

"PENSANDO EN EL ECUADOR DEL MAÑANA"

BOLETÍN DE DIFUSIÓN N° 2023-4

**HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD
Y DEFENSA EN NUESTRO ECUADOR**



«Ese ejército que ves vago al hielo y al calor, la república mejor y más política es...»

Pedro Calderón de la Barca (1600-1681)

«Ese ejército que ves vago al hielo y al calor,
la república mejor y más política es del mundo,
en que nadie espere que ser preferido pueda
por la nobleza que hereda, sino por la que él adquiere;
porque aquí a la sangre excede
el lugar que uno se hace
y sin mirar cómo nace
se mira cómo procede.

Aquí la necesidad no es infamia;
y si es honrado, pobre y desnudo un soldado
tiene mayor calidad que el más galán y lucido;
porque aquí a lo que sospecho,
no adorna el vestido al pecho,
que el pecho adorna al vestido;

Y así, de modestia llenos, a los más viejos verás,
tratando de ser lo más, y de parecer lo menos.

Aquí la más principal hazaña es obedecer,
y el modo cómo ha de ser es ni pedir ni rehusar.

Aquí, en fin, la cortesía, el buen trato, la verdad,
la fineza, la lealtad, el honor, la bizarría;
el crédito, la opinión, la constancia, la paciencia,
la humildad y la obediencia,
fama, honor y vida son, caudal de pobres soldados;
que en buena o mala fortuna,
la milicia no es más que una
religión de hombres honrados.»

D. Pedro Calderón de la Barca
Soldado español



HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN NUESTRO ECUADOR

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

4

Por Marcelo Romero Almeida

RELACIONES INTERNACIONALES

1. **China versus estados unidos: en boca de muchos en agenda de pocos** 9

Por Bernardo Gortaire Morejón

2. **¿Por qué América Latina y el Caribe no despegan?** 11

Por Bernardo Gortaire Morejón

SEGURIDAD Y DEFENSA

3. **Ecuador: unas elecciones en la tormenta de la inseguridad.** 13

¿Qué desafíos aguardan?

Por María Dolores Ordoñez Cretenier

4. **Pandillas y narcotráfico en Ecuador** 14

Por Alexandra Zumárraga

5. **Guía metodológica para la formulación de una política de seguridad nacional con enfoque integral.** 16

Por Javier Pérez Rodríguez

6. **Esbozo de una guía metodológica para la formulación de una estrategia de seguridad nacional con enfoque integral** 25

Por Mauro Argoti Z.

HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN NUESTRO ECUADOR

PRESENTACIÓN

Por Marcelo Romero Almeida¹

El Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico-CESPE de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, tiene como misión la de: *“Generar conocimiento y pensamiento estratégico por medio de la investigación, reflexión y estudios que contribuyan a la toma de decisiones y a la solución de problemas en el ámbito político estratégico de la Seguridad y la Defensa, manteniendo vinculaciones con organismos nacionales e internacionales afines”*, y con esta nueva entrega, quienes hacemos el Centro, ratificamos nuestro compromiso de continuar con nuestro esfuerzo profesional orientado a la difusión y consolidación de una cultura de seguridad y defensa en nuestra sociedad.

Por la delicada situación coyuntural que vive el país, es imposible no hacer un comentario sobre los resultados del proceso electoral que hemos vivido, tratando de interpretar el sentir de la mayoría de los ecuatorianos. Contamos en esta edición con los aportes de María Dolores Ordoñez Cretenier investigadora en formación del IELAT de la Universidad de Alcalá (Madrid-

España) y de Alexandra Zumárraga, Abg de la PUCE, Exdirectora Nacional de Rehabilitación Social, Jefe de Investigación Proyecto Integral Construcción Centro de Rehabilitación Social Turi.

Al igual que en nuestras ediciones anteriores, como parte de esta nueva entrega, también resaltaremos los hechos que contribuyen al fomento de la cultura cívica de nuestros conciudadanos.

Los ecuatorianos hemos dado nuevamente una muestra de civismo, del amor a la Patria y el interés común de preservar la democracia y no el autoritarismo y el odio como una forma de gobierno. Los resultados expuestos por las autoridades del CNE una vez escrutadas aproximadamente el 98% de las actas, nos indican que el candidato Daniel Noboa Azín, obtuvo de algo más del 52,2% de los votos escrutados le convierten en el presidente de la República más joven de la historia del país.

El país amanece tranquilo, conocedor de los resultados y de las declaraciones previas en las que la candidata de la Revolución Ciudadana, la Abg. Luisa González, reconoció el triunfo de su oponente,

lo felicitó y a la vez comprometió el apoyo de su bancada para aquellos proyectos que en su criterio “no afecten los intereses ganados de la gente” y lo animó al cumplimiento de sus ofertas de campaña. Casi al mismo tiempo, el candidato vencedor, se mostró cauto y pragmático sobre el triunfo obtenido, consciente de que deberá desarrollar un gobierno de transición en el cual deberá enfocarse en aquellos problemas que se puedan resolver, tomando decisiones encaminadas a generar un sentimiento de bienestar entre los ecuatorianos. Todo ello constituye un hecho casi inédito en la historia democrática reciente.

El país espera con ansias que el presidente electo conforme y lidere un equipo de trabajo probo, rodeado de gente con experiencia y que trabajen en beneficio de los ecuatorianos. Debe evitar repetir los errores del gobierno del Presidente Lasso que luego del éxito inicial de su gobierno (programa de vacunación efectiva) se demoró en la implementación de los cambios que eran necesarios para el país y que pasaban por una consulta popular, cuyo resultado le hubiera permitido implementar sus ofrecimientos de campaña, así como de una inversión que permita recuperar al país de los efectos de la pandemia de COVID-19. La

¹ Oficial superior del Ejército, Mgs en Seguridad y Defensa por la Academia de Guerra del Ejército de Chile y Universidad de Chile; Curso de Altos Estudios Políticos y Estratégicos ESG-Brasil, Profesor Invitado en la Academia de Defensa Militar Conjunta, Director del Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico-CESPE.

ausencia de una visión de Estado y la prolongación de la polarización hicieron de la administración de Guillermo Lasso uno de los procesos con menores resultados para el Ecuador en las últimas décadas, entrando en un ciclo de violencia interna e inestabilidad institucional. En consecuencia, el reto para Daniel Noboa será aprender de los errores pasados y demostrar que su propuesta de renovación está anclada en objetivos claros y concretos que puedan ser alcanzados en el corto período de tiempo hasta las siguientes elecciones.

La Revolución Ciudadana (RC), que no alcanza la presidencia por segunda vez consecutiva, pero que se asegura una presencia fuerte en los gobiernos locales y en el legislativo, va a incidir en mucho en los resultados de este gobierno. Al tener el bloque más amplio en la Asamblea Nacional y con afinidades en otros organismos del Estado, el correísmo aún cuenta con la capacidad de establecer bloqueos a la administración del presidente en funciones y alterar la capacidad de gobernabilidad, sobre todo cuando se toma en cuenta las expectativas electorales. Sin embargo, también existe el escenario en el que este bloque político acepte que es necesario un cambio en la forma de hacer política, lo que puede obligar a un cambio de conducta. Está claro que ambos contendores apostarán por la presidencia para el 2025.

La RC intentará hacer uso de las condiciones electorales exis-

tentes, mucho dependerá de lo que haga Noboa como de lo que planteen los otros partidos en la oposición como el PSC, PK y Construye, lo que le obliga necesariamente a emprender negociaciones amplias, no solamente aquellas previas a la elección de las autoridades que dirigirán la AN, pues de lo que se haga en la Asamblea, dependerá las posibilidades de gobernanza que tendrá el presidente electo. El ahora presidente Noboa gana con suficiente margen para asegurarse la legitimidad democrática, pero dista de tener el voto de confianza absoluto como para confiar en que todas sus decisiones tendrán el respaldo popular.

Se requiere de la formulación de políticas de Estado, de un proyecto nacional que pueda involucrar a todos, a través de un equipo eficiente, que no se enfoque solamente en los asuntos coyunturales, sino que con visión de largo plazo se enfoque en aquellos intereses nacionales que vayan más allá de las necesidades del periodo actual para contrarrestar la inseguridad, la falta de trabajo, que asegure la provisión de servicios públicos eficientes en salud y educación, para combatir el problema social que se vive actualmente, pues la gente necesita una esperanza, porque de no hacerlo la gran inconformidad existente puede manifestarse con un ambiente de violencia extrema.

¿Cuáles son los desafíos para el presidente electo? Son múltiples y de variada naturaleza.

Para comenzar deberá tener una buena relación con la AN para negociar no solo los votos que le permitan implementar sus proyectos de ley sino para que le garanticen la gobernanza que el país necesita. Ya hemos visto que el Presidente de la República no puede arar solo en el mar, tiene que extender la mano y consolidar puentes con otras fuerzas políticas para temas específicos que beneficien al país. Hay actores políticos importantes que en esta elección no figuraron con mucha atención como son la CONAIE y PK, pero que no dejan de ser voceros de un segmento con gran capacidad de movilización.

