

# LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN EL ACTUAL CONTEXTO DE SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR POST PANDEMIA: CONSIDERACIONES DESDE LO INSTITUCIONAL, FUNCIONAL Y PROCESAL

## STRATEGIC INTELLIGENCE IN THE CURRENT CONTEXT OF INTEGRAL SECURITY IN POST-PANDEMIC ECUADOR: CONSIDERATIONS FROM THE INSTITUTIONAL, FUNCTIONAL AND PROCEDURAL ASPECTS

Léster Cabrera Toledo. <sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo tiene por objetivo plantear una serie de argumentos en torno a la sustentación de apreciación con respecto a la inteligencia estratégica en el Ecuador, tomando como pilares fundamentales los puntos de vista institucional, funcional y procesal. Lo anterior se fundamenta tomando en cuenta que el contexto que evidencia el país desde la pandemia del Covid-19, ha sido diferente desde la concepción securitaria a lo experimentado en años anteriores, partiendo de la base de la existencia de nuevos actores conflictivos, procesos incorporados dentro de nuevas amenazas, e incluso una institucionalidad comprometida en su accionar. Para ello, se considerará conceptualmente lo que comprende la inteligencia estratégica, y se aplicarán aquellos preceptos a diversos acontecimientos evidenciados como claves dentro del proceso securitario ecuatoriano. Se concluye que, si bien se tiene una apreciación en torno al funcionamiento de la inteligencia a nivel estratégico en el país, aquello debe ser reconsiderado desde una concepción crítica, especialmente tomando en cuenta la inclusión de nuevos fenómenos y procesos que permitan una mejoría sustancial dentro del proceso de toma de decisiones.

**Palabras clave:** Inteligencia, seguridad, planificación estratégica, Ecuador

### Abstract

The purpose of this article is to present a series of arguments regarding the support of an assessment regarding strategic intelligence in Ecuador, taking as fundamental pillars the institutional, functional, and procedural points of view. The above is based on considering that the context that the country has seen since the Covid-19 pandemic has been different from the security conception to what was experienced in previous years, based on the existence of new conflicting actors, processes incorporated within new threats, and even an institutionality compromised in its actions. To do this, what strategic intelligence comprises will be considered conceptually, and those precepts will be applied to various events evidenced as key within the Ecuadorian security process. It is concluded that although there is an assessment of the functioning of intelligence at a strategic level in the country, this must be reconsidered from a critical conception, especially considering the inclusion of new phenomena and processes that allow substantial improvement within the decision-making process.

**Keywords:** Intelligence, security, strategic planning, Ecuador

<sup>1</sup> Léster Cabrera Toledo es Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador, ex alumno del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC. Magíster en Seguridad y Defensa con mención Política de Defensa. Graduado con Distinción Máxima, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile. Fue docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, Profesor invitado en FLACSO, profesor investigador de Academia de la Guerra del Ejército de Chile (ACAGUE), docente de la Academia de Guerra del Ejército ecuatoriano, y Subsecretario de Estudios y Políticas de la Seguridad. Ministerio del Interior. Actualmente profesor visitante de FLACSO Ecuador.

## Introducción

¿Cuál es el entendimiento y valor que se le otorga a la inteligencia estrategia, dentro del ámbito de la seguridad integral, en un contexto de post pandemia en Ecuador? El presente trabajo tiene por objetivo responder a la anterior interrogante, pero sin perjuicio de un posterior desarrollo de la misma y de los diversos componentes que se derivan, resulta necesario establecer diversas respuestas, con un carácter simple y que ayuden, desde una noción metodológica, a la comprensión de las diversas aristas de la temática planteada. Al momento de concebir la inteligencia estratégica, dentro de un contexto de seguridad integral, y como la misma es comprendida y aplicada bajo la perspectiva nacional ecuatoriana surgen, por lo menos, tres grandes esquemas analíticos para poder ser abordados. No obstante, el aspecto sustancial, o como se denomina en el presente trabajo, "bisagra", recae en la cualidad misma de la inteligencia estratégica, especialmente tomando en cuenta el contexto sobre el cual el país se cierne, sin dejar de lado el proceso que marcó la pauta de la seguridad y la gobernabilidad: la pandemia del Covid-19.

En este sentido, la comprensión de la inteligencia estratégica, vinculado al ámbito de la seguridad integral, se plantea desde una perspectiva ambivalente, ya que, por un lado, se tiene un desconocimiento efectivo de lo que es, lo que se realiza bajo la concepción misma de la inteligencia estratégica, e incluso se sigue manteniendo un punto de vista desde lo oculto, lo secreto y lo reservado. Así, se puede apreciar que el entendimiento de la inteligencia estratégica es difuso, pero al mismo tiempo, se percibe como algo necesario, aunque no se tenga una claridad real de lo que es. Esta visión se da especialmente dentro de los niveles de toma de decisión en el ámbito gubernamental, empresarial, y también desde el sector académico; pero incluso en dichas esferas, no hay una claridad efectiva de las características y elementos vinculados a la inteligencia estratégica, más allá de apreciarse desde el componente securitario.

