

## UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



**Estudio de amenazas y factores de riesgos a la seguridad integral:**

**Caracterización de las amenazas y factores de riesgos a la seguridad integral.**

Javier Pérez Rodríguez

Décimo entregable

CESPE, 31 de octubre de 2023

## Tabla de contenido

Introducción.....	3
Varias seguridades y varias amenazas .....	4
En cuanto al Estado: .....	7
Evolución de la Seguridad: .....	9
Seguridad Nacional.....	10
La Seguridad Colectiva .....	11
La Seguridad Cooperativa .....	12
La Seguridad Integral.....	14
La Seguridad Humana.....	15
La Seguridad Multidimensional.....	18
Amenaza .....	20
Riesgo .....	23
Amenazas híbridas .....	25
Vulnerabilidad .....	25
Factores de Riesgo .....	27
Conclusiones.....	28
Bibliografía.....	31

## Tabla de tablas

TABLA 1 SEGURIDAD HUMANA: ÁMBITOS Y AMENAZAS .....	17
TABLA 2 DETERMINACIÓN DE AMENAZAS PARA EL ESTADO ECUATORIANO .....	21

## Tabla de ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1 CADENA ESTRATÉGICA DE LA AMENAZA .....	22
ILUSTRACIÓN 2 SECUENCIA DEL RIESGO.....	24
ILUSTRACIÓN 3 CADENA ESTRATÉGICA: RIESGO, PELIGRO, AMENAZA, DAÑO .....	27

## **Estudio de amenazas y factores de riesgos a la seguridad integral: Caracterización de las amenazas y factores de riesgos a la seguridad integral.**

De modo general, pero con más énfasis en Occidente somos testigos de una ola de crímenes a nivel global, las mafias internacionales nos hacen saber de sus operaciones sin ningún reparo, los cárteles de droga se han tomado espacios importantes del territorio nacional, el uso de alucinógenos y otras drogas que generan adicción se multiplican y se toleran en muchas sociedades, la solidaridad es sólo una palabra con muy poco sentido, transitamos del viejo nacionalismo francés a la violencia étnica como expresión identitaria que ha reemplazado a la identidad nacional. (Huntington, 1994)

### **Introducción**

La planificación para la seguridad de Ecuador tuvo una gran influencia del pensamiento militar y este a la vez se fundamentaba en la seguridad del Estado por ser el objeto referente que debía ser protegido con todos los medios posibles, este modelo se denominó Seguridad Nacional, descrito por algunos estudiosos como una macroteoría basada en el concepto de un Estado westfaliano, del que forman parte al menos cuatro elementos esenciales a saber: la población, el territorio, la soberanía y el ordenamiento jurídico; dicho lo anterior se supone que, al asegurar al Estado, estos cuatro componentes estaban también asegurados<sup>1</sup>.

El cambio de paradigma de seguridad tuvo como punto de inflexión el informe de Naciones Unidas sobre desarrollo humano de 1994. Hasta antes de ese año, la seguridad estuvo

---

<sup>1</sup> No existe un concepto universalmente aceptado sobre el Estado, en su descripción se pueden observar rasgos ideológicos que resaltan el sesgo de los autores; sin embargo, existen en la mayoría de ellos aspectos en común en cuanto a sus características y composición, como el territorio, población y soberanía. De esta última se han escrito varios tratados a favor o cuestionando su vigencia y aplicación, a pesar de ello, sigue presente en la gestión interna de los Estados y especialmente en la política exterior. La descripción y definición de Estado presentada por Max Weber, es tomada como referencia para la construcción del marco legal y normativo en aspectos relacionados con el monopolio de la coacción física legítima, por ejemplo. La complejidad de los problemas sociales amplificados con los adelantos tecnológicos y la globalización, obligan a modernizar instituciones y organismos como efectivamente ha ocurrido. A pesar de ello, eventos críticos como la epidemia del COVID, las olas migratorias incontroladas, el calentamiento global, la conflictividad derivada de la competencia geopolítica de las grandes potencias, eventos naturales catastróficos, problemas del sistema financiero, etc. han sido gestionados desde la institucionalidad del Estado-nación.

centrada con mayor énfasis hacia la defensa de los intereses nacionales de los Estados, a la preparación ante una agresión externa, o para garantizar estándares aceptables de gobernabilidad (Ballesteros, 2016).

Una grupo de estudiosos de las relaciones internacionales y de la seguridad, impulsaron una corriente de pensamiento crítica de la seguridad nacional, enfatizando en sus argumentos, que ésta había centrado un gran esfuerzo y orientación casi exclusiva hacia el Estado-nación, antes que a las personas; a pesar de ello, aún no se ha logrado un consenso o un acuerdo sobre si la seguridad nacional dejaba de lado a la persona; en Ecuador por ejemplo, el General Guillermo Rodríguez Lara, al enunciar su plan de gobierno al que denominó como: “Lineamientos Generales de la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador” en junio de 1972, período que se recuerda por la confrontación ideológica entre Estados Unidos (Occidente) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Oriente), conocido como “Guerra Fría”, expresaba que el esfuerzo de la gestión gubernamental tendría como características una visión social y humanística; en materia de seguridad, se orientó hacia la satisfacción de las necesidades y la seguridad del ser humano individual y colectivo<sup>2</sup>.

Existen matices en cuanto a la interpretación y abordaje de la seguridad nacional, sin embargo, ha primado en el ambiente de ciertos sectores académicos la idea de una visión estatocéntrica muy propia del período de confrontación Este-Oeste, cuya práctica en países del Cono Sur americano, estuvo cargada de excesos en cuanto a violaciones de los derechos de las personas (cita de Francisco Leal Buitrago, la seguridad nacional a la deriva).

El presente trabajo se orienta hacia la identificación de los riesgos y amenazas a la seguridad integral del Ecuador, a partir del significado, alcances y delimitación de la seguridad integral, como punto de partida para conceptualizar, identificar y caracterizar las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a los que se encuentra expuesta.

### **Varias seguridades y varias amenazas**

En su concepción básica, seguridad se interpreta como la ausencia de riesgos o amenazas; problematizando esta descripción podríamos afirmar que la seguridad es una

---

<sup>2</sup> Ayala Mora, Enrique, Guillermo Rodríguez Lara, Testimonio de vida y del nacionalismo revolucionario, entrevista, Corporación Editora Nacional, Quito, 2023. Corroborando el significado que tenía la seguridad nacional en el período del gobierno militar del Gral. Rodríguez, al ser abordado sobre el tema, responde: “(...) y es que la seguridad no sólo es defensa nacional, es decir la conservación territorial. Esta parte de aquella seguridad abarca un campo muy amplio. Así debemos tener seguridad para la educación, seguridad para la salud, etc., etc.(...)” p. 194.

percepción, lo cual ubica al concepto en el plano subjetivo y lo relaciona con principios y valores cuya afectación real o potencial es motivo de temor o preocupación. Desde un plano objetivo la seguridad está relacionada con la protección de las personas, sus derechos, libertades y garantías. Con estos argumentos iniciales, Rosas citando a Brauch, fundamenta que las percepciones sobre riesgos, amenazas, vulnerabilidades y desafíos dependen de los principios y valores de un grupo social, expresados y priorizados a través de los tomadores de decisiones. (Rosas, 2022:28)

Moncayo define la seguridad, como la percepción de que no hay amenazas que temer y en caso de haberlas, contamos con los medios necesarios para neutralizarlas o reducirlas. (Moncayo, 2022: 253)

Trayendo a palabras presentes lo que Tomás Hobbes escribió en 1651 a través de “El Leviatán”, sus argumentos son el producto de la experiencia vivida durante la “la guerra de los 30 años” 1618 – 1648 donde gobernantes imbuidos en creencias religiosas (protestantes y católicos) causaron terror y desolación<sup>3</sup>. Para evitar esta violencia a la que describe como *estado de naturaleza*, Hobbes propone conformar una “República” -Estado-, como un mecanismo para estar a salvo de amenazas provenientes de los actos humanos; el componente humano del Estado se constituye en una sociedad civil (los ciudadanos voluntariamente constituidos) quienes se comprometen a someterse a la autoridad del Estado. Para que esto sea creíble -resalta Hobbes- es necesario *la espada*, de lo contrario serían sólo palabras carentes de fuerza suficiente para proteger a las personas. Esta propuesta toma el nombre de Estado-nación,