Leonidas Iza, principal de la CONAIE, llamó al voto nulo para evitar abanderarse con cualquiera de los candidatos y mantener su vigencia, sin embargo los resultados electorales como los de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, donde priman autoridades seccionales que representan esta tendencia en PK, votaron mayoritariamente a favor del candidato Noboa, desconfiaron en la candidata de la RC, desoyendo la decisión de sus líderes, lo que dice mucho sobre el tipo de liderazgo ejercido sobre estas poblaciones, quienes se dieron cuenta el voto nulo no beneficia directamente al ganador, sino que lo hace indirectamente al reducir el universo de los votos válidos

Por otro lado, la Revolución Ciudadana, por su parte, no ha logrado aglutinar el voto de la izquierda ecuatoriana que no se ha

mostrado monolítica; es por ello que Daniel Noboa, tiene que hablar con esos grupos que tuvieron resistencia a votar por ADN porque son actores importantes. La adelantada fractura de Construye es otro de los factores a tomar en cuenta, aunque en primera instancia se podría esperar que la banca alcanzada se va a alinear a las propuestas del presidente, la falta de disciplina partidaria y las presiones externas podrían representar un vacío de poder en el campo legislativo. De la misma manera, aunque muchos análisis reflejan que el eje correísmo vs anticorreísmo empieza a ceder en el imaginario popular, es importante destacar que el presidente también tiene la obligación de satisfacer las necesidades de aquellos que ven en la RC su opción electoral preferente.

El presidente electo debe desmitificar aquello que se le pretende indilgar como una continuación del gobierno en ejercicio, y a través de sus acciones, alejarse del proyecto político de Guillermo Lasso, pues solo así podrá evitar la repetición de hechos como el paro nacional de junio 2022; debe saber jugar con las piezas de este tablero de ajedrez con quienes encuentre intereses comunes, para consolidar su proyecto político.

Ahora bien, ¿qué pasa con las intenciones de Leonidas Iza, máximo dirigente de la CONAIE para el 2025, aceptará el desafío de captar el poder por las urnas o simplemente se conformará con man-

tenerse vigente a través de su accionar en las calles, para presionar al gobierno de turno? Es probable que el dirigente este considerando la posibilidad de cambiar las piedras y palos en las calles y lanzarse y asumir su rol como candidato, pero su ideología y su equipo de trabajo le impulsan a mantener la protesta social. Por ahora ha tendido a la inacción y se decidió por el voto nulo, pero eso no fue suficiente y las bases del movimiento indígena, no hicieron caso de su llamado. Al hacer esta declaración, busca mantenerse equidistante y estar en condición de mantener su condición de protesta y beligerancia en contra de cualquiera que sea gobierno; este cálculo político, fracasará en la medida de la eficiencia del gobierno electo.

La protesta social es un riesgo que no se puede descartar pues existen razones suficientes por las condiciones de la economía y de violencia que se vive diariamente, pues sus consecuencias van más allá del peligro que siente la población. En los últimos meses se ha visto cómo se ha llegado al extremo de que las extorsiones (vacunas) a los negocios pequeños y emprendimientos impiden el trabajo, lo que puede ser fatal para la economía pues afecta el desarrollo de la economía y los emprendimientos de la gente. Provincias como Esmeraldas, sectores fronterizos, y algunos sectores menos favorecidos, incluso en urbes de vital importancia para el Estado como Guayaquil, se han visto va-

ciadas de la presencia del gobierno y, en algunos casos, empiezan a ser nichos de pérdida de lo nacional. De ignorarse este problema, el reto para el gobierno no será solo en términos del aparato político, sino también a nivel del tejido social.

El nuevo gobierno no debe pensar exclusivamente en el 2025 sino en la solución de los problemas que afectan al país. El presidente Noboa va a estar rodeado de muchos actores contrarios, en esas condiciones puede ser un borrego en el pozo de los leones, pero que, si se propone asumir el rol de pacificador y devolver la tranquilidad lograr al país, podría ser el David bíblico que logra pacificar a los leones. Para ello requiere de más acciones, antes que declaraciones.

26 de septiembre Día de la Bandera Nacional



El 26 de septiembre pasado, se rindió homenaje al símbolo patrio, tricolor que cobija una sola nación y representa el valor, la grandeza y la soberanía nacional, así como es un recordatorio de los eventos históricos que llevaron a la independencia del país y un tributo a los valores que representan la bandera nacional: la generosidad, la riqueza, la valentía y el amor por la patria.

Por su origen común, la bandera ecuatoriana es similar a colombiana y venezolana, que también fueron territorios constitutivos de la Gran Colombia. Tiene su origen en la bandera creada por los patriotas venezolanos Francisco de Miranda y Lino Clemente para las provincias unidas de Venezuela y aprobada por el Congreso Constituyente de ese país en 1811.

Miranda atribuyó los colores que eligió para su bandera a la teoría de los colores primarios de Johann Wolfgang von Goethe². En una carta escrita al conde Semyon Romanovich Vorontsov en 1792, Miranda describe una conversación que mantuvo con Goethe en una fiesta en Weimar (Alemania) durante el invierno de 1785. Fascinado por el relato de Miranda sobre sus hazañas en la Guerra de la Independencia de Estados Unidos y sus viajes por América y Europa, Goethe le dijo: “Tu destino es crear en tu tierra un lugar donde los colores primarios no se distorsionen”.

La primera vez que la bandera amarilla, azul y roja fue enarbolada por Miranda fue en 1806 en el barco “Leander” cuando intentaba enfrentarse a las fuerzas españolas frente a la costa de Jacmel, Haití. Los colores de la bandera ecuatoriana

moderna evolucionaron a partir de los de la bandera de la nación de la Gran Colombia, que abarcaba los territorios de los actuales Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela.

Entre 1845 y 1860, como consecuencia de la revolución marquista, se usó un diseño distinto formado por un paño blanco con una franja vertical celeste al centro conteniendo estrellas blancas. La bandera de Ecuador, conocida como la ‘Tricolor Nacional’, se adoptó oficialmente el 26 de septiembre de 1860, durante el gobierno de Gabriel García Moreno.

Posteriormente, según el Registro 1272, un decreto firmado como ley el 5 de diciembre de 1900, establece el diseño oficial de la bandera nacional. El artículo 2 establece la bandera nacional como un campo tricolor con la banda amarilla del doble de ancho que las franjas azul y roja. El artículo 3 establece que la bandera nacional cargada con el escudo nacional ecuatoriano debe ser usada por las oficinas del gobierno militar, los agentes diplomáticos fuera del Ecuador, fortalezas y buques de guerra, así como los organismos nacionales. El mismo decreto establece que la población civil debe usar la bandera citada en el artículo.

Para los gobiernos municipales, el artículo 4 del decreto de 1900 les prohíbe el uso de la bandera nacional con el escudo de armas. Para el uso por parte de los ayuntamientos se acogió una bandera con los mismos colores y proporciones que el pabellón nacional, que en lugar de escudo lleva un conjunto de estrellas blancas que se colocan en un patrón circular puestas sobre la franja azul. El número de estrellas blancas corresponden con el número de provincias del Ecuador.

La bandera de Ecuador no solo es un símbolo de la Independencia y la historia del país, sino también un emblema de la identidad y el orgullo nacional. En el Día de la Bandera, los ecuatorianos se unen para recordar y honrar a quienes lucharon por la libertad y la independencia, reafirmando su compromiso con los valores que representan este estándar tricolor.

09 de octubre Independencia de Guayaquil

La **independencia de Guayaquil**, suceso que tuvo lugar el 9 de octubre de 1820, con el propósito de romper los lazos coloniales que existían entre el territorio de la Provincia de Guayaquil y el Imperio Español, y que dio paso al surgimiento de la Provincia Libre de Guayaquil, como estado independiente. La independencia de Guayaquil, avivó la guerra de independen-

² (1749-1832). Dramaturgo, novelista, poeta y naturalista alemán, principal representante del Clasicismo de Weimar. Ejerció una gran influencia sobre el Romanticismo, especialmente sobre el Círculo de Jena. Fue el principal miembro del movimiento Sturm und Drang. Su apellido da nombre al Goethe-Institut, organismo encargado de difundir la lengua y cultura alemana en todo el mundo, equivalente al Instituto Cervantes.

cia de los territorios que formaban parte de la Real Audiencia de Quito.

Entre los factores principales que concurren en este suceso están la sublevación de la guarnición española de la ciudad de Guayaquil, formada esencialmente por el regimiento de Granaderos de la Reserva del Cuzco y el desembarco de la expedición libertadora del Perú al mando de José de San Martín, en Pisco-Perú, el 8 de septiembre de 1820, con el que Olmedo estableció contacto inmediatamente a través de la goleta Alcance.

Al llamado de ayuda formulado por el presidente de la Junta del Gobierno de Guayaquil, don José Joaquín de Olmedo, a los líderes libertadores de América del Sur, hizo que los pobladores de las regiones interandina y litoral, junto con las fuerzas granadinas de las actuales Venezuela y Colombia, se unan a peruanos, argentinos y chilenos adeptos a la causa y conformaran el ejército libertador.

En la historiografía tradicional ecuatoriana se menciona como precedentes de la independencia de la ciudad a varias sublevaciones populares como la “crisis de las Alcabalas” de 1592 o la “Rebelión de los Estancos de

1765, a pesar de que estos acontecimientos tienen muy poco que ver con reclamaciones independentistas de España.

El primer levantamiento pidiendo un gobierno autónomo en la Real Audiencia de Quito fue el del 19 de agosto de 1809, impulsado entre ciertos sectores ilustrados de la población quiteña por las ideas de Eugenio Espejo, en lo que se conoce como el “Primer grito de independencia”, sin embargo, los dirigentes de la causa jamás hablaron claramente de independencia, sino que se reclamaba mayor autonomía política con respecto a la metrópoli y a la capital del virreinato. Juraron su fidelidad al rey Fernando VII, oponiéndose así a la invasión de España por parte de las tropas francesas de Napoleón y a la proclamación de José Bonaparte, como nuevo rey. Las tropas enviadas por el virrey del Perú, José Fernando de Abascal y Sousa, del que dependía por entonces la Real Audiencia de Quito, acabaron con la resistencia popular el 8 de noviembre de 1810.

