



3.- ANÁLISIS DE SEGURIDAD

NUEVOS ENFOQUES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Grac. (SP) Paco Moncayo Gallegos.¹

RESUMEN

El tema de la seguridad nacional requiere de un análisis objetivo, desapasionado e imparcial. En este trabajo se revisa el origen de la doctrina de seguridad nacional a la luz de los acontecimientos de la Guerra Fría y su difusión en Latinoamérica, con énfasis en la situación del Ecuador. Se analizan las nuevas teorías y escuelas surgidas desde fines del siglo anterior y en las dos primeras décadas del actual. Finalmente, se centra el trabajo en la influencia de los nuevos conceptos, en la planificación de la seguridad en Ecuador, en los gobiernos del movimiento político Alianza País. Al final se presenta conclusiones.

Palabras clave: Guerra Fría, Seguridad nacional, Escuela Francesa, Escuela norteamericana, Seguridad humana, Seguridad multidimensional, Escuelas críticas.

ABSTRACT

The issue of national security requires an objective, dispassionate and impartial analysis. This paper reviews the origin of the national security doctrine in the light of the Cold War events and its dissemination in Latin America, with emphasis on the situation in Ecuador. The new theories and schools that have emerged since the end of the previous century and in the first two decades of the current one are analyzed. Finally, the work focuses on the influence of new concepts, on security planning in Ecuador, on the governments of the Alianza País political movement. In the end, conclusions are presented.

Keywords: Cold War, National Security, French School, North American School, Human Security, Multidimensional Security, Critical Schools.

¹ pmoncayog@gmail.com
INVESTIGADOR INDEPENDIENTE



1. Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad presentar algunos aspectos destacados del origen y evolución de la teoría y práctica de la teoría de la Seguridad Nacional, desde su surgimiento en el contexto de la guerra fría, con los diversos enfoques iniciales y su posterior aplicación en el ámbito americano y, en particular, en el Ecuador. Con estos antecedentes, se analiza los cambios surgidos a fines del siglo anterior e inicios del presente, las nuevas teorías, escuelas y sus aplicaciones, en diferentes contextos geográficos, temporales y políticos, para culminar con la descripción crítica de la situación en el Estado ecuatoriano.

La razón de tratar estos temas radica en que esta compleja trama intelectual y práctica, por su propia naturaleza, genera conflictos conceptuales profundos, en virtud de la generalización, en muchos casos ideológicamente sesgada, de autores que pretenden colocar en idéntica situación a todos los gobiernos e instituciones armadas de Latinoamérica, negándose a reconocer las diferencias, muchas veces abismales entre estos, conforme a las circunstancias históricas particulares y a las realidades concretas en que debieron aplicar teorías, planes y programas de seguridad interna.

También es necesario profundizar en el complejo análisis de un tema muy delicado de la política teórica y práctica que, por su naturaleza, provoca distintas visiones, orientaciones y aplicaciones que dan lugar a debates, siempre necesarios, pero muchas veces irreconciliables, entre posiciones generalmente comprometidas ideológica y emocionalmente, de acuerdo a los intereses, de diverso orden, de los grupos y clases sociales que las sustentan.

El estudio parte desde el nacimiento de la Seguridad Nacional como un soporte teórico de la estrategia de los Estados Unidos de Norteamérica y otras potencias capitalistas para detener el avance del comunismo y de cómo fue instrumentalizada en América Latina. Reconoce la naturaleza reactiva de esta doctrina frente a una bien estructurada teoría revolucionaria desarrollada durante décadas por el marxismo leninismo en Europa y difundida a nivel global, aunque ambientada a las distintas realidades en cada continente. Se centra, luego en un somero pero sustancial estudio de la realidad ecuatoriana, para clarificar la naturaleza específica de la adaptación de la seguridad al contexto nacional.

Continúa el trabajo con un análisis de las transformaciones dramáticas del contexto global, regional y global en las postrimerías del siglo XX y primeras décadas del actual; los nuevos enfoques, escuelas y teorías para, finalmente, centrarse nuevamente en la realidad concreta del Estado ecuatoriano.

Para sustentar académicamente este artículo, la investigación se ha centrado en el estudio de las teorías publicadas por los principales pensadores tanto de la vertiente revolucionaria como de la de la seguridad y, en el caso particular del Ecuador, en el análisis de los principales documentos publicados por las instituciones responsables del planeamiento de la seguridad en su concepción político-estratégica. Respalda el estudio la experiencia del autor en el cumplimiento de sus funciones políticas, administrativas, militares y académicas.

Se aspira a que las reflexiones y conclusiones de este trabajo sean útiles para la necesaria revisión de la doctrina y planeamiento de la seguridad y defensa en el Estado ecuatoriano, conforme a los profundos cambios que se han presentado en los contextos global y nacional.

2. Seguridad en la Guerra Fría

Ideologías y teorías revolucionarias

Terminada la Segunda Guerra mundial, se rompió la alianza antifascista que permitió la derrota de Alemania, Japón y sus aliados. La declaración del presidente Harry S. Truman, en 1947, de la existencia en el mundo de dos sistemas irreconciliables, dio lugar al período histórico que se conoce como Guerra Fría. Cuando inició el conflicto, la Unión Soviética, China y sus aliados disponían de una firme y muy bien estructurada teoría revolucionaria: el marxismo leninismo que calificaba a la guerra como la ‘partera de la historia’ y el factor principal del desarrollo y crisis del capitalismo. En líneas generales, este concepto se encuentra ya en el Manifiesto Comunista, publicado en la edición de 1872: “La lucha social es la fuerza matriz del desarrollo social... la verdadera explicación de todos los fenómenos sociales, inclusive las guerras, ha de buscarse en las relaciones entre las clases...” (Marx y Engels, 1974: 76).

Luego de calificar a la clase proletaria como la única revolucionaria, caracteriza a la lucha de clases y concibe a la relación social como una guerra permanente con distintos niveles de desarrollo e intensidad. “Al esbozar las fases más generales del desarrollo del proletariado hemos seguido el curso de la guerra civil más o menos oculta que se desarrolla en el seno de la sociedad existente, hasta el momento en que se transforma en una revolución abierta, y el proletariado, derrocando por la violencia a la burguesía, implanta su dominación” (Ibidem, 78).

Para Lenin, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del ‘orden’ que legaliza y afianza la opresión de una clase sobre otra...”. Un rasgo característico del Estado, es “la institución de una fuerza pública que ya no es el pueblo armado... porque desde la división de clases es ya imposible una or-

ganización armada espontánea de la población...”... “La sustitución del Estado burgués por el Estado proletario es imposible sin una revolución violenta ...” (Lenin, 1976:16-33).

Para que este proceso tenga éxito, se necesita la presencia de una situación revolucionaria caracterizada por la existencia de ciertas condiciones, calificadas como objetivas: Ninguna insurrección es posible si las clases dirigentes no atraviesan por una aguda crisis política, se muestran incapaces de gobernar, y si el descontento y las crecientes privaciones no impulsan a la revuelta a las clases oprimidas. Las ‘condiciones objetivas’ son la base material de la revolución, mientras que las subjetivas actúan como detonantes. Con este criterio, un pilar de la estrategia revolucionaria era contribuir a la agudización de las ‘condiciones objetivas’, y, paralelamente, crear conciencia en los oprimidos sobre las causas de esas privaciones.