---

<sup>3</sup> Del Cerro Negro Fernando. (2016). *La Guerra de los treinta años: una visión desde la monarquía hispánica*. Editorial Síntesis. Disponible en: <file:///Users/javierperez/Downloads/3178-11228-1-PB.pdf>

“[...] La guerra de los 30 años, inicia con la defenestración de Praga en 1618 desencadena la guerra, que en sus principales etapas, desde la revuelta bohemia (1618-1625) a la intervención francesa (1636-1648), pasando por la fases danesa y la sueca (1625-1629, 1630-1635, respectivamente) y por supuesto su conclusión en la firma de las paces de Westfalia en 1648, acarrió la intervención de la mayoría de las grandes potencias europeas de la época y marcará el futuro del conjunto de Europa en los siglos posteriores... La devastación y desolación como patentes consecuencias: Lugares enteros esquilados por los ejércitos, en su gran mayoría de mercenarios y casi siempre necesitados de suministros; desaparición de infraestructuras y sitios habitados –solo los ejércitos suecos destruyeron durante la guerra unos dos mil castillos, dieciocho mil villas y mil quinientos pueblos en Alemania-; bancarrotas en muchas de las potencias implicadas; y considerable reducción de población por los continuos episodios de hambrunas y enfermedades que diezmaron la población civil de los Países Bajos e Italia y, sobre todo, del Sacro Imperio Romano Germánico en un 30% en promedio, en Brandeburgo se llegó al 50%, en otras regiones incluso a dos tercios, la población masculina en Alemania disminuyó a la mitad, y en los países checos la población cayó en un tercio por guerra, hambre, enfermedades y expulsión masiva de checos protestantes...”

producto de la paz de Westfalia. (Hobbes, 2003). El pensamiento y obras de Hobbes forman parte de la “**escuela realista**”. (Rosas, 2022: 28)

En contraste con la línea de pensamiento de Hobbes, existe la escuela de pensamiento “**idealista**”, que toma el pensamiento del filósofo político Immanuel Kant, quien asume la seguridad como una competencia central del Estado, al cual convierte en garante de los derechos irrenunciables e inalienables de los ciudadanos, igual que la escuela hobbesiana. Establece la diferencia cuando extiende las categorías morales que norman la conducta de las personas, al comportamiento de los Estados pretendiendo someter y regular sus acciones por medio de un ordenamiento jurídico de alcance internacional y con atribuciones para limitar los excesos y evitar la guerra. Para esto, el sistema de Estados debe ser reemplazado por una sociedad cosmopolita expresada en una comunidad de naciones, cuyo funcionamiento debe ser regulado de acuerdo con normas morales de carácter universal. (Orozco, 2005)

Rosas identifica una tercera escuela llamada “**pragmática o grociana**”, fundamentada en la cooperación. En la misma línea de Kant, Grocio, acepta que los Estados con los actores principales de la política internacional y actúan según los principios y normas de sus habitantes; desde esta perspectiva, ni la guerra ni los intereses estatales expresan la relación entre los Estados; la política internacional según Grocio, se explica de manera más objetiva en las relaciones de comercio y el intercambio social, sin que esto implique la ausencia de conflictos para cuya gestión se establecen reglas orientadas a preservar el orden.

El Estado – nación, se justifica para garantizar la vida y la prosperidad de las personas, evitando el abuso, la violencia y arbitrariedad. Bajo esta lógica, podríamos afirmar que todo aquello que se le oponga, debe ser considerado como una amenaza o como un riesgo. En esta síntesis encontramos el origen en cuanto a la identificación de factores y actores de la inseguridad. Como se ha mencionado, el esquema usual empleado para la planificación de la seguridad, en el caso ecuatoriano (que no es muy diferente al de varios países) inicia con la identificación de riesgos y amenazas, punto desde el cual se implementan políticas, estrategias y planes; aquí, subyace la importancia de su definición e identificación.

La nueva estructura de la Seguridad Pública y del Estado—como así se llamó a la nueva institucionalidad del sector—, comenzó a funcionar en septiembre de 2009 e incluía la administración del sector seguridad por parte de elementos civiles, junto con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, con su correspondiente Consejo de Seguridad, Secretaria y Ministerio de Coordinación de Seguridad MICS, constituido en un mecanismo de articulación

de los ministerios de Defensa, Seguridad Interior y Gestión de Riesgos; como elementos de apoyo se creó la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN y mantuvo a la Movilización como una función adscrita al MICS. De este modo, se crearon los organismos que posibilitarían cumplir con el mandato constitucional desde el cual se consideraba a la seguridad como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, según lo mencionado en el numeral 8 del Art. 3 de la Constitución.

El Concepto de Seguridad Integral fue introducido, con ocasión de la puesta en marcha de un organismo central de planificación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, al que quedó sometido todo el conjunto de acciones del Estado a cargo de los ministerios y secretarías ejecutivas.

Otro aspecto importante sobre la temática propuesta en este ensayo nos conduce a la necesidad de definir términos como Estado, intereses, seguridad, etc. por lo cual es fundamental explicar el concepto de cada uno de ellos y diferenciarlos de otras interpretaciones; la descripción, está basada en el contexto del sistema de seguridad de Ecuador.

### **En cuanto al Estado:**

Borja define al Estado, como un régimen de asociación humana amplio y complejo, caracterizado por la ordenación jurídica y política de la sociedad. Continúa describiéndolo como el último escalón evolutivo de la organización del hombre; representa la primera forma de asociación política, al tiempo de señalar la necesidad de una modernización permanente de su estructura, principios y valores, para atender las necesidades de la población, armonizando la gestión de gobierno con los adelantos científico – tecnológicos y la globalización, como una corriente de integración e intercambio económico y comercial con alcance mundial. (Borja, 2018)

Para los marxistas, el Estado es el producto de las contradicciones de clase, surge cuando éstas se vuelven irreconciliables. Con el apareamiento de la propiedad privada y la desigualdad económica, la sociedad se divide en clases antagónicas; además, en la gestión de los asuntos públicos las contradicciones se acrecientan, por lo que el grupo humano minoritario dueño del capital, organiza los aparatos de coerción directa como ejército, policía, tribunales, cárceles, etc. quienes dirigen estos aparatos represivos deben tener muy clara la intención de los dueños del capital (minoría explotadora), no interesa la sociedad, prevalecen los intereses del grupo

burgués minoritario. Así se forma el Estado, como una máquina para mantener la dominación de una clase sobre otra. (Pacheco Gómez, 1970)

Un enfoque más reciente lo expone José Migdal en los siguientes términos: El Estado es un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de uso de violencia y conformado por: 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples pares. (Migdal, 2016)

Según Max Weber, por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión el monopolio de la coacción física legítima para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 2019).

Como otro argumento de contraste, Moncayo citando a O'Donnell describe como elementos fundamentales del Estado: a) Un aparato burocrático que permita el funcionamiento del sector público; b) La identidad como un componente intangible que permite anteponer los intereses colectivos sobre los particulares; c) Un conjunto de reglas que hacen posible el Estado de derecho, llamado ordenamiento jurídico; y, d) La percepción del otro, que no hace parte de la comunidad, pero es preciso reconocerlo y establecer una forma de relacionamiento. (Moncayo, 2022)

De la descripción anterior se colige que no existe un concepto universalmente aceptado sobre lo que es el Estado; sin embargo, podemos reconocer rasgos comunes como la población, el territorio, la soberanía y el ordenamiento jurídico. Otro elemento en común es su atribución de aplicar la fuerza organizada y regulada como una coacción legítima basada en normas universales. Otro rasgo en común en todos los Estados es su cuerpo burocrático con el que administra y puede ejercer el control social y la aplicación de la fuerza. El ejercicio de la coacción física y de la soberanía, sólo son posibles en un espacio físico delimitado.

