



MIRADAS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA Reflexiones sobre lo estratégico y lo coyuntural

Red de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa – capítulo Ecuador
2022



Miradas sobre seguridad y defensa. Reflexiones desde lo estratégico y lo coyuntural
Red de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa – capítulo Ecuador

Tiraje: 150 ejemplares
1era. Edición – Julio, 2023.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Oficina de la Fundación Ecuador
Calle Japón E5A y Alfonso Pereira, Edificio Zaigen, Oficinas 603-604. 170506. Quito, Ecuador.

Autores: Patricio Carrillo Rosero, Martha Coronel, Galo Cruz Cárdenas, Alexandra Zumárraga, Ramírez, Javier Pérez Rodríguez, Diego Pérez Enríquez

Presentación: Johannes Hügel

Revisión académica: Luis Alfredo García

Diseño y diagramación: José Manosalvas Chiriboga

Distribución gratuita / Prohibida su venta
Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Impreso en Ecuador – Printed in Ecuador

INDICE

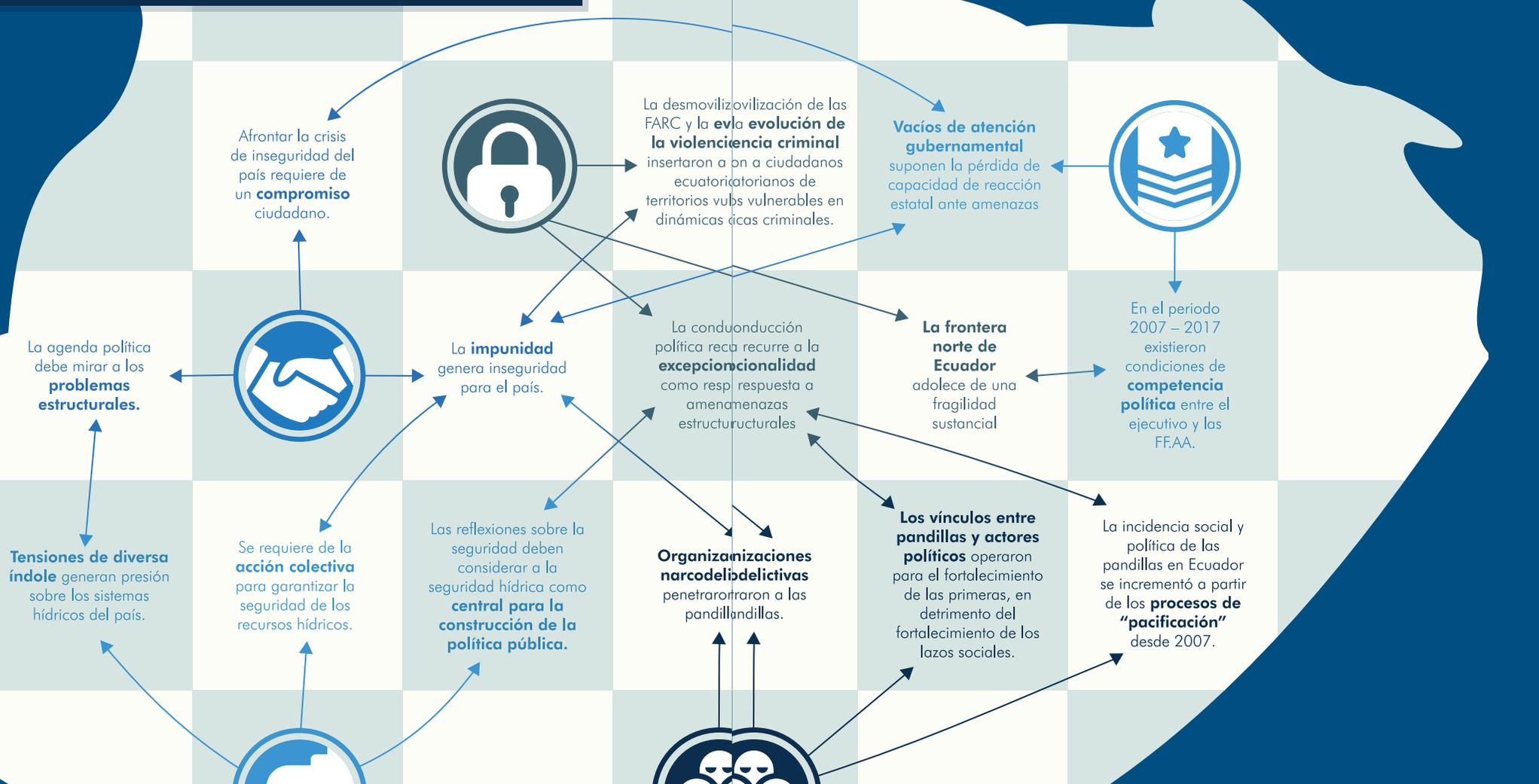
Presentación	12
Un acuerdo nacional o la violencia seguirá creciendo	15
Seguridad Integral y Seguridad Hídrica: Perspectivas Estratégicas.....	19
Síntesis	20
La seguridad integral desde la seguridad humana	21
Seguridad hídrica, un desafío global.....	25
Conflictos por el agua	30
Elementos críticos en la seguridad hídrica	33
América Latina: Una región rica en agua y deficiente en su gestión	37
Los gobiernos locales y la provisión de agua y saneamiento	39
La Seguridad Hídrica en Ecuador.....	40
Consideraciones normativas del agua en Ecuador	42
Hacia una seguridad hídrica sostenible	44

Red de seguridad hídrica nacional.....	45
Fondos de Agua.....	47
Economía circular	48
Gestión sostenible de las empresas.....	50
Tecnología.....	51
Iniciativas multiactor	51
Conclusiones	52
Bibliografía	55
Las pandillas y su relación con el narcotráfico en el Ecuador.	59
Las pandillas y su relación con el narcotráfico en el Ecuador. Un acercamiento al fenómeno de las pandillas y su involucramiento con el narcotráfico	60
Introducción.....	60
Pandillas y naciones.....	61
Legalización de las pandillas o agrupaciones juveniles en el Ecuador	65
El giro siniestro que toma el proceso de pacificación de pandillas y naciones.....	68
La infiltración de bandas narcodelictivas a las pandillas y naciones	70
Las bandas narcodelictivas y las pandillas/naciones	75
Conclusiones	78
Bibliografía	80
Seguridad de la frontera norte	83
Antecedentes.	84
Frontera, seguridad y soberanía.....	86
Respuesta del Estado	98
Conclusiones	103
Bibliografía	105

Visión política de la seguridad y defensa.	
Estado, seguridad y decisiones.	109
Introducción.....	110
Tensiones predominantes sobre la seguridad	113
2007 – 2017	114
2017 – 2022	121
Tensiones y respuestas recurrentes.....	128
Proyección sobre las decisiones en seguridad y defensa	133
Bibliografía	136

MIRADAS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

Reflexiones sobre lo estratégico y lo coyuntural



Afrontar la crisis de inseguridad del país requiere de un **compromiso** ciudadano.



La desmovilización de las FARC y la **evolución de la violencia criminal** insertaron a un a ciudadanos ecuatorianos de territorios vulnerables en dinámicas criminales.

Vacíos de atención gubernamental suponen la pérdida de capacidad de reacción estatal ante amenazas



En el periodo 2007 – 2017 existieron condiciones de **competencia política** entre el ejecutivo y las FF.AA.

La agenda política debe mirar a los **problemas estructurales**.



La **impunidad** genera inseguridad para el país.

La conducción política recurre a la **excepcionalidad** como respuesta a amenazas estructurales

La frontera norte de Ecuador adolece de una fragilidad sustancial

Tensiones de diversa índole generan presión sobre los sistemas hídricos del país.

Se requiere de la **acción colectiva** para garantizar la seguridad de los recursos hídricos.

Las reflexiones sobre la seguridad deben considerar a la seguridad hídrica como **central para la construcción de la política pública**.

Organizaciones narcodelictivas penetraron a las pandillas.

Los vínculos entre pandillas y actores políticos operaron para el fortalecimiento de las primeras, en detrimento del fortalecimiento de los lazos sociales.

La incidencia social y política de las pandillas en Ecuador se incrementó a partir de los **procesos de "pacificación"** desde 2007.



LEYENDA

-  Un acuerdo nacional o la violencia seguirá creciendo
-  Seguridad Integral y Seguridad Hídrica: Perspectivas Estratégicas
-  Las pandillas y su relación con el narcotráfico en el Ecuador
-  Seguridad de la frontera norte
-  Visión política de la seguridad y defensa. Estado, seguridad y decisiones

|1

Desde enero 2023 Johannes Hügel asumió el cargo de representante y director de la Oficina de Konrad-Adenauer-Stiftung en Ecuador, con sede en Quito. El Sr. Hügel ha trabajado para KAS en Alemania y en el extranjero durante más de siete años. Más recientemente, trabajó como Oficial de Asuntos Especiales y Transversales en el Departamento para América Latina de 2019 a 2022, supervisando los proyectos nacionales de Perú y Ecuador, así como el Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina. Puntos centrales de su trabajo e investigación son entre otros la influencia de China en América Latina, seguridad energética, cambio climático y medio ambiente.

Presentación

Johannes Hügel¹

El libro “Miradas sobre la seguridad y defensa” se publica en un contexto político y social altamente fragmentado y en medio de un escenario de inseguridad jamás visto en la historia democrática del Ecuador. La situación de seguridad en el país andino, se ha visto afectada de manera crítica en relación a años anteriores, producto de fallas estructurales y de política pública. El flagelo del crimen organizado, el narcotráfico, la delincuencia común y la crisis carcelaria, ubican al país andino como el sexto país más violento de la región, por encima de México². Entre 2021 y 2022 los homicidios crecieron en 82,5%, cerrando el 2022 con 25,32 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, la tasa más alta de la historia del país según la fundación InSight Crime³. Esta tasa es alarmante si lo comparamos, por ejemplo, con Alemania que mantiene una muerte violenta por cada 100.000 habitantes o la media mundial de seis.

El año 2019 la Fundación Konrad-Adenauer, funda la Red de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa la cual tiene como propósito el profundizar el análisis en temas de fondo relacionados a la seguridad y defensa, pronunciándose ante la sociedad, el gobierno y tomadores de decisión para proponer ideas y ajustes a políticas en vigencia o planificación. Los estudios elaborados por expertos en el contexto de la Red son nada más y nada menos que una oferta de reflexión y opinión en el mejor sentido del rol que toma como actor de la sociedad civil.

Esta publicación, plantea dar una idea sobre el estado actual de cuatro elementos claves en el marco de la seguridad y defensa. Los autores identifican cuatro grandes campos de acción, en lo estratégico y lo coyuntural, que plantea una mejora de la situación actual; esto, basándose en la necesidad de un acuerdo nacional. La inseguridad es un tema altamente vinculado con el sistema judicial, estiman necesario trabajar en el campo de la impunidad, la que directamente incide sobre las condiciones de inseguridad que afectan al país. A pesar de que los acontecimientos coyunturales de violencia siempre requerirán una respuesta inmediata de los sectores vinculados. Por ello, es fundamental que la agenda política mire a los problemas estructurales en búsqueda de soluciones sostenibles y duraderas.

Dentro de este marco, es fundamental incluir la seguridad hídrica como punto central para la construcción de la política pública y para garantizar la seguridad de los recursos hídricos, ya que, en el futuro, desde este campo de trabajo, se esperan muchos conflictos al interno del país, a nivel transnacional y regional.

Otro tema clave es la “pacificación” de las pandillas en el año 2007 – intento destacable para la reintegración social de sectores vulnerables y altamente marginalizadas – no obstante, se ha generado una alta incidencia social y política de las pandillas en el Ecuador, además atravesando un fenómeno en el que dichas organizaciones fueron penetradas por organizaciones narco delictivas. Esta situación, causó lo opuesto de lo planificado pues vinculó a pandillas con actores políticos, y por el contrario fortalecieron a la incidencia de las pandillas, en detrimento del robustecimiento de los lazos sociales deseados.

|2

Ecuador lidera el incremento de violencia criminal en Latinoamérica. (2023, January 16). Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-incremento-muertes-violentas-latinoamerica/>

|3

Ch, S. (2022, December 30). Ecuador cierra 2022 con la mayor tasa de muertes en homicidios de la historia. [swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-seguridad_ecuador-cierra-2022-con-la-mayor-tasa-de-muertes-en-homicidios-de-la-historia/48171304](https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-seguridad_ecuador-cierra-2022-con-la-mayor-tasa-de-muertes-en-homicidios-de-la-historia/48171304)

Los expertos destacan la problemática en la frontera norte del Ecuador, identificándola como un factor desestabilizador para la seguridad del Estado. En este sentido, la desmovilización de las FARC y la evolución de la violencia criminal producto de la debilidad institucional, potenciaron la inseguridad e introdujeron a ciudadanos ecuatorianos de territorios vulnerables en dinámicas criminales. Para enfrentar tal situación es necesario enfocarse en una perspectiva estructural y de largo plazo en vez de un “accionismo de excepcionalidad”. Del mismo modo se debe trabajar en aclarar el vínculo institucional y de competencias entre el ejecutivo y las FF.AA. Los vacíos de atención gubernamental, instalados en el periodo 2007-2017, y la actual coyuntura política, causaron la pérdida de capacidad de reacción estatal ante amenazas varias causadas por sectores criminales y el narcotráfico, y en consecuencia debilitan la respuesta institucional en los ámbitos de la seguridad y defensa.

