemáticos financieros](#) que se basaban en créditos de escasa solvencia.

Eran hipotecas basura especulativas y deliberadamente sobrevaloradas con el propósito de salvar a las entidades financieras, las personas que las compraron, en su mayoría eran insolventes incluso con carencia de seguro médico, fue una evidente violación de la legislación. Mientras el mercado de la vivienda crecía sin sentido, parecía un negocio rentable. Pero en el 2007 estalló la crisis de liquidez y de confianza en la solvencia de las entidades provocando la mayor depresión desde la II Guerra Mundial. Información disponible en: https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html?event_log=oklogin

que denominan como “una crisis irresuelta que podría repetirse”. Al respecto, Krieger señala que a finales del 2009 en el foro económico mundial desarrollado en Davos – Suiza, defensores del neoliberalismo, propusieron la necesidad de intervención del Estado para estabilizar el sistema financiero y las economías, fueron más de 2500 expertos financieros y 40 líderes políticos del mundo quienes coincidieron sobre la necesidad de intervención estatal podría evitar el colapso del sistema financiero y de la economía mundial. En similares términos se expresaron los líderes del G-20 el 2 de abril de 2009⁴.

Como argumentos más recientes sobre las capacidades, aunque deterioradas del modelo Estado – nación, y su vigencia, encontramos la crisis causada por la COVID que puso a prueba los sistemas de salud de los Estados y reveló la poca eficacia del sistema multilateralista de NN UU, este episodio de la historia mundial nos recordó la importancia de desarrollar capacidades propias para responder a situaciones de emergencia, y no desestimar la planificación.

Siendo el Estado el mayor prestador de bienes públicos, se torna necesario dotarle de capacidades para que sus gobiernos enfrenten con éxito las fallas del mercado, anticipándose a los problemas económicos y sociales internos, así como a los provenientes del entorno estratégico. La concreción de los objetivos nacionales depende en gran medida de las condiciones de gobernabilidad a través de una mejora en su capacidad de gestión, como condición fundamental.

Hay quienes ponen por delante de las realidades sociales a la “mano invisible del mercado” como una interpretación de la teoría de Adam Smith expuesta en su obra “La riqueza de las naciones”; según esta teoría, el mercado es un sistema virtuoso que por sí solo traerá bienestar y riqueza. En contraste, el tiempo parece haber dado la razón a quienes impulsan la intervención del Estado para corregir las imperfecciones del mercado y de los efectos ocasionados por quienes pretenden incrementar sus ganancias con prácticas especulativas; lo que tenemos como experiencia y con resultados tangibles, más allá de discusiones teóricas irresueltas, es que ante grandes dificultades o crisis, el Estado ha funcionado como elemento regulador y como actor de ultima ratio operando en el salvataje de personas e instituciones.

⁴ Krieger Mario (Compilador), Estado, políticas y gestión pública en tiempos del bicentenario, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 11.

Los bienes públicos como la seguridad son un monopolio del Estado, así es como funciona, sin embargo, como contraparte está obligado a prestar servicios de calidad siendo esta la base sobre la cual se fortalece la institucionalidad; para la gestión de estas funciones monopólicas se requiere desarrollar ciertas medidas regulatorias. Sin embargo, encontramos una creciente debilidad estatal que debe ser revertida, sólo un Estado fuerte y eficiente permite garantizar una mayor cobertura de derechos para su nación⁵. La polarización y desafección política tornan muy difícil alcanzar acuerdos mínimos, el principal desafío de quienes se encuentran al frente de la gestión de gobierno, es promover un contrato social en el que se identifiquen de manera clara los motivos por los que un grupo humano se constituye como Estado. Han pasado 193 años desde la primera Constituyente ecuatoriana y hemos tenido 20 textos constitucionales incluido el de Montecristi de 2008⁶. Con el paso del tiempo observamos cómo cada vez se entregan mayores responsabilidades al Estado y los recursos para garantizar el goce de derechos, libertades y garantías son más escasos.

En tiempos de una violencia criminal que se incrementa sistemáticamente y que está asolando a Ecuador, podemos afirmar que el incumplimiento de un mandato como el descrito en el numeral 8 del Art. 3, de la Constitución de Ecuador CE, sobre uno de los deberes primordiales del Estado en cuanto a "... garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción⁷." Pone en duda no sólo la eficiencia estatal, sino también la capacidad básica constitutiva de proporcionar seguridad a la población ecuatoriana. Esta deficiencia tiene explicaciones desde lo estructural avivada por las contradicciones del sistema político, lo cual nos conduce a preguntarnos ¿qué tipo de Estado deseamos?, ¿qué requerimos de él? La descripción constitucional sobre derechos de los ecuatorianos es extensa y demandan un sostenido esfuerzo generacional para su consecución y garantía. El correlato desde el Estado es alcanzar una administración pública que pueda ejecutar las tareas demandadas; en este esfuerzo, la administración pública es fundamental para la implementación de soluciones a través de política públicas.

Para la formulación de políticas públicas en materia de seguridad, la Constitución ecuatoriana de 2008 contiene elementos orientadores en cuanto a su concepción sistémica y

⁵ Op. Cit. Krieger Mario, pp. 13 y 14.

⁶ Información disponible en el siguiente enlace: <https://vlex.ec/vid/cuadro-1-constituciones-ecuador-842125847>, consulta realizada el 18 de junio de 2023, las 22:28 hs.

⁷ Asamblea Nacional de Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

visión integral, esto coloca un nivel de responsabilidad mayor en cuanto a su formulación, para lo cual es preciso fortalecer las formas democráticas de comunicación y relacionamiento entre la población y el Gobierno del Estado, pensando en mecanismos más sencillos y directos, es impostergable pasar de una democracia representativa a una participativa, so pena de un desbordamiento y mayor fraccionamiento social.

La dinámica de amenazas, riesgos y factores que los generan, obligan a una permanente revisión y actualización de las políticas de seguridad, sin perder de vista que el objeto referente de la seguridad es la persona; para cumplir con esto, el Estado está llamado a crear una capacidad que posibilite dar atención a las necesidades de la nación⁸.

Al contrastar el deber ser del Estado con la realidad presente, es inevitable preguntarnos ¿para qué sirve el Estado? la respuesta la encontramos cuando enfrentamos los efectos post crisis del 2008, o la pandemia de la COVID 19, eventos traumáticos que reavivaron la necesidad de contar con instituciones estatales fuertes. Contradictoriamente, vemos un acelerado desgaste del Estado de bienestar junto a la complejidad de administrar un sector público obeso al que se le exige aceptables niveles de gobernanza, con estándares de transparencia en el uso de recursos, respeto a los derechos humanos y austeridad⁹.

Políticas Públicas

Las políticas públicas son una respuesta científica a los problemas administrativos, Fernández la describe como el resultado de un intento por separar el ámbito político – decisional y el burocrático – ejecutivo, es un instrumento de gobierno por el que se pretende despolitizar la administración y superar la frecuente improvisación de funcionarios incorporados al sector público en reconocimiento a su fidelidad política y militancia política (Fernández, 2021). Se busca a través de ellas, poner en práctica el conocimiento científico –

⁸ Nos referimos utilizando el plural de políticas de seguridades, tomando en cuenta la denominación de seguridad pública y del Estado que abarca a la defensa nacional, la seguridad ciudadana, el orden público y la gestión de riesgos y emergencias. Referencia tomada de la Ley de Seguridad Pública y del Estado contenida en el literal a) Integridad, del Art. 4.

⁹ Sanz Ana, 2021. Administración Pública. En M. Caminal Badía & X. Torrens (Eds.), Manual de Ciencia Política, (6^{ta} ed., p. 631). Editorial Tecnos España.

Sobre el **Estado de Bienestar**, John Micklethwait y Adrian Wooldrige en su obra “La cuarta revolución”, califican a Beatrice Webb como la madrina del Estado de bienestar por ser ella la que diseñó el modelo de una forma de gobierno que proporcionara a los ciudadanos una ayuda mínima “para llevar una vida civilizada”, esto tendría efecto leudante en la estructura gubernativa.

técnico para la solución de problemas en la administración, mediante la aplicación de varias disciplinas como la teoría de juegos, cibernética, estudios de costes y beneficios, entre otros¹⁰.

Las decisiones básicas del gobierno se expresan a través de las políticas públicas, definidas como pautas generales de decisión y acción destinadas a dar respuesta a cuestiones y problemas actuales o potenciales en una materia o problemática de la agenda social o política¹¹.

Una política pública está basada en la Constitución y las leyes de la República, tiene fundamento en un proyecto nacional (razones que dieron origen al Estado); en esta lógica, la seguridad es un fin y el Estado es el medio para alcanzarlo, por tanto, es una responsabilidad que requiere de la participación de todos los habitantes del territorio nacional, quienes al constituirse como un Estado, manifestaron sus aspiraciones presentes y sobre todo futuras que en adelante pasarán a llamarse intereses, son el haber intangible de la nación expresado como deseos, valores y principios; para efectos de la planificación, son fundamentales porque se constituyen en una orientación para desarrollar las capacidades que posibiliten su consecución y fortalecimiento.

Los intereses pueden ser vitales, estratégicos y otros intereses; lo importante es contar con la legitimidad suficiente para trascender un período de gobierno, en este aspecto es necesario diferenciarlos porque abren la puerta a las políticas públicas. Así el informe de la primera ronda de discusiones sobre la Defensa Nacional de la Agenda Democrática de Argentina 2005, los define de la siguiente forma¹²:

“**Intereses Vitales** son aquellos que el Estado Nacional identifica como de carácter permanente, sin que ello implique la inmutabilidad de los mismos a través del tiempo, y que encuentran un marco de referencia explícito en la Constitución Nacional y su Preámbulo. Se trata de aquellos intereses que, al ser vulnerados, ponen en serio riesgo la propia continuidad de la Nación y de su Estado.

Intereses Estratégicos son aquellos que en su consecución, viabilizan los Intereses Vitales. Deben ser redefinidos periódicamente, en concordancia con los

¹⁰ Fernández A. Administración Pública. En M. Caminal Badía & X. Torrens (Eds.), Manual de Ciencia Política, (6^{ta} ed., p.721). Editorial Tecnos España

¹¹ Op. Cit. Krieger Mario, p. 24.