Complementando lo expuesto, todos los Estados del mundo asumen la responsabilidad de proveer seguridad a sus ciudadanos, al igual que la garantía para la prosperidad; esto supone que cualquier acción, evento, actor, organización, Estado u organización de Estados que se oponga a estos fines, recibirían la categoría de amenaza, si tras de estas intenciones existen personas, o riesgo en el caso de eventos producidos por la naturaleza.



### **Evolución de la Seguridad:**

En palabras de Vicente Garrido, (citado por M. A. Ballesteros) resulta difícil establecer una definición universalmente aceptada, y en especial, libre de adjetivos, del concepto de seguridad... (Ballesteros, 2016:45). En Ecuador, desde el ámbito académico se criticó con mucha dureza el modelo de Seguridad Nacional, asumiendo como propias las experiencias y excesos cometidos especialmente en países del Cono Sur que afectaron los derechos humanos de varias personas. La descalificación de la Seguridad Nacional trajo como consecuencia una posición crítica y de rechazo al empleo de FF AA en la seguridad interna. A pesar de estas críticas, la mayoría de los países en el mundo continúan utilizando el término “Seguridad Nacional” para referirse a la defensa de los intereses vitales del Estado, al empleo de las FF AA dentro y fuera del territorio nacional, así como a la posibilidad de empleo del poder y el potencial estatal ante una crisis; el uso se extiende incluso en aquellos Estados en los que se registraron excesos en la aplicación de la fuerza.

Luego de una síntesis de las conceptualizaciones realizadas por varios expertos en materia de seguridad, Ballesteros explica que el término Seguridad Nacional empezó a utilizarse en la Universidad de Yale una vez finalizada la II Guerra Mundial, a través de su utilización se pretendía garantizar la seguridad económica, para garantizar la reconstrucción de Europa y Japón. (Ballesteros, 2016:57)

En 1948, a inicios de la Guerra Fría, George Kennan, definía la seguridad nacional como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras”

Hasta la vigencia de la confrontación ideológica Este – Oeste, las definiciones sobre seguridad nacional estuvieron basadas en la visión realista de las relaciones internacionales, y centrada en el Estado; mientras que los aspectos referidos a la gestión de la seguridad interior no estaban abordados; creando una dicotomía: por un lado se pensaba que al asegurar al Estado, todos sus componentes estaban a salvo de riesgos y amenazas, esto incluye a las personas que habitan en su territorio; por otro lado, se afirmaba que la seguridad nacional “... no es un tema de exclusiva responsabilidad de las FF AA y es necesario pensar no sólo en el poder militar para un conflicto o una crisis, sino también se requiere tener presente el potencial nacional...” (Ballesteros, 2016:58 y 59)

## Seguridad Nacional

En la actualidad los problemas de inseguridad en gran parte, son el producto de los problemas estructurales del Estado – nación, expresado a través del incremento de la pobreza, violencia social propiciada por grupos del crimen organizado, o la violencia proveniente de extremistas religiosos. Sus acciones trascienden las fronteras nacionales y tienden a desestabilizar las democracias porque debilitan la gobernabilidad. Si trasladamos esta descripción a casos locales, podemos observar la forma como grupos delincuenciales organizados-GDOS- mantienen el control de los centros de rehabilitación social y desde su interior someten a las autoridades penitenciarias, retienen a los guías del servicio de rehabilitación social-SNAI-, articulan y dirigen las operaciones para el transporte de droga hacia los puertos, mantienen el control de la comercialización de droga en las calles. Esta es una descripción acotada sobre la capacidad de estos grupos para causar inseguridad, afectar a la economía, gobernabilidad e institucionalidad de Ecuador; es decir, la multiplicidad de sus efectos claramente amenaza a los intereses del Estado. Frente a esta problemática, corresponde desde el gobierno dar una respuesta con todas sus capacidades, los problemas de inseguridad han pasado de ser un asunto de seguridad ciudadana a un problema de Seguridad Nacional.

La Estrategia de Seguridad y Defensa de España, mantiene el término de “seguridad nacional” para referirse a las acciones orientadas a proteger la libertad, bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España sus principios y valores constitucionales.

Con estos antecedentes, afirmamos que: **la Seguridad Nacional comprende las acciones desarrolladas por el gobierno para preservar los intereses nacionales, poniéndolos a salvo de amenazas, riesgos y peligros del exterior o internos, creando las condiciones favorables para proteger los derechos, libertades y garantías de los grupos humanos que habitan en el territorio, y asegurar la pervivencia del Estado.**

El concepto tradicional de seguridad estaba muy relacionado con los intereses nacionales, la soberanía e integridad del territorio; con el paso del tiempo se han agregado otros componentes como riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, del cambio climático, las migraciones incontroladas, pandemias, el crecimiento demográfico, la escasez de alimentos, la disputa por recursos estratégicos, son temas que se abordan desde la seguridad sin que esto signifique securitizar los problemas, pero si abarca temas que van más allá de lo estrictamente militar o policial.

Sobre este comportamiento, Ballesteros recoge lo expresado por Lüttecke, en los siguientes términos:

[...] la seguridad por ser parte indisoluble de los intereses nacionales y de la función social del Estado, ha adquirido una dimensión tal que las concepciones para su desarrollo pasan por el enfoque que el propio Estado tenga sobre ella y por las corrientes o tendencias que rigen el sistema internacional [...] (Ballesteros, 2016:92)

En este contexto, es oportuno tener presente a Samuel P. Huntington quien anticipó a inicios de la década de los noventa, que los conflictos por creencias religiosas y diferencias étnicas, llamadas por él como “conflictos de identidades civilizacionales” caracterizados por una dinámica con pautas de cohesión desintegración y conflicto, son conflictos con potencial de reactivarse y pasar rápidamente a la agresión armada, nuevamente bajar de tensión pero no desaparecen; en palabras del citado autor, “la mayor amenaza a la paz mundial es el choque de civilizaciones”; potenciados por el crecimiento demográfico y la carencia de alimentos<sup>4</sup>. (Huntington, 2001)

Puesto que estamos desarrollando las ideas centrales acerca de la evolución de la Seguridad Nacional, Huntington anticipó de manera muy clara cuáles podrían ser las causas que desencadenarían un conflicto armado interestatal o al interior de los Estados. Esto nos traslada hacia los modelos de seguridad regional vigentes: seguridad cooperativa y seguridad colectiva.

### **La Seguridad Colectiva**

La primera condición para la aplicación de este modelo es que exista una organización de países agrupados por intereses o preocupaciones comunes. Esta organización se compromete a responder ante la agresión o afectación de cualquiera de sus miembros.

---

<sup>4</sup> Huntington Samuel P., Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial, Editorial PAIDÓS, Buenos Aires, 2001, 4ª reimpresión. El tema central es el hecho de que la cultura y las identidades culturales, que en su nivel más amplio son identidades civilizacionales, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la posguerra fría. Más adelante en las páginas 307 y 308 el autor afirma lo siguiente: Una fuente más peligrosa de guerra a escala planetaria entre civilizaciones es el cambiante equilibrio de poder entre las civilizaciones y sus Estados centrales. A lo largo de la historia, tales cambios de poder entre Estados importantes han producido guerras significativas. Si continúan, el ascenso de China y la creciente seguridad en sí mismo de ésta, «el mayor actor de la historia del hombre», ejercerán una tremenda presión sobre la estabilidad internacional a principios del siglo XXI.

La seguridad colectiva es el resultado de una decisión conjunta de varios países que se comprometen a condicionar sus políticas de seguridad a la de los demás, mediante un equilibrio de sus intereses, atenuando las incertidumbres y generando un efecto disuasivo ante los potenciales agresores. Los Estados comparten responsabilidades y capacidades frente a riesgos y amenazas comunes; la seguridad nacional, sigue siendo una responsabilidad de cada Estado. (Ballesteros, 2016:98)

En el continente americano hubo un gran esfuerzo de integración en el período de Guerra Fría, para presentar un frente común ante la amenaza que significaba la ideología comunista representada por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas URSS. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR- creó un régimen de defensa colectiva. Este régimen puede activarse en los siguientes casos<sup>5</sup>:

“Ante el ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de un espacio geográfico definido por el propio TIAR. En tal caso, el ataque armado será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada uno de los Estados parte deberá ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva, que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

La segunda forma de activación del régimen de defensa colectiva, se da en aquellos casos de afectación de la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de un Estado por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto o hecho que pueda poner en peligro la paz de América.