En 1864, Karl Marx y Friedrich Engels fundaron la Asociación Internacional de los Trabajadores, la que existió hasta 1876. En 1889, Engels invitó a una reunión de partidos afines que se conoció como Internacional Socialista, pero en las Conferencias de 1915 y 1916, realizadas en Suiza, los comunistas decidieron romper con esta organización. Triunfante la Revolución Rusa, Lenin convocó a partidos comunistas de distintos países al Primer Congreso Mundial que se realizó en Petrogrado, entre el 2 y 6 de marzo de 1919, en el que se acordó la creación de la Internacional Comunista (COMIFRON) para coordinar los esfuerzos revolucionarios.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se estableció en diciembre de 1922. La conformaron Rusia, Ucrania, Bielorusia y Transcaucasia (Georgia, Azerbaiyán y Armenia). Su capital Moscú. En 1924 se adhirieron Uzbekistán, Turkmenistán y Kirguistán y en 1929 Tadzikistán. La organización política quedaba controlada por el Comité Central del Partido Comunista, dirigido por el Secretario General, función que desempeñó Stalin desde 1922 hasta su muerte en 1953.

Los resultados obtenidos tras la aplicación de los tres primeros planes quinquenales fueron espectaculares. Antes del inicio de la II Guerra Mundial, la Unión Soviética se había convertido ya en la tercera potencia industrial mundial, detrás solamente de Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, el mundo capitalista soportaba la aguda crisis de 1929, ocasionada por el Crac de la bolsa de Nueva York. Esta situación concitó la atención del mundo dependiente y de las clases pobres de los Estados capitalistas, que veían en el modelo soviético un camino expedito para superar su atraso y estancamiento.

En China, Mao Tse-Tung desarrolló un pensamiento político – estratégico original. Vislumbró que cada situación bélica es distinta y obedece a leyes diferentes. “Nuestra guerra es una guerra revolucionaria, y ésta se libra en China, un país semicolonial y semifeudal. Por lo tanto, debemos estudiar no sólo las leyes de la guerra en general, sino también las leyes específicas de la guerra revolucionaria, y las leyes aún más específicas de la guerra revolucionaria de China” (TSE-TUNG Mao, 1972: 83). Una forma de nacionalizar el marxismo y evitar la copia mecánica y acrítica de esa ideología.

Paralelamente, la Unión Soviética inició una intensa campaña de propaganda internacional. Centenares de personas, especialmente jóvenes, fueron invitadas a conocer de cerca el milagro económico, a realizar sus estudios universitarios y a procesos de adoctrinamiento político. Del mismo modo, a partir de 1949, cuando emergió la República Popular de China, miles de latinoamericanos viajaron al nuevo Estado comunista para aprender de sus experiencias. “... Individuos claves viajaban a China y, al regresar al Perú, México y Bolivia difundían sus conceptos sobre las lecciones de la Revolución China a través de reuniones partidarias, foros públicos, y en artículos y libros. Partidos y redes organizadas de activistas trabajaban distribuyendo propaganda que promovía ideas revolucionarias chinas. (Matthew D. Rothwell, 2009: 6).

En 1964, se realizó en Cuba una reunión secreta de todos los partidos comunistas de América latina para coordinar las acciones revolucionarias y, dos años después, 27 movimientos latinoamericanos participaron en la ‘Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina’. Concluido este evento, se acordó constituir la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS).

De ese modo, Cuba se convirtió en el foco irradiador de la evolución en América Latina. La tarea estuvo inicialmente a cargo del Ministerio del Interior cubano. Manuel Piñero, “como Viceministro de Interior de 1961 a 1974, contribuyó a reunir un aparato que infiltró a los grupos de oposición en Miami y penetró a la misma CIA”. Posteriormente, se creó el Departamento de América del Comité Central del Partido Comunista Cubano, encargado de cooperar con el movimiento revolucionario latinoamericano. “A partir de esa época el Departamento fue el lugar desde donde Piñero exportó la Revolución y colocó a sus agentes en embajadas y oficinas de prensa. (Castañeda Jorge, 1994:63).

Ideologías y teorías contra revolucionarias

Los orígenes cercanos de la teoría de la Seguridad Nacional pueden encontrarse en la Escuela Francesa. Después de los fracasos sufridos en Indochina, en 1954 y en la guerra de independencia de Argelia, iniciada ese mismo año y finalizada en 1962, las Fuerzas Armadas

galas plantearon que toda la ciencia militar anterior había quedado obsoleta, por lo que se necesitaba desarrollar nuevas formas de operar contra el ‘enemigo interno’ que actúa sin uniforme ni identificación, confundido entre la población civil, utilizando las armas del terror y enfocado al control físico y psicológico de la población. En el escenario de Argelia, las fuerzas francesas comenzaron a operar con tácticas y técnicas represivas, sin límites ni control, las mismas que fueron recogidas por el teniente coronel Roger Trinquier, en su libro, ‘La Guerra Moderna’, uno de los aportes teóricos más influyentes de la doctrina antisubversiva que se difundió en América y tuvo especial aplicación en Argentina y en Estados Unidos por la persona de John Fitzgerald Kennedy, que como senador viajó a Argelia y llevó luego asesores a su país.

Posteriormente, en los Estados Unidos, enfrentados a los fracasos del enfoque puramente militar de la lucha contra revolucionaria, se caracterizó a la insurrección como un fenómeno inherente a países que buscan superar sociedades tradicionales, caracterizadas por una economía estática, tecnología limitada, estructura social inflexible y estructura gubernamental ineficiente. La transformación social y política que implica esta transición creaba una atmósfera de tensión y desorden a nivel nacional. El apoyo a los movimientos correspondía a un ‘índice de frustración percibida’, por la sociedad en un ambiente de expectativas crecientes enfrentadas a la incapacidad de los gobiernos para ofrecer respuestas prontas que satisfagan, al menos parcialmente, las aspiraciones de la mayoría de la población. De allí nació la doctrina de seguridad y desarrollo y la estrategia de defensa y desarrollo interno.

La difusión de estas teorías se realizó a través de un sistema continental de adoctrinamiento, paralelo a otro de represión que actuaba en la sombra. Se utilizó para estos fines organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID), la Escuela de las Américas y otros institutos del sistema militar de educación y doctrina, al que asistieron miles de militares y civiles latinoamericanos.

Gracias al contenido de documentos, posteriormente desclasificados, se comprobó algo que era por demás conocido: la participación directa de los Estados Unidos en la guerra antisubversiva y, en particular, en la Operación Cóndor, detrás de la cual: “... aparece la mano de Washington y el esquema de la Teoría de la Seguridad Nacional estadounidense, bajo cuyo diseño se produjo el genocidio regional, que ahora aparece en su verdadera dimensión” (Calioni, Stella, 1999:16).

Después del fracaso de Bahía de Cochinos, muchos cubanos anticastristas que participaron en la invasión

fueron entrenados por la CIA y enviados a distintos países a transmitir tácticas y técnicas anti subversivas. También desde Estados Unidos operaron grupos de terroristas anticastristas, como Omega 7,3, dispuestos a brindar apoyo a los gobiernos anti comunistas del continente. “Los golpistas lucharon contra la democracia en el Cono Sur de América Latina, y aspiraron a que ese movimiento se pudiera extender más allá de sus fronteras y alcanzar el Caribe” (Méndez José Luis, 2007: 4).

Seguridad Nacional en Ecuador

Al Ecuador la Doctrina llegó a través del Brasil. La Seguridad Nacional se institucionalizó cuando el Congreso promulgó la primera Ley de Defensa Nacional, el 5 de noviembre de 1960, que entró en vigor el 15 de diciembre, una vez publicada en el Registro Oficial No.87. Al amparo de esta ley se creó un Consejo de Defensa Nacional, una Secretaría, comisiones de defensa en cada ministerio, el Estado Mayor de las FF.AA., el sistema de Movilización Nacional y la Defensa Civil.