¹² Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, Informe de la primera ronda de discusiones de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática, 2005, ISBN: 987-97497-3-1, pp. 32 y 33.

cambios que se operan en el modelo de desarrollo nacional, de inserción externa del país y conforme al contexto externo e histórico que los enmarca.”

Para España los intereses nacionales se categorizan y definen de la siguiente forma:

“**Vitales** son los elementos constitutivos del Estado de defensa irrenunciable: el territorio, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia.

Estratégicos son aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye de forma importante a la defensa de los intereses vitales.

Otros Intereses nacionales, están referidos a los que se derivan de su posición en la comunidad internacional¹³.”

La identificación, cambio o actualización de los intereses nacionales se legitima y trasciende, cuando se han cumplido con al menos los siguientes supuestos: 1) son el producto de una acción participativa con el concurso de los representantes de la sociedad civil, de la academia, del sector privado, de los pueblos, gobiernos autónomos descentralizados GADS y nacionalidades; que, legítimamente constituidos participan para decidir remozarlos, implementar nuevos o reemplazarlos, idealmente con el liderazgo del ejecutivo bajo el marco constitucional vigente y forman parte de un contrato social¹⁴. 2) representan aspiraciones legítimas y sentidas de la población, por tanto, son esenciales para el presente y para el futuro porque garantizan la pervivencia, en esta categoría se encuentran la independencia, la libertad, la seguridad; son el fundamento del proyecto de vida del componente humano del Estado –

¹³ Pérez Rodríguez Javier, Guía metodológica para la planificación de la seguridad integral, conceptualización y contenidos propuestos del Plan Nacional de Seguridad Integral y de los planes específicos. Julio de 2022, pp. 21 y 22. Disponible en: <https://cespe.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2022/08/SEGUNDO-ENTREGABLE-J.-PEREZ-signed-1.pdf>

¹⁴ Borja Cevallos Rodrigo, Contrato social, Enciclopedia de la Política, disponible en: https://www.encyclopediadelapolitica.org/contrato_social/

En la misma corriente de ideas, Paco Moncayo en su obra “Seguridad y Defensa”, de la Escuela Politécnica del Ejército, ESPE, 2022, p. 419. Al explicar el proceso de elaboración de una política pública PP, afirma que existen también las opciones de construcción de una PP, mediante una iniciativa de los ciudadanos legítimamente organizados (constituidos en nación), quienes al identificar una necesidad o problema deciden presentar por su propia iniciativa una alternativa de solución a las autoridades quienes son invitados a participar en la búsqueda y construcción de soluciones, este método conocido como Bottom – Up, es común en países con una sociedad civil activa, democracias participativas y sistemas de gobierno parlamentario. Otra opción es la Co-working, esto implica la participación de sociedad civil y autoridades, sin liderazgos ni protagonismos de tipo vertical. El método Top-Down, es liderado por autoridades. En ninguno de los tres casos está ausente la participación de la ciudadanía porque requieren de consensos como garantía de compromiso y cumplimiento, lo cual es posible a través de mecanismos de control ciudadano como los observatorios y veedurías.

nación. 3) su afectación moviliza a la nación (entendida como población que habita en el territorio del Estado y están regidas por una Constitución y un orden jurídico), para su defensa se desarrollan capacidades tangibles e intangibles, en cuanto a las primeras se encuentra la economía, las fuerzas de seguridad, las instituciones; las intangibles tiene que ver con la creación de identidad nacional, esta debe superar la identidad de pueblos, nacionalidades y tribus; las tradiciones nacionales, los símbolos, los recuerdos históricos, manifestaciones culturales, son parte de la identidad nacional. El Estado puede aplicar medidas como un idioma común, educación, etc. para su fortalecimiento; Fukuyama, ubica lo intangible como parte de la construcción nacional, al tiempo de categorizarlo como elemento fundamental porque sobre él se constituye un sistema de solidaridad y obediencia a las leyes (Fukuyama, 2016).

Los Estados – nacionales con elevada identidad son más exitosos, se puede contar con la población para grandes proyectos, incluso hay mayor predisposición para aceptar renunciamientos mayores como medidas económicas extraordinarias, o la movilización nacional para tomar las armas en defensa del interés vital que se encuentre en peligro, su comprensión y aceptación se traduce en una mayor aceptación a la autoridad legítima¹⁵.

Para la planificación de la seguridad es fundamental partir de una clara definición e identificación de los intereses nacionales en sus diversas categorías, este es el acto iniciático para la construcción de una PP; sirve también como elemento orientador para desarrollar las bases conceptuales, definiciones, teorías, principios y métodos, que sustentan la planificación; con esto, estamos afirmando de manera explícita la necesidad de alcanzar un conocimiento y comprensión homogénea de los elementos conceptuales que conforman la PP. En este punto, entramos a un escenario de discusión y debate sobre las diferentes visiones y enfoques de la seguridad, considerando los aportes de las Relaciones Internacionales y sus debates sobre realismo, neorrealismo, constructivismo y las teorías críticas. De otro lado tenemos las visiones sobre seguridad desde la seguridad nacional, seguridad humana, multidimensional, integral.

¹⁵ Fukuyama Francis, La construcción nacional, en Orden y decadencia de la política. Editorial Ariel, Colombia, 2016, p. 257.

La Construcción Nacional, la identidad nacional se construye a través de un esfuerzo planificado permanente, esto no significa ausencia de oposición o criterios diferentes, esto significa un desafío para quienes administran el Estado, especialmente en países como Ecuador, donde se reconoce la existencia de varias nacionalidades, pueblos y colectivos; desde el gobierno del Estado, se deben implementar políticas inclusivas e incorporar a quienes disienten, en los procesos de planificación y toma de decisiones.

En esta propuesta de PP, las personas que habitan en el territorio ecuatoriano se constituyen como objeto referente de la seguridad, bajo este supuesto, su aspiraciones, derechos, garantías y libertades deben ser protegidos por el Estado. Para cumplir con esta obligación hacia los ciudadanos, se tomará como punto de partida la identificación de los intereses nacionales vitales como son el territorio nacional (según lo considera la Constitución en el Art. 4º), la soberanía y los valores que garantizan el modo de vida de los ecuatorianos¹⁶.

La planificación de la SPE requiere de un proceso específico por su característica de “integral”, en este tenor lo expresa la LSPE que tomando el contenido de la Constitución, prevé la conformación de un sistema nacional de seguridad para una respuesta integral. Los escenarios actuales y futuros de seguridad advierten sobre un sistema de amenazas, muchas de las cuales no son estatales y los actores que las generan no representan a los Estados, como es el caso del terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional COT. En un mundo globalizado, no podemos desentendernos del ambiente estratégico (internacional) con el que interactuamos, en él encontramos amenazas, preocupaciones y desafíos globales como el cambio climático, las migraciones incontroladas, Estados fracasados que generan diásporas hacia países con mejores condiciones y menos controles; todo esto nos conduce hacia el diseño responsable de políticas amplias considerando todas las capacidades presentes y el potencial nacional. Dada la hiperconectividad y el predominio de la agenda comercial impulsada desde las grandes potencias, el enfoque de una PP no puede ser exclusivamente local (nacional), ningún Estado posee los suficientes medios para hacer frente al accionar de las amenazas y riesgos, que han potenciado sus capacidades con la utilización de los avances tecnológicos, operando desde nuevas dimensiones como el ciberespacio y la inteligencia artificial IA.

Un elemento importante para la elaboración de una PP es la clara definición y comprensión de los términos utilizados, en Ecuador hay diferentes interpretaciones sobre el significado de la seguridad integral, por lo que consideramos importante conocer cuál es su

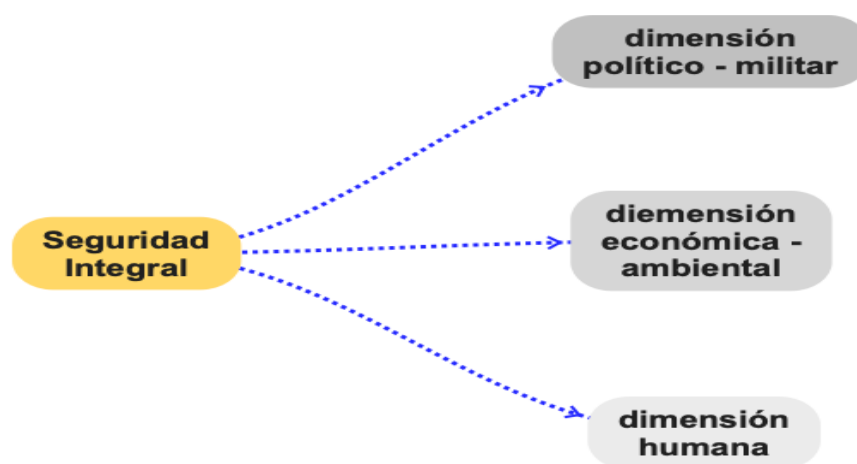
¹⁶ Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador 2008, **Art. 4.-** “El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes. El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.

La capital del Ecuador es Quito.

El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geostacionaria, los espacios marítimos y la Antártida.”

origen. Ballesteros nos recuerda que los países participantes en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) que agrupa a 57 Estados de tres continentes África, Europa, América del Norte y Asia, es una entidad responsable de la prevención de conflictos, de la gestión de crisis y de las acciones de recuperación y resiliencia, desarrolló un nuevo concepto al que denominó “seguridad integral”, que abarca una dimensión político – militar, dimensión económica y medioambiental, y dimensión humana¹⁷. Esta información aclara que desde mediados de la década de los 90 la concepción de la seguridad era integral; es decir, no se trata de ningún esnobismo como muchas veces se ha escuchado

Ilustración 1 Nueva visión sobre Seguridad de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE -1994



Fuente: Organización para la seguridad y la Cooperación en Europa, <https://www.osce.org/es/what-we-do> .

Elaboración: propia.