El Artículo 3 del TIAR menciona que se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe dentro de la región o dentro del territorio de un Estado Americano...”

### **La Seguridad Cooperativa**

Se basa en mecanismos de asociación promovidos por organismos subregionales o regionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN. Ampliando algo más

---

<sup>5</sup> El TIAR, fue firmado en 1947, es conocido también como Tratado de Río, en él convergen tres ejes: 1) solución de controversias, 2) régimen de defensa colectiva, y) régimen de seguridad colectiva. Entró en Vigor en 1948. En la actualidad existen 18 países miembros. Información disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

el concepto de este modelo de seguridad, se basa en el diseño e implementación de estrategias de los diferentes sectores gubernamentales, porque los pilares de los cuales se sostiene la paz no son exclusivamente a través de la disuasión militar, tiene imbricaciones de todo orden produciéndose una interdependencia social, política, económica, por citar algunas.

El supuesto del que parte, es resultado del análisis de las características de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que generan la inseguridad, así como las oportunidades que posibilitarían la gestión; esta explicación redundante en la afirmación de que ningún país tiene la suficiente capacidad para enfrentar y solucionar los problemas de seguridad, por tanto es necesario fomentar la cooperación, con respeto absoluto de la soberanía de los Estados participantes y sin imposiciones que no sean aquellas a las que voluntariamente los suscriptores se obligan. (Jarrín, Oswaldo, 2004)

Es un modelo más actual, se caracteriza porque antepone un esfuerzo de construcción la confianza entre Estados, sin prescindir de actores no estatales, organizaciones internacionales; se basa en la discusión, negociación, cooperación y el compromiso de sus miembros. Su aplicación obedece a un proceso por medio de foros no oficiales donde prevalece la concertación a través de medios diplomáticos, comunicaciones, militares, económicos y políticos (Ballesteros, 2016:123).

La Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos OEA, expresa en el numeral 6) del Artículo 2, los propósitos de la OEA: "...promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural (Op. Cit. OEA, 1948).

Ballesteros describe el modelo de seguridad colectiva como:

"... resultado de una decisión conjunta de países que suscriben un compromiso de condicionar las políticas de seguridad a las de los demás, buscando equilibrar las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos. Los Estados buscan compartir responsabilidades y desarrollan capacidades frente a riesgos y amenazas compartidas, aunque la responsabilidad sobre la seguridad nacional es exclusiva de cada Estado; no se trata de ninguna delegación o compromiso de intervención o apoyo en caso de amenaza." (Ballesteros, 2016:98)

Bajo las consideraciones señaladas, podríamos afirmar que ante las características de los riesgos y amenazas actuales, este modelo es más versátil, está muy cercano a la teoría constructivista de las relaciones internacionales.

## La Seguridad Integral.

En los años 90 comienza a desarrollarse la seguridad integral, inicialmente como un enfoque para la gestión de crisis según lo relata Artettaz, (Arlettaz , 2021)

La seguridad integral es el resultado de la evolución y cambio de paradigmas, desde el fin de la Guerra Fría, según Ballesteros, los países participantes de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), se vieron en la necesidad de atender los problemas provocados con la desaparición de la URSS. En 1994, la CSCE deja de ser una Conferencia y pasa a denominarse Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)<sup>6</sup>. Su orientación es la prevención y alerta temprana de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación en el posconflicto. Con esta visión impulsó el concepto al que denominó “seguridad integral” (Ballesteros, 2016:105) con las siguientes características:

La seguridad integral desarrollada por la OSCE orienta sus acciones hacia tres dimensiones: 1) político militar, 2) económica y medio ambiental, y 3) humana.

En cuanto a la dimensión político-militar, centra sus acciones hacia el control de armamento, seguridad fronteriza, lucha contra el terrorismo, prevención de conflictos, reforma militar y asuntos policiales.

La dimensión económica y medioambiental, basada en el principio de una buena gestión económica como la base para la estabilidad, promueve la cooperación económica y la buena gestión pública; colabora con los países miembros en el manejo de desechos peligrosos, impulsa buenas prácticas ecológicas y una racional explotación de recursos naturales. La OSCE ha dado mucha importancia a la gestión responsable del medioambiente, de lo contrario se pone en peligro la seguridad humana.

Los derechos humanos son una pieza clave en el enfoque de seguridad integral, en este ámbito ha volcado un gran esfuerzo en la lucha contra el tráfico de seres

---

<sup>6</sup> La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa OSCE, es la organización de seguridad regional más grande del mundo con 57 países miembros de Europa, Asia y Norteamérica, fundada en 1994. Es un foro de mediación donde los Estados miembros tratan cuestiones de seguridad internacional paz y democracia. La organización extiende esta cooperación a terceros países como Afganistán, Japón o Israel, y cubre más de mil millones de personas. La principal función de la OSCE es responder a los peligros y retos que enfrentan sus miembros. **Para ello enfoca las amenazas internacionales de manera integral**, combinando la dimensión político-militar con la humana, económica y medioambiental. Se centra en la seguridad dura, que abarca la prevención y resolución de conflictos, el control de la venta de armas y la lucha contra el terrorismo internacional. También en cuestiones como la inseguridad energética y cibernética, trata de personas, buena gobernanza, democratización, libertad de prensa y el respeto a las minorías de los Estados parte. Tomado de: <https://elordenmundial.com/que-es-osce/>

humanos, la democracia, la igualdad de género, la libertad de prensa, derechos de las minorías y el Estado de Derecho.

En Latinoamérica encontramos la seguridad integral en 1996, utilizado en el “*Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*” como parte de las negociaciones entre el Estado guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca; en la parte referida a la seguridad establece:

*“[...] Para ayudar al Organismo Ejecutivo a implementar ese **concepto de seguridad integral**, las Partes consideran conveniente el funcionamiento de un Consejo Asesor de Seguridad. El Consejo estará integrado por personalidades destacadas que sean representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala [...].”* (Mariño, Vacas y Fernández. 2002, 453)

Con la Constitución de 2008, nuestro país adoptó un nuevo modelo bajo el paradigma de “seguridad integral” para reemplazar a la Seguridad Nacional vigente desde 1979 hasta 2009; este cambio, según lo señala la motivación e introducción de la Ley de Seguridad Pública y del Estado-LSPE-, se basa en una visión renovada acorde con las necesidades del componente humano heterogéneo que habita en el territorio nacional y la influencia de la globalización en el contexto estratégico.

Con el propósito de tener un punto de contraste traemos la descripción realizada por Miguel Ángel Ballesteros, quien citando a Deustua Caravedo expone:

La seguridad, entendida en su dimensión primaria, es ante todo resultado de una forma de percibir el ambiente (...) Pero además de constituir, desde esta perspectiva, parte de la sustancia del interés nacional en cuyo ámbito general se inscribe la defensa, la seguridad es también un concepto que implica racionalidad y no sólo percepción. Por naturaleza este concepto es estratégico. Por tanto, requiere de una definición en función de la cual la seguridad pueda desarrollar su dimensión operativa. (Ballesteros, 2016)

### **La Seguridad Humana**

De manera más extensa, el informe de NN UU sobre desarrollo humano de 1994, expresa una crítica a la forma tradicional de interpretar la seguridad, en los siguientes términos:



“El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente.” (PNUD, 1994:25)

Continúa la descripción del informe asegurando que se han dejado de lado las preocupaciones de las personas. “Para muchos la seguridad es protección contra la amenaza de las enfermedades, del hambre, el delito, del desempleo, el conflicto social, la represión política y el riesgo del medio ambiente.” (PNUD, 1994:26)

La seguridad humana consiste en proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser humano. La seguridad humana integra tres libertades<sup>7</sup>:

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

---

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1994, “informe sobre el Desarrollo Humano, 1994”, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible (en línea) <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>



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

*Tabla 1*

*Seguridad Humana: Ámbitos y amenazas*

<b>Ámbitos de la seguridad</b>	<b>la Amenazas (ejemplos)</b>
- <b>Económica</b>	- Pobreza persistente, desempleo, crecimiento demográfico insostenible.
- <b>Alimentaria</b>	- Escasez de alimentos por cambio climático, especulación, monopolio.
- <b>De la Salud</b>	- Pandemias, enfermedades crónicas e infecto contagiosas.
- <b>Ambiental</b>	- Degradación, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
- <b>Personal</b>	- Violencia física, crímenes, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil, tráfico de personas, migración masiva, tensiones étnicas.
- <b>Comunitaria</b>	- Violencia por: tensiones sociales, inter-étnicas, religiosas, crimen organizado, narcotráfico.
- <b>Política</b>	- Ruptura del orden constituido, represión política, debilitamiento del Estado de Derecho.