Otras de las causas que influyeron notablemente en la independencia de Guayaquil fueron las campañas emancipadoras de la región norte de Sudamérica, lideradas por Simón Bolívar y por

otro lado, el advenimiento de la expedición libertadora del Perú al mando de José de San Martín, procedente de Chile, junto con el dominio del Océano Pacífico, alcanzado mediante a las campañas navales de Lord Thomas Cochrane³, con el bloqueo de los puertos principales del Pacífico Sur como eran Callao y Guayaquil, en donde también se distribuían clandestinamente las proclamas de libertad. Estos sucesos debilitaron las fuerzas españolas de la Audiencia de Quito. Entre los personajes destacados de la gesta independentista, destacan el Dr. José Joaquín de Olmedo, el prócer José de Antepara y el general José de Villamil.

Como en ocasiones anteriores, la presente entrega que recoge el esfuerzo y pensamiento de los docentes investigadores del CESPE, con un análisis profesional de distintas temáticas como son las relaciones internacionales, los intereses nacionales, la seguridad y defensa. Esperamos que los contenidos de esta nueva entrega sean de su interés.

3 (14 de diciembre de 1775-Londres, 31 de octubre de 1860), Marqués de Maranhão, conocido como Lord Cochrane, fue un político radical, oficial naval e inventor británico nacionalizado chileno. Llegó a ser considerado uno de los capitanes británicos más audaces y exitosos de las guerras revolucionarias francesas, lo que llevó a los franceses a apodarlo “Le loup des mers” («el lobo de los mares»). Después de ser dado de baja de la Marina Real británica, sirvió en las marinas de Chile, Brasil, Grecia y Argentina. El 11 de diciembre de 1818 adquirió la ciudadanía de Chile a petición del director supremo Bernardo O’Higgins y sirvió como comandante en jefe de la Armada de Chile.

RELACIONES INTERNACIONALES

1. China versus Estados Unidos: en boca de muchos en agenda de pocos

Por Bernardo Gortaire Morejón⁴

¿Es China una gran amenaza para la humanidad? ¿Son los Estados Unidos el adalid de la democracia y la libertad? ¿Cómo deberían actuar los países en vías de desarrollo frente a los grandes competidores por la hegemonía global? Para responder a estas preguntas puede resultar muy fácil caer en uno de los grandes errores del siglo XXI: la sobresimplificación. A pesar de vivir en una era donde la información abunda, facilitando una mirada crítica del mundo en el que nos desarrollamos, muchas veces resulta más sencillo caer en el sesgo de confirmación y escuchar aquellas voces que se alinean a nuestra forma de pensar. Los fenómenos internacionales no son ajenos a esta realidad.

En consecuencia, y para facilitar la comprensión de la complejidad existente en las relaciones entre Estados Unidos y la República Popular China (RPC), se ha trabajado en un análisis profundo de las principales variables que inciden e incidirán en el futuro de la dinámica competitiva entre

ambas potencias. Resumidos en la Figura 1, y lejos de ser todos los elementos que intervienen en esta competencia, los factores de incidencia analizados en el trabajo “Análisis de las dinámicas de la competencia hegemónica entre la RPC y los EEUU. Impactos en el escenario diplomático, económico y de seguridad”, ayudan a desmitificar algunas cuestiones sobre un proceso de escala global, que muchas veces es analizado meramente desde la parte ideológica.

La complejidad de la representación gráfica es completamente voluntaria. Tal y como se recalca, parte del reto de la posmodernidad vigente es no sobresimplificar los fenómenos. Al menos, sobre China y Estados Unidos se ven cientos de análisis aislados, desde lo económico, desde lo político o desde la defensa y seguridad, lo que genera falsas sensaciones sobre un fenómeno de fundamental importancia como lo es la competencia por la hegemonía global. Al ser un fenómeno que puede definir las reglas de juego globales para el resto del siglo XXI, los tomadores de decisión

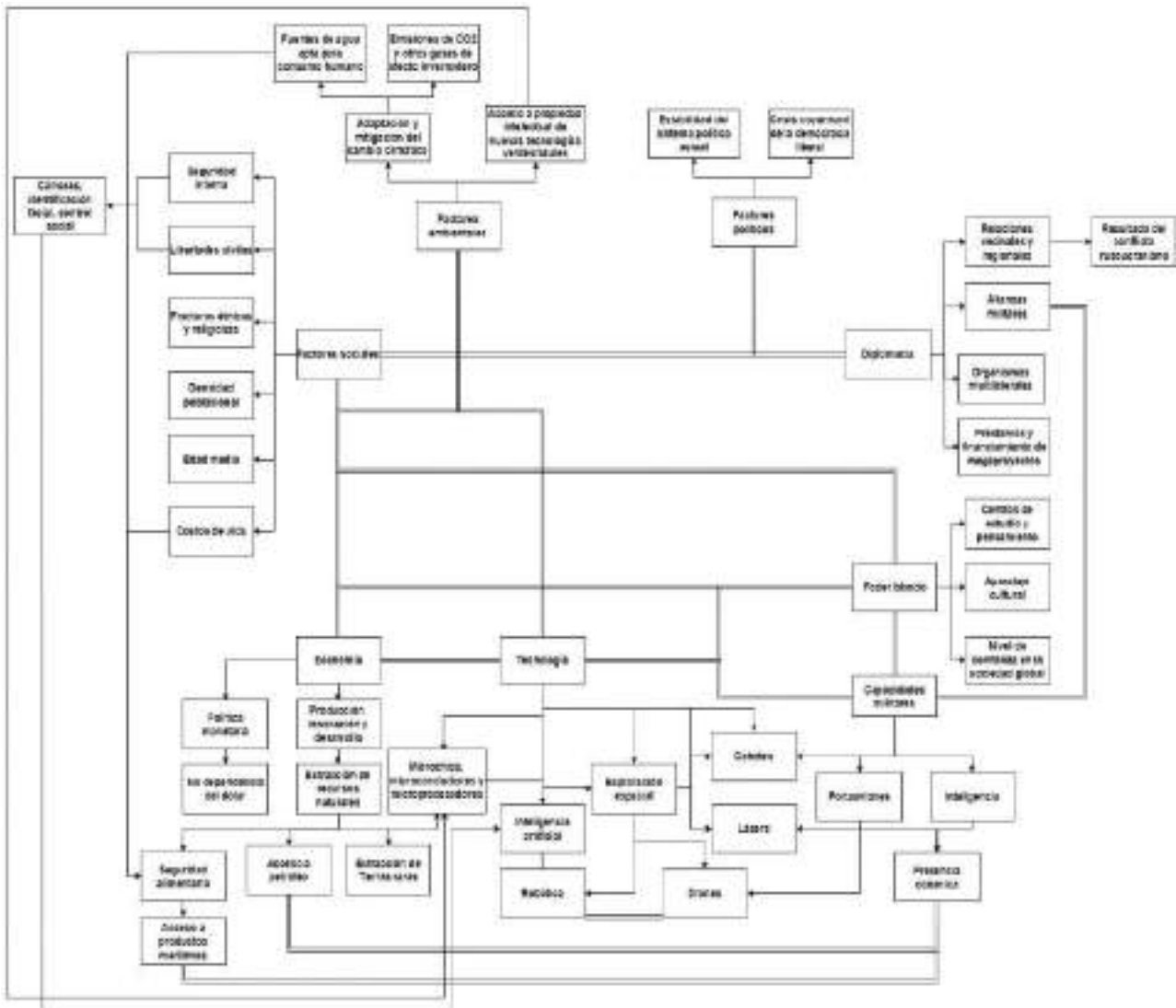
alrededor del mundo tienen una obligación con sus ciudadanos de estar al tanto de las fluctuaciones en los distintos escenarios donde la RPC comienza a desafiar a Estados Unidos.

Parte de la invitación obligatoria frente a esta complejidad es que los Estados (sobre todo aquellos en vías de desarrollo) instalen y fomenten las capacidades de seguimiento a las tendencias de esta competencia. La vía ortodoxa nos señala a los Ministerios de Relaciones Exteriores, así como los de Defensa, Comercio Exterior e incluso a las agencias de inteligencia y gobiernos locales, como los encargados de este monitoreo. Sin embargo, el desafío es tan grande que universidades, centros de pensamiento, cámaras empresariales y organizaciones no gubernamentales también deberían ser incorporados a la toma de decisión sobre la postura de cada Estado dentro de este proceso competitivo.

En un entorno ideal Estados Unidos y la RPC apuntarían a un modelo colaborativo, que rescate los aspectos positivos de ambos modelos. Sin embargo, la historia aún le depara a la humanidad varios años de confrontación, y en

⁴ Político e Internacionalista. Doble M.Sc. en Política Pública y Desarrollo Humano. Analista de Relaciones Internacionales en el CESPE. Este artículo está alineado al estudio “Análisis de las dinámicas de la competencia hegemónica entre la RPC y los EEUU. Impactos en el escenario diplomático, económico y de seguridad”, que ha sido remitido para su publicación como libro.