Complementando la información sobre los orígenes del paradigma de seguridad integral, encontramos que en el proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y el grupo guerrillero Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, luego de un conflicto

¹⁷ Ballesteros Martín Miguel Ángel. En busca de la estrategia de seguridad nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos. ISBN: 978-84-9091-177-8 (edición libro-e). 2016, p. 105

OCSE: La OSCE es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Con 57 estados de Europa, Asia Central y América del Norte, la OSCE es la organización de seguridad regional más grande del mundo. La OSCE tiene un enfoque integral sobre la seguridad, que abarca los aspectos político-militar, económico, ambiental y humano. En consecuencia, aborda una amplia gama de cuestiones relacionadas con la seguridad, incluidos el control de armamentos, medidas de fomento de la confianza y la seguridad, los derechos humanos, las minorías nacionales, la democratización, estrategias normativas, la lucha contra el terrorismo y actividades económicas y ambientales. Los 57 Estados participantes disfrutan de igualdad de condiciones, y las decisiones se adoptan por consenso sobre una base políticamente vinculante, aunque no jurídicamente vinculante. Información disponible en: <https://www.osce.org/es/what-we-do>

de más de 35 años, entre 1960 a 1995, durante las conversaciones surgieron varios aspectos que tocaban el núcleo de la negociación como los temas étnicos, posesión del territorio, desigualdad económica, ausencia de procesos democráticos, por citar algunos; frente a esto, el equipo de las NN UU que acompañaba a las negociaciones estableció una agenda para dar viabilidad al proceso, en ella se decidió crear un Consejo Asesor, con el propósito de implementar el concepto de “seguridad integral”¹⁸.

En Ecuador, el término “*seguridad integral*” fue incorporado al texto constitucional y a la ley de Seguridad Pública y del Estado LSPE, con poca o ninguna participación de las instituciones responsables de su aplicación, la ausencia de un debate amplio con participación de la academia dejó un saldo que en la práctica se traduce en una discrecionalidad en cuanto a la interpretación de este paradigma que reemplazó al de seguridad nacional¹⁹. Mucho se ha comentado acerca de la ausencia de doctrina sobre el nuevo paradigma, esta tarea le corresponde al nivel creativo conformado por los organismos ejecutores de la seguridad, son ellos los llamados a presentar proyectos de ley, generar las bases conceptuales, definir la

¹⁸ Pérez Rodríguez Javier. Planificación de la seguridad, propuesta para el diseño de un ciclo de planificación de seguridad integral en el Ecuador, p. 4 Disponible en: <https://cespe.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2022/08/4.-PROPUESTA-PARA-EL-DISENO-DE-UN-CICLO-DE-PLANIFICACION-PARA-LA-SEGURIDAD-INTEGRAL-EN-EL-ECUADOR.pdf>

En diciembre de 1996 se aprobó el “*Acuerdo marco para la reiniciación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la URNG*”, cuya base fue el Acuerdo de Esquipulas firmado en 1984. Uno de los capítulos relacionados fue el “*Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*”, proceso que contó con el auspicio y acompañamiento del secretario de NN UU. En lo concerniente a la Agenda de Seguridad, establece lo siguiente:

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

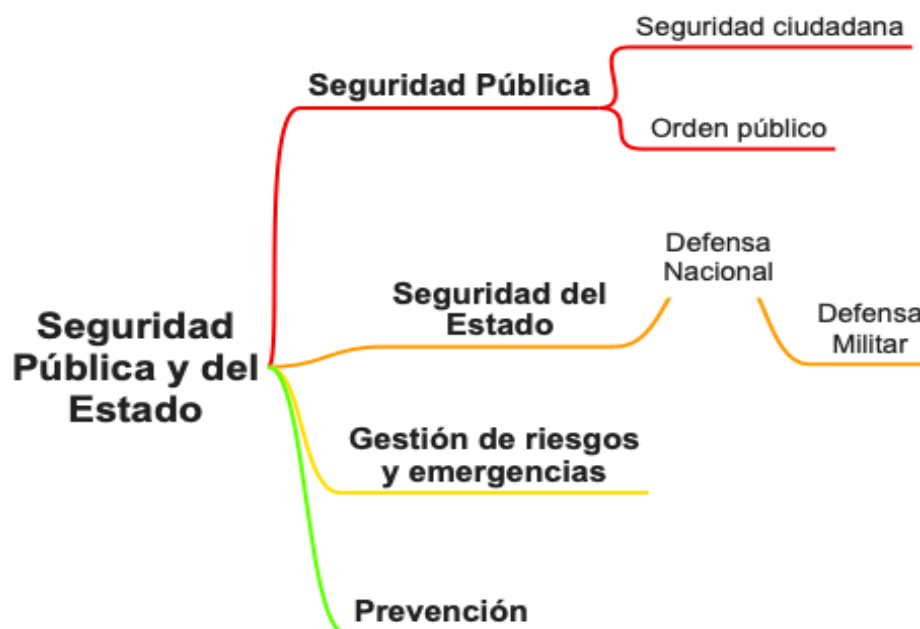
Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende el orden constitucional democrático.

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

¹⁹ Op. Cit. Pérez Rodríguez Javier, pp. 8 y 9

metodología para la planificación, generar planes, programas y proyectos con el propósito de proveer seguridad integral a los habitantes del territorio ecuatoriano²⁰.

Ilustración 2 Seguridad Pública y del Estado, ámbitos de actuación



Fuente: Art.11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado Elaboración: Propia

La adaptación ecuatoriana de seguridad integral considera la seguridad pública, la seguridad del Estado, además de la gestión de riesgos y emergencias, y, la prevención, según se encuentra señalado en la LSPE.

Para alcanzar integralidad, es necesario el relacionamiento con otras instituciones puesto que se trata no exclusivamente de generar condiciones para que la población se sienta libre de amenazas y riesgos, sino también de garantizar y proteger sus derechos. Podría ser el caso de los siguientes ministerios: de Salud en caso de pandemia, desastres naturales o antrópicos, campañas de salud para población de escasos recursos; el Ministerio del Ambiente en caso de minería ilegal, para proteger el patrimonio natural, preservar el medio ambiente y delitos contra la naturaleza; con el Ministerio de Inclusión Económica y Social para atención de población desplazada o vulnerable; con el Ministerio de Educación para llevar adelante un plan sostenido de educación para el futuro, fortalecer la identidad nacional; con la Fiscalía

²⁰ Op. Cit. Pérez Rodríguez Javier, pp. 9 y 10.

General del Estado como apoyo a las acciones y operaciones desarrolladas por los organismos de seguridad; con el sistema de justicia, para evitar impunidad y robustecer la presencia del Estado como garante y protector. Esta descripción puede ser mucho más amplia, hemos tomado algunos ejemplos para señalar la imprescindible acción coordinada con todos los organismos estatales, involucrando en este esfuerzo (integral) a todas las capacidades del Estado, en atención a la complejidad y características de amenazas, riesgos, que condicionan una respuesta multidimensional, por ahora ninguna institución por sí sola tiene la capacidad para dar solución a un problema de seguridad; para el caso del COT, los esfuerzos obligan al Estado a una respuesta desde la conformación de bloques regionales de seguridad, como paso previo para actuar de manera integrada, la experiencia europea en esta materia está expresada en la OSCE. En este esfuerzo, no puede ni debe desestimarse el apoyo que puede proveer la movilización nacional.

Buscando una secuencia lógica para la planificación nacional tanto de la seguridad como del desarrollo, es primordial definir, categorizar y priorizar los intereses nacionales para esto se requiere considerarlos como un bien público esencial al que se debe proteger con todos los medios posibles, incluso con el uso de la fuerza si es necesario porque representa aspiraciones, derechos, garantías y libertades; y, para el caso de la seguridad nacional con visión integral, los intereses nacionales debieran ser los elementos estructurales del Estado como la población, soberanía o el territorio; su afectación parcial, pone en riesgo a la misma unidad política y jurídica denominada Estado; si su afectación es total, nos encontramos frente a una amenaza existencial, donde el Estado podría desaparecer²¹. Bajo esta premisa, supongamos que la población de un Estado se encuentra amenazada por efectos de una pandemia, de un desastre natural, por un conflicto armado internacional, por un conflicto armado interno, o por acción de grupos delincuenciales organizados; frente a estos supuestos

²¹ Orozco Restrepo Antonio Gabriel. (2000). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista fuerzas armadas y sociedad*, 20(1), p. 145. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37460852/EscueladeCopenhague-libre.pdf?1430338461=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEl_aporte_de_la_Escuela_de_Copenhague_a.pdf&Expires=1687985996&Signature=KmCzkL~76nxa5CzlQ3meXzE7oEyzBaalFnOsBrwMiT3Ya1tZsfZI2urNVEJcF6fdlRonNq85TArV2PMGz9WaElrL8vJcPfEJDOInorLUehyF43lezBEtg2Fvr1z3PofAseAFJd89BVsqMo1pgtrlc1nfcnkqgwRQs0yU3398TBwniKcJE9~ZJKxYOCxjYdLHu8IdiuCXo0XBZoFDOhimYlfo86GoDwLWWLF3fMiWrKNtQ4fyn7~WpULGJB~tIU-y49RARm~2Lg9lvqQMpKaS0F5pthXK8~LBFm8Nrqlx~KX8u1isdcbjSeGpM2VnA-p2drmkIaFUA9BCvAjBo4fkjQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA .

Uno de los problemas centrales al abordar la seguridad –según la Escuela de Copenhague– consiste en determinar la referencia del mismo concepto, esto es, el objeto referente de la seguridad. Por ello, y para abordar con mayor rigurosidad el concepto, se hace indispensable decir qué es lo que designamos cuando invocamos a la seguridad y a qué cosas hace mención.

debemos asumir que el Estado mismo se encuentra en peligro porque a causa de estas amenazas o de riesgos que escalaron podrían causar una secesión de territorio, migración de población, abandono del territorio, llevándolo a su debilitamiento y desaparición. Igual cosa ocurre si se fracciona o se pierde una parte del territorio; en cuanto a la pérdida de soberanía, sin esta cualidad también dejaría de existir un Estado, como es el caso de Palestina que tiene población, pero no tiene soberanía territorial, no controla su propio territorio, no tiene capacidad de autogobernarse ni de decidir por sí misma como Estado sin presiones ni injerencias de ningún tipo, su territorio es un espacio físico restringido. En la actualidad se registran 193 Estados reconocidos.