El 10 de diciembre de 1964, La Junta Militar de Gobierno, que entonces gobernaba el país, decretó la primera Ley de Seguridad Nacional, en la que se estableció la garantía del Estado para la obtención de los Objetivos Nacionales, contrarrestando los factores adversos por medio de acciones y previsiones políticas, económicas, sicosociales y militares. Con esta Ley se concedió al Ejecutivo la capacidad para decretar el imperio de la Ley Militar.

La legislación fue actualizada en el Gobierno del General Rodríguez Lara y, en esta ocasión, se creó el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), como un centro de estudios superiores de la Seguridad Nacional. Posteriormente, en 1979, se codificó toda la normativa legal sobre la materia.

La Ley de Seguridad Nacional mereció fuertes críticas de parte de los sectores marxistas y de corrientes ideológicas progresistas por considerarla el marco ideológico de las dictaduras militares impuesto desde Norteamérica; pero hubo también sectores conservadores radicales que observaban con sospecha el fortalecimiento del Estado y su intervención en el libre mercado. En el Ecuador, gracias a la particularidad reformista de su historia y a una sociedad, con un nivel bajo de conflictividad, la Seguridad Nacional tuvo características propias, aun cuando la metodología recogida en la Ley era una copia casi textual de la del Brasil.

Las características peculiares de la doctrina de la Seguridad Nacional ecuatoriana, se encuentra en el artículo 2 de la Ley:

El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales;

y tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas sociales y militares.

Otra referencia indispensable sobre la particularidad expresada se encuentra en el documento “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional”, de 1973:

... el sentido humanista de la seguridad nacional es coherente con las enseñanzas que preconizan la necesidad de colocar al hombre en el centro de toda actividad social, política y económica; por lo tanto, es sentirse corresponsable por todo aquello que genera injusticia, porque ofende a su dignidad. Toda sociedad si no quiere ser destruida, debe establecer un orden social justo... la imagen de la seguridad se engrandece cuando se percibe que uno de sus propósitos es garantizar la libertad de la persona humana... Las medidas de seguridad interna deben tener un sentido característico de prevención antes que de represión.

Sobre la sociedad se reconoce en el documento:

La estructura social del Ecuador se caracteriza por presentar profundos desniveles y desigualdades, que impiden la formación de una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político, social y cultural principalmente. Por lo tanto, es indispensable la participación de los grupos sociales menos favorecidos en la generación y distribución de la riqueza.

Los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado Ecuatoriano determinados con la metodología de planificación vigente en esos años, fueron:

1. Integridad territorial, 2. Soberanía Nacional, 3. Desarrollo integral, (“...que caracterice una sociedad capaz de producir y distribuir la riqueza en beneficio de todos los ecuatorianos, en un proceso sostenido y autónomo de crecimiento”), 4. Democracia, (“como un proceso de paulatina desconcentración del poder que permita una sociedad auténticamente plural, que respete los derechos humanos, y de las minoría, lo que incluye el derecho a una vida de realización plena, libre la sociedad del hambre, la miseria, el desempleo, la ignorancia, la enfermedad sin atención. Lo cual se entiende también como una sociedad capaz de tomar las decisiones básicas para la vida en común mediante consensos en los cuales cada sector ceda la parte que corresponda para lograr decisiones de general conveniencia”), 5. Integración nacional. (“El Ecuador es un país con graves tendencias centrífugas que amenazan a su continuidad histórica. Estas son básicamente el

racismo, el regionalismo y la concentración geográfica, social y sectorial de la riqueza los cuales deben ser derrotados para crear una sociedad plural pero no dispersa”) 6. Justicia Social, (“... por la importancia que tiene en un país con los lastres históricos de explotación y falta de solidaridad social”), y 7. Equilibrio Ecológico, (“... que permita la explotación racional de los recursos, en función del desarrollo interno, para beneficio de la Nación ecuatoriana y pensando en las necesidades actuales y futuras de los ecuatorianos”).

3. Seguridad en el nuevo Siglo

El nuevo contexto global

El cambio de siglo llegó acompañado de importantes transformaciones: La ‘caída’ del Muro de Berlín y la unificación alemana; el colapso de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría; la globalización económica en el sistema capitalista; la ampliación de la OTAN hacia Europa oriental; la apertura de la economía china a los mercados mundiales, hasta ocupar el primer sitio en el comercio internacional; el inicio de una nueva confrontación entre Estados Unidos y Rusia; y el resurgimiento del radicalismo religioso; entre los más significativos.

También el Estado Nacional experimentó profundas transformaciones. De ser el actor principal en la gestión de los asuntos públicos y espacio privilegiado para regular y administrar las relaciones interpersonales e intersociales, se vio enfrentado a presiones y tensiones que atenuaron su centralidad y supremacía en el ejercicio de sus competencias.

En lo externo debió enfrentar al poder de las grandes corporaciones y organizaciones transnacionales que empezaron a incursionar en el ejercicio de funciones que antes se consideraban exclusivas del sector público estatal. Del mismo modo, proliferaron organizaciones no gubernamentales con pretensiones, no solamente de cooperar con los gobiernos, sino, en algunos casos, de reemplazarlos en la prestación de determinados servicios.

Por otra parte, el Estado se encuentra enfrentado a tensiones internas de territorios que luchan por la descentralización, autonomía y, en casos extremos, independencia. Hoy, más que antes, las regiones defienden sus identidades e intereses y los pueblos y nacionalidades exigen espacios de reconocimiento para sus culturas particulares. No cabe duda que sistemas de distinta intensidad sacuden las estructuras antes sólidas del tradicional Estado nacional. (Moncayo Edgardo, 2003:3).

Finalmente, antiguas amenazas en otros contextos y dimensiones ponen en serio riesgo a la supervivencia de la especie humana. Entre estas: el cambio climático que provoca desastres cada vez más destructivos; el

crecimiento de la población mundial más allá de la capacidad del planeta para sostenerla con los actuales patrones de consumo; el crimen organizado con todas sus manifestaciones (tráfico de drogas ilícitas, de personas, de órganos humanos, de armas, etc.); los fundamentalismos étnicos, religiosos y económicos; y, otros de menor alcance. A esta situación ha calificado Ernesto Samper Pizano como “patología de la globalización”. Ignacio Ramonet, por su parte, advierte: “Surgen nuevas amenazas: hiperterrorismo, fanatismos religiosos o étnicos, proliferación nuclear, crimen organizado, redes mafiosas, especulación financiera, quiebra de macroempresas (Enron), corrupción a gran escala, extensión de nuevas pandemias (sida, virus Ebola, enfermedad de Creutzfeld-Jakob...), desastres ecológicos, efecto invernadero, desertización, etcétera” (Ramonet Ignacio, 2002:9).

En el campo militar, la situación no es menos incierta. A los conflictos armados tradicionales se suman o los reemplazan, aquellos en que participan actores no estatales, enfrentados entre sí y en contra de los Estados. Estas organizaciones disponen de medios económicos extraordinarios, tienen gran autonomía operativa, reclutan a personal altamente calificado, dominan las herramientas de las guerras de última generación, procuran cooptar el poder político y ejercen jurisdicción en territorios que bien pueden calificarse como ‘liberados’

Según publicaciones del Real Instituto Elcano, al respecto, es importante señalar lo novedoso de los riesgos de los que se tiene escaso conocimiento, son altamente complejos y mutables; la difuminación de la frontera entre lo externo y lo interno, lo local y lo global; lo público y lo privado; la incapacidad de los medios y actores tradicionales, para enfrentar las nuevas amenazas; y la incertidumbre sobre las dimensiones de seguridad (tradicional y no tradicional) y de los niveles donde se decide (privado, público, subestatal, estatal, regional e internacional).