Figura 1. Factores de incidencia en la competencia hegemónica entre Estados Unidos y China



Nota: Tomado de Análisis de las dinámicas de la competencia hegemónica entre la RPC y los EEUU. Impactos en el escenario diplomático, económico y de seguridad

algunos casos, ésta puede tornarse violenta. El caso de la guerra rusoucraniana ha sido el recordatorio de cómo el uso de la violencia armada todavía está en la lista de herramientas disponibles para varios Estados (incluso a nivel de potencias). Las tensiones alrededor del Mar de China Meridional y sobre todo de Taiwán no deben ser minimizadas y requieren una prudente observancia.

El resto de actores globales podrían recurrir al multilateralismo para prevenir y encontrar vías alternas, con los Estados en vías de desarrollo como fuente de objetividad y de cordura reclamando el cese de las tensiones y la búsqueda de salidas diplomáticas. No obstante, la humanidad atraviesa una etapa de reconfiguración amorfa, en la que la articulación de esfuerzos está estancada en

modelos no funcionales para los intereses de la mayoría de los miembros de la especie. Esta crisis de la especie, toma forma en una crisis del multilateralismo y un retorno a facetas más cercanas al siglo XX, durante la Guerra Fría (en la que al menos los países no alineados trataban de ejercer contrapesos), o incluso anteriores, en las que cada Estado velaba por su propia agenda.

Al mismo tiempo, parte del problema radicaría en las mismas sociedades, afectadas por modelos que no satisfacen a sus necesidades básicas, lo que facilita la desarticulación del esfuerzo estatal, en un modelo de desorden. Esto es aprovechado por los actores que operan por fuera de la ley y también por los sectores económicos que llevan las riendas de la agenda global. A pesar de ello, lo

cierto es que tanto Estados Unidos y China atraviesan sus propios desafíos de manera que la entrega total de confianza a una de las partes no solo es muestra de ingenuidad, sino también de irresponsabilidad.

En un intento de apoyar a la toma de decisiones el texto “Análisis de las dinámicas de la competencia hegemónica entre

la RPC y los EEUU. Impactos en el escenario diplomático, económico y de seguridad” apunta a ser una contribución desde la academia al pensamiento estratégico. Los retos que se vienen en el corto, mediano y largo plazo demandan una mayor claridad de los fenómenos globales. El cronómetro no para y los momentos de tomar posturas parecieran estar más cercanos.

2. ¿Por qué América Latina y el Caribe no despegan?

Por Bernardo Gortaire Morejón⁵

América Latina y el Caribe (LAC) han sido caracterizadas en innumerables ocasiones; tanto desde lo técnico, como hasta lo literario, esta región del mundo y su gente han sido objeto de atención debido a la prosperidad de sus tierras (rica en recursos minerales y petroleros, producción agrícola, con mares aún saludables y productivos, capacidad ganadera, gran potencial turístico), la diversidad de su población (que corresponde a alrededor del 8.8% de la población global), y a su importancia geoestratégica (en aislamiento del resto de los continentes), algo que la coloca como la cuarta economía mundial de

forma combinada. Y aunque es posible plantear una gran cantidad de loas y beneplácitos, lo cierto es que uno de los elementos permanentes en el análisis es la crítica a su estancamiento en el desarrollo y modelos constantemente entorpecidos por una mala administración política y económica.

Existen varios intentos de explicación, desde críticas a la cultura política y a la organización social de los Estados de LAC, a la influencia externa de los Estados Unidos de América como actor hegemónico que ha intervenido nocivamente en el desarrollo de su “patio trasero”. Estas aproximaciones pueden tener un grado de certeza, y también un

margen de error. Lo cierto es que más allá de las posturas existe una realidad factual que demuestra una serie de problemas heterogéneos pero perceptibles en la gran mayoría de países de la región. Por un lado, se tienen condiciones de pobreza y desigualdad, que se complementan con altos índices de inseguridad y un creciente rol de los grupos de crimen organizado transnacional. Paralelamente se ven altos índices de percepción de la corrupción, inestabilidad económica, y a su vez un mayor nivel de desconfianza en los sistemas políticos democráticos (con sus excepciones).

Se puede hablar de ciclos. Una generalización superficial puede llegar a pasar por alto las cifras que demuestran crecimen-

⁵ Político e Internacionalista. Doble M.Sc. en Política Pública y Desarrollo Humano. Analista de Relaciones Internacionales en el CESPE.

to en algunos países y estancamiento en otros. De la misma manera, mejoras en un ámbito pueden servir para maquillar retrocesos en otro, y viceversa, errores en ciertas áreas llegan a ignorar los aciertos alcanzados.

En términos de relevancia histórica se puede tomar como referencia a algunos puntos prioritarios para comprender de mejor manera a LAC:

- La conquista europea de los siglos XIV y XV.
- El periodo colonial entre los siglos XV y XIX.
- Los procesos de independencia del siglo XIX.
- Los períodos de configuración nacional del siglo XIX.
- Los ciclos de reconfiguración y consolidación estatal de las primeras décadas del siglo XX.
- Las dictaduras militares y los ciclos de conflicto armado interno de la segunda mitad del siglo XX.
- El retorno de la democracia de finales del siglo XX.
- El accidentado péndulo político del siglo XXI.

Si bien es cierto, los hechos más cercanos en la historia son

los más frescos en el imaginario colectivo y forman parte del polarizado debate político, no es menos cierto que el origen histórico de los Estados de LAC ha influido en la composición poblacional, los modelos productivos, el rol regional y global de sus Estados y, en general la composición de sus sistemas políticos y económicos. En este sentido, el reto para comprender a LAC es más complejo de lo que puede parecer en primera instancia. De la misma manera, la variación constante hace necesario una actualización constante del análisis, en un ejercicio combinado desde las distintas ciencias y desde distintas aristas.

Solo con estos elementos de valor es posible construir una visión más concreta que permita a tomadores de decisión comprender los pasos a seguir para alcanzar objetivos que faciliten el alcance de soluciones a varias de las problemáticas descritas previamente. No obstante, como gran barrera está la llamada voluntad política. Es cierto que es poco probable desprenderse de las ideologías, pues estas parten de las identidades de cada individuo. Además, en el entorno de polarización (e incluso de politización)

social, los actores que recurren al populismo y a la demagogia se han mostrado mucho más eficientes a la hora de alcanzar al poder, superando a aquellos que se decantan meramente por aproximación técnicas.

Existen los ingredientes mínimos, al menos en términos materiales, para alcanzar un desarrollo pleno. Sin embargo, la llegada de esta etapa (en el corto plazo) parece distante pues los actores políticos no demuestran el interés de asumir posturas que permitan una transición real. La fuga de cerebros, el nepotismo y el compadrazgo, la sobreideologización de la gestión pública, las presiones externas, la corrupción y las infiltraciones de actores criminales son algunos de los elementos que condicionan la transición y la mejora de lo público. La academia puede ser una aliada para desafiar estos males, a través de la investigación y la difusión de conocimiento. No obstante, para alcanzar esto también se requiere voluntad para garantizar los presupuestos mínimos (y sobrepasarlos) para que la investigación, la enseñanza y la difusión de contenidos pueda alcanzarse.

SEGURIDAD Y DEFENSA

3. Ecuador: unas elecciones en la tormenta de la inseguridad. ¿Qué desafíos aguardan?⁶

Por **María Dolores Ordóñez Cretenier⁷**

El momento electoral del “entre dos vueltas” marca la agenda política inmediata del Ecuador y pone a los dos candidatos finalistas en el ojo del huracán. Si bien el próximo 15 de octubre se definirá la próxima presidencia que estará en funciones hasta el 2025, el destino del país está lejos de definirse en esa fecha. Y es que, en estos úl-

timos años, muchos acontecimientos -particularmente violentos- han inaugurado “primeras veces” y con ellos se han cruzado líneas rojas: coches bomba en comisarías policiales; masacres masivas en cárceles; tiroteos en barrios, centros comerciales y viviendas; pronunciamientos “oficiales” de líderes criminales; alcaldes, concejales, fiscales asesinados; y, por último y más impresionante, el magnicidio de un candidato a la presidencia,

a plena luz del día, a pocos días de la primera vuelta electoral. A cualquiera de los dos candidatos les tocará encarar una agenda compleja, incierta, plagada de trampas, manejada por los hilos de los intereses tras bastidores que cada vez más aparecen como oscuros, opacos, difusos. Y en esa neblina, al pueblo elector le queda menos herramientas para poner un poco de luz y decidir -con su voto- las condiciones para su futuro.



6 El texto completo de este artículo está disponible en: <https://osepi-ufv.weebly.com/seguridad/ecuador-unas-elecciones-en-la-tormenta-de-la-inseguridad-que-desafios-aguardan>

7 Investigadora en formación del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (Madrid- España), en cotutela internacional con la Universidad Jean Jaurès (Toulouse- Francia). Máster en “América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica (Universidad de Alcalá- Universidad de Toulouse). Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, (Quito-Ecuador). Licenciada en Ciencias de la Información y Comunicación por la Universidad Paris 3 Sorbonne (Paris- Francia).

La violencia generalizada en el Ecuador, no solo por los hechos criminales de toda índole que se reportan cada día, sino también por el nivel de polarización política en el seno de la ciudadanía, hacen entrever un quiebre en múltiples escalas en el que la llamada “inseguridad”, como síntoma perceptivo, no es más que la punta del iceberg.

Por tanto, imaginar los desafíos acerca de la seguridad a los que se enfrentarán cualquiera de los dos binomios en la carrera

hacia Carondelet, no pueden pensarse solamente desde las soluciones inmediatas y sin tomar en cuenta algunas variables claves que deben apuntar a garantizar la vida democrática de un Estado y que, a todas luces, en este momento, están atrofiadas en el Ecuador.