Como se puede apreciar, los intereses nacionales son una construcción social que requiere de consensos mínimos para garantizar su perdurabilidad, constituyéndose en elementos orientadores para la planificación nacional en materia de seguridad y desarrollo. A pesar de lo lógico que pudiera parecer la explicación, para algunos estudiosos los intereses nacionales son el resabio de la corriente realista de las relaciones internacionales, que estuvo presente en la agenda de seguridad de los países durante el período de Guerra Fría, donde se considera al ambiente internacional como un sistema anárquico en el que prevalece la lucha de todos contra todos (estado de naturaleza amplificado), en estas condiciones no es posible la cooperación y los Estados deben preparar el “poder nacional” con predominio de la capacidad militar para salvaguardar sus intereses. A pesar de las discusiones inacabadas sobre la vigencia de los intereses nacionales, en la práctica todos los Estados sin excepción, de manera explícita y evidente los enuncian en la Constitución o en los documentos orientadores de la planificación para la seguridad y el desarrollo, constituyéndose en la guía para las acciones de gobierno.

La polisemia alrededor de la seguridad ha dado lugar a diversas interpretaciones de sectores y actores sociales, estatales e internacionales; con el objeto de orientar este trabajo, reiteramos que el objeto de estudio es el Estado al que se le considera como *agente* y la población que habita en su territorio el *principal*, la seguridad es la condición requerida para que el principal pueda realizarse plenamente en libertad, con seguridad y garantía de sus derechos (la seguridad es el objetivo que se debe alcanzar). Para cumplir con la necesidad del principal, el Estado debe desarrollar capacidades que garanticen las condiciones de seguridad demandadas.

Orozco, adaptando la propuesta de Barry Buzzan, resume las distintas visiones e interpretaciones sobre la seguridad desde la óptica del sistema internacional, del Estado, las colectividades o grupos y las personas, de la siguiente forma:

Tabla 1

Visiones sobre la seguridad según varios actores.

Actores	Argumentos	Corriente
Sistema internacional	Estabilidad Interdependencia. Regímenes internacionales.	Institucionalismo neoliberal
Estado	Soberanía y poder. Integridad territorial	Realismo y neorrealismo
Colectividades o grupos	Identidad societal	Constructivismo
Personas	Supervivencia, bienestar	Nuevos enfoques Teorías críticas

Fuente: Tabla adaptada de Moeller, Bjo. 1996. "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos", Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales IDES, Buenos Aires, Vol. 36, N° 143, octubre-diciembre, pp. 769-792.

Con el propósito de garantizar una acción sostenida en materia de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, varios países han tomado como guía los compromisos asumidos de los Objetivos de desarrollo del milenio, propuestos por las NN. UU; otra fuente que garantiza la visión de largo plazo es la planificación prospectiva (proyecto nacional). En el caso de España, los objetivos a largo plazo de su planificación están inspirados en la "Estrategia España 2050²²."

²² "España 2050, Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo", elaborado por la Oficina Nacional de Prospectiva Estratégica del Gobierno de España; es un documento desarrollado por el gobierno en el año 2021 con una visión a largo plazo en la que se identifican escenarios futuros, del cual se desprenden objetivos, estrategias e indicadores como guía del actual y de los gobiernos venideros.

Teoría y Método

Los temas relacionados con la administración del Estado no pueden ser improvisados, hay responsabilidades fundamentales para con los constituidos, como la protección de sus derechos, libertades y garantías, que requieren desarrollar capacidades para llevar a la práctica esta obligación estatal y crear las condiciones de seguridad para las personas. Lo anterior, automáticamente sugiere planificación en diferentes etapas, pero siempre con objetivos a largo plazo; hacemos énfasis en la seguridad como una responsabilidad primaria del Estado, no exclusivamente del gobierno cuya obligación es liderar los procesos para la construcción de un sistema de seguridad con la participación del sector público, sector privado y de la comunidad internacional.

Lo antes expuesto, sólo es posible a través de una lógica formal cuyo resultado es una propuesta clara que supere el empirismo y la improvisación. No pretendemos crear o aplicar un método científico para elaborar una política pública de seguridad porque existen variadas metodologías con base científica; como lo señala Mario Bunge, buscamos adaptar las pautas de una metodología sobre la base del marco legal y normativo ya establecido, que con lógica secuencial incorpore todas las capacidades estatales para una respuesta organizada, a las necesidades actuales y futuras de seguridad; esta metodología, deberá tener una amplia perspectiva y una visión holística a fin de llegar a una opción plausible²³.

Desde España, Ballesteros Marín afirma que la estrategia de seguridad nacional es una evolución de la estrategia de defensa, esto ocurrió a raíz de los atentados terroristas del 11-S, llevada a la práctica por Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Holanda, con la estrategia de seguridad nacional se busca proteger a los ciudadanos y los intereses nacionales, sin perder de vista el aporte a la paz y estabilidad internacional²⁴.

En entregas del Centro de Estudios Político Estratégico de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, del período enero a noviembre de 2022, de manera reiterada se explicaba el significado polisémico de la palabra seguridad; en esta ocasión, nuestro abordaje lo hacemos desde la perspectiva de la seguridad como un objetivo y al Estado como un medio para lograrlo.

²³ Bunge Mario, La Ciencia. Su Método y su filosofía, p. 31. Disponible en: https://users.dcc.uchile.cl/~cguiter/cursos/INV/bunge_ciencia.pdf

²⁴ Ballesteros Martín Miguel Ángel, En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos ieec.es, p. 15

Con la Constitución de 2008, se promovió la Ley de Seguridad Pública y del Estado LSPE (septiembre del 2009), y con ello se pensó dejar atrás un período en el que prevaleció la “doctrina de seguridad”, en el mismo texto se afirma “[...] siendo menester contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica civilista y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional²⁵.”

La visión y concepción de la seguridad es integral, privilegia al ser humano como el objeto referente al que se debe proveer y garantizar seguridad desde el Estado. Esta responsabilidad exige acciones de gobierno bajo una concepción integral a través de un “Sistema de Seguridad Pública y del Estado²⁶”. La transición del paradigma de seguridad nacional por el de seguridad integral, en el caso ecuatoriano estuvo acompañada por prejuicios derivados de los excesos cometidos en Argentina y Chile a nombre de la “seguridad nacional”, estos duros cuestionamientos se convirtieron en una barrera ideológica – dogmática insalvable; la descalificación a la metodología de planificación se generalizó y agudizó desde la academia argumentando vetustez y anacronismo. A esto se suma el traspaso del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, COSENA al sistema de educación superior, otorgándole autonomía administrativa y financiera. El IAEN fue fundado en el período de gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976, en abril de 2008, con su creación tenía como misión la investigación de la problemática nacional e internacional en “*todos los aspectos*” no exclusivamente la seguridad sino también el desarrollo nacional con lo cual se buscaba llevar a la práctica el paradigma de “*seguridad y desarrollo*”. Con decreto ejecutivo N°1011 el Presidente Rafael Correa amplió la misión del IAEN convirtiéndolo en Escuela de Gobierno y Administración Pública del Estado y centro especializado en análisis estratégico, de ese modo pasó a ser la Universidad de Posgrado del Estado²⁷, desde esa fecha el IAEN se convirtió en un Instituto Público de Educación Superior autónomo.

²⁵ Asamblea Nacional del Ecuador, Ley de Seguridad Pública y del Estado LSPE, Considerando, 2009.

²⁶ Op. Cit. Art. 1 LSPE

²⁷ Con Decreto Supremo N°375-A, publicado en el Registro Oficial del 20 de junio de 1972, el General de Brigada Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República, crea el IAEN con la siguiente misión: “[...] Investigar y analizar permanentemente la problemática nacional en todos los aspectos y en relación con el mundo: desarrollar y consolidar conocimientos y técnicas que tienen relación con las funciones de planeamiento dirección, coordinación y ejecución de las políticas nacionales en los niveles de la conducción gubernamental del Estado, para encontrar las soluciones más adecuadas.”

Desde abril de 2008, el IAEN asume la siguiente misión: “[...] El IAEN, la Universidad de Posgrado del Estado, cumple con la misión de formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente, a las y los servidores públicos; investigar y generar pensamiento estratégico con visión prospectiva sobre el Estado, gobierno y la administración pública; desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionados con la

El cambio de la misión del IAEN, tuvo también sus efectos en la cultura de planificación, la teoría y doctrina de planificación nacional basada en la Constitución de 1998 y sus leyes quedaron sin efecto, produciéndose un vacío sobre todo en la metodología de planificación para la seguridad en el nivel político (gobierno del Estado), a la que se le agregó la complejidad de interpretar y llevar a la práctica una nueva condición expresada con el adjetivo de “integral”.

Al analizar el Art.275 de la CE sobre el Régimen de Desarrollo, se colige que toda la planificación nacional debe someterse a los Objetivos del Régimen de Desarrollo y a los principios consagrados en la Constitución, para garantizar el ejercicio de los derechos²⁸. Esta disposición constitucional hizo que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, reemplazada con decreto ejecutivo N.º 732 por la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”²⁹, sea el máximo organismo responsable de la planificación

planificación, diseño, coordinación, dirección, ejecución y evaluación de las políticas y la gestión pública.”

Obtenido de: <https://editorial.iaen.edu.ec/universidad/historia/>

²⁸ Art. 276 de la Constitución del Ecuador: El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

²⁹ El Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, resolvió suprimir la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), reemplazándola por la Secretaría Técnica de Planificación (Planifica Ecuador), adscrita a la Presidencia de la República, tendrá a su cargo la planificación nacional ya que asumió las competencias que tenía la SENPLADES. Se dispuso transferir las atribuciones que tenía la SENPLADES, sobre el proceso de diseño institucional y la mejora regulatoria, a la Secretaría General de la Presidencia.