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, p. 28. Elaboración propia.

Este enfoque considera como objeto referente de la seguridad al ser humano, al afirmar que es deber de los Estados, de los organismos internacionales, la sociedad civil y de las ONGS, garantizar la seguridad humana de las personas, aplicando dos estrategias:

**Protección:** de arriba hacia abajo, desde el Estado, organismos internacionales, ONGS y el sector privado, esta estrategia es de naturaleza preventiva; y,

**Empoderamiento:** de abajo hacia arriba, desarrollando en las personas las capacidades para sobreponerse a las adversidades y ser partícipes de su propio destino.

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

los objetos referentes de la seguridad (las personas), de la acción de gobierno, ni de la sociedad civil.

La Constitución ecuatoriana considera en los Artículo 340 a la seguridad humana como parte del Sistema Nacional de Inclusión Económica y Social; de manera complementaria bajo el título de Seguridad Humana, el Artículo 393 dispone que el Estado garantizará la seguridad humana para asegurar la convivencia pacífica, promover una cultura de paz, y prevenir las formas de violencia y discriminación<sup>8</sup>.

### **La Seguridad Multidimensional**

Como punto de partida para definir lo que es la seguridad multidimensional debemos remitirnos a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 -11-S, a partir de estos hechos, en palabras de varios estudiosos de temas relacionados con la seguridad internacional, se produjo una mega securitización, por la presión que ejerció EE.UU. en todo el sistema internacional, con la finalidad de lograr la solidaridad de los países miembros de las NN.UU. y con ello legitimar sus decisiones a futuro como es el caso de la aplicación de la estrategia de “seguridad preventiva” cuya característica central fue la acción anticipada, pretendiendo con esto desarticular cualquier amenaza a los intereses de seguridad de EE UU, antes de que éstos puedan constituirse y sorprenderlos.

Para Maldonado Prieto, la seguridad multidimensional es una visión de seguridad hemisférica expresada como una ampliación del concepto tradicional de amenazas al que se incorporan problemas de carácter político, económico, ambientales y de seguridad humana (Maldonado, 2015: 76). Por otro lado, la Conferencia sobre Seguridad (México 2003), desarrolla el concepto de seguridad multidimensional en los siguientes términos<sup>9</sup>:

*“(…) las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada*

---

<sup>8</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador 2008.

<sup>9</sup> Maldonado Prieto Carlos, La Seguridad Multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. Disponible en: La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación. Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, España, 2015. pp. 75-76

*conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.”*

También expresa, que:

*“(…) la seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:*

- *el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;*
- *la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;*
- *los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;*
- *la trata de personas;*
- *los ataques a la seguridad cibernética;*
- *la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y*
- *la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas (Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003).”*

Siguiendo el contenido de esta conferencia, se afirma que aún persisten amenazas de tipo convencional o tradicional, que se relaciona con la seguridad militar y la defensa<sup>10</sup>.

En el contexto descrito, y en el marco de la multidimensionalidad sustentada en 26 valores compartidos, se formula una propuesta de 37 compromisos y acciones de cooperación, instando a los Estados miembros para que asuman las obligaciones de la “*Declaración Sobre Seguridad en las Américas*”. Se resalta en el numeral 25 la preocupación sobre la Delincuencia Organizada

---

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 77

Transnacional-DOT-, a la que se comprometen combatirla con la cooperación internacional, en concordancia con las obligaciones contraídas en la Convención de NN.UU. contra la DOT. También están presentes las preocupaciones en cuanto al cambio climático identificándola como una amenaza, preocupación y desafío, según consta en el numeral 40 de la Declaración<sup>11</sup>.

### **Amenaza**

El diccionario militar, aeronáutico, naval y terrestre de Cabanellas se refiere a amenaza como “Dicho o hecho con que se da a entender el propósito más o menos inmediato de causar un mal; por lo común, con la idea de atemorizar al amenazado y de conseguir de él determinada acción u omisión. Indicio o anuncio de un perjuicio cercano.” (Cabanellas de Torres, 1961)

Una de las competencias específicas del Centro de Inteligencia Estratégica CIES, señalado en la LSPE, responsabiliza al Centro de: “identificar las amenazas, riesgos y vulnerabilidades internas y externas con el apoyo de las entidades que conforman el sector público, dentro del ámbito de sus competencias, para lo cual establecerán mecanismos de enlace y entrega de información relacionada con la seguridad pública y del Estado,” (CIES, 2018)

El plan específico de inteligencia elaborado por el CIES, recogiendo la definición de Naciones Unidas, describe sobre la amenaza a la seguridad internacional lo siguiente: “cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”.

Con los antecedentes descritos el CIES conceptualiza de la siguiente forma a las amenazas: “se entenderá como amenaza para el Estado ecuatoriano a todo fenómeno o condición en la que uno o más actores con capacidad y fines específicos generan un daño, pérdida con consecuencia y fines específicos generan un daño, pérdida o consecuencia negativa directa contra los ejes de protección de la seguridad integral del Estado, entendiendo a estos como el ser humano, Estado y naturaleza.”

Como parte de la definición elaborada por el CIES, resalta: “Ante su identificación, las acciones estatales deberán ser de corte operativo y táctico, toda vez que no es posible prevenirlas” (CIES, 2018)

---

<sup>11</sup> Declaración Sobre Seguridad en las Américas, Ciudad de México, 27-28 de octubre de 2003. Disponible en: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

Tabla 2

*Determinación de amenazas para el Estado ecuatoriano*

#	Amenaza
1.	Agresión armada externa de actores no estatales
2.	Incidencia del crimen organizado transnacional en Ecuador
3.	Acciones terroristas con diversas motivaciones
4.	Acciones contra el Estado en el ciberespacio
5.	Degradación ambiental
6.	Limitación en el desarrollo económico sostenido y sustentable por presencias de flujos económicos ilícitos

Fuente: Plan específico de Inteligencia CIES 2018.

Desde la declaración sobre seguridad de las Américas del 2003 se describe lo siguiente: “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.” (OEA, 2003)

La política de Defensa Nacional 2018, se refiere a las amenazas en los siguientes términos: “... fenómenos, elementos o condiciones de naturaleza antrópica, caracterizada por su capacidad, motivación e intencionalidad de atentar contra los intereses vitales do estratégicos del Estado, las cuales **varían** constantemente con el apareamiento de nuevos actores y desafíos asociados a factores políticos, sociales, económicos, ambientales y estructurales del Estado. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018)

Ballesteros, desde la Estrategia de Seguridad Nacional de España, explica que las amenazas y riesgos son globalizadas, mutantes y escurridizos como el terrorismo yihadista o el crimen organizado, siendo necesaria la participación y cooperación internacional. Los problemas de seguridad internacional -dice- requieren de un enfoque integral. (Ballesteros, 2016:16) Continuando con el mismo autor, propone que “amenaza es la inseguridad generada por un agente hostil, cuya capacidad para causar efectos dañinos está constatada como real”.

En este concepto identificamos las siguientes variables: un efecto que es la inseguridad; un actor de la inseguridad que es un agente hostil, este actor tiene la capacidad de causar daño; la suma de estas variables nos da la certeza de peligro y daño. (Ballesteros, 2016:47)

En la línea argumental del mismo autor, consideramos aplicable la lógica descrita como “cadena estratégica” con la siguiente secuencia:

*Ilustración 1*

*Cadena estratégica de la amenaza*



Fuente: Ballesteros Miguel Ángel, En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. 2016. Elaboración propia.