Ahora, en lo relativo al valor que se le otorga a la inteligencia estratégica, y específicamente asociado al grado de priorización que se le da a la misma dentro del proceso de toma de decisiones, se puede visualizar que, como resultado del mencionado desconocimiento, tampoco se tiene una consideración de alto valor a lo que pueda generarse con o desde la inteligencia estratégica. Por lo tanto, y planteando un mecanismo de causalidad, la valoración de la inteligencia estratégica dependería directamente de la coyuntura securitaria que se evidencie en un momento determinado, aunque exista una estructura que tenga una denominación en base a un sistema de inteligencia estratégica.

No obstante, al momento de incorporar a la noción de seguridad integral dentro de la comprensión de la inteligencia estratégica en el contexto securitario ecuatoriano, la complejidad no solamente aumenta, sino que la determinación sobre el valor mismo de la inteligencia desde el punto de vista estratégico se plantea como algo más difuso, incluso tomando en cuenta la ubicación dentro de la estructura institucional del Estado. Con ello, se estima como respuesta a la pregunta plantada en su momento, que no existe claridad en torno a la comprensión ni valoración efectiva de la inteligencia estratégica, especialmente cuando tampoco se plantea una noción específica de los componentes y lineamientos que son parte de la seguridad integral, lo que se ve incentivado por las consecuencias provocadas por la pandemia del Covid-19, en el sistema de seguridad ecuatoriano.

Para testear el anterior argumento, se parte de una base conceptual, buscando una apreciación y entendimiento de la inteligencia estratégica, la visión en torno a la seguridad integral, para luego establecer una consideración de la inteligencia estratégica para el actual contexto securitario nacional. Con ello, el trabajo se desarrolla desde tres aristas: la visión de la inteligencia estratégica desde el ámbito institucional, la inteligencia estratégica como una función misma del Estado, y la inteligencia estratégica desde el proceso mismo de generación de la inteligencia. Y tomando en cuenta la estructura del trabajo, se realizará la discusión conceptual en base a la literatura académica especializada, los documentos oficiales derivados desde las diferentes administraciones gubernamentales que trataron el concepto de seguridad integral, y visiones oficiales como académicas en torno al contexto securitario post Covid-19.

Se plantea como conclusión, que más allá de contar con un esquema organizacional o administrativo que se pueda denominar o reconocer como un "sistema de inteligencia" desde el punto de vista estratégico, lo cierto es que su funcionamiento no es acorde a las cualidades que dicho apelativo le confiere. En este sentido, la apreciación sobre la inteligencia estrategia, ya sea

desde una noción institucional, funcional y procesal, debe ser reconsiderada de acuerdo con un punto de vista crítico, y especialmente debido a los cambios securitarios que viene evidenciando el país, incluyendo en este ámbito nuevos fenómenos, procesos y actores, con sus diferentes niveles de prioridad y relevancia, para así mejorar el proceso de toma de decisiones y contribuir al aumento de los niveles de percepción de seguridad.

### **Lo que es (y no es) la inteligencia estratégica**

Uno de los primeros aspectos que hay que considerar al momento de buscar una definición de inteligencia, o incluso a un concepto de inteligencia asociado con otro, como sería el caso de la inteligencia estratégica, es el hecho de contar con dos cualidades, las que también se aplican al concepto mismo de estrategia: la amplitud y la vaguedad. La amplitud viene dada por los múltiples significados que tienen los conceptos, en el sentido de que inteligencia y estrategia tienen múltiples acepciones, incluso si a lo anterior se le considera dentro del ámbito securitario. No obstante, tanto inteligencia y estrategia son conceptos amplios, especialmente porque poseen una serie de vinculaciones, donde el límite y el alcance de las consecuencias y procesos que se derivan de ambos conceptos, no se aprecia con facilidad. Y en segundo aspecto, se evidencia que la visión de dichos conceptos, posee la cualidad de la vaguedad. Esto significa que el mismo vocablo, puede ser comprendido desde distintos puntos de vista y significados (Aclin, 2012).

No obstante, y a modo de encontrar una definición que permita articular los procesos y fenómenos que se derivan, en el presente trabajo se entenderá a la inteligencia estratégica como el proceso de analizar datos e información con valor de uso, con el objetivo de ayudar al proceso de toma de decisiones, considerando el más alto nivel de la misma, tomando en cuenta una visión amplia y de mediano-largo plazo en los objetivos propuestos. De aquella definición, se entiende que la inteligencia estratégica implica un proceso, el cual se asocia directamente a lo que se conoce como el "ciclo de inteligencia". Dicho proceso, si bien posee una serie de críticas y posiciones a favor y en contra, lo cierto es que de acuerdo a Richards (2010), una de las principales fortalezas, es que plantea un esquema analítico base, primario, para que, a partir del mismo, se puedan reforzar o disminuir la relevancia de las etapas esgrimidas en el ciclo. A raíz de ello, es que la información y datos deben tener la cualidad de plantear, posterior al ejercicio analítico, un real valor de uso dentro del proceso de toma de decisión.

Un segundo elemento de la definición, y derivado directamente del punto anterior, es que la inteligencia estratégica debe estar enfocada en el proceso de toma de decisión, al más alto nivel. Esto significa que al momento de observar la forma en cómo se plantea un proceso, se efectúa tomando en cuenta los diferentes niveles de la planificación estratégica; es decir, el nivel estratégico, el nivel operacional, y el nivel táctico, los cuales poseen características que son únicas y que se vinculan especialmente con el deber ser de los objetivos y obligaciones que tendría cada una de las divisiones administrativas en dichos niveles. Así, el nivel estratégico, donde también para algunos autores se manifiesta la decisión política (Jablonsky, 2012), implica desarrollar la esencia misma de la planificación en la institución, al tiempo que se plantean los objetivos en el largo plazo.