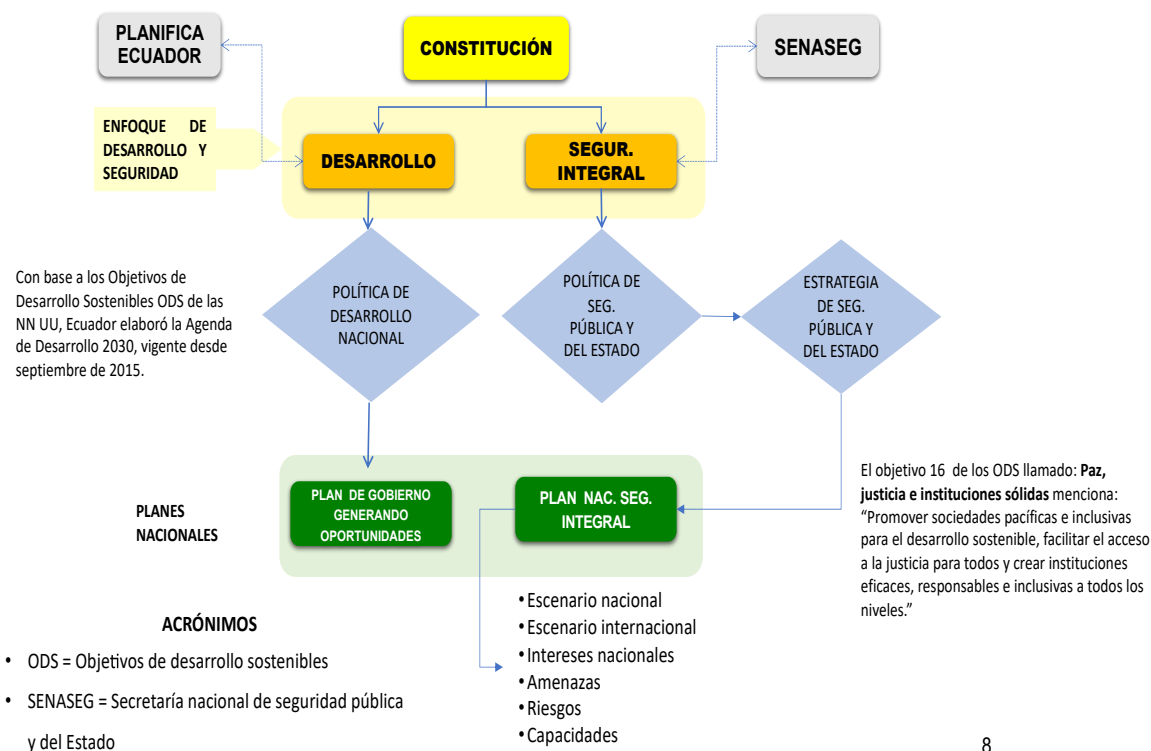
La planificación estratégica de las empresas públicas estará a cargo de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP). Finalmente, se decidió adscribir el Instituto Nacional de Estadística y Censos a la Presidencia de la República. (**Decreto Ejecutivo No. 732 — 16-MAY-2019 publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 496 de 28 de mayo de 2019**). Información disponible en:

<https://www.ferrere.com/es/novedades/ecuador-creacion-de-la-secretaria-tecnica-de-planificacion-que-reemplaza-senplades/>

nacional. En este sentido, la planificación de la seguridad debe recibir la aprobación de este organismo, tal como lo ratifica el Art. 280 de la CE³⁰.

Ilustración 3

Secuencia de la planificación nacional



Fuente: Constitución del Ecuador, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ballesteros Miguel: Estrategia Nacional de Seguridad de España, 2016. Elaboración: propia.

Para efecto de la elaboración de la PPS, asumimos lo enunciado en el Art. 3 de la CE como “Principios fundamentales” del Estado que el Régimen de Desarrollo debe tener presente en la planificación nacional; además, su enunciado corresponde a los fines del Estado expresados como intereses del Ecuador y entendidos como las aspiraciones de las personas que habitan en el territorio nacional. Littuma citando a Stanley, explica que “...los intereses nacionales son las motivaciones básicas del comportamiento humano resumidas en: 1) un nivel de vida satisfactorio, 2) percepción razonable de seguridad, 3) oportunidades de

³⁰ Art. 280 de la Constitución del Ecuador: “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas, proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de os recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. **Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público** e indicativo para los demás sectores. [énfasis agregado]”

participación, 4) integración social, 5) los valores de una nación. Para su protección se empleará todos los recursos y capacidades a su alcance³¹.”

Una de las fuentes de obligada referencia para la planificación nacional, son los Objetivos de Desarrollo sostenibles de las NN UU, que en materia de seguridad se expresan en el Objetivo N.º 16 como: “**promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas**”, reconociendo la grave amenaza que representa para las personas, la persistencia de conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia. Para la concreción de este objetivo existen 16 metas³². “Anexo 1”: Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible de las NN UU, 2015.

En términos de la SENPLADES, una PP es el “conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo que responde a las necesidades de la población y genera oportunidades de desarrollo o da respuesta a problemas, enmarcado en la garantía de derechos constitucionales y sobre la base de la participación, acuerdos y consensos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado³³.”

Se ha señalado en líneas anteriores, que las políticas de seguridad requieren de una especificidad con relación a otras; tomando como base la definición de política de seguridad ciudadana de Claudia Gómez, presentamos la siguiente propuesta, adaptada, para definir una política pública de seguridad PPS³⁴.

“Una política pública de Seguridad, es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar condiciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, mejorar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad.” En cuanto a la seguridad del Estado, se constituye en el marco normativo para las acciones que posibiliten preservar los intereses nacionales relacionados con la seguridad y la protección de los derechos,

³¹ Littuma Arízaga Alfonso. La Nación y su Seguridad, Enfoque conceptual dinámico.

³² Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, 2015, Información disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

³³ Secretaría Nacional de Planificación para del Desarrollo SENPLADES, Guía metodológica para la formulación de la Política Pública.

³⁴ Gómez Rojas Claudia Patricia. Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En: Seguridad Multidimensional en América Latina. Fredy Rivera, Editor, 24 de julio de 2008, p. 370. Disponible en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/elementos-para-la-construccion-de-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana>

libertades y garantías de los ecuatorianos. El fin último de una PS, es articular respuestas integrales para la gestión de gobierno y la planificación prospectiva.

La PS debe presentar propuestas de solución a los problemas y necesidades de seguridad actuales tanto en el ámbito nacional como los efectos provenientes desde el ambiente internacional, que pudieran influir en las condiciones de seguridad del Ecuador o afectar a sus intereses nacionales, cuya atención requiere el empleo de todos los recursos humanos, materiales, económicos, tecnológicos, y legales entre otros. Debe constituirse en la guía para el desarrollo de capacidades futuras, protegiendo nuestros intereses, valores, la identidad nacional y nuestro modo de vida³⁵.

Discusión teórica

Existen actividades previas a la construcción de una PS como la discusión teórica y conceptual en la que deberán estar presentes datos empíricos y estadísticas relacionadas para elaborar un diagnóstico tangible de la situación; Gómez C. propone también un plano subjetivo referido a las percepciones actuales y aspiraciones futuras³⁶.

En secuencia, el segundo aspecto a considerar es reconocer el horizonte de tiempo requerido para que una política de seguridad sea efectiva con el propósito de lograr la participación y empoderamiento de actores políticos, sociales y GADS; esto requiere de un esquema de funcionamiento al interior de las instituciones y entre ellas, así como protocolos y procedimientos que garanticen coordinación, elimine comportamientos autónomos, no dé lugar a interpretaciones ni discrecionalidad alguna, hasta que se convierta en parte de una cultura de seguridad expresada desde lo organizacional³⁷.

Un tercer elemento que se repite como un lugar común, es una tendencia a orientar la elaboración de una PS tomando casi de manera exclusiva los datos estadísticos; no podemos perder de vista que la seguridad se expresa como percepción es por tanto variable y recibe una fuerte influencia de los medios de comunicación tanto los convencionales como de las redes sociales. Esto nos podría conducir a un sesgo coyuntural cuando los fenómenos sociales

³⁵ Adaptación a partir de las ideas expresadas por Gómez Rojas Claudia, Op. Cit., p. 371.

³⁶ Op. Cit. Gómez Claudia, p. 371.

³⁷ Op. Cit. Gómez Claudia, p. 372.

ligados a la inseguridad son mucho más complejos que las tasas de homicidios, robos, etcétera³⁸.

Los temas de seguridad no son de exclusiva preocupación y tratamiento de los organismos ejecutores de la seguridad, es una responsabilidad del Estado, pero requiere la participación de la población. Erramos cuando se pretende dar solución a la inseguridad y violencia privilegiando el incremento de efectivos de la PN y de las FF AA, al igual que con la modernización de su equipo y armamento. Tampoco se puede simplificar el problema masificando los organismos y actividades de inteligencia, esto distorsiona la percepción de la ciudadanía generando expectativas que no se cumplen al tiempo de desviar el esfuerzo y recursos para atender el origen y la causa de los problemas que como se sabe son estructurales.

De igual forma se distorsiona el problema de seguridad causado por el crimen organizado, por ejemplo, cuando se imponen desde el nivel directivo metas cuantificables como números de detenidos, delincuentes abatidos, bandas desarticuladas; acciones calificadas como sinónimo de eficiencia y eficacia de la gestión. En ocasiones, a falta de resultados se pretende orientar todo el esfuerzo y recursos con inversión en tecnología, esto favorece la capacidad de búsqueda y obtención de información de valor táctico inmediato, pero no es suficiente para dar atención integral al problema de la seguridad.

Resulta oportuno señalar que la discusión académica sobre seguridad, intereses nacionales, defensa, soberanía e identidad, en cuanto a su significado, implicaciones y vigencia son un tema irresuelto, esto no es un asunto menor; la falta de estandarización de criterios genera confusión a la hora del diseño de una política pública y en la implementación de la estrategia. Por otro lado, los problemas de seguridad actuales son ocasionados por actores con características dinámicas, como la transnacionalidad, mutabilidad, ubicuidad, adaptabilidad, entre otras, frente a los cuales la respuesta estatal es tardía, poco eficiente e inconclusa.

Un método para analizar los problemas complejos de inseguridad es la aplicación de la *teoría de ecosistemas* como lo explica Daniel Pontón, en su artículo sobre el problema de los centros de rehabilitación social de Ecuador, con un enfoque de ecosistema porque es un

³⁸ Op. Cit. Gómez Claudia, p. 372

fenómeno con la capacidad de autoorganizarse, adaptarse al medio, reproducir nuevas conductas y comportamientos más resilientes a la acción de control estatal ³⁹.

Puesto que Ecuador concibe a la seguridad integral como una obligación del Estado y un derecho para los ciudadanos, resulta pertinente la siguiente diferenciación propuesta por Miguel Ángel Ballesteros⁴⁰.

“Cuando se habla sobre los problemas de seguridad por afectación a los intereses nacionales desde el interior del territorio o fuera de él, se aplican los conceptos de seguridad nacional, seguridad colectiva, seguridad cooperativa. Seguridad global, etc.”

