

# PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA EVOLUCIÓN DE LA AMENAZA. LECCIONES APRENDIDAS EN TORNO AL CASO NACIONAL ECUATORIANO Y SU CRISIS DE SEGURIDAD (2018-2024)

*STRATEGIC PLANNING AND THE EVOLUTION OF THE THREAT. LESSONS LEARNED FROM  
THE CASE OF ECUADOR AND ITS SECURITY CRISIS (2018-2024)*

 Lester Cabrera<sup>[1]</sup>

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo efectuar un análisis en torno al actual contexto de crisis en materia de seguridad en Ecuador, y de forma particular, la forma en cómo la visión de la amenaza y su evolución, puede establecer una base para la construcción de una planificación estratégica, y específicamente en su Plan Nacional de Seguridad Integral Así, se efectúa una exploración en torno a que una visión limitada con respecto a las amenazas y su eventual desarrollo, da como directo resultado que no se posea una discusión sobre un potencial cambio o modificación en el campo doctrinario, el cual sostiene a la ejecución misma de las acciones en materia de seguridad. Metodológicamente, se concibe como un caso de estudio esbozado en tres dimensiones analíticas: la comprensión misma de la amenaza desde una óptica conceptual, el grado de consecuencia de la determinación de la amenaza en la planificación estratégica, y la afectación en la elaboración de un diagnóstico al momento de construir una política pública en el ámbito seguritario. Se concluye que, pese a contar con instrumentos y herramientas de planificación estratégica, Ecuador carece de una adecuada arquitectura que permita flexibilidad no solo en la planificación en sí, sino también un sistema de evaluación del grado de cumplimiento de objetivos, en relación con la mejora de los índices de seguridad.

**Palabras clave:** Ecuador; Seguridad; Planificación Estratégica; Amenazas; Toma de Decisión

## Abstract

The objective of this paper is to analyze the current security crisis in Ecuador and, in particular, how perceptions of the threat and their evolution can provide a basis for strategic planning, particularly in the National Comprehensive Security Plan. Thus, an exploration is carried out around the idea that a limited view of threats and their eventual development directly leads to a lack of discussion about potential changes or modifications in the doctrinal field, which supports the execution of security actions. Methodologically, it is conceived as a case study organized around three analytical dimensions: the understanding of the threat from a conceptual perspective, the degree of consequence the determination of the threat has for strategic planning, and the impact on the development of a diagnosis when constructing public policy in the security sphere. It is concluded that, despite having strategic planning instruments and tools, Ecuador lacks an adequate architecture that allows for flexibility not only in planning itself but also in an evaluation system for assessing the degree of achievement of objectives in relation to the improvement of security indices.

**Keyword:** Ecuador; Security; Strategic Planning; Threats; Decision Making

Recibido 25 de octubre de 2025 - Aceptado 05 de diciembre de 2025

**Derechos de autor:** © 2025 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](#) y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).

[1] Universidad San Francisco de Quito, Quito, Ecuador. Correo: [lcabrera@usfq.edu.ec](mailto:lcabrera@usfq.edu.ec)



*“Dentro de la planificación estratégica en el ámbito de la seguridad, las amenazas van más allá de la mera determinación e identificación, sino que plantean una serie de prioridades y visiones que, ... establecerían la estructura misma de la planificación.”.*

## 1. Introducción

¿Cómo se relacionan la capacidad de visualizar un cambio en la percepción de la amenaza y la planificación estratégica en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad? ¿Cómo se evidencia lo anterior considerando la realidad nacional ecuatoriana como caso de estudio? El presente trabajo tiene por objetivo responder a las anteriores interrogantes, pero sin perjuicio de un posterior desarrollo de las mismas, resulta metodológicamente adecuado otorgar respuestas simples y generales que permitan una mejor comprensión del fenómeno, así como una parte del contexto que se evidencia. Un primer acercamiento desde la perspectiva en torno a la relación que se puede generar entre la percepción y evolución de una determinada amenaza por un lado, y los eventuales elementos que conforman la planificación estratégica de un país, tomando en cuenta el contexto de seguridad, son los aspectos que podrían determinar los objetivos y prioridades de la planificación, siempre en relación a la visión que se tenga de un determinado proceso que afecte al cumplimiento de los objetivos planteados.

En dicho orden de cosas, se podría considerar que, dentro de la planificación estratégica en el ámbito de la seguridad, las amenazas van más allá de la mera determinación e identificación, sino que plantean una serie de prioridades y vi-

siones que, por un lado, establecerían la estructura misma de la planificación. Sin embargo, en base a lo mencionado, necesariamente se deben tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: por un lado, la capacidad real de poder monitorear el comportamiento mismo de un proceso que tiene una valoración de amenaza como tal; y por otro, la capacidad para poder modificar la planificación, siempre en relación al potencial cambio que pueda experimentar la amenaza, ya sea como un proceso que se encuentra con un alto grado de control por parte de los actores seguritarios o, en su defecto, por un cambio en el contexto mismo de la amenaza.

En este sentido, uno de los elementos que identifican la realidad nacional ecuatoriana es el brusco cambio que sufrió en 10 años, partiendo de una representación en la que el país era considerado uno de los más seguros de la región andina y sudamericana, para ser catalogado como un “narcoestado” o un “Estado fallido”. Estos últimos apelativos se explican principalmente por el aumento tanto de las muertes violentas acaecidas en el país andino, así como crisis carcelarias, aparición de Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) con vínculos más allá de los límites políticos del Estado, e incluso un aumento de nuevas modalidades delictivas que no se consideraban como parte del esquema de “normalidad” en materia de seguridad. Dicha perspectiva coloca al Ecuador como un caso de

estudio, especialmente en materia de generar potenciales hallazgos explicativos sobre el comportamiento de los fenómenos delictivos, pero principalmente en torno a las decisiones que se han tomado en el Estado, señalando como punto de partida el establecimiento de un documento rector de planificación estratégica en materia de seguridad, como el caso del Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI).

Así, y tomando en cuenta el contexto mencionado, uno de los objetivos centrales del presente trabajo es establecer un diagnóstico sobre la situación del Ecuador en materia de seguridad, tomando en cuenta una descripción general de algunos de los acontecimientos más relevantes en el ámbito seguritario, y cómo aquellos sucesos que tuvieron una consecuencia relevante en la arquitectura de seguridad del país andino, se reflejaron en una planificación estratégica. Y, al mismo tiempo, con base en la evolución de las amenazas, se puede visualizar si se tomaron las medidas necesarias para adaptar los mecanismos vinculados a la “seguridad integral”, tomando como caso de estudio una potencial adaptación del PNSI, al tiempo que se reconocen los fenómenos que afectan la percepción de seguridad del Ecuador.

A modo de conclusión, se plantea que sin perjuicio de que se establezcan diversos instrumentos y herramientas vinculadas a la potencial mejora de la seguridad, desde el punto de vista de la planificación estratégica, el país carece de una institucionalidad que permita la eficiente ejecución de los diversos objetivos planteados, siempre en función de una mejora de la percepción de seguridad. En este sentido, dicha institucionalidad podría generar una serie de mejoras, especialmente en lo relativo a los aspectos sustanciales que derivan el diagnóstico como los escenarios en materia de seguridad, permitiendo además una flexibilidad al momento de concebir la evolución o cambio de las circunstancias que dieron origen a las amenazas y, con ello, lograr mejores indicadores de cumplimiento en materia de seguridad, desde una visión integral de la misma. Esto, además, debe considerar la relevancia de la cooperación internacional, especialmente en lo relativo a la obtención de recursos y al aumento de capacidades, para una mejor evaluación del proceso de evolución de las amenazas.