Si la amenaza actúa producirá daño, es lo que debemos evitar, por lo tanto la protección contra el peligro implica protección contra la amenaza. (Ballesteros, 2016:49)

Tomando los elementos centrales de los autores y definiciones antes citadas, ponemos como argumento adicional, la necesidad de identificar las amenazas deben ser analizadas en un contexto mayor, por ejemplo: para el modelo de seguridad nacional, ¿cuáles son las amenazas?; similar interrogante cabe para el de seguridad humana, seguridad colectiva, seguridad cooperativa, etc. En este punto, acogemos las interrogantes planteadas por Ballesteros, con modificaciones de nuestra autoría:

- ¿Seguridad para qué o para quién?
- ¿Seguridad para que intereses o valores?
- ¿Seguridad contra que amenazas?
- ¿Cuánta seguridad es necesaria?
- ¿A qué costo?

Las preguntas posicionan en el análisis las amenazas, riesgos y vulnerabilidades; podemos anticipar que cuando hablamos de seguridad nacional, nos referimos a los intereses vitales como objetos referentes de la seguridad su afectación pondría en peligro al Estado o a uno de sus elementos constitutivos como el territorio, la población o la soberanía; esto es un riesgo existencial, por lo tanto, corresponde una respuesta con todas las capacidades y el potencial del Estado.

En cuanto a seguridad Colectiva y Cooperativa, son modelos que se adaptan y aplican para la gestión de problemas y desafíos de seguridad internacional; en este caso, los Estados miembros deben tener una coincidencia de intereses en materia de seguridad.

### **Riesgo**

El diccionario Militar, Aeronáutico, Naval y Terrestre, define al riesgo como: “Contingencia, probabilidad, proximidad de un daño o peligro. Cabanellas citando a, J. J. de Mora escribe:

“El riesgo es eventual; el peligro es actual y positivo. Este existe; aquél puede existir. El que se embarca corre riesgo; el que navega durante una borrasca, peligras. Arriesgar es aventurar; peligrar es estar inmediato al daño. He arriesgado mi dinero, dice el que emprende una especulación de éxito dudoso. Mi dinero peligras, dice el que lo ha puesto en malas manos.” (Cabanellas de Torres, 1961)

Una visión sobre el riesgo ofrece el sociólogo alemán Ulrich Beck, citado por Rosas, al afirmar que en la globalización asistimos a una sociedad del riesgo global, cuyas características son: (Rosas, 2022:279)

- Las amenazas son fundamentalmente ecológicas, aunque estén condicionadas por motivos políticos, sociales y económicos.
- Los riesgos no proceden de un solo país, pero tienen efecto global
- Los riesgos tienen un efecto bumerang
- Los riesgos se auto reproducen
- Los daños ambientales tienen una fuerte influencia del hombre
- Los riesgos y el temor que generan unifican a la humanidad, reforzando el concepto de “sociedad global”

Desde la estrategia de Ballesteros señala al riesgo, como la “inseguridad causada por un agente hostil, cuya capacidad de causar daño, no está constatada a ciencia cierta, pero se considera posible”. Dicho lo anterior, las catástrofes naturales, mientras no ocurran son un riesgo, se convierten en peligro cuando el fenómeno se presenta, por ejemplo, un movimiento telúrico, o un tsunami. Al hablar de la estrategia para la seguridad, el autor aclara que la estrategia de seguridad se aplica para enfrentar riesgos y amenazas (peligros); mientras que la estrategia de defensa se orienta hacia las amenazas. (Ballesteros, 2016:49)

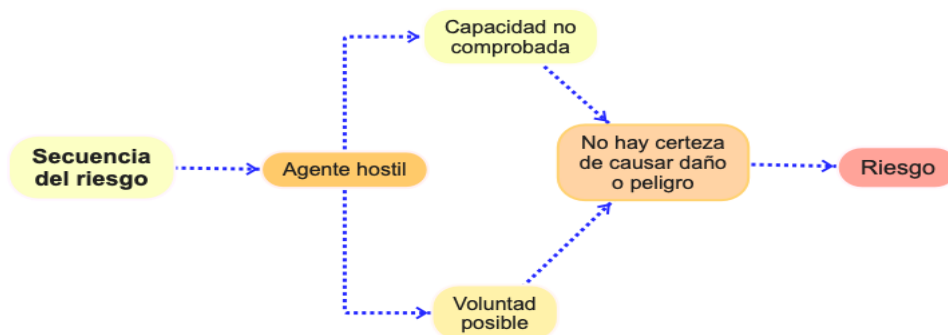
En contraste con lo anterior, la estrategia aplicada por los EE UU propone que toda acción, evento o actor que, de una manera implícita o explícita, afecte los intereses vitales de la nación, se constituye en una amenaza.

La Política de Defensa Nacional, define al riesgo como “una condición interna o externa generada por situaciones de origen natural o antrópico que pudiera afectar a la seguridad y defensa del Estado; su posibilidad de ocurrencia es incierta” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018)

Por otro lado, el CIES desde el enfoque de inteligencia define al riesgo como: “todo fenómeno o condición con posibilidad de ocurrencia incierta que podría afectar negativamente al menos a uno de los tres ejes de protección de la seguridad integral del Estado, entendiendo a estos como: el ser humano, el Estado y la naturaleza. (CIES, 36). Complementa la explicación señalando que “ante su identificación, las acciones estatales deberán ser preventivas debido a que, si no hay prevención podrían convertirse en una amenaza.

### *Ilustración 2*

#### *Secuencia del riesgo*



Fuente: Ballesteros Miguel Ángel, En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. 2016. Elaboración propia.



### **Amenazas híbridas**

Este término tomó fuerza en la década de los noventa, por una innovación del United States Marine Corp, basado en experiencias donde observaron que el enemigo que enfrentaban en ocasiones planteaba episodios de combate regular enfrentado a las tropas y en otras aplicaba técnicas de guerrillas, difusión de rumores y desinformación; la asimetría era la característica central de los bandos enfrentados, el enemigo no se exponía completamente. A estos episodios se suma la experiencia de Estonia en 2007 que sufrió un ciberataque a su sistema de gobierno, poniendo en una situación de riesgo los servicios de toda la población. (Calvo, 2021)

Conocidas y comprobadas las capacidades del adversario, Rusia aplicó una singular estrategia al invadir la Península de Crimea en 2014, empleando una combinación de tácticas con el empleo del poder convencional, complementada con acciones no convencionales que le permitieron alcanzar su objetivo. Estas operaciones están diseñadas para evitar la potencia militar del adversario. Se busca causar daño a los pilares que sostienen al rival, esto implica actuar sobre elementos intangibles para ganar las mentes y corazones del opositor, afectando contra sus instituciones, la estabilidad económica y la cohesión social. (Romero, 2021)

Las amenazas híbridas pueden ser obras de gobiernos o de actores no estatales como empresas, grupos de presión, organizaciones terroristas o movimientos populares. Sus efectos son multidimensionales y tienen en los adelantos tecnológicos su principal apoyo para desarrollar las acciones disruptivas. La combinación de ataques convencionales, actos de terrorismo, desinformación, ataques a los sistemas financieros, presión económica, espionaje, sabotaje, forman una amenaza híbrida el atacante, no necesita estar en el territorio atacado, puede causar efectos por delegación y por medio del ciberespacio.

### **Vulnerabilidad**

O'Riordan citado por Rosas, describe la vulnerabilidad como “la incapacidad de evitar el peligro, o carecer de información en torno a una amenaza inminente, o encontrarse políticamente tan carente de márgenes de maniobra o en pobreza como para verse obligado a vivir en condiciones de peligro” (Rosas, 2022:31)

La vulnerabilidad es considerada en el manual de inteligencia militar, como una condición o circunstancia que no puede ser subsanada, por lo tanto, puede generar daño o una situación de peligro<sup>12</sup>.