En materia de seguridad es inevitable la utilización de palabras como amenaza, riesgo y peligro; para Ballesteros, la amenaza, es la inseguridad causada por un agente hostil con capacidades para dañar a otros a través de un sistema de coacción; dicho esto, “... sólo frente al peligro o amenaza se puede plantear una defensa, ya que se requiere conocer las características del adversario. La forma de enfrentar una amenaza es un plan de defensa, mientras que la forma de oponerse a un riesgo es un plan de seguridad.” Como paso previo para esta identificación, es preciso conocer cuál o cuáles son los intereses nacionales amenazados. La existencia de una amenaza o de un peligro exige conocer al agente hostil, a diferencia del riesgo, que implica la mera sospecha del peligro o de la amenaza.⁴¹”

Sobre el significado e implicaciones del riesgo Ballesteros citando la Estrategia de Española de Seguridad, escribe: “riesgo es una acción hipotética que podría llegar a dañar alguno de nuestros intereses nacionales, pero de la que no conocemos con certeza sus características y potencialidades”. Pero también “Cuando un riesgo se confirma como una realidad objetiva, pasa a llamarse peligro. Cuando un agente hostil decide emplear el peligro como medio de coacción para lograr un fin, estamos ante una amenaza.”. En cuanto a las

³⁹ Pontón Daniel. Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* [en línea]. 2022, (37), 173-199[fecha de consulta] 27 de junio de 2022]- ISSN: 1390-3837. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476172132007>

⁴⁰ Ballesteros Martín Miguel Ángel, En busca de una estrategia de seguridad nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, ISBN: 978-84-9091-177-8 (edición libro-e), junio 2016, p. 47

⁴¹ OP. Cit. Ballesteros Miguel Angel, pp. 46 - 51

acciones de la naturaleza que alcanzan la magnitud de catástrofe, hasta que no se manifiesten son un riesgo; pero, cuando ocurren se transforman no en amenaza, sino en peligro⁴².

Establecida la diferencia entre amenaza y riesgo, para enfrentar una amenaza o un peligro, se requiere de una estrategia de defensa nacional, la planificación para enfrentar riesgos, tienen un carácter preventivo⁴³.

Dicho lo anterior, en palabras de Ballesteros, se colige que

“...la defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza, la seguridad es mucho más exigente y más difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y más utópico al tratar de mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas y bienes objeto de la seguridad. En el ámbito de las relaciones internacionales el objetivo de la seguridad es un mundo estable. La estrategia de seguridad nacional incluye la de defensa nacional.⁴⁴”

Retomando la legislación ecuatoriana, el enunciado del Art. 2 de la LSPE, detalla que esta norma servirá como soporte para la elaboración de políticas, planes, estrategias y acciones para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, “... el patrimonio cultural la diversidad biológica, los recursos genéticos, recursos naturales, la soberanía alimentaria, seguridad ante los riesgos tecnológicos y científicos...⁴⁵”

Han pasado 14 años desde la vigencia de la LSPE, tiempo en el cual el esfuerzo central de quienes desempeñaron la función de ministros del “Ministerio de Coordinación de Seguridad”, ha sido la elaboración del “Plan Nacional de Seguridad Integral PNSI” como lo dispone el literal a) del Art. 10 de la LSPE. Elaborar y actualizar el PNSI, tiene sus dificultades en articular al Sistema de Seguridad Pública y del Estado SSPE, a pesar del tiempo transcurrido desde la vigencia de la LSPE, aún se aprecia espacios de interpretación de conceptos básicos como la seguridad integral, la designación de objetivos y metas en la planificación nacional, ausencia de planes a nivel local (responsabilidad de los GADS), o la identificación de intereses nacionales, por citar algunos ejemplos; en lo operativo, esta dificultad se exhibe con la discrecionalidad en el cumplimiento de protocolos para pasar a un

⁴² Op. Cit. Ballesteros, Miguel Ángel, p. 49.

⁴³ Op. Cit. Ballesteros Miguel Ángel, p. 50.

⁴⁴ Op. Cit. Ballesteros Miguel Ángel, p. 51.

⁴⁵ Op. Cit. Art. 2 LSPE.

funcionamiento sistémico y la actuación integrada. Cosa parecida ocurre en los planes específicos, en las acciones de intervención para la gestión de crisis, en la presentación de proyectos de ley por citar algunos casos⁴⁶.

Con estos antecedentes nos preguntamos ¿Qué ha impedido la integración de capacidades para actuar como un sistema de seguridad pública y del Estado? Podríamos trazar una base de partida con uno de los elementos intangibles de cualquier cuerpo social, como lo es la identidad. Fukuyama relata sobre la identidad nacional china como el resultado de una construcción en la que los intelectuales del reino jugaron un papel importante al ser los responsables de difundir el idioma y la escritura por todo el territorio, hasta constituirse en un elemento común que dio como resultado en el 216 a. C. la China que hoy conocemos. A pesar de que hoy en día se continúa hablando diferentes dialectos sin duda alguna esta decisión tomada por emperadores de la dinastía Qin y Han es la base identitaria que aún prevalece⁴⁷. Otra fuente de identidad social son las creencias religiosas, así lo señala Fukuyama citando a Max Weber y Emilie Durkheim⁴⁸.

Este análisis se basa en la necesidad real que tienen los planificadores de la Seguridad Pública y del Estado, de contar con una guía metodológica remozada que además de considerar las particularidades de nuestro país, integre las capacidades del Estado. Esto será posible partiendo de una fundamentación lógica de conceptos y argumentos, junto al análisis comparativo de casos.

En el esfuerzo de llevar a la práctica la conformación y funcionamiento del Sistema de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador, SSPE, resulta fundamental reconocer el gran desgaste de la institucionalidad estatal en América Latina, con niveles de credibilidad por debajo de la media a nivel mundial. Entre otros aspectos, esto obedece a la mala práctica política, la descomposición del sistema de partidos políticos, corrupción, impunidad, brecha económica -social creciente, inseguridad, polarización y desafección política. Con estas

⁴⁶ En la crisis carcelaria del 28 de septiembre de 2021 fueron asesinadas 125 personas, las acciones de intervención tardaron más de lo debido por falta de planes y protocolos, lo cual dio paso a la improvisación en un contexto de crisis. Como medida para evitar la repetición de estos hechos, se modificó el Código Orgánico Integral Penal COIP, para proteger la actuación de Policía y FF. AA en estos centros, ya que la norma prohibía el ingreso de uniformados de estas dos instituciones. Información disponible en: <https://wambra.ec/ano-masacre-carcelaria-28-septiembre/#:~:text=Familiares%20de%20personas%20privadas%20de,peores%20masacres%20carcelarias%20en%20Ecuador>.

⁴⁷ Fukuyama Francis, Los orígenes del orden político, p. 158 y 179

⁴⁸ Op. Cit, p. 193,

condiciones, el esfuerzo inicial para cualquier gobierno es recuperar y fortalecer la institucionalidad estatal, de lo contrario las iniciativas orientadas a la solución de los problemas y a la atención de las necesidades de la población tendrán el efecto temporal, mientras lo estructural (brechas sociales, económicas) se deteriora aceleradamente.

Las políticas son diseñadas para la acción política, es una necesidad sentida de quienes se encuentran al frente de la gestión de gobierno contar con herramientas para mejorar los procesos de formulación de políticas públicas PP; al respecto, en un diagnóstico realizado por el Banco Mundial identifica las siguientes dificultades: 1) capacidad técnica insuficiente para la formulación de las políticas incluido el control posterior para verificar su cumplimiento. 2) hay dificultad de coordinación con los niveles subsiguientes, los GADS se muestran alejados y no se comprometen en su implementación ni seguimiento. 3) no se ha logrado proyectar las políticas públicas como políticas de Estado, por lo que su extensión temporal está limitada a la de un período de gobierno. 4) escasa participación de los mandantes y de la sociedad civil, no hay cultura de planificación porque en muchos casos se asume hay una delegación mediante el voto a los representantes en los organismos legislativos, en el ejecutivo y en otras funciones de elección. 5) prácticas populistas con soluciones y programas coyunturales, predominio del cálculo político antes que el abordaje de problemas desde lo estructural que en muchos casos requiere de una visión y acciones a objetivos a largo plazo⁴⁹.

De manera general, el marco de partida para elaborar una política pública es un plan para alcanzar un objetivo de interés público. En este sentido, puede referirse tanto a una idea como a un programa. Las políticas se identifican y deciden mayormente en la esfera política. Las políticas pueden cubrir áreas “grandes” o “pequeñas”, por ejemplo, la política de seguridad tiene un espectro muy amplio, comparado con política de defensa que es mucho más específica. Otro aspecto para considerar es la naturaleza de las políticas, porque algunas suponen una mayor demanda de servicios públicos como la educación, salud, seguridad, etc. que necesitan recursos humanos y financieros importantes; existen otras políticas que utilizan regulaciones para alcanzar sus fines como es el caso de la macroeconomía, disciplina fiscal y comerciales o el sistema tributario, que requieren menos recursos⁵⁰.

⁴⁹ Banco Mundial, La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina, octubre de 2010, p. 2. Disponible en:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/929251468017387470/pdf/592070WP0SPANI101public10BOX358364B.pdf>

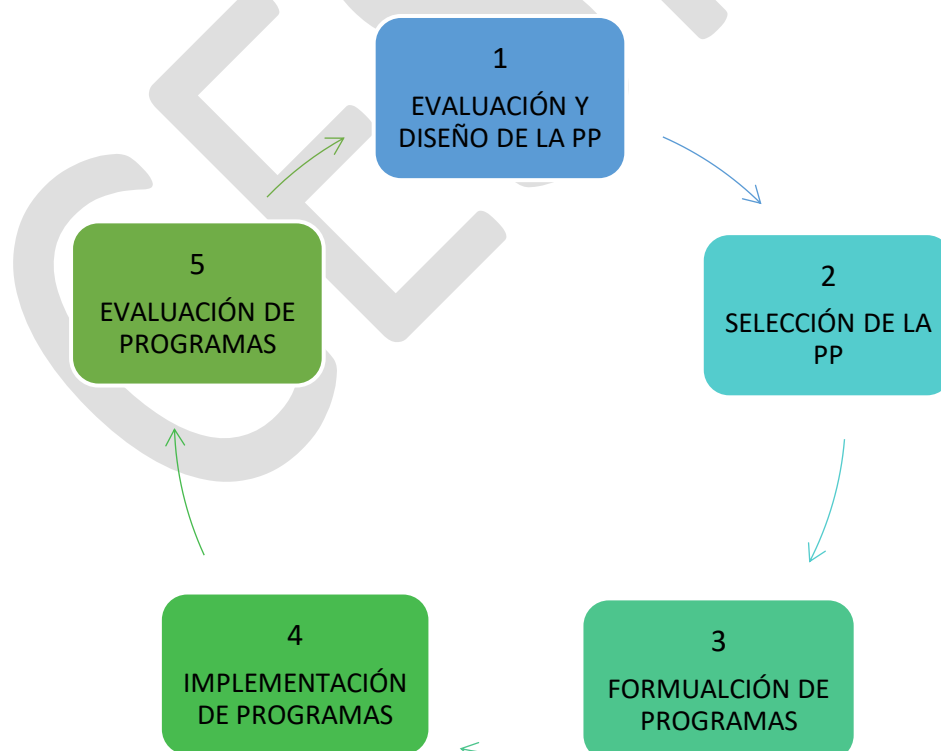
⁵⁰ Banco Mundial. Op. Cit. p. 5.