Finalmente, y como tercer elemento de la definición, se esgrime que la inteligencia estratégica debe considerar una visión de mediano a largo plazo, tomando en cuenta la consecución de determinados objetivos. Este es uno de los puntos de mayor relevancia dentro de la definición y que, al mismo tiempo, establece los límites y alcances dentro del concepto. Al momento de concebir la inteligencia estratégica, la misma debe tener objetivos claros, con la real capacidad para que puedan ser medidos y/o ponderados, en conjunto con los diferentes medios y recursos que se disponen, o se dispondrán en un determinado momento, se deberá tomar en cuenta que se pueda visualizar el estado de avance de los propios objetivos, de manera clara, específica y desagregada. Por lo tanto, inteligencia estratégica implica también tener la capacidad, de parte de los tomadores de decisión al más alto nivel, de conocer el estado de avance de los objetivos que en algún momento se establecieron, y si la decisión que está considerando tomar, tiene un impacto positivo o negativo en la ecuación que se esgrime de los objetivos (Jablonsky, 2012).

Siendo así, y al tomar en cuenta la definición y elementos que se extraen de la misma, se puede apreciar de que, pese a que existen límites dentro de la visión de la inteligencia estratégica, también es cierto que se siguen evidenciando aspectos y puntos en donde se ve una amplitud al

momento de ejecutar y aplicar los elementos vinculados al concepto antes dado. Sin embargo, esto no significa que se puedan analizar puntos sobre los cuales, en su mayoría, se evidencian elementos que, si bien pueden ser entendidos bajo el paraguas de la inteligencia estratégica, no necesariamente responden a los cánones y criterios que son parte de la misma, llevando todo esto al ámbito securitario.

Una de las primeras dificultades al momento de señalar aquellos procesos o aspectos que no necesariamente se vinculan a la inteligencia estratégica, pero que son mayormente aceptados como tales, es en lo relativo a la asignación en el campo institucional. Se sobreentiende que al momento de señalar, de forma nominal, que existe un organismo o institución que posee el apelativo de "inteligencia estratégica", o bien siempre por "inteligencia", efectúa una labor como tal, cuando aquello no es necesariamente de aquella forma, lo cual se puede explicar desde diferentes ángulos, y que van desde el ámbito netamente político y/o coyuntural, hasta la evidencia de problemas estructurales, basados estos últimos en una institucionalidad débil o de plano, inexistente (Rivera, 2012).

Un segundo error común, es plantear dentro de los discursos oficiales, y especialmente de tomadores de decisión política, que existen fallos dentro de la inteligencia, o bien al interior del sistema de inteligencia, cuando en realidad, es un problema de la inteligencia operacional o táctica y no necesariamente de la estratégica como tal. Esto a su vez, puede explicarse desde tres perspectivas: o bien que la persona que está emitiendo dicho discurso, no conoce en términos efectivos, de la naturaleza real del sistema de inteligencia, desde un punto de vista estratégico; que lo que se hace llamar como "inteligencia estratégica", no realice trabajos de inteligencia desde el nivel estratégico, sino que priorice otros ámbitos o niveles, como el operacional o el táctico; o bien, existe la posibilidad de que desde el propio ámbito de inteligencia estratégica, se efectúen trabajos con un bajo valor de uso, a destiempo, y que no permitan retroalimentar positivamente el proceso de toma de decisiones al más alto nivel.

Finalmente, en este segmento, un último error que se puede apreciar como reiterativo, es considerar a la inteligencia como un proceso que tiene un principio y un final, como parte de la inteligencia estratégica. Aquello es común, especialmente cuando se buscan encontrar algún actor que cargue con la responsabilidad de una mala decisión, o de un desenlace negativo para los intereses de los tomadores de decisiones del Estado. Ante esto, resulta relevante incorporar una noción que permita el reconocimiento de que la función de inteligencia, aplicado al ámbito estratégico, no tiene un fin dentro del seguimiento que se puede hacer frente a un caso en particular, lo que correspondería a un claro error en la forma de hacer inteligencia. En este sentido, los procesos no finalizan como tal, sino que cambian de prioridad, se atomizan y/o dividen en otros procesos menores, o bien evolucionan, lo que da como resultado de que el análisis de un determinado proceso debe efectuarse de forma constante.

Pero sin perjuicio de lo mencionado, y aplicando en este caso al ámbito nacional ecuatoriano, uno de los principales desafíos que se evidencian, especialmente como resultado de las consecuencias que dejaron en el aparato institucional securitario del país, es la vinculación entre inteligencia estratégica y seguridad integral, especialmente por el hecho de que desde sus inicios, la propia acepción de la seguridad integral no ha quedado clara por sí sola, ni tampoco los elementos que intervienen en su eventual cumplimiento. Aquella fórmula, da como resultado que dos conceptos que se reconocen como amplios, no encuentren de forma inmediata una vinculación y aspectos que los unan, y que vaya más allá de una denominación organizacional e incluso discursiva; sin embargo, tomando en cuenta la evolución misma del concepto de seguridad integral como resultado de la pandemia del Covid-19, es posible encontrar bisagras entre los conceptos señalados.