## 2. Método

Se concibe un enfoque cualitativo, basado en el caso ecuatoriano como un caso de estudio dentro de la región andina y del continente sudamericano en general, planteando tres dimensiones de análisis: el entendimiento y comprensión de las amenazas; la vinculación de las amenazas y su cambio dentro del proceso de planificación estratégica; y finalmente, si lo anterior se evidencia en una aplicación concreta dentro del PNSI. Las dimensiones anteriores tendrán, al mismo tiempo, un componente crítico y propositivo sobre los elementos y procesos que plantean problemas y dificultades, siempre en relación con el eventual cumplimiento del objetivo de mejorar la percepción general de seguridad.

No obstante, si bien se busca establecer la validez de un enfoque en el que se pondere de forma diferente la amenaza en términos de evolución, ello se esboza desde un plano netamente conceptual, dejando pendiente una potencial operacionalización a través de un modelo en particular. Esto se debe principalmente al hecho de que, si bien es posible plantear una propuesta piloto sobre aquello, este trabajo tiene un trasfondo conceptual y exploratorio, particularmente con base en los elementos y procesos que han afectado a la percepción de seguridad en el país andino.

Para ello, se considerarán fuentes tanto primarias como secundarias, especialmente desde la perspectiva del análisis de contenido. Entre las fuentes primarias está el propio Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030. Mientras que las fuentes secundarias tendrán un componente relevante de artículos académicos de autores ecuatorianos nacionales, que han trabajado y analizado el problema de la seguridad en el país en cuestión. A lo anterior, se añade la incorporación de material extraído de fuentes periodísticas de acceso abierto, con el fin de reflejar datos y acontecimientos que contribuyan a mejorar la comprensión del trabajo.

## 3. Resultados

### La valoración de las amenazas

Cuando se hace referencia a la gestión o manejo de un tema asociado a la seguridad, en términos generales, se efectúa una aproximación en

torno a tres elementos fundamentales: el componente subjetivo que implica la seguridad en sí; la visión en torno los objetivos, procesos o intereses que se buscan resguardar o proteger; y finalmente, se requiere establecer un reconocimiento de los actores o procesos que son considerados como reales o potenciales amenazas, siempre tomando en cuenta el logro y resguardo de los objetivos previamente señalados (Buzan y Hansen, 2009). Así, al momento de plantear una gestión o manejo de la seguridad, el punto de partida pueden ser los tres aspectos mencionados anteriormente; sin embargo, generalmente al momento de plantear un análisis que ayude a la construcción de indicadores de gestión, e incluso en el campo de las políticas públicas en materia de seguridad, se toma como punto de partida el foco mismo de la seguridad, para así disminuir el grado de subjetividad de la misma, o bien el planteamiento de los objetivos, procesos e intereses que se buscan resguardar, dejando como un aspecto de menor consideración, e incluso desde una valoración periférica, la presencia de amenazas, especialmente si las mismas tienen una apreciación que va de lo real a lo potencial (Baylis, 2023).

Para tener una mejor comprensión de los aspectos planteados, se requiere realizar una breve descripción de estos, especialmente en lo relativo al componente subjetivo de la seguridad, por un lado, y a la determinación de los objetivos, procesos e intereses que se buscan resguardar. La seguridad se concibe como un concepto amplio, especialmente cuando se busca generar indicaciones orientadas a su operativización. Esto se da especialmente por el hecho de que el concepto en sí posee una cualidad subjetiva, basada especialmente en la posición que tenga un actor en particular, para determinar lo que puede ser considerado como seguro para él, al tiempo que otro actor puede diferir sobre dicha visión, pese a tener el mismo objeto que busca proteger (Hough, 2018). En otras palabras, la seguridad no puede considerarse como un fenómeno absoluto, sino con múltiples interpretaciones. Y, dentro de aquella esfera, y buscando una potencial disminución de dicha subjetividad, se plantean elementos restrictivos que determinan esferas que abarcan ciertas cualidades de seguridad. A raíz de ello, se han propuesto categorías conceptuales de la seguridad, como la seguridad nacional, la seguridad regional, la

seguridad pública, la seguridad humana o la seguridad ciudadana, entre otras. Sin embargo, incluso con dichas categorías, se mantiene el componente de subjetividad en el entendimiento generalizado de la seguridad (Rivera y Sansó, 2021).

Por otro lado, se tiene la manifestación de los objetivos, intereses y procesos que se buscarían resguardar y/o proteger. Esto, si bien puede plantearse a partir de una descripción y enumeración de estos, sería una visión restringida de la situación. Esto puede comprenderse desde la óptica del contexto mismo que motiva la selección de un determinado objetivo o proceso, así como el contexto en el que aquello sucede y los responsables de la selección de estos (Baylis, 2023). Aquello, además, debe conjugarse con la necesaria ponderación de los objetivos, en relación con la prioridad que estos tienen, así como con el tiempo o plazo programado para alcanzar un grado de cumplimiento. Es por ello que uno de los elementos más relevantes dentro de la planificación estratégica en materia de seguridad, se basa en la elaboración de los objetivos y las metas, especialmente cuando los mismos están en línea con un programa o proyecto político, dando paso a una mayor ponderación de los componentes ideológicos y coyunturales, por sobre los elementos más técnicos y de perspectiva de cumplimiento en el mediano y largo plazo (Hough, 2018).

Las amenazas serían así, asociadas a una perspectiva más lejana, e incluso que no requiere una evaluación constante, debido especialmente a que dentro de aquella visión que pondera con una mayor relevancia los componentes restrictivos de la seguridad y los objetivos, procesos e intereses a resguardar, la amenaza se evidencia como algo lejano, incluso fuera del propio sistema y estructura de seguridad misma (Buzan y Hansen, 2009). Un ejemplo de ello es la perspectiva que se adopta al aplicar la conocida matriz de análisis “FODA”, donde el componente de las “amenazas” se concibe como externo a la organización, mientras que las “debilidades” serían los elementos propios de la organización (Cabrera, 2024). Por ello, la concepción de las amenazas presenta una consideración distinta en cuanto a la ponderación, en contraste con la visión subjetiva o la clasificación de la seguridad, así como respecto a los objetivos e intere-

ses que se buscarían resguardar. Incluso desde aquella perspectiva, las amenazas se evidencian como algo absoluto o, que en su defecto, ya viene dado y que, por lo tanto, no requiere una mayor ponderación, exceptuando los casos en los que se tiene una afectación constante y permanente, o bien que ha sido un acontecimiento que ha generado consecuencias importantes dentro del funcionamiento o sistema (Cabrera, 2024).