Para el presente estudio, nos referimos al diseño de una Política de Seguridad Pública y del Estado con una visión integral; aunque en materia de seguridad lo sensato es hablar de una política de Estado cuya vigencia sea de largo plazo, esto no exime a los planificadores de la responsabilidad en cuanto a una revisión permanente para realizar ajustes y actualizaciones por eventos de gran impacto como fue el caso de la COVID, la guerra ruso – ucraniana, la descomposición económica y social de Estados que generan migraciones masivas, las preocupaciones globales, sumado a la peculiaridad impresa por los avances científico – tecnológicos.

Las PP como proceso expresan un conjunto de rutinas mediante las cuales se deciden, implementan y evalúan las políticas, consta de dos momentos: el primero corresponde a la formulación de políticas y el segundo corresponde a la administración de programas⁵¹. Con esta consideración, la PP de seguridad tiene aspectos en común con otras PP como el ciclo representado de la siguiente forma:

Ilustración 4

Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Banco Mundial, Formulación de Políticas en la OCDE 2010: Ideas para América Latina,

⁵¹ Op. Cit. Banco Mundial, p. 9.

Elaboración propia

El Banco Mundial califica como deseables a una PP que tiene las siguientes características 1) consensuada, 2) sólidas, 3) políticamente posible, 4) técnicamente implementable, 5) capacidad de respuesta técnica, 6) sustentable y 7) estable⁵².

La PPS requiere de una singularización y diferenciación tanto la polisemia que la caracteriza, como por la responsabilidad en cuanto a su implementación y evaluación que van más allá de un ciclo presupuestario. Una política de seguridad cualquiera sea su denominación (integral, nacional, del Estado, multidimensional, etc.) o su enfoque, debiera considerar la siguiente secuencia⁵³:

1. Fundamentación teórica y conceptual sobre Estado y gobierno con énfasis en las atribuciones y obligaciones del Estado en materia de seguridad y los objetos referentes de la seguridad.
2. Descripción del escenario estratégico actual y prospectivo
 - a. Situación mundial: Seguridad global y vectores de transformación
 - 1) Seguridad global:
 - El orden global, paradigmas políticos y económicos predominantes
 - Potencias mundiales y sus intereses
 - Escenario geopolítico, arquitectura del sistema internacional, bloques económicos, bloques regionales.
 - Bienes públicos globales
 - Amenazas y preocupaciones globales
 - Gobernanza del sistema internacional en materia de seguridad.
 - Actores globales no estatales
 - Potencias regionales y sus intereses
 - 2) Vectores de transformación:
 - contexto geopolítico,
 - a) escenario geopolítico global
 - b) relaciones de cooperación y competencia

⁵² Op. Cit. Banco Mundial, pp. 12 y 13.

⁵³ Adaptación de la información contenida en: Boletín Oficial del Estado Presidencia de Gobierno de España, 21884 Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

- c) potencias mundiales y regionales
 - d) adelantos tecnológicos
 - e) recursos estratégicos
 - f) áreas de inestabilidad política
 - escenario socio económico,
 - a) breve descripción de la situación mundial
 - b) situación de las grandes potencias
 - c) tendencias económicas globales
 - d) disputas por recursos estratégicos
 - e) composición poblacional por edades
 - f) desocupación versus pleno empleo
 - desarrollo científico tecnológico y
 - a) tecnologías disruptivas emergentes
 - b) conectividad
 - c) digitalización
 - d) ciberespacio
 - e) infraestructura digital como recurso estratégico
 - transición ecológica.
 - a) Cambio climático
 - b) Degradación ambiental
 - c) Energías limpias y renovables
 - d) Economía descarbonizada
3. Visión geopolítica del Estado.
- a. Recorrido exploratorio por las diferentes regiones del mundo con una visión del Estado ecuatoriano.
 - b. Alianzas regionales y mundiales
 - c. Los intereses y estrategias de seguridad de las grandes potencias.
 - d. El mundo por regiones, rápida descripción sobre los asuntos que interesan a los intereses y a la planificación del Ecuador.
 - 1) Europa
 - 2) Oriente próximo
 - 3) África
 - 4) América del Norte
 - 5) América Latina y el Caribe

- 6) Asia
 - 7) Oceanía.
4. Análisis de la situación interna del país
 - a. Situación política
 - b. Situación social
 - c. Situación económica
 - d. Situación de seguridad
 5. Identificación y categorización de los intereses nacionales
 - a. Intereses nacionales vitales
 - b. Intereses nacionales estratégicos
 - c. Otros intereses nacionales
 - d. Debilidades, amenazas y riesgos
 6. Argumentación teórica del modelo de Seguridad Pública y del Estado SPE
 7. Campos de acción de la Política de SPE
 - a. Político
 - b. Económico
 - c. Social
 - d. Ambiental
 - e. Seguridad
 - f. Comunicación
 8. Objetivos de la SPE
 - a. Para la consecución, fortalecimiento y preservación de los intereses nacionales, se formulan objetivos; ejemplo: si el interés nacional es la seguridad integral, para su consecución podríamos hacerlo a través de los siguientes objetivos:
 - Desarrollar un sistema de seguridad pública y del Estado con instituciones integradas por profesionales íntegros, con una organización flexible, equipamiento moderno, marco legal adecuado y capacidades tecnológicas actualizadas.
 - Fortalecer la participación ciudadana en las actividades preventivas de seguridad ciudadana.
 - Desarrollar un sistema de alerta temprana para la prevención de conflictos con las capacidades nacionales y fomentando la integración de esfuerzos internacionales.

- Desarrollar una cultura de seguridad en todos los ámbitos del que hacer nacional.
9. Identificación de amenazas y riesgos a la seguridad
 10. Diagnóstico de la situación de seguridad
 11. Identificación de problemas
 12. Formulación de alternativas de solución
 13. Adopción de alternativas
 14. Implementación de la alternativa seleccionada
 15. Evaluación de resultados
 16. Ratificación, reformulación, sucesión, terminación de la política.

Conclusiones

La planificación para la Seguridad, así como para el desarrollo nacional, parten de una intención y visión política prevista en la Constitución; en el caso de Ecuador no disponemos de una Política de Seguridad Integral. Según el numeral 11 de la disposición transitoria N°.1 de la Constitución, se debiera llamar “Política de Seguridad Pública y del Estado” a la que se debe agregar la característica de “integral”.

El nuevo paradigma de “seguridad integral” como se ha visto, no es reciente porque NN UU lo implementó desde 1994 durante el diálogo entre la guerrilla guatemalteca (Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca) y el gobierno, introdujo el término de “seguridad integral” para referirse a los graves problemas que habían de superarse para una paz definitiva y duradera. De igual forma en el mismo año de manera formal la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), acuñó el paradigma de seguridad integral.

La Política de Seguridad Pública y del Estado PPSE, debe tener el soporte de la planificación nacional para la seguridad y el desarrollo. Al respecto no se conoce de una planificación a largo plazo con objetivos y metas que orienten la planificación ministerial ni de los GADS. Esto es una vulnerabilidad que conlleva a una improvisación expresada en las ofertas de campaña en períodos preelectorales.

Los cambios sobre seguridad introducidos en la Constitución de 2008 y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se basan en la implementación de una visión sistémica de la seguridad, para cuyo funcionamiento se creó el Ministerio Coordinador de Seguridad, hoy

Secretaría de Seguridad Pública y del Estado, institución a la que debe fortalecerse por la compleja tarea que debe cumplir al articular los esfuerzos del sector público y privado.

No existe doctrina ni metodología para la planificación de la seguridad, en el nivel político, frente a esto es preciso impulsar un esfuerzo con la participación de la academia y de los actores más representativos de la sociedad. Al igual que otros países, la Política de Seguridad debe ser una política de Estado producto de una acción participativa, con orientaciones claras para la gestión de gobierno, considerando que la seguridad es un interés nacional.

La renovada orientación de la seguridad determina el cambio de un modelo cuyo objeto referente era el Estado (estadocéntrico), a un modelo de seguridad en donde la persona es el objeto referente (antropocéntrico). Lo cual se podría resumir en una **transición de la seguridad al Estado** por una **seguridad del Estado**.

Los documentos orientadores para la planificación de seguridad deben ser elaborados con una metodología que garantice legitimidad, esto se puede alcanzar mediante una estrategia inclusiva con el aporte de la academia, gobiernos autónomos, sociedad civil, y representantes de los organismos técnicos ejecutores de la seguridad.

El proceso de globalización anticipa el gran desafío que representa adaptarse a la incertidumbre generada por el apareamiento de fenómenos como pandemias, delitos con medios tecnológicos, la frecuente disrupción de las nuevas tecnologías, el cambio climático, los grandes flujos migratorios y los conflictos armados, cuyos efectos tienen alcance global. Esto nos conduce a pensar en las oportunidades que podríamos tener formando parte de un bloque regional.

Sangolquí, 30 de junio de 2023

Elaborado por:

Javier Pérez Rodríguez

Fuentes consultadas.