### **La seguridad integral y su dispersión**

La seguridad integral es un concepto sumamente complejo de poder definir y comprender, especialmente por la forma en cómo a lo largo de su evolución, ha venido cambiando en torno a su concepción y los aspectos que se pueden ver involucrados dentro del mismo. Así, y a modo de efectuar un breve recorrido histórico, se puede señalar que la primera vez que el concepto de seguridad integral se mencionó, y siempre dentro del plano nacional ecuatoriano, fue en el año 2007, con el Plan Nacional de Seguridad Interna y Externa, donde en dicho documento, se esgrimían dos definiciones de la seguridad integral, asociándole desde un inicio a la seguridad

humana, especialmente en el énfasis que se debía realizar en proteger a la persona, y en un segundo lugar al Estado.

Posteriormente en el año 2008, la Constitución de Montecristi, en su artículo 3, numeral 8, señala que, dentro de los deberes primordiales del Estado, se encuentra “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.” Sin embargo, pese a que se manifiesta que es un deber del Estado ecuatoriano garantizar la seguridad integral, en la totalidad del texto de la norma fundamental citada, no se menciona ni se define lo que es la seguridad integral. Y pese a que el espíritu de la Constitución gira en torno a lo que se denominó en su momento como “buen vivir”, lo cierto es que no es la visión de la seguridad integral la que prima, sino la de la seguridad humana, como bien se expresa en el propio texto de la norma fundamental.

Luego, se pudo evidenciar un desarrollo y esfuerzo al momento de buscar otorgar una definición de lo que es la seguridad integral, con la publicación de los Planes Nacionales de Seguridad Integral, anunciados en los años 2011, 2014 y 2019, siendo este último el que se mantiene vigente hasta la fecha de elaboración del presente artículo. En los mismos, es posible encontrar entre tres hasta siete definiciones diferentes de seguridad integral, aunque el plan del año 2019 incluye una concepción amplia de dicho concepto, que no alcanza para ser considerada como una definición como tal. Este comportamiento indica que si bien se ha realizado un esfuerzo para buscar un posicionamiento y definición del concepto, sigue primando una suerte de dispersión al momento de conceptualizarlo, especialmente por el hecho de ser un concepto que desde su origen, mantiene una fuerte conexión ideológica, tanto con el gobierno de turno que en su momento elaboró el concepto, como también por las apreciaciones y concepciones que dicho concepto revela, tomándose desde su concepción, como un término que buscaba ser una alternativa a la visión derivada de la seguridad nacional, así como de conceptos de seguridad asociados al sistema interamericano, como la seguridad multidimensional (Cabrera, 2019).

Dentro de aquellas apreciaciones en torno a la seguridad integral que le daban la cualidad de ser un “nuevo” enfoque, estaba en un primer aspecto, cambiar la prioridad misma de la seguridad, la cual pasaba de tener en el centro a la protección del Estado, para luego derivar en la persona, logrando así una directa alineación con la seguridad humana. En segundo lugar, la seguridad integral surge en un contexto político y estratégico, de acuerdo con el gobierno de turno del año 2007, diferente al que fue el Ecuador de la década pasada, especialmente por el hecho de tener finalizadas las potenciales hipótesis de conflicto convencional. Por lo tanto, se requería un cambio de doctrina que pudiera visualizar la relevancia de otros fenómenos que afectaban negativamente la seguridad, como el caso de las amenazas no convencionales. Y un tercer aspecto, es que la seguridad integral planteaba que la seguridad misma no estaba en manos de una institución en particular, sino que tenía que “integrar” a una serie de organismos e instituciones, tanto para brindar protección, como para construir condiciones que mejoren los escenarios de seguridad.

Las cualidades del mencionado concepto, además de plasmarse dentro de los Planes Nacionales de Seguridad Integral, también se evidenciaron en la organización de la institucionalidad del Estado ecuatoriano, especialmente por medio del Ministerio Coordinador de Seguridad, así como el papel de otras instituciones, al momento de ser consideradas dentro del sistema de seguridad integral. Es así como se incluyeron, por mencionar algunas, al sistema integrado de seguridad ECU-911, la Secretaría de Gestión de Riesgos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, las Fuerzas Armadas, y por entonces, la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), la cual pasó posteriormente a denominarse simplemente como Secretaría de Inteligencia, y en la actualidad es el Centro de Inteligencia Estratégica del Ecuador (CIES). Aquella arquitectura de seguridad, la cual estaba enmarcada dentro de lo que se concebía como seguridad integral, planteaba una comunicación entre dichos organismos, articulada a través del Ministerio Coordinador de Seguridad; sin embargo, pese a las intenciones, aquello no logró a plasmarse en un sistema de seguridad con una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos, especialmente por el celo institucional, el manejo y gestión de la información, así como también la poca capacidad de poder coordinar acciones con valor de uso, como se pudo evidenciar en eventos de alto impacto negativo en la seguridad, e incluso acontecimientos tildados de catástrofes, como el terremoto de Manta de 2016, o los preparativos para una potencial erupción del volcán Cotopaxi el 2022.