Desde el Ministerio del Ambiente de Colombia, la vulnerabilidad se la define como: “[...] susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos [...]”<sup>13</sup>

Existen factores que se suman a la condición vulnerable del actor analizado potenciando el daño, como por ejemplo la globalización, los adelantos tecnológicos, la debilidad estructural del Estado, las contradicciones del sistema democrático liberal, el cambio climático, etc. Por poner un ejemplo, los efectos del cambio climático serán más severos en países con una débil institucionalidad y graves problemas de gobernabilidad como ocurre con Haití, Afganistán, o Mali, en comparación con países desarrollados cuya institucionalidad está consolidada y ha desarrollado capacidades para enfrentar estos eventos adversos. Siguiendo con el mismo ejemplo, los Estados débiles y fracasados, se constituyen en una preocupación para la región, llegando incluso a ser un problema de seguridad internacional.

De lo expuesto se colige que la vulnerabilidad está relacionada con la falta de capacidades para enfrentar una situación o un evento adverso, ante lo cual la posibilidad de daño se incrementa pudiendo ser catastrófico y generar una crisis. La identificación del riesgo es una actividad prospectiva y de una mirada hacia el futuro; una vez identificado, las acciones a tomar podrían atenuar y en el mejor de los casos contrarrestar el riesgo, esto requiere de una planificación, preparación para la respuesta y crear capacidades de resiliencia.

El diccionario de Cabanellas se refiere a la vulnerabilidad en los siguientes términos:

La mayor o menor probabilidad de que un blanco sea tocado por los proyectiles; lo cual depende de diversos factores, como la distancia, el volumen, la velocidad cuando sea persona o cuerpo en movimiento, de la rapidez del fuego, de la destreza del que tira y de causas meteorológicas. Con los estudios y ensayos de proyectiles magnéticos y de

---

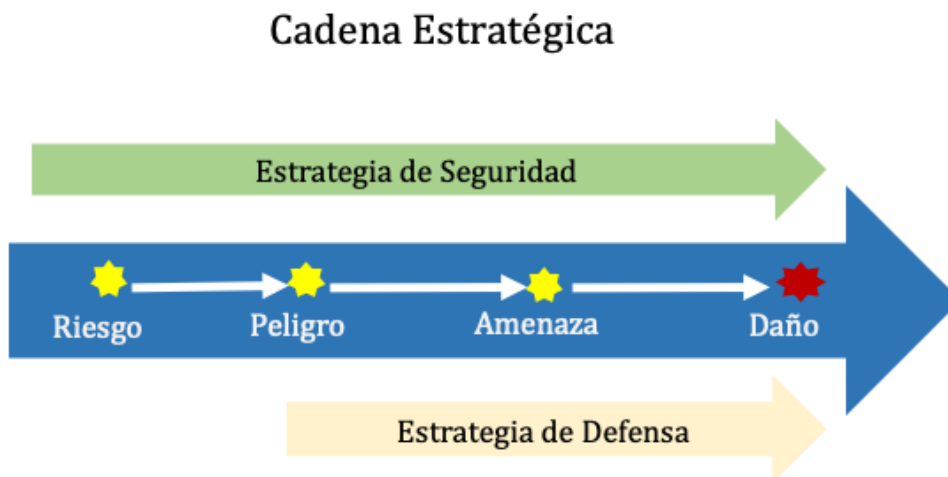
<sup>12</sup> Manual de Inteligencia Militar del Ejército de Ecuador, 1985, p. 164.

<sup>13</sup> Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. Definición con base la Ley N°1523 de 2012). Información disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/amenaza-vulnerabilidad-y-riesgo/>

otra índole se pretende lograr la vulnerabilidad absoluta; es decir, que resulte imposible, teóricamente al menos, que el proyectil o elemento agresivo no dé en el blanco. (Cabanellas de Torres, 1961)

Ballesteros establece de manera secuencial el paso de riesgo a daño, como Cadena Estratégica:

*Ilustración 3 Cadena estratégica: riesgo, peligro, amenaza, daño*



Fuente: Ballesteros Miguel Ángel, En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. 2016. Elaboración propia.

### **Factores de Riesgo**

En el léxico de la seguridad consideramos como factores de riesgo a las variables existentes en el ambiente estratégico o en el ámbito interno, que podrían confluir con un riesgo previamente identificado potenciándolo en sus efectos de daño o destrucción. Así por ejemplo la frontera norte ecuatoriana tiene una población que vive en condiciones precarias, con poca atención del Estado, su identidad transita entre relatos étnicos locales y la ancestralidad antes que en la identidad nacional; esta población desde el punto de vista social puede ser considerada como vulnerable. En estas condiciones, la actividad ilegal de producción de drogas en la frontera colombiana y la posibilidad de obtener dinero, pueden convertir a esa población en potenciales integrantes de los grupos narcotraficantes como mano de obra, para funciones de seguridad o de inteligencia, como para el transporte y comercialización de la droga. Por lo tanto, la actividad ilegal de la frontera y la influencia del narcotráfico, se constituyen en factores de

riesgo porque potencian la condición de riesgo y la vulnerabilidad en la que se encuentran los habitantes de la frontera.

En el caso anterior, los factores de riesgo corresponden muchas veces a una condición preexistente porque las condiciones sociales y económicas son el producto de un proceso de deterioro sistemático. Si a esto sumamos los efectos que podría causar un evento natural catastrófico como un terremoto, sequía, o inundación, éstos actúan como factores que incrementan la posibilidad de riesgo y daño.

La actividad de inteligencia tiene ante sí un gran desafío ya que debe centrarse en una adecuada identificación de factores de riesgo, como efecto potenciador del riesgo y por otro lado porque constituye parte de la anticipación estratégica en cuanto a la gestión oportuna para evitar el escalamiento y deterioro de las condiciones de inseguridad; corresponde a la fase de búsqueda de información centrar su atención en estos factores para la prevención de riesgos y de conflictos.

### **Conclusiones**

La definición de amenazas, riesgos, factores de riesgo y vulnerabilidades, tienen varios rasgos en común en la literatura de los países, en especial la relacionada con la política de seguridad y defensa; sin embargo, su aplicación se singulariza según la cultura de seguridad y los aspectos de soberanía explicitados en la Constitución y las leyes.

Los modelos de seguridad se sustentan en el bien a proteger, al tiempo de constituirse en una adaptación que expresa la necesaria evolución de su significado para satisfacer de mejor forma las necesidades ciudadanas. En este contexto, la Seguridad Nacional es utilizada por la mayoría de países en el mundo para referirse a la protección de los intereses vitales del Estado y constituyen la base sobre la cual se planifica, organiza y emplea el poder y el potencial nacional en función de preservar un bien superior. En Ecuador, se reemplazó el término por el de Seguridad Pública y del Estado fusionando la seguridad interna y externa en un solo cuerpo legal. Esto, ha causado dificultades a la hora de desarrollar una doctrina con la cual se cumpla con el propósito señalado en la Constitución que es la seguridad integral, como sinónimo de la articulación de todas las capacidades estatales para responder a las crecientes demandas de los ciudadanos; enfoque adoptado en la década de los noventa por la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa OSCE.

El rol primario del Estado es la seguridad de sus habitantes como se encuentra expresado en las normas legales<sup>14</sup>. Ecuador mantiene desde la Constitución de 2008, un modelo de seguridad integral, esto implica la protección a las personas, que corresponde a la seguridad pública; la relacionada con la seguridad del Estado, asociada con los intereses nacionales y la defensa, llamada también como seguridad nacional; y, a partir de la expedición de la Ley Orgánica reformativa a varios cuerpos legales, publicada el 29 de marzo de 2023, se incorporó al sistema de seguridad pública y del Estado, el Servicio Nacional de Rehabilitación Integral de adolescentes y adultos infractores SNAI<sup>15</sup>. En los dos casos es necesario la participación y el apoyo de quienes habitan en el territorio nacional.

Cualquier hecho, evento o actor que de una manera deliberada desarrolle capacidades y conduzca acciones con el propósito de afectar los intereses vitales del Estado, debe ser considerado como amenaza y si este actor es otro Estado, nos encontramos frente a un enemigo.