Espero profundamente, que esta publicación sea un aporte eficaz para el lector – y ojalá entre ellos se comprenden tanto actores claves en el ámbito de seguridad y defensa como tomadores de decisión – para profundizar sus conocimientos sobre la temática y cambiar positivamente su mirada para juntos encontrar soluciones duraderas a la situación actual de inseguridad.

Quito, 21 de junio 2023



Un acuerdo nacional o la
violencia seguirá creciendo

14

Ministro del Interior (2022). Comandante General de la Policía Nacional (2020 – 2021). General (s.p.) y Doctorado en Administración (UTPL), Magister en Diseño de Políticas Públicas (Universidad de Chile y Academia Federal del Brasil).

Un acuerdo nacional o la violencia seguirá creciendo

Patricio Carrillo Rosero⁴

Desde la perspectiva del Gobierno, la violencia en el Ecuador obedece al aumento de incautaciones de drogas, con este enfoque, se pretende explicar que existe una relación causal -directa- entre el accionar del Estado contra el narcotráfico y el aumento de los homicidios y asesinatos. Así, se deja de lado la urgente discusión nacional sobre la administración de justicia y los modelos de gestión para enfrentar el fenómeno.

Lo cierto es que la tasa de homicidios, 26.6 al finalizar el año 2022, refleja una desviación significativa que afecta al tejido social: se registraron 4784 muertes violentas, de esa frecuencia acumulada, 1400 sucedieron en el último trimestre, en promedio, 300 más que el resto de los trimestres del mismo año.

Discursivamente, se anunciaron reducciones en el número de muertes comparando estadísticas por cada estado de excepción, de esta manera, se renunció a observar la tendencia que desde la transición política (mayo 2021) venía presentándose en el país. Pensar que los nuevos indicadores tienen que ver con la droga encontrada, conlleva a inadvertir que son los resultados de contención y reducción de muertes violentas los que se deben cuidar.

Si miramos la violencia desde patrones de comportamiento, tenemos, sin vacilación, uno que se destaca como principal: la impunidad, una variable que se constituye en la aliada del homicida y del violento al

no existir sanción por el delito contra la vida e integridad de las personas. El impacto de que la resolución de casos de homicidio sea menor al 10% se evidencia en la multiplicación de espacios de violencia cuyas consecuencias las sufrimos todos en términos de seguridad y democracia. Un ejemplo nada más: muchas de las pericias, necesarias para determinar responsabilidades en un homicidio, quedan sin realizarse por falta de profesionales (cantidad) o por ausencia de profesionalismo, corrupción o intimidación, que se convierten en la principal alerta sobre los graves problemas del sistema de justicia.

Es obligatorio, entonces, un gran acuerdo nacional por la seguridad. Urge reflexionar en los impactos derivados de la inserción de la economía ilegal en las actividades productivas, tanto en las formales como en las informales; se debe fortalecer el sistema de inteligencia criminal para descubrir los vínculos entre los grupos criminales organizados y las mafias supranacionales con las organizaciones políticas y no políticas, que influyen en el tránsito, producción y distribución de droga, y, en el lavado de activos. De no hacerlo, no solo que la tendencia de crecimiento de los homicidios persistirá, será la oportunidad para provocar relatos de grave conmoción social e imponer una agenda política a través de nuevos estallidos, estrategia conocida por quienes no miran con buenos ojos a la extradición.





**Seguridad Integral y Seguridad
Hídrica:** Perspectivas
Estratégicas

Seguridad Integral y Seguridad Hídrica: Perspectivas Estratégicas

Martha Coronel⁵

Galo Cruz⁶

Síntesis

En los últimos tiempos, la humanidad se ha visto inmersa, en eventos de marcada complejidad y acelerados cambios, los mismos que generan situaciones que inciden en el desarrollo de las personas, instituciones y naciones, modificando las relaciones de poder y comprometiendo el futuro de la sociedad y los ecosistemas.

Con la transición al presente siglo, las dificultades en caracterizar los nuevos tiempos fueron evidentes. Las oportunidades de consolidar una relativa paz y hacer frente a los graves riesgos que se dibujaban en el horizonte se hicieron notorias y, a las contradicciones y disputas por los espacios globales y centros de poder, se añadió la irreversible afectación que las acciones del ser humano causaban al planeta. Frente a esto, ya se dibujaba una renovada perspectiva de la seguridad, fundamentada en la persona: la seguridad humana, la cual desplazó a la noción estatocéntrica y dio paso a un enfoque totalmente antropocéntrico.

Owen (2014) considera lo siguiente:

“El concepto sugiere que el ser humano individual es el beneficiario final de la seguridad y no el estado, que el tipo de seguridad que realmente le importa al individuo es una seguridad integral en la vida de todos, y que para lograr tal seguridad los individuos deben ser a la vez protegidos y empoderados” (pág. 320).

A partir de la década pasada, el modelo de seguridad humana, pese a no estar totalmente aceptado y consolidado en una buena parte de países, habría entrado en su segunda “ola” o “generación”; esta perspectiva se

inscribía en los imperativos de adaptación a las nuevas realidades del siglo XXI. Así también, como concepto fundamental de este enfoque ha surgido la “seguridad integral”, siendo una alternativa válida para llevar a la práctica estos postulados.

Con la seguridad integral, se incorporan elementos fundamentales y las amenazas y riesgos son apreciados de manera completa y se interrelacionan; de allí es más plausible una aproximación hacia los aspectos humanos, sociales, ambientales, tecnológicos, entre otros. De estos, un campo que integra de manera completa todos los elementos constituye la seguridad hídrica, punto clave de la seguridad integral y humana y una de las principales preocupaciones globales, regionales y nacionales.

La seguridad integral desde la seguridad humana

Los debates sobre seguridad y defensa, presentes recurrentemente ante las diferentes crisis y situaciones de alta conflictividad experimentadas en todas las regiones del planeta, pasaron de los tradicionales foros internacionales, a ser enriquecidos por el influjo académico. Sin embargo, se presentaron diversas críticas a esta incursión académica, en la medida en que muchos tratadistas cuestionaban el hecho de que se destine tiempo y recursos a debatir la conceptualización de la “seguridad”, mientras que los peligros que enfrentaba la seguridad internacional eran inmediatos y apremiantes.

Ante esto, el internacionalista británico Ken Booth (2007) afirmaba que la reconceptualización de la seguridad era una importante contribución de la comunidad académica, logrando sacudir el letargo al que estaban acostumbrados los poderes globales. “El pre-

|5

Consultora en temas de desarrollo sostenible, comunicación estratégica y responsabilidad social corporativa. Máster en Comunicación Corporativa, Universidad de Barcelona.

|6

Profesor de Geopolítica Contemporánea en la Academia de Guerra del Ejército. Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional por la Universidad de Granada.

mio, casi un siglo después de que comenzara el estudio académico de las relaciones internacionales, es que el territorio de la seguridad puede explorarse y cartografiarse de manera integral por primera vez” (pág. 96). Alentada por el debate académico y el imperativo de reconceptualizar nociones ya sobrepasadas, la seguridad humana de segunda generación se caracteriza por ser un “enfoque integrado”, con connotaciones multidimensional, multifase, multinivel y multilateral.

La seguridad humana de segunda generación

“[...] trata de toda una gama de herramientas e instrumentos, incluida la fuerza militar cuando sea necesario. Es ante todo una estrategia política donde el objetivo es la seguridad de las personas, no de los estados o regímenes, [...] Opera en todos los niveles: internacional, regional, nacional, pero especialmente local, [...] Construye y mantiene áreas y corredores seguros en medio del conflicto. Aborda las estructuras subyacentes de la sociedad y la política y no solo a quienes gobiernan. Su objetivo es contrarrestar la lógica de los conflictos contemporáneos, [...] Pone especial énfasis en la sociedad civil y en la justicia. Abarca la construcción de una autoridad política legítima y medios de vida legítimos” (Human Security Study Group, 2016, pág. 21).

A pesar de lo completo que se presenta su caracterización, parecería que solo es viable cuando los conflictos son entendidos y gestionados como condiciones sociales complejas y, la realidad, es diferente. En este sentido, y a decir de Kaldor y Selchow (2018), los conflictos actuales son persistentes, difíciles de determinar su inicio y final; se encuentran en la situación más aguda de las crisis contemporáneas, degenerándose la condición social en la que la violencia se ha constituido en una herramienta de depredación y movilización ya que es utilizada por grupos armados que, con una corriente generalmente fundamentalista o sectaria, se benefician de la economía depredadora que han construido.

Con la idea de configurar un esquema de seguridad que cumpla en la práctica con los postulados de la seguridad humana⁷, ya desde el anterior siglo surgió un concepto de seguridad que es muy debatido y ha sido

implementado, o trata de serlo en algunos países y se lo conoce como “seguridad integral”. A diferencia de otras iniciativas, esta perspectiva no ha sido únicamente de dominio del mundo Occidental y su incidencia ha ocupado espacios en las diferentes regiones.

La “Escuela de Copenhague”⁸, con su insigne representante, Barry Buzan, en sus decisivos aportes a los estudios estratégicos y la teoría de la seguridad, configuró un marco analítico integral, criticando la posición restringida y tradicionalista; por ello, defiende una visión más amplia y completa, la misma que incluye a cinco sectores o contextos: militar, político, económico, ambiental y social, poniendo como ejemplo a las perspectiva de seguridad integral japonesa, ya que esta “construye la seguridad integral agregada como una categoría general y, por lo tanto, logra una mayor capacidad para tomar medidas en su sector preferido, independientemente del sector del que surge la amenaza” (Buzan, et al.1998, pág. 1).

La idea japonesa, procedía de la necesidad de responder no solo a desafíos militares sino también a los retos no militares a la seguridad nacional y surgió como respuesta a las serias dificultades alimentarias y energéticas, originadas por la crisis petrolera de 1973. Esto, según Bert Edström (2008) hizo que la visión japonesa de la seguridad humana se aproxime al concepto integral e inclusivo utilizado en el informe del PNUD de 1994.

En Japón la política de seguridad debe operar en tres niveles: influir positivamente en el entorno internacional general, hacer frente unilateralmente a las amenazas y actuar en solidaridad con países que comparten los mismos ideales e intereses. (Buzan, et al, 1998, pág. 173)

Siguiendo esta perspectiva y en opinión de Nakanishi (1998), este concepto de seguridad integral fue mu-

| 7

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera oficialmente que “La seguridad humana toma como punto de partida al ser humano y, con su visión multidimensional e integral, ofrece una perspectiva comprensiva para proteger a las personas de las amenazas críticas y extendidas que afectan su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad” (PNUD, 2012, pág. 9).

| 8

La Escuela de Copenhague representa un papel decisivo en la modernización de los conceptos de seguridad, toda vez que “combinó pragmáticamente enfoques tradicionales y emergentes en un enfoque nuevo y más holístico de los estudios de seguridad. Un aspecto positivo es que esta escuela integró la dimensión militar tal como existía en el nuevo contexto más amplio” (Iztok, 2015, pág. 15).

chas veces desestimado y criticado, acusándolo de ser algo vago e impreciso, o incluso, direccionado para etiquetar políticas. Estos criterios eran muy ligeros, toda vez que esta nueva noción tenía la ventaja de incorporar una relación dinámica entre la sociedad, el Estado, el sistema interestatal y la interdependencia transnacional. Por ello, se debe tener claro que, para la seguridad integral, es indispensable combinar la promoción de la independencia, el fomento del hábito al diálogo y la aceptación de la presencia militar.

En Japón la seguridad humana ha sido pilar de su política exterior, por ello *“los intelectuales y legisladores japoneses propusieron ya en 1979 la idea de una “seguridad integral” que se extendía más allá de los asuntos militares y de defensa e incluía el bienestar económico, los desastres naturales y la energía”* (Evans, 2014, pág. 277).

En la implementación del modelo de seguridad integral, uno de los países referentes en Europa es Finlandia. Junto con sus excelentes condiciones de desarrollo social y económico y un nivel educativo ejemplar, ha sido una preocupación permanente de las autoridades y la sociedad finlandesa el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades de seguridad y defensa, toda vez que consideran que el entorno operativo en el que actuarán sus fuerzas militares seguirá siendo tenso e impredecible y le exigirá ser disuasivo en todos los dominios. En este contexto, se define a la *“seguridad integral”* como la *“cooperación entre las autoridades, empresas, organizaciones y ciudadanos para atender y salvaguardar las funciones que son vitales para la sociedad”* (Finnish Government, 2021, pág. 60).

El enfoque de seguridad integral se expande cada vez más, independiente de las regiones y corrientes ideológicas. Las principales potencias tienden a adoptar y operacionalizar estos postulados. Por ello, Quille (2004) refiere que tanto la Estrategia de Seguridad Europea (ESS) de 2003, como la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (USNSS), coinciden en la adopción de un enfoque de seguridad integral, esto pese a sus diversas posiciones, favorables al multilateralismo y unilateralismo, respectivamente. Incluso la ESS de la Unión Europea es más definitoria ya que al identificar los objetivos estratégicos, desarrolla la combinación de un concepto integral de seguridad y un enfoque multilateral.