En cuanto a las amenazas señala: 1) la ciberseguridad, con agentes estatales e individuales que afectan a la seguridad nacional mediante ciberataques, disrupción, revelación y espionaje; la Guerra Híbrida que suma a los anteriores como agente a las fuerzas armadas paramilitares e insurgencia que afectan a la defensa nacional; y las amenazas híbridas que incluyen como agentes, además, a activistas, facilitadores y redes que amenazan a la seguridad económica con sabotajes, influencia y desconfianza. (Arteaga Félix, 2018)

Nuevas Escuelas Seguridad Humana

El PNUD en su “Informe sobre Desarrollo Humano” de 1994, cuestionó la estrechez de la interpretación de

la seguridad como un concepto que privilegiaba la protección del territorio y de los intereses nacionales, en desmedro del resguardo de una población muchas veces afectada por la enfermedad, el hambre y el delito.

Afirma que el concepto de seguridad se ha interpretado tradicionalmente en forma estrecha, enfocado a la “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” (25).

Pero este enfoque resulta insuficiente. Es necesario cambiar al paradigma de la ‘Seguridad Humana’ como una preocupación universal, porque hay muchas amenazas comunes a todos los seres humanos, “como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos”. Estas amenazas, aunque no uniformes, “son reales y van en aumento”. Además, las amenazas a cualquier parte del mundo, probablemente afectarán a toda la humanidad. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.

La seguridad humana tiene un enfoque preventivo; está centrada en el ser humano. “Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz... Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos” (25).

En el documento se recuerda la frase del representante de los Estados Unidos en la creación de la ONU, en 1945: “La batalla de la paz debe librarse en dos frentes: El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera”.

Seguridad Multidimensional

Este enfoque de la seguridad nace de las preocupaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), como una respuesta hemisférica a las amenazas actuales. Los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros, reunidos en Bridgetown, Jamaica, en ocasión del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en junio de 2002, reconocieron que:

Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada; Que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos; Que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de enfoques diferentes; Que el proceso de evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las diferencias y características regionales.

Sobre la base de estas consideraciones, declararon que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, acordaron profundizar la cooperación y decidieron incluir el enfoque multidimensional en una Conferencia Especial sobre Seguridad.

Sobre la base de esta decisión, el 28 de octubre de 2003, en la ciudad de México, la Tercera Sesión Plenaria de la OEA, aprobó la ‘Declaración sobre Seguridad en las Américas’, en la que destaca el alcance multidimensional de la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio, la misma que considera las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, otras preocupaciones y desafíos, conforme a las prioridades de cada uno de los Estados. De ese modo se contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social. Sobre la base de los valores democráticos y el respeto a la soberanía nacional, se promocionará y protegerá los derechos humanos, la solidaridad y la cooperación.

Entre los valores compartidos y enfoques comunes se destacó el derecho soberano de cada Estado para identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir sus estrategias, planes y acciones, conforme a su ordenamiento jurídico, con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.

La seguridad se relaciona con la protección de la persona humana, el pleno respeto de su dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la promoción del desarrollo, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre. Otros aspectos dignos de consideración son: el carácter intersectorial y transnacional de las nuevas amenazas, la participación público-privada y la cooperación hemisférica.

Entre las amenazas se señaló al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema,

la exclusión social de amplios sectores de la población, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Seguridad en la Sociedad del Conocimiento

Timothy W. Luke, refiriéndose al fin de la Guerra Fría, asegura que entre los años 1989 y 1991 se han producido grandes cambios que han desbaratado los campos de referencia y las zonas de diferencia en los que se encontraban anclados los estudios sobre seguridad, en el marco de la estrategia de la contención. “Después de las revoluciones pacíficas o violentas de Europa Oriental, así como de la Perestroika, los campos congelados de combate de la Guerra Fría comienzan a derretirse, dando paso a una confusa situación”. (Luke Timoty, 2003:543).

Para el autor, cuando la Unión Soviética dejó de constituir una amenaza para Occidente, se produjo un remesón en la política de seguridad norteamericana diseñada, tanto en el discurso como en la práctica, para combatirla en todo el planeta. Lo que algunos calificaban como ‘el fin de la Historia’ había sido, en la realidad, solamente el fin de la historia de la Guerra Fría.

¿Qué pasa entonces – se pregunta- con las disciplinas que estudian la seguridad nacional, sin estos principios y códigos que le sirvieron de guía? Y se responde asegurando que la política de la contención se encuentra vigente, sino que ahora frente a otras amenazas, distintas del simple comunismo. Ahora, la tradicional política del balance de poderes, permite nuevas alianzas para enfrentar nuevas formas de conflicto, legitimando así las demandas de seguridad nacional.

En el siglo pasado, la seguridad de un país se obtenía protegiéndose de intrusiones de Estados competidores, generalmente vecinos, que pretendían anexarse territorios; la presencia de los Estados soberanos en un entorno anárquico, privilegiaba la lectura geopolítica de las políticas globales y justificaba el derecho a defender las fronteras, controlar el espacio aéreo y marítimo, así como a “disciplinar los espacios y prácticas sociales en el territorio, desde la mirada coercitiva y normalizadora del poder estatal” (Ibidem, 548).

Moverse de lugar a flujo y de espacios a corrientes, introduce elementos antijerárquicos, desorganizadores de la noción tradicional de soberanía; en la actualidad, la globalización ha generado un multiverso de tecno – regiones y la apertura a un ilimitado acceso a los flujos que, dejando de lado el control de los lugares, se ha convertido en un atributo, seguramente tan importante como la soberanía, en las sociedades informacionales.

Estas transformaciones han modificado también el alcance de la seguridad que ahora se orienta a la integridad de los códigos, la apertura de los accesos, la ampliación del servicio, el alcance de las vinculaciones y el incremento de la facturación. En estas condiciones, el Estado - nación, que mantiene preocupaciones geopolíticas en la gestión de sus territorios, población y mercados, a menudo pierde legitimidad. Por tanto, es necesario superar las categorías exclusivamente vinculadas a la Geopolítica y adoptar nociones alternativas vinculadas a la cronopolítica y al control del ritmo.

Escuela de Copenhague

Se considera a la Escuela de Copenhague como una posición intermedia entre el estado centrismo tradicional y los estudios críticos de seguridad que demandan nuevos enfoques que superan el espacio del estado - nación. Un aporte central de esta Escuela es el estudio de la securitización término que significa la capacidad de determinados actores para definir qué se debe entender por ‘amenaza existencial y cuáles son los procedimientos para incluirlos en la planificación y ejecución de los planes de seguridad. (Barry Buzan, Lene Hansen, 2009: 213)

De esa manera la securitización puede ser conceptualizada como la versión extrema de la politización. En teoría, cualquier asunto público puede convertirse en un asunto que no es competencia del Estado en un tema que requiere participación gubernamental, por considerarlo como una amenaza existencial que demanda, por esta razón, medidas de emergencia y justifica acciones que pueden ir más allá de los límites de la política. (Ibidem, 214)

Esta Escuela coloca sobre el tapete del debate todos los conceptos de seguridad que predominaron en el período de la Guerra Fría, cuando la planificación se centraba en las amenazas al Estado y, en muchos casos, al gobierno y sistema político vigente. Conforme al nivel de la amenaza, se justificaban respuestas de diferente intensidad.