Bajo esta premisa, este artículo propone hacer una revisión de algunos puntos centrales de los marcos jurídico, teórico-conceptual y doctrinario que deberían marcar los pilares

de la política de seguridad en el Ecuador y que no siempre se han aplicado.

Recordando puntos fundamentales de esa base, intentaremos volver a diseñar un recorrido para contar con una determinación, para un futuro de mediano y largo plazo, de las principales amenazas, y riesgos que aquejan al país, elementos que marcarán los próximos desafíos para los gobernantes y tomadores de decisiones en el nivel estratégico.

4. Pandillas y narcotráfico en Ecuador⁸

Por Alexandra Zumárraga⁹

Este artículo es una explicación del fenómeno de las pandillas juveniles como un problema de seguridad ciudadana y su evolución en el Ecuador hasta llegar a involucrarse con las grandes bandas narco criminales que actualmente operan en el país. Además, explica el proceso de pacificación de estas

agrupaciones que se dió en el gobierno de Rafael Correa desde el año 2007 y su fracaso como política de reinserción social.

La sociedad moderna y sus falencias institucionales en la educación y la familia llevó a que sus miembros, sobre todo los jóvenes, reescriban el orden “natural” y en las dinámicas de agrupación socio-económica y culturales.

En el Ecuador se empieza a hablar de las pandillas como un “problema social” a inicios de los años 80; pero no es hasta el año 2003 que aparecen cifras reales obtenidas por la DINAPEN (Dirección Nacional de la Policía Especializada de Niños/as y Adolescentes). En Guayaquil, se estimaba que, en el año 2002, 65.000 jóvenes, hombres y mujeres, serían parte de una pandilla o nación. El término “nación” puede ser nuevo para algunos lectores y quisiera diferenciarla con lo que se conoce con una pandilla. Las pandillas pueden tener algunas veces un carácter efímero

⁸ El texto completo de este artículo está disponible en: <https://www.kas.de/es/web/ecuador/titulo-individual/-/content/miradas-sobre-seguridad-y-defensa-1>

⁹ Abogada Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Máster Sociología Flacso Ecuador, Exdirectora Nacional de Rehabilitación Social, Jefe de Investigación Proyecto Integral Construcción Centro de Rehabilitación Social Turi

¹⁰ Torres, Andreina. Pandillas y naciones en Ecuador : diagnóstico de situación, 2006, pág. 4-9,

incluso negativo: su estructura organizativa no es clara, no existen reglas ni propósitos específicos. La pandilla, es simplemente la agrupación de jóvenes en un territorio urbano. A diferencia de una Nación que es una estructura definida jerarquizada con más de cien miembros y es de carácter transnacional. Es decir, sus miembros están en varios países debido a la migración. En Ecuador existe presencia de algunas naciones desde principio de los años 90: Latin King, Ñetas, Vatos Locos; son las principales y las que están presentes hasta la actualidad.

En el año 2007, el gobierno de Rafael Correa puso en marcha la pacificación de las pandillas activas en Ecuador. Una de las acciones iniciales para la pacificación entre pandillas y naciones fue el otorgamiento de la personería jurídica a estas agrupaciones con el fin de que tuvieran la capacidad de obligar y obligarse, poder contratar. El movimiento político Alianza País tenía otros fines además de la pacificación entre las agrupaciones. El gran número de jóvenes pertenecientes a estas agrupaciones fue muy atractivo para ganar adherentes a sus filas. Durante los diez años del gobierno de Rafael

Correa no se llegaron a ejecutar grandes programas ni proyectos de reinserción social, laboral, educativa o cultural para los miembros de las pandillas y naciones. Estos grupos vulnerables siguieron siendo desatendidos desde el Estado.

Paralelamente, en el Ecuador, el narcotráfico fue aumentado considerablemente. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos por Ecuador pasan unas 500 toneladas de droga, de las cuales, 100 toneladas se quedan para la venta y consumo interno. La fortaleza organizativa de las Naciones es de mucha ayuda para los grupos narco delincuenciales que encuentran terreno fértil en los miles de niños y adolescentes carentes de educación, nexos familiares, y servicios básicos.

Líderes de Naciones se han ido transformando en jefes de grandes carteles de droga como Leandro Norero Tigua, quien en sus inicios fue miembro de los Ñetas. Luego evolucionó en alias “el Patrón” un operador del Cartel Jalisco Nueva Generación. Igualmente, Carlos, alias el Diablo un Latin King proveniente de un barrio suburbano, el día de hoy se conoce que es un gran operador de la mafia albanesa.

Se puede concluir que el Gobierno de Rafael Correa se aprovechó de estas agrupaciones juveniles con el pretexto de la pacificación entre sus miembros, que si bien en un primer momento acercó a bandos contrarios para limar asperezas; tuvo fines políticos oscuros. Invito a leer el artículo completo para entender la complejidad de estas políticas sociales fracasadas, que el día de hoy, 2023, son parte de la profunda crisis de seguridad que vive el Ecuador.

11 Nota de prensa del diario El Telégrafo, 26 de abril del 2015, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/2015/1/grupos-urbanos-se-afilian-a-alianza-pais>

12 <https://periodismodeinvestigacion.com/2023/03/23/principal-operador-de-la-mafia-albanesa-es-un-latin-king/>

5. Guía metodológica para la formulación de una política de seguridad nacional con enfoque integral.

Por: Javier Pérez Rodríguez¹³

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 EE. UU a través de su expresión militar la OTAN contra una potencia en decadencia pero con varias capacidades incluida la nuclear. El 08 de octubre de 2023 se reavivaron los ancestrales episodios de violencia entre el grupo Hamás con presencia predominante en la Franja de Gaza y el

Estado de Israel; los ataques del grupo terrorista del 7 de octubre de 2023 provocaron la muerte de más de 1.300 israelíes, miles más resultaron heridos y la toma de unos 150 rehenes; la mayoría de los muertos, heridos o secuestrados eran civiles, según fuentes israelíes.

Aquí surge una paradoja: Hamás es una red, un movimiento con una ideología y una organización, no es un Estado ni representa a toda la comunidad palestina, ¿cómo un Estado, en este caso Israel, declara la guerra a una estructura basada en una creencia religiosa? Israel se ve compelido a observar las normas del Derecho Internacional Humanitario, mientras que Hamás hará lo que puede con lo que tiene, más el apoyo de sus hermanos árabes. Hasta tanto, Israel ha iniciado ataques aéreos contra Gaza y hay una probabilidad muy alta de una invasión terrestre a gran escala; Israel enviste a Hamás de cualquier forma y con todos los medios a su alcance, para ellos es un tema de “supervivencia”. Nuevamente los organismos multilaterales poco o nada pueden hacer para evitar la escalada, a pesar de estar conscientes de una reacción en cadena de los países árabes.

Si cuestionamos la eficiencia del Estado-nación post westfaliano, ahora vemos que en la guerra ruso-ucraniana y en el conflicto entre Israel y Hamás, el modelo sigue vigente (Estado-nación) y más aún, en el sistema y ante la comunidad internacional. A pesar de no tener relación directa con las causas de estos dos conflictos, están en juego las capacidades estratégicas globales de las grandes potencias cuya presencia no se ha hecho esperar, EE UU ofreciendo todo el apoyo a Israel y a Ucrania, China por su lado se consolida como un actor global con relevantes capacidades estratégicas demostrando su influencia en el orden mundial, al competir con Estados Unidos y la Unión Europea. En este contexto, se habla con mayor frecuencia sobre las estructuras caducas del multilateralismo representado por la Organización de Naciones Unidas ONU.

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

¹³ Grad. (SP) Maestría en Ciencias Militares, ACAGUE-Chile; Maestría en Defensa Nacional, EDN, Argentina; Curso de Inteligencia Estratégica, UDN, Argentina; Diplomado en Política Seguridad y Desarrollo, FLACSO. Docente Investigador CESPE.

del sector privado, por considerar lo público como parasitario y sinónimo de caducidad¹⁴. A pesar de ello, no hay propuestas de un modelo que lo reemplace.

Como argumentos más recientes sobre las capacidades, aunque deterioradas del modelo Estado – nación y su vigencia, encontramos la crisis causada por la COVID – 19 que puso a prueba los sistemas de salud de todos los países del mundo, revelando 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.

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 regu-

latorias. 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 nación¹⁵. 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 2008¹⁶. 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 corrupción¹⁷.” 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, es fundamental la implementación de soluciones a través de política públicas.

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 nación¹⁸.

14 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. La solución propuesta por el neoliberalismo, 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 (...). Cualquiera 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

15 Krieger Mario (Compilador), Estado, políticas y gestión pública en tiempos del bicentenario, Buenos Aires, Argentina, 2009, pp. 13 y 14.

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

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

18 Nos referimos utilizando el plural de políticas de seguridad, 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

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 y militancia política (Fernández, 2021). Se busca a través de ellas, poner en práctica el conocimiento científico – 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 otros¹⁹.

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 política²⁰.

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, 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 nacionales pueden ser categorizados como vitales, estratégicos y otros; 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 forma²¹:

“**Intereses Vitales** son aque-

llos que el Estado Nacional identifica como de carácter permanente, sin que ello implique la inmutabilidad de estos 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 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.”

Otros Intereses nacionales, están referidos a los que se derivan de su posición en la comunidad internacional²².”