Pero sin perjuicio de las potenciales cualidades, lo cierto es que la mayoría de los países reflejan y evidencian sus amenazas en una escala de probabilidades al efectuar un ejercicio de planificación estratégica en materia de seguridad. Dicha ponderación en términos de probabilidad, se plasma en la posibilidad de que las amenazas se traduzcan en acontecimientos concretos, es decir “amenazas reales”, o bien en acontecimientos que pueden suceder, pero con una baja probabilidad de materialización de estos, lo que se traduce en “amenazas potenciales” (Rivera y Sansó, 2021). Con ello, las amenazas poseen una clasificación sobre la base de un cálculo que realmente refleja la ponderación sobre la posibilidad de que un fenómeno altere negativamente la percepción de seguridad en términos negativos. Desde dicho punto de vista, se puede observar que tanto la seguridad como la amenaza misma tienen una condición similar, la cual se sustenta en la forma en que se puede percibir que un actor o proceso pueda acontecer y generar una consecuencia negativa. En otras palabras, el componente de subjetividad está en la seguridad, como en la amenaza en sí (Buzan y Hansen, 2009).

No obstante, existe una concepción que difiere de la perspectiva convencional de las amenazas, también conocida como “amenazas tradicionales”, que se relaciona con las amenazas no convencionales, las cuales, a su vez, se vinculan con las denominadas “nuevas amenazas” (Baylis, 2023). Las “nuevas amenazas” poseen múltiples cualidades y características, que van desde no estar ancladas a una concepción estatal hasta la denominación de procesos que pueden ser ponderados como amenazas (Baylis, 2023). En este sentido, la “novedad” dentro de las amenazas, tiene una doble interpretación: por un lado, las “nuevas amenazas” implica un fenómeno que es conocido, pero que en térmi-

nos de la magnitud del impacto, o bien las formas en las que se evidencia, son relativamente nuevas dentro de la capacidad de análisis de los actores que tienen la responsabilidad del monitoreo y análisis de las mismas; y por otro lado, la “novedad” de las amenazas también se hace presente cuando un proceso o actor, que es desconocido, se hace presente dentro del escenario de seguridad. Así, las “nuevas amenazas”, vinculadas al concepto de “amenazas no convencionales” o “no tradicionales”, presentan una cualidad basada en la novedad misma del fenómeno, así como en el grado de impacto negativo que este genera.

Con base en lo señalado, se puede considerar que las amenazas plantean un desafío importante en los procesos de planificación estratégica y toma de decisiones, especialmente en el ámbito de la seguridad de los países. Dentro de aquella perspectiva, las amenazas constituyen un ámbito sustancial de la planificación de seguridad, especialmente en la construcción y el establecimiento de una doctrina que permita un mejor empleo de los recursos destinados a brindar seguridad. En términos generales, la doctrina en el contexto de la seguridad en los países se asocia directamente con las estructuras y criterios, tanto culturales como formativos y procedimentales, que sustentan el accionar de una organización. Y dentro de aquella lógica, la doctrina se deriva principalmente de las formas en que se realizan las acciones para brindar una mayor seguridad (Rivera y Sansó, 2021). Y si bien la misma tiene un componente constante de revisión y actualización, el núcleo mismo de los elementos que componen la doctrina presenta un bajo grado de variación a lo largo del tiempo, especialmente en lo concerniente a la visualización y ponderación de las amenazas (Buzan y Hansen, 2009).

Un caso que ejemplifica lo anterior, respecto de la relación entre doctrina, seguridad y amenazas, es el relativo a la forma de comprender las capacidades en función de la amenaza y, por ende, de concretarlas. Así, y en el caso particular de la apreciación que se evidencia para la mayoría de los países de América del Sur, los mismos incorporan dentro de su concepción doctrinaria el concepto de disuasión, como una de las bases para poder sostener determinadas capacidades que permitan, en este caso, solventar y gestio-

nar una potencial hipótesis de conflicto armado con otro Estado (Cabrera, 2019). En dicho caso se sostiene que la disuasión, la cual es visualizada en términos convencionales, plantea que la principal amenaza proviene de un actor estatal, la que tendría un margen de modificación especialmente en relación a las potenciales capacidades que el adversario pueda desarrollar, pero que no implica un cambio sustancial del foco mismo que representa la amenaza, la cual sigue estando circunscrita a un Estado o países en particular.

A raíz de ello, dentro de la concepción de seguridad de los países, especialmente en aquellos casos en los que se plantea o se mantiene una visión doctrinaria clásica, generada durante un largo período, surge una suerte de inercia al establecer la necesidad de modificarla. No obstante, es posible decantarse en dos grandes dificultades que se evidencian cuando se busca un potencial cambio en la percepción y análisis de la amenaza, incluyendo en este sentido un cambio en la visualización del proceso o actor mismo que representa una amenaza, dentro de las que se encuentran: aspectos culturales e idiosincráticos; y el peso organizacional de la modificación de la amenaza. El primer proceso mencionado, es decir los aspectos culturales e idiosincráticos, se relacionan principalmente con la visión de la doctrina y la manera de evidenciar la amenaza.

Mientras que el otro proceso, vinculado al peso organizacional al plantear una potencial modificación de la amenaza, recibe un tratamiento diferente. Cuando se hace referencia al peso organizacional, se establece una vinculación directa con los pesos y contrapesos que tanto actores como niveles tienen dentro de la estructura que sostiene el o los procesos de toma de decisiones, especialmente en materia de seguridad. En este sentido, se plantea que cualquier proceso que dé como resultado directo un cambio en la estructura o en la propia cultura organizacional genera una serie de resistencias, especialmente cuando dichas resistencias presentan una cuadridad piramidal y jerárquica. Además, lo anterior no deja margen para una opinión o punto de vista que vaya en contra de o ponga en duda los preceptos fundacionales de la doctrina (Cabrera, 2019). Siendo así, el peso de la estructura organizacional plantearía una correlación entre una estructura más rígida y una menor capaci-

dad para concebir cambios y evoluciones ante las amenazas; mientras que, por otro lado, una estructura más flexible generaría mayores capacidades para diagnosticar cambios al analizar las amenazas.

Lo mencionado se plantea como una opción al planificar, desde una perspectiva estratégica, los elementos fundamentales que sustentan la arquitectura de seguridad de un país. Sin embargo, cuando la seguridad se encuentra en crisis, se presenta una complejidad adicional que consiste en determinar los aspectos que más afectan la seguridad. No obstante, cuando la planificación y la estructura del país mismas tienen un componente que no guarda relación con las amenazas que le afectan, se está en la necesidad de modificar parte de la planificación o, en su defecto, la totalidad de la misma, sobre la base de criterios y parámetros de evaluación. Y dentro de dicho orden de cosas, es posible encontrar un caso de estudio sobre la necesidad de dicha modificación, con el fin de generar un análisis constante de la evolución de las amenazas en el caso nacional ecuatoriano.

### **El contexto seguritario del Ecuador en crisis**

Resulta complejo plantear el momento en que comenzó la crisis de seguridad, especialmente cuando se cuenta con una serie de acontecimientos que pueden incorporarse a dicho contexto. Así, uno de las principales explicaciones con respecto a la caída de la percepción de seguridad del Ecuador, se debe a la permisividad que tuvo la administración del Presidente Rafael Correa (2007-2017), con respecto a los Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) que, por aquellos años, tenían una suerte de rubro asegurado dentro de diversos procesos delictivos, a cambio de no tener enfrentamientos con los cuerpos seguritarios clásicos, incluso también considerando otros grupos delictivos (Rivera, 2012). Dicha institucionalidad podría ayudar a comprender que, luego de dicha administración, los indicadores tradicionales de seguridad de un país, como la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, han comenzado a aumentar (Primicias, 2025).

Otra perspectiva es el falseo de datos durante el mismo período de gobierno. Se ha planteado que, si bien los indicadores que reflejaba el go-

bierno de turno eran bajos en términos de criminalidad, ello no era una representación fiel de la realidad que vivía el Ecuador (Rivera, 2012). En dicho orden de cosas, dicha perspectiva plantea que la administración de Rafael Correa modificaba intencionalmente los datos para generar una mejor percepción de seguridad, sin dar cuenta de los problemas estructurales que el Ecuador comenzaba a vivir, en particular en lo relativo a la organización de bandas criminales vinculadas a delitos como el tráfico de drogas.

Sin embargo, para los fines de este trabajo, uno de los aspectos que generó las mayores consecuencias y que guarda una relación directa con eventos clave que evidenciarían una fragilidad en el sistema de seguridad ecuatoriano fue el cambio en la estructura organizacional de la gestión de la seguridad, entendida principalmente desde una perspectiva de seguridad ciudadana y pública. Durante la administración del presidente Lenín Moreno (2017-2021), dicho mandatario estableció una política de austeridad, especialmente relacionada con el “tamaño” del Estado, suprimiendo así una serie de organizaciones que, según la visión gubernamental de aquel entonces, no tenían una aplicación real en la administración del Estado (El Comercio, 2021). Como resultado de la disminución del aparataje estatal, se suprimieron y fusionaron distintas reparticiones gubernamentales, como los Ministerios Coordinadores e incluso el de Justicia.

Lo anterior dio como resultado directo que, dentro de aquel proceso de reorganización del Estado, las funciones que tenían determinadas instituciones no quedaron debidamente establecidas en las nuevas funciones de otras reparticiones, o, en su defecto, quedaron en un segundo plano, especialmente desde el punto de vista de la gestión. Un ejemplo de lo anterior fue el Ministerio de Justicia, encargado de la gestión de los Centros de Privación de Libertad, que, tras su supresión, derivó en un cambio de gestión y redujo la relevancia que estos tenían en la nueva estructura del Estado ecuatoriano. Y como resultado de dicho cambio, se dieron una serie de crisis dentro de los mencionados Centros de Privación de Libertad, generando como múltiples fallecidos, develando al mismo tiempo la necesidad de contar con un organismo encargado de la gestión de las cárceles del país de

forma particular, creando el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, más conocido por sus siglas como SNAI (Pontón, 2022).

Entonces, es un hecho que el cambio de estructura organizacional al interior del Estado Ecuatoriano dio como resultado una afectación en la gestión misma de la seguridad. Y a lo anterior, necesariamente se suma el hecho de que otros acontecimientos comenzaron a evidenciarse y alteraron la realidad seguritaria del país andino. Un caso en particular, considerado un hito en la perspectiva de seguridad en el Ecuador, fue el atentado al cuartel de la Policía Nacional, a comienzos del año 2018, en la localidad de San Lorenzo, cercana al límite político con Colombia (BBC News, 2018a). Este acontecimiento fue atribuido al grupo Frente Oliver Sinisterra, disidente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), como resultado de los acuerdos de paz celebrados en dicho país. El acontecimiento en sí planteó una nueva dinámica en la visión de seguridad del Ecuador, ya que era el primer atentado terrorista que experimentaba en su territorio, especialmente como resultado del conflicto interno que atraviesa Colombia. Lo anterior, sumado al secuestro y posterior asesinato de un grupo de periodistas del periódico El Comercio, activó las alarmas respecto de la presencia de grupos fuertemente armados al norte del país, que, a su vez, afectaban la realidad y la representación de la seguridad del Ecuador (BBC News, 2018b).

Si bien las autoridades gubernamentales tomaron decisiones para minimizar las consecuencias negativas de aquellos acontecimientos, el país se vio rápidamente envuelto en un proceso de “sorpresa estratégica”, especialmente como resultado de la pandemia de COVID-19 (Cabrera, 2021). La pandemia no solamente implicó una reestructuración de los recursos del Estado en combatir las consecuencias de la misma, sino que al mismo tiempo, y como resultado de los confinamientos y cuarentenas, el Estado comenzó a perder presencia en zonas particulares del territorio nacional, espacios en los que de forma paulatina, se comenzaron a evidenciar procesos ligados a la gobernanza criminal (Rivera y Bravo, 2020). Los confina-

mientos que limitaron las libertades de reunión de la población en general también generaron condiciones para que las instituciones del Estado no pudiesen mantenerse, lo que, sumado a las consecuencias económicas de la pandemia, propició procesos de inseguridad significativos. Un ejemplo de ello fue el aumento de las extorsiones y los secuestros como mecanismos de financiamiento para los GDO, los cuales ya estaban debidamente identificados en la cadena de valor delictiva del país para el año 2022, lo que acentuó la crisis de seguridad (Córdova, 2024).

Las respuestas desde el Estado fueron principalmente tres frente a los desafíos de seguridad que se le presentaban de forma paulatina pero en constante crecimiento: respuestas rápidas y medianamente focalizadas por medio de estados de excepción constitucional; una mayor participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna; y finalmente, un cambio dentro de la composición de las amenazas, con el objetivo de establecer nuevos lineamientos dentro de la planificación estratégica, al tiempo que plantea nuevos esquemas para la cooperación internacional. El primer aspecto es el aumento de las declaraciones de estados de excepción, que han tenido tanto un enfoque más generalizado, involucrando importantes áreas del territorio nacional, como también un enfoque más focalizado, planteándose en relación con las crisis en los Centros de Privación de Libertad o incluso en determinados centros urbanos. Al respecto, una de las principales críticas en torno a las constantes declaraciones de estados de excepción, es que los mismos no han dado los resultados esperados, especialmente en lo relativo a la contención de los principales fenómenos delictivos que afectan a la seguridad de la población, sin perjuicio de las mayores atribuciones que poseen los diferentes actores seguritarios (Andrade, 2021).

La segunda respuesta viene de la mano de una mayor utilización de las Fuerzas Armadas en tareas subsidiarias o en tareas directamente relacionadas con la seguridad interna. En este sentido, si bien existe la apreciación de que las Fuerzas Armadas del Ecuador tienen como tarea fundamental la protección de la integridad territorial, lo cierto es que desde hace más de una década estas mismas cumplen mayormente tareas de carácter subsidiario. Esto se debe

principalmente a la necesidad de resguardar procesos y espacios considerados estratégicos para el país, como la producción petrolera (Pérez, 2018). No obstante, con la identificación de otros procesos y actores que afectan la seguridad a nivel interno, y considerando las capacidades más limitadas de la Policía Nacional, se ha planteado la necesidad de que las Fuerzas Armadas intervengan tanto en tareas logísticas como en tareas de combate frontal contra los GDO. Un ejemplo de lo anterior es que, en el contexto de las crisis carcelarias, fueron las Fuerzas Armadas las encargadas de gestionar los centros penitenciarios, especialmente en relación con la contención de potenciales motines, así como con la intervención de los elementos que pueden o no ingresar a los mismos (Hernández et al., 2022).

Finalmente, otra de las respuestas que se han dado desde el Estado para combatir y minimizar los impactos negativos de la crisis de seguridad que azota al país andino ha sido plantear el reconocimiento de determinados fenómenos como amenazas para el Estado ecuatoriano. Así, por medio del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), el más alto organismo a nivel de toma de decisión en materia de seguridad del país andino, desde el año 2022 se comenzaron a plantear una serie de fenómenos como claras amenazas para la seguridad y estabilidad del Estado, donde es posible encontrar al crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la minería ilegal y la corrupción (Cabrera, 2025; Andrade, 2024). Con ello, no solo se establecía el reconocimiento de una nueva realidad seguritaria para el país, que iba más allá de la hipótesis de conflicto convencional, sino que, además, se señalaban procesos que debían ser considerados para su combate por los medios tradicionales, incluyendo en este apartado a las propias Fuerzas Armadas.

Y, al mismo tiempo, el reconocimiento de dichas amenazas permitió establecer una prioridad respecto de la forma de guiar y encauzar la cooperación internacional que se buscaba recibir. En este sentido, la visión del Ecuador comenzó a centrarse en lograr los elementos necesarios, especialmente en términos de medios y capacidades, para disminuir los índices de criminalidad que formaban parte del nuevo panorama seguritario. Y en línea con lo anterior, es que

gran parte de la cooperación internacional, comenzó a estar encaminada a dichos elementos que buscaban mejorar la operatividad de los actores seguritarios, incluyendo en este sentido las áreas en que la cooperación comenzaba a trabajar, como el caso del crimen organizado, minería ilegal y corrupción, por mencionar algunas de las áreas con mayor flujo e impacto.

Pero sin perjuicio de las medidas tomadas, desde el año 2022 a comienzos del 2024, la criminalidad en el país andino comenzaba a tener implicaciones críticas, tanto desde el punto de vista social, económico e incluso político, donde el asesinato de un candidato a la Presidencia de la República o de dirigentes políticos como alcaldes, se tomaban la palestra dentro de la percepción de inseguridad (Córdova, 2024). Es así como se llega al 9 de enero del 2024, cuando individuos pertenecientes a un GDO secuestraron, durante la señal en vivo, a parte del personal de un canal de televisión. Como resultado de ello, el gobierno del recientemente electo presidente Daniel Noboa emite los Decretos Ejecutivos 109 y 111. En el primero, se declara el estado de excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna; mientras que en el segundo decreto, plantea la existencia explícita de un conflicto armado interno, incluyendo la caracterización de terroristas a una serie de GDO, facultando al mismo tiempo a las Fuerzas Armadas a que puedan emprender operaciones de neutralización de dichos grupos.

En dicho orden de cosas, el Decreto Ejecutivo 111 marcó un punto de inflexión dentro de la crisis de seguridad, manifestándose como el hito sobre el cual el Estado Ecuatoriano reconoce la existencia de un conflicto que había venido desarrollándose a lo largo de los años, y que requiere de nuevas herramientas e instrumentos para poder minimizar las consecuencias negativas del mismo. Y, al mismo tiempo, plantear que los GDO ahora poseen la cualidad de ser grupos terroristas coloca al país en una nueva dinámica estratégica, lo que necesariamente implica un cambio sustantivo en el modelo de planificación estratégica que se tenía en su momento. Es por ello que se requiere efectuar un reconocimiento general, sobre la composición de la planificación estratégica del Ecuador, y especialmente a cómo la misma puede otorgar aspectos que puedan explicar tanto la crisis de seguridad,

como también los desafíos que se presentan al momento de considerar el cambio y evolución de la amenaza, como una forma de planificar bajo el contexto antes mencionado.

### Dificultades en la planificación estratégica sobre seguridad

Uno de los puntos que requieren una aclaración previa es la forma de interpretar dos conceptos similares: la planificación estratégica, por un lado, y la estrategia, por otro, especialmente en el ámbito de la seguridad interna. En un primer aspecto, la planificación estratégica se entiende como una herramienta establecida en el más alto nivel de la toma de decisiones. En este caso, el PNSI respondería a dicho documento, debido a que incorpora la totalidad de actores y procesos que, de alguna forma, tienen un grado de consecuencia en la planificación de la seguridad, incluyendo procesos de diversa índole y naturaleza que guardan relación con los potenciales objetivos de la planificación. Así, es posible mencionar la política exterior, la defensa e incluso la prevención de riesgos (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Por otro lado, la estrategia es un documento que busca dar cumplimiento a algún lineamiento puntual dentro del esquema general planteado por la planificación estratégica. En un sentido más restringido, la estrategia busca operacionalizar los lineamientos establecidos en la planificación estratégica. Un ejemplo de lo anterior es lo que se puede apreciar en las diferentes estrategias sectoriales dentro del campo de la defensa o de la seguridad ciudadana, como el caso de la Estrategia para la Prevención de la Violencia y el Delito (Ministerio del Interior, 2023), la cual se enmarca dentro de una planificación sectorial, que a su vez considera la planificación estratégica planteada desde el PNSI.

Así, la planificación estratégica en Ecuador, en el ámbito de la seguridad, tiene dos grandes niveles: uno que puede plantearse desde la concepción del gobierno de turno; y otro que deriva de las diferentes instituciones que forman parte del sistema de seguridad del país. En este sentido, el segundo nivel no se tomará en cuenta, debido especialmente a que gran parte de los planes estratégicos institucionales, o bien tienen una cualidad reservada, o, en su defecto, plantean

una visión netamente institucional respecto de su área específica de misiones y responsabilidades. Mientras que la primera perspectiva, es decir, la planificación de seguridad que efectúan los gobiernos de turno establece un marco general de análisis, al tiempo que se esgrime como un documento de referencia para toda la comunidad de actores que forman parte del sistema de seguridad. Y dentro de dicho orden de cosas, la planificación de seguridad está directamente anclada en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que todo gobierno que asume debe presentar de forma obligatoria en los primeros meses de su gestión. Dentro de aquel documento, de carácter público, se establece una serie de objetivos que, a su vez, se agrupan en ejes temáticos, donde es posible encontrar la perspectiva de seguridad.

Así se llega a la construcción del ya mencionado PNSI, documento que busca articular tanto elementos conceptuales asociados a la seguridad como potenciales objetivos, diagnósticos de los entornos, la arquitectura del sistema de seguridad y los indicadores que plantean la medición y el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan. En este sentido, si bien el PNSI ha resultado en un documento que refleja el estado del Ecuador bajo un determinado momento en términos de temporalidad, lo cierto es que desde sus primeras versiones, ha presentando una serie de dificultades, especialmente en lo concerniente a la aplicación efectiva de dicho plan, así como también en la articulación de los actores que buscan dar cumplimiento a los objetivos y metas planteadas dentro del documento en sí.

No obstante, lo mencionado, uno de los principales problemas desde una concepción estructural radica en la propia concepción rectora y base del PNSI: la seguridad integral. Dentro de la evolución de los diferentes PNSI, y estableciendo como punto de partida el PNSI de 2011-2013, dicho documento considera 4 interpretaciones distintas respecto del mismo concepto. En el PNSI de 2014-2017, se cuenta con un menor número de definiciones e interpretaciones del mismo concepto, pero con un marco teórico que amplía la noción misma de seguridad integral. Y en el PNSI 2019-2030, vigente, no se cuenta con una definición explícita de la seguridad integral. Cabe señalar que, si bien este aspecto

puede considerarse algo meramente formal y no tendría una consecuencia efectiva en la aplicación misma del instrumento de planificación mencionado, ello no es así. Esto se debe a que dentro de la concepción misma de la seguridad integral, se desprenden elementos en torno a la comprensión del enfoque de seguridad, incluyendo las potenciales acciones que se llevarán a cabo que permitan la aplicación de los preceptos de seguridad, así como los aspectos sobre la conformación de un sistema de seguridad, basado en un eventual entendimiento del enfoque integral (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

En este sentido, la seguridad integral, como concepto, pese a que se menciona de manera tangencial en la Constitución vigente en el Ecuador, no se define en ningún instrumento legal, por lo que queda a la interpretación del gobierno de turno otorgarle la visión que estime pertinente. Incluso, como se mencionó en su momento, es posible encontrar documentos que rigen la seguridad integral, pero sin una noción clara de lo que representan (Lucio, 2020). Dentro de aquella lógica, si bien el PNSI se constituye en términos de formalidad, como el plan rector de la seguridad en el país andino, lo cierto es que también se presenta como un deseo más que como un objetivo efectivo y real, lo que genera incluso contradicciones en la forma de aplicar la seguridad. Un ejemplo de lo anterior se evidencia en que sin perjuicio de que se tenga un instrumento que busque articular la seguridad en el país, se tiene una serie de instrumentos menores asociados a la seguridad, como el caso de los Planes Locales de Seguridad, que son elaborados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y que no tienen la necesidad efectiva de anclararse a los preceptos y objetivos planteados dentro del PNSI. Esto da como resultado una importante desconexión entre lo que se busca desde el nivel central del Estado, por un lado, y el nivel de administración y gobierno más local, por otro.

Otro de los aspectos en los que se puede apreciar una debilidad en la planificación estratégica, aplicada en este caso al ámbito de la seguridad en Ecuador, es que, tomando en cuenta el PNSI 2019-2030, a lo largo de 2025 no se cuenta con una actualización real del instrumento en sí. Esto, pese a que no solamente el contexto de seguridad del país andino cambió radical-

mente desde la fecha en que fue construido, considerando incluso las crisis carcelarias y las amenazas que el propio Estado ecuatoriano ha planteado como claves. Pero además, el PNSI 2019-2030, lamentablemente no incorpora el contexto del país dado como consecuencia o resultados de la pandemia del COVID-19, lo que a su vez da como resultado que el diagnóstico, e incluso una buena parte de los indicadores derivados de los objetivos planteados en el citado documento, no guardan una directa relación con la situación que el país andino experimenta post pandemia. Esto se relaciona especialmente con el retroceso del Estado en determinados sectores y áreas geográficas, lo que, a su vez, ha dado como consecuencia un aumento de la presencia de determinados GDOs en territorio y, por lo tanto, de la gobernanza del tipo criminal en el país (Guerrero y Benavides, 2023).

Así, si bien es cierto que el Ecuador tiene una experiencia en relación a la elaboración de documentos de planificación, incluso dentro del nivel político-estratégico, lo cierto es que dentro de la perspectiva misma en torno al real aporte que aquellos documentos poseen, esto se puede ver desde múltiples perspectivas, partiendo de la base que el propio ejercicio de efectuar una planificación en materia de seguridad es un aporte en sí, hasta el hecho de plantear el real valor del mismo, considerando específicamente su grado de aplicación. Y dentro de aquella lógica, tomando en cuenta el PNSI 2019-2030 actual, si bien se considera un instrumento caduco para la realidad actual de seguridad del Ecuador, lo cierto es que sigue siendo el documento oficial en términos de reportería y de la aplicación de indicadores para su cumplimiento. No obstante, la aplicación efectiva de dicho instrumento se ha visto mermada de manera importante por tres grandes factores: la apariación, supresión y reorganización de la estructura misma del Estado, incluyendo la propia potestad de elaborar y reportar de parte de una organización o institución en particular; la forma en cómo se encuentran formulados y concebidos los indicadores de cumplimiento de los objetivos propuestos; y la variación de las amenazas, incluyendo terminología y procesos que se evidencian en la actualidad, pero que no se encuentran contemplados dentro del documento.

En este sentido, si bien la planificación debe contemplar necesariamente un grado de flexibilidad al concebir su aplicación, lo cierto es que, en el caso ecuatoriano, ello no sucede necesariamente dentro de los parámetros planteados en dicho proceso. En otras palabras, la flexibilidad se da como resultado de alguna crisis o acontecimiento considerado clave en el contexto de seguridad. A modo de ejemplo, la planificación del país en materia de seguridad tuvo un giro radical, como resultado de la declaratoria del conflicto armado interno no internacional, en enero del 2024, o bien, al momento de comenzar a involucrar en mayor medida a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna, particularmente desde el año 2022 (Hernández et al, 2022). Por ende, en una realidad altamente fluctuante en el ámbito de la seguridad, se deben considerar aspectos que permitan actuar con la mayor celeridad posible, especialmente cuando la tendencia indica que los problemas de seguridad en el Ecuador irán en aumento, tanto en el grado de violencia como en la propia sucesión de delitos. A raíz de ello, se propone que la planificación estratégica del país andino considere, como uno de sus principales elementos, la evolución de las amenazas, a fin de identificar, a partir de ellas, requerimientos y procesos de mayor o menor relevancia, siempre dentro del ámbito de la seguridad.

### **La evolución de las amenazas como pilar en la planificación estratégica**

Tomando en cuenta lo señalado en su momento, uno de los aspectos que pueden ayudar a interpretar la manera en que se visualiza y aprecia el proceso de planificación estratégica en materia de seguridad en Ecuador puede centrarse en la ponderación de los elementos que componen la planificación en sí. En este sentido, y considerando la forma actual de concebir la planificación estratégica en el ámbito de la seguridad en Ecuador, el diagnóstico y el marco conceptual son los elementos de mayor peso en la planificación. Esto, a su vez, conlleva que los propios objetivos, como las amenazas, pasen a un segundo plano o, en su defecto, sean una parte más del diagnóstico. Una situación similar sucede con la construcción de un eventual sistema que permita la aplicación

de los lineamientos que sustentarían el plan en cuestión, dando como resultado que la eventual ponderación de los elementos que han constituido los PNSI a lo largo de su historia, tengan la misma estructura y, con ello, que no se coloque un énfasis a las amenazas.

Siendo así, lo primero que se debería tomar en cuenta dentro de esta forma de concebir la planificación estratégica en materia de seguridad, es el hecho de que, a diferencia de la perspectiva tradicional evidenciada para el caso nacional ecuatoriano, lo más relevante no pasa por el diagnóstico de los entornos ni las definiciones conceptuales, sino que se requiere alterar el orden de los factores. Así, la prioridad debiera estar en las amenazas y, con ello, en la definición de los objetivos. Y, al mismo tiempo, la segunda prioridad debe estar marcada por la claridad y especificidad del propio sistema, que permitirá tanto el cumplimiento de los objetivos trazados como el establecimiento de un monitoreo constante de la evolución de las amenazas. Y, finalmente, en función de la conjugación de las amenazas y los objetivos, lograr una proyección mediante la elaboración de escenarios.

Con base en lo mencionado, el foco de la planificación estratégica en materia de seguridad debería centrarse en las amenazas y riesgos, reales y potenciales, que enfrenta el Ecuador. En lo que va del año 2025, y de acuerdo con las apreciaciones del máximo organismo de toma de decisiones de seguridad del país andino, el COSEPE, existen cinco grandes amenazas que enfrenta el país: el crimen organizado, el narcotráfico, la minería ilegal, el terrorismo y la corrupción. Y si bien las mismas han sufrido un leve cambio en el tratamiento, en especial en lo que respecta al terrorismo, que ha pasado de ser un proceso apreciado como amenaza a ser identificado y puntualizado en una serie de GDOs, el resto de los procesos en cuestión se han mantenido (Córdova, 2024). Al mismo tiempo, se mantiene como una suerte de riesgos potenciales aspectos relacionados con la protección de la infraestructura crítica gestionada desde el ciberespacio, así como eventuales desastres naturales con implicaciones y consecuencias sociales.

Al respecto, una de las principales dificulta-

des que se presentan al considerar y evaluar las amenazas es la tendencia a materializarlas bajo preceptos absolutistas. Esto se evidencia especialmente cuando se tiene una concepción de “guerra” contra, por ejemplo, la dinámica del crimen organizado, sin tener claridad sobre qué comprende y qué no se engloba dentro del concepto en sí. Así, uno de los primeros ejercicios que deberían realizarse en el proceso de construcción de la planificación estratégica en materia de seguridad es identificar los elementos vinculados a cada uno de los procesos mencionados. Esto se plantea con gran relevancia, ya que permitiría la operativización de los recursos y, en conjunto con ello, la identificación de los elementos y actores que intervendrán, en mayor o menor medida, en la contención del proceso o en la minimización de sus consecuencias negativas. Y aquello no pasa necesariamente por una definición en términos conceptuales, sino por la determinación de las cualidades que lo identifican y caracterizan. Otro ejemplo se basaría en la separación del crimen organizado como amenaza puntual, debido a que este engloba otros procesos, al tiempo que plantea, por sí solo, un verdadero desafío estratégico, especialmente en lo relacionado con la manera en que se interpreta y manifiesta (Cabrera 2025).

Ahora bien, lo señalado da cuenta de que la totalidad de las amenazas que pondrá el Ecuador como parte de su apreciación no guarda relación directa con un actor que pueda considerarse convencional. O, en términos más específicos, la realidad indica que la probabilidad de un conflicto armado convencional es sumamente baja, mientras que las otras amenazas no convencionales tienen una consecuencia constante en la percepción de seguridad. No obstante, los instrumentos, procesos y medios que se utilizan, si bien están establecidos, se plantean desde una lógica tanto reactiva como desactualizada, con base en los acontecimientos que el país ha experimentado en los últimos cinco años, y no permiten una rápida adaptación a nuevas circunstancias (Andrade, 2024). Un ejemplo de dicha perspectiva se basa en la evolución de los fenómenos en sí, como se evidenció en los incendios que azotaron al país en septiembre de 2024, con especial atención a lo ocurrido en la ciudad de Quito (El País, 2024).

Por ende, se requiere de un sistema que no solamente permita diagnosticar el cambio en las amenazas que se plantearon en su momento, sino que también indicar potenciales cambios en el comportamiento de las mismas, al tiempo que permita señalar nuevos fenómenos que están afectando a la realidad nacional, como parte sustancial de la planificación estratégica en materia de seguridad.

Así, la atención a la evolución de las amenazas determinaría los objetivos a cumplir en la planificación. Sin embargo, aquello también es uno de los puntos centrales de la misma, debido a que se requiere necesariamente que, con base en su aplicación y cumplimiento, estos tengan la cualidad de ser medibles. En este sentido, es necesario contemplar que cualquier objetivo no solo debe medirse, sino que, además, debe plantearse mediante indicadores de cumplimiento. Y es en este punto donde se debe tener en cuenta que, en la apreciación de la amenaza, se deben necesariamente incluir objetivos e indicadores que permitan mejorar los resultados y el potencial impacto de las medidas planteadas. No obstante, la dificultad radica en que, en la mayoría de los casos, considerando la realidad de la planificación estratégica ecuatoriana, los indicadores se basan en objetivos de gestión, lo que no permite una evaluación real de los resultados (Paredes, 2023).

Finalmente, la consideración de la evolución de las amenazas, siempre dentro del proceso de planificación estratégica, evidencia la necesidad de establecer escenarios. En este sentido, uno de los puntos de mayor complejidad radica en la forma de plantear los escenarios en sí. En este ámbito, uno de los aspectos que, dentro de la planificación estratégica en materia de seguridad en Ecuador, posee mayor relevancia es el uso de la prospectiva como herramienta fundamental para la generación de escenarios. Y, sin perjuicio de los diferentes elementos que forman parte de la construcción de escenarios prospectivos, lo cierto es que ello plantea una serie de desafíos que pueden considerarse estructurales. Tal vez el caso más relevante es el constante cambio institucional y organizacional que se evidencia en el Ecuador, tanto en la conformación de la estructura gubernamental como en la capacidad de mantener en el poder a un gobierno de turno.

#### 4. Conclusiones

La crisis de seguridad que atraviesa el Ecuador, desde aproximadamente 2018 hasta la fecha, presenta elementos que pueden considerarse novedosos en la tradición de seguridad del país andino. Pero además, esta novedad se refleja en la manera en que se plantea la planificación estratégica de seguridad mediante planes. Y pese a que en este punto el Ecuador constituye un caso en el que se evidencia la capacidad de planificación, ello no necesariamente refleja mejores condiciones en materia de seguridad. Así, una planificación, si bien es cierto, puede influir en la seguridad; no necesariamente es un determinante de la mejora sustancial de la percepción de seguridad.

Y si bien esto puede plantear una serie de elementos explicativos en torno a dicha situación, uno de los principales recae en la forma en que se construye la planificación y, particularmente, en la propia apreciación de la amenaza como algo inamovible y absoluto, cuando, en la realidad, las amenazas están en constante evolución y cambio. Esta forma de concebir las amenazas también se refleja en la manera en que se elaboran los objetivos e indicadores que permiten medir el grado de cumplimiento de estos. Con ello, se tiene la tendencia a que la posibilidad de modificación de la planificación estratégica en el ámbito de la seguridad, o sea, leve, o bien que tenga diversos impedimentos que ayuden a generar cambios, una vez implementada.

El panorama anterior podría solventar dicha cualidad, planteando un cambio en la dinámica de la planificación estratégica, estableciendo que esta se centre en la evolución y el cambio de las amenazas, en vez del cumplimiento de objetivos previamente declarados, derivados, a su vez, de un diagnóstico en diferentes niveles y áreas. Con ello, no solo se tendría una mejora sustancial en la flexibilidad potencial de la planificación estratégica en seguridad, sino que además se contaría con herramientas que ayuden a priorizar las amenazas de mayor complejidad, al tiempo que se gestionan los recursos de forma más eficiente.

Pero lo anterior no solo implica un cambio en la declaración de intereses, sino que, principalmente, implica una modificación sustancial en la manera en que se aplica la planificación.