En Suramérica, en la Constitución de la República del Ecuador (2008), se establece entre los deberes primordiales del Estado, el de *“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”*⁹; sin embargo, en los diferentes documentos directivos y ejecutivos de la seguridad y defensa, no se ha presentado una caracterización compatible con este enfoque, lo que complica su implementación¹⁰.

Al poner en escena los diferentes conceptos de seguridad integral, en las diferentes regiones del mundo, es posible evidenciar que este modelo está en plena vigencia y su connotación es universal; sin embargo, ese enfoque está en desarrollo, en evolución y presenta dificultades para su implementación. En ese sentido, Iztok Prezelj (2015) considera que, en la práctica, la seguridad integral enfrenta obstáculos para su implementación, en especial porque su enfoque va más allá de las capacidades de los sistemas de seguridad, así como por las limitadas percepciones; se podría concluir incluso que no se ha podido llegar a un consenso sobre lo que significa realmente *“integral”*.

Seguridad hídrica, un desafío global

La seguridad hídrica ha sido definida y caracterizada de diferente manera y según la corriente de pensamiento o las características geopolíticas de las diferentes regiones del planeta. El uso académico formal del término *“seguridad hídrica”* surgió en los años 90 del siglo XX, en el contexto de la situación geopolítica que se vivía en el Medio Oriente. *“Las definiciones de seguridad hídrica utilizadas [...] estaban vinculadas a cuestiones específicas de seguridad humana, como la seguridad militar, la seguridad alimentaria y (más raramente) la seguridad ambiental”* (Cook & Bakker, 2013, pág. 55).

| 9

Artículo 3, numeral 8 de la Constitución Política de la República (2008).

| 10

Según el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030, “El concepto de seguridad tiene como objetivo fundamental proteger a la sociedad y a la naturaleza, enfocado en tres ámbitos de acción: defensa [...] la seguridad pública [...] y la gestión de riesgos” (Presidencia de la República, 2019, pág. 24).

Un momento importante en la evolución de la seguridad hídrica, que marcó un claro momento de inflexión y permitió establecer una tendencia hacia los escenarios del futuro, fue la realización del Segundo Foro Mundial del Agua, en La Haya, en marzo de 2000, denominado “De la visión a la acción”¹¹. Como producto de este evento surgió el documento “Declaración Ministerial de La Haya sobre Seguridad Hídrica en el Siglo XXI”, en el cual se establece que el agua es vital para la vida de las personas y los ecosistemas, así como un requisito indispensable para el desarrollo de los países; subraya además que este elemento vital se encuentra amenazado y lo relaciona con la población en condiciones de pobreza, la cual es la primera y la más afectada. (World Water Forum, 2000).

En la referida declaración se establece que para lograr la “seguridad hídrica” se debe actuar sobre los siguientes aspectos:

- Satisfacer las necesidades humanas básicas y fundamentales
- Garantizar el suministro de alimentos, mejorando la seguridad alimentaria
- Proteger los ecosistemas para asegurar su integridad y la gestión sostenible de los recursos hídricos
- Incluir la gestión de riesgos frente a inundaciones, sequías, contaminación y otros peligros relacionados con el agua.
- Valorar el agua y gestionarla de manera que refleje sus valores económicos, sociales, ambientales y culturales
- Garantizar una buena gobernanza del agua

A raíz de este evento, académicos y legisladores desarrollaron definiciones de la seguridad hídrica basadas en disciplinas y otros avanzaron en un enfoque integrador e interdisciplinario. A partir de entonces, cuatro temas interrelacionados dominan la investigación publicada sobre seguridad hídrica: disponibilidad de agua, vulnerabilidad humana a los peligros, necesidades humanas (relacionadas con el desarrollo, con énfasis en la seguridad alimentaria) y sostenibilidad.

El término “seguridad hídrica”

“[...] han atraído la atención de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado y la academia [...] A pesar del aumento palpable en su uso, la comprensión integral de cómo se conceptualiza y emplea la seguridad hídrica en diferentes contextos alrededor del mundo es limitada. [...] La seguridad hídrica no es sólo una cuestión de escasez física de agua; está profundamente arraigado en el poder, la pobreza y la desigualdad” (Salim, et al. 2019, pág. 22).

ONU Agua, en cambio, considera que el agua es fundamental para lograr una mayor sensación de seguridad, sostenibilidad, desarrollo y bienestar humano; consta de cinco dimensiones: social, humanitaria, económica, legal y ambiental, y define a la seguridad hídrica como:

“La capacidad de una población para salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para mantener los medios de subsistencia, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para garantizar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con el agua, y para preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política (UNU-INWEH, 2013, pág. 1).

Mientras tanto, Grey y Sadoff, (2007) consideran que el término seguridad hídrica, si bien tiene un dilatado uso, no tiene una definición precisa, por lo que es

| 11

En el Foro se dieron cita 5.700 expertos y 15,000 participantes en las discusiones. En la Conferencia Ministerial participaron 114 ministros y funcionarios de 130 países (The World Water Council, 2022)

importante trabajar en ello. Además, establece una distinción fundamental con las seguridades alimentaria y energética, en la medida en que, en la seguridad hídrica, a diferencia de las anteriores, no solo se torna amenazante la escasez de recursos, sino también la abundancia de estos, como por ejemplo las inundaciones.

En una de las definiciones más completas, Grey y Sandoff (2007) establecen que la seguridad hídrica es

“la disponibilidad de una cantidad y calidad aceptables de agua para la salud, medios de subsistencia, ecosistemas y producción, junto con un nivel aceptable de riesgos relacionados con el agua para las personas, el medio ambiente y las economías.” (pág. 569).

Sobre esta base estos académicos determinan que para lograr y mantener la seguridad del agua se requieren por lo menos tres factores fundamentales: el entorno hidrológico¹², el entorno socioeconómico¹³ y los cambios en el entorno futuro¹⁴.

En criterio de Philippe Gourbesville, (2019) el concepto de seguridad hídrica se menciona cada vez con mayor frecuencia en publicaciones y planes de acción, pero no se cuenta con una definición clara. Gourbesville, define a la seguridad hídrica como:

“La capacidad de una población para salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para mantener los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para garantizar la protección por contaminación y desastres relacionados con el agua y por preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política” (Gourbesville, 2019, pág. 65).

Independiente del lugar y el tiempo, siempre ha existido una relación directa entre el agua y la seguridad humana. *“El agua, es un recurso esencial, limitado y único para la vida humana y los ecosistemas, su estado es frágil y cada vez más crítico a nivel global” (Coronel, 2021, pág. 61).*

Este recurso es fundamental para la vida e indispensable para el progreso económico, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Sin embargo, es un recurso cada vez más escaso dado el crecimiento de la población y su calidad se deteriora por la constante y creciente contaminación ambiental.

Las cifras prenden alarmas:

- Algunos estudios que proyectan las tendencias del uso futuro del agua establecen que para el 2050, el 55% de la población mundial estará en riesgo por escasez de agua.
- Varios de los principales acuíferos del mundo están bajo un creciente estrés, el 30% de los sistemas más grandes de aguas subterráneas se están agotando, debido principalmente a la extracción para riego.
- Las inundaciones y sequías son cada vez más frecuentes y graves por el cambio climático.
- Actualmente, el 36 % de la población mundial vive en regiones donde el agua es un bien escaso y según las predicciones realizadas para el 2050, alrededor de 700 millones de personas podrían estar en riesgo de desplazarse en busca de agua dulce (HLPW , 2018).

Como advierten Falkenmark y Molden (2008), el desarrollo que están experimentando las sociedades, tiene una relación directa con el control, desvío y consumo del agua, especialmente en actividades relacionadas con la agricultura, la industria y los hogares, incidiendo en la creciente demanda y afectación a necesidades vitales e intereses relacionados con el control de los recursos hídricos.

| 12

Es un legado heredado por la humanidad y consiste en el “nivel absoluto de disponibilidad de recursos hídricos, su variabilidad interanual e intraanual y su distribución espacial” (Grey y Sadoff, 2007, pág. 548).

| 13

Adquiere importancia fundamental los aspectos socioeconómicos referentes a: Infraestructura e instituciones del agua; estructura macroeconómica y resiliencia, así como el riesgo y comportamiento de los actores económicos” (Grey y Sadoff, 2007, pág. 550).

| 14

En el entorno futuro entra en juego fundamentalmente los aspectos concernientes al cambio climático, ya que este complejiza la posibilidad de lograr y sostener la seguridad hídrica, lo que demandará una urgente y difícil adaptación de todos los países (Grey y Sadoff, 2007, pág. 551).

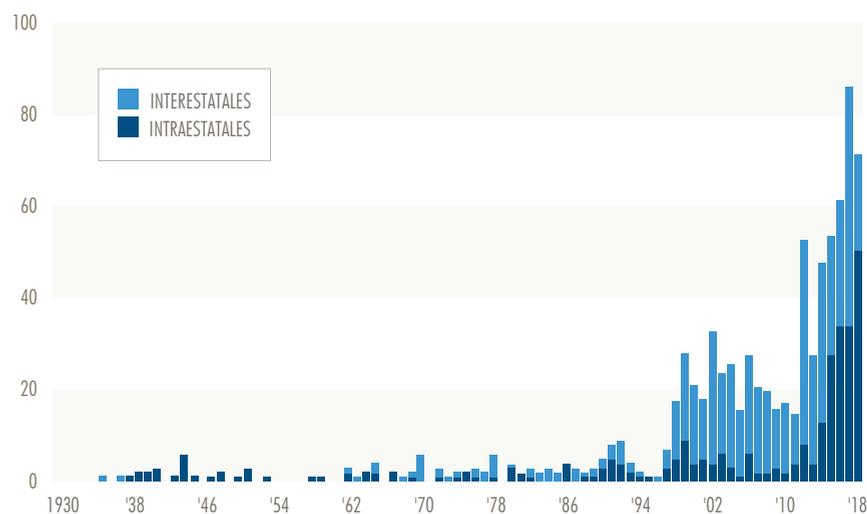
Las soluciones actuales a estos problemas son temporales, al corto plazo y se dirigen casi siempre a explotar aguas subterráneas, afectar a los caudales limitados y a reducir el acceso a la población pobre y vulnerable.

Conflictos por el agua

En todo el mundo, los riesgos y las incidencias de la violencia relacionada con el agua están en aumento. Se considera que aproximadamente una cuarta parte de la población mundial enfrenta un estrés hídrico sumamente alto; además, la contaminación del agua, las sequías, el limitado acceso, entre otros aspectos, incide en problemas de inseguridad que aumentan la probabilidad de ocurrencia de conflictos violentos.

Las disputas sobre el acceso al agua, la utilización del agua como arma y los ataques a dichos sistemas, están aumentando en los últimos años¹⁵. En esta estela de conflictividad, tienen un papel preponderante la guerra civil intraestatal y los disturbios civiles, como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1. Tendencias en los eventos de conflicto de agua de 1930 a 2018



Fuente: Tomado de: (Gleick, et al. 2020, pág. 100)

Salim es claro al afirmar que *“La amenaza de guerras por el agua es un poco exagerada, pero la amenaza de conflictos internacionales provocados en parte por el agua no es una amenaza, sino una realidad”* (Salim, et al. 2019, pág. 31).

Los recursos hídricos son estratégicos y están vinculados a la paz, la estabilidad y los conflictos (Hepworth y Orr, (2013). Según la ONU, los recursos hídricos y los sistemas de suministro de agua son de los primeros objetivos en ser atacados desde el primer momento que se dan los conflictos armados. En el 2021, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptó por unanimidad la Resolución 2573, la cual menciona que el derecho internacional humanitario (DIH) obliga a todas las partes en los conflictos armados a proteger a los civiles y las infraestructuras civiles, incluidas las instalaciones de agua. Sin embargo, en Ucrania los bombardeos rusos han atacado las redes de agua y saneamiento, y, actualmente, alrededor de 3 millones de ucranianos no tienen acceso regular a agua potable y la escasez de agua se intensifica cada vez más.

En los conflictos por el agua se intensifican los factores que los desencadenan; al ser un fenómeno que no obedece a un solo factor, no es posible intentar una solución aislada frente a la inseguridad hídrica. (Gleick, et al. 2020).

El problema del agua no se reduce a probabilidades de conflictos armados sino a la inseguridad del agua como una amenaza creciente para la humanidad. Existen iniciativas y propuestas viables para enfrentar estas situaciones y reducir su impacto. Como sostiene Peter Rogers, profesor de Economía Ambiental en la Universidad de Harvard, la escasez de agua es una crisis de

| 15

El caso más antiguo registrado de una disputa armada por el agua se remonta a la guerra de Sumer, hace aproximadamente 4500 años, donde Uma y Lagash se enfrentaron por derecho de irrigación. La guerra duró más de cien años.

governabilidad y no una crisis de recursos hídricos y, por ello, una adecuada gobernanza nacional e internacional podría contribuir a importantes soluciones. El Foro Económico Mundial advierte que el estrés hídrico puede provocar conflictos, segregación o migraciones masivas; sin embargo, estos conflictos pueden ser evitados y la opción inicial, de mayor efectividad y que probablemente reducirá la fricción y el conflicto dentro y entre los estados-nación será *“una gobernanza nacional con visión de futuro que invierta en instituciones para mejorar la eficiencia de uso”* (WEF, 2011, pág. 97).

Ante las apremiantes situaciones de conflictividad en torno a la seguridad hídrica, y dado que, a lo largo de la historia, el agua ha sido utilizada como objetivo/víctima, arma o desencadenante de la violencia, Gleick, et al. (2019) desarrollaron una importante investigación que incorpora seis casos de estudio en Irán, Irak, Yemen, India, África (Sahel) y América Central y desde una perspectiva internacional y diversa, proponen un conjunto integral de soluciones de seguridad del agua en cuatro ámbitos o categorías: (1) enfoques de recursos naturales, ciencia e ingeniería; (2) herramientas políticas y legales; (3) herramientas económicas y financieras; y (4) políticas y estrategias de gobierno, en la que se toma en cuenta aspectos como: la descentralización de la gestión del agua, mejora en la gobernanza del agua y su gestión, la participación activa multiactor, igualdad de género, políticas sociales y de desarrollo urbano y rural.

Un aspecto que genera conflictos en torno al agua es su valoración, un tema complejo que depende de los factores que considere cada sociedad e incluye aspectos como el origen (fuentes de agua, infraestructura para el almacenamiento,) su uso y posible reutilización, su aprovechamiento (uso doméstico, uso industrial, actividad económica, recreativo, cultural) y a los servicios de agua y saneamiento.

No obstante, darle un valor al agua ha tenido importantes avances en el sector industrial ya que la gestión de riesgos hídricos es un tema crucial para reducir costos y garantizar la producción presente y futura. Principalmente, las grandes corporaciones ya han incorporado en sus principios la reducción del consumo de agua y realizan grandes inversiones en el tratamiento de aguas residuales y su reutilización.

Elementos críticos en la seguridad hídrica

Si bien desde hace décadas el tema del cuidado del agua forma parte de las agendas públicas mundiales, nacionales y locales, aún hay mucho por hacer, principalmente en lo que tiene que ver con el agua y saneamiento en las zonas urbanas y rurales.

La ONU estableció el agua y saneamiento básico como derecho humano y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁶ el agua participa de forma directa e indirecta en cada objetivo y, específicamente, en el ODS 6 el cual establece *“garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”*¹⁷.

En la actualidad, 2.200 millones de personas en el mundo no tienen acceso a servicios de agua potable gestionados de manera segura, 4.200 millones no cuentan con servicios de saneamiento seguros y otras 3.000 millones carecen de instalaciones básicas para lavarse las manos (Banco Mundial, 2021). India es el país con el mayor número de personas que viven sin acceso a infraestructuras básicas de saneamiento, seguida de China, Etiopía y Bangladesh.

Según el Banco Mundial, las aguas residuales que se vierten al medio ambiente sin un tratamiento adecuado alcanzan un promedio del 80%, y es más alta en los países que no cuentan con recursos para invertir en instalaciones de saneamiento y tratamiento de aguas residuales.

Cuando no se cuenta con servicios adecuados de agua y saneamiento, esto impacta directamente en el desarrollo económico y social. Según la OMS, el 60% de las muertes por diarrea en el mundo es por la falta

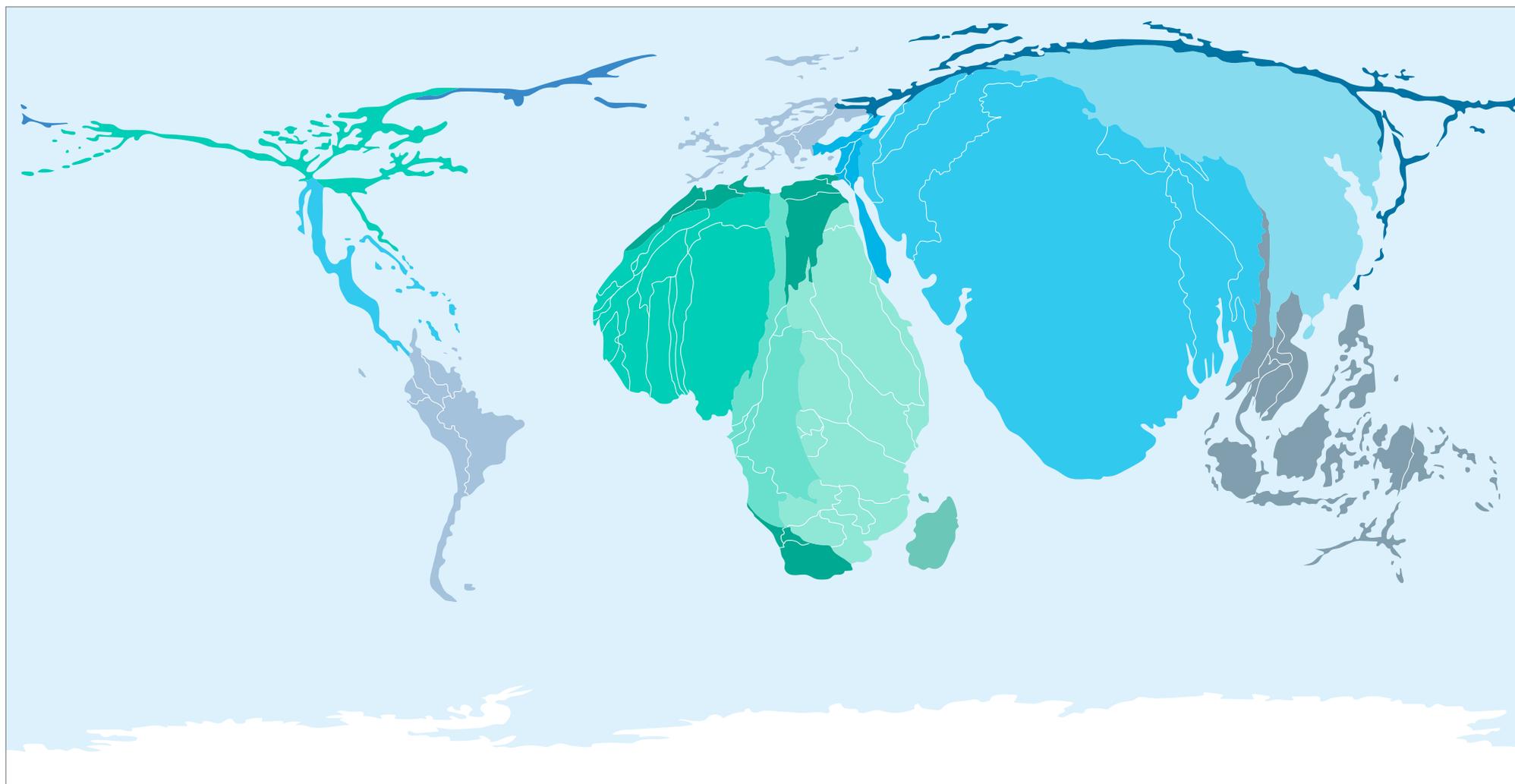
| 16

Establecidos en el 2015 por la ONU, los ODS tienen como propósito comprometer a los países a intensificar los esfuerzos para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático.

| 17

Fue reconocido por la ONU como un derecho humano básico, en el 2010. ODS 6 incluye seis metas técnicas: agua potable, saneamiento, gestión de aguas residuales, uso eficiente del agua, gestión integrada de los recursos hídricos y protección de los ecosistemas relacionados con el agua.

Gráfico 2: Mapa de las regiones según acceso a la infraestructura básica de saneamiento¹⁸



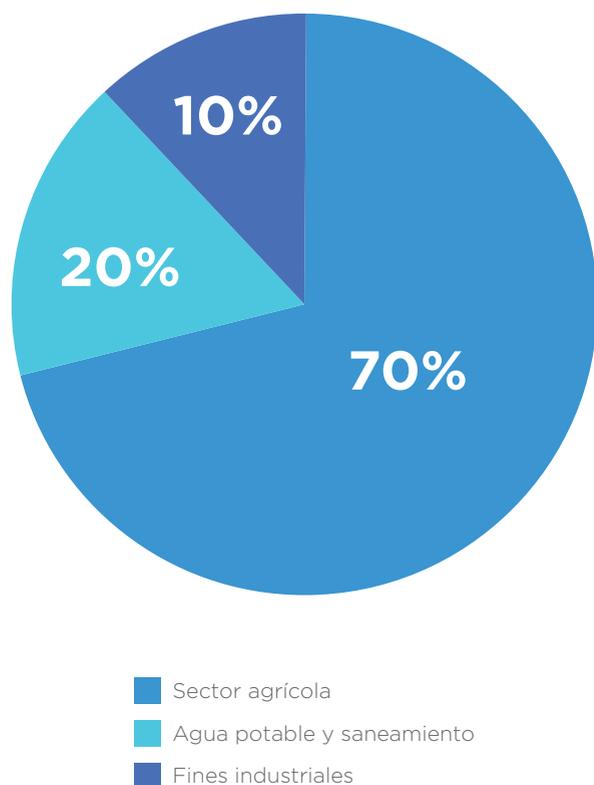
| 18

El tamaño del territorio presenta la proporción de personas sin acceso confiable a agua potable segura en el año 2015. (Worldmapper, 2015)

Fuente: Tomado de worldmapper.org

de agua apta para el consumo, el saneamiento y la higiene de las manos¹⁹. Además, una mala calidad del agua da pie a la desnutrición en los niños menores de cinco años, lo cual afecta su capacidad cognitiva, con repercusiones a corto, mediano y largo plazo para los Estados.

Gráfico 3. Uso del agua en América Latina y el Caribe



Elaboración propia. Fuente: (FAO, 2022).

América Latina: Una región rica en agua y deficiente en su gestión

América Latina es la región con más inequidad social y altos niveles de pobreza, afronta muchos desafíos, principalmente en temas de seguridad, entre esos la seguridad hídrica debido a la insostenible e inequitativa gestión del agua.

Si bien la región abarca un tercio del agua dulce del planeta y las cuencas producen mayor caudal de agua por área terrestre que cualquier otro continente, esta es una zona donde se dan situaciones extremas: escasez de agua en zonas desérticas²⁰ y abundancia en los bosques tropicales. América Latina presenta altos niveles de estrés hídrico²¹ en zonas productivas y en las ciudades, donde se concentra el 80% de la población total de la región.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) identificó cuatro desafíos para la seguridad hídrica: acceso a niveles adecuados de agua potable y saneamiento (166 millones de personas aún no cuentan con un servicio de agua gestionado de forma segura), disponibilidad de agua, conservación de los cuerpos de agua en buen estado y reducción de los riesgos por inundaciones, especialmente en zonas urbanas.

La contaminación de fuentes de agua es un problema latente en todos los países de la región, principalmente por las actividades agrícolas, seguido por el vertido de aguas no tratadas y, por último, por las actividades industriales, donde la minería ilegal es la más contaminante.

Más del 70% de aguas residuales de Latinoamérica se devuelven al medio ambiente sin ser tratadas, impactando de forma negativa en la salud pública, la conservación ambiental, la equidad social y la producción (Banco Mundial, 2013).

| 19

A raíz de la pandemia por el COVID-19, donde la higiene de las manos era básica para prevenir la propagación del virus, se hizo más evidente el valor de los servicios WASH y la importancia de gestionarlos.

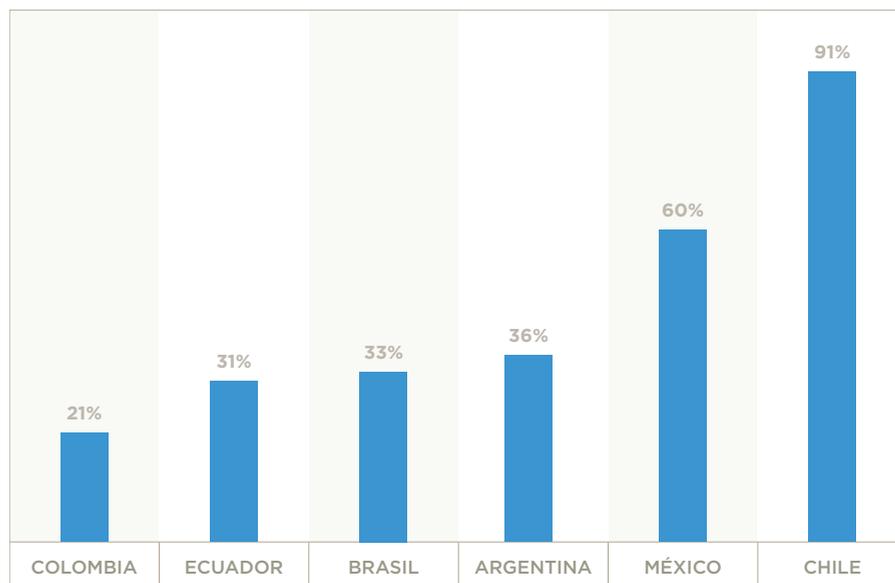
| 20

Aproximadamente el 25% del territorio de la región es árido o semiárido y, a esto se suma que en las últimas décadas ha habido una pérdida sustancial de glaciares en la cordillera de los Andes, debido a los efectos del cambio climático.

| 21

Mide el uso del agua en función del suministro disponible. Según la ONU, más de dos mil trescientos millones de personas viven en países que sufren de estrés hídrico, de las cuales "733 millones viven en países en situación de estrés hídrico alto y crítico" (ONU-Agua, 2021, pág. 7).