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

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

20 Op. Cit. Krieger Mario, p. 24.

21 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.

22 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>

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 social²³. 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 – 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 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 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 impulsa-

da 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.

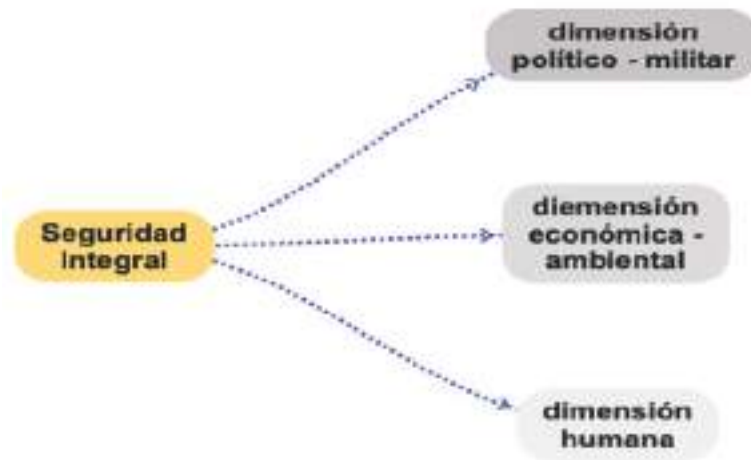
Un elemento importante para la elaboración de una PP es la clara definición y comprensión de los términos utilizados, en Ecuador hay diferentes interpretaciones sobre el significado de la seguridad integral, por lo que consideramos importante conocer cuál es su origen. Ballesteros nos recuerda que los 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 humana²⁴. 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.

23 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) este método conocido como Bottom – Up. 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.

24 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. Información disponible en: <https://www.osce.org/es/what-we-do>

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.

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 nacional²⁵. 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 metodología para la planificación, generar planes, programas y proyectos con el propósito de proveer seguridad integral a los habitantes del territorio ecuatoriano²⁶.

Ilustración 2. Seguridad Pública y del Estado, ámbitos de actuación



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

25 Op. Cit. Pérez Rodríguez Javier, pp. 8 y 9
26 Op. Cit. Pérez Rodríguez Javier, pp. 9 y 10.

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

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 desaparecer²⁷. Bajo esta premisa, suponemos 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 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.

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

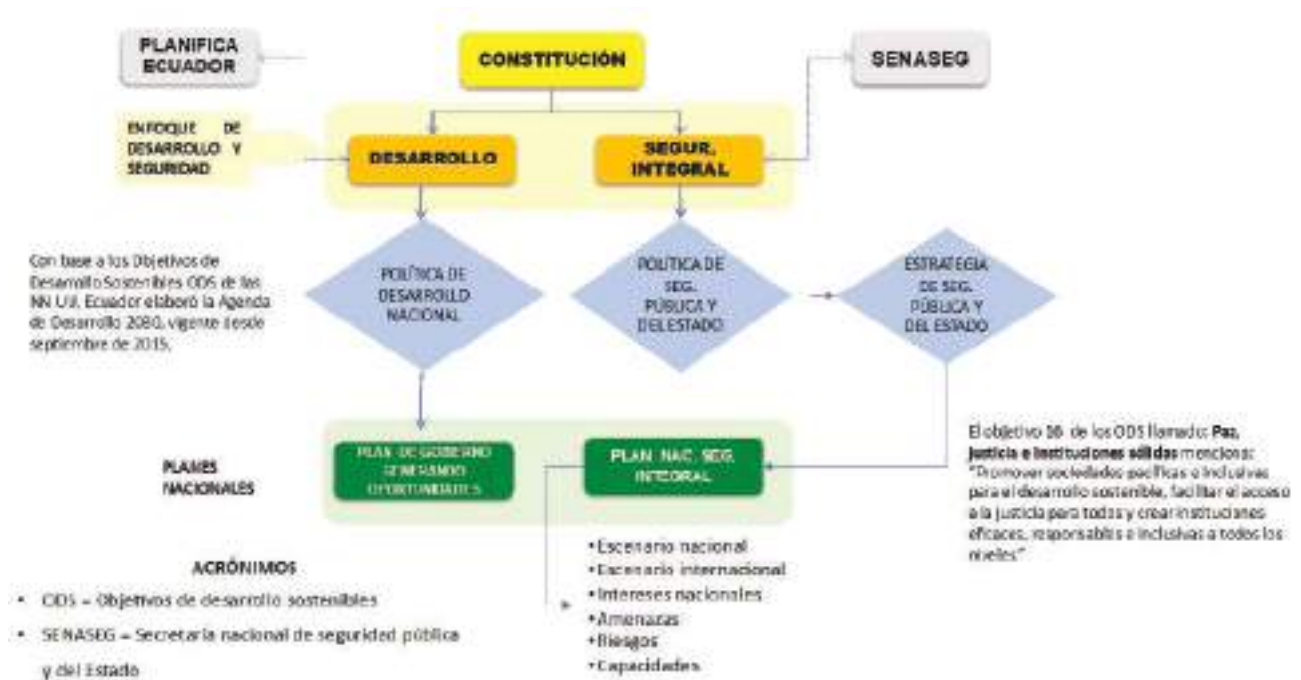
un sistema anárquico en el que prevalece la lucha de todos contra todos (estado de naturaleza amplificado), en estas condiciones no es posible la cooperación y los Estados deben preparar el “poder nacional” con predominio de la capacidad militar para salvaguardar sus intereses. Pese a las discusiones 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.

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). Resumiendo, un proceso de planificación de la Seguridad Nacional seguiría la siguiente secuencia:

27 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://d1wqbtks1xzle7.cloudfront.net/37460852/EscueladeCopenhague-libre.pdf?1430338461=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEI_aporte_de_la_Escuela_de_Copenhague_a.pdf&Expires=

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.

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.

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 metas. “Anexo 1”: Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible de las NN UU, 2015.

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, 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,

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

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 homogeneidad causa 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.

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, 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; en lo operativo, esta dificultad se exhibe con la discrecionalidad en el cumplimiento de protocolos para pasar a un funcionamiento sistémico y la actuación integrada. Cosa parecida ocurre en los planes específicos, en las acciones de intervención para la gestión de crisis y en la presentación de proyectos de ley²⁹.

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 conocemos³⁰. Otra fuente de identidad social son las creencias religiosas, así lo señala

Fukuyama citando a Max Weber y Emilie Durkheim³¹.

La PPS requiere de una singularización y diferenciación tanto por 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 secuencia³²:

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
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.

29 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>.

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

31 Op. Cit, p. 193,

32 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.

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.
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.
 - Desarrollar una cultura de seguridad en todos los ámbitos del que hacer nacional.

6. Esbozo de una guía metodológica para la formulación de una estrategia de seguridad nacional con enfoque integral

Por Mauro Argoti Z.³³

La Seguridad Nacional no puede interpretarse simplemente como un par opuesto de la Seguridad Humana al pensarse que la primera es equivalente -bajo un criterio realista clásico- a la Seguridad del Estado con todo lo que ello implica respecto de qué es, a quién se dirige, y con qué medios se lleva a cabo. La seguridad bajo la adjetivación de “nacional” ha trascendido ese esquema acotado hasta convertirse en un estadio: el

nacional, para diferenciarse -aunque no por ello entenderse como algo separado- de lo local y de lo internacional (ver Fig 1); cuya implementación se materializa a través de la Estrategia Total o Gran Estrategia categorizada así por Beaufre (1965) para representar al nivel político de la toma de decisiones. En Ecuador a la Seguridad Nacional puede equiparársela conforme se establece en la ley, como “Seguridad Pública y del Estado”, cuyo paradigma elegido es el “integral”. La Estrategia es

un término difícil de definir, por lo que, desde sus orígenes en la Grecia antigua, pasando por el fundamental impulso que tuvo en 1771 de la mano del Teniente Coronel francés Joly de Maizeroy y aun en la actualidad, genera múltiples interpretaciones. Si la estrategia -como corresponde- busca lograr los objetivos de la política; la Estrategia de Seguridad Nacional bajo un enfoque ampliado se puede entender según Ballesteros (2016) como “el arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores (...)” (p. 25); aclarando que los intereses nacionales, sin descuidar la soberanía e integridad del Estado y los compromisos internacionales; hoy priorizan sobre todo el bienestar de la población.

Así, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) se transforma en el modo o en la forma a través de la cual, una vez asignados los medios requeridos, buscará alcanzar los objetivos de seguridad planteados en la Política de Seguridad Nacional, por lo que su elaboración requiere de la aplicación de una teoría y un método apropiado para sistematizar adecuadamente sus contenidos. Por

Figura 1. Niveles de la Seguridad Interconectados.



Nota. Elaboración propia.

³³ Oficial superior del Ejército, docente investigador del CESPE. Diplomado Superior en RR.II., FLACSO; Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica, CID-USA., Maestría en Seguridad y Defensa, ANEPE-Chile, Maestría en gestión de riesgos y desastres, UASB; Maestría en estrategia y geopolítica, UDN-Argentina, Doctorado en RR.II. Universidad del Salvador (Doctorando).

lo señalado, esta propuesta se fijó como objetivo fundamental diseñar una guía metodológica genérica para formular una Estrategia de Seguridad Nacional priorizando algunos criterios relacionados con el enfoque integral.