Las causas que originan la inseguridad son muy variadas, se reconocen por ejemplo la escasez de recursos esenciales para la subsistencia de las personas, la competencia por recursos necesarios para el desarrollo, la acumulación de capitales en pocas manos frente a las pocas oportunidades de grandes segmentos de la población mundial, diferencias culturales y religiosas irreconciliables, entre otras. En esta descripción se vislumbra la posibilidad de afectación a los intereses de los Estados expresados en sus elementos constitutivos (población, territorio, soberanía). Sin descuidar la lógica y el enfoque estatal del problema planteado, no podemos perder de vista a los actores no estatales con capacidades globales y regionales.

Hay sobradas razones para pensar que el ambiente de hostilidad descrito por Hobbes como un “estado de naturaleza” con expresiones locales y globales, aún prevalece. El mundo es cada vez más inseguro, la globalización también hizo su parte al acentuar las “imperfecciones del mercado” y las contradicciones de una apertura e integración comercial sin barreras.

En el mundo post 11 de septiembre 2001, el Estado sigue siendo el actor central en el sistema internacional, no el único, y el principal responsable de la seguridad esto incluye el ámbito interno, esta responsabilidad implica la oportuna definición e identificación de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para lo cual se requiere un análisis y direccionamiento responsable desde la conducción del gobierno nacional.

---

<sup>14</sup> Art. 2 de la Ley Orgánica Reformativa de Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Instituciones y la Seguridad Integral, publicada en el Registro Oficial N.º 279 del 29 de marzo de 2023

<sup>15</sup> Ob. Cit., Art. 14 de la Ley Orgánica Reformativa de Varios Cuerpos Legales ...

Las llamadas nuevas amenazas no pueden ser enfrentadas con estrategias ni estructuras convencionales ni tradicionales, es preciso un esfuerzo permanente de adaptación y renovación. La tecnología juega un rol muy importante en este aspecto, por ahora quienes han sacado el mayor provecho para su explotación son las estructuras del crimen organizado transnacional, además de formar parte de la panoplia de opciones con las que cuentan quienes pretenden afectar la gobernabilidad de los Estados.

En un ambiente globalizado con una interdependencia compleja y cambiante estamos más propensos a ser blanco de diversas amenazas, como lo refirió el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, al decir que “[...] los cuatro jinetes de la apocalipsis: guerra, crisis climática, desconfianza y el lado oscuro de la tecnología, arriesgan el progreso y las posibilidades del siglo XXI [...]”

Quito, a 31 de octubre de 2023

**Elaborado por:**

**Javier Pérez Rodríguez**  
C.I. 1706362520

## Bibliografía

- Huntington, S. P. (1994). *El Choque de civilizaciones*. Barcelona: PAIDÓS.
- Arlettaz, F. (2021). *Introducción a los regímenes de seguridad y defensa* (Vol. 1). (M. d. España, Ed.) Madrid, España: Ministerio de Defensa de España.
- Ballesteros, M. A. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Borja, R. (2018). *Enciclopedia de la Política*. Quito: <https://www.encyclopediadelapolitica.org/>.
- Cabanellas de Torres, G. (1961). *Diccionario Militar*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.
- Hobbes, T. (2003). *Leviatán*. Buenos Aires: Losada.
- Huntington, S. P. (2001). *El Choque de Civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial, 4a reimpresión* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: PAIDÓS.
- Jarrín, Oswaldo. (2004). *Ecrucijadas de a seguridad en Europ y las Américas*. (D. Cardona, B. Labatut, S. Lavaux, & R. Sanchez, Edits.) Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales.
- Migdal, Josep. S. (2016). *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Moncayo, P. (2022). *Seguridad y Defensa* (Vol. 1). Quito, Pichincha, Ecuador: ESPE.
- Pacheco Gomez, M. (1970). *La Teoría Marxista del Estado y del Derecho*. Santiago de Chile: Biblioteca Conjunta Corte IDH.
- PNUD, P. d. (1994). *Informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1994*. PNUD.
- Rosas, M. C. (2022). *La Seguridad Humana y la Seguridad Multidimensional a Debate, Amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el mundo del siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Weber, M. (2019). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, tercera edición.

## Fuentes consultadas:

### **El hambre como riesgo y amenaza a la paz y seguridad internacionales**

[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7qoSEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA4&dq=amenazas+y+factores+de+riesgo+a+la+seguridad+de+los+estados&ots=3FJ4nkmdB8&sig=P6bpmU7umF7F6b1x-g\\_31MZppqI#v=onepage&q=amenazas%20y%20factores%20de%20riesgo%20a%20la%20seguridad%20de%20los%20estados&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7qoSEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA4&dq=amenazas+y+factores+de+riesgo+a+la+seguridad+de+los+estados&ots=3FJ4nkmdB8&sig=P6bpmU7umF7F6b1x-g_31MZppqI#v=onepage&q=amenazas%20y%20factores%20de%20riesgo%20a%20la%20seguridad%20de%20los%20estados&f=false)

### **Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional**

Disponible en: 2019: TRANSFORMACIONES ESTRATÉGICAS GLOBALES, RETOS Y REPERCUSIONES <https://publicacionesacague.cl/index.php/tica/issue/view/17/5>

### **Evolución del concepto de seguridad hemisférica, a la luz de las nuevas amenazas, disponible en:**

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/1627/1204>

### **Seguridad nacional, amenazas y respuestas**

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=yAwFEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=amenazas+y+factores+de+riesgo+a+la+seguridad+de+los+estados&ots=6ZcebW3L79&sig=URvY9TG5Zim3NKzye6jTKwfwxeA#v=onepage&q=amenazas%20y%20factores%20de%20riesgo%20a%20la%20seguridad%20de%20los%20estados&f=false>

### **La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa.**

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-65862019000400773&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-65862019000400773&script=sci_arttext)

### **La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación**

<https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/35331/IUGM%202015.pdf#page=13> Editores: Sonia Alda Mejías Susana De Sousa Ferreira

### **LA ESTRATEGIA FRENTE A LAS AMENAZAS HÍBRIDAS**

<https://pdfs.semanticscholar.org/f2af/903f60f6828b6e0415f11035363853550c3b.pdf>



Qué son las nuevas amenazas, revista de estrategia del Ejército de Colombia

<https://revistascedoc.com/index.php/bep/article/view/502/437>

**LA FRAGMENTACIÓN DE LA SOCIEDAD ¿UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD DEL ESTADO?**

<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/cdt/article/view/874>

**Estados fallidos y fallas globales. Un análisis crítico sobre el origen de las amenazas en la globalización**

<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/867/document.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Orozco, G. (...) *Estados fallidos y fallas globales. Un análisis crítico sobre el origen de las amenazas en la globalización*. Recuperado de

<http://hdl.handle.net/20.500.12010/867>.

**Conceptualización de los desafíos y amenazas en el modelo de la seguridad multidimensional. Tomado de la revista: Poder Nacional de Colombia, Tomo I.**

<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/86605974/VOL. I PODER NACIONAL DE COLOMBIA WEB.pdf-libre.pdf?1653747731=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DVOL I PODER NACIONAL DE COLOMBIA LA SEGU.pdf&Expires=1698561573&Signature=ORukS9~pIkdCNBQTK8J7vjmQcvCmv~dQXXFNSjs-YagTaAFj0KV39QoNxPci6Slbm0eBiRNTT6I5bbZHc28WU1RkxeTaWK0vo-pcsl-O39fMHDkiSXzMrBStv~Kw6EsihWPqVVp1-v3b4wHFmsLaBKsAbwkNJXHcEg37aAZqfi2LUCKdRrXbpvO5WRnP6P8eF~4o7rTW5fdKqbKxAxfzqcjSAbekKitBFTTJmZRLZC36KOsNoGZir-No-csOP-WepvpFLZbsmEHty2pvE3tDgOguGgSBEWws~jL30si2-L5nl8XJ7J1ff0He9jWd~6Y2EbWnXpwfaOpe0AQE-IHHPg &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=154>

**LA APRECIACIÓN DE RIESGOS Y AMENAZAS (ARA), UNA HERRAMIENTA VIGENTE PARA LA PLANIFICACIÓN PRIMARIA**

Dirección de la revista del centro de estudios estratégicos de la academia de guerra del Ejército de Chile

<https://revistaensayosmilitares.cl/index.php/acague/article/view/366>

dirección del artículo:

<https://revistaensayosmilitares.cl/index.php/acague/article/view/366/250>