Un elemento central de este enfoque se refiere al peligro de que individuos o grupos sociales puedan, como ha sucedido con mucha frecuencia, manipular en su beneficio la calificación de un asunto como que fuese de seguridad nacional, afectando la necesaria deliberación política y manipulando la opinión pública para apoyar decisiones que podrían afectar a los verdaderos intereses de la población. De esta reflexión se deriva la necesidad de transparentar los procesos de securitización y dessecuritización.

Es, por las razones antes expuestas, importante determinar los ‘objetos referentes de la seguridad’, considerando qué bienes se deben proteger frente a qué

amenazas existenciales. Así se evita el riesgo de que sectores con poder impongan un tema específico transformando un asunto público, cuya atención no corresponde al Estado, en una amenaza existencial que justifique medidas extraordinarias de parte del gobierno.

Del análisis anterior se llega a la necesidad de diferenciar entre 1) objetos referentes: lo que hay que proteger de amenazas a su supervivencia; 2) actores que securitizan los asuntos al determinarlos como objetos referentes; y, 3) actores funcionales con capacidad de influencia en el tema de seguridad. (Buzan Barry, Waever Ole De Wilde Jaap, 1998: 25).

Para el estudio de la seguridad, en el marco de las relaciones internacionales, esta Escuela plantea considerar cinco niveles: 1) sistemas internacionales globales (no enmarcados en ningún otro sistema); 2) subsistemas internacionales que corresponden a unidades o grupos con características particulares; 3) unidades conformadas por varios grupos, organizaciones y comunidades cohesionadas y diferenciadas (estados, naciones, corporaciones transnacionales); 4) subunidades que pueden influir en las decisiones y comportamientos de las unidades (lobistas); y, 5) individuos que por su naturaleza son fuentes que permiten explicar los resultados que sustentan las teorías. (Buzán et lat 1998: 6)

El enfoque del análisis de esta escuela es tanto sectorial cuanto territorial. En el primer caso, incluye los campos de la política, la economía, la sociedad, el medio ambiente, etc., para establecer de manera diferenciada la interacción entre estos sectores, frente a las amenazas y los requerimientos de protección.

En cuanto al enfoque espacial, acogiendo una realidad del desenvolvimiento de las relaciones internacionales, se destaca la participación regional, porque es evidente la superación de la visión global y bipolar de la Guerra Fría. Las regiones son conglomerados geográficos que constituyen un subsistema del sistema internacional que merecen un análisis particular. Surge entonces el concepto de los complejos de seguridad. Las regiones se encuentran conformadas por dos o más estados integrados geográficamente que tienen un alto grado de interdependencia y sus relaciones en el campo de la seguridad, tienden a ser estables y perdurables.

Los tres elementos claves en un complejo de seguridad son: 1) la situación de las unidades y la diferenciación entre ellas; 2) las relaciones de cooperación o conflicto entre los participantes; y, 3) las relaciones de poder entre las principales unidades. “Mayores desplazamientos en cualquiera de estos componentes podrían normalmente requerir una redefinición del complejo”. (Buzán et lat 1998:13)

Una región actúa como un complejo de seguridad cuando los estados comparten amenazas que no pueden ser enfrentadas individualmente; como regímenes de seguridad, cuando existe la percepción de la amenaza de un Estado a otro, pero buscan reducir el riesgo de un conflicto armado; como una comunidad de seguridad pluralística, cuando no existen contradicciones entre los intereses y objetivos de varios países y no se ven unos a otros como una amenaza; y, en condiciones asimétricas (*overlay*), cuando la presencia directa o indirecta de una o varias potencias externas a la región, impide la construcción de un proyecto de seguridad cooperativa e impone al interés de todos su interés nacional y su agenda de seguridad. (Restrepo Gabriel, 2006, 151)

Escuela de París

Una de las críticas a la escuela de Copenhague se refiere a que su conceptualización de securitización omite las rutinas burocráticas y la participación de agentes profesionales de la seguridad en prácticas que son continuas y no excepcionales (Buzán et al 2009: 237). Esta omisión se corrige en la Escuela de París, con un enfoque sociológico fundamentado en las teorías de Michael Foucault y Pierre Bourdieu. Como otras escuelas críticas de la seguridad, abandona la visión tradicional centrada en el Estado y la acción político - militar, para enfocarse en la competencia entre grupos de profesionales por categorizar las amenazas, prioridades y formas de enfrentarlas. “La idea de seguridad se configuraría de esta forma como una técnica de gobierno en cuya definición estarían implicados los profesionales de seguridad que, en contra de concepciones excepcionalistas, definirían la seguridad a través de la normalidad de sus prácticas rutinarias y la imposición de sus propias definiciones de peligro y amenazas...” (Estevés Rodríguez Jorge, 2018:3).

Las agencias socavarían la distinción entre seguridad interna y externa y entre las misiones policiales y militares, mediante la utilización de las nociones de riesgo e incertidumbre, en reemplazo de las amenazas claramente identificables. Del estudio de las redes de terrorismo, crimen organizado junto al fenómeno de la migración deducen que estos temas son conectados en las estrategias operacionales, la colaboración internacional y “... prácticas cotidianas de cuerpos militares, policiales o de la floreciente industria privada de seguridad” (Bigo, 2013:119).

Esta escuela toma tres conceptos fundamentales de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu: campo social, capital simbólico y *habitus*. “El campo es una red de relaciones objetivas (de dominación o subordinación, de complementariedad o antagonismo, etc.) entre posiciones” Las posiciones sociales se definen por las relaciones autoridad/subordinación, rico/ pobre, hombre/ mujer, famoso/desconocido, etc” (Bourdieu Pierre,

1995:384) La lucha es por un capital simbólico, que otorga legitimidad, prestigio y autoridad (en campos laboral, científico, deportivo, etc.); los agentes actúan mediante alianzas o rupturas y ocupan posiciones conforme a la estructura social en que se desempeñan. En cada campo se encuentran presentes y actúan instituciones y reglas de juego que regulan la competencia.

‘*Habitus*’ es la forma como los agentes participan desde los espacios objetivos y subjetivos; mediando entre la estructura objetiva del campo de la estructura social y lo subjetivo del agente. Es un modo de acción y pensamiento originados en la posición que ocupa un agente dentro de un campo, que se modifica con cada situación que se vive. Este comportamiento otorga márgenes de maniobra al sujeto que aprende las reglas de juego y las internaliza en su subjetividad. Aprende socialmente cuales son las acciones que se pueden esperar o permitir dentro de este campo. Los agentes no son pasivos, pueden cuestionar la estructura, modificarla o transformarla. La trayectoria social es la manera singular como los agentes recorren el espacio social.

Sobre la base de esta teoría, la escuela de París tiene un enfoque relacional, toda vez que en el tema de la seguridad interactúan y compiten múltiples actores en un campo social delimitado, con discursos relacionados a un contexto específico, considerando la audiencia y las relaciones de poder que inciden en los procesos de securitización. La competencia, en este caso se centra en lograr la autoridad y capacidad de establecer estrategias discursivas adecuadas a los intereses de los agentes.

Escuela de Gales

Deriva sus análisis, como en los casos anteriores de la escuela de Frankfurt y llega a la conclusión de que la razón de ser de la seguridad debe enfocarse en la emancipación del individuo, toda vez que ni el poder ni el orden han sido capaces de garantizar la seguridad entendida en términos de bienestar y ausencia de dominación. Critica, por lo tanto, la visión de seguridad limitada al orden estatal y la preservación del *statu quo* que ha sido instrumentalizado a lo largo de la historia para reprimir las posibilidades emancipadoras. “De este modo, el hecho de concebir de manera amplia y compleja lo que implica la seguridad y de incluir nuevas amenazas, como pudiera ser la pobreza o la exclusión social, podría ser un elemento para cambiar ciertas realidades. Como es obvio por lo dicho, este enfoque contiene una importante carga normativa, pretendiendo elaborar una teoría prescriptiva que incida sobre la realidad empírica con una finalidad emancipadora, aunque no acaben explicitando ni cómo aplicarlo sobre la realidad ni en qué medida cabe la posibilidad de emanciparse sin incurrir en nuevas formas de dominación sobre ‘otros’ (De la Flor, José Luis, 2012).

Esta escuela se inscribe en el pensamiento posestructuralista, orientado a la identidad, que argumenta la construcción de ‘el otro’, como amenaza, tradicionalmente orientada no solamente hacia otros estados o alianzas, sino también contra ‘el otro’ interno, identificado con criterios, étnicos, raciales, de clases sociales, género o localidades (Buzán Et.al.,143).

Seguridad Transcivilizacional

Nayef R.F. Al-Rodhan, a la luz de los cambios que ha experimentado la humanidad con motivo de la globalización, plantea un principio de complementariedad, basado en la aplicación de la justicia en todos los niveles, el multilateralismo y la multidimensionalidad. En este principio se incluye la seguridad humana, ambiental, estatal, transnacional, transcultural y transcivilizacional; Su propuesta va más allá del ya complejo tema de la seguridad para plantear un paradigma nuevo en las relaciones internacionales al que denomina realismo simbiótico según la cual, la cooperación entre estados da como resultado una relación ganar-ganar y la sinergia transcivilizacional, resultado del respeto mutuo, el multiculturalismo, el cosmopolitanismo hace posible la justicia global, la seguridad y prosperidad.

Para el citado autor, un nuevo paradigma de las relaciones internacionales, el realismo simbiótico, supera los contenidos del realismo estado-centrista y plantea que la sinergia debería ser el principio orientador en la búsqueda de mejores maneras de manejar sociedades culturalmente pluralistas y las relaciones entre civilizaciones. A través de la sinergia transcivilizacional, las entidades pueden lograr más de lo que podrían hacerlo individualmente (Nayef R.F. Al-Rodhan, 2008).

Esta propuesta tiene mucho sentido en un mundo en el cual los nuevos contextos complejos, difusos e inestables, exige que los Estados, por poderosos que sean, deban sumar esfuerzos para su seguridad. Si la amenaza es transnacional, las respuestas deben tener la misma connotación.

Nuevos enfoques en Ecuador

Un tema muy mal desarrollado en la constitución de 2008 es el de la seguridad. Se utiliza los términos de manera poco cuidadosa, en algunos casos contradictoria y vacía de significado, como en el caso de seguridad integral, seguridad humana, protección interna, orden público y seguridad ciudadana; se comete, además, el insólito error de disponer que la seguridad sea una competencia exclusiva del ‘Estado central’(¿?), cuando ésta les corresponde a todas las funciones del Estado, a todos los niveles de gobierno y a la sociedad en general.

El Artículo 3 establece como deberes primordiales del Estado la garantía y defensa de la soberanía nacional; y el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral; en el Artículo 83 se instituye, entre los deberes

y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, la colaboración en el mantenimiento de la paz y de la seguridad; en el Artículo 147 se determina, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, velar por el mantenimiento de la soberanía y la independencia del Estado, el orden interno, la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional; el Artículo 158 califica a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; las primeras con la misión fundamental de defender la soberanía e integridad territorial; la segunda, a cargo de la protección interna y el mantenimiento del orden público.

En el Artículo 340, que norma el sistema de inclusión y equidad social aparece el término de seguridad humana como parte de un listado heterogéneo, para finalmente, en el Artículo 393, establecer la garantía del Estado sobre la seguridad humana, aunque el texto constitucional no coincide con el nuevo paradigma de las Naciones Unidas. Finalmente, el Artículo 389 se refiere a la gestión de riesgos y manda que ésta es responsabilidad de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, bajo la rectoría del ‘Estado’ a través del organismo técnico establecido en la ley.

Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa 2008

El equipo de gobierno del presidente Rafael Correa, en el área de seguridad, llegó cargado de prejuicios y animosidades en contra de la Doctrina de Seguridad Nacional. Sus asesores nacionales (ex miembros de movimientos subversivos) y extranjeros (llegados de países con horribles experiencias de represión militar y policial), desarmaron el sistema de seguridad existente sin poderlo reemplazar por nada mejor y, más bien, afectando a su eficiencia.

En el año 2008, bajo la dirección del ministro coordinador de seguridad Gustavo Larrea, se publicó el documento ‘Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa’, para armonizar la política con las normas constitucionales y legales. En este documento se encuentra definida la Seguridad Integral, como:

... el conjunto de acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur- Sur y la seguridad global.

Este documento reconoce que las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a lo largo de la historia difirieron de los viejos conceptos de la mayoría de los países latinoamericanos. Destaca los principales aportes a las transformaciones sociales de hechos como la Revolución Juliana (66-67) y reconoce su dedicación a la defensa del territorio y soberanía del país en un “esquema altamente nacionalista” (70)

La ‘nueva’ política de seguridad se encuentra sustentada en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia. Una “seguridad soberana” en todos los ámbitos de la política (95), La seguridad corresponde al Estado y la Sociedad Civil, tiene una visión integral y un enfoque multidimensional, orientada en lo interno a defender los derechos del ‘buen vivir’ de las personas y en lo internacional a la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, especialmente en relaciones Sur-Sur, para alcanzar la seguridad global (23).

Por primera vez, en esta ocasión, se asume el concepto de ‘Objetos Referentes’, señalando al individuo como el objetivo sobre el cual se debe edificar toda política encaminada a buscar el desarrollo social, económico y político de la nación, y como el punto central de referencia para la política exterior del país; la sociedad, en un marco de libertad, equidad y democracia; el Estado legítimamente dirigido por el Gobierno Nacional, fruto de la elección soberana, democrática y participativa; y, el Medio Ambiente”. La Política general asume: “Garantizar la seguridad interna y externa con un enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respete los derechos humanos, se promueva la paz, la libre determinación de los pueblos y la seguridad humana”. (111)

Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2014

La animadversión mayor del gobierno del economista Rafael Correa a las políticas de seguridad de gobiernos anteriores, se hizo evidente - algo insólito - cuando el vicealmirante Homero Arellano Lascano fue designado Ministro Coordinador de Seguridad. En el Plan Nacional de Seguridad, publicado en 2011, el Ministro, oficial de alto grado de la Armada, nacional afirma:

En la guerra antsubversiva se privilegiaron las labores de inteligencia, se crearon, entonces, estamentos similares a los norteamericanos; se militarizaron y policializaron los servicios de inteligencia, legitimando la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y desaparición como métodos válidos de esta guerra anti-subversiva. Las consecuencias de este proceso fueron violaciones de los Derechos Humanos, la desprofesionalización militar y la politización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en defensa de intereses de los grupos de poder. (12-13).

Los enemigos de las Fuerzas Armadas que las han acusado de cometer delitos de lesa humanidad dirán, aunque sin razón: ‘a confesión de parte, relevo de prueba’.

En este plan, la seguridad integral abarca cinco campos: 1) relaciones internacionales y defensa, 2) democracia y gobernabilidad, 3) justicia social y desarrollo humano, 4) ambiente y gestión de riesgos, 5) ciencia y tecnología, y 6) justicia y seguridad ciudadana.

Relaciones internacionales y defensa tiene como líneas estratégicas: paz, soberanía, integridad territorial, política exterior y recursos estratégicos; democracia y gobernabilidad: régimen democrático, construcción de institucionalidad y participación; justicia social y desarrollo humano: paz y desarrollo, infraestructura, población de frontera, recursos naturales, asistencia humanitaria y soberanía; ambiental y gestión de riesgos es transversal a todas las áreas: derechos de la naturaleza, soberanía alimentaria, prevención, mitigación, reparación y propuesta; científico y tecnológico: investigación, especialización del talento humano, industria de la defensa; justicia y seguridad ciudadana: justicia oportuna, paz social, derechos humanos, libre de violencia, disminución de la delincuencia y seguridad vial. (17-23)

Objetivos de seguridad: 1) Prevenir, combatir, controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad, 2) Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la convivencia pacífica y contribuir al desarrollo, 3) Mejorar la calidad de vida de la población, especialmente en fronteras y zonas de alta peligrosidad, 4) Reducir la vulnerabilidad de las personas, colectividad y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o antrópicos, 5) Impulsar la investigación científica y la tecnología para la seguridad, 6) Profundizar la democracia para la seguridad y la convivencia pacífica. De estos objetivos se desprenden políticas y estrategias, de manera sistemática y coherente.

Plan de Seguridad Integral y Agendas 2014-2017

Con el vicealmirante Arellano todavía como ministro, se publicó el Plan de Seguridad Integral y Agendas 2014-2017. En el prólogo se celebra los grandes logros alcanzados en el gobierno de la Revolución ciudadana: “Ecuador confirma una nueva forma de hacer política pública... –sin escatimar voluntades– todas las energías y recursos del Estado para sembrar la paz, la equidad, la seguridad, el bienestar colectivo y lograr el Buen Vivir. El Gobierno de la Revolución Ciudadana, prioriza e invierte en seguridad, en términos de cantidad y calidad, lo que nadie hizo en toda la historia nacional. Desterrar del imaginario tradicional que la seguridad es un asunto castrense y del cuerpo policial deviene en auténtica transformación socio-cultural y cambio volitivo de mentalidad. El Ecuador

ostenta una institucionalidad pública fortalecida y visible en donde antes ni siquiera existía. Impulsamos una planificación nacional, prospectiva y rigurosa de la seguridad. ¡La seguridad dejó de improvisarse en el Ecuador! (8-9)

Se asegura, y con mucha razón, que desde el Ministerio Coordinador de Seguridad se logra por primera vez una articulación rigurosa de los tres niveles de planificación: macro El Plan Nacional del Buen Vivir, a cargo de la SENPLADES; meso, intersectorial y sectorial; y, micro, nivel institucional (17)

El plan se apoya en tres orientaciones: la Doctrina de Seguridad Nacional, la Seguridad Humana (ONU), y la Seguridad multidimensional (OEA). La integralidad del concepto de seguridad se ve reflejada en los cinco ámbitos que se interconectan entre sí y enmarcan su accionar: Defensa y Relaciones Internacionales, Seguridad Ciudadana y Justicia, Gestión de Riesgos y Ambiente, Soberanía Tecnológica y Ciencia, e Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático. Termina el Plan estableciendo para cada uno de ellos, de forma sistemática, la problemática; oportunidad y política sectorial; estrategias, planes, proyectos macro, actividades y metas.(25)

Lo original de este documento es el tratamiento que se da al tema de la soberanía, ampliando sus campos (energética, alimentaria), apoyado en el criterio de que: “Las acciones encaminadas a la procura de una seguridad integral deben ser “...multisectoriales, integrales, específicas para cada contexto, y orientadas a la prevención” (ONU, 2009: 13) (24)

Debe reconocerse que, al margen de veleidades políticas, que los dos planes elaborados en la administración del vicealmirante Homero Arellano se trabajaron con gran rigor académico y utilizando herramientas metodológicas universales, con mucha precisión y esmero.

Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030

El Plan aprobado en el gobierno del licenciado Lenin Moreno se encuentra alineado con los acuerdos adoptados en Bridgetown 2002 y México 2003, pero desde un enfoque más bien reduccionista.

“La visión política del Estado ecuatoriano se enfoca en tres ejes estratégicos para la construcción de la concepción de seguridad: primero, aquella vinculada a la defensa del Estado, que tiene una perspectiva nacional y abarca la soberanía e integridad territorial; segundo, generada desde una idea ampliada y multidimensional, que engloba además de la defensa, la seguridad pública; y, tercero, el ámbito de seguridad frente a riesgos ambientales y antrópicos” (33). 1) La defensa frente a amenazas externas y nuevas amenazas interestatales “... que es materia de la seguridad nacional”(¿?); 2)

“seguridad pública que es responsabilidad del gobierno que abarca la seguridad ciudadana y el orden público”; y 3) la seguridad de las personas frente a los riesgos naturales y antrópicos. (35). Con este criterio se pone en el mismo nivel a la seguridad nacional, la seguridad pública y la gestión de riesgos, como si las dos últimas no fuesen parte de la primera.

La nueva política de seguridad no tiene la coherencia requerida con la norma constitucional que enfatiza en el concepto de ‘seguridad integral’ en el Artículo 3: “Son deberes primordiales del Estado: Garantizar y defender la soberanía nacional; 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 corrupción”. Y del Artículo 158 que manda: “La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”. Es evidente que se crea un nuevo concepto, el de seguridad pública y que, de manera arbitraria se incluye en ella a la seguridad ciudadana.

A continuación, se detallan como aspectos claves (¿Políticas?) de la seguridad: Identificar las propias prioridades nacionales de seguridad y definir estrategias, planes y acciones; reafirmar la protección de la persona humana y el medioambiente; reiterar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; fortalecer la democracia representativa, que es una condición indefectible para la estabilidad, la paz y el desarrollo; reconocer que las amenazas tradicionales a la seguridad siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta para enfrentar amenazas contemporáneas; enfatizar la importancia de que las controversias internacionales potencialicen los medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional ni la justicia; reconocer que muchas de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza transnacional y requieren una adecuada cooperación; asentar que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad; afirmar el fuerte compromiso con la resolución pacífica de los conflictos; buscar relaciones positivas, constructivas e integrales con otros Estados; reconocer las amenazas y riesgos naturales o creados por el ser humano; y, enfrentar las amenazas criminales transnacionales (37-39). La mayoría de estos conceptos se recogen de la Declaración de la OEA, México 2003.

El concepto de seguridad integral es considerado para armonizar el Plan con la Ley de Seguridad Pública y del Estado y dispone a todos los ministerios estructurar y desarrollar su plan específico, pero no se entiende que plan de jerarquía superior debe derivarse el de cada ministerio.

A continuación, luego de enumerar la multiplicidad de amenazas y riesgos, asegura que la seguridad pública está asociada a la función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado". Esta aseveración pone en duda la conformación del Estado del que es parte la población y expresa una idea peligrosa, en cuanto a que sea deber del Estado el control de la sociedad.

En el numeral 4, Marco normativo, 4.1 Marco institucional, el texto parecería acercarse al concepto de 'objetos referentes' de la Escuela de Copenhague: "En el contexto de la concepción actual de seguridad, la cual considera tres ejes claramente definidos: el Estado, el individuo y el medioambiente, surge la necesidad de disponer una estructura que responda adecuadamente a los retos que la multidimensionalidad de la seguridad le impone al Estado ecuatoriano" (56).

Un tema que merece especial atención y debate es el del concepto de seguridad pública y el arbitrio de incluir como parte de su ámbito de acción a la seguridad ciudadana, saliéndose de la norma constitucional, peor todavía si se la define como: "proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la protección eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona..." (36)

Con la visión segmentada de la seguridad orientada a tres ejes se crea un Gabinete Estratégico, "... entendido como un espacio para la dirección estratégica del Gobierno, y es por definición el máximo nivel de asesoramiento para la toma de decisiones". Esta creación y definición harían innecesaria o superflua la existencia del Consejo de Seguridad. (56)

Con el mismo espíritu se crea el Gabinete Sectorial de Seguridad, responsable de convocar a la participación "tanto de sus miembros plenos, cuanto de los miembros transversales, así como también de manera permanente u ocasional de otras instituciones públicas que no pertenezcan al Gabinete Sectorial, todo esto con el objetivo de ejecutar principalmente las siguientes actividades:

- a. Análisis crítico y continuo de la política pública existente en torno a los temas de seguridad y defensa, y un replanteamiento permanente de los desafíos que en esta materia proponen los escenarios presente y prospectivo.
- b. Plantear una concepción estratégica enfocada en ejercer un control efectivo sobre todas aquellas amenazas o riesgos potenciales que atenten contra el Estado, contra la seguridad pública y/o contra el medioambiente.

- c. Armonizar las capacidades propias de cada uno de los órganos de seguridad e instituciones involucradas para la materialización de estrategias y acciones estratégicas que permitan racionalizar y potencializar los efectos esperados sobre las amenazas y riesgos antes identificados. (56)

Para cumplir con este cometido, el Gabinete Sectorial de Seguridad tiene la responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de Seguridad integral 2019- 2030, alineándolo bajo la visión y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo-Toda una vida. También en este caso es notable una incongruencia porque el referido plan es de corto plazo, para el gobierno actual y no puede sostener a un plan con horizonte al 2030. Vale, sin embargo, señalar, una aclaración, aunque también ambigua, sobre la posibilidad de "... adaptarse a los cambios que se produjeran estructuralmente en el Estado". Finalmente, en el campo de la metodología de planificación preocupa que se establezca el método de 'planificación inversa' que nada tiene que ver con la planificación prospectiva propia de la seguridad nacional.

4. Conclusiones

Es loable el esfuerzo realizado en todos los gobiernos para planificar la seguridad nacional, pero no convenientes los cambios conceptuales y teóricos que se observa. En una década se han presentado varios planes, todos diferentes, cuando en países con una larga tradición democrática, a pesar del cambio de partidos en el gobierno, existe una notable estabilidad y las reformas se recogen como modificaciones, sin alterar el sentido y contenido de la planificación que, al ser estratégica, implica estabilidad (no continuismo).

El Ecuador tuvo un muy buen sistema de seguridad (realmente nacional), comprobado en dos conflictos internacionales y varios internos y fue un adelantado en el tema de los objetos referentes. Los cambios ocasionados por prejuicios ideológicos o veleidades teóricas han ocasionado un gran daño al pueblo ecuatoriano, como es evidente por los resultados que observamos de un país inseguro, en el que mafias y carteles operan con gran libertad de acción y, en muchos casos, impunidad; la moral pública se ha deteriorado a límites impensables; las instituciones se han debilitado; y, la conducción política ha perdido confianza y credibilidad. Esta situación vuelve indispensable que se inicie la construcción, de manera democrática y participativa, de una doctrina, acorde con la realidad nacional, los compromisos internacionales y a los adelantos de la ciencia política en esta compleja materia.

REFERENCIAS

- [4] AL-RODHAN Nayef R.F, (2008), *The Three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World*. Berlín.LIT
- [5] ARTEAGA Félix, (2018) Comentario Elcano, [www.realinstitutoelcano.org > wps > portal >](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal)
- [6] BIGO, Didier (2006) "Protection. Security, territory and population" en HUYSMANS, Jef; DOBSON, Andrew; PROKHVNIK, Raia (eds.) *The Politics of Protection. Sites of insecurity and political agency*. New York: Routledge
- [7] BORDIEU Pierre (1995), *Las Reglas del Arte: Génesis y estructura del campo literario*, Ed. Anagrama, Barcelona
- [8] BUZAN Barry, HANSEN Lene (2009), *The evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, New York
- [9] BUZAN Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde, (1998) *Security A new framework for analisis* LYNNE RIENNER PUBLISHER, USA
- [10] BUZAN Barry, (2008) *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 9 Octubre 2008, UAM-GERI ISSN 1699 – 3950
- [11] CASTAÑEDA Jorge (1994), *La Utopía desarmada Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda latinoamericana*, TM Editores, Bogotá
- [12] CALLONI Stella (1999), *Los años del Lobo Operación Cóndor*, Ed. Continente, Buenos Aires,
- [13] DE LA FLOR, José Luis (2012). "Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres Escuelas Europeas de Relaciones Internacionales; Aberystwyth, Copenhague y París."
- [14] DEUDEY Daniel (1998) *Geopolítica y Cambio en New Thinking In International Relations Theory*, Ed. Por Michael W. Doyle y John Ikenberry, Westview Press, Washington
- [15] ESTÉVEZ Rodríguez Jorge (2018) *Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. 20 Septiembre, Sevilla Universidad Autónoma de Madrid
- [16] GUZMÁN Martínez Víctor (2013) *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa* Nº 2, dic.
- [17] LENÍN, Vladimir (1973), *El Estado y la Revolución*, Ed. Juan Grijalvo, México
- [18] LUKE, Tymoti, (2003) *The discipline of Security Studies and the Codes of Containment*, en *The Geopolitics Reader*, Ed. Paul Rutledge, Gerard Toal, Simon Dadby
- [19] MARX Carlos y ENGELS Federico, (1974) *Manifiesto Comunista*, Ed. Pluma Buenos Aires
- [20] MÉNDEZ José Luis (2007) *Bajo las Alas del Cóndor*, Cartago ediciones
- [21] MONCAYO Edgardo (2003) *Geografía Económica de la Comunidad Andina*, Lima
- [22] OROZCO RESTREPO Gabriel Antonio (2006) *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de Seguridad*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 20. No.1, Universidad Autónoma de Madrid
- [23] PNUD, *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994*, Publicado por Oxford University Press
- [24] RAMONET Ignacio (2002), *GUERRAS DEL SIGLO XXI*, Ed. Mondaroni, Barcelona
- [25] REATO Ceferino (2012) *Disposición final*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2012
- [26] RESTREPO OROSCO Alberto Gabriel 2005, *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20 No.1, pp. 141 162, FLACSO.
- [27] ROTHWELL Matthew, (2009) *INFLUENCIA DE LA REVOLUCIÓN CHINA EN AMÉRICA LATINA: MÉXICO, PERÚ Y BOLIVIA*. http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/fdc/v4n9/a03_v4n9.pdf
- [28] SAMPER Ernesto (2004), *El Salto Global*, Editorial Taurus, Colombia
- [29] STRANGE Susan, (2003) *La Retirada del Estado*, Icaria Editorial, Intermón Oxfam, Barcelona
- [30] VERDES-MONTENEGRO Escáñez, (2015) *Securitización; Escuela de Copenhague; agendas de investigación, Relaciones Internacionales*, Número 29 Junio - Septiembre
- [31] VERDES-MONTENEGRO Escáñez, (2013) *La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad*, Universidad Complutense de Madrid, [https://aecpa.es > files > view > pdf > congress-papers](https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers)
- [32] SECRETARÍA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, 1993 *Acción Política, Doctrina y Método*
- [33] *Ley de Seguridad Nacional 1979*
- [34] *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008*
- [35] *Agenda de Seguridad Interna y Externa 2009*
- [36] *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2014*
- [37] *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*
- [38] *Plan de Seguridad Nacional 2019-2030*