Prerrequisitos para Establecer una Estrategia de Seguridad Nacional

Delinear una ESN requiere como requisito previo, contar con ciertos elementos fundamentales que permitirán orientar el esfuerzo del bosquejo. Dentro de estos aspectos esenciales es necesario 1) seleccionar y caracterizar un paradigma de seguridad; 2) disponer de una doctrina de seguridad; 3) que exista una política de seguridad que defina los objetivos a alcanzar, y finalmente; 4) un marco normativo que delimite las decisiones y acciones del Estado, y asigne responsabilidades a los actores que son parte del sistema.

Definir un Paradigma de la Seguridad

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

sión del mundo” (p. 89). Killam (2013) resume el concepto señalando que:

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

Baldwin (1997) plantea siete interrogantes que tienen como fin definir la seguridad que

se pretende. Las respuestas a estas preguntas deben ser contestadas a partir de la toma de posición respecto de un paradigma de la seguridad, soportado en un enfoque ontológico y en un criterio epistemológico en particular. Las preguntas que plantea Baldwin son las siguientes (pp. 12-17): ¿Seguridad para quién? ¿Seguridad para qué valores? ¿Cuánta seguridad? ¿De qué amenazas? ¿Por qué medios? ¿A qué costo? ¿En qué período de tiempo? Para el caso de la seguridad nacional bajo un enfoque integral, las respuestas a las principales preguntas de esta propuesta deberían considerar las que se miran en la Figura 2.

Figura 2. Caracterización del Enfoque de Seguridad Integral



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

Una Doctrina de Seguridad

Situada en el campo de la filosofía y la ciencia, **la teoría** según Moncayo-Gallegos (2022) es la fuente principal para el desarrollo de la doctrina, siendo **la técnica y el arte** las formas de evidenciar su aplicación práctica. Continúa explicando el autor que, mientras que de la teoría la doctrina consigue datos universales y seguros; de **la realidad** adquiere las particularidades que inciden en su aplicación, que como se dijo, se materializa por medio de la técnica y el arte. Estas fuentes de la doctrina, se busca representarlas en la Figura 3.

Además, la doctrina incorpora **criterios de valor** provenientes de las relaciones sociales, lo que lleva a afirmar al autor que la doctrina no es neutral sino

normativa. De esta manera la doctrina pasa a ser “la aplicación particular de una teoría universal” (p. 48). La doctrina debe ser construida en función de lo que la ley dicta, pues para ser válida, debe tomar en consideración todos los aspectos derivados de la norma, tanto nacional como internacional. La doctrina de seguridad de un Estado según este autor, es particular para cada país porque “debe adecuarse a las realidades espacio temporales concretas en que se desarrolla y aplica” (p. 49).

La doctrina de seguridad proporciona un lenguaje común y comprensible para todos los actores del sistema; aporta una serie de enseñanzas, teorías e instrucciones consideradas válidas y aceptadas en materia de seguridad.

Una Política de Seguridad

La política pública de seguridad diseña, implementa y evalúa el bien público seguridad haciendo referencia siempre a las circunstancias del entorno desarrolladas en escenarios a largo plazo, razón por la que la seguridad en el nivel nacional, debe ser considerada como una política de Estado que trascienda el corto plazo (por lo general un período de gobierno) y proyecte el logro de los objetivos a través de la estrategia de seguridad, a horizontes estratégicos de mediano y largo plazo.

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

Dos criterios de valor adicionales dentro de la política -y también de la estrategia de se-

Figura 3. Fuentes de la Doctrina



Nota. Elaboración propia.

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

Un Marco Normativo

La norma constituye el eje central de la convivencia en una comunidad política pues, representa la fuerza legítima del Estado (la coacción), que es el medio propio de la política para alcanzar su fin natural que es el bien común. Según Heller, 1942 (citado por Argoti, 29 de mayo de 2023) señala que las decisiones del Estado se hacen cuando:

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

En el caso de la seguridad nacional con enfoque integral, tanto la Constitución como las normas inferiores a esta deben

contener todos los aspectos que permitan su regulación en función de dicha orientación. Toma particular importancia la necesidad de contar con una adecuada Ley de Seguridad Nacional, cuyo propósito u objeto -tomando como guía la **Ley de Seguridad Nacional** de España (2015) que tiene un enfoque integral- debería incluir lo siguiente: 1) principios básicos, órganos superiores, autoridades y componentes fundamentales de la Seguridad Nacional; 2) el Sistema de Seguridad Nacional, su dirección, organización y coordinación; 3) la gestión de crisis; y 4) la contribución de recursos a la Seguridad Nacional.

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

Método para Elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional con Enfoque Integral

La estrategia abarca dos momentos clave, que Liotta y Lloyd (2005) dicen es “el desafío de la estrategia”: tratar de alcanzar un equilibrio entre proporcionar respuestas a las realidades del entorno actual y planificar la

forma de abordar las alternativas del entorno de seguridad futuro. Dos aspectos de la estrategia que Alonso-Baquer (2000) los determina señalando que “estructuralmente hablando, la Estrategia es concepción de planes, como quiere Clausewitz y funcionalmente, como quiere Thiers, es conducción de los ejércitos” (p. 26).

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

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

Dadas las características que se muestran en esta definición y los elementos que aglutina, una ESN, que deberá buscar las formas de armonizar fines y medios -como el mismo autor lo advierte- “necesita de un método científico, que facilite el proceso de diseño y gestión” (p. 65). Además de un método, es necesario abordar el desafío desde un mar-

co que facilite entender la manera como fluyen los principales elementos que debe considerar la ESN, que según Ballesteros incluyen: los componentes de la que denomina “cadena estratégica” conformada por la trilogía riesgo-peligro-amenaza; los intereses que derivan en objetivos nacionales (fines); la orientación y coordinación del empleo de las capacidades de la nación (modos), y estas capacidades en sí, que permitirán implementar la estrategia decidida (p. 66).

Todos los aspectos señalados antes estarán en estricta concordancia con el paradigma de seguridad que el Estado en cuestión haya elegido. En el caso del

paradigma integral de la seguridad nacional, al tener una visión ampliada, impactará en la cadena estratégica y de igual manera, los fines que estarán basados en las visiones de la seguridad humana y de la seguridad multidimensional, serán diversos y por ende los modos y los medios lo serán también.

Marco para la Estrategia de Seguridad Nacional

Según Ballesteros (2016) elaborar una ESN privilegia un proceso de orden descendente. Para Arteaga y Fojón (2007) el proceso de planeamiento estratégico “fluye en cascada” (p. 40) desde el nivel político, hacia el

sectorial donde se encuentran los ministerios y las agencias relacionadas con la seguridad nacional. Liotta y Lloyd (2005) plantean un “marco de referencia” que va de arriba hacia abajo, que, partiendo de los intereses y objetivos nacionales, en función de aspectos externos e internos al Estado que influyen en su concepción, permite delinear una ESN cuyos objetivos serán cumplidos de forma coordinada e integrada por las estrategias particulares. Este marco tiene dos momentos según se observa en la Figura 4: una instancia superior de planeamiento estratégico y otra de planeamiento de fuerzas a partir de la estrategia de defensa o militar.

Figura 4. Marco para el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento de Fuerzas.



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

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

Método de Planeamiento para una Estrategia de Seguridad Nacional

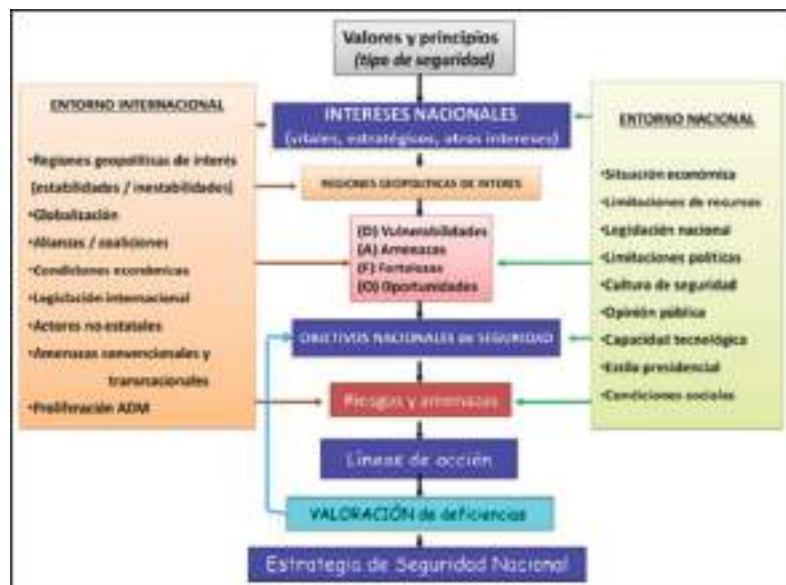
Münch y Ángeles (1997) conceptualizan el método como “el camino más adecuado para lograr un fin (...); el proceso lógico a través del cual se obtiene el conocimiento (...); un medio para alcanzar un objetivo” (p. 13). Es importante según lo advierte Ballesteros (2016) que se disponga de un método para elaborar una ESN. Para este fin existen una diversidad de propuestas. El método tiene un carácter instrumental dice Ballesteros y añade: “todo método establece el orden y la secuencia de actos que de forma práctica nos facilitarán el logro de un fin establecido” (p. 146). **Las estrate-**

gias de seguridad en función de un enfoque integral afirman este autor “tienen unas características comunes definidas, lo que permite establecer un método sistémico para su diseño y gestión” (p. 143).

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

De esta forma se justifican los componentes, su disposición y el recorrido de los flujos (de arriba hacia abajo en forma de cascada), que describen con el Marco para el Planeamiento Estratégico Liotta y Lloyd (2005). Por este motivo Ballesteros destaca como componentes que intervienen directamente en la ESN conforme se observa en la Figura 5, y que por ende son parte de su definición a los siguientes (p. 278): 1) valores o principios que guiarán la elaboración de la ESN; 2) intereses nacionales; 3) elementos de la cadena estratégica: riesgos, peligros y amenazas tanto internas como exteriores; 4) líneas de acción (modos) que orientarán y coordinarán a las fuerzas de la nación, y; 5) capacidades que se requieran (medios) para poner en marcha la estrategia.

Figura 5. Componentes que Intervienen en el Proceso de Formulación de una ESN



Nota. Tomado de: En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional, (p. 280), por Ballesteros, M. A., 2016.

En este esquema el autor incorpora algunos **aspectos centrales al proceso**: se inicia estableciendo los **valores de la nación y los principios para el diseño y gestión** de la que será la ESN. La responsabilidad de su formulación compete al presidente del país. Estos principios deben incluir la definición del paradigma de seguridad adoptado. Posteriormente deben identificarse y jerarquizarse los **intereses nacionales**. Luego se realiza un minucioso **análisis del entorno de seguridad** internacional, lo que obliga a incluir un análisis geopolítico; también es importante el análisis interno en los distintos ámbitos: militar, político, social, económico, tecnológica, etc. A continuación, se lleva a cabo el **análisis FODA**³⁴ y a partir de los resultados que arroje éste y con base en los intereses nacionales, se establecerán los **objetivos nacionales**.

Entonces se levantarán los **riesgos y amenazas** que al transformarse en **peligros** podrían impactar negativamente en los intereses nacionales. Este paso es fundamental para plantear líneas de **acción estratégicas** que serán tantas como riesgos y amenazas existan. Estas líneas de acción se validarán en el siguiente paso para determinar su factibilidad. Finalmente, se llevará a cabo una **evaluación de riesgos** para proponer controles que minimicen los impactos.

Sobre el **contenido que debería incluirse en el documento de la ESN**, Ballesteros propone cinco partes: **1) un resumen ejecutivo** que explicará la forma en que se estructura el documento; **2) la introducción** donde irá la razón de la ESN, algunos conceptos clave, los valores de la nación y los principios que orientan la estrategia; **3) la descripción del contexto** tanto global como local y la posición del país frente a estos. Aquí se deberán

describir las regiones geopolíticas en función de los intereses nacionales; **4) la descripción de riesgos amenazas** y sus posibles potenciadores; por último **5) líneas de acción** que se enfrentarán a cada riesgo y amenaza considerada.

Concomitante con el marco de Liotta y Lloyd (2005) y considerando que una política pública como lo explica Ballesteros (2016) contiene tres etapas: reconocimiento del problema, adopción de decisiones y ejecución (p. 147); Argoti (30 de septiembre de 2022, p. 32) desglosa estos tres momentos en 1) Diagnóstico; 2) Propuesta; y 3) Ejecución (Figura 6), partiendo de la definición del enfoque de seguridad nacional adoptado por el país, y de los intereses nacionales jerarquizados; buscando como productos de salida, una vez ejecutada la estrategia: la seguridad y el desarrollo deseados, materializada por la protección de los intereses nacionales.

Figura 6. Proceso de planeamiento para la ESN Integral de Ecuador.



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

34 FODA: Fortalezas. Oportunidades. Debilidades. Amenazas

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

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

Para que la ESN se ponga en marcha en la fase de ejecución, se requiere destinar los recursos partiendo del principio de que los medios se someten a la estrategia y no al contrario, lo que quiere decir que para cada estrategia se necesitarán unos medios específicos. El no contar con los medios requeridos obligará a plantear una nueva estrategia, para lo cual se debe limitar

previamente el nivel de ambición expresado en los objetivos. La fase de ejecución materializa la estrategia; si la estrategia no se lleva a la práctica; si no se pone en acción: nunca existió.

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

- **Una introducción** donde incluirán algunos antecedentes, el planteamiento del problema, el propósito del plan, la metodología a emplear y la secuencia de sus contenidos en forma resumida.
- **Un marco teórico** que necesariamente debe abordar la definición y explicación detallada del **enfoque de seguridad** elegido por el país, así como la confirmación de los **intereses nacionales**.
- El **sustento legal** en el cual se basa el plan.
- **La explicación del método** utilizado para el desarrollo de la estrategia.
- **El diagnóstico** que resume los aspectos más importantes desarrollados en la fase correspondiente, debiendo incluir el despliegue de los escenarios especificando las amenazas a la seguridad.

- **Los objetivos** establecidos para el período y su prioridad.
- **Las estrategias** que se implementarán para el logro de los objetivos planteados.
- Los aspectos referentes a la implementación incluidos los **procedimientos de seguimiento y evaluación**.
- Es importante incluir un **glosario de términos, el índice y la bibliografía**.
- De ser necesario pueden incluirse **anexos** que contengan información escrita, cuadros, tablas, gráficos, estudios específicos, mapas y otros aspectos de valor explicativo ampliatorio.

Conclusiones

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

obligan a ser flexibles y adaptables.

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

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

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

Bibliografía

- Alonso-Baquer, M. (2000). ¿En qué consiste la estrategia? Ministerio de Defensa de España.
- Argoti, M. (2022). Propuesta de Guía Metodológica para la Formulación del Plan Nacional de Seguridad Integral. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 30 de septiembre de 2022. <https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Argoti, M. (2022). Análisis y Propuesta de la Estructura del Sistema de Seguridad del Estado. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 31 de junio de 2022. <https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>

nes-de-investigacion/

- Argoti, M. (2023). Análisis del Marco Legal Disponible para la Seguridad Nacional Integral. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 29 de mayo de 2022. <https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”-UNED.
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23: 5-26. <https://documents.pub/document/baldwin-1997-the-concept-of-security.html?page=21>
- Ballesteros, M., A. (2016). En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Ministerio de Defensa de España.
- Beaufre, A. (1965). Introducción a la Estrategia. Instituto de Estudios Políticos de Madrid.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, núm. 449, de 20 de octubre de 2008.
- González-Morales, A. (2017). Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales. *ISLAS*, 45(138): 125-135. <https://islas.uclv.edu.cu/index.php/islas/article/view/572>

- Killam, L. (2013). Research terminology simplified: Paradigms, Axiology, Ontology, Epistemology and Methodology. Edición Kindle. https://books.google.com.ec/books?id=nKMnAgAAQBAJ&pg=PA3&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false
- Ley 36/15 de Seguridad Nacional, de 28 de septiembre del 2015. Boletín Oficial del Estado 233 de 29 de septiembre de 2015. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre del 2009. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009, última modificación el 9 de junio de 2014. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf
- Liotta, P. H. y Lloyd, Richmond M. (2005). From Here to There—The Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58 (2): 121-137. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss2/7>
- Moncayo-Gallegos, P. (2022). Seguridad y Defensa. Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.
- Münch, L. y Ángeles, E. (1997). Métodos y Técnicas de Investigación. Trillas.
- Patton, M., Q. (205). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. Fourth Edition. SAGE Publications, Inc. https://books.google.com.ec/books?id=ovAkBQAAQBAJ&pg=PR5&hl=es&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false

Quito a 18 de Oct 2023

**Preparado Por:
Docentes Investigadores
Centro de Estudios y
Pensamiento Estratégicos-
CESPE.**

De los consejos que dio Don Quijote a Sancho Panza, antes de que fuese a gobernar la ínsula

Sancho, hijo atento a este tu Catón, que quiere aconsejarte y ser norte y guía que te encamine y saque a seguro puerto de este mar proceloso donde vas a engolfarte; que los oficios y grandes cargos, no son otra cosa que un golfo profundo de confusiones.

Primeramente, haz de temer a Dios; porque en el temerle esta la sabiduría, y siendo sabio no podrá errar en nada.

Lo segundo, haz de poner los ojos en quien quieres, procurando conocerte a ti mismo, que es el más difícil conocimiento que pueda imaginarse. Del conocerte saldrá el no hincharte como la rana, que quiso igualarse con el buey.

Haz gala Sancho, de la humildad de tu linaje, y no te desprecies de decir que vienes de labradores, y préciate más de ser humilde virtuoso, que pecador soberbio. Innumerables son aquellos que, de baja estirpe nacidos, han subido a la suma dignidad; y de esta verdad te podría traer tantos ejemplos que te cansarán.

Mira, Sancho, si tomas por medio la virtud, y te precias de hacer hechos virtuosos, no hay para que tener envidia a príncipes y señores; porque, la sangre se hereda, pero la virtud vale por sí sola, lo que la sangre no vale.

Hallen en ti más compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia que las informaciones del rico. Procura descubrir la verdad por entre las promesas y dádivas del rico, como por entre los sollozos e importunidades del pobre.

Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea con el peso de la dádiva, sino con el de la misericordia. Anda despacio, habla con reposo, pero no de manera que parezca que te escuchas a ti mismo, porque toda afectación es mala.

Come poco, y cena más poco, que la salud de todo el cuerpo se fragua en la oficina del estómago, si estos preceptos y estas reglas sigues, Sancho, serán largos tus días, tu fama será eterna, vivirás en paz y beneplácito de las gentes y en los últimos pasos de la vida, te alcanzará el de la muerte, en vejez suave y madura.





Centro de Estudios
y Pensamiento
Estratégico

<https://cespe.espe.edu.ec>

www.espe.edu.ec