Gráfico 4. Proporción de aguas residuales de hogares tratadas adecuadamente 2020



Elaboración propia. Fuente (ONU-Agua, 2021)

Como consta en el gráfico, Ecuador es uno de los países de la región con la tasa más baja de tratamiento adecuado de aguas residuales y vertidas al medio ambiente, el promedio latinoamericano es del 41%. La ONU considera que la calidad del agua que consumen los seres humanos representa un riesgo para la salud cuando su componente residual, que es vertido en la naturaleza, no es tratado adecuadamente; por lo tanto, es un imperativo para los países y organizaciones, “aumentar la inversión en el uso eficiente de los recursos hídricos y el tratamiento y la reutilización de las aguas residuales, financiando al mismo tiempo la protección de los ecosistemas relacionados con el agua” (ONU-Agua, 2021, pág. 1).

Los gobiernos locales y la provisión de agua y saneamiento

A partir de la década de los 80, en la región, la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se concentró en los municipios. Principalmente los municipios de ciudades grandes²², disponen de capacidad técnica y de recursos y han desarrollado diferentes modelos de gestión. No pasa lo mismo en ciudades pequeñas²³ y ni que decir de los gobiernos locales de zonas rurales que enfrentan más desafíos debido a las poblaciones pequeñas y dispersas a las cuales representan.

Desde el año 2000, debido a un aumento en inversión en infraestructura en la región, hubo un progreso considerable en la cobertura de servicios de agua y saneamiento, dando como resultado una mejora en la calidad de vida de la mayoría de la población urbana. Sin embargo, la calidad del servicio no ha mejorado, las fuentes de abastecimiento de agua a las ciudades están siendo insuficientes y los gobiernos deben realizar grandes inversiones en mega obras para abastecer la demanda.

En la zona rural la prestación del servicio de agua es a través de las Juntas de Agua u Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OC-SAS), grupos autónomos conformados por vecinos. Se estima que al 2011 existían más de 80 mil organizaciones de este tipo en la región, con atención para 30 millones de personas (AVINA, 2011). En Ecuador, hay alrededor de 7 mil juntas de agua que atienden al 46% de la población total.

En general, el financiamiento de los servicios de agua potable y saneamiento no es sostenible en la mayoría

|22

Ciudades de más de 300 mil habitantes. En estas ciudades la empresa pública es la responsable de la prestación de los servicios, con modelos relativamente exitosos en cuanto a cobertura y continuidad y una importante capacidad gerencial.

|23

Menos de 300 mil habitantes; este grupo comprende el 95% de los municipios de la región.

de los países de la región, debido a las subvenciones para cubrir los costos operativos y los bajos ingresos por facturación. El agua y el saneamiento son elementos importantes para el desarrollo sostenible y económico, y su gestión debe ser una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad.

La Seguridad Hídrica en Ecuador

Ecuador es un país privilegiado por la disponibilidad hídrica con la que cuenta, aproximadamente un volumen de 26.000 m³ per cápita (el equivalente a 376,0 km³ de agua), sin embargo, el 18% de su territorio es susceptible a sequía, principalmente las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena y Loja (MAATE, 2021).

TABLA 1:
Población y Recursos Hídricos en el Ecuador Continental

REGIÓN %	POBLACIÓN %	RECURSOS HÍDRICOS %
COSTA	50%	19%
SIERRA	45%	16%
AMAZONÍA	5%	65%

Elaboración propia. Fuente: (CISPDR, 2016)

La distribución desigual e inequitativa del agua limita el desarrollo social y económico a nivel nacional. El aumento de la población, principalmente en las zonas urbanas y sus alrededores, así como el desarrollo agrícola e industrial, deterioran cada vez más la calidad del agua.

El consumo de agua en Ecuador al 2009 era de 82.6% para consumo agrícola, 9.4% para consumo doméstico y 8.0% para producción industrial (Benavídez, 2019). Del volumen de agua que se destina para riego se estima que alrededor de un 25% se pierde por fugas en las obras de infraestructura, desde su captación hasta su distribución.

El país afronta los mismos desafíos de la región en lo que respecta al manejo del agua que afectan directamente en el desarrollo social y productivo: falta de tratamiento de aguas residuales, mala calidad del agua, contaminación de ecosistemas y sequías e inundaciones, estas últimas principalmente en la región costa.

Según la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, Ecuador tiene una de las tasas más altas de consumo de agua de América Latina y una de las tasas más bajas de tratamiento de aguas residuales. En lo que respecta al acceso a agua y saneamiento, la política estatal está alineada a los indicadores ODS de Agua limpia y Saneamiento, en base a lo cual se han hecho importantes avances a nivel nacional.

Según INEC (2021), en el Ecuador se dan las siguientes cifras:

- 7 de cada 10 personas beben agua segura
- 9 de cada 10 personas cuentan con saneamiento básico
- 9 de cada 10 personas cuentan con una instalación adecuada para lavarse las manos

No obstante, aún hay mucho por hacer en especial en la Amazonía, donde 6 de cada 10 personas no cuentan con agua segura²⁴.

Según INEC (2019), el 67,8% de la población en Ecuador tuvo acceso a suministros de agua segura para beber, siendo significativa la diferencia entre el acceso urbano (76,9%) y el rural (48,5 %).

La calidad del agua incide directamente en la salud de la población y principalmente en la de los niños, ya

|24

El manejo seguro implica que los hogares utilicen servicios de agua "mejorados", cercanos y disponibles en las cantidades necesarias y libres de contaminación fecal. (UNICEF, 2017)

TABLA 2:
Cobertura de agua segura en el Ecuador continental

REGIÓN %	COBERTURA % DE AGUA SEGURA
Costa	68.1%
Sierra	75.7%
Amazonía	42.5%

Elaboración propia. Fuente: (INEC-UNICEF, 2018)

que el consumo de agua con contaminación bacteriológica provoca enfermedades como diarrea y parasitosis, las cuales, si no son tratadas a tiempo, pueden desencadenar la desnutrición crónica infantil.²⁵ El acceso a agua segura y saneamiento son componentes clave para evitarlo.

Combatir la desnutrición es una de las metas del gobierno actual y para ello creó la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, que articula a diversos sectores y actores comprometidos a combatir esta problemática. La estrategia incluye temas como seguridad alimentaria, ganadería sostenible, ambiente, donde el eje transversal es la calidad del agua.

Consideraciones normativas del agua en Ecuador

Desde que Ecuador se constituyó como República se han implementado seis leyes de Agua²⁶ las cuales, de acuerdo con el contexto de la época, han ido incorporando derechos y obligaciones tanto del Estado como de los usuarios.

La última, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamientos del Agua (2014), hace énfasis en los derechos y obligaciones del Estado, usuarios y consumidores con respecto al agua y, en especial de sus servicios de riego y prestación de agua y saneamiento. Sin embargo, esta ley fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional del Ecuador (enero, 2022) en respuesta a las demandas presentadas por algunos grupos indígenas quienes consideran que es una ley proextractivista en con-

tra de la autonomía de los sistemas comunitarios, que no establece la obligatoriedad de inversión pública en la protección de fuentes de agua y que, además, establece que las fuentes y zonas de recarga hídrica (la mayoría en territorios comunitarios) deben ser reguladas por la Autoridad Única del Agua (ARCA- Agencia de Regulación y Control del Agua) y por la autoridad ambiental (MAATE).

Así, en mayo del 2022 inició el proceso de construcción participativa del proyecto de Ley Orgánica para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos LOGIRH, en la cual -se dice- participan organizaciones sociales, comunidades, gremios, academia, Juntas de Agua, Juntas de Riego y Drenaje, Gobiernos Autónomos Descentralizados y entidades públicas, privadas y ciudadanía en general. En el plazo de un año el ejecutivo deberá presentar el proyecto de la ley a la Asamblea Nacional para que esta la tramite.

Se esperaría que la nueva ley sea pensada estratégicamente y que incluya el derecho al agua que tiene toda la población, y no solamente los grupos indígenas, además de temas relacionados a la seguridad hídrica como reconocimiento y apoyo a los fondos de agua, incentivos para el cuidado, aprovechamiento y tratamiento del agua para la productividad, entre otros.

Además de la Ley de Agua, hay planes y estrategias que buscan articular acciones interinstitucionales con la participación de entidades públicas, privadas y la población en general:

- Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2026
- Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025. Incluye acciones y medidas para enfrentar eventos extremos climáticos de mayor intensidad y

|25

En Ecuador, 1 de cada 4 niños y niñas menores de 5 años sufre desnutrición crónica (UNICEF, 2021)

|26

Ley de Agua de 1832, 1936, 1960, 1972, 2004 y 2014.

frecuencia así como acciones para reducir el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores estratégicos productivos y sociales.

- Estrategia Nacional de Calidad del Agua (ENCA) 2016-2030. Busca “mejorar y proteger la calidad de los recursos hídricos, sus ecosistemas, la calidad de vida de la población, la seguridad alimentaria, así como el control y vigilancia de los agentes contaminantes de las fuentes naturales a nivel nacional”²⁷.
- Plan Nacional de Gestión Integrada e Integral de los Recursos Hídricos de las Cuencas y Microcuencas Hidrográficas del Ecuador 2016 - 2035²⁸.
- Planes y Políticas Intersectoriales del Agua (agricultura, salud, ambiente, inclusión económica y social)
- Misión Agua y Saneamiento para todos (2018), a través de procesos participativos, busca fortalecer las capacidades y consolidar mecanismos de alianzas público-privadas.
- Plan de Acción Nacional contra la Desertificación (2021)
- Plan Nacional de Sequía 2021- 2030. Instrumento que orienta a contrarrestar y evitar las sequías, reducir los riesgos, fortalecer la capacidad de respuesta y recuperación ante sequías, con la participación de instituciones públicas, gobiernos locales y comunidades.

A finales de 2022 el gobierno del Ecuador propuso una consulta popular donde dos de las ocho preguntas se relacionaron al tema ambiental. Una de las preguntas se encaminó a aumentar las herramientas de protección hídrica y la otra a crear un sistema de compensaciones por la generación de servicios ambientales. Si bien ambos temas son importantes y deben estar en la discusión pública, tal vez la consulta popular no es la mejor vía para tratarlos ya que se lo está haciendo de forma ambigua. Estos temas requieren de análisis y comprensión más profunda del tema ya que implican aspectos sociales, políticos, económicos y técnicos, muchas veces difíciles de entender por parte del ciudadano común.

Hacia una seguridad hídrica sostenible

La seguridad hídrica es, en la actualidad, un punto central en la agenda de seguridad de las potencias y organizaciones internacionales. Tal es así que,

en junio de 2022, el Gobierno de los EE.UU., presentó el nuevo “Plan de Acción de la Casa Blanca sobre Seguridad Hídrica Global”, desarrollado por el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), en el mismo reconoce que “la seguridad del agua está cada vez más amenazada en todo el mundo, y enfrenta factores de estrés que van desde una gestión deficiente hasta la aceleración del cambio climático” (NSC, 2022, pág. 3), enfatiza además que la inseguridad del agua se está generalizando cada vez más, por lo que para el año 2030, casi la mitad de la población sufrirá de estrés hídrico.

Red de seguridad hídrica nacional

En una contribución para los estudios e investigaciones sobre seguridad hídrica, Mark Zeitoun (2013), sobre la base de la ecología política plantea la posibilidad de construir una red²⁹ de la seguridad hídrica nacional, como una alternativa a futuras decisiones políticas y así posibilitar una mejor comprensión de las interdependencias e interrelaciones entre los componentes de la red. Por ello, propone una herramienta conceptual que permita orientar la investigación sobre la seguridad del agua y la formación de políticas relacionadas a este fenómeno. En esta red, se consideran seis áreas de seguridad que son la base de la seguridad hídrica: humana, nacional, de recursos hídricos, climática, alimentaria y energética.

La seguridad hídrica sostenible, como se presenta en el gráfico 5, “se interpreta como una función del grado de equidad y equilibrio entre las seis áreas de seguridad relacionadas y desarrolladas dentro de una red de fuerzas socioeconómicas y políticas en múltiples niveles espaciales” (Zeitoun, 2013, pág. 16). Es un ejemplo

| 27

Ecuador: Estrategia Nacional de Calidad del Agua 2016-2020

| 28

Es importante mencionar que dicha estrategia fue elaborada por Changjiang Institute of Survey Planning Design and Research (CISPDR) de China.

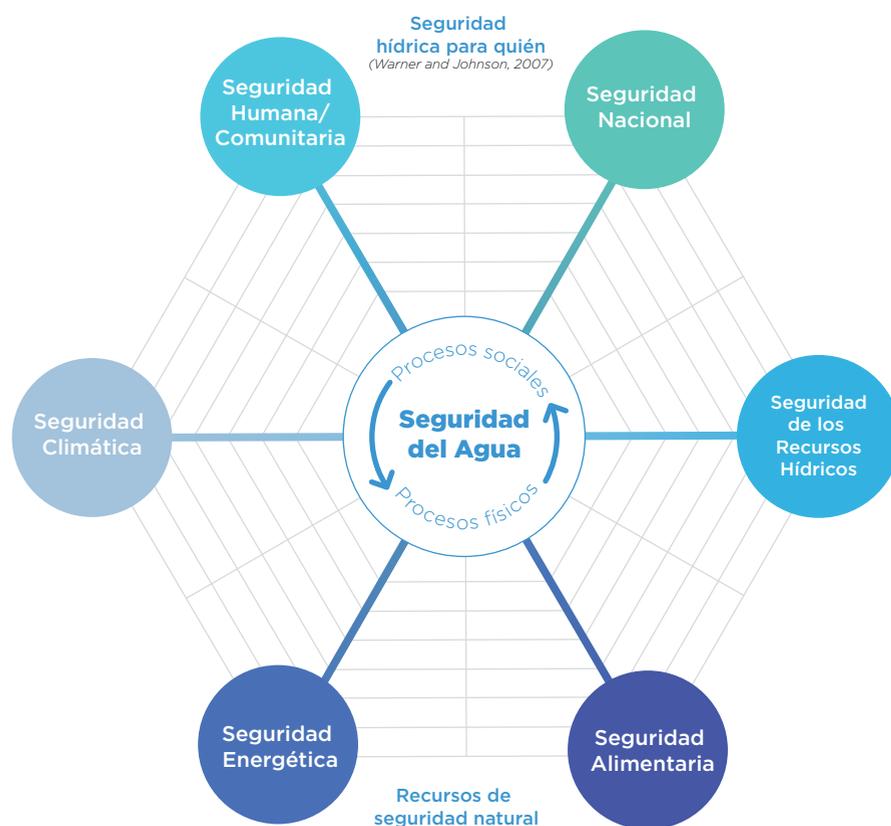
| 29

El autor presenta a la “red de seguridad hídrica” como una respuesta a la formulación de agendas y políticas de investigación que actualmente se basan en debilidades no reconocidas en las ciencias biofísicas y una falta de compromiso con las ciencias sociales” (Zeitoun, 2013, pág. 20).

sistemático y valedero que podría ser aplicable en las diferentes situaciones y problemas, con una perspectiva a largo plazo.

Todos estos modelos contemporáneos deben ser perfeccionados y debatidos con una amplia participación de todos los actores estratégicos y partes interesadas.

Gráfico 5. La red de la seguridad hídrica nacional



Fuente: 1 Tomado de (Zeitoun, 2011, pág. 290)

El imperativo indiscutible es proteger el bien natural máspreciado y así disminuir las probabilidades de conflictos armados y eventos de violencia relacionados con el acceso al agua.

Fondos de Agua

“Los fondos de agua son mecanismos financieros, de gobernanza y de gestión que integran a los actores relevantes de la cuenca de un río para promover la seguridad hídrica de una zona metropolitana a través de acciones de conservación” (Bretas, et al, 2020, pág. 82).

Estos fondos son un modelo innovador para la conservación del agua y para promover la seguridad hídrica en los países de la región. Logran juntar acciones y actores públicos, privados, academia y sociedad civil para realizar acciones conjuntas a favor de la seguridad hídrica. Los aportes son científicos y técnicos, y se fomenta la participación en temas de gobernanza del agua.

El primer fondo de agua que se creó en América Latina y el Caribe fue el Fondo Nacional de Protección del Agua (FONAG) en Quito, en el año 2000. Actualmente, en Ecuador hay cinco Fondos de Agua³⁰, principalmente en la zona del litoral y la sierra centro y sur.

En 2011, se creó la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua³¹ para promover y fortalecer más fondos en la región. Al momento están constituidos 26 fondos de agua en 9 países: México, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Chile y Argentina. Catorce Fondos de Agua están en proceso de creación.

|30

(1) FONAG- Fondo para la protección del agua, que trabaja en 9 zonas alrededor de Quito; (2) FONAPA- Fondo de Agua para la conservación de la cuenca del río Paute; (3) FONDAGUA- Fondo de Agua de Guayaquil para la conservación de la cuenca del río Daule, (4) FORAGUA- Fondo ambiental y del agua que trabaja en la zona sur del país y (5) Fondo de Páramos Tungurahua.

|31

Conformada por The Nature Conservancy (TNC), la Fundación FEMSA, el BID y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM)

En países como Brasil, Perú, Ecuador y México los fondos de agua lograron incorporar costos de la conservación de cuencas en las tarifas de agua de las distintas ciudades. Se calcula que entre todos han apalancado inversiones por alrededor de los USD 243 millones.

Economía circular

Para afrontar los problemas relacionados a la seguridad hídrica desde el punto de vista ambiental, económico, social y de desastres naturales, es esencial un cambio de paradigmas y en nuevo enfoque en la gestión del agua que traiga beneficios con enfoque holístico e impacte de forma positiva en la seguridad alimentaria, conservación, producción, etc.

En este sentido se consolida el principio de economía circular, un modelo económico que utiliza la mínima cantidad de recursos naturales necesarios, incluidos el agua y la energía, para satisfacer las necesidades de cada momento; selecciona y gestiona de forma inteligente los recursos, prioriza la utilización de materiales reciclados y reduce los impactos ambientales.

La economía circular del agua busca reducir la contaminación de los cuerpos de agua y revalorizar los subproductos o residuos.

Una de las formas es mediante el tratamiento de aguas residuales y su aprovechamiento sostenible. El tratamiento del agua residual es una solución al problema de escasez de agua y para el problema de seguridad hídrica, ya que se liberan recursos hídricos para otros usos o para su conservación (Rodríguez, et al, 2020).

Esto resulta crucial para garantizar la salud humana, minimizar el impacto ambiental y para las industrias, resulta en un importante incentivo por la reducción en sus costos operativos.

Desde el 2020, el Banco Mundial está promoviendo que las aguas residuales no sean vistas como una carga sino como un recurso para lograr una economía circular. Propone que las aguas se traten y reúsen para fines industriales, riego, uso recreativo, recarga de acuíferos y agua potable.

TABLA 3:
Experiencias de gestión de aguas residuales en América Latina

México	Reducción de consumo de aguas subterráneas por aguas residuales tratadas en la central eléctrica de San Luis Potosí.	La central redujo los costos de agua en un 33%. La empresa proveedora del servicio de agua, cubrió los costos operativos y de mantenimiento con los ingresos adicionales provenientes de la venta de aguas residuales tratadas. La empresa proveedora del servicio de electricidad ahorró USD 18 millones en 6 años.
Perú	Planta de tratamiento de aguas residuales en Cusco	Ahorro de USD 230 mil por año en cargos por transporte y relleno de biosólidos. Acuerdo con un productor local de compost el cual se utiliza para el proyecto de gestión de aguas para preservar el lago Piuray.
Brasil	Empresa de servicios de saneamiento CAESB	Uso de biosólidos generados por el tratamiento de aguas residuales para la producción de maíz, los cultivos rinden 21% más con los fertilizantes minerales.
Chile	Planta de tratamiento de aguas residuales La Farfana, Santiago de Chile.	El operador de la planta invirtió USD 2,7 millones para instalar la infraestructura necesaria y obtuvo una ganancia neta anual de USD 1 millón por la venta de biogás producido.

Elaboración propia. Fuente: (Rodríguez, et al, 2020)

32 Además, establece que los subproductos del agua tratada también se pueden utilizar: los biosólidos³² como fertilizantes o para recuperar áreas degradadas, el biogás para generar energía y también para la obtención de bonos de carbono. Propone que, de esta manera, las empresas de agua y saneamiento generen ingresos adicionales.

Materiales orgánicos ricos en nutrientes que se obtienen del tratamiento de las aguas residuales.

Gestión sostenible de las empresas

La preocupación de las empresas por el agua no es reciente, en los países desarrollados la tendencia empezó en la década de los 70 pero se ha intensificado a nivel mundial en relativamente poco tiempo y de forma creciente.

La consideración de la huella hídrica permite a las empresas saber dónde y cuándo se utiliza el agua, a lo largo del proceso de producción y en la cadena de suministros, lo que les permite ahorrar agua, mejorar la eficiencia, detectar puntos críticos de estrés hídrico o contaminación, brindando beneficios a todos sus grupos de interés.

La eficiencia en el uso del agua está cada vez más presente en las estrategias de crecimiento empresarial sostenible. Algunas empresas ven con claridad la relación directa entre la rentabilidad financiera y la sostenibilidad, como una estrategia de crecimiento y establecen sus estrategias corporativas de gestión y planificación de la producción en base a criterios ambientales, sociales y de gobierno corporativo.

La Cuarta revolución industrial o Industria 4.0 tiene un gran potencial para combatir la inseguridad hídrica. Si bien, prevé un aumento de la productividad, eficiencia y rapidez en la producción, considera a la

eficiencia del agua como una parte integral que se relaciona con el aumento de la eficiencia energética e incluye de fuentes de energía limpia renovables (ONUDI, 2017).

Tecnología

El uso de la tecnología es un elemento fundamental para afrontar los problemas relacionadas con el agua. En este sentido hay algunas herramientas tecnológicas las cuales mediante el uso de tecnologías de la información trabajan en proyecciones y escenarios que permiten anticiparse estratégicamente para combatir la inseguridad hídrica.

Un ejemplo de estas es HydroBID, herramienta de simulación para la gestión y Planificación de los Recursos Hídricos para la región de América Latina y el Caribe desarrollada por el BID permite *“trabajar bajo escenarios de cambio (clima, uso del suelo y población), para evaluar la cantidad y calidad del agua, las necesidades de infraestructura y el diseño de estrategias y proyectos de adaptación en respuesta a estos cambios”* (BID, 2022). Esta herramienta facilita la toma de decisiones y promueve una gestión eficiente de las cuencas hídricas en la región.

Iniciativas multiactor

La seguridad hídrica es un tema que compete a todos y su gestión debe ser tratada de manera integral.

En Ecuador, organizaciones de la sociedad civil ha desarrollado acciones para fortalecer el trabajo que implementan los fondos de agua. Sin embargo, la seguridad hídrica incluye temas que rebasan la acción de dichos fondos, como: saneamiento, gestión de riesgos,

generación hidroeléctrica, producción agrícola, ganadera, turística o industrial. En ese sentido surgió la necesidad de desarrollar un espacio de confluencia para diferentes actores de la sociedad (incluyendo fondos de agua) que pueda discutir, priorizar y trabajar coordinadamente este complejo tema.

En este sentido, en el 2020 se conformó la “Coalición por la Seguridad Hídrica del Ecuador” con el propósito de trabajar colaborativamente entre varios actores para alcanzar la seguridad hídrica en el país, en sus cinco dimensiones: ambiental, doméstica, económica, urbana y resiliencia ante desastres naturales.

Actualmente la integran 24 miembros de los sectores público, privado, academia y sociedad civil quienes, mediante un trabajo colaborativo y, cada uno, desde su campo de acción (científico, productivo, investigación, conservación) promueven proyectos para el cuidado del agua. Esta unión de esfuerzos potencia e impacta positivamente en la seguridad hídrica del país.

La organización cuenta con un estudio de “Línea base de la seguridad hídrica multidimensional a escala nacional”³³, elaborado en el 2022., el cual concentra de manera organizada, la información que existe sobre el estado del recurso hídrico y permite visualizar, priorizar e implementar acciones para incrementar la seguridad hídrica en el país, cuya conservación y restauración no se limita a conceptos ambientales.

Conclusiones

Los desafíos de la seguridad en esta época de cambios acelerados se tornan más complejos y no se pueden abordar desde perspectivas tradicionales o peor aún, ya sobrepasadas. En ese sentido, pese a ser un modelo en construcción, la seguridad integral es una opción para la seguridad de la persona, las naciones y la propia seguridad internacional.

En el ámbito de la seguridad integral, el contexto más decisivo para la humanidad constituye el referente a los recursos hídricos. Por lo tanto, es necesario colocar en escena la trascendencia que tiene para el ser humano y las naciones los aspectos centrales que configuran la seguridad hídrica como parte fundamental de la seguridad integral.

La seguridad hídrica es un imperativo para la humanidad, relacionada directamente con la vida y supervivencia de los ecosistemas y las personas, por lo que requiere la máxima atención y dedicación. Por ello esta se ha tornado un desafío global que requiere, sobre la base de las experiencias pasadas y las tendencias actuales y futuras, ser perfeccionada e incorporada, tanto en la cultura de seguridad y defensa, como en el compromiso personal y colectivo para preservar este elemento vital.

El ambiente estratégico, de cara al futuro, no es promisorio y cada vez es más difícil lograr la concienciación de los grupos humanos y la cooperación entre estados y organizaciones; los pueblos, a pesar de la nefasta experiencia y desastrosas secuelas de los conflictos internos y la violencia generalizada, no aprenden de sus experiencias y tampoco es una opción el recurrir al derecho internacional, con instituciones mundiales cada vez más debilitadas y algunas, fuera ya de contexto. Son momentos de premura, de priorización y si no se logran acuerdos mínimos en lo referente a la seguridad hídrica mundial y regional, los conflictos recrudecerán y el “efecto cascada” será lo cotidiano y continuará afectando especialmente a las poblaciones pobres y más vulnerables.

En el futuro inmediato la humanidad asistirá a las grandes migraciones no controladas, provocadas por la carencia o mal manejo del agua dulce y estas presiones demográficas, en especial sobre las megaciudades alterarán el escenario geopolítico de los próximos años.

La región latinoamericana y el Caribe, pese a que dispondría de aproximadamente el 32% de los recursos hídricos renovables mundiales³⁴, su población que representa el 8,3 % global, tiene dificultades para acceder

| 33

<https://arcg.is/SqaHv>

| 34

Datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

a este recurso y se presentan evidentes asimetrías en cuanto al acceso y calidad de los servicios de saneamiento, así como en la infraestructura hídrica. El caso ecuatoriano, si bien es favorable por las importantes reservas y fuentes acuíferas, la gestión del agua y la seguridad hídrica es deficiente y debe ser solucionada.

Habitualmente las competencias que integran la seguridad hídrica se gestionan por separado y esta, definitivamente, requiere de un enfoque de acción colectiva e integrada que incorpore los múltiples aspectos que la componen, desde la protección del agua en las fuentes y los ecosistemas hasta el tratamiento y uso eficiente del recurso y su correcta disposición final.

Sin duda, en esta gestión integrada del recurso hídrico se requiere la participación de todos los actores relacionados, cada uno con sus aportes desde su ámbito de influencia. Así mismo, es indispensable el apoyo para el desarrollo de la ciencia y tecnología que genere datos y modelos predictivos que brinden mayor precisión y confiabilidad, para una acertada toma de decisiones.

La perspectiva optimista no descarta que los pueblos, organizaciones y en general, la comunidad internacional adopte una conducta responsable y se proponga fomentar y fortalecer una seguridad hídrica sostenible donde todos seamos partícipes y coautores de un mundo donde el agua, como recurso vital, esté protegida.



Bibliografía

- AVINA. (2011). Informe anual 2011. Liderazgos para el desarrollo sostenible en América Latina. Fundación Avina.
- Banco Mundial. (2013, diciembre 31). Un 70% de las aguas residuales de Latinoamérica vuelven a los ríos sin ser tratadas. Retrieved from [bancomundial.org](https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/01/02/): <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/01/02/>.
- Banco Mundial. (2021). Agua. Panorama general. Retrieved from [bancomundial.org](https://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview): <https://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview>.
- Benavídez, H. (2019, Mayo 8). ¿En Ecuador dónde se concentra la mayor demanda de agua? ¿Es realmente en el sector agrícola? Dialoguemos. La Academia en la comunidad: <https://dialoguemos.ec/2019/05/>.
- BID. (2022). Iniciativa Hydro-BID. Retrieved from [iadb.org](https://www.iadb.org/es/agua-y-saneamiento/hydrobid): <https://www.iadb.org/es/agua-y-saneamiento/hydrobid>.
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bretas, F., Casanova, G., Crisman, T., Embid Irujo, A., Martín, L., Miralles-Wilhelm, F., & Muñoz, R. (2020). Agua para el futuro: Estrategia de seguridad hídrica para América Latina y el Caribe. BID. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- CEPAL. (2021). Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2002-2020. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- CISPDR. (2016). Plan Nacional de la Gestión Integrada e Integral de los Recursos Hídricos de las cuencas y microcuencas hidrográficas de Ecuador. Memoria Final. Quito: Changjiang Institute of Survey Planning Design and Research.
- Cook, C., & Bakker, K. (2013). Debating the Concept of Water Security. In B. Lankford, K. Bakker, M. Zeitoun, & D. Conway, *Water Security. Principles, Perspectives, and Practices* (pp. 49-63). New York: Routledge.
- Coronel, M. (2021). El agua en el contexto estratégico suramericano. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 4(2), 61-78. doi:<https://doi.org/10.24133/rcsd.V4N2.2019.07>
- Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP). (1995). Memorandum No.3 - The Concepts of Comprehensive Security and Cooperative Security. Kuala Lumpur: CSCAP. Retrieved from Publications: <http://www.cscap.org/index.php?page=memoranda>.
- Edström, B. (2008). *Japan and the Challenge of Human Security. The Founding of a New Policy 1995-2003*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.

- Evans, P. (2014). Human security and East Asia. In M. Martin , & T. Owen, Routledge handbook of human security (pp. 272-282). Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Falkenmark , M., & Molden, D. (2008). Wake Up to Realities of River Basin Closure. (T. & Francis, Ed.) *International Journal of Water Resources Development*, 24(2), 201-215.
- FAO. (2022). Conservación de suelos y aguas en América Latina y el Caribe. Retrieved from Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <https://www.fao.org/americas/prioridades/suelo-agua/es/>
- Finnish Government. (2021). Government's Defence Report. Helsinki: Government Administration Department, Publications.
- Gleick, P., Iceland , C., & Shimabuku, M. (2019). Water Security and Society: Data and Definitions for Water Conflict and Cooperation. In UNESCO, *Water Security and the Sustainable Development Goals (Series I). Global Water Security Issues (GWSI)* (pp. 71-83). Paris: UNESCO Publishing.
- Gleick, P., Iceland , C., & Trivedi, A. (2020). *Ending Conflicts Over Water. Solutions to Water and Security Challenges*. Washington DC: World Resources Institute.
- Gourbesville, P. (2019). Smart Water Solutions for Water Security: From Concept to Operational Implementation. In UNESCO, *Water Security and the Sustainable Development Goals (Series I). Global Water Security Issues (GWSI)* (pp. 47-67). Paris: UNESCO Publishing.
- Grey, D., & Sadoff, C. (2007). Sink or Swim? Water security for growth and development. *Water Policy*(9), 545-571.
- Hepworth , N., & Stuart, O. (2013). Corporate Water Stewardship. Exploring Private Sector Engagement in Water Security. In K. Lankford, K. Bakker, M. Zeitoun, & D. Conway, *Water security : principles, perspectives and practices* (pp. 220-238). Abingdon: Routledge.
- HLPW . (2018). *Making Every Drop Count: An Agenda for Water Action*. High Level Panel on Water Outcome Document. Washington D.C: UN DESA-World Bank.
- Human Security Study Group. (2016). *From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict*. Brussels: European External Action Service.
- INEC. (2019). Boletín Técnico. Módulo de Agua, Saneamiento e Higiene en Ecuador. Quito: Inec.
- INEC. (2021). *Medición de los indicadores de Agua, Saneamiento e Higiene (ASH) en Ecuador* . Quito: INEC.
- INEC-UNICEF. (2018). *Agua, saneamiento e higiene. Medición de los ODS en Ecuador*. Quito: INEC.
- Iztok , P. (2015). Comprehensive Security and Some Implemental Limits. *Information & Security: An International Journal*, 33(1), 13-34.
- Kaldor, M., & Selchow , S. (2018). The EU Global Strategy and contemporary conflicts – how much second-generation human security is possible? In M. Kaldor, I. Rangelov, & S. Selchow, *EU Global Strategy and Human. Rethinking Approaches to Conflict* (pp. 213-226). New York: Routledge Studies in Human Security.
- MAATE. (2021). *Plan Nacional de Sequía 2021-2030. Juntos construyendo resiliencia* . Quito: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- Nakanishi, H. (1998). Redefining Comprehensive Security in Japan. In R. Kokubun , *Challenges for China–Japan–US cooperation* (pp. 44-70). Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- NSC. (2022). *White House Action Plan on Global Water Security*. Washington: press@usaid.gov.
- ONU. (2019). *Informe de los objetivos de desarrollo sostenible*. New York: United Nations Publications.
- ONU-Agua. (2021). *Resumen actualizado de 2021 sobre los progresos en el ODS 6: agua y saneamiento para todos*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Owen, T. (2014). Human security mapping. In M. Martin, & T. Owen, *Routledge handbook of human security* (pp. 308-318). Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Presidencia de la República. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Quito: IGM.
- Prezelj, I. (2015). Comprehensive Security and Some Implemental Limits. *Information & Security: An International Journal*, 33(1), 13-34.
- Quille, G. (2004). The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? (T. & Ltd., Ed.) *International Peacekeeping*, 11(3), 1-16.
- Rodríguez, D. J., Serrano, H., Delgado, A., Nolasco, D., & Saltiel, G. (2020). *De residuo a recurso: Cambiando paradigmas para intervenciones más inteligentes para la gestión de aguas residuales en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Salim, N., Anziani-Vente , M., & Madsen, D. (2019). Water Security: A Dynamic Multidisciplinary Vision from Theory to Practice. In UNESCO, *Water Security and the Sustainable Development Goals (Series I). Global Water Security Issues (GWSI)* (pp. 21-43). Paris: UNESCO Publishing.
- The World Water Council. (2022). *Worldwatercouncil.org*. Retrieved from 2nd World Water Forum, The Hague, March 2000: <https://www.worldwatercouncil.org/en/hague-2000>
- UNICEF. (2017). *Estrategia de Agua, Saneamiento e Higiene (2016-2030)*. New York: www.unicef.org/wash.
- UNICEF. (2021, Mayo 11). *La desnutrición crónica es un problema que va más allá del hambre*. Retrieved from Unicef. Para cada infancia: <https://www.unicef.org/ecuador/>.

UNU-INWEH. (2013). Water Security & the Global Water Agenda. A UN-Water Analytical Brief. New York: United Nations University.

WEF. (2011). Water Security. The Water-Food-Energy-Climate Nexus. Washington, DC: Island Press.

World Water Forum. (2000). Ministerial Declaration of The Hague. Report from the Second World Water Forum & Ministerial Conference. The Hague, The Netherlands: worldwatercouncil.org.

Worldmapper. (2015,). worldmapper.org/. Retrieved from No Water Access: <https://worldmapper.org/maps/housing-nowateraccess-2015/>

Zeitoun, M. (2011). The Global Web of National Water Security. *Global Policy*, 2, 286-296.

Zeitoun, M. (2013). The Web of Sustainable Water Security. In B. Lankford, K. Bakker, M. Zeitoun , & D. Conway, *Water security : principles, perspectives and practices* (pp. 11-25). Abingdon: Routledge.



Las pandillas y su relación con el narcotráfico en el Ecuador.

Las pandillas y su relación con el narcotráfico en el Ecuador. Un acercamiento al fenómeno de las pandillas y su involucramiento con el narcotráfico

Alexandra Zumárraga Ramírez³⁵

Introducción

Las pandillas, entendidas como agrupaciones de jóvenes con modos de vida alternos a las normas sociales convencionales, al margen de la ley; son consideradas como uno de los modos de violencia que afecta a las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Sin embargo, no son un fenómeno nuevo (Rodgers & Baird, 2016) Según Rodgers y Baird, estas formas de agrupaciones ya se venían dando desde el siglo XIX, en las ciudades portuarias de Brasil. Algunos autores mexicanos, como Octavio Paz, también describen en sus obras a los “pachucos” como grupos de mexicanos marginados y empobrecidos en la frontera con Estados Unidos, quienes empezaron a tener un dialecto espacial: una mezcla de español e inglés y palabras inventadas, e incluso llevan una vestimenta que los identificaba como un colectivo que al mismo tiempo fue rechazado por ambas culturas: mexicana y estadounidense.

La sociedad moderna y sus falencias institucionales en la educación y la familia llevó a que sus miembros reescriban el orden “natural” y en las dinámicas de agrupación socioeconómica y culturales que se dieron antes de los procesos de migración masiva ocasionados por la Segunda Guerra Mundial, y; en otros casos, por guerras civiles de cada país. En consecuencia,

“la pandilla se convierte en el sustituto institucional que construye el joven para ser parte de la vida cotidiana: es un mecanismo frente a la escasa libertad que tiene en el espacio privado-doméstico, que lo obliga a disputar el espacio público que le es esquivo” (Carrión, 2008, p. 8).

En el Ecuador se empieza a hablar de las pandillas como un “problema social” a inicios de los años 80; pero no es hasta el año 2003 que aparecen cifras reales obtenidas por la DINAPEN (Dirección Nacional de la Policía Especializada de Niños/as y Adolescentes)

Pandillas y naciones

En Guayaquil, se estima que en el año 2002, 65.000 jóvenes, hombres y mujeres, serían parte de una pandilla o nación (Torres, 2006). El término “nación” puede ser nuevo para algunos lectores, y quisiera diferenciarla con lo que se conoce con una pandilla. Las pandillas pueden tener algunas veces un carácter efímero: su estructura organizativa no es clara, no existen reglas ni propósitos específicos. Esta palabra que ha adquirido una connotación negativa a través del tiempo hace referencia a la agrupación de jóvenes que se reúnen para realizar actividades de toda índole, deportivas, culturales, etcétera; pero que también están relacionados a actos violetos e ilícitos.

Por otro lado, el rasgo que define a una nación es su estructura y organización jerárquica claramente definida, sus lazos transnacionales (miembros que han migrado y han implantado su ideología en otros países), su gran número de miembros, simbología, uso de vestimenta y colores que los distingue, reglas de comportamiento y estrictos castigos. Los miembros de una nación deben pasar por etapas de aprobación o pruebas que demuestren su lealtad; de esta manera sus miembros van ascendiendo en rangos y antigüedad. Se conocen de bautizos o rituales de iniciación para el ingreso a la nación que puede ir desde una golpiza por miembros de la nación hasta ingresar a un territorio enemigo como prueba de su valentía, entre otros.

|35

Abogada. Ex
Directora Nacional
de Rehabilitación
Social

Entre las naciones existen fiestas conmemorativas en los días especiales según sus costumbres; también utilizan rezos, collares e insignias (señales que hacen con las manos) que los consideran sagrados y que solo pueden ser usados por las personas que tienen un rango determinado.