La relevancia está generalmente situada en el cumplimiento de la planificación y los objetivos trazados, cuando en realidad, la planificación estratégica en el campo de la seguridad, debe considerarse como una herramienta que ayude a mejorar el proceso de toma de decisión, incluyendo la asignación de recursos y, por ende, a la eficiencia al momento de generar acciones que vayan en línea con la reducción de los índices delictivos con mayor impacto negativo en la percepción de seguridad de la sociedad. Esto, a su vez, significa que los objetivos deben construirse sobre la base de la evolución de las amenazas y, por lo tanto, requieren un sistema de evaluación constante del grado de cumplimiento. Así, no se puede plantear una disociación entre la generación de planes desde el nivel político-estratégico y la conformación de políticas públicas en materia de seguridad, ya que, para el cumplimiento de ambos instrumentos, se requiere una relación simbiótica.

Uno de los aspectos que también es posible destacar en el presente trabajo es que puede servir de insumo para la forma en que los países de la región buscan hacer frente a las diversas realidades que implica la evolución de las amenazas. Si bien se ha establecido, en términos generales, que una de las principales amenazas que enfrenta la región es el crimen organizado (Sahd, Zovatto y Rojas, 2025), lo cierto es que las formas y dinámicas en que este se expresa varían según la realidad nacional. Así, uno de los aspectos que necesariamente deben revisarse y evaluarse desde los niveles de la localidad, la estatalidad y, por supuesto, la región son las formas en que las amenazas se expresan. Con ello, sería posible plantear esquemas de cooperación más eficientes a nivel regional, lo que implicaría una mejora sustancial en la utilización de los recursos y los medios a su alcance.

Así, la cooperación internacional juega un papel fundamental no solamente a la hora de obtener más y mejores competencias para poder desarrollar la citada planificación, sino que también tomando en cuenta que por medio de la misma, sería más factible lograr datos, información y herramientas analíticas, que ayuden a la mejora de la evaluación del contexto de seguridad tanto del país como de la región. Desde dicho punto de vista, la planificación estratégica en materia de seguridad, tomando en cuenta la apreciación

con respecto a la evolución de la amenaza, no puede dejar de lado el papel de la cooperación internacional, tomando en cuenta que los fenómenos que afectan mayormente a la seguridad del Ecuador, y han configurado la crisis de seguridad en el país andino, responden a cualidades que no respetan fronteras o límites políticos internacionales.

**Contribuciones de los autores:** Conceptualización, metodología, curación de datos y análisis formal, investigación, redacción: preparación del borrador original, redacción: revisión y edición: L.C. El autor ha leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

**Financiación:** esta investigación no recibió financiación externa.

**Declaración de disponibilidad de datos:** Por motivos de protección de datos, no se publicarán más datos de la investigación que los extractos presentados en este artículo.

**Conflictos de intereses:** Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

**Descargo de responsabilidad/Nota del editor:** Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

## 5.- Referencias.

- Andrade, M. (2024). Ampliando el enfoque de la soberanía: las Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(18): 101–120. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n18.2024.313](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.313)
- Andrade, M. (2021). Doctrina y estructura militar ecuatoriana: de cara o de espaldas a las amenazas del siglo XXI. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 29, pp. 109-121. <https://doi.org/10.17141/urvio.29.2021.4322>
- Baylis, J. (2023). “International and Global Security”. En Baylis J., Smith S., y Owens P., (eds.) *The Globalization of World Politics*, (228-243). Oxford University Press.
- BBC News. (2018a). “El primer atentado terrorista en Ecuador”: el presidente Lenín Moreno decreta el estado de excepción tras la explosión que dejó 14 policías heridos. Recuperado el 23 de noviembre de 2025 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42851034>
- BBC News. (2018b). Frontera cautiva: la investigación sobre los últimos momentos de los 3 periodistas asesinados en la frontera entre Colombia y Ecuador. Recuperado el 24 de noviembre de 2025 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45963578>
- Buzan, B., y Hansen, I. (2009), *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press
- Cabrera, L. (2025) ¿Priorizar una decisión o analizar estratégicamente? Una lectura crítica sobre el tratamiento de la delincuencia organizada en Ecuador. Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa. Konrad Adenauer Stiftung.
- Cabrera, L. (2024). Inteligencia Estratégica en tiempos de incertidumbre: el caso del conflicto armado interno en Ecuador”. En Diaz G, Caputo R (eds.) *Escenarios de incertidumbre para la Inteligencia Estratégica en el contexto de la Seguridad Global* (371-393). Aranzadi.
- Cabrera, L. (2021). El COVID-19 y el sector securitario en Ecuador. Un caso de sorpresa estratégica. *Revista UNISCI*, 56: 117-142. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-119>
- Cabrera, L. (2019). The need for a conventional conflict doctrine change to one for peaceful times: the cases of Chile and Ecuador. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 8(16): 3030-331. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.76344>
- Cordova, L. (2024) ¿Cómo Ecuador descendió al infierno homicida? Nueva Sociedad. Recuperado el 22 de noviembre de 2024 de: <https://www.nuso.org/articulo/como-ecuador-descendio-al-infierno-homicida/>
- El Comercio. (2021). Lenín Moreno redujo de 130 a 101 los entes públicos en el Estado. Recuperado el 24 de noviembre de 2025 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/lenin-moreno-economia-gobierno-ecuador/>
- El País. (2024). Los incendios forestales desatan el caos y declaran estado de emergencia en Quito. Recuperado el 24 de noviembre de 2025 de: <https://elpais.com/america/2024-09-26/los-incendios-forestales-desatan-el-caos-y-declaran-estado-de-emergencia-en-quito.html>
- Guerrero, D. y Benavides, G. (2023). El Estado ecuatoriano y el crimen organizado. *Revista de la Academia del Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 16(1): 110-121. <https://doi.org/10.24133/AGE.VOL16.N01.2023.08>
- Hernández, N., González, M., Sandoval, V. (2022). ¿Pueden las Fuerzas Armadas intervenir en el crimen organizado transnacional? *USFQ Law Review*, 9(2): 19-39. <https://doi.org/10.18272/ulr.v9i2.2753>
- Hough, P. (2018) *Understanding Global Security*. Routledge.
- Lucio, A. (2020). Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral. *Relaciones Internacionales*, 43, 171-188. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.009>
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030.
- Ministerio del Interior (2023). Estrategia para la Prevención de la Violencia y el Delito.
- Paredez, G. (2023) Crimen Organizado Transnacional en las Américas del S. XXI: Grupos Criminales, Estructura y Funcionamiento. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 4(1): 38-54. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.95>
- Pérez, D. (2018). Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En Pérez D. (Ed) *El Nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (101-138). Red de Política de Seguridad. Pontificia Universidad Católica del Perú – Konrad Adenauer Stiftung.
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador:

un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas*, 37: 173-199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>

Primicias. (2025). Ecuador registró un 58% más de homicidios en el primer cuatrimestre de 2025. Recuperado el 24 de noviembre de 2025 de: <https://www.primicias.ec/seguridad/ecuador-aumento-homicidios-muertes-violentas-primer-cuatrimestre-datos-ministerio-interior-96741/>

Rivera, R. y Bravo, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 28: 8-24. <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410>

Rivera, F. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina. En Niño C. (Ed) *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar* (41-49). FES-Ecuador.

Rivera, F. y Sansó, D. (2021). Crimen organizado y seguridad multidimensional. *Inteligencia y seguridad*. Tirant Lo Blanch.

Sahd, J., Zovatto, D. y Rojas, D. (2025). *Riesgo Político América Latina 2025*. Centro de Estudios Internacionales Universidad Católica de Chile.