- Asamblea Nacional de Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

- Asamblea Nacional de Ecuador, Ley de Seguridad Pública y del Estado, septiembre de 2009.
- Ballesteros Martín Miguel Ángel. En busca de la estrategia de seguridad nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos. ISBN: 978-84-9091-177-8 (edición libro-e). 2016, p. 105
- Banco Mundial, La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina, octubre de 2010, p. 2. Disponible en:
[https://documents1.worldbank.org/curated/en/929251468017387470/pdf/592070WP0SPA NI101public10BOX358364B.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/929251468017387470/pdf/592070WP0SPA%20NI101public10BOX358364B.pdf)
- Boletín Oficial del Estado Presidencia de Gobierno de España, 21884 Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.
- Borja Cevallos Rodrigo, Contrato social, Enciclopedia de la Política, disponible en:
https://www.encyclopediadelapolitica.org/contrato_social/
- Bunge Mario, La Ciencia. Su Método y su filosofía, p. 31. Disponible en:
https://users.dcc.uchile.cl/~cguiterr/cursos/INV/bunge_ciencia.pdf
- Constituciones del Ecuador, disponible en: <https://vlex.ec/vid/cuadro-1-constituciones-ecuador-842125847> , consulta realizada el 18 de junio de 2023, las 22:28 hs.
- Crisis carcelaria del 28 de septiembre de 2021, asesinato de 125 personas. Información disponible en: <https://wambra.ec/ano-masacre-carcelaria-28-septiembre/#:~:text=Familiares%20de%20personas%20privadas%20de,peores%20masacres%20carcelarias%20en%20Ecuador.>
- **Decreto Ejecutivo No. 732 — 16-MAY-2019 publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 496 de 28 de mayo de 2019.** El Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, resolvió suprimir la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), reemplazándola por la Secretaría Técnica de Planificación (Planifica Ecuador), adscrita a la Presidencia de la República.

- Decreto Supremo N°375-A, publicado en el Registro Oficial del 20 de junio de 1972, el General de Brigada Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República, crea el IAEN. Obtenido de: <https://editorial.iaen.edu.ec/universidad/historia/>
- España 2050, Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, elaborado por la Oficina Nacional de Prospectiva Estratégica del Gobierno de España; es un documento desarrollado por el gobierno en el año 2021 con una visión a largo plazo en la que se identifican escenarios futuros, del cual se desprenden objetivos, estrategias e indicadores como guía del actual y de los gobiernos venideros.
- **Estado Mínimo**, disponible en: https://elpais.com/diario/1997/03/06/opinion/857602803_850215.html
- Fernández A. Administración Pública. En M. Caminal Badía & X. Torrens (Eds.), Manual de Ciencia Política, (6^{ta} ed.). Editorial Tecnos España
- Fukuyama Francis, Los orígenes del orden político, p. 158 y 179
- Gómez Rojas Claudia Patricia. Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En: Seguridad Multidimensional en América Latina. Fredy Rivera, Editor, 24 de julio de 2008, p. 370. Disponible en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/elementos-para-la-construccion-de-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana>
- Información disponible en: <https://www.ferrere.com/es/novedades/ecuador-creacion-de-la-secretaria-tecnica-de-planificacion-que-reemplaza-senplades/>
- John Micklethwait y Adrian Wooldrige, el **Estado de Bienestar**, “La cuarta revolución”.
- Krieger Mario (Compilador), Estado, políticas y gestión pública en tiempos del bicentenario, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 11.
- **La crisis de las hipotecas subprime** o hipotecas basura, estalló el 6 de agosto de 2007, disponible en: https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html?event_log=oklogin

- Littuma Arízaga Alfonso. La Nación y su Seguridad, Enfoque conceptual dinámico.
- Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, Informe de la primera ronda de discusiones de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática, 2005, ISBN: 987-97497-3-1, pp. 32 y 33.
- Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, 2015, Información disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- **OCSE:** La OSCE es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Con 57 estados de Europa, Asia Central y América del Norte, la OSCE es la organización de seguridad regional más grande del mundo. Información disponible en: <https://www.osce.org/es/what-we-do>
- Orozco Restrepo Antonio Gabriel. (2000). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista fuerzas armadas y sociedad*, 20(1), p. 145. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37460852/EscueladeCopenhague-libre.pdf?1430338461=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEl_aporte_de_la_Escuela_de_Copenhague_a.pdf&Expires=1687985996&Signature=KmCzKL~76nxa5CzlQ3meXzE7oEyzBaaIFnOsBrwMiT3Ya1tZsfZI2urNVEJcF6fdlRonNq85TArV2PMGz9WaElrL8vJCpfEJDO1norLUehyF43lezBEtg2Fvr1z3PofAseAFJd89BVsqMo1pgtrlc1nIcnkqgwRQs0yU3398TBwniKcJE9~ZJKxYOCxjYdLHu8IdiuCXo0XBZoFDOhimYlfo86GoDwLWWLF3fMiWrKNtQ4fyn7~WpULGJB~tIU-y49RARm~2Lg9lvqQMpKaS0F5pthXK8~LBFm8Nrqlx~KX8u1isdcBjSeGpM2VnA-p2drmkIaFUA9BCvAjBo4fkjQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA .
- Pérez Rodríguez Javier, Guía metodológica para la planificación de la seguridad integral, conceptualización y contenidos propuestos del Plan Nacional de Seguridad Integral y de los planes específicos. Julio de 2022, pp. 21 y 22. Disponible en: <https://cespe.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2022/08/SEGUNDO-ENTREGABLE-J.-PEREZ-signed-1.pdf>
- Pérez Rodríguez Javier. Planificación de la seguridad, propuesta para el diseño de un ciclo de planificación de seguridad integral en el Ecuador, p. 4 Disponible en: <https://cespe.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2022/08/4.-PROPUESTA-PARA-EL->

[DISEÑO-DE-UN-CICLO-DE-PLANIFICACION-PARA-LA-SEGURIDAD-INTEGRAL-EN-EL-ECUADOR.pdf](#)

- Pontón Daniel. Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* [en línea]. 2022, (37), 173-199[fecha de consulta] 27 de junio de 2022]- ISSN: 1390-3837. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476172132007>
- Sanz Ana, 2021. Administración Pública. En M. Caminal Badía & X. Torrens (Eds.), *Manual de Ciencia Política*, (6^{ta} ed., p. 631). Editorial Tecnos España.
- Secretaría Nacional de Planificación para del Desarrollo SENPLADES, Guía metodológica para la formulación de la Política Pública.
- **Sur Global**, disponible en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/11/alerta-conceptual-sur-global/>

Anexo 1

Objetivos del milenio propuestos por la Organización de Naciones Unidas ONU

Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible.

El número de [personas que huyen de las guerras, las persecuciones y los conflictos superó los 70 millones](#) en 2018, la cifra más alta registrada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en casi 70 años.

En 2019, las Naciones Unidas registraron [357 asesinatos y 30 desapariciones forzadas](#) de defensores de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas en 47 países.

Por otro lado, los nacimientos de alrededor de [uno de cada cuatro niños](#) en todo el mundo con menos de 5 años nunca se registran de manera oficial, lo que les priva de una prueba de identidad legal, que es crucial para la protección de sus derechos y para el acceso a la justicia y a los servicios sociales.

[Los derechos humanos son cruciales para dar forma a la respuesta a la pandemia](#). Si respetamos los derechos humanos en estos momentos de crisis, construiremos soluciones más efectivas e inclusivas para la emergencia de hoy y la recuperación de mañana.

Los derechos humanos colocan a las personas en el centro del debate. Las respuestas que estén influidas por los derechos humanos, y que los respetan, producen mejores resultados a la hora de vencer a la pandemia, lo cual garantiza una atención sanitaria para todos y preserva la dignidad humana.

El Secretario General de las Naciones Unidas instó a los Gobiernos a que sean transparentes, sensibles y responsables en su respuesta a la COVID-19 y que garanticen que cualquier medida de urgencia sea legal, proporcionada, necesaria y no discriminatoria. «La mejor respuesta es aquella que es proporcional a las amenazas inmediatas, al mismo tiempo que [protege los derechos humanos y el estado de derecho](#)», ha mencionado.

Para centrarse en la «verdadera lucha», el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, [exigió un alto el fuego a nivel mundial](#), en un intento de instar a las partes enfrentadas en todo el mundo a que depusiesen sus armas en apoyo a una batalla más grande contra la pandemia de la COVID-19.

Más de 2 millones de personas han firmado la [petición en línea](#) a favor del alto el fuego exigido por el Secretario General. Puede firmarla [aquí](#).

[youtube

[https://www.youtube.com/watch?v=PZwh7nVTbE?feature=oembed&enablejsapi=1&wmode=opaque\]](https://www.youtube.com/watch?v=PZwh7nVTbE?feature=oembed&enablejsapi=1&wmode=opaque)

[Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas](#) continúan llevando a cabo sus mandatos mientras también ayudan a los países en su respuesta al coronavirus, la cual se rige por cuatro objetivos principales: proteger al personal de las Naciones Unidas y su capacidad para continuar con las actividades esenciales; ayudar a contener y mitigar la propagación del virus, garantizando que el personal de las Naciones Unidas no sea un vector de contagio; apoyar a las autoridades nacionales en su respuesta a la COVID-19; y continuar cumpliendo con sus mandatos clave.

La [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados](#) (ACNUR) reforzó los servicios sanitarios, de agua, de saneamiento y de higiene para proteger a los refugiados y desplazados, y trabaja con los Gobiernos con el fin de garantizar que se incluya a las personas que se ven forzadas a huir en los planes de preparación y respuesta a la COVID-19.

Datos destacables

- Entre las instituciones más afectadas por la corrupción se encuentran el poder judicial y la policía
- La corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de US \$ 1,26 billones para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de \$ 1.25 al día por encima de \$ 1.25 durante al menos seis años
- Se ha registrado el nacimiento del 73% de los niños menores de 5 años, pero solo el 46% del África subsahariana ha registrado su nacimiento
- Aproximadamente 28.5 millones de niños en edad escolar primaria que no asisten a la escuela viven en áreas afectadas por conflictos
- El estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional
- La proporción de presos detenidos sin sentencia se ha mantenido casi constante en la última década, en el 31% de todos los presos

Metas del Objetivo 16

- **16.1** Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
- **16.2** Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños
- **16.3** Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
- **16.4** De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

- **16.5** Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
- **16.6** Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
- **16.7** Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
- **16.8** Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial
- **16.9** De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
- **16.10** Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
- **16.a** Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
- **16.b** Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible