

# LOS FUTUROS DE LA SEGURIDAD INTEGRAL Y SUS REQUERIMIENTOS A LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

## THE FUTURES OF INTEGRATED SECURITY AND ITS REQUIREMENTS FOR STRATEGIC INTELLIGENCE

Arturo Fuenzalida Prado<sup>1</sup>

### Resumen

La Seguridad Integral, en el Ecuador, fue integrada en la Constitución Política de 2008. Ahora bien, la seguridad es una condición deseada y es el resultado del conjunto de actividades que el Estado ejecuta a fin de lograr sus objetivos y resguardar los intereses nacionales, neutralizando riesgos, amenazas o interferencias. Así entonces, en el Ecuador, de los intereses nacionales se deducen los deberes del Estado enmarcadas en los denominados deberes primordiales (CPE, Art 3.). Luego, se determinan qué Impulsores, variables estratégicas son las principales variables que generan los futuros de la seguridad integral y se construyen los escenarios, empleando la técnica de la Matriz Schwartz, con el fin de visualizar cómo será la seguridad integral en el Ecuador, para analizarlos y determinar cuáles serían aquellos escenarios de preocupación por las Implicancias negativas que tuvieran. Consecuentemente, se formularán los Indicadores que permitan el seguimiento y vigilancia de la evolución de los escenarios y poder así anticipar la evolución hacia uno de los escenarios no deseados. Estos indicadores serán los requerimientos al Sistema de Inteligencia Nacional, en contribución a la inteligencia estratégica para la toma de decisiones en el nivel político.

**Palabras clave:** seguridad integral, escenarios, impulsores, indicadores, inteligencia estratégica

### Abstract

Integral Security, in Ecuador, was integrated in the Political Constitution of 2008. Now, security is a desired condition and is the result of the set of activities that the State executes in order to achieve its objectives and safeguard the national interests, neutralizing risks, threats or interferences. Thus, in Ecuador, the national interests are deduced from the duties of the State framed in the so-called primary duties (CPE, Art 3.). Then, the drivers, strategic variables that are the main variables that generate the futures of Integral security are determined and scenarios are built, using the Schwartz Matrix technique, in order to visualize how integral security will be in Ecuador, to analyze them and determine which would be those scenarios of concern due to the negative implications they would have. Consequently, indicators will be formulated to allow the follow-up and surveillance of the evolution of the scenarios and thus anticipate the evolution towards one of the undesired scenarios. These indicators will be the requirements for the National Intelligence System, as a contribution to the strategic intelligence for decision making at the political level.

**Keywords:** Integral security, scenarios, drivers, indicators, strategic intelligence.

---

<sup>1</sup> Contraalmirante Infante de Marina (Ret.), Armada de Chile, Magister en Ciencias Navales y Marítimas. Profesor invitado en la Academia de Guerra Naval, Viña del Mar. Correo de contacto: [aafuenzalidap@gmail.com](mailto:aafuenzalidap@gmail.com)

*"Hemos llegado, sin embargo, a una comprensión clara de que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Los hombres necesitados no son libres. Las personas que tienen hambre, las personas que no tienen empleo son la materia prima de la que están hechas las dictaduras"*

*F.D. Roosevelt, Estado de la Unión, 11 de enero de 1944*

## Introducción

La seguridad integral deriva de su conceptualización en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) el 3 de julio de 1973, que más tarde en 1994 se convirtió en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), "...donde se definieron algunos aspectos que refieren a la seguridad integral pues, su creación se asentó en compromisos de diversa índole relacionados con la seguridad, como es el caso de cuestiones político-militares, económicas, medioambientales y de derechos humanos" (Argoti, 2023, p.58)

En este sentido y apoyado en las definiciones del Libro de la Defensa Nacional de Chile (2017) es conveniente precisar que:

La seguridad consiste en una condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social, económico y sustentable, y es resultado, en consecuencia, del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias (p.102)

Luego, en el caso del Ecuador los intereses nacionales estarían definidos como deberes del Estado, en la Constitución de 2008, la cual en su Art. 3, establece que:

"... Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
2. Garantizar y defender la soberanía nacional.
3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.
5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.
8. 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.

En este contexto, al particularizar la acepción de Seguridad Integral para Ecuador es conveniente que su definición sea más clara.

En la Constitución vigente, en el numeral 8 del artículo 3, referente a los deberes primordiales del Estado, se menciona: "Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral [...]". Esta es la única alusión que se hace en la Carta Magna, con respecto de la seguridad integral. (Argoti, 2023, p.57)

Consecuentemente, la Ley de Seguridad Pública y del Estado menciona la “integralidad” en los principios de la seguridad pública y del Estado, pero no se encuentra una definición de la Seguridad Nacional bajo un enfoque integral, tampoco está en algún instrumento legal del país, ni en los instrumentos de planificación (Argoti, 2023, p.57).

Revisando el propósito de la Seguridad Integral, se puede inferir que se pretendió combinar aspectos tradicionales con los de la perspectiva multidimensional, al incluir junto a la dimensión político militar, las dimensiones humana, económica y medioambiental, lo que, a nivel continental, se aprobó en la Ciudad de México el día 28 de octubre de 2003, con la Declaración sobre Seguridad en las Américas.

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. (OEA, 2003, p.2)

Por todo lo anterior, para lograr el efecto deseado un Estado-Nación deberá actuar sobre aquellos factores o impulsores principales que generan o producen ese efecto deseado.

La pregunta central para los líderes de alto nivel en planificación nacional es cómo mejorar su evaluación del riesgo en contextos ambiguos e inciertos. El autor, en este artículo, propone emplear la construcción de escenarios para mejorar la previsión de los futuros posibles, permitiendo anticipar los no deseados con el fin de formular planes alternativos oportunamente y adoptarlos de acuerdo con la evolución del futuro, para evitar aquellos escenarios no deseados o disminuir sus efectos y, en este contexto, diseñar y establecer qué indicadores serán importantes y relevantes para anticipar cuál de esos escenarios está presentándose, a fin de ejecutar aquel plan adecuado a ese escenario, que permita cumplir los objetivos estratégicos deseados. Todo esto para generar requerimientos a la inteligencia estratégica a fin de contribuir a la determinación anticipada de los escenarios de preocupación y activar el plan que corresponda.

### **Impulsores y su Incertidumbre**

“...el pasado es singular... el futuro, es agudo contraste, indudablemente será plural” Colin S. Gray, “Defence Planning, Surprise and Prediction,” presentation to the Multiple Future Conference, NATO Allied Command Transformation, Brussels, 8 de mayo de 2009.

Habiendo definido que la Seguridad es un efecto, el siguiente paso para empezar a pensar en escenarios es la definición de los Impulsores (Schwartz 1996, p.102), a fin de dar respuesta a una pregunta genérica en este caso: ¿cómo será la seguridad integral del Ecuador en el futuro?

Los impulsores serán aquellos factores que influyen de forma significativa en la obtención de la seguridad integral en Ecuador, tales como los impulsores genéricos: sociedad, tecnología, economía, política y medioambiente (Schwartz, 1996, p.105) los mismos que se verán impactados por la incertidumbre de su comportamiento en el mediano plazo.

A lo anterior, es conveniente explorar el entorno y para ello se empleará el documento del National Intelligence Council de los EE.UU., denominado Global Trends 2040, el que nos entrega una macro aproximación a las tendencias globales las que se analizan desde las Fuerzas Estructurales, separadas en demográficas, medioambientales, económicas y tecnológicas (GT 2040, p.14), pasando luego a las dinámicas emergentes, que son el efecto de las fuerzas estructurales y otros factores – combinados con la respuesta humana – en la sociedad, el Estado y la relación internacional (GT 2040, p.66) para, luego llegar a su formulación de los escenarios para el 2040 (GT 204, p.108). Finalmente, Se incluye un pronóstico regional, que en lo particular el relativo a Latinoamérica y el Caribe (GT 2040, p.122 y 123) y da señales de su posible evolución en este período; al ser de nivel global, será útil emplearlo para este caso, considerando esas macrotendencias y sus efectos en la sociedad en general y, en particular, en la región.

En el caso de análisis, la seguridad integral será una consecuencia de disponer de una clara definición de intereses nacionales y de la voluntad del gobierno de turno de establecer y mantener una priorización de los objetivos estratégicos del Ecuador, como señala Argoti (2023) ya que actualmente las decisiones políticas encuentran dificultades para su implementación, lo que ha provocado un estado de inseguridad general, en los últimos años (p.58).

Por ello, es urgente retomar la planificación política y estrategia de seguridad, desde las propias definiciones, no solo de lo que significa la seguridad integral, sino los intereses nacionales jerarquizados, las amenazas, los riesgos, oportunidades, desafíos y demás componentes, lo que redundará en la posibilidad de mejorar los procesos que conduzcan -en el marco de un sistema- a lograr los fines de la seguridad que tanto anhela la población" (Argoti, 2023, p.59).

Del análisis de lo ya indicado, respecto del contexto global, el regional y nacional, se han definido los siguientes impulsores principales: comportamiento de aliados externos y socios comerciales, la estructura social y la prioridad política gubernamental; los que serán definidos a continuación.

**Comportamiento de aliados externos y acuerdos comerciales.** Este impulsor nos permite examinar las presunciones y tendencias relacionadas con la actual globalización e interdependencia económica del presente siglo, cuyo efecto en Ecuador ha llevado a dolarizar su economía y producir materias primas para su exportación. La integración a la Organización de Estados Americanos se materializó con la firma de la carta el 30 de abril 1948, su aceptación el 21 de diciembre de 1950 y su ratificación el 28 de diciembre del mismo año (OEA, 1948); en la Organización de las Naciones Unidas se concretó su adhesión con la firma de la Carta de la ONU el 26 de junio de 1945, siendo uno de los estados fundadores y la ratificación se depositó el 21 de diciembre del mismo año (ONU, 1945). En ambas organizaciones multilaterales la integración ha sido plena y su actuación en el sistema internacional es solidaria y de no intervención en asuntos internos de otros Estados.

Este impulsor tendría un extremo positivo en el cual Ecuador dispone de aliados que cooperan con el Estado-Nación, ya sean estados vecinos o potencias regionales, y sus acuerdos comerciales le permiten ingresos al fisco más allá de los necesarios para su desarrollo y las exportaciones se han diversificado y se ha logrado agregar valor a las materias primas disponibles. En el extremo negativo este impulsor, se podría observar que los aliados que son políticamente débiles han contribuido a una inmigración de baja calidad y la influencia política es negativa y no colaborativa. En lo comercial, acciones proteccionistas externas han debilitado el intercambio comercial y presenta un intercambio con una balanza negativa para el país.

**Estructura social.** Este impulsor plantea una polaridad que va desde la diferencia en la sociedad nacional de una sociedad homogénea y la amplia diferencia entre ricos y pobres, lo que podría ser un asunto estrictamente económico, pero que lleva aparejada una carga de prejuicios en el Estado-Nación el que podría verse reflejado en las acciones de las Instituciones responsables hacia los grupos de más escasos recursos y clases trabajadoras y precarizadas, mujeres, campesinos y habitantes de comunas periféricas.

En su extremo positivo este impulsor presenta una definición nacional consensuada y generalizada de qué se quiere como sociedad nacional, logrando que la desigualdad sea mínima con una redistribución de recursos producto de las cargas impositivas nacionales y de los programas de desarrollo social establecidos, de acuerdo con las capacidades reales y potenciales del país, su territorio, población e institucionalidad.

Por otra parte, en el extremo negativo del impulsor, podríamos prever que no se tiene conciencia de objetivos nacionales permanentes y solo la administración delinea algunos objetivos para cumplir con su programa de gobierno temporal y sin definiciones de largo plazo o permanentes.

**Priorización de política gubernamental.** Este impulsor captura el rango potencial que pueden los gobernantes darle a los objetivos estratégicos establecido en sus programas de gobierno, qué esperan alcanzar durante su mandato. El extremo positivo va desde alta prioridad a lo social y al bienestar, paralelamente al estímulo a la inversión económica privada, que sea factible aumentar la oferta laboral y para lograr una alta tasa de ocupación, con el consecuente entorno de salud adecuada y educación acorde a la realidad nacional financiable con el presupuesto fiscal,

contribuyente a disminuir la desigualdad. El extremo negativo de este impulsor sería generado por la inexistencia de una priorización previa de la administración y que durante su mandato se ajusten a objetivos de oportunidad solo con efectos político-partidistas, para lograr la reelección en los próximos comicios, con una consecuente debilidad institucional del Estado. Esto en definitiva puede conducir a “el ascenso de una forma de poder político”, que “está carcomiendo con sigilo los fundamentos de la sociedad libre” (Naím, 2022, p.13 a 14).

Sintetizando, las tres fuerzas impulsoras y los potenciales extremos del espectro se pueden graficar como se ven en la figura 1.

**Figura 1**

*Espectro de las Fuerzas Impulsoras Principales*

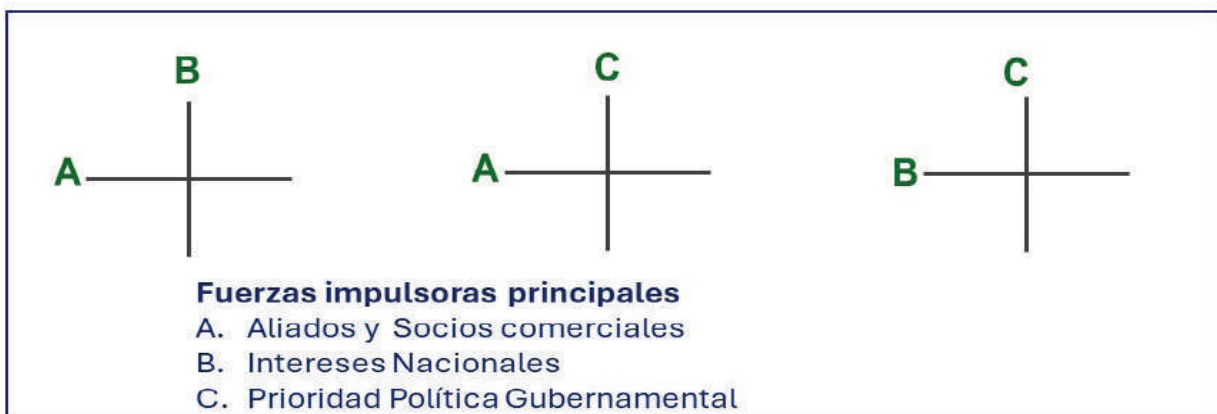


**Futuros Posibles**

A continuación, empleando los Impulsores ya retenidos anteriormente, se procederá a la construcción de los escenarios posibles futuros o como es denominado por Heuer & Pherson a la generación de escenarios múltiples (Heuer y Pherson, 2015. Cap.6). Para esto se aparearán los impulsores en matrices de 2x2, como se puede ver en la figura 2, y se sintetizará que ocurrirá en cada cuadrante de cada matriz. Luego se seleccionarán los que debiesen ser de atención, especialmente aquellos que no permiten al Estado alcanzar los intereses nacionales definidos.

**Figura 2**

*Escenarios Múltiples: futuro de la Seguridad Integral en Ecuador*



Con este cruce de impulsores se examinan rápidamente cada uno de los escenarios, a fin de visualizar el comportamiento de cada uno de los extremos de los impulsores que los generan (Heuer & Pherson, 2015, p.146), como se pueden ver en las figuras 3, 4 y 5.

**Figura 3**

*Matriz de los Impulsores A y B*



**Figura 4**

*Matriz de los Impulsores A y C*



Figura 5

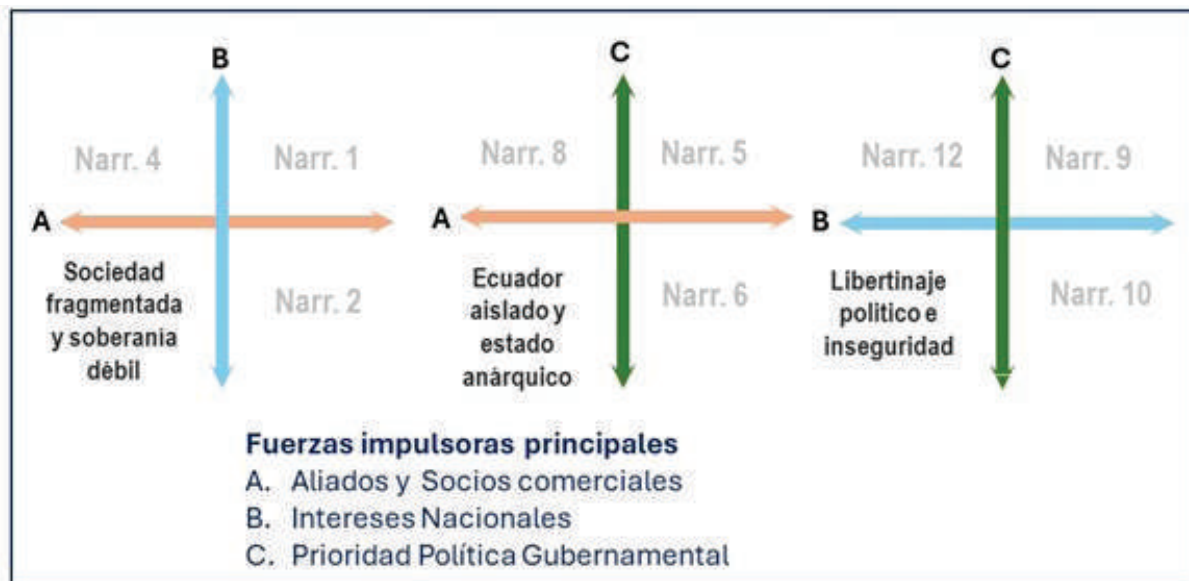
Matriz de los Impulsores B y C



Una vez teniendo a la vista los escenarios posibles, se analizan desde la mirada de la Seguridad Integral y se infieren aquellos escenarios de preocupación por la implicancias negativas para el Estado, como se puede apreciar en figura 6.

Figura 6

Escenarios Múltiples: futuro de la Seguridad Integral en Ecuador



Los futuros múltiples ayudan a los tomadores de decisiones a comprender posibles contextos futuros y sus implicaciones a fin de deducir posibles problemas, mejorar las alternativas de políticas públicas y trazar señales para monitorear el camino que está desarrollándose hacia el futuro. La mirada y discurso político que tiene el gobernante sobre múltiples futuros mejora sus decisiones, clarifica opciones estratégicas (inversiones, desinversión y cobertura), y se prepara mejor para la futura adaptación. Los futuros múltiples son también útiles para probar la robustez y la adaptabilidad de una estrategia. Usando escenarios, podemos probar qué tan bien se puede adaptar la estrategia, y cuánto riesgo se asume, si los supuestos cambian. Si el riesgo es demasiado alto, entonces la estrategia debe ser modificada o habrá que desarrollar planes de contingencia alternativos para mitigar los riesgos y hacer la estrategia más robusta (Hoffman, 2018, p.11).

En los escenarios de preocupación se puede apreciar que en su conjunto tienen implicancias negativas para el Estado, como son: crimen organizado desbordado; gobierno encapsulado en Quito y tensiones con las provincias, junto con la multiculturalidad que desafía al poder; inseguridad que frena el desarrollo económico y social; influencia extranjera negativa; y fuerzas de orden y seguridad sobrepasadas. De ellas se pueden deducir comportamientos en cada uno de los impulsores, los que en cada espectro irán desde el lado positivo al negativo.

Para su observación y seguimiento los analistas de inteligencia formularán indicadores adecuados, considerando que estos se han definido por Heuer y Pherson como:

Fenómeno observable que se pueden revisar o verificar su ocurrencia, periódicamente, para ayudarnos a hacer seguimiento de acontecimientos, identificar tendencias que empiezan a manifestarse y advertirnos de cambios no anticipados (p.150).

## Indicadores

Los escenarios de preocupación por sus implicancias negativas para el Ecuador son:

- Sociedad fragmentada y soberanía débil
- Ecuador aislado y estado anárquico
- Libertinaje político e inseguridad

Ante la eventualidad de llegar a enfrentar cada uno de ellos, debiese prepararse una planificación estratégica a fin de adoptar acciones para no llegar a ellos, consecuentemente se deben identificar los indicadores en los impulsores que nos señalen que vamos hacia ese escenario no deseado.

Para la ejecución de las estrategias es necesario considerar que el futuro presentará incertidumbres, se deberá evaluar los riesgos y los costos alternativos a los recursos escasos, a fin de, periódicamente, revisar la priorización de los objetivos estratégicos que se pueden haber definido en el programa de gobierno y esta se va a reapreciar de acuerdo con la evolución del contexto nacional, regional y global. Todo esto en un entorno multidimensional de riesgos, los que no se pueden circunscribir a juicios de valor o a un solo tema, toda vez que los datos y patrones permiten apreciar desde una perspectiva limitada (Hoffman, 2018, p.2).