No obstante, tal vez la principal evidencia de la carencia de aspectos concretos dentro del concepto de seguridad integral fue lo acontecido con la gestión misma de la pandemia del Covid-19, la cual evidenció en casi todos los países de la región sudamericana, casos de verdadera "sorpresa estratégica" (Cabrera, 2021). En este sentido, la visión amplia de la seguridad integral, sin una concepción clara y efectiva que materialice la integralidad en el funcionamiento de las organizaciones con un grado de responsabilidad al momento de construir las condiciones securitarias, sumado además a la supresión y/o modificaciones de instituciones durante la gestión de Lenin Moreno, dieron como directo resultado que el Estado ecuatoriano no supiese establecer y aplicar protocolos para prevenir los contagios en la población. Un ejemplo de lo anterior es que la ciudad de Guayaquil, como resultado de los elevados casos de contagios y fallecimientos, se le otorgó el apelativo de la "Wuhan de Sudamérica", como una forma de efectuar una similitud con respecto al eventual punto de origen de la pandemia.

Pero aquella situación solamente puede concebirse como un aspecto que influye, mas no necesariamente determinada el quehacer del Estado ecuatoriano, especialmente en lo relativo a que la totalidad de los países sufrieron por la pandemia, especialmente en lo concerniente a los recursos para hacerle frente y, al mismo tiempo, poder mantener niveles de desarrollo, especialmente en el ámbito económico. No obstante, para la realidad ecuatoriana, la situación fue un tanto diferente, debido a que la pandemia dio como resultado una suerte de disminución de la presencia del Estado en determinados lugares y dimensiones de la sociedad, las que en su lugar, fueron ocupadas por grupos que actuaban al margen de la ley. En este sentido, la "sorpresa estratégica" no solamente derivó en la poca capacidad de reacción del Estado ecuatoriano, sino que también en la falta de previsión y generación de escenarios, desde la visión de la inteligencia estratégica, para poder vislumbrar la realidad post pandemia. Y a raíz de ello, se puede apreciar que la concepción misma de la seguridad integral, sin una perspectiva central de la inteligencia estratégica, dio como resultado un panorama de alta complejidad para el Ecuador, en términos de seguridad como un todo, debido a la reverberación y aumento de la violencia generada por diferentes Grupos de Delincuencia Organizada (GDO).

Siendo así, se podría mencionar que la vinculación y los puentes que unen a la seguridad integral por un lado, y a la inteligencia estratégica por otro, se encuentran debidamente definidos y con una mediana claridad, especialmente como resultado del aumento de las condiciones de inseguridad, provocadas por diferentes factores, tanto coyunturales como estructurales, pero especialmente visibles posterior a la pandemia del Covid-19. Pero aquello no es así, debido a que la realidad indica que los puntos sobre los que es posible encontrar un común denominador entre la seguridad integral y la inteligencia estratégica, considerando que ambas perspectivas siguen apreciándose como amplias y sumamente difusas. Y para dicho panorama, la situación institucional no ayuda, debido a que aquella concepción y percepción de amplitud, también se refleja en la manera en cómo se expresan y funcionan las instituciones que, en este caso, representan a la inteligencia estratégica y a la seguridad integral.

Sobre la base de lo anterior, es posible evidenciar que en múltiples situaciones, la institucionalidad de inteligencia en el Ecuador, y especialmente en la que se hace alusión al ámbito de la inteligencia estratégica como tal, ha sido foco de críticas, ya sea por la debilidad que se demuestra dentro del mismo proceso de toma de decisiones, como también por no cumplir con los objetivos propuestos en su momento, siendo esto último una de las principales falencias, llegando al punto de hablar de una suerte de "desnaturalización" de la función de inteligencia dentro del Estado (García, 2018). Al mismo tiempo, y dentro del ámbito de la seguridad integral, se puede apreciar que al suprimirse el Ministerio Coordinador de Seguridad, ente encargado de la gestión y coordinación con las instituciones que tenían algún grado de responsabilidad dentro de la visión de la seguridad integral, dicha potestad quedó acorde a los lineamientos de los gobiernos de turno, pasando tanto por el Ministerio de Defensa Nacional, e incluso llegando a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado (SENASEG), creada durante la administración de Guillermo Lasso, y posteriormente suprimida en la gestión de Daniel Noboa. Aquellos cambios, que, si bien pueden comprenderse desde la óptica netamente administrativa, también encierran conocimientos, competencias, recursos y medios para hacer efectiva la implementación de dicho concepto y sus procesos adjuntos.

Sin embargo, y a modo de plantear un esquema explicativo que permita una eventual reflexión sobre la articulación de dichos conceptos, se plantea que si bien ambos adolecen de la amplitud

y vaguedad en su momento descrita y desarrollada, también dejan espacios para que, desde la propia concepción original de aquellos preceptos, se puedan encontrar puntos en común o “bisagras”, sobre las que sería posible lograr articulaciones con valor de uso. En este sentido, se comienza del planteamiento que la inteligencia estratégica tiene una comprensión que se evidencia desde lo institucional, lo funcional y lo procesal, sobre lo cual la seguridad integral debiese tener un papel de apoyo y mantención de aquellas perspectivas, buscando con ello una retroalimentación constante, sustentada en mecanismos de gobernanza, transparencia e institucionalidad.

### **Las bisagras: lo institucional, lo funcional y lo procesal**

La figura de plantear la existencia de “bisagras”, se da desde la visión de que una bisagra tiene una doble funcionalidad: servir de eje entre dos objetos, y permitir el movimiento en base a un equilibrio. Así, la concepción de una “bisagra” parte desde la base de que, a diferencia del planteamiento inicial en torno a la seguridad integral, el cual dicho concepto era la “bisagra” con otros organismos e instituciones, el planteamiento para reflexionar en este trabajo indica que la “bisagra” no debiese ser la seguridad integral, sino la inteligencia estratégica. Esto se da por tres grandes motivos: la excesiva carga ideológica del concepto de seguridad integral, el actual contexto securitario ecuatoriano, y la necesidad de contar con un mecanismo que ayude al proceso de toma de decisión de forma clara, rápida y eficiente.

Como se mencionó en su momento, dentro de la concepción originaria y la misma evolución del concepto de seguridad integral, al no tener una apreciación clara sobre lo que implica, pero sí sobre el espíritu de este, se planteaba desde un punto de vista donde la perspectiva ideológica del gobierno de turno que acuñó aquel concepto, se hacía patente. Con ello, la visión de la seguridad integral, si bien planteaba una representación en torno a una determinada conjunción institucional, lo cierto es que su reflexión, evidenciada en los Planes Nacionales de Seguridad Integral, partían de una carga ideológica de alta complejidad, que las posteriores gestiones gubernamentales buscaron evitar, estableciendo sus propias improntas en la materia (Carrión, 2018). De esa forma, el concepto como tal cayó en un espacio difuso y de alta complejidad al momento de buscar una operatividad, lo cual se evidencia hasta la gestión de Daniel Noboa.

En un segundo aspecto, es necesario mencionar que, al momento de concebirse el concepto de seguridad integral, el panorama securitario en el Ecuador era diferente al que se vive en el país post pandemia Covid-19, lo que da como resultado que las visiones y reflexiones derivadas de la conjunción y coordinación de los organismos securitarios de aquel entonces, no permitan comprender y analizar los fenómenos delictivos de la actualidad. Así, el contexto no solamente permitió la generación de un concepto para dicha realidad, sino que también acciona una representación que no se condice con la realidad actual. Y si bien una solución a lo anterior se podría dar desde la base de la actualización misma del concepto, como resultado de la amplitud desde los orígenes de este, sumado a su vez a la carga ideológica que evidenció, el concepto se sigue manteniendo como el término que permite concentrar la seguridad, pero sin un significado real ni aplicación en políticas públicas (Córdova, 2023).

Finalmente, y como tercer argumento, la seguridad integral implicó la generación de distintos mecanismos de coordinación y, en conjunto con ello, la participación de diferentes instituciones y organismos que, de acuerdo a la visión de la seguridad integral plasmada al momento de originarse el concepto como tal, eran clave para la adecuada generación y optimización de la seguridad integral. Y si bien el contexto nacional securitario permitía aquella visión, también dicha perspectiva dio como resultado una excesiva burocracia, tiempos de espera, dificultades al momento de evidenciar las competencias, e incluso una disputa por la responsabilidad en los procesos asignados (Pérez, 2018). A lo anterior se añade que sin la necesaria presencia de un ente coordinador, dicho panorama aumenta su complejidad, especialmente para dar soluciones frente a un contexto altamente dinámico y cambiante. Por lo tanto, retomar aquel camino, no solamente resulta negativo en cuanto a los esfuerzos y recursos que se poseen, sino que también no permite dar una solución en los tiempos que se requieren.

A raíz de lo expresado, es que se requiere un nuevo enfoque que articule a la seguridad integral con la inteligencia estratégica, partiendo de la base de que, en esta propuesta, se invierten las prioridades y responsabilidades, quedando la inteligencia estratégica como centro, y la seguridad integral como un mecanismo o proceso resultante de lo que se trabaje en el plano de la inteligencia.

No obstante, aquella relación también posee un alto grado de reciprocidad, especialmente como forma de entradas y salidas de procesos, siempre en relación con mejorar las condiciones y percepciones de seguridad del país. Y estas "bisagras" se dan especialmente en tres ámbitos: el institucional, el funcional, y el procesal.

Cuando se hace referencia al ámbito institucional, se efectúa un abordaje de la inteligencia estratégica como institución. Esto significa que la inteligencia estratégica debe estar debidamente normada, al tiempo que se da un estricto cumplimiento de los procesos de reclutamiento, solicitud y tratamiento de los datos y la información a los actores involucrados, así como también tener una claridad y certeza de lo que pueden hacer, pero más importante aún, lo que no pueden hacer, las autoridades que se encuentren al mando de la institución. Todo lo anterior debe estar debidamente complementado con una claridad en la división de funciones y responsabilidades, en conjunto con el adecuado proceso de transparencia y rendición de cuentas frente a distintos actores del Estado. Así, la institucionalidad de la inteligencia estratégica en el Ecuador, no solamente se debe plantear desde la forma, o en su defecto, desde la visualización de la existencia nominal de una "institución", sino que la misma debe gozar de un marco que le otorgue institucionalidad como tal, aspectos que suelen confundirse y que poseen dinámicas diferentes.

La vinculación entre la inteligencia estratégica institucionalizada y la seguridad integral, deviene del hecho de que en un sistema efectivo, real y con los canales de comunicación y coordinación debidamente conocidos y respetados, dará como resultado directo no solamente un apoyo sustancial al proceso de toma de decisiones dentro del campo securitario, sino que también establecerá un sistema de prevención y generación de escenarios que ayuden a la creación de planes, políticas y programas, asociados a la mantención y/o construcción de mejores condiciones de seguridad integral. Pero para lograr aquello, no solamente debe plantearse la concepción institucional de un sistema de inteligencia estratégica desde el campo meramente nominal, sino que debe esgrimirse desde la misma institucionalidad, para lo cual una ley de inteligencia, no solamente se plantea como una potencial ayuda a lo anterior, sino como un elemento clave y de alta necesidad.

La vinculación entre inteligencia estratégica y seguridad también se da desde el punto de vista de la funcionalidad. En términos generales, se entiende que la inteligencia estratégica, al estar dentro de un cuerpo jurídico, ya es parte del funcionamiento del Estado; sin embargo, aquello no es efectivo, debido a que se entiende que la totalidad de los Estados toman decisiones sobre la base de datos e información, la cual es debidamente analizada, por lo que se efectúa una labor de inteligencia, sin la necesidad de que la misma tenga un apelativo como tal (Richards, 2010). A raíz de lo anterior, es que se esgrime que la inteligencia estratégica como tal, proviene desde los más altos niveles de toma de decisión del Estado, es como tal una función más de la institución política fundamental, sin la real necesidad de otorgarle un nombre o apelativo. No obstante, la comprensión efectiva de dicho precepto tiene un alto grado de complejidad, especialmente por el hecho de que se suele confundir con la perspectiva institucional.

Ahora, en torno a la concepción de bisagra entre la inteligencia estratégica y la seguridad integral, desde el punto de vista de la interpretación de la inteligencia estratégica como una función más del Estado contemporáneo, se da bajo una concepción estructural en torno a la comprensión del Estado y sus deberes y responsabilidades. Es una responsabilidad del Estado proveer seguridad, para lo cual requiere necesariamente de generar análisis y procesar los datos y la información que le llega, para así poder tomar mejores decisiones. Así, bajo dicho punto de vista, la concepción de la inteligencia estratégica no se encuentra imbuida por apreciaciones ideológicas, se vuelve altamente profesional, al tiempo que se allana el camino para lograr una mayor y mejor institucionalidad en dicho campo, aspecto clave para concretar los potenciales preceptos asociados a la seguridad integral.

Finalmente, la inteligencia estratégica puede apreciarse desde la noción de un proceso, lo cual sería lo más cercano a la concepción propia abordada desde el "ciclo de inteligencia". El ámbito procesal implica tener una capacidad para recolectar los datos y la información, en base a un requerimiento de parte de la autoridad competente, en relación a su ubicación dentro de la pirámide en los niveles de toma de decisiones. Pero, además, significa tener los instrumentos y medios adecuados, incluyendo este aspecto en términos humanos, para poder analizar los datos e información recopilada, aspecto que generalmente se deja de lado debido a la poca preparación del personal, o en su defecto por la rotación que el mismo puede tener, lo que sumado a la



capacidad de coordinación y respuesta en tiempos efectivos, daría como resultado un producto con alto valor agregado y clave para mejorar el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, pese a que este sería la bisagra de mayor facilidad al momento de describirla, lo cierto es que es una de las de mayor complejidad en su aplicación. Esto se debe tanto al recelo de la información, la poca capacidad de poder solicitar los datos y la información (y que se dé cumplimiento a lo anterior), como también al procesamiento y análisis de los datos e información, resultando en una baja prioridad en el proceso en sí (Richards, 2010).

En este aspecto, es el punto donde mayor vinculación, o función de bisagra se encuentra entre la inteligencia estratégica y la seguridad integral. Al tener una clara definición del rol que tiene la inteligencia estratégica, y especialmente de los actores involucrados en la generación de productos que se derivan del procesamiento y análisis dado, se tendrá también en los procedimientos y formas de solicitar la información, la capacidad para agregarle una determinada prioridad, en conjunto con el posicionamiento que tiene el análisis de inteligencia estratégica, dentro del proceso de toma de decisión. Todos estos aspectos debiesen ser tomando en cuenta como base, al momento de hablar de la inteligencia estratégica como proceso, sin dejar ninguno de lado o en una menor prioridad frente a otro. Y es en este punto donde se aprecia la vinculación con la seguridad integral, debido a que todos los organismos o actores asociados a esta, tienen la responsabilidad de brindar los datos y la información que el propio sistema de inteligencia estratégica requiere, para un fin superior como lo es la provisión de seguridad a la población en su conjunto. Un tratamiento de dicha forma, implicará necesariamente mejorar los procesos asociados a la seguridad integral, siempre y cuando el sistema de inteligencia estratégica responda de la forma en que se requiere.

### **Apreciaciones finales**

Ciertamente, el desarrollo de este trabajo tiene un sentido un tanto lúgubre, debido a que, dentro de la descripción de los primeros elementos asociados a la realidad nacional ecuatoriana, el relato considera pocos elementos positivos, en contraposición a aquellos que pueden tener un tinte negativo. Sin embargo, la idea central del mismo es efectuar un ejercicio de diagnóstico, pensando en una potencial mejora dentro de la comprensión y aplicación de los preceptos asociados a la inteligencia estratégica y la seguridad integral. Y esto se da, especialmente, en momento en los que el país atraviesa una crisis histórica de seguridad, dentro de la cual no es posible, válido y responsable, encontrar a un actor que cargue con la totalidad del peso de las decisiones emitidas en su momento. Frente a esto, se requiere efectuar un análisis crítico que ayude a resolver los problemas, bajo una visión institucional y que privilegie la estructura por sobre la coyuntura, aspecto último que, lamentablemente, prima al momento de realizar algún tipo de observación. Por ello, se plantea este trabajo de reflexión como una forma de generar un debate, el cual es sumamente necesario para poder avanzar.

Siendo así, el primer punto sobre el cual habría que tener una especial consideración, es en torno al reconocimiento del pasado cercano, debido al hecho que existen múltiples elementos y procesos, y tal vez lo más relevante, imágenes y percepciones en materia de seguridad, que se derivan de las decisiones tomadas en dicho período de tiempo. Y justamente por la herencia e influencia de dicho pasado cercano, es que la concepción de aspectos, como el caso de la propia seguridad integral, no encuentra en la actualidad un tratamiento adecuado y que permita vincular dicho concepto, a la nueva realidad que experimenta el Ecuador. Por eso, es que se requiere tener un reconocimiento del pasado cercano, pero bajo una visión crítica que permita incorporar las coyunturas del presente, para que así, se pueda mejorar lo que se tiene, mas no necesariamente reinventar una realidad conocida y reconocida, teniendo esto un correlato negativo dentro de la generación de políticas públicas en materia de seguridad.

Y es en este punto donde surge la inteligencia estratégica, evidenciándola como la herramienta, la institución y la cualidad que requiere un Estado contemporáneo y alineado a los desafíos y circunstancias que presenta el sistema internacional, propio del siglo XXI. Por ello es que se requiere contar con un sistema de inteligencia estratégica debidamente institucionalizado, y que vaya más allá del ámbito meramente nominal, como sucede en la actualidad del Ecuador. En otras palabras, se requiere tener dos fases: una en donde el discurso tenga algún significado claro, especialmente en términos conceptuales, y otro en donde dicho discurso y/o concepto, pase a manifestarse en la realidad, por medio de la elaboración y ejecución de diversos planes, políticas y programas, encaminados a mejorar la situación de seguridad del país.

Dicho ejercicio no es fácil, ya que requiere de un conocimiento avanzando de la materia en cuestión, así como también de una objetividad técnica y profesional. Y en este aspecto en particular, es de alta complejidad, debido a que, en primer lugar, se deben cerrar las brechas entre las partes involucradas en la generación de las herramientas y lineamientos que permitan el logro de los objetivos, tanto en materia de inteligencia estratégica como de la seguridad integral, lo que a su vez implica, necesariamente, dejar de priorizar el aspecto ideológico. La necesidad real está en que ambos conceptos, inteligencia estratégica y seguridad integral, tengan una cualidad menos ideológica y cada vez más técnica y operativa, llevándolos al plano técnico.

Todo lo anterior no tendría un valor efectivo, si no se contempla la necesidad de contar con instituciones que tengan un período de permanencia, que les permita efectuar cambios o responder a las responsabilidades dadas desde el nivel político-estratégico y, por supuesto, desde la propia ciudadanía. En dicho sentido, la institucionalidad recae no solamente en el aspecto nominativo, sino que principalmente en la mantención de los procesos, planes y políticas que se puedan esgrimir de aquellos espacios, considerando al mismo tiempo que todo es perfectible. La crítica debe estar presente, pero con un ánimo constructivo. Y en dicho ámbito de cosas, se debe tener una reflexión constante sobre los procesos y fenómenos que afectan negativamente a la seguridad y resguardo de la sociedad en su conjunto, por lo que la flexibilidad es un aspecto clave a la hora de contemplar la institucionalidad, en un contexto de amenazas constantes y crecientes para el Ecuador.

## Referencias

- Aclin, J. (2012) *Intelligence as a Tool of Strategy*, en U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy. Washington DC, Strategic Studies Institute.
- Cabrera, L. (2019). La seguridad integral en Ecuador: Una visión crítica del concepto a una década de su concepción. *Revista UNISCI*, 51:397-416.
- Cabrera, L. (2021). El Covid-19 y el sector securitario en Ecuador: un caso de sorpresa estratégica. *Revista UNISCI* 56:117-142.
- Carrión, F. (2018). Una inmejorable plataforma para el crimen organizado, en la Mitad del Mundo. En *El Contagio. Fin de la Isla de Paz*, editado por Ivonne Guzmán, pp. 111-127. Mediato, Quito.
- Córdova, L. (2023). "Los primeros pininos de Daniel Noboa en seguridad". En Plan V [en línea] Ecuador. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/primeros-pininos-daniel-noboa-seguridad>
- García, B. (2018). La gestión de la seguridad y defensa en el Ecuador 2007-2017, bajo un nuevo marco ideológico y geopolítico. En *Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina*, editado por Loreto Correa, pp. 193-208. Editorial SIEC, Ciudad de Panamá.
- Jablonsky, D. (2012) *Why is Strategy Difficult?*, en U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy. Washington DC, Strategic Studies Institute.
- Liebowitz, J. (2006) *Strategic Intelligence. Business Intelligence, Competitive Intelligence, and Knowledge Management*. New York, Taylor and Francis.
- Pérez, D. (2018). Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En *El Nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Red de Política de Seguridad, editado por Sandra Namihás, pp. 101-138. Pontificia Universidad Católica del Perú – Konrad Adenauer Stiftung, Lima.
- Richards, J. (2010). *The Art and Science of Intelligence Analysis*. New York, Oxford University Press.
- Rivera, F. (2012). *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador 1998-2006*. FLACSO Ecuador, Quito.