



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

PRIMERA MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA

**LA EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA
DENTRO DEL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTEGRAL:
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS EN SU ENTENDIMIENTO Y
APLICACIÓN**

Plan de tesis para optar al Título de Máster en Seguridad y Defensa

Autor: Paúl Andrés López Erazo

Director: Lester Cabrera

Quito, enero del 2016



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Fojes: 11
Fecha: 2016

[Handwritten signature]
Secretaria General

No. 004-2016

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y dos días del mes de enero del año dos mil dieciséis, **PAUL ANDRES LOPEZ ERAZO**, portador de la cédula de ciudadanía: 1002289021, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA 2010-2011**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"LA EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTEGRAL: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS EN SU ENTENDIMIENTO Y APLICACIÓN"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:
Promedio Académico: 9.09
Tesis Escrita: 8.21
Grado Oral: 8.49
Nota Final Promedio: 8.72

En consecuencia, **PAUL ANDRES LOPEZ ERAZO**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

[Handwritten signature]
Mgs. Silvia Corella
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

[Handwritten signature]
Mgs. Leonardo Jaramillo
MIEMBRO

[Handwritten signature]
Mgs. Carla Alvarez
MIEMBRO

[Handwritten signature]
Ab. José Luis Jaramillo
SECRETARIO GENERAL

AUTORIA

Yo, Paúl Andrés López Erazo, Master, CI 1002289021 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el autor de la Tesis.



Firma

C.I. 1002289021

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, enero del 2016



FIRMA

PAÚL ANDRÉS LÓPEZ ERAZO
NOMBRE

CI. 1002289021

RESUMEN

En términos generales, la presente investigación trata de analizar no solamente el concepto mismo de Seguridad Integral, utilizando para ello lo que se menciona en las fuentes oficiales al respecto, sino que también cómo la **Inteligencia**, entendida como una función del Estado desde un punto de vista amplio, y también como un componente presente dentro de los ámbitos de aplicación de la **Seguridad Integral**, ha evolucionado y desarrollado a través de la aplicación del mencionado concepto de Seguridad. Y a raíz de aquello, no solamente es posible entender las debilidades y fortalezas que poseen ambos conceptos vinculados, sino que además establece una serie de lineamientos sobre los cuales resulta posible entender el grado adecuado de aplicación de la Inteligencia en el país, considerando tanto la cultura institucional del mismo, como también el contexto internacional que lo rodea, con el principal objetivo de tener herramientas de análisis y decisión, con un adecuado valor de uso.

A modo de ejemplo éste estudio se concentra en el caso del Ecuador, ya que al evidenciarse un reconocible período de transición desde un gobierno militar a una serie de gobiernos democráticos, la estructura histórica en el proceso de formación, institucionalización y consolidación del Estado, tenía como una de las principales características, una fuerte influencia militar en aspectos clave, dentro del plano de la vinculación político-estratégica, como lo era la inteligencia, principalmente antes del advenimiento de la Revolución Ciudadana. En este sentido, la conformación de una estructura y doctrina de inteligencia para el Estado, estaba en manos de un segmento militar, siendo así, la formación de una doctrina y una estrategia de inteligencia asociada a esa doctrina, dependía y seguía una lógica militar. Aquella forma de vincular a la Inteligencia, como una **función del Estado**, era propia de la concepción de la denominada **Doctrina de Seguridad Nacional**, la cual primó antes del establecimiento del **Sistema Nacional de Inteligencia**.

ÍNDICE

Introducción	10
Capítulo I: Planteamiento de la Investigación	
- Aproximación a la temática	13
- Planteamiento del problema	16
- Objetivos de la investigación: generales y específicos	20
- Justificación de la Investigación	21
- Hipótesis de trabajo	22
- Enfoque Metodológico	22
Capítulo II: Marco Conceptual	
- La evolución del concepto de Seguridad	25
Capítulo III: La concepción de la Seguridad Integral en el Ecuador	
- El origen del enfoque integral de la seguridad	48
- La Seguridad Integral	53
- Alcances y límites de la Seguridad Integral	69
Capítulo IV: La Inteligencia ecuatoriana dentro del contexto de Seguridad Integral	
- La Inteligencia y su vínculo con la Seguridad	74
- Inteligencia y Seguridad Integral	87
- Problemas derivados de la teoría a la práctica	101

Capítulo V: Conclusiones	110
Referencias Bibliográficas	116

INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos claves en la comprensión del actual sistema de Inteligencia del Estado ecuatoriano, radica en el adecuado entendimiento del contexto en el cual se desenvuelve y desempeña, el que consta bajo la concepción misma del concepto de Seguridad Integral. Y en este sentido, es posible observar una serie de cambios en la forma, y en cómo los tomadores de decisión, como los planificadores de los sectores e instituciones que componen el Sistema de Seguridad del Estado, se adecuan y transforman en línea con los requerimientos del nivel político, y el entorno internacional. Es decir, se ve un cambio en las instituciones del Estado, producto de la influencia del concepto de Seguridad Integral, el que se encuentra amparado por la Constitución en diferentes cuerpos legales.

Bajo el anterior parámetro, la Inteligencia, entendida como uno de los componentes claves del mencionado sistema, no queda excluida de la realidad mencionada. Aquella función se debe adecuar y adaptar tanto a las decisiones y requerimientos del nivel político, como también a lo que establecen los lineamientos que fundamentan sus acciones. En este sentido, la concepción de la Seguridad Integral, no solamente afecta a la Inteligencia en sí, sino que además influye directamente en los alcances que la misma puede tener en su aplicación, dentro de la obtención de los objetivos tanto desde el punto de lo planteado en el enfoque de seguridad mencionado, como también en la misma función de Inteligencia.

Derivado de lo anterior, es que dentro del presente estudio, se analizan una serie de elementos que se derivan tanto de la comprensión, argumentación y fundamentos del concepto de Seguridad Integral, así como también aquellos aspectos que vinculan al mencionado concepto con otros similares, como el concepto de Seguridad Humana y el de Seguridad Multidimensional, estableciendo así eventuales diferenciaciones como también similitudes, con el principal objetivo de establecer los lineamientos sobre los cuales el concepto descansa, y permite un posterior desarrollo y evolución de los elementos que se encuentran vinculados al mismo, como lo es en este caso el concepto de Inteligencia.

Así también, dentro de la presente investigación, se toman como marco de análisis, además de los conceptos de Seguridad mencionados, la vinculación que posee la Inteligencia como función del Estado con la Seguridad Integral, con el fin de obtener los lineamientos que permitan establecer tanto los límites como los eventuales impactos, dentro del ámbito de aplicación de la Inteligencia, en el nuevo contexto en que se desenvuelve. Pero además, se analizan aquellos elementos que se relacionan no solamente con el cambio de ambiente de la Seguridad que evidencia en la actualidad el país, sino también el cambio que se representó dentro de la Inteligencia misma, más allá del contexto, aún más vinculada a su aplicación misma como función del Estado, lo cual crea un panorama altamente complejo a la hora de poder generar lineamientos analíticos y de valor de uso.

Uno de los puntos que se pueden extraer del análisis, a manera meramente introductoria, es que existen una serie de complejidades en lo relativo al análisis de las fuentes oficiales, tanto desde el punto de vista de los elementos que le otorgan el contexto a la función de Inteligencia, que en este caso corresponde al concepto de Seguridad Integral, como también a la Inteligencia en sí misma. En este plano, el análisis de las mismas fuentes oficiales, y la debida contrastación con aspectos que se vinculan a la realidad, hacen que el presente estudio sea una parte general de un análisis mucho más amplio y que, por motivos tanto de tiempo como también por las mismas características de la investigación, la hacen compleja en su elaboración. Pero sin perjuicio de aquello, cabe destacar el carácter innovador de la presente, tomando en consideración que en el país, tanto el concepto de Seguridad Integral, como también la vinculación que se pueden hacer a través de la función de Inteligencia, es un tema de por sí novedoso y poco estudiado, lo que hace que la presente investigación posea relevancia.

En términos generales, la presente investigación trata de analizar no solamente el concepto mismo de Seguridad Integral, utilizando para ello lo que se menciona en las fuentes oficiales al respecto, sino que también cómo la Inteligencia, entendida como una función

del Estado desde un punto de vista amplio, y también como un componente presente dentro de los ámbitos de aplicación de la Seguridad Integral, ha evolucionado y desarrollado a través de la aplicación del mencionado concepto de Seguridad. Y a raíz de aquello, no solamente es posible entender las debilidades y fortalezas que poseen ambos conceptos vinculados, sino que además establece una serie de lineamientos sobre los cuales resulta posible entender el grado adecuado de aplicación de la Inteligencia en el país, considerando tanto la cultura institucional del mismo, como también el contexto internacional que lo rodea, con el principal objetivo de tener herramientas de análisis y decisión, con un adecuado valor de uso.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Aproximación a la temática

Al hablar o referirse en torno a la temática de la consolidación de cualquier sistema de inteligencia, tanto desde un aspecto político como estratégico, los elementos que se incorporan a dicho proceso son múltiples. Pero uno de los principales problemas radica en la amplitud del proceso, como también la vaguedad del mismo. En este sentido, la amplitud viene dada principalmente porque dicho proceso, es decir el de formación y consolidación de un sistema de inteligencia, viene aparejado con otros elementos, como lo es la estructuración conceptual, estratégica y teórica de lo que se entiende por inteligencia, así como también si dicho concepto se encuentra vinculado a otro proceso, como lo es en el caso del Ecuador a la reestructuración del concepto de seguridad, en un sentido amplio y general. Así también, la vaguedad viene dada principalmente por el hecho de que no se tienen claros los límites y alcances de la inteligencia, ya que no se tiene una claridad en lo relativo a qué tipo de inteligencia se quiere hacer mención, como también a que nivel de inteligencia se desea analizar.

En este sentido, la consolidación de un sistema de inteligencia, además de los problemas conceptuales mencionados, para el caso del Ecuador, poseen una serie de inconvenientes añadidos, los cuales se establecen tanto desde una visión estratégica, como también a los alcances que tiene. Esto se genera principalmente por la modificación del paradigma de seguridad que el Estado ha llevado a lo largo de los años, y que sufre una modificación sustancial con la incorporación de la Constitución del año 2008. En este sentido, la concepción de seguridad comienza a evidenciarse desde una perspectiva mucho más amplia, incorporando elementos que van desde la gestión de riesgos, pasando por las relaciones exteriores del Estado, la función Defensa, como también elementos que son propios de la cotidianidad, como lo es el sistema de emergencia y sus consecuentes

procesos de respuesta y rescate frente a una situación de riesgo/problema por parte de la ciudadanía. En este sentido, la seguridad, que comienza a tener una perspectiva de carácter “integral”, es donde se incorpora un sistema de inteligencia que va más allá de los dominios clásicos de militares y policías, haciendo con ello a la inteligencia una función de Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, la modificación de la concepción de seguridad en el Estado ecuatoriano, si bien se encuentra institucionalizada en el mencionado documento legal, también es cierto que posee una serie de elementos que escapan de la interpretación legal, y que se sitúan en el plano de la estrategia. En este sentido, la consolidación de un sistema de inteligencia, viene dado tanto por la capacidad que tenga la institución rectora en este plano, de generar vínculos de dependencia para con los organismos que dependen de la misma, como también por la capacidad que posea dicha organización para poder establecer mecanismos institucionales permanentes en el tiempo. Bajo la anterior premisa, la consolidación de la función de inteligencia del Estado, y el adecuado conocimiento a un nuevo enfoque en torno a la seguridad, son aspectos claves a la hora de poder entender el grado de consolidación no solamente de un concepto, sino de una función de Estado, con sus múltiples procesos que vienen aparejados a la misma.

Además debe establecerse que para la adecuada comprensión de la consolidación de un concepto, una doctrina y una estrategia en el tiempo, se deben considerar principalmente las limitaciones que se posean en el plano teórico y conceptual, tomando en consideración aspectos tales como la cultura, los elementos tangenciales que se vinculan al mencionado sistema de inteligencia, como también la forma en que los diversos actores que se vinculan al mismo actúan y generan lineamientos sobre la mencionada función. En este sentido, las consideraciones vienen dadas tanto por un aspecto de fondo como de forma.

El fondo se explica por la necesidad que hay de vincular la concepción de inteligencia al más alto nivel, es decir en el ámbito político-estratégico, con los nuevos lineamientos de la

seguridad, en este caso, de la seguridad entendida en un sentido integral. No obstante, dicho planteamiento no es posible visualizarlo con claridad, considerando que para los mencionados efectos y consecuencias debe existir un análisis vinculado a los Planes sectoriales de seguridad, más conocidos como Planes Nacionales de Seguridad Integral. Sobre este punto, y sin perjuicio de la emisión de los mencionados documentos, la vinculación que se realiza en la temática a analizar, deja elementos para poder establecer vinculaciones que, en un principio, no se relacionarían con las funciones que debiese cumplir un sistema de inteligencia de Estado. Pero aquello también tiene una directa relación con los lineamientos dados en el nivel gubernamental.

La forma se establece principalmente en los mecanismos y procesos que utiliza el sistema de inteligencia, entendido en la lógica de la Seguridad Integral, para el logro de sus objetivos. En este punto, también conviene destacar nuevamente el tema relacionado con la amplitud misma del concepto de seguridad integral, y la relación directa que posee con la función Inteligencia. En este sentido, si la concepción de inteligencia estratégica, sumado aquello al concepto mismo de seguridad integral, otorga los eventuales alcances para la Inteligencia, la cualidad de “estratégica” como tal, no existiría, colocándose en una perspectiva en la cual la organización del sistema, tendría problemas tanto estructurales como en su accionar para la toma de decisiones.

Sumando directamente a lo anterior, es posible vincular el hecho de un eventual problema estructural, con la visión y origen mismo del sistema, principalmente tomando en consideración el hecho de que en la historia del país, el funcionamiento de un sistema de inteligencia estratégica, estuvo históricamente en manos de la Fuerzas Armadas. Sobre este punto, la conformación de una doctrina de inteligencia, así como también las estrategias generales y sectoriales de aquella función, comenzaron como un elemento desconocido para el elemento político-civil, lo cual ha dado origen a una serie de discrepancias en la forma de operación de la función mencionada, como también en lo relativo a los alcances y funciones que debiese tener. Siendo así, los elementos que determinan la problemática

central de la presente investigación, no solamente se relacionan con las consecuencias o eventuales elementos que conformarían un proceso de consolidación del sistema de inteligencia del país, sino que además, se deben considerar elementos que datan tanto del cambio de forma de ver la seguridad, como además de la necesidad de estructurar, sin antecedentes reales previos, el sistema de inteligencia en sí, considerando para aquello los nuevos enfoques doctrinarios, como también los lineamientos políticos del gobierno de turno.

Planteamiento del problema

El fin de la Guerra Fría en general, y los cambios políticos internos dados en el país a lo largo del siglo XXI, son aspectos que se deben considerar para poder entender una de las múltiples problemáticas que, de alguna forma, se quieren analizar en la presente investigación. En ese sentido, los elementos que se relacionan con la Guerra Fría, dicen guarda relación con un cambio en la manera de concebir las relaciones entre el nivel político y el nivel militar, debido a que, y considerando principalmente la realidad evidenciada en Sudamérica. Los militares ocuparon durante amplios espacios de tiempo, determinados sectores que, dentro de un esquema político democrático, debieron estar en manos de una cúpula política, definida por la presencia civil. Siendo así, un segmento relevante de las actividades del ámbito político-estratégico, solamente respondía a la lógica de “lo estratégico” en un sentido absoluto.

El fin de conflicto bipolar, si bien se entiende principalmente en un sentido político, ideológico y económico, tuvo consecuencias dentro del plano del entendimiento de las relaciones civiles-militares en la región, debido a los acontecimientos mencionados. La nueva ola de democratización de la cual fue parte la región mencionada, estableció el regreso de los civiles a muchas actividades que habían estado en manos de militares durante varios años, como lo son tanto el control mismo de la política de Defensa, como también a otras actividades, dentro de las cuales se puede considerar la misma función de inteligencia. En este plano, la obtención de un cuerpo civil que se haga cargo de temas tan complejos, o

en su defecto, que requieren un manejo conceptual y estratégico el cual se obtiene luego de una carrera manifiesta en el sector, fue uno de los elementos más complejos de tratar en los gobiernos civiles posteriores a gobiernos militares.

En el caso del Ecuador, si bien el país evidenció un reconocible período de transición desde un gobierno militar a una serie de gobiernos democráticos, la estructura histórica en el proceso de formación, institucionalización y consolidación del Estado, tenía como una de las principales características, una fuerte influencia militar en aspectos clave, dentro del plano de la vinculación político-estratégica, como lo era la inteligencia, principalmente antes del advenimiento de la Revolución Ciudadana. En este sentido, la conformación de una estructura y doctrina de inteligencia para el Estado, estaba en manos de un segmento militar, el cual correspondía a una lógica de la consecuencia de formación del Estado; siendo así, la formación de una doctrina y una estrategia de inteligencia asociada a esa doctrina, dependía y seguía una lógica militar. Aquella forma de vincular a la Inteligencia, como una función del Estado, era propia de la concepción de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, la cual primó antes del establecimiento del Sistema Nacional de Inteligencia.

Lo anterior se convirtió en una problemática cuando, principalmente como consecuencia tanto del cambio de gobierno, como también de los sucesos ocurridos en Angostura en enero del año 2008, se estableció la necesidad de poseer un sistema de inteligencia, que sea guiado desde el más alto nivel de toma de decisiones del Estado, pero que estuviese en manos de civiles. No obstante, la conformación de un sistema de inteligencia que se encuentre en la cúspide decisonal del Estado, no solamente es una modificación de lo que había, sino que también tiene una repercusión en todo el sistema de inteligencia en general, debido principalmente a la forma en que deben operar las agencias de inteligencia, además de la necesidad de retroalimentación desde agencias sectoriales hacia un nivel central. Esta lógica, no solamente ha creado una serie de problemas, debido principalmente al “celo institucional” y compartimentación de la información en esta temática, sino que además ha

existido una reticencia institucional en generar canales activos de comunicación, considerando que la cultura organizacional del entorno se encuentra en un constante cambio, principalmente en lo que respecta a la vinculación que existe entre un nivel civil/político, y un nivel militar/estratégico en el ámbito de la inteligencia.

La inexperiencia histórica en estas temáticas, así como también la formación de una doctrina y una estrategia que estuviese de alguna forma desvinculada del pasado reciente, son elementos que permiten establecer un segundo segmento no menor de una problemática central de la presente investigación. En este sentido, la aplicación de herramientas que son propias del estamento militar en la actividad de los civiles, es un elemento generador de conflictos, tanto a nivel cultural como en la aplicación misma de los instrumentos propios de la actividad. Así, la obtención y generación de una doctrina civil de inteligencia, considerando la inteligencia en el nivel político-estratégico, se relaciona directamente con la formación y consolidación de una estrategia dentro del mismo plano, para lo cual los tomadores de decisión, deben tener conocimientos tanto teóricos como prácticos a la hora de generar los elementos y procesos que se vinculen con lo establecido. En este sentido, y de acuerdo a la realidad en lo referente al proceso de formación de un sistema de inteligencia civil en el país, se evidencia un conflicto en la formación y puesta en práctica de una doctrina en inteligencia, tomando en consideración tanto las relaciones civiles-militares, como también el hecho de que existen conflictos de competencias y de ámbitos de acción entre los segmentos mencionados.

Vinculado al argumento anterior, es posible establecer que si bien existen problemas a la hora de establecer competencias y áreas de acción dentro del plano de la función inteligencia, y principalmente teniendo una contraposición entre las actividades que realiza el segmento civil y el segmento militar, aquello encuentra un eco en lo que respecta a la comprensión del concepto de Seguridad Integral. Debido a que si bien se puede establecer que este es un concepto que viene de la mano con una nueva concepción de la seguridad, también es cierto de que debido al tiempo y a la forma de establecerse, se encuentra en

constante construcción. Sobre este punto, también conviene establecer que el principal mecanismo que se ha tenido para conocer tanto los límites como los alcances del mencionado concepto, han sido aquellos documentos que se derivan del Plan Nacional de Seguridad Integral.

Tomando el citado instrumento como elemento rector en la definición del concepto de seguridad integral, es posible concebir que los límites del concepto seguridad han sido ampliados, así como también los estamentos oficiales e institucionales que se hacen parte de la instrumentalización del mismo. En este sentido, es posible encontrar al sistema de inteligencia dentro de estos últimos. Pero sin perjuicio de aquello, la inteligencia, al ser una función propia del Estado, también posee limitaciones, debido a que la funcionalidad se vincula principalmente con la toma de decisión dentro del nivel político-estratégico. Siendo así, áreas como lo son la Gestión de Riesgos, o la Justicia institucionalizada, de acuerdo al concepto de seguridad propuesto, también son áreas en las cuales la inteligencia debe actuar, lo cual generaría una eventual desnaturalización de la función, entendida esta en su sentido estratégico clásico.

Finalmente, y como se dejó planteado en su momento, el mismo entendimiento del concepto de Seguridad Integral, deja de ver un problema estructural a la hora de establecer una determinada doctrina para este concepto, o en su defecto, el hecho de generar tanto una estrategia general como sectorial en cada uno de los ámbitos de los cuales se compone el entendimiento de la seguridad integral. En este plano, el hecho de no poder establecer los límites y alcances del elemento rector y que genera los lineamientos dentro de los elementos y procesos dentro del mismo concepto, es un aspecto a considerar y a analizar dentro de la presente investigación.

Objetivos de la Investigación: generales y específicos

El objetivo general de la presente investigación se traduce en describir la evolución de la función de Inteligencia en el Estado ecuatoriano, y de manera particular, la vinculación que se posee entre el propio concepto de inteligencia, y la denominada Seguridad Integral, concibiendo aquella como un elemento transversal y rector dentro del sistema de seguridad del Estado. Al mismo tiempo, se estima que el período de estudio va desde la adopción del concepto de Seguridad Integral, hasta nuestros días, y como la función de inteligencia se ha adaptado a los lineamientos teóricos y técnicos que el mencionado concepto ha establecido a través de los diferentes Planes Nacionales de Seguridad Integral.

Al respecto, conviene señalar que producto de la concepción amplia y básica de los conceptos en cuestión, estos no se derivan en hechos coyunturales, sino que se demuestran a través de determinados hitos, los que se representan principalmente en la generación de nuevos planes sectoriales, como también en la manera en cómo estos son vinculados con los sectores definidos dentro del concepto en cuestión.

Considerando lo anterior, se establece que los objetivos específicos de la presente investigación son:

- Describir el proceso histórico evolutivo de la Seguridad Nacional a la Seguridad Integral en el contexto mundial, regional y local, para concebir la nueva dinámica de la Inteligencia Estratégica.
- Describir los procesos de vinculación entre el concepto de Seguridad Integral, y la función de Inteligencia del Estado ecuatoriano.
- Analizar los alcances, bajo el concepto de Seguridad Integral, de la función de inteligencia del Estado ecuatoriano.

Justificación de la Investigación

Sin perjuicio de lo mencionado, resulta gravitante para el fondo investigativo del presente proyecto, el hecho de conocer tanto la misma evolución y consolidación del sistema de inteligencia ecuatoriano, así como también lo que ha sucedido en otros Estados que, de alguna forma, evidenciaron elementos similares al proceso nacional. En este sentido, se pueden establecer diferencias importantes a la hora de comparar la consolidación de los sistemas de inteligencia, considerando principalmente el pasado e historia reciente de los países. Siendo así, en países donde se tuvo un pasado autoritario fuerte, las labores de los sistemas de inteligencia fue de represión, siendo en este caso una herramienta para la sustentación y mantenimiento de los vínculos de poder en la forma de gobierno determinada.

Los elementos que sustentan tanto la evolución y consolidación del sistema de inteligencia, para el caso del Ecuador, son un factor clave a la hora de poder generar lineamiento tanto en el sistema político, como también en la fortaleza del sistema democrático del país. Pero en un sentido más estricto, permitiría conocer y analizar la forma en cómo se ha desempeñado el mencionado sistema, en directa relación con la concepción de Seguridad Integral, debido a que si bien es cierto, es un concepto que se encuentra en constante construcción, aquello también significa poder conocer y evaluar los elementos que se vinculan al mismo, para de esa forma poder establecer lineamientos, límites y alcances tanto al concepto en si, como también a la función de inteligencia del Estado, objetivo primordial de la presente investigación.

Finalmente, y pese a que se reconoce que la inteligencia, planteada dentro del contexto de la Seguridad Integral, es un elemento de características estratégicas para el Estado, también deben poder establecerse los lineamientos que tiene el mismo Estado, o sistema en términos generales, para poder evaluar y controlar los procesos que son parte del mismo. En este plano, la intromisión en temas que, de acuerdo a los planteamientos clásicos, se alejan de la

función misma de inteligencia, podrían convertirse en un problema estructural en lo relativo a las competencias y potestades del sistema en su totalidad.

Hipótesis de trabajo

La concepción teórica, conceptual e institucional de la SEGURIDAD INTEGRAL no permite concebir los límites y alcances de la función de INTELIGENCIA en el Estado ecuatoriano, lo que genera percepciones negativas en la sociedad en cuanto al entendimiento de esta última.

Enfoque metodológico

Considerando los elementos mencionados, se trata de una investigación que posee una característica de ser no experimental, transversal, y en la gran mayoría de los elementos tratados, desde una visión descriptiva, debido tanto al material de estudio empleado como además a la temática en particular. Así también, y sin perjuicio de lo anterior, toma elementos metodológicos que la hacen ser una investigación exploratoria en su primera parte, para luego seguir con el método de la correlación, aplicando para ambas fases de la investigación un punto de vista cualitativo. Esto se explica principalmente por la revisión bibliográfica para el adecuado logro de los objetivos propuestos en la presente investigación, así como también por la consulta y revisión de documentos oficiales, dentro del período de tiempo circunscrito.

Lo mencionado no necesariamente se toma como un aspecto absoluto, en el sentido de que dentro de la investigación se han tomado en consideración los enfoques y criterios que determinados académicos han dado, particularmente, en torno a la propia evolución del Sistema de Inteligencia ecuatoriano, y su relación con el concepto de Seguridad Integral. Sin embargo, en este punto conviene destacar, a modo de carencia de fuentes, la disminuida o casi nula discusión académica que se ha realizado, en términos científicos, de lo que implica la Seguridad Integral, y sus vinculaciones con conceptos similares, como lo son los de Seguridad Humana y Seguridad Multidimensional. En este sentido, la investigación no solamente se enmarca en una mera descripción de acontecimientos, sino que da un valor

agregado a la discusión y comparación entre conceptos que, si bien se conocen ampliamente, son poco discutidos en los segmentos vinculados a la acción, en este caso, del Estado ecuatoriano.

La utilización del método exploratorio se reconoce sobre la base de que una temática ha sido poco estudiada, o en su defecto no ha sido abordada antes, desde la visión propuesta. Sobre este punto, se destaca que se desea especificar sobre un proceso en cuestión, una vez que se tengan las herramientas teóricas y conceptuales que permitan un mejor análisis sobre el mismo, como en este caso se hace una directa referencia a la evolución de la seguridad en el país. La fase descriptiva viene dada en la manera que una vez establecidos los elementos conceptuales y teóricos sobre los cuales se sustenta la investigación, se describen los elementos que componen la función de Inteligencia, en el sentido de conocer tanto los reales alcances de aquella función, como también los procesos que se dan dentro de la concepción integral de la seguridad y su vinculación con la inteligencia.

El enfoque metodológico que tiene como objetivo la correlación, se justifica en el sentido de que se trata de evidenciar el grado de correlación que existe entre dos o más conceptos o variables. En este caso, se pretende establecer una vinculación entre las diversas perspectivas que se aprecian en torno a la Seguridad Integral, y la función de Inteligencia. En este ámbito, el elemento determinante viene dado por la comprensión de la seguridad, mientras que la Inteligencia se ve influenciada por el anterior.

El método destinado a correlacionar/explicar se fundamenta en el presente proyecto a través de las siguientes premisas. En el primer caso es el tipo de investigación que mide el grado de relación que existe entre dos o más conceptos o variables. Siendo así, se pretende conocer si están relacionadas las citadas variables o conceptos en los mismos sujetos, para posteriormente analizar si existe o no una correlación. La principal particularidad del método mencionado es conocer cómo se puede comportar una variable, conociendo el

comportamiento de otra (variable relacionada). Lo anterior se aplica en el caso de la presente investigación considerando las vinculaciones entre el concepto de Seguridad Integral, y las funciones que bajo el mencionado concepto, posee la inteligencia desde su nivel estratégico.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

La evolución del concepto seguridad

La seguridad, al igual que múltiples conceptos dentro de las Ciencias Sociales, posee una característica que se visualiza en múltiples vocablos: la amplitud. Existen una gran cantidad de significados en torno a lo que podría denominarse por seguridad, pero lo cierto es que aquella amplitud queda disminuida por la utilización de diferentes marcos teóricos, que buscan delimitar el alcance del concepto seguridad (Orozco, 2006). Pero en perjuicio de un posterior análisis en torno al concepto de seguridad dentro del período establecido, conviene señalar algunos elementos conceptuales y teóricos que se establecen dentro del concepto mismo de seguridad, y especialmente cuanto se está en directa referencia al concepto dentro del área internacional.

En este sentido, la connotación de la seguridad dentro del esquema internacional, se relaciona íntimamente en el plano de las Relaciones Internacionales, así como también en su construcción teórica (Griffiths, 2007). Uno de los ejemplos claros al respecto, es lo que se establece dentro de cada una de las corrientes teóricas de la mencionada disciplina, en la cual cada una, con diferentes matices, establecen esquemas de comprensión sobre la problemática de la seguridad, pero al mismo tiempo considerando una priorización en cuanto a los actores que se encuentran involucrados, como también a los enfoques que se dan dentro del concepto mismo de la seguridad (Palma, 2007; Sotomayor, 2007).

Un reflejo de lo anterior es lo que establece en su momento la corriente realista, la cual otorga un énfasis en el aspecto militar del Estado, como una forma de protección de las potenciales amenazas a su seguridad; a diferencia de lo que postula una visión liberal, la cual establece la necesaria vinculación económica, y una manifestación mayor en el rol de

otros actores del sistema internacional, además del Estado, como una forma de obtener un mayor grado de seguridad (Held y McGrew, 2003). Siendo así, la concepción de seguridad no solamente depende del enfoque con que se visualice, sino que también la concepción teórica, los actores involucrados, como además el período de tiempo en que se sitúe.

Desde este punto de vista, se establece que si bien la concepción de la seguridad no consiste en una corriente teórica, las visiones y evolución del concepto, hace necesario una revisión en cuanto a las modificación del mismo, como también a las eventuales consecuencias que se han manifestado a través de las últimas décadas, tanto en la comprensión como en la aplicación del concepto. Considerando en este sentido las diversas realidades que se evidencian en diferentes regiones, y también la concepción del mencionado vocablo en las esferas del poder político. Pero así también, debe establecerse que a la hora de generar una vinculación entre una eventual evolución o cambio del concepto de seguridad, desde la perspectiva fundamentalmente internacional, aquello no necesariamente representa una construcción o modificación lineal del concepto en sí, debido a la gran cantidad de factores que influyen en su construcción.

En este plano, la concepción y percepción de la seguridad se da principalmente dentro del campo político, y en este caso, dentro de un esquema decisional que privilegia la noción de Estado, como sucedió antes del siglo XXI en la gran mayoría de los países de América Latina. En este sentido, señala Pía Lombardo que:

La influencia de los debates clásicos sobre las relaciones internacionales de la región ha permeado sin duda la reflexión acerca de la seguridad internacional. Es así que las distintas interpretaciones de seguridad han tenido, tienen y probablemente seguirán teniendo, un fuerte componente político en función de los equilibrios clásicos de la región (Lombardo, 2006: 73).

Una visión muy similar es la que señala Fredy Rivera. Para el autor mencionado, existe un conflicto entre las corrientes teóricas estatocéntricas y antropocéntricas, en relación al tema de seguridad. Ambas posiciones construyen una imagen relacionada a un escenario negativo, debido a que se aprecia una extrapolación en blanco y negro; es decir, donde las amenazas estaban simplificadas y controladas y donde la globalización aparece como una dimensión muy lejana (Rivera, 2008). Así también, para el mencionado autor, aquel era el esquema de pensamiento que prevalecía en el período de la Guerra Fría.

En directa relación con lo mencionado, y dentro del esquema de pensamiento en América Latina durante la Guerra Fría, se manifestó en una visión propia del conflicto bipolar, donde si bien se tenía considerado, de acuerdo a los casos en particular, diversas hipótesis de conflicto de carácter convencional, es decir, dentro de un esquema de Estados Nacionales; también es cierto que el esquema predominante durante la Guerra Fría para los países de la mencionada región, tenía relación con la denominada doctrina de la Seguridad Nacional, la cual tenía una visión basada en la existencia de un “enemigo interno”. Lo cierto es que esta visión de “inseguridad”, tenía su fundamento y principal argumentación sobre la base ideológica que se tenía bajo el conflicto bipolar, y que se manifestó en la intromisión de los cuerpos armados, llámense Fuerzas Armadas, en la institucionalidad política de los países de la región, principalmente a través de golpes de Estado en contra del poder político. Así, y de acuerdo a lo que sostiene Leal, se observa que:

La Doctrina de Seguridad Nacional es una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina (Leal, 2003: 75).

Una variación en torno a la concepción de la “Seguridad Nacional” es la que se da en América del Sur, producto tanto de las experiencias de los diferentes países de la región en cuestión, como también a la implementación de la misma. En algunos países,

principalmente ubicados en el Cono Sur de la región, esta forma de seguridad se manifestó en represión en contra de una ideología medianamente definida, haciendo un eco a las corrientes de pensamiento propias del conflicto bipolar. No obstante a lo anterior, lo cierto es que en otros países, dicha forma de percepción en torno a la seguridad, derivó en una actuación del Estado desde un punto de vista absolutista, en el sentido de que no se percibían amenazas a la integridad territorial desde otros actores que se no sean los mismos Estados. Siendo así, la concepción de Seguridad Nacional, se desarrolla desde una perspectiva institucional-territorial en algunos países, mientras que en otros la concepción ideológica marca una preponderancia sobre los acontecimientos convencionales del conflicto (Leal, 2003). Al respecto, se menciona que:

Con el tiempo, la Doctrina se convirtió en una especie de “razón social” o rótulo usado por variados sectores sociales para identificar, generalmente con connotaciones ideológicas y fines políticos, a una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región (Leal, 2003: 75).

Aquella percepción institucionalizada sobre la seguridad, la cual se manifiesta en una directa predisposición del Estado a maximizar sus recursos en elementos que permitan una adecuada “disuasión” en torno a eventuales adversarios con similares características, permiten establecer una visión altamente militarizada en lo que respecta a sus instrumentos de seguridad, como lo son las Fuerzas Armadas o, en su defecto, los elementos que se vinculan a la misma, como lo es la misma función de inteligencia de un Estado. Por lo tanto, la concepción de la “Seguridad Nacional” no solamente se circunscribe a una visión ideológica determinada en un periodo histórico definido, sino que también corresponde a un punto de vista “clauswitziano” sobre la concepción misma de seguridad hacia el Estado, entendida esta institución como una estructura jurídica con plenos derechos y deberes en el plano internacional.

No obstante la visión clásica de la Guerra Fría que se tenía instalada en la región sudamericana, dentro de las potencias enfrentadas en el conflicto bipolar, y en especial dentro de la realidad tanto política como académica de los Estados Unidos durante la década de los 80', comienza a establecerse un pensamiento vinculado a una forma "más amplia" de entender los problemas del Estado, sin perjuicio de estar directamente involucrado en un conflicto con características estratégicas como de DMA (MAD, por sus siglas en inglés) (Contreras, 2008). En este sentido, la composición de los elementos que establecían la percepción de seguridad/inseguridad en el mundo, no solamente estaban condicionados a lo que un Estado en particular estableciera dentro del sistema de relaciones internacionales, sino que también se tenían que tener considerados y debidamente ponderados aquellos elementos que, sin estar dentro de una tipología clásica de conflicto con características militares, podían producir consecuencias negativas para el desarrollo y evolución del Estado. Uno de aquellos elementos, por ejemplo, se radicaba en el adecuado manejo económico de los países.

Los problemas del Estado, además, muchas veces no se correspondían con los problemas que experimentaba la población por aquel entonces. En este plano, si bien es cierto que un país puede tener problemas con otro país, aquello no es necesariamente una representación homogénea de las realidades que se evidencian dentro de un territorio determinado. Por lo tanto, la visión de la protección, que en otras palabras se traduce en la necesidad de generar espacios de seguridad en el Estado, se debía considerar no en el plano únicamente institucional, sino que además desde una visión propia de los individuos que conforman la mencionada institución, y que los problemas que experimentan los mencionados individuos, no necesariamente tienen una relación con los problemas de seguridad que evidencia el Estado. Por lo tanto, se hacía necesario un nuevo enfoque que ayudara a explicar este fenómeno, como también a generar eventuales soluciones al mencionado paradigma. Así, Grasa (2007) sostiene que:

Con el fin de la era bipolar, la seguridad se convierte en un término central en los discursos de la política de los diversos estados, de las organizaciones internacionales, de las ciencias

sociales, e incluso del activismo/movimientos por la paz y el desarme, a lo que no es ajeno, como veremos, el cambio radical de la naturaleza de la conflictividad armada y la existencia -en la parte más rica del planeta- de una paz prolongada, para algunos una "paz democrática" kantiana (Grasa, 2007: 13).

A raíz de lo mencionado, es que luego de la caída del Muro de Berlín en particular, y del fin de la Guerra Fría en general, se comienza a establecer dentro del sistema internacional de Estados, la necesidad de efectuar un enfoque diferente a los problemas que evidenciaban los países, y en particular las personas que eran habitantes de los mismos. En este plano, la Organización de las Naciones Unidas, y el Programa de Desarrollo de aquella institución (PNUD), comenzaron a establecer dentro de las agendas internacionales de los países la concepción de la "Seguridad Humana". Así también, y en directa concordancia con lo mencionado, desde la academia comenzaron a generarse una serie de estudios relacionados con el mantenimiento, protección y promoción de la paz entre los países, teniendo también un especial énfasis en las necesidades de seguridad de los individuos por sobre los mismos Estados, encontrando un eco institucionalizado con lo propuesto por el organismo mundial mencionado. Lo anterior lo plantea Grasa, en el sentido de que,

Durante la década de los noventa la comunidad académica y política vinculada a temas de seguridad y desarrollo se familiarizó con expresiones y narrativas que hablaban de las "dimensiones no militares de la seguridad", de cambios en la naturaleza de los conflictos armados y violentos, así como, en el terreno del desarrollo, del "desarrollo humano", de las capacidades y de las necesidades. Se generalizó también la referencia a retos, riesgos y amenazas al desarrollo y a la seguridad de naturaleza nueva (Grasa, 2007: 11).

La concepción de Seguridad Humana no puede ser entendida como un elemento absoluto ni único dentro de las visiones estatales de seguridad. Surge como una alternativa a los problemas que evidencian una buena cantidad de países, y que pone de relieve problemas de seguridad que no poseen soluciones convencionales, o en su defecto, dentro de la lógica de la "seguridad nacional". Así, la visión de la Seguridad Humana no solamente se

convierte en una alternativa real para una buena cantidad de países, sino que además se institucionaliza dentro de las agendas internacionales de los mismos. Dentro de lo anterior, se entiende que,

[...] el cuestionamiento del paradigma tradicional ha girado sobre todo en torno a dos ejes. El primero ha consistido en el cuestionamiento del contenido de la seguridad y en el ensanchamiento del mismo, incorporando a las amenazas militares otras de tipo económico, político, social, medioambiental, etc. Este proceso ha conllevado un acercamiento entre las cuestiones de seguridad y las de desarrollo, que se ha incrementado en los años noventa y se ha reflejado en el concepto de seguridad humana (Pérez de Armiño, 2007: 62).

Además, si se considera que la Seguridad Humana no es solo una alternativa, sino que también una construcción de los elementos que se convierten en factores de inseguridad, se tiene una visión amplia, pero no necesariamente clara y objetiva, de lo que compone el concepto en sí. En este sentido, si bien se tiene tanto una visión académica e institucionalizada a nivel político, también es cierto que la misma indefinición en lo relativo a los alcances y límites del concepto generan una serie de problemas a la hora de establecer su eventual implementación y entendimiento. Así, las redes de seguridad humanas, como también la propia interpretación que pudiere realizar un país determinado, choca de manera clara con las visiones que pueden tener los mismos Estados frente a un mismo problema.

La concepción de Seguridad Humana no es absoluta, porque la misma Seguridad Humana, de acuerdo a la visión institucionalizada en términos políticos internacionales, establece que la mencionada seguridad se compone de una serie de múltiples “seguridades”, dentro de las cuales es posible mencionar la seguridad económica, la seguridad social, la seguridad ambiental, la seguridad alimentaria, por mencionar algunas. Siendo así, se reconocen los problemas que están evidenciando una serie de países a nivel mundial, también es cierto que las formas de aminorar las amenazas, o en su defecto, de construir espacios de seguridad, se ubican en una esfera diferente a lo planteado en la concepción de Seguridad

Nacional, dejando de lado la priorización de los medios militares, para enfocarse en otro tipo de problema/solución. Y en estricto sentido, aquello es el principal elemento diferenciador de la concepción de la Seguridad Humana, debido a que cataloga un enfoque de prioridad diferente, también establece problemas y fenómenos diferentes. Siendo así, y de acuerdo con lo que plantea Pérez de Armiño, se establece que:

En el plano teórico, supone un profundo cuestionamiento del carácter estatocéntrico del concepto clásico de seguridad, así como también del enfoque "realista", el *mainstream* que históricamente ha dominado los estudios de Relaciones Internacionales. Además, el desplazamiento del eje de atención desde el Estado hacia el individuo implica también un cambio de enfoque en el análisis que se realiza en diversos planos: así, por ejemplo, la prioridad pasa desde los derechos de los estados (soberanía, no injerencia) a los derechos humanos de las personas, del mismo modo que hay también un cambio en cuanto a las preocupaciones y necesidades, desde las del Estado (intereses nacionales, poder militar) hacia las de las personas (necesidades básicas, libertades) (Pérez de Armiño, 2007: 63).

Relacionado con lo anterior, se tiene presente que dentro del concepto de Seguridad Humana, se tiene una visión que va desde el punto de vista institucional, como también desde la academia. En este sentido, lo que se plantea desde la visión institucional, se vincula directamente con los elementos propios del sistema internacional, que se encuentra institucionalizado a través de Naciones Unidas, y particularmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así, los elementos que configuran la Seguridad Humana vienen dados por la condición del mencionado cambio en el objeto mismo de estudio, la cual se centra para la Seguridad Humana en el ser humano; pero también se considera dentro de aquella concepción, el hecho de que el concepto como tal tuvo un cambio desde la perspectiva de la academia, lo cual se ve reflejado en la composición en diversos centros de estudio vinculados al análisis de la implementación y comprensión del nuevo concepto.

Una concepción diferente es la de Fredy Rivera (2008). Para el mencionado autor, las diferentes corrientes, principalmente desde una perspectiva liberal, han tratado de expandir el concepto de Seguridad Humana a otros ámbitos, como por ejemplo a sectores vinculados al conocimiento e incluso al análisis social. Pero aquello no resuelve el problema de distinción entre cualquier disciplina o subdisciplina que tenga como objeto de investigación algo que se puede denominar Seguridad Internacional. Siendo así, para el mencionado autor, la Seguridad Humana posee dos grandes defectos: “ensanchamiento conceptual y la dificultad de ponerlo en práctica para obtener resultados concretos.” (Rivera, 2008: 14).

Siempre siguiendo el mencionado argumento, la primera dificultad se da por la existencia de una pretensión holística que, a pesar de las múltiples declaraciones de intenciones, no posee la capacidad para dar cuenta de todas las realidades bajo un mismo concepto, el cual tiene las cualidades de ser incluyente como indeterminado. Y en segundo lugar, la característica operativa del concepto choca, desde una visión metodológica, “con variables dependientes e indicadores que están determinados por las mismas variables causales, las cuales además definen el concepto; es decir, causa y efecto terminan siendo lo mismo en una suerte de ejercicio tautológico.” (Rivera, 2008: 14).

Pero como bien se mencionó en su momento, aquello no resulta un enfoque dentro del punto de vista evolutivo de la concepción de seguridad, ni tampoco una visión absolutista del concepto. En este sentido, factores históricos también establecen la necesidad de incorporación de otro tipo de concepto dentro de la teorización y explicación del fenómeno de la seguridad/inseguridad a nivel mundial. Siendo así, y también considerando las circunstancias posteriores al fin de la Guerra Fría, se estableció que el mundo, tomando como priorización la visión de los Estados Nacionales, no podía obtener adecuados niveles de seguridad con la única actuación de un actor estatal en particular, tomando en consideración el hecho de que el fin de la Guerra Fría también marco, de alguna u otra forma, el fin de las esferas de influencia a nivel planetario, lo que quedó refrendado en términos generales con la tercera ola de democratización, explicada en su momento por

Huntington (Nunn, 2011). A partir de aquello, se evidenció, y sobre la base de la utilización de los medios internacionales institucionales establecidos para el caso, la conformación de una alianza militar, como sucedió para la Guerra del Golfo, lo que llevó al establecimiento del concepto de Seguridad Cooperativa.

Las bases teóricas de la Seguridad Cooperativa tienen su origen en la concepción de la Seguridad Colectiva, la cual posee elementos que la datan como uno de los conceptos más antiguos en la historia, considerando en este sentido las alianzas que realizaron los griegos frente a un adversario, ya sea interno o externo. Es así que la Seguridad Colectiva en los tiempos modernos, tiene como principal aspecto a considerar, la consolidación de intereses y amenazas comunes, sobre la base de un acuerdo internacional, y que afecta a la totalidad de los integrantes de la eventual alianza. La diferencia en este caso con la Seguridad Cooperativa es que si bien los eventuales miembros que se integran a una “alianza”, lo hacen sin un efecto punitivo o coercitivo en sus acciones, es decir, no se encuentran obligados a realizar acción alguna si así lo desean. Ejemplos de ambos conceptos de seguridad en América Latina se visualizan claramente, como lo es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en el caso de la Seguridad Colectiva; y el Grupo de Rio, así como los acuerdos complementarios en el MERCOSUR y la UNASUR para la Seguridad Cooperativa.

Si se establece una visión cronológica, y la adecuada explicación de los hechos sobre los cuales se comenzaron a vislumbrar nuevos conceptos dentro del esquema de la seguridad a un nivel internacional, es posible evidenciar que el principal aspecto que estableció una nueva agenda en términos de seguridad, viene a ser el fin de la Guerra Fría. Pero incluso aquel fenómeno de alcances y consecuencias planetarias, queda por debajo de las visiones críticas en torno al fenómeno mundial de la seguridad, en el sentido de que si bien la Guerra Fría generó una agenda, las circunstancias de los fenómenos no cambiaron, sino que se evidenciaron en su real dimensión. Dentro de aquella lógica, la visión mundial tampoco puede evidenciarse como una visión homogénea, sino que posee una serie de aristas que no

solamente dependen de una región determinada, sino incluso al nivel de actores como lo son los Estados, o en su defecto, otro tipo de actores que intervienen dentro del sistema internacional, como lo son las organizaciones criminales transnacionales.

Sobre lo mencionado, la concepción militarista de la seguridad, en variadas ocasiones, no respondía necesariamente a los elementos que más amenaza a la seguridad, tanto de los Estados como también a las sociedades, por lo que se comenzaron a generar una serie de aspectos que trataban de establecer las principales consecuencias a la hora de combatir a los fenómenos que escapaban de la categorización de la seguridad militarista, desde el punto de vista única y exclusivamente del Estado. En este plano, la concepción misma de seguridad de los Estados, se estaba enfrentando a una yuxtaposición, debido a que si bien se tenía una composición cognoscitiva, y en muchos casos real, de amenazas convencionales, se debían realizar esfuerzos para poder combatir los “nuevos fenómenos” a los que se veía enfrentado el Estado.

Desde una visión regional y hemisférica, aquella forma de evidenciar la seguridad estaba circunscrita única y exclusivamente a aquellos países que poseían alguna clase de conflicto interno, como lo fue en su momento Perú, y Colombia, así como también la presencia de las denominadas “maras” en Centro América. Pero además, se establecía que para el fin de la Guerra Fría, en la región aún se mantenían una serie de hipótesis de conflicto de carácter convencional, por lo que el discurso dentro del plano de Naciones Unidas en lo relativo a la Seguridad Humana, si bien se analizaba, no se correspondía con los hechos que se evidenciaban en la región, considerando incluso el hecho de que el último enfrentamiento armado entre dos países de Sudamérica sucedió el año 1995. Por lo tanto, y en estricto sentido, la concepción de Seguridad Humana no se evidenciaba en términos de aplicación o como consecuencia dentro del plano de la seguridad de los Estados en la región, prevaleciendo una visión que se vincula más a la Seguridad Nacional, pero desde la perspectiva del Estado y no de la ideología.

La anterior discusión teórica sobre la concepción de la seguridad que debían tener los Estados del hemisferio cambió radicalmente, por directa consecuencia de los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Esto no solamente estableció una agenda diferente dentro de los esquemas de seguridad internacional, sino que además permitió la construcción de una serie de documentos, de características hemisféricas, que establecían los nuevos desafíos en materias de seguridad en la región. Con esto, no solamente se estaba dando un pleno reconocimiento a que exista un cambio en la arquitectura de la seguridad en la región, sino que además se establecían una serie de elementos y fenómenos que se traducían en prioridades para los Estados del hemisferio.

La consecuencia de lo anterior se traduce en la Declaración de Seguridad de las Américas del año 2003, la cual fue establecida bajo el marco institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en la cual se dejaba en claro las nuevas manifestaciones de los fenómenos que constituían una amenaza para la percepción de seguridad, tanto para los Estados del hemisferio, como también para la región en su totalidad. Y es en este plano, en donde en la mencionada declaración se establece un nuevo concepto, como una forma de poder institucionalizar las manifestaciones de los fenómenos que se convertían en amenazas, el cual decanta en la concepción de “Seguridad Multidimensional”. Este concepto, que si bien se encuentra medianamente definido por la mencionada declaración, dice guarda relación con la “nueva” fenomenología de los sucesos que se interpretaban como una amenaza para la región.

En este sentido, los elementos que se establecen como “nuevas amenazas”, o “amenazas no tradicionales”, si bien no entran en la calificación de elementos militares, como bien establece la declaración, también señala que aquellos son la principal fuente de inseguridad en los países de la región, principalmente aquellos en los cuales el Estado, como una institución política, no posee el control adecuado de su propio territorio. Siendo así, los elementos que configuran la nueva arquitectura de la seguridad se establecen en el

narcotráfico, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de personas, la degradación medioambiental, por mencionar algunos.

Tomando lo mencionado, así como también lo que establece la Declaración, se establece que:

El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana...Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre...el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Stein, 2009: 31)

Uno de los campos que ha sido medianamente discutido dentro del esquema de los estudios sobre seguridad, de manera posterior a los atentados del 11-S, es el hecho de la crítica que se realizó al concepto de Seguridad Humana, considerando especialmente el hecho de que la ausencia de un poder militar constante, en aquellas zonas que fueron consideradas como claves, haciendo en este caso una especial mención a los denominados “Estados fallidos”. En este caso, la arquitectura del mundo, especialmente en las áreas “más desarrolladas”, comenzaron a adoptar un esquema vinculado a un mayor militarismo, así como también a una vinculación más cercana con eventuales operaciones militares de intervención. Por lo tanto, si bien el concepto estuvo en boga de los estudios de seguridad, las mencionadas circunstancias demostraron, de alguna forma, que dicho concepto no establecía de manera adecuada la realidad que se configuraba por aquellos instantes en el mundo. En este sentido, Stein (2009) señala que:

Los estados del hemisferio se enfrentan a formas cada vez más complejas de amenazas a su seguridad. Los criminales han aprovechado las herramientas modernas, recurriendo al uso

de nuevas tecnologías, mejorando su capacidad de organización y, consecuentemente, ha aumentado el nivel de violencia y letalidad en la comisión de delitos (Stein, 2009: 32).

Aquella percepción de los acontecimientos en la región es compartida por Fredy Rivera, en el sentido de que la presencia de múltiples actores transnacionales operan en los países del área mencionada,

[...] la inserción cada vez más activa de grupos nacionales en dinámicas criminales hemisféricas, el establecimiento de pautas de cooperación entre fuerzas armadas hasta hace poco distanciadas y que ahora discuten sus medidas de confianza mutua, abren, de manera contundente, una serie de nuevas realidades para la reflexión y el ejercicio investigativo, que asume como reto la construcción de respuestas teóricas y metodológicas para su aplicación práctica en las políticas exteriores o en las internas y públicas de cada Estado (Rivera, 2008: 13).

Lo anterior se vincula con la perspectiva que entregan las teorías de Relaciones Internacionales, debido a que la amplitud de las amenazas, como también de los propios fenómenos conflictivos que afectan a las sociedades, han promovido la ampliación de los diferentes abordajes interpretativos que se pueden realizar al respecto. Es así como las diferentes teorías que tratan de explicar el abordaje del concepto de seguridad, no solamente han tenido que modificar su problemática a explicar, sino que también sus métodos. La no existencia de una jerarquización de los problemas o conflictos, dentro de los parámetros teóricos que rigen a la Seguridad Humana, así como además a otras visiones de la seguridad, obedecen también a un cambio en el objeto principal de análisis, el cual no estaría en el Estado, sino en la propia persona. Es en este punto donde es posible destacar que las teorías solo explican parte del proceso, al decir, por ejemplo, que si bien los Estados son actores importantes dentro de la arquitectura de seguridad internacional, no son los únicos, puesto que existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Orozco, 2006).

Pese a que la Seguridad Humana como concepto, tal como se mencionó en su momento, fue establecido como un elemento propositivo, y que si bien una serie de Estados lo adoptaron dentro de sus propias agendas de seguridad, lo cierto es que su implementación dentro del sistema internacional fue establecido sobre la base de los estudios del conflicto (Paris, 2001), y sus problemas de definición, como también en lo concerniente a su ejecución dentro de las agendas y programas de los Estados relativos a la seguridad, hizo que el concepto en sí, tuviera una menos aceptación dentro de la comunidad académica.

No obstante de lo anterior, es posible establecer dentro de la eventual evolución de la concepción de seguridad, la “territorialización” de la seguridad, así como también la presencia del Estado en determinadas zonas, principalmente a través de elementos militares convencionales, se entiende que el principal problema de la seguridad no se relacionaba con un concepto en sí, sino que con una mala o inadecuada interpretación y ejecución del mismo. Es decir, si bien hubo un retorno a la militarización de la seguridad, también aquello era explicable por un problema de gobernabilidad, lo cual daba como directo resultado la presencia de elementos que eran parte de la nueva agenda y arquitectura de la seguridad. Por lo tanto, si bien es cierto que la concepción de la Seguridad Humana es amplia, los conceptos y aspectos fundamentales de dicho concepto no fueron considerados dentro de la evaluación posterior a los mencionados atentados.

La visión de la Seguridad Multidimensional resulta, en cierto sentido, compleja, derivado esto principalmente de los elementos que se configuran en la mencionada arquitectura de las seguridad para la región, como también por las realidades que se dan en cada uno de los países, la cual en múltiples casos, posee grandes diferencias. En este plano, si bien es cierto que los países del hemisferio establecieron determinados criterios a la hora de generar consensos como una forma de tener una visión propia e institucionalizada sobre los fenómenos mencionados. Pero haciendo un necesario paralelo entre los conceptos de Seguridad Humana y de Seguridad Multidimensional, se establece en primer lugar una similitud en lo que respecta a la delimitación del objeto conflictivo, en el sentido de que

ambos conceptos generan una nueva arquitectura de la seguridad, basándose principalmente en la figura de los individuos y las sociedades, por sobre las instituciones afectadas por las diversas amenazas. No obstante, este es un punto en discusión, ya que la Seguridad Humana se centra en el individuo, la Seguridad Multidimensional tiene una preocupación por las sociedades y los individuos, pero no necesariamente deja de lado la existencia de conflictos entre Estados, por diferentes motivos. Este es un elemento diferenciador entre los dos conceptos.

En segundo lugar, se tiene una visión en torno al objeto conflictivo similar, en el sentido de que si bien se establece una relación entre el objeto de protección y la eventual amenaza, estas últimas se constituyen en fenómenos que no necesariamente tienen una vinculación convencional, esto último en términos de tratamientos militares. Siendo así, las amenazas son comunes en ambos conceptos, teniendo en último caso una pequeña diferenciación en lo relativo a la priorización de las mismas, como también a sus descripciones. En este caso, el concepto de Seguridad Humana posee una mayor fundamentación, tanto teórica como conceptual, a la hora de generar los vínculos entre las amenazas y los objetos afectados, así como sus eventuales consecuencias; a diferencia del concepto de Seguridad Multidimensional, el cual tiene en sí mismo una visión instrumental de los nuevos fenómenos que afectan a la seguridad de los Estados en general, y a las sociedades y personas en particular. Siendo así, se establece sobre el concepto de Seguridad Multidimensional que,

[...] no distingue cuáles serán consideradas “amenazas”, cuáles serán las “preocupaciones” y cuáles serán los “otros desafíos de naturaleza diversa”. Si deja claro que existen en algunas de ellas la intencionalidad de causar daño y que hay otros fenómenos como la pobreza, el deterioro al medio ambiente, el VIH, e incluso algunos de carácter circunstancial como los desastres naturales, que más bien afectan el bienestar de la población (Toro, 2009: 67).

Otro de los elementos que se relacionan a una comparación entre ambos conceptos, radica en el fondo de los mismos, así como también la manera en que se establecieron. Si bien es cierto que el concepto de Seguridad Humana como Seguridad Multidimensional tuvo un origen relativamente similar en cuanto a las condiciones que se dieron, su posición institucional difiere, tanto en los alcances como también en la aplicación del mismo. En este sentido, la Seguridad Humana tuvo como plataforma institucional la Organización de Naciones Unidas; mientras que la Seguridad Multidimensional tuvo su origen a través de una declaración bajo el amparo de la Organización de Estados Americanos. Siendo así, los alcances de los mencionados conceptos varían desde una perspectiva global, a una visión regional del tema de la seguridad, con sus respectivos matices.

Siguiendo la anterior línea argumentativa, los elementos vinculados al fondo de cada uno de los conceptos, son disimiles, principalmente por el tratamiento de cada uno de ellos. Siendo así, el concepto de Seguridad Humana tiene, tanto por el tiempo que posee dentro de los círculos de discusión como también en las agendas gubernamentales de los países del mundo (Paris, 2001), un tratamiento académico mucho más amplio que el concepto de Seguridad Multidimensional. Pero a diferencia del concepto de Seguridad Multidimensional, el tratamiento académico, así como también su sustento teórico, poseen una data y visión diferente al concepto de Seguridad Multidimensional, debido principalmente a que una buena cantidad de los elementos que se establecen dentro de la concepción de Seguridad Humana, obedecen a una visión teórica de los conflictos de la humanidad, la cual tuvo un espacio para la discusión desde la década de los 80'. En este plano, el concepto de Seguridad Multidimensional, tiene un sustento similar, desde el punto de vista de la construcción misma del concepto y de su misma realidad, también es cierto que aquello no tiene una visión similar al primer concepto. En estricto sentido, la concepción de la Seguridad Multidimensional, a diferencia de la Seguridad Humana, no posee un tratamiento académico, y solamente posee una visión discursiva sobre la problemática de la seguridad, bajo una visión geográfica bien delimitada.

Finalmente, y dentro del plano de las comparaciones entre los conceptos mencionados, se tiene un punto clave, que es el relativo a la funcionalidad y definición de los mismos. La Seguridad Humana, como bien señala Paris (2001), es un concepto que posee una amplia gama de visiones y definiciones, las cuales van desde una visión clásica sobre los problemas que enfrentan los individuos, hasta un punto de vista más vinculada a la realización de determinadas iniciativas por parte de los Estados, con el fin de reducir los problemas de sus sociedades, y al mismo tiempo, generar encuentros con otras sociedades con problemas similares. Mientras que el concepto de Seguridad Multidimensional, dentro del plano del análisis de los conceptos establecidos a través de la Declaración de Seguridad de las Américas del año 2003, no posee una definición explícita de lo que es. Se establece a la seguridad con un enfoque multidimensional, lo que se subentiende que las visiones y alcances de los problemas de la seguridad son mayores, múltiples, y con dificultad a la hora de poder establecer focos conflictivos, como sucede dentro del plano de los análisis de los conflictos convencionales. Lo anterior no solamente pone en tela de juicio un aspecto analítico y académico del concepto en sí, sino que también deja abierta una interpretación de los países sobre lo que involucra la ejecución de determinadas políticas de seguridad, tomando como referencia el mencionado concepto.

Sobre lo mencionado, resulta interesante la postura académica y teórica que se ha tomado en torno a la Seguridad Multidimensional, en el sentido de que si bien tanto la Declaración de Bridgetown del año 2002, como también la misma Declaración de Seguridad de las Américas, no hablan directamente de lo que es, en forma explícita el concepto establecido en sí, sino que generan vinculaciones en torno a las consecuencias y fenómenos que han provocado el establecimiento del mencionado concepto. Y es en aquel sentido que dentro de la concepción conceptual de la Seguridad Multidimensional, preferentemente se hace hincapié a elementos que son propios de la seguridad interna, e incluso desde el punto de vista policial, como una referencia a la seguridad ciudadana (Oyarce, 2010; Stein, 2009). Al respecto, señala explícitamente Oyarce que:

[...] dentro del marco interamericano se ha trabajado para implementar la Declaración de Seguridad para las Américas, aprobada en México en 2003, en torno a cinco pilares: gestión de la seguridad pública; prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; gestión de la policía; participación ciudadana y comunitaria; y cooperación internacional (Oyarce, 2010: 166).

Derivado del punto anterior, es posible establecer una serie de problemas en lo que se refiere a los límites y alcances de cada uno de los conceptos, dentro de las realidades propias de cada uno de los Estados, y en este caso en particular, considerando el contexto de América latina. En este plano, conviene mencionar que de acuerdo a lo que establece Benítez (2013), los elementos que se encuentran dentro de los principales conflictos, no necesariamente responden a las lógicas que se plantean dentro del plano teórico o conceptual, tomando en consideración el hecho de que si bien se trata de otorgar una nueva arquitectura dentro del plano de la seguridad, aquello no necesariamente refleja una adecuada solución al problema, e incluso puede manifestarse en procesos que son mucho más nocivos para el Estado que la actualidad. Y así también, el hecho de que se establezca medianamente lo que es Seguridad Multidimensional, pero no necesariamente lo que no es, resulta un problema en sí mismo, debido a que la concepción de la Seguridad Multidimensional, no necesariamente genera aspectos tratables, a la hora de generar soluciones a los problemas y fenómenos que menciona. Al respecto, señala Pía Lombardo:

[...] el concepto multidimensional de seguridad no hace más que agrupar bajo un mismo término incluyente todos los elementos que son abordados en distintos contextos y con fundamentos teóricos disímiles, que van desde la seguridad nacional a la seguridad humana. Con ello se logra un concepto aglutinador pero muy poco práctico en cuanto a elaboración de política, puesto que no se llega a definir exactamente con qué prioridad deben abordarse los temas y por cuánto tiempo se estima que deben considerarse prioritarios (Lombardo, 2006: 71-72).

Uno de los principales problemas cuando se está analizando las vinculaciones y prácticas de los conceptos mencionados, tanto el de Seguridad Humana como el de Seguridad Multidimensional, es que guardan relación con los principales cuerpos o instrumentos que tienen a su cargo la seguridad del país, o en su defecto, de las sociedades. En este sentido, el entendimiento de las realidades doctrinarias y estratégicas de cada uno de los Estados del mundo, choca con un problema que no necesariamente resulta igual u homogéneo para la totalidad de las realidades, incluso desde una visión local y regional. Siendo así, los elementos y consecuencias que se vinculan a los mencionados conceptos, en particular al concepto de Seguridad Multidimensional, pueden tener aspectos que van más allá del entendimiento literal, y que se relacionan con aspectos vinculados tanto al entendimiento del concepto en si, como también a la aplicación del mismo, considerando las realidades y la cultura nacional.

Un planteamiento similar es el que entregan tanto John Griffiths (2007) como Fredy Rivera (2008). Ambos autores sostienen que, además de la propia amplitud de los conceptos, tanto en el ámbito de la Seguridad Humana como también de la Seguridad Multidimensional, una característica negativa que se comparte, es el fenómeno que se conoce como “securitización”. Bajo este concepto, se busca explicar el proceso que se evidencia cuando la función de seguridad “coopta” otras áreas o funciones del Estado. Estas, aunque no necesariamente sean parte de la naturaleza clásica de la seguridad, se vinculan a esta por medio de los conceptos mencionados, aumentando su alcance a áreas que no necesariamente se relacionan directamente con lo que se entiende por seguridad. Al respecto, Rivera menciona que:

Los nuevos marcos de análisis incorporarán también a distintos sujetos y sus discursos, entendidos estos últimos como construcciones sociales que institucionalizan políticamente los problemas de seguridad en distintos niveles; de ahí que se hable sobre procesos de “securitización”, la cual se asume como un sobredimensionamiento y uso político interesado de una determinada amenaza en el espacio público y en el gobierno (Rivera, 2008: 14).

El concepto de “securitización”, que fue impuesto en su momento por Buzan, y como bien establece Rivera (2007), traspasa el campo propio de la seguridad. En este punto, de acuerdo a Griffiths (2007), la “securitización”, generalmente, se vincula con muchas de las tareas o funciones del Estado, que se dedican a aumentar el desarrollo, como por ejemplo los servicios alimenticios, el agua, la electricidad, etc. Así, se aprecia que la “securitización” es una de las principales debilidades teóricas que se aprecian dentro de los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Multidimensional, especialmente por el grado de instrumentalización que se puede generar a partir de ellos, del propio concepto de seguridad. En este ámbito, para Griffiths, la seguridad adquiere un valor que, por lo general, se confunde con tareas de mantención de los niveles de desarrollo; es decir, si bien es cierto que es importante el servicio de agua potable para un país, aquello queda exento de los eventuales problemas de seguridad que pueda tener un Estado, debido a que aquella actividad es propia de otras agencias, distintas a la labor que desempeñan Fuerzas Armadas y la Policía. Vinculando lo anterior al caso ecuatoriano, Fredy Rivera señala que

[...] al haber un agente o actor securizador también habrá un discurso securizante que identifique actores, intereses, describa conductas, señale correctivos y exprese posiciones ideológicas en torno a temas que, como en el caso estudiado de Ecuador, se entrelazan con tópicos de seguridad y derechos humanos en escenarios que conjugan, al mismo tiempo, órdenes domésticos e internacionales. (Rivera 2012: 45).

La anterior cita es una muestra clara de la amplitud que se visualiza, pese a la incorporación de diversas teorías, dentro del concepto de seguridad. Incluso, se percibe que dicha cualidad se magnifica bajo los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Multidimensional. Así, se visualiza que la visión de la seguridad va más allá del clásico realismo de las Relaciones Internacionales, y se sitúa en otras esferas teóricas (Orozco, 2006). Y de acuerdo a lo planteado por Rivera (2012), el proceso de “securitización” en Ecuador se observa, principalmente, a través de la unión entre las directrices derivadas del poder político por un lado, y la aceptación y conjugación a través de políticas públicas de aquella visión, por

parte tanto de las propias instituciones del Estado, como también por la sociedad en general.

Sobre el punto antes mencionado, también conviene añadir aquellos aspectos que se relacionan al entendimiento de la seguridad como un todo, se aplican de manera diferente, teniendo en consideración los elementos propios del país, así como de la cultura organizacional de las principales instituciones que se relacionan con el concepto en sí. Siguiendo a Rivera (2012), el autor se pregunta si las situaciones de “securitización” son generalizables, tanto para los Estados, como también para sus propias situaciones internas en los mismos. Para otorgar una respuesta a aquella interrogante, el autor señalado, citando a Buzan, manifiesta que es necesario buscar una visión intersubjetiva de la seguridad, donde queden excluidos como absolutos aquellos elementos propios del realismo o de alguna otra teoría de las Relaciones Internacionales, debido a que la complejidad de los fenómenos que se vinculan a las amenazas, no pueden ser entendidos por solo una única teoría. Para Buzan, el proceso de la seguridad contiene tanto diferentes procesos como diferentes actores que intervienen. Siendo así, y para Rivera:

Esto implica que existe un actor o agente securizante, quien intenta establecer un tema o situación como una amenaza grave que debe ser tratada por fuera de la política normal. Cuando el actor securizante lanza esta convocatoria para la seguridad, existirán sectores de distinta índole que estén de acuerdo con el actor securizante y apoyen su creencia de que determinado asunto es, en verdad, un tema de seguridad (Rivera, 2012: 44).

La aplicación del concepto de Seguridad Humana o de Seguridad Multidimensional, si bien ha dado como resultado teórico y conceptual la “securitización” de múltiples actividades, en la práctica, y tomando como referencia las actividades de los Estados en la región, que fenómenos como el consumo de drogas y las migraciones, sean considerado cada vez más comúnmente como parte de la agenda de seguridad de los Estados, y no de aquellos sectores que, en los casos mencionados, se vinculen a la salud pública. Con esto, y siempre

siguiendo el planteamiento de Rivera, se da como consecuencia que muchos problemas, que son de naturaleza eminentemente social, sean parte de la concepción de la seguridad de los países (Rivera, 2012).

En este sentido, las vinculaciones entre lo que se entiende de los conceptos que cada país ha establecido, en orden con la Seguridad Humana y la Seguridad Multidimensional, no solamente se relacionan con los elementos clásicos de la seguridad y la Defensa, como lo son las Fuerzas Armadas. Y en directa relación con lo mencionado, también los organismos que se vinculan a la función de seguridad y Defensa, como lo es por ejemplo la Inteligencia, son aspectos cruciales a la hora de poder en práctica los conceptos en cuestión. La anterior situación se genera, principalmente por el grado de complejidad teórica, en lo que respecta al concepto de Seguridad Integral aplicado a la realidad ecuatoriana, concepto que posee un alto grado de vinculación con la Seguridad Humana y la Seguridad Multidimensional, aunque se concibe de una manera relativamente diferente.

CAPÍTULO III

LA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR

El origen del enfoque integral de la seguridad

Cuando se establecen los primeros lineamientos en torno a los orígenes de concepto de Seguridad Integral, uno de los primeros elementos que se consideran al respecto pasa por la nueva conceptualización y concepción que realiza en torno al cambio que evidenció el país, principalmente desde el punto de vista institucional, lo cual se manifiesta principalmente por la adopción de una nueva Constitución en el año 2008. Pero sin perjuicio de lo anterior, el hecho de que estuviera en el poder político un gobierno con una tendencia que se manifestaba abierta a un cambio radical en lo relativo a la organización de las instituciones del Estado, tanto a su nivel de operatividad como también de su propia naturaleza, hacia altamente factible el hecho de que el entendimiento de aspectos como la Seguridad y la Defensa, se colocaran como elementos que podían ser analizados, revisados y puestos en tela de juicio, considerando tanto aspectos internos como externos.

Los elementos internos que, establecen un grado de relevancia en lo que concierne a un cambio de visión institucional y de organización con lo que “se tenía” en el campo de la Seguridad, se explica tanto por los elementos que son propios de la organización misma del sistema político ecuatoriano por un lado; mientras que por otro se tiene una conciencia diferente en torno a los conflictos a los cuales el país se encuentra preparado, obedeciendo a una visión sobre las amenazas y procesos en los cuales las instrumentos que son parte del sistema, tanto de Seguridad como de Defensa, poseen su instrucción, doctrina y estrategia. Siendo así, el advenimiento del proceso político encabezado por el Presidente Rafael Correa, conocido como “Revolución Ciudadana”, no solamente estableció desde sus inicios un punto de inflexión en torno “al pasado” reciente, sino que también generó los elementos necesarios para construir las bases de una nueva institucionalidad, en la cual se colocaba un especial énfasis en el aspecto social, como también en los objetivos propios del Estado,

desembocando esto último en la concepción del “Buen Vivir”. En este sentido, el “clivaje” político, si bien es cierto se manifestó en la elección misma del gobierno mencionado, la materialización del cambio se realizó realmente con la adopción de una nueva Constitución, aprobada en el año 2008.

Desde la perspectiva del diagnóstico de los elementos que afectan a la concepción y percepción de Seguridad del Estado, los aspectos que se evidenciaron con la nueva visión del gobierno entrante el año 2007, no solamente se distanciaron de la visión propia que se tenía en torno al concepto de Seguridad Nacional, entendido este último como una visión clásica de los conflictos, es decir de carácter convencional, como también en la estrategia y preparación de los medios para hacerles frente. Siendo así, y considerando el proceso de paz y la firma de un Tratado de Paz con el Perú a fines de la década de los 90’, la hipótesis de conflicto convencional bajó de manera importante tanto su probabilidad de ocurrencia, como también la realización de la misma por un país externo, considerando que el Ecuador había cerrado la gran mayoría de sus problemas fronterizos, dejando solamente aquellos que estaban sujetos a una interpretación de las partes, considerando incluso en este punto un eventual cambio en el estatus jurídico del país, como lo sucedido con Costa Rica, luego de la aprobación de Ecuador de la Convención del Derecho del Mar (CONVEMAR). Pero sin perjuicio de aquello, la probabilidad de que ambos países estuvieran inmersos en un proceso cuya lógica conflictiva desencadenara un enfrentamiento a través del uso de instrumentos bélicos, no se tenía considerado desde el punto de vista de las decisiones políticas y estratégicas, en el plano de la planificación de los temas de Seguridad y Defensa.

Otro de los puntos en los cuales se estableció un cambio radical con respecto a las visiones de Seguridad y Defensa del pasado reciente, es en lo relativo a la concepción de la soberanía. En este sentido, si bien es posible apreciar que existe una visión mucho más amplia y profunda en torno al concepto mencionado, lo cierto es que la visión en torno al punto de vista tradicional de lo que es la soberanía para el Estado, entiendo el concepto desde la base de la Seguridad y la Defensa como la percepción de un eventual conflicto

convencional, se había modificado, tanto por el fondo como por la forma. Siendo así, el Estado no solamente debía preocuparse por el hecho de resguardar la integridad territorial, con lo cual se hace una directa alusión al concepto de soberanía desde una visión absoluta e irreductible al territorio, sino que también debía establecer las vinculaciones necesarias para poder diagnosticar los espacios en los cuales esa soberanía se veía afectada de manera negativa, en otros sectores del desarrollo del país.

Desde el mencionado punto de vista, la solución del conflicto territorial que el Ecuador poseía desde hace más de 5 décadas con el Perú, no solamente marcó un cambio en las hipótesis de conflicto, sino que también un cambio en el eventual uso y necesidad de mantención de las Fuerzas Armadas. Pero si bien es cierto que en aquel ámbito se vinculan aspectos de fondo y de forma, los elementos propios del fondo se relacionan con la manera en como las Fuerzas, así como también el Estado dentro de su nivel decisonal, establecen aspectos dentro de un eventual diagnóstico en torno a los fenómenos que le afectan, y que no necesariamente se relacionan con actores de carácter convencional, los cuales pueden ser establecidos como grupos que tienen una vinculación y organización internacional, fundamentalmente con actividades ilícitas.

Uno de los aspectos en los cuales era posible evidenciar la existencia de una noción clásica de la Seguridad y la Defensa, radica tanto en los instrumentos legales que se aplicaban, como también a aquellos aspectos que, establecían lineamientos teóricos y prácticos, en orden a establecer un adecuado cumplimiento a lo planteado por el nivel político sobre la política de Defensa. En estricto sentido, se está en presencia de cuerpos legales que manifiestan una directa intención del Estado de cómo se debía entender el problema de la Seguridad y la Defensa, como también aquellos instrumentos que otorgaban el sustento tanto teórico como conceptual en lo relativo al entendimiento de las decisiones gubernamentales, como lo son los Libros de la Defensa, tanto del año 2002 como del año 2006. Así también, conviene destacar el hecho de que los elementos dentro de los cuales se circunscribe la concepción misma de “Seguridad Nacional” no es explícita, en el sentido de

que los elementos que se mencionan, no se hacen una declaración tácita sobre los elementos que vincularían a la Defensa y la Seguridad dentro del parámetro establecido. Sin embargo, el hecho de que se mantenga una instrumentalización de la Defensa, como también del concepto mismo de Seguridad en torno a una probabilidad de conflicto de carácter convencional, hace que el espíritu como visión de los mencionados instrumentos rectores en la planificación y ejecución de la Defensa, tengan una visión centrada en la seguridad propia del Estado, dejando en una baja ponderación los eventuales fenómenos que pueden afectar a la seguridad, pero que no necesariamente son actores de características estatales los que los provocan.

Derivado de lo anterior es que se establecen los elementos externos que determinan el cambio en torno a la concepción misma de la Seguridad y la Defensa. Y en este sentido, se establece que el país había avanzado en el reconocimiento abierto de algunos de los conceptos que el sistema internacional estaba planteando dentro del ámbito de la Seguridad y la Defensa, también es cierto que los aspectos que se evidenciaban dentro del proceso de planificación y adopción de decisiones en el campo mencionado, obedecían a un punto de vista en lo relativo a establecer los principales conflictos del Estado desde la visión convencional. Es decir, utilizando los instrumentos clásicos de la Defensa, para establecer, por ejemplo, una percepción de disuasión clásica en torno a un eventual adversario, desde el punto de vista convencional del conflicto. En este plano, es donde se establece que el país, una vez instituido el nuevo gobierno en el año 2007, aún mantenía conceptos que se vinculaban fuertemente a la concepción clásica de la Seguridad dentro de su espacio en la toma de decisiones y en el establecimiento de los lineamientos de las políticas, fundamentalmente en el sector de la Defensa.

Siendo así, al momento de llegar al poder la “Revolución Ciudadana”, los elementos conceptuales y teóricos en torno a la Seguridad en el mundo ya habían pasado el debate en torno a una visión que aumentaba el peso específico de las Fuerzas Armadas, o en su defecto, de los elementos clásicos de la Seguridad y la Defensa, teniendo como principal

elemento a dar seguridad, la visión absoluta del Estado como institución política. Los debates que se llevaron a cabo tanto en la comunidad académica, como también a través del mismo impulso del sistema internacional, sobre la base de determinadas organizaciones que son parte del mismo específicamente Naciones Unidas, como se mencionó en su momento, fueron teniendo en consideración los cambios estructurales que estaban evidenciando el sistema internacional, como también una forma de dar un nuevo objeto de importancia a los temas estratégicos vinculados a la Seguridad y la Defensa. Es así como surge dentro del campo de los estudios de seguridad, el concepto de Seguridad Humana.

Así como también se mencionó dentro de la discusión conceptual, el concepto de Seguridad Humana no solamente cambia el foco de importancia dentro de la concepción misma de la seguridad, entendiéndola como una forma de percepción de parte de determinado individuo o número de individuos, sino que también se enfoca en el diagnóstico mismo de los elementos que afectan al nuevo objeto de análisis de la seguridad, que en este caso sería la persona humana. Y los elementos que le afectan a su seguridad, se relacionan con elementos que van más allá de los aspectos tradicionales, como por ejemplo el detrimento al medio ambiente, la contaminación, la economía, e incluso la nula capacidad que pueda tener un gobierno para poder resolver o dar respuesta a las demandas de la sociedad. Por lo tanto, los elementos que se discutían en el ámbito internacional de la seguridad, y los cuales además eran reforzados por posturas institucionales, no estaban considerados dentro del campo de las decisiones y el diagnóstico en lo relativo al planteamiento de la Defensa del Ecuador.

Por lo tanto, y considerando tanto los elementos internos como externos que se estaban discutiendo y estableciendo en las agendas de Seguridad y Defensa de una buena parte de los países a nivel mundial, es que el nuevo Gobierno, en el año 2008, estableció el nuevo concepto denominado “Seguridad Integral”, como una forma de reconocimiento a los elementos, procesos y debates académicos que se estaban realizando en el mundo, como también una forma de establecer un punto de análisis diferente del que ya se tenía, como

una manera de generar un punto de inflexión en lo que respecta a los elementos que componen el diagnóstico, y por lo tanto la planificación y ejecución misma, de los procesos que son parte de la Seguridad y Defensa del país.

No obstante lo anterior, y si bien se tiene una noción en torno a la conceptualización y aspectos que se vinculan al concepto en sí, no se tiene una claridad total y absoluta en torno a los elementos que se relacionan al mismo, como también a sus eventuales alcances. Es por ello que no solamente se deben analizar los documentos legales sobre los cuales se ha establecido el mencionado concepto de seguridad, sino que también se deben entender los lineamientos y el espíritu sobre el cual se estableció en un principio el concepto, así como también la evolución del mismo a través de los años.

La Seguridad Integral

El primer indicio en torno a la existencia de un nuevo enfoque de la seguridad en el país, vino de la mano con el advenimiento y aprobación de la Constitución de Montecristi el año 2008, la cual señala en su artículo 3º, numeral 8, que es deber primordial del Estado “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.” (Constitución, 2008). Lo anterior, al mismo tiempo debe compararse con lo que se establece en el Título VII de la Carta Fundamental, el cual se denomina “Régimen del Buen Vivir”. La sección undécima se denomina “Seguridad Humana”, y en el artículo 393 del mencionado cuerpo legal, se establece que “el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos.” (Constitución, 2008).

De un análisis somero del mencionado cuerpo legal, el cual es en términos estrictos aquel que marca la funcionalidad y organización misma del Estado, así como también los

elementos que son parte del mismo, se establecen una serie de lineamientos que deben ser considerados dentro del análisis. En este sentido, se establece que el concepto en sí no es definido en estricto sentido, sino que se pueden generar vinculaciones y puntos de vista sobre el fondo y la forma en la cual se espera que se aplique. En este plano, la consideración que da el primer apartado del mencionado cuerpo legal, establece que la concepción de Seguridad Integral se evidencia en un doble sentido: una obligación que el Estado debe brindar a los habitantes, por un lado; mientras que por otro, se establece como una condición de habitabilidad; es decir, la Seguridad Integral posee una connotación vinculada a un valor que la relaciona con la libertad, la paz y la democracia.

Dentro de la segunda acepción que se realiza del concepto de Seguridad Integral en la mencionada Constitución, el concepto toma otros ángulos desde los cuales es posible analizarlo, en el sentido de que no solamente se relaciona con el hecho de estar incorporado en el apartado “Buen Vivir”, el cual es en sí el sustento teórico y espiritual de la Carta Magna y que, en estricto sentido, la diferencia radicalmente de sus antecesoras, sino que también se incorpora como una valoración diferente al concepto de Seguridad, tomando como marco de referencia su vinculación al concepto de “Seguridad Humana”. Siendo así, la conceptualización integral de la seguridad no solamente pasa por la aproximación al concepto (y valores) que se establecen bajo la Seguridad Humana, sino que también por la forma en como se espera que dicho concepto se aplique. En términos concretos, la cualidad de “integral”, de acuerdo a este último apartado, se da principalmente por el hecho de que las políticas y lineamientos que se tomen desde el nivel político, deben tener un criterio unificador (integral), con el fin de hacer cumplir con los preceptos que se establecen a través del concepto de Seguridad Humana.

Por lo tanto, y sobre la base de lo mencionado, se pueden establecer dos grandes puntos de vista en torno a la conceptualización de la Seguridad Integral en la Constitución. En primer lugar, la cualidad que posee en torno a considerarse como un valor, el cual el Estado tiene la obligación de cumplir; mientras que por otro lado, la concepción integral de la seguridad,

además de vincularse estrechamente con la Seguridad Humana, se aplica en el sentido de una conjunción de elementos que deben establecerse con un “común denominador”, el cual sería la Seguridad Humana.

Posterior a la aprobación de la mencionada Constitución, e incluso inmediatamente posterior a los sucesos acontecidos en Angostura, en el cual tropas de las Fuerzas Armadas de Colombia bombardearon territorio ecuatoriano en marzo del año 2008, se estableció a través del entonces Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, la primera Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008). En este documento, el cual puede establecerse como el primero de los futuros Planes Nacionales de Seguridad Integral, es al mismo tiempo el primer instrumento en el cual se trata, desde una postura eminentemente oficial, establecer y clarificar los elementos que son parte de la nueva concepción de Seguridad. Es así como en el apartado V, denominado “La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa”, se establece no solamente el hecho de un nuevo enfoque de la seguridad, sino también los fundamentos mismos para establecer aquel punto de vista. En este sentido, se establece la seguridad dentro del contexto de la Revolución Ciudadana,

[...] ya no solamente como un tema de defensa de amenazas internas o externa, sino como un diálogo constante entre los distintos grupos sociales y las instituciones que conforman el Estado ecuatoriano, a fin de prevenir, combatir y brindar acciones para neutralizar y/o eliminar las amenazas que afectan las condiciones de vida de los individuos, comunidades y soberanía nacional. (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: p. 95).

Considerando, además de lo planteado, el hecho de que la visión de la seguridad se enfoca fundamentalmente en los elementos ya descritos, se destaca el hecho de que el mencionado plan establece una “visión” relacionada a lo planteado en el concepto de Seguridad Integral:

[...] ir hacia una nueva política de seguridad que se sustenta en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia. Este renovado concepto, solidario e integracionista, es una contribución para la evolución del análisis de una seguridad soberana en todos los ámbitos de la política del Estado ecuatoriano para las próximas generaciones. (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: p. 95).

La visión que se entrega en el mencionado documento, se relaciona con la necesaria vinculación que debe tener el concepto de Seguridad, con el concepto de soberanía, entendiendo este último como el elemento rector a la hora de poder analizar un eventual cambio en la forma de como se aprecia la seguridad. En este sentido, los elementos que se generan al respecto de la soberanía, de acuerdo al citado documento, la soberanía no debe establecerse como un elemento absoluto, desde una visión eminentemente estatal de la protección de la misma, sino como un aspecto que debe favorecer al intercambio de informaciones, bienes y servicios entre los países. Por lo tanto, no solamente se está en presencia de una forma de ampliación del concepto en su parte teórica, sino que también en su lado práctico. Siendo así, el objeto de importancia y de análisis de la soberanía no radica en la visión “realista” del Estado, sino en una concepción vinculada a la ciudadanía y a la población, como segmento garante del mencionado concepto.

Sin perjuicio de lo mencionado, dentro del Plan, se establece como una de las principales características de la Seguridad Integral, su enfoque multidimensional, en el sentido de que las amenazas que afectan a la vida de las personas, van mucho más allá de las amenazas de carácter convencional. Pero además, se establece una directa vinculación entre la Seguridad Multidimensional y los elementos que son parte de la Seguridad Humana, lo cual es, de alguna forma, una consecuencia directa en lo que respecta a la evolución de los conceptos, como se mencionó en su momento. No obstante, el mencionado “escenario multidimensional” que se menciona en el texto citado, no hace referencia alguna al momento en el cual se expuso el enfoque de la Seguridad Multidimensional, desde una perspectiva institucional, lo que da cuenta de un alejamiento de la realidad hemisférica,

principalmente por el hecho del origen mismo del discurso, y la corriente político-ideológica que manifiesta el gobierno de la Revolución Ciudadana.

El concepto de Seguridad Integral, como manifiesta el mencionado Plan, no excluye una visión en torno a las capacidades que debe tener el Estado para poder hacer frente a las eventuales amenazas que se generen desde actores internacionales convencionales, sino que a lo anterior, desde el punto de vista “integral”, añade una serie de otros elementos al diagnóstico, así como también a la eventual ejecución de las políticas, planes y programas, dentro del sector de la Seguridad y la Defensa. Por lo tanto, y considerando que el concepto de Seguridad Integral es un concepto nuevo, se establece en el documento citado, la necesidad de generar una serie de cambios dentro de lo mencionado, dentro de los cuales se destacan: la defensa de la integridad territorial, el fortalecimiento de la democracia como sistema de gobierno, el respeto a los Derechos Humanos, el fomento a la integración y respecto a la diversidad cultural, y el impulso al aumento de la seguridad política, manifestándose esto último en un apego al Estado de Derecho, como a sus normas jurídicas.

De lo mencionado anteriormente no solamente queda establecida la amplitud misma del concepto, sino que además, se tiene en plena consideración las eventuales ramificaciones que el mismo posee, teniendo en cuenta el hecho de la constante evolución en los acontecimientos internacionales, como también la modificación sustancial de la organización en la administración pública del país, sobre la base de la Constitución. Con ello, el concepto de Seguridad Integral no solamente se vincula a una integralidad de conceptos hacia la construcción de la seguridad, sino que también en lo que respecta a las instituciones mismas del Estado.

Pero sin perjuicio de lo que establece el mencionado Plan, aquello solamente puede establecerse como eventuales lineamientos políticos y técnicos a la hora de poder encontrar

la fundamentación para la aplicación misma del concepto, tanto desde una visión institucional como social. Por lo tanto, así como también sucede con los denominados Libros Blancos de la Defensa que poseen una buena cantidad de países en el mundo, aquellos instrumentos poseen la características de servir de lineamientos, tanto al nivel político-administrativo, como también a la ciudadanía misma, en torno al entendimiento de un determinado punto de vista de apreciación de problemas de carácter público. Por ende, y debido a la falta de institucionalización jurídica y administrativa de la seguridad en el país, se estableció en el año 2009 la denominada Ley de Seguridad Pública y del Estado, la cual en los considerandos, que equivalen a la fundamentación que se establece por parte del organismo legislador en lo referente a la ley, señala explícitamente una serie de factores que intervienen en la necesidad de establecer el mencionado cuerpo jurídico.

Entre los factores dilucidados, es posible encontrar, y de manera explícita, criterios relacionados con el fin de tener una sociedad en torno a su bienestar, buen vivir y desarrollo integral; la concepción en torno al fin de la seguridad humana y el orden social que el mencionado concepto promueve; y la renovación de la doctrina de seguridad que poseía el país, con el principal objetivo de adaptar la realidad del país hacia los problemas que se evidencian con mayor dificultad en el mundo, considerando en este punto el entorno geopolítico internacional.

La concepción de la mencionada ley no solamente establece un ordenamiento hacia los elementos que son parte del sistema de seguridad del país, sino que establece el marco jurídico institucional para los diferentes organismos que son parte del sistema en sí. Siendo así, cabe destacar que el mismo artículo 1 de la ley señalada menciona:

La presente ley tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la

defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado (Ley de Seguridad Pública y del Estado, art. 1, inc. primero).

Del anterior artículo no solamente es posible interpretar el sentido “integral” que establece la ley en lo relativo al concepto de seguridad, sino que también la multiplicidad de actores que son parte del mismo concepto, así como también los objetivos que se generan a partir del establecimiento del mismo. En este plano, los elementos que confluyen dentro de la construcción misma de la seguridad, van desde una óptica social hacia lo institucional, estableciendo con ello un vínculo entre la construcción de la seguridad como concepto, y la aplicación o parte práctica de la misma. No obstante, es posible observar en aquel artículo, que la Seguridad Integral como tal aún no se define de manera explícita, pero aquello no necesariamente implica el hecho de que no se posean lineamientos en torno al concepto. Siendo así, y en línea con lo planteado en la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa del año 2008, la concepción integral se establece y demuestra a través de las funciones que múltiples actores e instituciones realizan, considerando para ello un marco de seguridad basado en el concepto de Seguridad Humana.

Sin perjuicio de lo anterior, se observa que en el Título II de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, “de los principios”, en el artículo 4, que posee como título “De los principios de la seguridad pública y del Estado”, una apreciación explícita sobre el principio de “integralidad” de la seguridad, y en este caso, haciendo una mención explícita y directa en lo relativo a lo que la norma es, en términos definitivos la seguridad pública y del Estado, aspectos que, de alguna forma, son diferentes a la concepción de seguridad integral o humana. Siendo así, en la letra a) del mencionado artículo, se define el principio de integralidad como:

La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones

públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado (Ley de Seguridad Pública y del Estado, art. 4, letra a)).

Analizando la concepción de integralidad que establece la ley, es posible visualizar una serie de aspectos que son claves para poder entender de mejor manera el concepto de seguridad integral. Uno de los elementos que se destaca, es la relación con el elevado componente social que, por un lado, posee el concepto de integralidad. En este sentido, la concepción social es la base de la seguridad, debido a que se transforma, desde un determinado punto de vista, en el objeto a proteger. Siendo así, la sociedad sería el núcleo mismo de la Seguridad Integral, siguiendo en este plano una línea de comunicación con los parámetros que rigen al concepto de Seguridad Humana.

No obstante lo anterior, si bien el objeto a proteger es la sociedad y la representación del Buen Vivir a través de la convivencia que pueden tener los diferentes grupos intermedios de la sociedad, en el cumplimiento de sus labores cotidianas, la definición antes dada plantea un cuestionamiento en torno al real objeto y deseo de la ley, debido principalmente a que por un lado se quiere proteger a la sociedad de diferentes amenazas, tanto a nivel interno como externo, también se establecen objetivos que, a través del logro de la convivencia de la sociedad, se pueden obtener. Siendo así, se menciona explícitamente en el inciso antes citado, que a través de la protección de la sociedad no solamente se evitarían riesgos dentro de la misma, sino que además se podrá aumentar el nivel de desarrollo del país, se defenderá la soberanía, e incluso se mantendrá la integridad territorial.

Por lo tanto, se establecería un espacio para poder mencionar que en el fondo, la sociedad no sería el foco de la Seguridad Integral, sino que un medio para poder lograr otra clase de

objetivos que, si bien se encuentran altamente relacionados, poseen una forma y organización institucional que en múltiples ocasiones requieren capacidades que son apartadas de la realidad social, y requieren un tratamiento que a veces es reservado, como ocurre con la planificación e implementación de la Defensa Nacional.

Una mayor institucionalización y masificación del concepto de Seguridad Integral en la sociedad ecuatoriana, y especialmente en los servicios públicos e instituciones que se hace directamente participe de la implementación del concepto, se realiza en el año 2011, con el lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, el cual fue realizado y gestionado por el Ministerio Coordinador de Seguridad. Este Plan, que cuenta con 9 agendas temáticas, establece el marco de conceptualización de la Seguridad Integral, así como también los elementos a los cuales los diversos organismos públicos deben propender para la realización del principio de integralidad, esto último teniendo en cuenta lo que señala la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Un ejemplo de lo anterior lo establece el mismo Plan en sí, el cual señala de manera explícita que:

El Gobierno de la Revolución Ciudadana, entrega hoy a sus mandantes el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, instrumento que establece las políticas sectoriales de seguridad cimentadas en los nuevos paradigmas del siglo XXI, dando continuidad al proceso de cambio reflejado en la Constitución de la República, el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011: p. 13).

Siendo así, el mencionado Plan se convierte en un instrumento de continuidad a lo que ya se ha establecido, en los instrumentos ya analizados en su momento. Sin embargo, cabe señalar que en el Plan de Seguridad Integral también establece lineamientos a la hora de entender la comprensión y el sentido del concepto en sí. Por ejemplo, el Plan establece nuevamente que como consecuencia de los cambios institucionales que ha evidenciado el país producto del nuevo gobierno, y especialmente a través de la adopción de una nueva

Constitución, se plantea un nuevo enfoque de seguridad, el cual tiene su centro en el ser humano y su bienestar, a lo cual se deben enfocar las políticas, estrategias y acciones al respecto. Por lo tanto:

Esto obliga a definir nuevos retos en materia de relaciones internacionales, justicia, seguridad ciudadana, sistemas de información e inteligencia, prevención, respuesta y mitigación de riesgos y desastres de origen natural y provocados por el ser humano (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011: p. 13)

Uno de los aspectos que se evidencian como novedosos dentro del enfoque establecido en el Plan, es el hecho de la influencia que posee la concepción de la Seguridad Integral con el contexto internacional inmediato que vive el país. En este sentido, y más allá de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, como en otros instrumentos, es el grado de compromiso que el país ha adquirido con organismos internacionales de carácter regional, específicamente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Y en este sentido, también se establece que el mismo contexto regional, se encuentra en un estado de cambio permanente en los parámetros que señala la percepción tanto de amenaza, como también en los procesos que se generan para lograr la prevención de aquellos fenómenos. Por lo tanto, a través de aquello también se encuentra una justificación internacional para el cambio de la conceptualización de la seguridad en el país.

Pero resulta relevante el hecho de que en el Plan analizado, se establezcan diversos criterios de definición en torno a la Seguridad Integral, tanto desde una perspectiva que la clasifica como un enfoque, así como también como una condición. Dentro de la primera categoría mencionada, se establece de manera explícita que:

El enfoque integral hace referencia al sentido de un Sistema Integrado de Seguridad, que abarca todos los ámbitos del ser humano y del Estado, sin dejar nada al azar. Tiene que ver con la integración de todas las esferas de la seguridad, las mismas que se complementan y

se integran en un solo sistema, el Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Allí encontramos la seguridad internacional, la seguridad interna, la Defensa Nacional, la seguridad económica, la soberanía alimentaria, la seguridad ambiental, entre otras (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011: p. 14).

Más allá de la interpretación de la Seguridad Integral como un enfoque más de la seguridad, conviene analizar el hecho de la característica que posee la Seguridad Integral en sí; esto es, ser el conjunto de las "esferas" de la seguridad, que se agruparían en torno a este concepto. Pero así también, es posible establecer una serie de cuestionamientos en torno tanto a las "seguridades" que son parte de esta agrupación, así como también a lo que significan todas y cada una de ellas. Siendo así, es posible visualizar el hecho de que dentro de la interpretación de lo expuesto en el Plan analizado, el denominado Sistema de Seguridad Pública y del Estado, es la materialización operativa del concepto de Seguridad Integral.

La segunda categoría mencionada en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, dice relación con el entendimiento de la Seguridad Integral como una condición, la cual se define como:

La seguridad con Enfoque Integral, es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de la vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011: p. 14).

A diferencia de la anterior aproximación al concepto de Seguridad Integral, la cual hacía referencia explícitamente a este concepto como un enfoque, en esta situación se sigue estableciendo que es un enfoque, pero que al mismo tiempo tiene la cualidad de ser una condición, la cual se centra en la sociedad ecuatoriana en su conjunto. No obstante, y a diferencia de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, se visualiza una

ampliación en torno a esta condición, ya que se vincula a la democracia como una forma de gobierno que la Seguridad Integral debe proteger, la gobernabilidad, la justicia, y los riesgos que puedan generarse dentro de una sociedad. Por lo tanto, el grado de aplicación de la Seguridad Integral como concepto, no solamente se hace difusa, sino que además difícil de cuantificar y medir en una eventual evaluación, desde el punto de vista de la política pública.

Y finalmente, y más allá de la conceptualización y lineamientos que los diferentes organismos poseen en torno al concepto mismo de Seguridad Integral, es posible establecer que los elementos que son propios del concepto antes mencionado, no advierten una situación en lo relativo a la interpretación del concepto por parte de las instituciones, e incluso si el concepto en si es la base, un objetivo a conseguir, o una condición sobre la cual las organizaciones deben procurar un determinado grado de cumplimiento.

Es posible visualizar en el mencionado Plan el hecho de que los elementos que componen la Seguridad Integral, además de ser múltiples, establecen lineamientos que centran el concepto dentro de otro concepto. Es decir, si bien se establece que el principal objeto de análisis e importancia de la Seguridad Integral es el ser humano y la convivencia pacífica del mismo en sociedad, lo cierto es que dentro de los lineamientos que establece el Plan, se puede visualizar la importancia de la Seguridad Cooperativa, así como también la concepción multidimensional de la seguridad, seguida de la Seguridad Humana. Siendo así, y además de lo planteado con respecto a la cualidad intrínseca del concepto de Seguridad Integral, se establecen una serie de interrogantes sobre el centro de gravedad que posee el mencionado concepto, teniendo como marco de análisis además de la Constitución, la Ley de Seguridad Pública del Estado y la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa.

No obstante lo anterior, en el año 2014 se publica el Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017, el cual posee una complejidad que lo hace mucho más profundo, tanto desde el

punto de vista de la justificación teórica del concepto de Seguridad Integral en sí, los factores determinantes para el cambio del concepto, así como la necesidad que posee el país de la implementación del mismo. Así también, se concede una gran importancia a la composición del concepto a través de la institucionalización del mismo, lo cual si bien ya se ve reflejado en el Plan del año 2011, con el nuevo Plan se concreta aquella institucionalización, agregando instituciones, o en su defecto, estableciendo parámetros más claros en cuanto a su necesidad de interoperabilidad con otras instituciones del Estado, con el fin de lograr la concepción o enfoque integral de la seguridad en el país.

En comparación con los anteriores planes analizados, los elementos que se encierran dentro del contenido del Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 establece una complejidad mayor, así como también un fondo que ayuda a explicar, de una mejor manera, los lineamientos que son parte del concepto en cuestión. La diferencia se puede visualizar incluso en la extensión y amplitud de los diferentes ángulos que se aprecian a la hora de entender el paso de la concepción de la Seguridad Nacional a la Seguridad Integral. En este plano, el mencionado plan menciona elementos claves, como lo son diferentes leyes aprobadas en Estados Unidos, la Operación Cóndor, como también el conflicto bipolar propio de la Guerra Fría, como acontecimientos que caracterizaban a la época en la cual la Seguridad Nacional imperaba tanto en el hemisferio, como en el mundo.

No obstante, y como una continuación positiva y que evidenció el cambio de postura, ha sido el cambio de enfoque en cuanto a la importancia (ya mencionada) del objeto de análisis de la seguridad, como también la amplitud del entendimiento de la misma. Y es en este plano, en donde se analizan diferentes cifras que avalarían una directa relación con la disminución de los factores que significan inseguridad, dentro de los cuales se destacan la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad, la educación, por mencionar las más importantes.

Pese a lo mencionado en su momento, y dentro de los argumentos que se dan en el ámbito de la institucionalización de la Seguridad Integral, se establecen elementos que se encuentran directamente relacionados con aspectos vinculados a la Seguridad Ciudadana, como lo son la disminución de la tasa de homicidios, la desarticulación de bandas delictivas, así como también la creación e implementación de los denominados ECU-911, los cuales son la manera de cómo se operativiza la reacción de las entidades encargadas de otorgar seguridad a la población, dentro del punto de vista operativo, como lo son bomberos y policías.

Pero sin perjuicio de lo mencionado, en el más reciente Plan de Seguridad Integral, se establece lo que se denomina como las “rupturas”, como una forma de generar quiebres con una posible continuidad de los planes ya establecidos en su momento. En este plano, se señala de manera explícita que,

El Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 presenta importantes rupturas en relación a los instrumentos de planificación anteriores tanto en la metodología del proceso como en la formulación misma del Plan. El aspecto más relevante quizás es que se amplía el concepto de Seguridad Integral al volverlo una política del Estado operativizada por todas sus funciones en conjunto y con énfasis en las instituciones que conforman el Consejo Sectorial de Seguridad (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2014: p. 16).

Cabe destacar que a lo anterior es posible añadir el hecho de que el mencionado Plan establece que los elementos que se mencionen en la planificación, van a ser por primera vez articulados dentro de tres niveles de la planificación. En este sentido, se mencionan un nivel macro, el cual responde a la planificación que proviene de elementos rectores, como lo son por ejemplo, el Plan Nacional del Buen Vivir; un nivel intersectorial, en el cual tiene una relación a nivel intersectorial el Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS) y aquellas instituciones que se vinculan con este, en un rango similar; y un nivel micro, el cual responde a los Ministerios y Secretarías que se encuentran bajo la coordinación del MICS.

Esto último no solamente demuestra el hecho de que la planificación de la concepción de la Seguridad Integral ha evolucionado desde una percepción eminentemente conceptual, a ser evidenciada como una política pública, la cual tiene un propósito y planificación acorde a lo que se entiende como tal. Además, se entiende que el concepto como tal se encuentra en constante evolución y perfeccionamiento, debido, y como señala de manera explícita el último Plan Nacional de Seguridad Integral, se requieren aquellas formas de evaluar y pensar, de manera diferente, la concepción de la seguridad (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2014: p. 17).

Siguiendo con el análisis que realiza el Plan de Seguridad Integral del año 2014, este posee un apartado que podría considerarse como novedoso, siguiendo la tendencia que establecieron sus predecesores. La Ley de Seguridad Pública y del Estado, de acuerdo al documento, señala que la Seguridad Integral posee dos grandes dimensiones: la primera se relaciona con la seguridad misma de los habitantes, la cual se obtiene a través de la Seguridad Ciudadana; y la segunda a través de las dimensiones territorial e institucional. En este sentido, estas últimas dos dimensiones se basan eminentemente en la manera de cómo se generan los vínculos entre los ciudadanos y los organismos del Estado que, eventualmente, ayudan a proveer seguridad a la población.

Así también, dentro del Marco Teórico que establece el Plan en cuestión, se señalan de manera explícita tres abordajes en torno a la concepción y entendimiento del concepto de Seguridad. La primera de ellas se relaciona con lo postulado en lo que se entendía con la Seguridad Nacional, la cual a su vez tiene una doble acepción: la primera se relaciona con la denominada y múltiples veces mencionada Doctrina de Seguridad Nacional, y la segunda con una concepción y entendimiento de la Seguridad Nacional en torno a su objeto de preservación, que en este caso se relaciona con la soberanía del Estado y la mantención de la integridad territorial. El segundo abordaje se vincula con el cambio de paradigma de la seguridad, a través tanto del cambio en las condiciones internacionales post Guerra Fría, como también por lo planteado a nivel institucional, especialmente desde la ONU. Con ello,

el segundo abordaje al entendimiento de la evolución del concepto seguridad, se relaciona con la Seguridad Humana. Y pese a que en los anteriores Planes de Seguridad se mencionaba de manera muy tangencial, el último plan señala de manera explícita que el tercer abordaje para una adecuada comprensión de la seguridad, se relaciona con lo que establece en su momento la Declaración sobre Seguridad de las Américas en el año 2003, con lo que se da un reconocimiento claro a la labor de un organismo internacional con alcance hemisférico, como lo es la OEA, donde se menciona la concepción multidimensional de la seguridad.

Uno de los elementos que se puede evidenciar también como novedoso dentro del Plan Nacional de Seguridad Integral del año 2014, es el hecho de una mayor vinculación en cuanto a la justificación y argumentación de la Seguridad Integral, con el Plan Nacional del Buen Vivir. En este plano, si bien los anteriores planes establecían aquel vínculo, lo cierto es que este último plan lo deja explicitado como una forma de comprensión mayor, debido a que es gracias a este documento, es posible identificar la principal diferenciación entre conceptos que, en un principio, parecían comunes u homólogos, como lo son los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Integral. Sobre esto señala el plan que,

Si bien la Seguridad Humana representa un punto de inflexión en la búsqueda de nuevos paradigmas de seguridad y un gran avance en la comprensión y abordaje integral de la misma, el Buen Vivir propone ir más allá, al posicionar en el centro de la política pública la protección de la vida en su conjunto (biocentrismo) (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2014: p. 24).

Lo anterior no solamente se relaciona con un componente que ya se evidenciaba en los Planes de Seguridad anteriores, sino que se añade un elemento no menor, el cual se vincula a la conexión que tiene el ser humano con el ambiente que lo rodea. Pero de manera más específica e institucional, se establece la manera en cómo se comprende la Seguridad Integral, y lo que la diferencia de la Seguridad Humana, es la adopción del concepto “Buen

Vivir”, tanto en su esencia como en su forma institucional. Por lo tanto, el trasfondo conceptual del Buen Vivir, genera una consecuencia dentro de la adecuada comprensión del concepto de Seguridad Integral. En este punto, se añade un elemento no menor, y que no se encuentra en los anteriores planes.

Así también, y siguiendo con el análisis de lo mencionado en el Plan, es posible encontrar otro punto novedoso, en lo relativo a los aspectos que se vinculan a la integralidad de la seguridad en el país, los cuales se relacionan a los ámbitos en que se refleja la interconexión del concepto, o en otras palabras, la manera de cómo se establece en la práctica la Seguridad Integral. Siendo así, los ámbitos son: Defensa y Relaciones Internacionales; Seguridad Ciudadana y Justicia; Gestión de Riesgos y Ambiente; Soberanía Tecnológica y Ciencia; e Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2014: p. 25).

Finalmente, es posible observar, y en directa línea con lo mencionado en su momento, que:

Si la Seguridad Nacional se orientó a garantizar la supervivencia del Estado, la defensa de su soberanía, integridad territorial e intereses nacionales (expresados en términos de poder tanto ofensivo como disuasivo), la Seguridad Integral, en ruptura con la visión tradicional, centra su razón de ser en el ser humano y la naturaleza. Ahora, con la concepción integral, se amplía el espectro de la seguridad, abarcando tres objetos de referencia: lo estadocéntrico (Estado), lo antropocéntrico (el ser humano), y lo biocéntrico (la naturaleza). (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2014: p. 25).

Alcances y límites de la Seguridad Integral

Uno de los puntos más complejos a la hora de establecer una definición dentro del concepto ya analizado, radica en la poca capacidad que se tiene del mismo en lo que respecta a demarcar alcances y límites en su aplicación. En este sentido, no solamente se vincula un

hecho que es de carácter práctico, el cual se manifiesta principalmente en la consideración institucional que se realiza bajo la conformación de una planificación con múltiples instituciones, sino que también con los elementos de fondo que las instituciones u organizaciones vinculadas a establecer y hacer práctico el mencionado concepto, realicen para dar cumplimiento a aquello.

Lo anterior no solamente genera una serie de problemas en la comprensión y alcance del concepto de Seguridad Integral, sino que también deja abierto el campo para la interpretación de lo que es, y lo que no necesariamente es, la Seguridad Integral. Y si aquello solamente se establece a través de los instrumentos tanto legales como gubernamentales que se han dado a conocer de manera amplia y publica, aquello genera una serie de interrogantes sobre las bases conceptuales que componen en sí el concepto en cuestión.

Uno de los principales problemas del concepto, radica en la baja capacidad que se tiene para medir su alcance. Esto, no solamente producto del origen mismo del concepto que, de acuerdo a lo planteado por los cuerpos legales vigentes en el país, posee una multiplicidad de enfoques que no permiten configurar, adecuadamente, los aspectos sobre los cuales se generan dentro del mencionado concepto. En otro sentido, y de manera muy similar a lo que se establece bajo el concepto de Seguridad Humana, ¿qué es lo que no es la Seguridad Integral, considerando que además de ser un enfoque, es una condición, y que posee una serie de “seguridades” dentro del mismo concepto? Un ejemplo de aquello no solamente se aplica a la Ley de Seguridad Pública del Estado, sino que también a los Planes de Seguridad Integral generados hasta la fecha, incluyendo en este sentido lo planteado por la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa.

Así también, y de acuerdo al espíritu y fondo de los instrumentos que ayudan a determinar los lineamientos del concepto de Seguridad Integral, en la mayoría de ellos se establece

como un aspecto al inicio de los documentos y que, por ende, marca la pauta y determina la base sobre los cuales se rigen. Pero aquello no necesariamente se ve reflejado en la implementación como tal del concepto de Seguridad Integral, debido tanto a la falta de claridad en el mismo, como también a la presencia de “otras” seguridades y que, de alguna forma u otra, son determinantes a la hora de implementar no necesariamente el concepto en sí, sino el fondo del mismo, que a la larga se traduce en seguridad para la sociedad. En este plano, se destacan elementos que vinculan y ponderan de mejor y mayor forma a las “otras seguridades” en comparación a la Seguridad Integral.

En efecto, en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, si bien se tiene en los considerandos, así como también en la estructura articular misma, un énfasis al comienzo sobre la Seguridad Integral, lo cierto es que lo anterior deriva en que la Seguridad Integral solamente se puede lograr sobre la base de una Seguridad del Estado, e incluso en torno a una seguridad ciudadana. En estricto rigor, si bien los futuros instrumentos delimitadores del concepto, como lo son los Planes Nacionales de Seguridad Integral, buscan generar las limitaciones y otorgar las orientaciones del concepto, lo anterior queda únicamente como un concepto de orden teórico, dejando al mismo bajo una suposición de objetivo, la cual se basa en la condición que posean otros conceptos de Seguridad, como lo es la Seguridad Ciudadana o la Seguridad Interna.

Otro de los problemas que se pueden visualizar dentro del análisis del concepto de Seguridad Integral, se relaciona incluso con los fundamentos del mismo, en el sentido de que los argumentos que se utilizan para la justificación de la adopción de un nuevo concepto como el de Seguridad Integral, radican en la utilización de conceptos amplios, como lo es el de Seguridad Humana. En este plano, se puede concebir que, y sin perjuicio de lo que se analizó en su momento en las múltiples definiciones y dimensiones que ha adquirido el concepto de Seguridad Integral, que las complejidades y problemáticas que posee el concepto de Seguridad Humana, es posible de evidenciarlas en el concepto de Seguridad Integral. En este plano, el argumento más complejo es aquel que planteó en su

momento Roland Paris (2001), en torno a la complejidad de visualizar límites adecuados para el concepto, tanto en su forma como en su fondo. En este plano, el mencionado autor señala que si bien es posible encontrar múltiples conceptos dentro de la Seguridad Humana, que lo definen e incluso lo institucionalizan, lo cierto es que aquel fenómeno y proceso se da en la totalidad de las ciencias, pero en cuanto a la comprensión de la Seguridad Humana, existe un común denominador en los mismos, y es que la amplitud de la totalidad de los conceptos de Seguridad Humana no clarifica lo que realmente es, y peor aún, lo que no es.

Lo anterior posee una directa relación con lo establecido en cuanto a los eventuales límites que puede poseer el concepto de Seguridad Integral, en el sentido de que los aspectos que vinculan al mencionado concepto con otros ámbitos o áreas prácticas, y que de alguna forma apoyan a la gestión y manejo mismo de la concepción amplia de seguridad, no se encuentra debidamente delimitado. En este plano, el hecho de que no se conozca lo que no implica necesariamente la Seguridad Integral, genera un problema en la interpretación de los reales alcances del concepto, lo cual, aplicado a ámbitos que por su propia naturaleza son amplios, como es el caso de la Inteligencia, pudiere generar consecuencias.

En línea con lo mencionado, y que se encuentra dentro de los aspectos con mayor nivel de debate dentro de los expertos en materias de seguridad, es el hecho de que el proceso de aumento de las competencias de los organismos de seguridad, así como también del concepto en sí mismo en cuanto a su amplitud en diversas funciones del Estado, ha llevado a un proceso de “securitización” de diferentes niveles de institucionalidad del Estado. En este plano, se establece un problema tanto conceptual como teórico, en el sentido de que se tiende a establecer una vinculación entre temas que son de seguridad, en lineamientos que se entrelazan con problemas de desarrollo. En estricto rigor, los puntos de vista sobre la concepción misma de la Seguridad Humana, si bien se establecen y justifican como una manera de la ampliación del concepto, elementos como la contaminación, la economía, o incluso la carencia o falta de gobernabilidad, no necesariamente son aspectos que atenten directamente contra la seguridad de una sociedad como tal, sino que afectan a sus niveles

de desarrollo. El mejor ejemplo de lo anterior, son aquellas seguridades que se relacionan con el ámbito económico y medio ambiental.

Finalmente, conviene destacar el hecho de que, y sin perjuicio de que la gran cantidad de conceptos dentro de las Ciencias Sociales se encuentran en constante evolución, lo cierto es que la concepción, justificación y socialización de una política pública, debe estar en línea con lo que plantean los instrumentos rectores de la misma, así como también con el diagnóstico del problema, y la necesidad de la solución. A este respecto, se ha establecido, fundamentalmente en el último Plan Nacional de Seguridad Integral, el hecho de que el concepto de Seguridad Integral, al ser un concepto revolucionario para la realidad que evidenciaba el país hace algunos años, se encuentra en constante cambio, evolución y perfeccionamiento.

Siendo así, lo que puede ser entendido como Seguridad Integral en su momento, puede poseer una serie de complejidades a la hora de ponerse en práctica, fundamentalmente en lo que se refiere a la implementación y comprensión adecuada de aquellos elementos que se vinculan a la Seguridad Integral. Esto es, de alguna forma, lo que sucede con el concepto de Inteligencia, el cual si bien ha mantenido una línea más o menos recta en cuanto a su implementación, es posible observar que aquello no carece de complejidad, principalmente por los alcances que puede tener el concepto de Inteligencia dentro de la Seguridad Integral, como también por la misma evolución que este puede tener, afectando con ello la naturaleza de la función de inteligencia para un Estado.

CAPÍTULO IV

LA INTELIGENCIA ECUATORIANA DENTRO DEL CONTEXTO DE SEGURIDAD INTEGRAL

La inteligencia y su vínculo con la Seguridad

Cuando se está en presencia con la concepción de la inteligencia, existen una serie de problemas que se vinculan tanto al concepto en si, como también a los puntos de vista y componentes que son parte de la conceptualización de la inteligencia, así como su relación y vinculación con la Seguridad. Pero lo cierto es que, por lo general, cuando se habla de Inteligencia y su relación con la Seguridad, se hace directa referencia a la principal institución receptora del proceso de Inteligencia: el Estado (Kent, 1951).

En sus inicios, cuando se comenzó a establecer como disciplina científica como tal, la Inteligencia era considerada como parte de la Seguridad Nacional, en el sentido de que aquellos aspectos que se vinculaban a la recolección y posterior proceso de información, iban directamente a los tomadores de decisión, especialmente en el ámbito militar. Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la Inteligencia como función fue cooptada por el segmento militar, estableciendo desde un principio aquella unión (Navarro, 2014).

Pero después del conflicto bélico mundial, la asociación de la Inteligencia, como parte de una de las funciones del Estado, se vinculó tanto al segmento militar, como a la ayuda para la toma de decisiones, especialmente en el campo de la política exterior. Siendo así, las definiciones de lo que corresponde a Inteligencia Estratégica, se desarrollan en un plano de reconocimiento de las eventuales amenazas que pueden afectar al Estado, pero desde un punto de vista realista; es decir, militar, y desde otra perspectiva, ideológico, considerando en este sentido las características del conflicto bipolar (Kent, 1951). Es por ello que la Inteligencia, más allá de ser una actividad, en un comienzo, reservada a los círculos

militares, adquirió una percepción de una actividad que se desarrollaba en una concepción de secretismo, considerando por aquellos años, los objetivos de la misma.

Pero como complemento de lo señalado, cabe destacar que el concepto de inteligencia como tal posee una serie de problemas que van desde el punto de vista desde el cual se observe, como también desde el concepto en sí; en este sentido, los elementos que se destacan dentro de la problemática del entendimiento de la inteligencia, son principalmente la vaguedad y la amplitud misma del concepto. La vaguedad del concepto de inteligencia, como la gran mayoría de los conceptos en Ciencias Sociales, responde a la falta de claridad en lo relativo a la concepción de un concepto. En este sentido, los elementos que van desde la objetividad, punto de vista, e incluso emociones, generan una serie de lineamientos que determinan la visión en torno a un concepto determinado. Siendo así, los elementos que pueden establecerse sobre una situación u objeto “inteligente”, van a varias de acuerdo a la escala de valores sobre la cual se observe, así como también gracias a los criterios que utilice la persona o personas para evaluar dicha acción como inteligente o no (Cabrera, 2014).

La segunda percepción errónea que se posee sobre el concepto de inteligencia, se vincula principalmente a la amplitud del mismo. En este plano, el concepto de inteligencia no solamente se vincula con la vaguedad que se puede tener sobre el mismo, sino que también en torno a la carencia de límites que tiene el mismo. En este sentido, los aspectos que se vinculan a una eventual limitación sobre el concepto, va de la mano con el punto de vista que se tenga sobre el mismo. Por ejemplo, los elementos que se relacionan a la denominada Inteligencia Estratégica, no necesariamente van a ser los mismos que se tengan en consideración cuando se tenga como marco de análisis la Inteligencia Criminal, u operativa. Así también, cabe destacar que los elementos propios que se vinculan a la inteligencia, van a cambiar de acuerdo al ámbito en el cual se aplique, lo que también se convierte en un punto a analizar correspondiente a la amplitud misma del concepto en sí (Ugarte, 2014).

Pero sin perjuicio de lo mencionado, se tiene una visión más o menos generalizada en torno a la concepción de la inteligencia, tanto como un proceso, como también una función, considerando en este sentido el punto de vista del Estado; es decir, aquellas instituciones que poseen el más alto nivel decisonal en la administración pública. Pero incluso en este punto, conviene mencionar el hecho de que la separación de instituciones, como también la ubicación que poseen las mismas en el organigrama del Estado, difiere de lo que puede entenderse en torno a la inteligencia al más alto nivel.

Un ejemplo de lo anterior es que, si bien es cierto que la Policía y las Fuerzas Armadas son instituciones del Estado, y que ambas utilizan a la inteligencia de diferentes maneras para el logro de sus objetivos, lo cierto es que incluso en aquellas instituciones, la inteligencia se comprende de manera diferente, considerando principalmente en este punto el hecho de la función que posee, así como también el nivel en la cual se la esté utilizando. Siendo así, los elementos que se generan a partir de la utilización de la inteligencia, no solamente varían de acuerdo a la institución que la utilice, sino que también el nivel mismo que aquella institución posea, tanto a nivel interno como en comparación con otras instituciones del Estado (Ugarte, 2014).

Tomando el anterior planteamiento así como algunos de los puntos ya mencionados, se establece que la inteligencia en el Estado puede analizarse desde una visión de la Inteligencia como proceso, y de inteligencia como función del Estado, lo cual también puede ponerse en tela de juicio, considerando en este punto los diferentes lineamientos teóricos y doctrinarios al respecto. Siendo así, la Inteligencia a nivel del Estado se aplica a través de lo que implica el proceso de inteligencia, al más alto nivel. De acuerdo a lo que se señala por diferentes autores, la inteligencia puede ser comprendida a través de un ciclo, el cual tiene como principales características la recolección de información, su posterior procesamiento, seguido luego de la entrega de la misma a aquellas instituciones y/o personas que son las llamadas a establecer las diferentes decisiones en torno a un eventual

problema, o en su defecto generar las soluciones pertinentes, para finalmente generar el adecuado proceso de retroalimentación (Navarro, 2004).

En relación con el anterior, también puede señalarse que dentro del concepto de inteligencia como proceso, existen una serie de problemas para poder establecer el adecuado comportamiento y cumplimiento del mencionado proceso, principalmente por el hecho de que la inteligencia como un concepto amplio, se vincula con el proceso de recolección de información y posterior procesamiento. Pero la inteligencia como proceso, no solamente significa el hecho de recolectar información y sistematizarla de acuerdo a un determinado parámetro, sino que también debe cumplir una función clave a la hora de retroalimentar con información útil y precisa, entregada dentro de los momentos adecuados, a aquella persona o institución que tenga la potestad de decisión, en un momento determinado. Por ende, la concepción misma de la inteligencia como proceso, se vincula principalmente al *momentum* en el cual la información se requiere (Navarro, 2004).

Cuando se está en presencia a la inteligencia como una función propia del Estado, no solamente se tiene en cuenta el hecho de que la inteligencia se pondera y califica como un proceso, lo cual ya se tiene entendido, sino que desde este punto de vista, la inteligencia es una de las herramientas que posee el Estado para poder tomar decisiones en los más diversos ámbitos que el mismo establezca para su adecuado funcionamiento. No obstante, aunque aquello pueda tomarse como una actividad que realizan los diferentes organismos e instituciones que son parte del Estado en su vinculación cotidiana con la sociedad, lo cierto es que para poder entender a la Inteligencia como una función propia del Estado, deben cumplirse una serie de parámetros y condiciones para que se genere aquella cualidad.

Más allá de lo que se plantee en las diferentes doctrinas y lineamientos vinculados a la Inteligencia como una función del Estado, lo cierto es que se tienen una serie de puntos que se consideran como claves y básicos a la hora de poder establecer a la Inteligencia como

una función del Estado. En primer lugar, la inteligencia se debe encontrar debidamente institucionalizada dentro de las múltiples funciones del Estado; es decir, sin perjuicio de que exista o no exista una ley o norma jurídica que norme en el detalle lo que debe ser la inteligencia para el Estado, esta se debe encontrar mencionada dentro de algunos de los cuerpos jurídicos de relevancia, en materia tanto de control como de seguridad del Estado. Es decir, debe poseer una organización que tenga como base un componente jurídico de alto nivel. En segundo lugar, aquella institución debe poseer los medios adecuados para que pueda generar sus productos, de acuerdo a lo establecido en su momento en el ciclo de inteligencia, estableciendo para ello los canales adecuados de comunicación con el poder político, o en su defecto, para aquellas instituciones que requieran alguna información debidamente procesada y elaborada.

En tercer lugar, la inteligencia como función no se entiende ni justifica si ésta se encuentra vinculada al aparato gubernamental, considerando principalmente en este punto el hecho de que la inteligencia debe ser debidamente profesional y objetiva, no respondiendo a alguna corriente de pensamiento o ideología política determinada. Por lo tanto, y al ser este un componente clave y crítico dentro de la función de inteligencia, esta debe responder únicamente al Estado, sin perjuicio de que la cabeza del Estado sea el Presidente de la República, el cual si responde a criterios ideológicos; pero no obstante, el comportamiento de la inteligencia debe ser dentro de los cánones institucionales que permitan lo anterior.

Aunque por lo general no se tiene una noción clara al respecto, debido a que la presente característica se daría por lógica consecuencia de los parámetros antes señalados, la inteligencia como función debe tener como característica el hecho de ser constante a través del tiempo. En este plano, más allá del tiempo que disponga un determinado gobierno en el mandato, lo cierto es que debido a la institucionalización de la función de inteligencia, se sobreentiende el hecho de que la inteligencia sobrepasa el actuar mismo del gobierno, estableciéndose una relación de continuidad con lo que se establezca a nivel de Estado. No obstante lo anterior, lo cierto es que dentro de la realidad institucional de los países en

América Latina, aquello representa un elemento de caracterización por sí mismo, no necesariamente vinculándose con la realidad que se demuestra a nivel de Estado, en la cual los servicios de Inteligencia dependen más de la realidad gubernamental que de la estatal.

Pero sin perjuicio de lo expuesto en su momento, el hecho de que se incorpore como punto de análisis a la inteligencia como una función propia del Estado, y al mismo tiempo se considere su adecuada y necesaria institucionalización dentro del organigrama de la administración pública del mismo, lo cierto es que aquello establece una vinculación desde un punto de vista general como específico. Lo específico viene dado por la eventual categorización de un aparato de inteligencia que responda, de manera específica, a los criterios para aunar la información necesaria para la toma de decisiones; mientras que el punto de vista general se forma a partir de la consecuencia del establecimiento de un sistema de inteligencia, en el cual se acaparan y clasifican los diversos organismos que son parte del mencionado sistema y que, de alguna forma generan la información necesaria para la toma de decisiones. Por lo tanto, la generación de una institucionalización de la función de Inteligencia, da como consecuencia por un lado el establecimiento de una institución definida y clara; mientras que por otro se genera la adopción de un sistema de inteligencia, debidamente organizado y sistematizado, que respondería a la nueva institución creada (Sancho 2011).

En directa relación con lo mencionado, se establece que la inteligencia que se visualiza a nivel de Estado, desde el más alto nivel del mismo, así como en la gran mayoría de las instituciones, no importando si esta tiene una naturaleza pública o privada, se denomina Inteligencia Estratégica, colocando un énfasis en que la condición “estratégica” de la inteligencia, no solamente le da herramientas diferentes para poder analizar y procesar la información que obtiene, sino que también la coloca en la cúspide de otras inteligencias en su manera de actuar, principalmente por la naturaleza que la misma posee, y que hace que el resto de las “inteligencias”, actúen en directa relación con lo establecido en el nivel estratégico. No obstante lo anterior, conviene establecer algunos puntos de vista en torno a

lo que significa el hecho de que la inteligencia posea el mencionado apelativo de “estratégica”.

En primer lugar, cuando se está en presencia de un elemento estratégico, se tiene una consideración en torno a la ubicación que este calificativo genera, tomando en cuenta los diferentes niveles de la decisión que se tome. A este respecto, la consideración de Inteligencia Estratégica le da al decisor una noción de que las decisiones y la información que se generen en el mencionado nivel, no solamente supondrán una visión de orientación al actuar hacia los otros niveles, sino que también genera una especie de “dependencia” de la información que se pueda generar en otros ámbitos hacia el nivel estratégico, considerando en este sentido el hecho de que la información que se genere va a establecer un grado diferente de decisión en el nivel estratégico. Por lo tanto, se establece una relación de dependencia/subordinación dual, entre el nivel estratégico y el resto de los niveles decisionales (Cabrera, 2014).

En segundo lugar, la estrategia se relaciona con un proceso de planificación y toma de decisiones que se vinculan al tiempo en el cual se espera obtener determinados resultados. En este sentido, la vinculación dentro del espectro de lo que pudiese entenderse como la función de Inteligencia del Estado, posee una dimensión, desde el punto de vista estratégico, sine qua non, en el sentido de que debido a las cualidades de la mencionada función del ente estatal, los plazos que trata de analizar son en el mediano y largo plazo, considerando que las decisiones que se esperen tomar, así como los determinados cursos de acción en los diferentes planos decisionales, afecten a la organización en el mencionado periodo de tiempo. Los elementos en el corto plazo, si bien pueden ser parte de una apreciación de inteligencia, aquello no es representativo de un esquema vinculado a la Inteligencia Estratégica, sino que se puede vincular a una visión más vinculada al plano operativo.

Y finalmente, la estrategia, se vincula principalmente con lo que pueda suceder en el ámbito de la seguridad y la defensa de un país o una región. Lo anterior no solamente se vincula al hecho de tener una naturaleza eminentemente militar, sino que también en torno a los fenómenos que puedan ocurrir y que, de alguna forma, puedan afectar al normal desarrollo de las actividades de un país, ya sea a nivel institucional o a nivel social. Desde una visión más amplia, lo que establece “lo estratégico” a la Inteligencia como una función del Estado, resulta ser su vinculación directa con la prevención de aspectos negativos (amenazas) que le pueden afectar a su constante y normal desarrollo; así, la inteligencia, desde una visión estratégica, se dedica a la prospección de escenarios para prevenir los conflictos que se puedan producir en el Estado y, con ello, poder tomar medidas y lineamientos para evitarlos.

Pero uno de los elementos que son claves a la hora del establecimiento de un sistema de inteligencia, o en su defecto de una organización que sirva a los intereses del Estado en estas temáticas, es el entorno en el cual el Estado se desenvuelve y, por ende, genera sus alternativas de desarrollo. En este sentido, la concepción de amenaza y seguridad son claves, en el sentido de que no solamente configuran una visión determinada sobre los principales fenómenos que impactan, tanto negativa como positivamente el desarrollo del Estado y el cumplimiento de sus objetivos, tanto en el corto como en el largo plazo, sino que también permite establecer las medidas necesarias para poder prever los diversos escenarios que se puedan dar, tomando en consideración en este punto, las eventuales decisiones que se tomen al más alto nivel.

Uno de los componentes claves de los fenómenos que en la actualidad se generan en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, es el hecho de que los fenómenos son cada vez más difíciles de avizorar en el futuro, así como también existe un gran problema a la hora de analizarlos en cuanto a su cuerpo como a sus principales características. Además, cabe señalar que esto último no solamente se da desde el punto de vista de los procesos, sino que además de los actores que son parte de los mismos. En este sentido, las amenazas no

solamente pasan por una perspectiva de carácter tradicional, como lo era en la época de la Guerra Fría, sino que luego de la caída del Muro del Berlín, y como han establecido correctamente una gran cantidad de autores, los fenómenos son, además de una naturaleza compleja, difíciles de caracterizar tanto a su territorialidad, como también a la naturaleza misma de sus demandas. En efecto, la complejidad de los conflictos no viene dada por el hecho conflictivo en sí, sino por la naturaleza difusa de los actores que intervienen en el conflicto, lo cual no solamente hace difícil y complejo su eventual combate, sino también establecer las condiciones necesarias para identificar el *modus operandi* de los mismos.

En directa relación con lo mencionado, existe una serie de fenómenos que poseen una estrecha vinculación entre los mismos, por diferentes motivos, los cuales afectan directa o indirectamente a los Estados, no importando en este sentido su ubicación geográfica. Por ejemplo, los acontecimientos que puedan ocurrir en un punto bien definido del planeta, no solamente impactan a la región en que se produce el fenómeno, sino que también afectan a aquellos países que posean algún vínculo, ya sea lejano o cercano, con aquella realidad. El grado de conectividad que se posee en el mundo, hace que ningún país pueda quedar indiferente a lo que sucede a nivel mundial, debido a que existe una gran interdependencia entre los mismos, en los más diversos ámbitos de desarrollo, donde la economía ocupa un lugar preponderante en este ámbito. No obstante, cualquier análisis en torno a la información que se puede recabar, debe pasar por un proceso en el cual se identifiquen una serie de pasos y etapas las que, a su vez, ayuden a la determinación del producto generado para el decisor o, en su defecto, para el cumplimiento del objetivo asignado. Pero para que lo anterior se genere, se tiene que tener una noción clara o más o menos definida de lo que se entiende por inteligencia (Jijón, 2011).

En la gran mayoría de los autores, se posee un común denominador teórico en lo referente a los orígenes del mismo, siendo Sherman Kent el principal iniciador en lo relativo al establecimiento de un modelo para recopilación de información útil y su posterior análisis con valor de uso (Navarro, 2004). Pero no obstante lo anterior, se da por sentado que el procedimiento para establecer un correcto proceso de inteligencia, que pueda otorgar resultados estratégicos para el Estado, va directamente relacionado con la propia cultura

organizacional que pueda poseer un país determinado, siendo por ende este hecho un elemento fundamental en la aplicación de un modelo de inteligencia, situación que además puede considerarse una verdadera constante histórica (Navarro, 2004; Navarro y Esteban, 2003).

Vinculado a lo anterior, el establecimiento de una definición taxativa de lo que puede entenderse como Inteligencia posee un grado de dificultad amplio, en el sentido de poder determinar cuáles son los elementos que priman en la obtención de información, o en su caso, en la forma en cómo se analiza dicha información. No obstante aquello, y de acuerdo con lo estipulado por Rosales (2004), la información recopilada, y luego analizada, se hace necesaria principalmente para disminuir el grado de incertidumbre en el que se suelen tomar las decisiones. Por lo tanto, la Inteligencia busca ser una herramienta para favorecer la toma de decisiones, siendo aplicable en este caso específico, para favorecer el actuar del Estado. Siguiendo aquella línea argumentativa, la inteligencia tiende a conceptualizarse como un término muy general y operacional, dando cabida a la interpretación de la misma Inteligencia como un verdadero sistema, más que un elemento más, de un proceso complejo. (Holzmann y Gallardo, 1997; Holzmann, 2002).

Tomando lo anterior como un supuesto válido y aplicado en variados casos, la Inteligencia en un sentido amplio posee algunos factores que pueden considerarse como “comunes denominadores” a la hora de establecer en forma particular, y siempre tomando el punto de vista institucional del Estado, una definición de la misma. Un ejemplo de lo anterior lo da la ley de Seguridad Pública y del Estado, la cual establece en su artículo 14, letra a), que Inteligencia es:

La actividad consistente en la obtención, sistematización y análisis de la información específica requerida a las amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la Seguridad Integral. La información de inteligencia es sustancial para la toma de decisiones en materia de seguridad (Ley de Seguridad Pública y del Estado, art. 14, letra a).

Derivado de la anterior definición que otorga la ley que busca regular la Seguridad del Estado ecuatoriano, resulta interesante visualizar el hecho de que el espíritu de la ley establece que existe una directa y estrecha vinculación entre lo que se entiende por Inteligencia, desde el más alto nivel, y la Seguridad que se pueda desarrollar en el país. Así, incluso, se logra una vinculación legal entre lo que es la Inteligencia, y la Seguridad Integral, colocando este último concepto de seguridad como el eje rector del actuar mismo de la Inteligencia.

Otras definiciones del concepto aludido son aquellas que señalan a la Inteligencia como la obtención de un conocimiento anticipado, señalando al mismo tiempo que el concepto hace referencia a organización, actividad y función primaria de la conducción (Reyes, 1986). Y finalmente, puede definirse a la Inteligencia desde una óptica como una verdadera disciplina, esbozando algunos elementos sistémicos para su comprensión, tales como su utilidad, su estructura organizacional y la actividad que realiza en el proceso de producción (Cáceres, 2002). No obstante lo anterior, y tal como se esboza a principios de presente párrafo, además de establecer como elemento común en las anteriores definiciones y apreciaciones de Inteligencia la visión desde el Estado, se aprecia que, en un principio, la Inteligencia es un proceso.

Lo anterior toma forma a través del procedimiento mismo en que la Inteligencia se nutre para producir resultados, al cual puede denominarse Ciclo de Inteligencia, al esbozar las diferentes etapas que se desglosan del mencionado proceso, en el cual la obtención de información es solamente una parte del mismo. En este plano, Navarro (2004) plantea que el Ciclo de Inteligencia es “un conjunto de actividades de naturaleza intelectual (que) determina taxativamente el paso de la información al conocimiento” (p. 51), al tiempo que señala el mismo autor, en una perspectiva más general, que la mayor parte de los servicios de Inteligencia a nivel mundial, definen el Ciclo como:

Una serie de cinco pasos orientados a la generación de conocimiento estratégico útil, verdadero y ajustado a los requerimientos de información preestablecidos por un

destinatario final (decidor), a quien se difunde selectivamente el resultado final plasmado en un instrumento determinado (Navarro, 2004: 55).

Por lo tanto, el Ciclo de Inteligencia puede dividirse para una adecuada comprensión, en diferentes fases, que se encuentran interconectadas en una secuencia lógica. Pero sin perjuicio de la anterior definición donde se establecen cinco pasos, estos deben ser adoptados como la parte básica y esencial del Ciclo, considerando la ampliación del mismo para la obtención de un mejor resultado de Inteligencia (Holzmann y Gallardo, 1997). No obstante, la tipificación de determinadas etapas básicas dentro del Ciclo, tiene como principal finalidad otorgar las diferentes etapas que constituyen el denominado Ciclo, en un ordenamiento lógico y apto para una correcta comprensión y funcionamiento del mismo, son: a) planificación y dirección; b), obtención de la información; c), proceso; d), análisis y generación de inteligencia; y e), difusión (Navarro, 2004).

La planificación “trata de identificar las necesidades no tanto de información como de conocimiento, expresadas mediante requerimientos concretos por parte de los responsables de la decisión política” (Navarro, 2004: 57). No obstante, se debe establecer una diferencia entre la necesidad de información, que es de características generales, y la demanda de información, que tiene cualidades más específicas y planteadas en una forma más formal, lo cual permite *a priori* establecer una clasificación de la Inteligencia de acuerdo al momento de su utilización, la que se puede tipificar en básica, actual y estimativa (Navarro, 2004: 57).

Tal como señala el nombre, la segunda etapa del Ciclo hace referencia a la *obtención de información*, la cual no necesariamente debe tener una especificidad, sino que debe ser en un primer momento amplia, sin perjuicio de favorecer la precisión y la eficacia en su control y posterior procesamiento (Navarro, 2004). En tercer plano está el *proceso* de selección de la información obtenida, a través de diferentes medios y fuentes. En esta parte del Ciclo, se destacan algunos elementos de relevancia a considerar, en el cual se destaca la capacidad de analista de clasificar la gran cantidad de información que se pudiere haber generado dentro del proceso de obtención de la misma, como información útil para el proceso de

Inteligencia, o simplemente “ruido”. La cuarta etapa relativa al *Análisis*, a juicio de Navarro (2004), marca la delimitación entre simple información e Inteligencia, al tiempo que también se especifica la separación de los servicios de Inteligencia entre órganos encargados de la obtención de información, y órganos encargados del tratamiento y elaboración de la misma, en directa concordancia de las áreas relacionadas, ya sea de carácter nacional o internacional, por mencionar algunos ámbitos.

Al respecto, Navarro citando a Lee S. Strickland expresa que:

El análisis de Inteligencia es nada más y nada menos que la identificación de la información clave (esto es, de las pruebas) relevante para un problema y la determinación de las conclusiones lógicas que pueden ser extraídas de esa información. La Inteligencia es la quintaesencia del negocio del conocimiento” (Navarro, 2004: 61).

Cabe señalar que dentro de la etapa del análisis mismo, este debe atender una serie de variables y factores que son de muy diferente naturaleza, las cuales puede ir desde el punto de vista que el analista percibe un determinado fenómeno, hasta elementos que engloban la comunicación y la cultura. Por lo tanto, es necesario que el analista, o en su defecto el grupo encargado de generar la Inteligencia, se encuentre al tanto de todos aquellos elementos que pudieren generar entropía en el análisis, tratando por lo tanto de abarcar en forma satisfactoria posible dichos factores, y que son los que marcan la diferencia entre un análisis con real valor de uso, o una simple descripción de acontecimientos con escasa o nula visión de futuro en el corto plazo.

Finalmente, se encuentra la etapa de la *difusión*, tendiente como señala su nombre, a expresar al nivel político decisional, los resultados que ha producido el proceso de Inteligencia, para que de esta forma, se pueda tomar una determinada decisión, con diversos elementos ya considerados en la misma, al tiempo que se esbozan posibles consecuencias de aquel lineamiento.

Derivado del anterior proceso de planificación, estructuración y sistematización de la información, se obtienen resultados que, dentro del aparato y funcionamiento del Estado, significan procesos que tienen como principal objetivo establecer lineamientos que ayuden a la toma de decisiones, en aquellos ámbitos en donde se vislumbren amenazas para las diversas áreas del desarrollo del país. En estricto rigor, la inteligencia se relaciona con la seguridad, entendida esta, en un sentido amplio, como la percepción que se posee de que existen bienes, materiales o inmateriales, que se encuentran con una baja probabilidad de ser afectados negativamente. Así, la inteligencia es el proceso mediante el cual se adquiere aquella percepción, y que permite generar de una manera más certera aquella percepción, lo cual no necesariamente se aplica solamente al ámbito del Estado, sino que desborda incluso a la esfera privada y particular.

No obstante, cuando se tiene un concepto amplio como el de Inteligencia, incluso desde la perspectiva y punto de vista estratégico, y se tiene como contexto de aplicación la concepción de la Seguridad Integral, conviene realizar alcances y consideraciones para, de esta manera, poder comprender las vinculaciones que se dan en el ámbito mencionado.

Inteligencia y Seguridad Integral

Diversos autores han establecido, en diferentes épocas y contextos, que existe una vinculación clara, tanto de forma como de fondo, entre conceptos como inteligencia y seguridad. Aquello se puede visualizar en autores tan clásicos y renombrados como Sun Tzu y Carl von Clausewitz, como también en autores más contemporáneos como Michael Handel y Peter Paret. Pero lo cierto es que más allá de que todos los autores mencionados se vinculan tanto a la Estrategia como a todos los campos del conocimiento que se vinculan a la misma, lo cierto es que todos hablan de una concepción necesaria de la Inteligencia, para poder obtener los objetivos que un Estado, o una persona, se propone. Siendo así, y considerando incluso las diferencias temporales y de contexto que pudieren existir dentro de un tiempo determinado, incluyendo además una diferenciación del número de actores que pudieren intervenir, lo cierto es que la inteligencia como tal posee una doble función, la cual la hace indispensable dentro de los denominados Estudios Estratégicos: la primera es

la capacidad anticipatoria que tiene, para poder ayudar al proceso de toma de decisiones; y la segunda se relaciona con la calidad de la información que puede brindar, en un momento determinado. En este plano, la inteligencia es una herramienta de anticipación y observación, como se dejó establecido en su momento.

Lo anterior no necesariamente hace un eco con los problemas de seguridad que puede tener un Estado en la actualidad, pero lo cierto es que debido fundamentalmente al proceso de globalización que se evidencia desde hace varias décadas, se generan una serie de procesos en los cuales hacen cada vez más nítida, y necesaria, la vinculación entre la inteligencia y la seguridad. Como se mencionó en su momento, la percepción y contexto sobre el cual se establecía la Seguridad como un bien el cual se debía establecer por parte del Estado, ha cambiado a lo largo del tiempo. Es decir, incluyendo el cambio en el objeto de análisis y de importancia a proteger, como también el mismo contexto, la inteligencia se orientaba a la protección del bien que obedecía a la prioridad de los momentos históricos e institucionales de cada Estado. Siendo así, la inteligencia jugó un rol represivo y de protección de la ideología y doctrina de las potencias en el conflicto bipolar propio de la Guerra Fría. En América Latina, lo anterior estuvo vinculado a la concepción de la Seguridad Nacional.

Sin embargo, y como se analizó en su momento, el hecho de que el contexto mundial haya cambiado, generó como consecuencia que el objeto de la seguridad a nivel mundial, como también a nivel de cada país cambiará. Y por ende, la inteligencia, como un proceso y función vinculado a lo anterior, también tuvo que modificar su manera de operar. Lo anterior se explica, y como bien se señala en la Agenda Sectorial de Inteligencia del año 2014,

Actualmente, enfrentamos grandes amenazas y riesgos a la Seguridad Integral – narcotráfico, delincuencia organizada transnacional, lavado de activos, ataques tecnológicos, intentos de desestabilización a la democracia-, lo que implica un fuerte compromiso de nuestra parte en fortalecer nuestras capacidades de análisis, nuestras metodologías prospectivas y la generación de una doctrina de Inteligencia que nos permita

anticiparnos a aquellos escenarios que ponen en riesgo la estabilidad del Estado (Agenda Sectorial de Inteligencia, 2014: p.6).

Derivado de lo anterior, es posible establecer que dentro de los elementos que la Inteligencia, entendida como función del Estado, califica como riesgos y amenazas, se encuentran en línea directa con lo que propugna el concepto tanto de Seguridad Integral como de Seguridad Humana y Multidimensional. Siendo así, los elementos mencionados en su momento son los aspectos sobre los cuales la Inteligencia, dentro del contexto de Seguridad Integral, debe ayudar a combatir y prevenir. Pero incluso considerando aquello, existen una serie de problemáticas para su adecuada aplicación, las cuales van desde los ámbitos sobre los cuales debe existir un determinado estado de monitoreo, así como también las competencias que puede tener tanto una organización determinada, como también el mismo Sistema Nacional de Inteligencia, para poder actuar de la más eficiente y eficaz posible, en el cumplimiento de sus objetivos. Pero sin perjuicio de lo mencionado, se establece que es el actual contexto de amenazas e inseguridad que evidencia el Estado ecuatoriano, el que hace necesario la ampliación de las competencias y ámbitos de la inteligencia.

La aplicación de la inteligencia en el actual contexto de Seguridad, en este caso con la caracterización de la integralidad, se establece a través del marco que ha establecido tanto el cuerpo legal en sí, como es en este caso la Ley de Seguridad Pública y del Estado, así como también los lineamientos que se extraen de las agendas sectoriales como de los Planes Nacionales de Seguridad Integral. En este sentido, se menciona que el nuevo contexto se ha construido sobre la base del cambio del entorno mundial, lo cual se ve reflejado en los elementos que son parte de la lógica conflictiva por un lado, mientras que por otro son producto del cambio institucional que se ha derivado como consecuencia de lo anterior. En este sentido, los elementos que se configuran como aplicables a la orientación de la Seguridad Integral, derivan tanto de la multiplicidad de los factores conflictivos, como también por el cambio interno y externo en la institucionalidad de la seguridad.

En línea con lo anterior, las amenazas que en la actualidad afectan al Estado, no solamente se han complejizado en cuanto a su número, sino que también en la caracterización de las mismas, en cuanto a sus procesos. Así, las amenazas que antes consideraba el Estado, han disminuido en cuanto a su probabilidad de ocurrencia, mientras que otros fenómenos se han presentado como los que más perjudican a las opciones de desarrollo que poseen los países, principalmente de la región. En este plano, el hecho de que las amenazas se hayan multiplicado es, en sí, un factor que afecta a la determinación de los elementos que debe asegurar el Estado, debido a un cambio en las condiciones cualitativas y cuantitativas del fenómeno del conflicto.

Por ejemplo, dentro de la concepción de la Seguridad Nacional, no existía como una hipótesis de amenaza para el Estado, algún fenómeno que se relacionara con los temas medioambientales, e incluso las crisis políticas no se visualizaban como una temática que pudiera ser parte de una estrategia que afectara, en mayor medida, a la seguridad de la población. La principal amenaza se visualizaba, y tomando el punto de vista de la teoría realista de las Relaciones Internacionales, los Estados que poseían un poder militar que pudiera desequilibrar el statu quo establecido, o en su defecto, un Estado que mezclara lo anterior con una retórica revanchista, o que tuviera una ideología de carácter gubernamental que fuera antagónica con la de otro Estado. Y dentro del anterior contexto es en el cual la inteligencia actuaba.

La multiplicación de las amenazas, así como también la complejidad evidenciada para poder establecer y visualizar el foco o centro conflictivo, fueron algunos de los elementos que llevaron a los Estados a reanalizar la percepción de seguridad y amenaza que tenían. En una buena cantidad de países, las mafias, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, o incluso el deterioro del medio ambiente, son elementos que no solamente vulneran la concepción de la soberanía territorial, sino que también producen efectos altamente negativos para una buena parte de la sociedad. En estricto sentido, la concepción de amenaza había mutado

desde una visión realista, desde las Relaciones Internacionales, a una visión más múltiple, donde el Estado había perdido su preeminencia.

Pero existe otro factor que ayudó a la determinación de la vinculación que, en la actualidad, debe tener la inteligencia, dentro del contexto de la Seguridad Integral. La idea de mantener hipótesis de conflicto entre Estados, como lo establecía en su momento la doctrina de la Seguridad Nacional, hacía que la amenaza proveniente desde otro Estado era relativamente alto. Ahora en la actualidad, y fundamentalmente gracias a la aplicación mayoritaria del Derecho Internacional Público, los países han establecido mecanismos pacíficos para la resolución de sus controversias, por lo que la eventualidad de un conflicto armado de carácter convencional, ha disminuido notablemente, principalmente desde el fin de la Guerra Fría. Pero además, la rigidez con la que actúa el sistema internacional frente a los conflictos armados, así como también el hecho de que los países hayan superado sus diferencias territoriales a través de instrumentos jurídicos de valor internacional, son elementos que intervienen e influyen de gran manera a la hora de establecer las eventuales hipótesis de conflicto.

Lo anterior tiene un eco en lo que evidencio en su momento el Ecuador, principalmente dentro del contexto de su relación con Perú. En este sentido, los acontecimientos que se produjeron inmediatamente después del conflicto del Cenepa, así como también el cierre de las controversias territoriales con el resto de los países limítrofes, no solamente modificó la percepción de amenaza, sino que hizo que se comenzara a producir un cambio en la manera de operar tanto de las Fuerzas Armadas, como también de los instrumentos e instituciones que operaban, de manera conjunta y coordinada, en la generación de seguridad, en la cual se encuentra el Sistema Nacional de Inteligencia. Sin embargo, la aplicación de una visión de inteligencia a nivel de Estado, solamente se logró a través de la implementación de los elementos que estableció el gobierno de la Revolución Ciudadana, principalmente a través de la Secretaria Nacional de Inteligencia.

Pero lo mencionado anteriormente no significa que el país no haya tenido un sistema de inteligencia debidamente institucionalizado. Al respecto, y tomando aspectos doctrinarios en torno a la función de Inteligencia, Fredy Rivera sostiene que:

El Ecuador, tanto por razones históricas como geopolíticas, desarrolló su propia Doctrina de Seguridad Nacional materializada en la Ley de Seguridad Nacional. Esto no significa que las Fuerzas Armadas se hayan distanciado conceptualmente en términos radicales de otros países latinoamericanos, sino que las características peculiares del país obligaron a que las intervenciones de los militares no caigan significativamente en violación a los derechos humanos como sucedió en variadas latitudes del hemisferio (Rivera, 2011: 49).

A diferencia de otros países, lo anterior también se explica por una serie de cualidades que, por aquellos años, y siempre tomando el contexto anterior a la creación del concepto de Seguridad Integral, se evidenciaban en el Ecuador. El país no ha tenido, como parte de su legado histórico, una presencia de movimientos guerrilleros importantes, que en cuanto a su ponderación, hayan podido amenazar la sustentabilidad del Estado y a su población. Así también, tampoco ha poseído importantes factores de riesgo al interior de él, como cultivo masivo de coca o amapola, que atraigan la actividad de narcotraficantes.

Pero aquellas condiciones, si bien se mantienen hasta el día de hoy, no necesariamente son parte del control efectivo por parte del Estado. Siendo así, las amenazas si bien no se encuentran al interior del territorio, si lo están en las fronteras, y de manera muy cercana. En definitiva, la multiplicación de las amenazas no convencionales, como también la visión que tuvo el gobierno para establecer prioridades en torno a los elementos que, efectivamente, y luego de un adecuado diagnóstico estratégico, generaban un estado de inseguridad, fue lo que hizo que la inteligencia no solamente tuviera una serie de cambios dentro de la nueva concepción de seguridad del Estado Ecuatoriano, sino que también en el contexto en el cual se aplicaría. Lo anterior cobra más fuerza, dentro del punto de vista del análisis institucional de la inteligencia, siempre entendida como una función del Estado, a

partir de los sucesos acontecidos en el año 2008, con el ataque que realizaron las Fuerzas Armadas de Colombia a territorio ecuatoriano, con el fin de debilitar a la cúpula militar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este hecho, el cual no pasó inadvertido a nivel hemisférico, tuvo una serie de consecuencias dentro del contexto de las acciones y evolución misma del Sistema de Inteligencia en el país. Así, y como bien destaca la Agenda Sectorial del Inteligencia, se establece que,

Esta evolución estaría caracterizada por cinco etapas: un escándalo o efecto detonante que plantea la necesidad de un cambio institucional (Operación Fénix, mejor conocida como el ataque de Angostura, el 1 de marzo de 2008), la constitución de una Comisión Evaluadora/Investigadora de la crisis (Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales, creada mediante Decreto 1080 del Presidente de la República, Rafael Correa), un informe final con conclusiones y recomendaciones de cambio institucional (informe de penetración de la CIA en las FF.AA. y Policía Nacional realizado por la citada comisión, el cual plantea la necesidad de realizar reformas urgentes en la institucionalidad de la Inteligencia en el país); y una propuesta de proyecto de ley específica en Inteligencia o al menos el planteamiento de su necesidad, así como un nuevo marco normativo que asegure que la nueva institucionalidad recomendada que se establezca, prevea mecanismos de contrapeso político frente al Sistema de Inteligencia y los controles democráticos desde el poder legislativo y judicial (recomendaciones que más tarde serán integradas en la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su reglamento vigente). (Agenda Sectorial de Inteligencia, 2014: pp. 7-8).

Lo mencionado establece algunos puntos de vital importancia para poder entender no solamente la mencionada evolución del Sistema de Inteligencia, sino que también genera una serie de lineamientos sobre los cuales se establecen las actuales bases de la implementación del Sistema de Inteligencia y, por directa consecuencia, su vinculación y conexión con lo planteado en el concepto de Seguridad Integral. Así por ejemplo, el hecho de que un ataque por fuerzas militares de características regulares, pasara inadvertido para los organismos de carácter tradicional, y que incluso no se pudiera prever aquellos acontecimientos, demostraron que la organización de la Inteligencia no estaba construida adecuadamente. Sin embargo, el hecho de que este ataque fuera “convencional”, es decir,

de un Estado a otro, sin perjuicio de que el objeto de localización y eventual destrucción fuese un grupo irregular (FARC), genera una serie de consecuencias en torno al objeto mismo de la Inteligencia.

Vinculado a lo anterior, uno de los puntos sobre los cuales es posible sostener la creación y posterior institucionalización del Sistema de Inteligencia, se basa en las crisis que ha tenido que vivir el Estado. Como se mencionó en su momento, fue el ataque de Angostura, el que llevó a la creación del actual sistema, aunque posteriormente se generaron modificaciones (Piedra, 2014). Sin embargo, más que la creación de un Sistema de Inteligencia, el ataque colombiano dio paso para una reformulación del mismo, “reemplazando la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), por la Secretaria Nacional de Inteligencia (SENAIN), (...) otorgando a la nueva institución el rol y la potestad de ejercer rectoría sobre las otras partes que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia” (Piedra, 2014: 52).

Sin ir en contra de lo mencionado, también es posible observar que la generación de una nueva institucionalización de la función de Inteligencia en el país, se debió a la poca capacidad de respuesta, específicamente institucional, para poder dar la necesaria alerta frente al fenómeno mencionado, siempre dentro del ámbito político-estratégico. De acuerdo a Fredy Rivera, se puede mencionar que:

En términos generales, la Doctrina de Seguridad Nacional, sus actores e instituciones ejecutoras desconectaron involuntariamente al nivel político estratégico de los subsistemas de Inteligencia militar y policial; actuaron con discrecionalidad y una falsa concepción de autonomía institucional respecto al poder gubernamental e incluso desviaron sus objetivos hacia el espionaje de los organismos democráticos (Rivera, 2011: 56).

La anterior dinámica da cuenta de un entorno complejo sobre el cual la función de Inteligencia se desenvolvía, desnaturalizando su propia acción, al tiempo que establecía un

proceso constante de desconexión con aquellas instituciones u organismos a los cuales se debía, especialmente considerando el contexto democrático que se vivía. E incluso, se percibió que las instituciones encargadas de realizar la mencionada función, evitaban y renegaban las rendiciones de cuentas y la conducción civil, las cuales son consideradas como características básicas de cualquier sistema de inteligencia en un Estado moderno (Castillo, 2011).

Pero además, y siempre derivado tanto de lo expuesto como también de lo que se visualiza en los principales documentos públicos en torno a la organización, planificación e institucionalización de la Inteligencia en el Ecuador, se pueden observar dos grandes puntos que, si bien se encuentran dentro de una concepción “moderna” de la Inteligencia a nivel de Estado, lo cierto es que encierran aspectos novedosos si se compara con el punto de vista clásico de la Inteligencia, lo cual va en línea con lo planteado por el contexto de la Seguridad Integral: la democratización de la función de Inteligencia, y el objetivo de ayudar a la estabilidad del Estado. (Sancho, 2011).

La democratización de la función de Inteligencia es uno de los componentes claves a la hora de poder entender y analizar tanto la aplicación e implementación misma de la Inteligencia dentro de un contexto moderno de Estado, el cual por directa consecuencia de lo anterior, se desenvuelve en un escenario en donde el sistema de gobierno que prima es la democracia. En este sentido, la democratización viene dada por una serie de elementos que se vinculan entre sí, estableciendo con ello una serie de vinculaciones institucionales que, de alguna forma, le permiten tener tanto una mayor legitimidad a la función de Inteligencia a nivel institucional estatal, como también frente a la misma ciudadanía, en el sentido de que los pesos y contrapesos generan una relación de causalidad y legitimidad apropiada para la sociedad (Sancho, 2011).

La anterior visión es compartida por Francisco Jijón Calderón, especialmente cuando se hace referencia al propio contexto sobre el cual surge la nueva institucionalidad de la Inteligencia en el país. Para él, las leyes y reglamentos que dan vida al Sistema Nacional de Inteligencia en general, y a la Secretaría Nacional de Inteligencia en particular, se relacionan directamente “bajo el concepto que el objeto sustantivo de protección son los ciudadanos y los intereses soberanos de la nación” (Jijón, 2011: 19). Siendo así, se establece que es el Estado el encargado de velar por que la protección se cumpla de la mejor forma posible, incorporando tanto a la Inteligencia como a los ciudadanos, al contexto de que la seguridad debe proteger. Pero el principal fin de aquel proceso, es que por medio de aquellos aspectos, se pueda lograr un mayor grado de desarrollo, garantizando la denominada “seguridad humana integral” (Jijón, 2011: 19).

Dentro de un entorno de desarrollo democrático, como es el que vive el país durante la “Revolución Ciudadana”, una de las primeras importancias se encuentra dada por aquellos elementos que aseguran la gobernabilidad de las diferentes instituciones en las que se manifiesta el Estado. Y “la capacidad política de un gobierno depende en gran medida, aunque no exclusivamente, de la calidad de su proceso de decisiones.” (Jijón, 2011: 19). Lo anterior, en lo derivado de los fundamentos de la democratización de la función de Inteligencia, se entiende por una doble perspectiva. La primera dice relación por una mantención y reconocimiento de los valores propios de cada realidad nacional; es decir, aspectos tales como la cultura, la historia, las instituciones, a los cuales la función de Inteligencia debe mantener y proteger e, incluso, hacerse parte de ellos, como una forma de obtener una adecuada legitimidad frente a la sociedad. Pero además, se tiene una perspectiva que se relaciona con la posición e intereses sobre los cuales la función de Inteligencia se desarrolla.

Al ser la Inteligencia uno de los elementos sobre los cuales el Estado puede tomar decisiones que, de alguna forma, pueden determinar una serie de políticas y planes para la ciudadanía, se tiene un constante temor sobre el actuar y los fundamentos de aquel actuar

en lo relativo a la obtención de los objetivos propuestos. Por ende, la Inteligencia como función del Estado debiera ser como tal, es decir, que se ubique a un nivel supranacional y alejado de las rivalidades político-partidistas, concentrándose en un debate que se enfoque en los principales desafíos en torno a las amenazas que afectan al Estado. Así, se establece que:

[...] durante la última década se ha constatado en la región latinoamericana una tendencia hacia la democratización de la Inteligencia nacional, entendiéndose por esto la evolución, en cada país, de un sistema de Inteligencia nacional a través de una gama que corre desde la utilización del andamiaje institucional de Inteligencia para enfrentar las amenazas primariamente internas hasta su uso para efectuar la supervivencia de los principios democráticos (Estado de Derecho) de la patria frente a los países del mundo (Agenda Sectorial de Inteligencia, 2014: p. 7).

Lo establecido en la referencia antes citada, lleva directamente al segundo punto que se mencionó en su momento, que es el cual la Inteligencia debe procurar la protección, además del sistema democrático, de la estabilidad y mantención del Estado de Derecho. En otras palabras, a mantener el orden institucional del Estado. En este sentido, si bien la Inteligencia como función del Estado posee dentro de sus elementos subyacentes, el hecho de apoyar a la administración, organización y orden de los diversos elementos que permiten el desarrollo del país, lo cierto es que el establecimiento del vocablo “estabilidad” genera una serie de lineamientos que se relacionan con los acontecimientos políticos recientes en el país.

El 30 de septiembre del año 2010, más conocido como el 30-S, se produjo un intento de golpe de Estado, el cual si bien es rebatido por determinados sectores del espectro político del país, lo cierto es que los sucesos demostraron que hubo, de manera efectiva, una desestabilización al orden institucional imperante, como incluso quedó demostrado a nivel de organismos internacionales. Pero sin perjuicio de las consecuencias que tuvo aquel proceso, lo determinante y clave para el sector de Inteligencia, es el hecho de poder

anticiparse de manera adecuada, a aquellos acontecimientos, con el principal fin no solamente de resguardar la organización y el sistema democrático del país, sino que también el mismo orden institucional. En este plano es posible evidenciar que los aspectos sobre los cuales la inteligencia funcionó, tuvo una serie de complicaciones, lo cual es una demostración de que el mismo Sistema de Inteligencia del país se encuentra en una constante construcción, evolución y perfeccionamiento (Piedra, 2014).

Así también, y de acuerdo a lo mencionado anteriormente, es posible evidenciar que existen elementos doctrinarios que, establecen y marcan un cambio, considerando el nuevo contexto sobre el cual la Inteligencia se enmarca, éste es el de Seguridad Integral. En este plano, se destacan dos grandes concepciones de la inteligencia, que se basan principalmente tanto en la esfera de aplicación, como también en los tiempos en que se actúa. Así, conceptos como la Inteligencia Clásica, Inteligencia Anticipatoria, e Inteligencia Proactiva, salen a la luz como elementos que no solamente se evidencian como la muestra de un cambio en la doctrina misma de inteligencia, sino que además se traza una línea sobre el actuar adecuado que debiese tener la nueva arquitectura de Inteligencia para el Estado Ecuatoriano.

Así, en una evolución histórica, si en un momento determinado la Inteligencia Clásica (IC) se enmarcaba en la función de los ejércitos que alcanzaron su máxima expresión durante la Guerra Fría; la Inteligencia Anticipatoria (IA) surge a raíz de la doctrina de ataques y guerras preventivas que buscaba evitar la transición de una riesgo a una amenaza; el nuevo enfoque de Inteligencia de Estado que se plantea la Secretaria de Inteligencia para todo el Sistema es el de una Inteligencia Proactiva (IP) (Agenda Sectorial de Inteligencia, 2014: p. 9).

De acuerdo a lo anterior, es posible evidenciar que si bien la Inteligencia tuvo un cambio de acuerdo al contexto mismo sobre el cual se desempeñaba, como lo era la concepción de la Seguridad Nacional en su momento, lo cierto es que aquello se demuestra también en un cambio no solamente en las condiciones sobre las cuales se desenvuelve, sino que además

en la misma concepción de la Inteligencia. Sobre este punto, la visión de la Inteligencia Clásica, radica no solamente en el entorno que se desenvuelve, sino que también en los organismos y actores que la hacen ser como tal. Así, y como se mencionaba en la anterior cita, aquella visión de la Inteligencia estaba basada en el actuar que podían realizar en su momento los actores vinculados a las Fuerzas Armadas, como también en su momento a las Fuerzas Policiales, pero siempre dentro de un contexto del conflicto bipolar. Pero en estricto sentido, aquella visión de la Inteligencia tampoco evidenció un cambio sustantivo como consecuencia de la caída del Muro de Berlín, debido a la mantención del monopolio de las acciones que se implementaban para la generación de un conocimiento debidamente procesado.

Es así, como es producto del cambio en el paradigma del conflicto, que la Inteligencia como tal también sufre un cambio. A raíz de los ataques de grupos que van más allá de la concepción de soberanía estatal, e incluso teniendo en cuenta un actuar irregular y no convencional de los mismos Estados que poseían una gran capacidad de alcance y reacción desde el punto de vista estratégico, se vieron altamente amenazados por entes con una dimensión diametralmente más baja. El principal ejemplo de aquello se da luego del ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, donde un grupo que si bien tenía el apoyo de una estructura estatal, aquello no necesariamente significaba que era la representación de un Estado, como lo sucedido con Al Qaeda. Ante ello, y la difuminación del objeto conflictivo, así como también la poca claridad de poder evidenciar de manera adecuada la amenaza como tal, es que se generó la doctrina de inteligencia denominada Inteligencia Anticipatoria, con el principal objetivo de poder prever los acontecimientos que se sucederían, y que afectarían negativamente a la vida de las sociedades al interior de los Estados.

Y si bien es cierto que en algunas partes, tanto de manera territorial como también organizacional, la anterior doctrina de Inteligencia se mantiene como una forma de combatir a aquellos grupos que escapan de la calificación estatal y, por ende, se rigen bajo

una calificación irregular y/o no convencional, aquello ha dado paso a una nueva forma de evidenciar e interpretar la realidad que afecta a los Estados en general, y a las personas en particular. La Inteligencia Proactiva, es el enfoque doctrinario, de acuerdo a lo planteado en los documentos e instrumentos oficiales para dicho efecto, que ha establecido el Ecuador, con el fin no solamente de poder anticiparse a los hechos que puedan afectar al Estado y al sistema imperante, sino que además que, a través de los instrumentos y análisis necesarios, se permita tener las herramientas necesarias para poder generar los lineamientos y estrategias que permitan tener escenarios más o menos guiados, con el principal objetivo de obtener lo que se conoce como un Estado Final Deseado (EFD) en torno a la aplicación de los futuros deseables. En estricto rigor, la Inteligencia Proactiva actúa como un canal sobre el cual el Estado debiese guiar sus acciones, con el fin de obtener un objetivo debidamente delimitado y concreto, incluyendo en dicho análisis las eventuales amenazas que puedan afectar a la obtención del resultado esgrimido.

Es así, y como bien se señala en la Agenda Sectorial de Inteligencia del año 2014, que,

Así, la producción de Inteligencia Estratégica con enfoque proactivo debe enmarcarse en la capacidad de trabajar con una visión sistémica, es decir, entender el ambiente en el que el riesgo aumenta y se desarrolla, al igual que identificar y comprender la red de relaciones y flujos en las que el riesgo se integra. Una vez que el riesgo se incluye en una lógica sistémica, resulta más fácil identificar otras variables que afectan, influyen o inducen la conducta del riesgo, lo que hace mucho más fácil pronosticar su comportamiento futuro (Agenda Sectorial de Inteligencia, 2014: p. 9).

Pero sin perjuicio de lo anterior, y reconociendo que la Inteligencia, así como también incluso la concepción de la Seguridad Integral son aspectos que se encuentran en la actualidad en una constante evolución, desarrollo y construcción, lo cierto es que la función Inteligencia enfrenta una serie de problemas y desafíos que, si bien se derivan de su propio constante accionar, algunos de ellos tienen como principal punto de partida una inadecuada o carecen de comprensión de los reales aspectos en los cuales la Inteligencia debe

intervenir, así como también el déficit de entendimiento de una concepción estratégica sobre la ubicación e importancia que debe tener para el actual actuar del Estado Ecuatoriano (Rivera, 2011).

Problemas derivados de la teoría a la práctica

Tomando en consideración tanto los elementos descritos en la Seguridad Integral, así como también los establecidos y analizados desde el punto de vista de la inteligencia, es posible establecer una serie de eventuales problemas a la hora de poder aplicar, de una manera adecuada y eficiente, la vinculación entre la Inteligencia, entendida ésta desde la visión de Estratégica, como también entenderla como una función propia del Estado, y la aplicación de la misma dentro del contexto de Seguridad Integral.

En primer lugar, y como uno de los problemas ya mencionados, está el hecho de la amplitud misma de que la función de Inteligencia adoptaría, dentro del contexto de Seguridad Integral. En este sentido, el problema posee una doble arista, que va desde la comprensión de lo que se establece como la función de Inteligencia Estratégica en el Estado Ecuatoriano por un lado; mientras que por otro se posee un desconocimiento real en torno a los elementos que la inteligencia, desde el punto de vista mencionado, debe ocuparse, considerando para esto los diversos elementos e instituciones que se vinculan al concepto de Seguridad Integral. Así, la problemática viene por un factor interno, en este caso lo que se comprende por Inteligencia desde la visión del Estado; y un factor externo, que es el contexto mismo en el cual operaría la Inteligencia.

Tal como señala de manera explícita la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Inteligencia tiene como uno de sus principales objetivos ayudar a la obtención y mantención de la Seguridad Integral, y así también, su procedimiento y resultados se encuentran directamente relacionados con las amenazas que pudieren afectar al Estado, desde múltiples puntos de vista. Siendo así, dentro de la estructura legal como tal, si bien se

establece una definición explícita de lo que es Inteligencia, así como algunos de sus principales conceptos relacionados, lo cierto es que el ámbito sobre el cual opera es la Seguridad Integral, la cual si bien tiene una buena cantidad de definiciones, ámbitos, puntos de vista y orientaciones, aquello no se encuentra debidamente definido como tal.

Pero incluso considerando que la manera sobre la cual opera la Inteligencia como función del Estado está debidamente amparada dentro de la lógica de la institucionalidad que rodea a las organizaciones del aparato público, aquello también queda en entredicho, principalmente porque no existe una definición de los marcos jurídicos sobre los cuales opera la Inteligencia, así como también el mismo Sistema Nacional de Inteligencia. En otras palabras, si bien si se tiene una definición sobre lo que es la Inteligencia y la estructura que debe de poseer para el adecuado logro de sus objetivos, existen una multiplicidad de vacíos que no permiten su adecuada sistematización.

El otro factor mencionado sobre el cual existe una problemática, es el del contexto mismo. Ya se han mencionado algunos de los principales problemas que acarrea la mala definición del concepto de Seguridad Integral, así como también la estrecha vinculación que posee con otros conceptos, lo cual genera que el concepto como tal, no se desarrolle sobre bases adecuadas para su implementación. Pero si lo anterior se aplica teniendo en consideración la aplicación de la Inteligencia, aquello genera una serie de consecuencias que se pueden manifestar de manera negativa para el Estado, principalmente en el logro de sus objetivos, como también en el mismo tratamiento de la información.

En este sentido, cuando la Inteligencia debe operar en campos que, dentro de su naturaleza como origen en cuanto a función del Estado moderno, no posee las cualidades para realizarlo, se produce un problema no solamente de competencias, sino que también de las eventuales capacidades que debe tener un sistema para poder operar. Así, los límites de la Inteligencia como función del Estado, dentro del contexto y escenario que plantea la

Seguridad Integral, no se encuentran debidamente definidos, lo que genera problemas que van más allá de la sistematización de la información.

Derivado de lo anterior, uno de los principales problemas y desafíos que se evidencian dentro de la concepción de Inteligencia al interior de la Seguridad Integral, es el hecho de la ponderación que posee este ámbito dentro del último concepto. A raíz de lo anterior, si bien es cierto que la Inteligencia es uno de los ámbitos que componen la aplicación del concepto de Seguridad Integral, el hecho de que existan determinadas ponderaciones en el actuar de los cuerpos que componen lo anterior, también hace tener como directa consecuencia una diferenciación en la importancia que poseen, así como también una mayor participación y vinculación en sus quehaceres con otras instituciones u organismos vinculados. Así, si bien la Inteligencia posee un lugar, aquello no se ve necesariamente reflejado en el actuar que posea con otros organismos, lo que se traduce directamente en la carencia de comunicación interagencial e interinstitucional que posean los actores encargados de gestionar el Sistema Nacional de Inteligencia.

En segundo lugar, es posible evidenciar que las competencias del Sistema Nacional de Inteligencia van en un aumento constante, y que a su vez, crecen en cuanto a la complejidad que conlleva la obtención de los resultados esperados, como también en cuanto a la utilización eficiente de los recursos destinados para lo anterior. En este sentido, y si bien la Agenda Sectorial de Inteligencia establece que el Sistema Nacional de Inteligencia ha crecido de manera adecuada, es posible observar que existen una serie de puntos en los cuales se tiene un importante déficit o, en su defecto, se están abarcando aspectos sobre los cuales no se tiene una claridad en cuanto al rol que debe cumplir la Secretaría de Inteligencia, como lo es en lo relativo al Plan Nacional de Ciberseguridad.

Así también, y tomando el caso mencionado como ejemplo, lo cierto es que aquello no solamente deja en un plano de incertidumbre la actuación de la mencionada Secretaría en el

tema, sino que también se tiene un conocimiento sobre los aspectos e instituciones que se encuentran vinculado a lo anterior, por lo que el problema no radica en este caso en la Secretaria misma, sino que en el objetivo asignado, así como también en la delimitación de sus competencias.

Vinculado a lo anterior, se observa que si bien existen una serie de organismos que se entrelazan en conjunto, bajo la concepción única de la Seguridad Integral, lo cierto es que aquello también entrelaza a la función Inteligencia, situándola en un contexto en el cual su actuar se complejiza por el simple hecho de interactuar en ámbitos que no son propios de su naturaleza. Con eso, se corre el riesgo que de la misma función de Inteligencia se desnaturalice como tal, analizando elementos que se están examinando por otro estamento, el cual, eventualmente, pudiese tener una mayor competencia e importancia en el segmento o proceso en cuestión.

Pero aquello no solamente se deriva en una doble actuación del Estado en un tema, sino que también es una posible demostración de que no existe una adecuada comunicación, o bien se pone en entredicho una adecuada utilización de los recursos. Pero esto último es sin perjuicio de las propias competencias que puede tener un organismo, como es en este caso la Secretaria de Inteligencia, en la coordinación y ordenamiento de las diferentes piezas que componen el Sistema Nacional de Inteligencia.

En tercer lugar, se aprecia que los criterios sobre los cuales se percibe a la Inteligencia como tal, dentro de la estructura del Estado, no se complementa con la real vinculación y actuación que debe tener. Así, se podría establecer que existe una carencia en lo que respecta a la dimensión estratégica que la Inteligencia debe poseer, en comparación con una función que es posible apreciar dentro de un plano mucho más cercano al corto plazo, lo cual cambia el enfoque de estratégico, a operativo. Lo anterior no solamente se aplica en las propias consideraciones que se tienen en torno a la visualización de la Inteligencia como un

elemento que debe ayudar a las amenazas que vislumbra el Estado (narcotráfico, lavado de dinero, intentos de desestabilización, etc.), sino que también en la forma en como realiza su labor. En este punto, las consideraciones sobre las dimensiones que posee tanto la Secretaria de Inteligencia misma, se encuentran en una constante evolución y desarrollo, debido a la carencia de personal altamente capacitado que permita un adecuado reconocimiento de las labores que la institución debe tener, considerando para ello el posicionamiento a nivel de Estado.

La comprensión de este último punto resulta de vital importancia, especialmente considerando el contexto sobre el cual se desenvuelve la Inteligencia. Así, si la funcionalidad de la Secretaria gira en torno a una comprensión de corto plazo, y que se dedica de manera fundamental a aquellas tareas que pueden ser interpretadas y calificadas como operativas, el funcionamiento de la totalidad del Sistema Nacional de Inteligencia se encuentra en entredicho, debido a que la naturaleza de la función de Inteligencia, o bien no se comprende, o en su defecto, no se tiene como tal.

Y es sobre aquel punto en el cual opera la lógica de la realización tanto de capacitaciones constantes al personal que labora en la Secretaria de Inteligencia, como también a la promoción de seminarios y conferencias de carácter internacional, con un doble objetivo: por un lado, demostrar y colocar dentro de un panel público de discusión, aquellos temas que se consideran relevantes para el Sistema de Inteligencia, especialmente dentro del punto de vista doctrinario; mientras que por otro, ayudar al complejo proceso de socialización y legitimación de la función de Inteligencia en la sociedad. Es por ello que uno de los principales desafíos que posee la función de Inteligencia, más allá de la adecuada comprensión de los límites y alcances que posee dentro del proceso de Seguridad Integral, es su propio reconocimiento a nivel de necesidad de Estado, ante la sociedad en sí. Y aquello se obtendría de una manera más adecuada, socializando la mencionada función, y colocando en el debate público a todos los actores que intervienen en el mencionado proceso.

Y en cuarto lugar, y como consecuencia de los elementos ya mencionados, se observa que existe un importante déficit sobre la conceptualización y entendimiento de la democratización de la función de Inteligencia, incluso cuando se está en presencia de la comprensión de la misma sobre la base de criterios de política pública. Aunque ya se mencionó en su momento el hecho de que la carencia misma de una ley de inteligencia, genere como directa consecuencia una multiplicidad de vacíos que no permiten el adecuado actuar de la función de Inteligencia, también es cierto que la principal característica de toda ley, radica en que se encuentre debidamente aprobada por los diferentes estamentos que componen al Estado, los cuales son a su vez una manifestación de la voluntad popular, expresada a través del sufragio en aquellos países que poseen un sistema democrático de gobierno.

Lo anterior también establece una lógica diferente en torno a la conceptualización y amplitud de lo que se entiende, y percibe, como democratización de la función Inteligencia, en el sentido de que los aspectos que se vinculan a la legitimidad de la institucionalización de la función de Inteligencia, van de la mano con la evolución del Estado como una institución representativa de las necesidades de la sociedad. Pero incluso aquello no es un parámetro que se pueda establecer como legítimo, en el sentido de que si no se tiene una plena conciencia sobre los pesos y los contrapesos que se poseen dentro del actuar de la Inteligencia, así como también las condicionantes que el proceso de inteligencia demanda, la legitimidad por parte de la sociedad quedaría en un sitio de vacío, ya que se requiere de un proceso que demanda una adecuada socialización por parte no solamente de las entidades responsables del actuar del Sistema en sí, sino de todos sus componentes, sin perjuicio de que estos tengan un actuar tangencial en el mencionado sistema.

En estricto rigor, la utilización de la Inteligencia dentro de un sistema democrático, demanda por parte de la sociedad la existencia de los vínculos que el resto de las instituciones posee, principalmente las formas de canalizar y hacer plausibles las demandas

y necesidades de la sociedad. Sin embargo, esto al mismo tiempo, significa una co-responsabilidad, tanto desde el punto de vista de los gobernantes, como también de los gobernados. Los elementos que se vinculan a la Seguridad Integral y a la función de Inteligencia, dan un contexto sobre el cual los valores democráticos se insertan dentro de la propia concepción de inteligencia, tanto como una herramienta para la toma de decisiones al más alto nivel político-estratégico, como también una manera de mantener, o mejorar, los niveles de desarrollo de la sociedad. Por lo tanto, la Seguridad Integral otorga una cualidad democrática a la función de Inteligencia, al tiempo que le da una conceptualización diferente a lo acontecido en donde primaba la doctrina de la Seguridad Nacional.

Pero sin ir en contra de los puntos enunciados, es posible evidenciar que existe un problema que si bien se relaciona tangencialmente con el concepto de Seguridad Integral, se vincula de una mayor manera con la forma en cómo se concibe la Inteligencia, tanto desde un punto de vista institucional, como también en su propia conducción. En este sentido, y aplicando esto al caso de la evolución histórica de la misma Seguridad, la Inteligencia ha estado durante un largo periodo de tiempo en manos de instituciones como las Fuerzas Armadas y la Policía. Pero es en el primer caso, el cual no solamente decaía el monopolio del uso de la herramienta Inteligencia, sino que también su control como su uso. Este hecho, que puede incluso interpretarse como un campo sobre el cual existe una aun rivalidad por espacios de poder, persiste en la actualidad, lo cual no solamente se evidencia en la carencia de civiles que comprendan de manera adecuada el actuar y composición de la Inteligencia, sino que también el entendimiento de la Inteligencia en el sitio estratégico que le corresponde, como una función propia del Estado.

Así, las rivalidades que se vislumbran en la adecuada aplicación del Sistema Nacional de Inteligencia, es una parte demostrativa de los aun conflictos que existen entre el plano civil (político) y el militar, debido tanto al proceso de cambio institucional mismo, como también a la resta de competencias de este último sector a favor de una institucionalidad civil, y únicamente dependiente del más alto sector político del país. Pero no obstante lo

mencionado, tanto por su importancia en la conformación y consolidación de la institucionalidad mencionada, como también por el tema en sí, no corresponde una mayor ampliación del mismo, debido a que las consecuencias y lineamientos que se pueden extraer de la mencionada relación, no se corresponden con el objeto de estudio de la presente investigación, situándose en una mejor medida en las cualidades que tienen las relaciones entre civiles y militares en la evolución histórica contemporánea del país.

Finalmente, y no por ello menos importante, es sustancial destacar un elemento no menor dentro de la formación misma de la actual concepción de Inteligencia. Existe, lo cual de alguna forma establece tanto una postura tanto positiva como negativa, en lo que respecta a la influencia que se tiene en el funcionamiento y comprensión del Sistema Nacional de Inteligencia, en torno a problemáticas políticas, que pueden tener su origen tanto desde un punto de vista interno como externo. Esto último queda demostrado con lo sucedido tanto en la crisis del ataque de Angostura, como también al intento de desestabilización del gobierno, más conocido como el 30-S. De estos dos sucesos, se establece como directa consecuencia al Sistema Nacional de Inteligencia, que existe no solamente un déficit en la comunicación con otros organismos vinculados a esta institucionalidad, sino que también se carece de una política que pueda denominarse como estructural, especialmente en el caso de la evolución de la Inteligencia en el Ecuador.

Lo mencionado, como se estableció en su momento, se vincula directamente a la alta influencia que tienen una serie de acontecimientos, tanto de naturaleza interna como externa, en la comprensión del actuar del Sistema Nacional de Inteligencia, desde un punto de vista amplio, como también de la Secretaria de Inteligencia, desde una visión más restrictiva. Esto no solamente direcciona la forma en cómo se comprenden los cambios que ha tenido el Sistema desde su corta vida, especialmente en su enfoque de posicionamiento a las amenazas que afectan al país, sino que también en lo que se relaciona a un proyecto de construcción misma de la institucionalidad de la Inteligencia, entendiéndolo a esta tanto

desde el punto de vista de una función más del Estado, y también como una política pública más, aunque con una naturaleza, apreciación y aplicación diferente.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

La Inteligencia es un concepto que se encuentra en constante evolución y desarrollo. La anterior premisa calza para las realidades de la gran mayoría de los Estados, e incluso se puede establecer que en aquellos que han logrado un mayor grado de avance en materias tanto económicas, sociales, políticas y tecnológicas, aquello no solamente se ha convertido en un constante desafío en sus rutinas diarias, sino que en parte de sus vidas como Estados que buscan un mejor desarrollo para sus habitantes. En efecto, para el caso nacional, así como para todos aquellos Estados que se encuentra regidos por un Estado de Derecho donde impere la democracia como sistema de gobierno, la Inteligencia ha pasado un papel preponderante dentro de su aparato de toma de decisiones, especialmente cuando son países que poseen una gran cantidad de intereses, repartidos en diferentes sectores y áreas del planeta. Así, la Inteligencia no solamente pasa a ser una función más del Estado, sino que incluso puede concebirse como una verdadera necesidad en los actuales tiempos.

El Estado Ecuatoriano ha tomado el camino correcto, estableciendo un Sistema Nacional de Inteligencia que posee los lineamientos básicos que todo Estado democrático posee, cuando se está en directa relación con los objetivos, pesos y contrapesos que el mismo posee, tanto para con sus gobernantes, como para la sociedad. Y en este sentido, los pasos que ha dado el gobierno de la Revolución Ciudadana, se encaminan a la imitación de los mejores aspectos que poseen aquellos Estados con una mayor tradición en el manejo de la función de Inteligencia. Pero debido a la incapacidad que tienen todos los Estados de imitar a la perfección los sistemas y procesos que se deseen implementar, aquello no deja de ser un elemento que escape a la realidad ecuatoriana. Se ha avanzado, pero existen problemas que se podrían denominar estructurales, y que no permiten el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia, en un sentido restringido, como de la función misma de Inteligencia, en un sentido más amplio del concepto.

La importancia de las definiciones no solamente pasa por un sentido dogmático, teórico o académico, sino que a través de aquellas definiciones, se pueden advertir cuales son los principales lineamientos sobre los cuales se debe operar y, así, poder al mismo tiempo establecer los límites y las fronteras sobre lo que se debe, y no debe realizar, tanto en el plano conceptual como práctico, este ultimo de vital importancia en lo que respecta a la función de Inteligencia. Pero aquello, sin perjuicio de los análisis que se hayan realizado, no resulta suficiente, ni menos adecuado, considerando la complejidad de los procesos que se evidencian en un concepto tan amplio como el de Seguridad Integral. Para lograr una adecuada simbiosis y armonía estratégica entre ámbitos que pueden estar interrelacionados, pero no necesariamente altamente vinculados, se requiere el establecimiento de directrices que permitan definir espacios y áreas prioritarias, de acuerdo a la especialización y cualidades de cada una de las áreas que componen el concepto de Seguridad Integral.

En lo que respecta a la labor de la Inteligencia, como bien se mencionó, el país ha dado pasos importantes al establecimiento de una institucionalidad sobre aquella función del Estado, pero aspectos como la generación de una mayor institucionalización del concepto, una adecuación a la cultura nacional, así como también la generación de elementos que permitan una adecuada consideración en torno a la democratización de aquella función, son algunas de las principales tareas que se tienen pendientes. Y algunas de ellas, si bien son considerados como desafíos dentro de los objetivos que debe cumplir o reorientar el sector analizado, poseen aspectos que son de carácter estructural, y que pueden convertirse en una amenaza, si no se ponderan con la importancia debida.

El paso de un entendimiento de la Inteligencia, dentro del contexto que emanaba de la Seguridad Nacional, a un esquema de Seguridad Integral, no solamente representa un cambio de concepto base en términos de seguridad, sino que también de una percepción importante. La carga valórica, tanto desde una perspectiva propia de la Guerra Fría, y en donde se evidenciaban hipótesis de conflicto donde el problema se encontraba en

determinados sectores de la sociedad, a un paradigma donde la sociedad en general, y la persona en particular, tenían el foco de protección, es un acontecimiento propio de la evolución de los conceptos de seguridad a nivel mundial, y un reconocimiento propio de la realidad dada en la región, por parte de Ecuador. Lo anterior es sin perjuicio de que, y de acuerdo a lo mencionado en su momento, el país estableciera su propio modelo de seguridad nacional, con una fuerte carga en el desarrollismo. En aquel contexto, la función de Inteligencia no solamente adquiere un cuerpo institucionalizado por sí solo, sino que al mismo tiempo, y siempre bajo la concepción de la Seguridad Integral, comienza a adquirir un posicionamiento doctrinario, que no se percibía como tal en la historia del Estado ecuatoriano.

Otro de los desafíos que se tienen por abordar, es la adecuada socialización de la función de Inteligencia, tomando en especial consideración el hecho de que se encuentra bajo el concepto de Seguridad Integral. Este acontecimiento no es menor, y demanda un esfuerzo conjunto de una multiplicidad de actores, con el principal objetivo de tener una mejor aprobación a los ojos de la ciudadanía. Sin embargo, aquello choca directamente con el mencionado concepto de la “securitización”, el cual se estaría aplicando a través de la Seguridad Integral. Siendo así, el desafío sería, más que la propia justificación de aquel proceso, el reconocimiento de la necesidad que implica aquel proceso. La Seguridad Integral demanda un cambio en la forma de percepción en cuanto a la seguridad, y aquello también incorpora a la función de Inteligencia.

El punto anterior se vincula de manera muy directa con un elemento clave en la generación del conocimiento de inteligencia, el cual es la capacidad de tener información adecuada, para su necesario procesamiento y posterior retroalimentación a aquellos actores o instituciones que la requieran, para mejorar el proceso de toma de decisiones, y por consecuencia, reducir el espacio de incertidumbre. La concepción teórica de la Seguridad Integral no solamente otorga una mayor amplitud a la hora de poder recolectar información, sino que también permite, eventualmente un mayor acceso al proceso mismo que realiza la

función de Inteligencia, para aquellas instituciones del Estado que la requieran. Este punto es crucial, ya que se vincula directamente con uno de los problemas siempre presentes, en la construcción de una institucionalidad de Inteligencia, que es el secretismo. La concepción de la Inteligencia, a través de la Seguridad Integral, desde un inicio, otorga más transparencia a la función señalada frente a la sociedad, al tiempo que le da mayores insumos a la función de Inteligencia para elaborar mejores productos para la toma de decisiones, siempre en el nivel político-estratégico.

En directa relación con lo anterior, uno de los principales problemas en los cuales se tiene un aspecto estructural a trabajar, es el hecho mismo del entendimiento de la situación estratégica de la Inteligencia por un lado; mientras que por otro, se tiene un clásico problema organizacional, el cual es la denominada resistencia al cambio; pero que en este caso, se tiene un fuerte elemento institucional, histórico y cultural sobre el cual resulta imperativo trabajar. El primer aspecto clave a trabajar, viene de la óptica sobre la cual la función de Inteligencia debe ser vista. Si no se posee una claridad en torno a que las labores que la función de Inteligencia debe realizar, desde el punto de vista estratégico, se puede producir una miopía en cuanto a los análisis que el tomador de decisión requiere.

En este sentido, si bien se ha adoptado una doctrina que va de la mano con una visión prospectiva, lo cierto es que la visión de la Inteligencia en el país, hace que la misma aún posea déficit en cuanto a su carácter profesional y estratégico, tanto desde un punto de vista de la cualidad y calidad de sus componentes humanos, como también en cuanto a la percepción que se tiene tanto desde la sociedad, como en un plano interno. Como se mencionó en su momento, aquello no solamente atenta en contra del diagnóstico que se puede realizar sobre un fenómeno determinado, sino que también puede afectar a la función misma de Inteligencia, desnaturalizándola de sus ideales como parte del Estado.

El segundo aspecto, si bien no se analizó en profundidad, tiene vinculación con la realidad histórico-cultural del país, fundamentalmente por las funciones que el Estado ha adquirido de otras instituciones, y que por su naturaleza, le son parte del monopolio de funciones del ente estatal. Una de aquellas es la Inteligencia, la cual si bien posee organismos e instituciones que realizan una labor que se vincula directamente con ésta, y que incluso es de toda ley denominar como actividades de inteligencia, lo cierto es que aquella visión y labor debiera ser eminentemente periférica, y debiera ser vista como una forma de complemento y ayuda a la labor que realiza el más alto nivel de Inteligencia, el cual está institucionalizado en la Secretaria de Inteligencia. Es por ello que, y más allá del proceso de cambio que ha vivido el país en los últimos 8 años, y que en múltiples sentidos puede denominarse como revolucionario, la Inteligencia es en sí, un ámbito que genera resistencias, principalmente por su naturaleza y cualidades profesionales para poder llevarla a cabo, y principalmente entenderla dentro del esquema estratégico en el cual se ubica.

Finalmente, cabe destacar como punto de relevancia, el hecho de que si bien se han realizado esfuerzos importantes para poder determinar los elementos que son, y no son parte de la concepción de Seguridad Integral, lo cierto es que aquello aún queda abierto a la interpretación de los tomadores de decisión, los cuales a su vez poseen un marco de análisis, su percepción y decisiones se encuentran dentro de un amplio espacio discrecional, lo que genera como directa consecuencia que los esfuerzos no sean bajo un objetivo delimitado y claro, o que incluso el actuar de los organismos e instituciones no se relacione ni complemente de la manera más eficiente posible. Esto último, si bien se relaciona con los espacios de poder y competencias estrictas que posee cada organismo del Estado, queda en entredicho con la aplicación del concepto de Seguridad Integral, y especialmente en segmentos que son a su vez tan amplios como la Inteligencia.

Así, es posible que la misma función de Inteligencia, desde un punto de vista estratégico, tenga una directa relación con la Secretaria de Gestión de Riesgos, o en su defecto, con el ECU-911, instituciones que si bien son parte de la concepción y aplicación misma de la

Seguridad Integral, no se vinculan en su mayor parte con lo que debiera ser el funcionamiento de la Inteligencia, en su más alto nivel. Pero lo más importante en este sentido, es que el cambio se encuentra en pleno proceso, y es un proceso en el cual se encuentran participando una gran cantidad de actores. Esto no solamente habla de una transparencia que es altamente importante, sino que además genera la democratización y legitimación necesaria, frente a los más importantes actores, los cuales son el principal objeto de protección de la Seguridad Integral: las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabrera, Lester. 2014. Conocimiento en Inteligencia: una necesidad para el Estado del Siglo XXI. En *Cultura de Inteligencia, Tomo I* (200-219). Quito: Secretaria de Inteligencia.
- Cáceres, José. 2002. Inteligencia, coyuntura y democracia. *Política y Estrategia*, No. 87, 39-50.
- Jijón Calderón, Francisco. 2011. Introducción. El Nuevo Ecuador y la Secretaria Nacional de Inteligencia. En *Inteligencia estratégica y Prospectiva* (16-24). Quito: FLACSO.
- Castillo, Jaime. 2011. Sistemas de Inteligencia. Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral. En *Inteligencia estratégica y Prospectiva* (77-126). Quito: FLACSO.
- Constitución Política de la República. 2008.
- Contreras, Arturo. 2008. *Estrategia: las viejas y las nuevas amenazas* (Santiago: MAGO Editores).
- Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003 [en línea]. Recuperado el 08 de enero de 2014 de: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Grasa, Rafael. 2007. Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana: De la teoría al programa político y la operacionalización. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* No. 76, Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas, 9-46.
- Griffiths, John. 2007. Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad* Vol. 1, No. 1, 88-104.

- Held, David. y McGrew, Anthony. 2003. *Globalización / Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden Mundial*. (Barcelona: Paidós).
- Holzmann, Guillermo y Gallardo, Manuel. 1997. La función del sistema nacional de inteligencia en un Estado democrático. *Revista Política*, Vol. 35, 97-130.
- Kent, Sherman. 1951. *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Leal, Francisco. 2003. La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, No. 15, 74-87.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado. 2009.
- Lombardo, Pía. 2006. La Seguridad Internacional en las relaciones exteriores de América Latina: elementos para una discusión. *Estudios Internacionales*, año 39, No. 155, 71-79.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. 2008. *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2011. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013*
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2014. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*
- Navarro, Diego y Esteban, Miguel. 2003. Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. *El profesional de la información*, Vol. 12, No. 4, 269-281.
-
- Navarro, Diego. 2014. Servicios de Inteligencia: de la Antigüedad a la Segunda Guerra Mundial. En *Cultura de Inteligencia, Tomo I* (21-39). Quito: Secretaria de Inteligencia.

- Navarro, Diego. 2004. El ciclo de Inteligencia y sus límites. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 48, 51-66.
- Nunn, Frederick. 2011. *Relaciones Militares Civiles Sudamericanas en el Siglo XXI*. (Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile).
- Orozco, Gabriel. 2006. El concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 72.
- Oyarce, Pedro. 2010. La OEA y la cooperación hemisférica. *Estudios Internacionales*, año 43, No. 165, 155-169.
- Palma, Hugo. 2007. *Seguridad: alcances y desafíos*. (Lima: Centro Peruano de Relaciones Internacionales).
- Paris, Ronald. 2001. Human Security: Paradigm Shift of Hot Air?, *International Security* Vol. 26, No. 2, 87-102.
- Pérez de Armiño, Karlos. 2007. El concepto y el uso de la Seguridad Humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* No. 76, Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas, 59-77.
- Piedra, Lorena. 2014. Perspectiva Histórica de la Actividad de Inteligencia en Ecuador. En *Cultura de Inteligencia, Tomo I* (39-67). Quito: Secretaria de Inteligencia.
- Reyes, David. 1986. *Inteligencia Estratégica, fundamentos para la decisión*. Santiago de Chile: Instituto Geográfico Militar.
- Rivera, Fredy. 2008. Estudio Introductorio. Seguridad Multidimensional en América Latina. En *Seguridad Multidimensional en América Latina* (11-33). Quito: FLACSO.
- Rivera, Fredy. 2011. La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas. *Cuestiones de Inteligencia en la sociedad contemporánea* (187-204).
- Rivera, Fredy. 2011. La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas. En *Inteligencia estratégica y Prospectiva* (47-76). Quito: FLACSO.

- Rivera, Fredy. 2012. *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: FLACSO.
- Rosales, Ignacio. 2004. La Inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y la Defensa. En *Cuadernos de Estrategia, el papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la Defensa internacional*, N° 130 (35-60).
- Sancho, Carolina. 2011. Democracia, Política Pública de Inteligencia y desafíos actuales: tendencias en países de Latinoamérica. *Inteligencia y Seguridad*, No. 11, 67-102.
- Secretaria de Inteligencia. 2014. *Agenda Sectorial de Inteligencia*
- Sotomayor, Arturo. 2007. La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, No 2 (62-83).
- Stein, Abraham. 2009. El concepto de Seguridad multidimensional. *Bien Común* No. 176-177, 31-37.
- Toro, Lenissett. 2009. El enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica: una revisión al discurso hegemónico. *Estudios Latinoamericanos* No. 2, año 1, 67-75.
- Ugarte, José Manuel. 2014. Panorama del Control de la Actividad de Inteligencia en América Latina. En *Cultura de Inteligencia, Tomo I* (102-151). Quito: Secretaria de Inteligencia.