De esta forma la formulación de cualquier estrategia nacional sólida estará intrínsecamente ligada a la definición de estos aspectos y su publicación y difusión a la ciudadanía para su aplicación, financiamiento y ejecución coordinada por parte de los órganos del Estado, concordante con lo establecido en la Constitución Política de 2008, que es competencia exclusiva del Ejecutivo la "Defensa Nacional, protección Interna y Orden Público, y la Planificación Nacional" (CPE 2008, Art. 261).

## Requerimientos para hacer seguimiento a indicadores

De los indicadores definidos anteriormente se generan los requerimientos al Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), en términos de la vigilancia y monitoreo de los indicadores que permitan anticipar el comportamiento de los impulsores en su parte negativa del espectro, que permitan anticipar la evolución de la situación hacia un escenario no deseado y así el CIES pueda cumplir una de sus funciones, cual es:



Proporcionar, en forma oportuna, simultánea y fluida, inteligencia estratégica al presidente de la República y al Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces, a fin de este último prepare las propuestas y escenarios para el Consejo de Seguridad Pública y del Estado proporcione la asesoría y recomendaciones al Presidente de la República (PNI 2019, p.43).

La lista de indicadores que se entregue al CIES deberá estar priorizada y debe ser revisada periódicamente, pues esa prioridad es posible que varía de acuerdo con la evolución de los escenarios que se proyecta se estén presentando.

## Conclusiones

Los escenarios futuros posibles de interés de la seguridad integral son:

- Sociedad fragmentada y soberanía débil, donde se conjugan los extremos negativos de los impulsores: comportamiento de aliados y socios comerciales con la estructura social del país.
- Ecuador aislado y estado anárquico, en el cual se conjugan los extremos negativos de los impulsores: comportamiento de aliados y socios comerciales con la prioridad política gubernamental.
- Libertinaje político e inseguridad en el cual se conjugan los extremos negativos de los impulsores: estructura social del país con la prioridad política gubernamental.

La alerta de la evolución de la situación hacia uno de los escenarios de interés se podrá advertir con la ocurrencia de los principales Indicadores útiles para cada uno de ellos, que se hayan identificado anticipadamente y se estén vigilando.

La contribución al Sistema Nacional de Inteligencia al alertar de la probable ocurrencia de un escenario crítico permitirá al tomador de decisiones político, que corresponda, actuar con anticipación y resolver oportunamente las tareas que estén planificadas.

## Referencias

- Argoti Zambrano, Mauro. (2023) "Hacia un modelo de la Seguridad Nacional con visión Integral". *Revista Pensamiento Estratégico - ADEMIC, Volumen 3 Núm.1 2023. Págs. 49 a 60*. Recuperado de <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-ademic/issue/view/284/254>
- Ecuador, República del (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_2008.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_2008.pdf)
- Ecuador, República del (2019). *Plan Nacional de Inteligencia del Ecuador*. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-inteligencia-web.pdf>
- Hoffman, Frank G. (2018) "The Future Is Plural: Multiple Futures for Tomorrow's Joint Force". *Joint Force Quarterly 88, 1st Quarter, 2018, 4-13*. Recuperado de <https://ndupress.ndu.edu/Publications/Article/1411221/the-future-is-plural-multiple-futures-for-tomorrows-joint-force/>
- Heuer Jr. Richards J. & Pherson, Randolph H. (2015). *Técnicas Analíticas Estructuradas para el análisis de inteligencia*. Plaza y Valdés, S.L. Madrid.

- Naím, Moisés. (2022). *La revancha de los poderosos*. Penguin Random House Grupo Editorial, S.A. Buenos Aires.
- National Intelligence Council (2021). *Global Trends 2040. A more contested world*. National Intelligence Council. Oficina del Director de Inteligencia Nacional de EE. UU. Recuperado de <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home>
- Organización de los Estados Americanos (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41)*. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp)
- Organización de los Estados Americanos (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Ciudad de México. Recuperado de [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencial/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencial/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (1945). *Estados Miembros fundadores de la ONU*. Recuperado de <https://research.un.org/es/unmembers/founders>
- Schwartz, Peter. (1996). *The Art of the Long View*. Crown Business, New York.
- Schwartz, Peter. (2003). *Inevitable Surprises*. Gotham Books, New York.