Es conocido que algunas naciones “marcan” a sus miembros, esta marca puede consistir en un tatuaje o cicatriz en algún lugar del cuerpo para poder diferenciar a la persona para siempre como parte de una nación específica. Las personas que se las conoce como “excluidas” son aquellas que por alguna falta grave han sido expulsadas de una nación y no pueden ingresar por ningún motivo a otra³⁶.

Cada miembro de la una nación debe hacer un aporte monetario para los fondos de ésta, según lo estipulen sus reglas. Si estas naciones se han mantenido durante el tiempo es porque se han visto a sí mismas como una familia o un sustituto de ella:

“se puede concluir que una familia disfuncional es en gran parte la razón para que un joven se sienta atraído a la vida en una pandilla (...) la falta de integración social en la familia biológica de un joven puede causar la necesidad de socialización en la calle” (Schmitt, 2014).

En Ecuador existe presencia de algunas naciones desde principio de los años 1990: Latin King, Ñetas, Vatos Locos; son las principales y las que están presentes hasta la actualidad. La nación más numerosa y mejor organizada internacionalmente es la de los “Latin Kings”, cuyo origen se da en Chicago alrededor de los años 40, formada por latinos migrantes, quienes en un inicio se organizaron para mejorar su situación de marginalidad social; aunque luego casi todos sus líderes estuvieron envueltos en actividades criminales, es así como esta agrupación se traslada hacia las prisiones. “La Todopoderosa Nación de Reyes y Reinas³⁷” tiene en la actualidad presencia en siete países (Universidad San Francisco de Quito, 2015); cuentan con un Manifiesto que contiene toda su ideología y una Biblia (Universidad San Francisco de Quito, 2015). Los Latin Kings se han consolidado como una de las organizaciones criminales más fuertes del mundo.

En Ecuador tienen una gran presencia en las calles y manejan algunos pabellones de las prisiones.

Los Ñetas, por su parte, tienen una historia diferente. Este colectivo nace en la prisión de Oso Blanco, Puerto Rico; donde Carlos Pérez Iriarte, alias “la Sombra” en los años 1970 organiza a un grupo de presos para protestar por las deplorables condiciones en las que cientos de sus compañeros vivían día a día en el sistema penitenciario. Tras diferentes olas de inmigración el grupo se trasladó y se desarrolló en, Estados Unidos, España, y Ecuador. Los Ñetas han puesto en marcha un marco normativo complejo de leyes y sanciones que regula su vida y sus interacciones sociales y, que para el investigador Lamotte, constituyen un marco ético de comportamiento (Lamotte, 2017). Al contrario que los Latin Kings, los Ñetas se trasladaron desde las prisiones hasta las calles, dado que sus líderes empezaron a formarse en prisión. Su nombre completo es “Asociación Pro Derecho del Confinado”.

Uno de los aspectos violentos y más importantes para la configuración de la identidad social positiva en las pandillas y naciones es la lucha y conquista del territorio. La apropiación de ciertos espacios urbanos (parques, canchas, discotecas, barrios, calles). Estos espacios pasan a ser marcados por su simbología: grafitis, logos, etcétera. Esta apropiación del territorio simboliza la dimensión más significativa de su identidad grupal. Muchos de los conflictos violentos que se dan entre las pandillas o naciones son por la conquista y defensa de estos territorios (Buelgas, 2010).

La historia de los Vatos Locos inicia en Los Ángeles, Estados Unidos; entre los años 1950 en uno de sus tantos barrios marginales. Este grupo se formó por

|36

Entrevistas personales que mantuve en el año 2018 con miembros de los Vatos Locos

|37

El nombre oficial que le dan años más tarde y que en inglés es Almighty Kings Queens Nation: A.L.K.Q.N

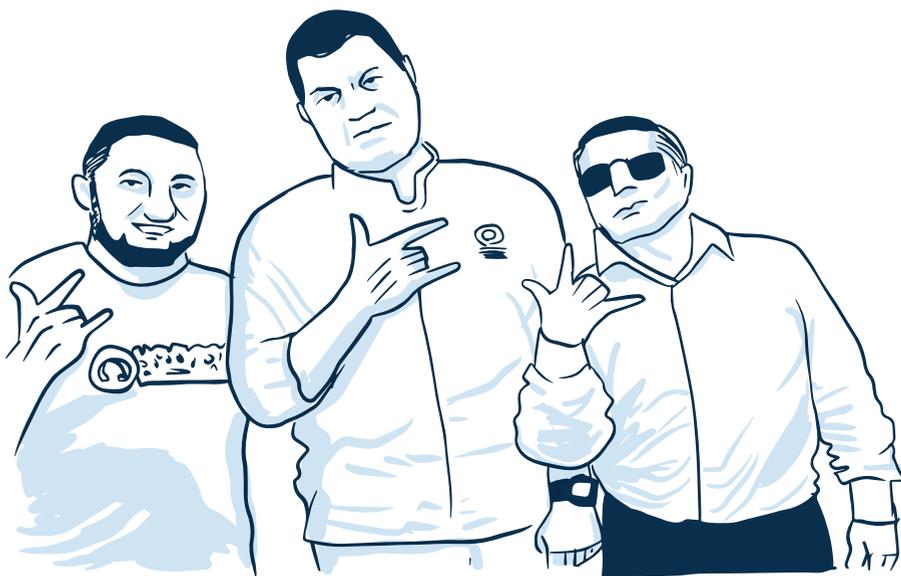


Ilustración 01: Jhonny Arévalo a la derecha de Rafael Correa³⁸

chicanos que son los mestizos mexicanos/americanos quienes se desarrollaron como una subcultura muy marginalizada al Sur de Estados Unidos, incluso con una vestimenta y dialecto propios que es una mezcla entre el castellano y el inglés (Schmitt, 2014). Algunos autores los asemejan a los pachucos.

Su motivación para pertenecer a estas subculturas es una necesidad de ser respetado, aceptado y querido (Schmitt, 2014). En algunas películas de culto como *Blood in, Blood Out*, en español "Sangre por Sangre"; se puede apreciar el nacimiento de esta nación. Queda claro que la problemática en los barrios empobrecidos de las grandes ciudades que acogen a poblaciones migrantes es la falta de políticas sociales y económicas, lo que corroe aún más el tejido familiar y social es el uso de drogas desde pequeña edad lo que hace que estas subculturas empiecen a tomar un papel importante en la protección del más débil y en la protección de sus barrios de invasores externos.

Con los procesos de migración, los Vatos Locos llegan a Ecuador en 1991 pero su capacidad organizativa es muy pobre comparada a las dos anteriores naciones presentes en el país.

| 38

<https://twitter.com/fernandobalda/status/605829253322530816/photo/1>

Legalización de las pandillas o agrupaciones juveniles en el Ecuador

En el año 2007 el gobierno de Rafael Correa puso en marcha la pacificación de las pandillas activas en Ecuador: Latin Kings, Ñetas, Vatos Locos, y otros. Algunos estudios sociales, como los de la Fundación Ser Paz y la DINAPEN, de la Policía Nacional, habían aportado con algunas cifras, y, aunque entre ellas difieran enormemente (Torres, 2006); el Gobierno tomó conciencia de que hay miles de jóvenes que optaron por este modo de vida; por lo que era necesario hacer algo al respecto desde las instancias oficiales, dejando atrás las visiones represivas; que, desde otros gobiernos, no dieron ningún resultado.

Una de las acciones iniciales para la pacificación entre pandillas y naciones fue el otorgamiento de la personería jurídica a estas agrupaciones con el fin de que tuvieran la capacidad de obligar y obligarse, poder contratar. Con esta acción, muchos jóvenes saldrían de "estar en la sombra" y podrían emprender proyectos de educación, cultura y trabajo. Aunque resulte paradójico, las primeras autoridades en dar marcha al diálogo fueron las autoridades policiales, quienes precisamente eran las que más las acosaban en las calles.

Este primer paso, pese a tener buenas intenciones, también fue el inicio de luchas de poder internas en las pandillas y naciones y éstas empezaron a dividirse en fracciones por territorio y líderes en todo el país. Lógicamente, no todos los miembros de las pandillas

|39 quisieron ser parte del proceso de pacificación. Por ejemplo, los Vatos Locos se negaron de plano a alejando que jamás podrían darse la mano con los Latin King a quienes consideraban sus enemigos acérrimos por haber matado a decenas de sus “carnales” (hermanos de la calle) sobre todo en la ciudad de Quito.

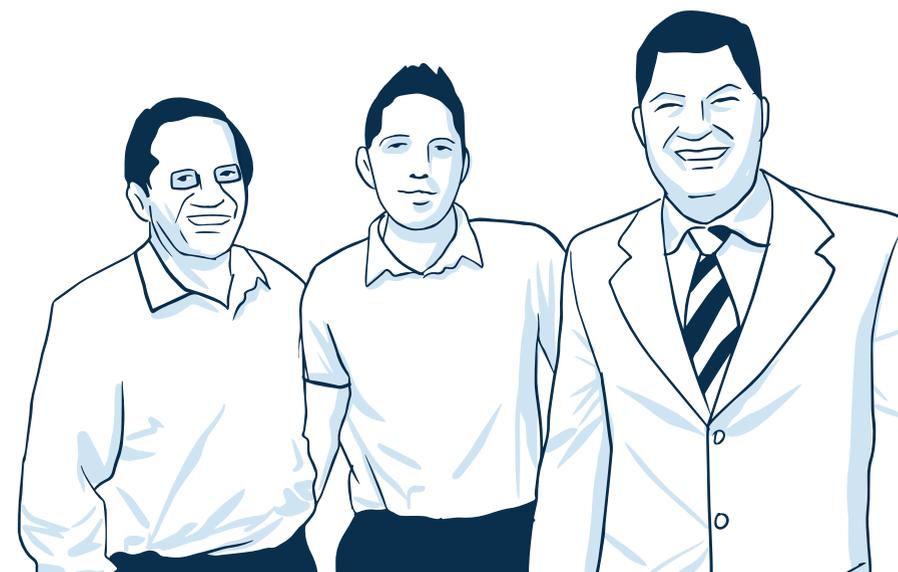
<https://www.expreso.ec/actualidad/alias-leandro-presunto-narco-fingio-muerte-128255.html>

|40 Este complejo proceso tuvo varias aristas: se involucraron algunas carteras de Estado, incluso los gobiernos autónomos descentralizados (GADS) brindaron su cooperación. No solo fue un tema de seguridad ciudadana, sino una política integral de soporte para los jóvenes. El Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, el Ministerio de Gobierno; entre otras entidades aportaron en lo que a sus competencias correspondía. También se buscó la cooperación de la sociedad civil y de las instituciones educativas privadas.

Entrevista telefónica que realicé a Jhonny Arévalo en el 2017, fue presidente de los Latin Kings de Guayaquil.

Algunos académicos se convirtieron en ministros y activistas del gobierno de Rafael Correa. Poco a poco la legalización de las pandillas, gangs, clickas (como también se las denomina) tomó un fuerte tinte político. En las reuniones siempre se presentaban personas del movimiento Alianza País para que los asistentes se afiliaran a este partido. La propaganda del Movimiento de Alianza País nunca dejó de estar presente y esto se puede evidenciar en varios videos de la época.

Las pandillas y naciones que se acogieron a este proceso empezaron a recibir varios beneficios. Muchos fueron incluidos en programas de capacitación y bolsas de empleo. En Guayaquil se creó la Casa de la Juventud como un espacio de sano esparcimiento y capacitación para adolescentes. Su presidencia y administración se la otorgó a Jonny Arévalo y Alex Tandazo,



Ilust. 02: Ricardo Patiño (izq.), Leandro Norero, líder Ñetade Guayaquil (cen.), Rafael Correa (der.)³⁹

ambos miembros y líderes de los Latin Kings con quienes el ex Presidente Rafael Correa mantuvo una relación cercana, incluso realizó viajes internacionales⁴⁰.

Según el portal de noticias Primicias buena parte de los ex pandilleros ocupó cargos en las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, así como en la Policía y hasta en las Fuerzas Armadas, según informes a las que este medio tuvo acceso (Primicias.ec, 2022).

Se promovieron encuentros entre naciones y pandillas, mañanas deportivas, seminarios, festivales culturales, diálogos entre líderes en distintas provincias del país con el fin afianzar lazos de amistad y esto contribuyó a que las tensiones en las calles se aplaquen, sobre todo en la ciudad de Guayaquil donde los enfrentamientos entre Ñetas y Latin Kings disminuyeron notablemente. Las cifras de violencia disminuyeron en el correísmo y algunos analistas atribuyen a la pacificación de pandillas y naciones a un factor que aportó a este descenso.

Una de las principales mentes ejecutoras detrás de este gran proceso fue Ricardo Patiño Aroca quien fue presidente del movimiento Alianza País y estuvo a la cabeza de varios ministerios durante la era del correísmo. Según el portal de noticias digital Mil Hojas, la Corporación de Reyes y Reinas Latinas del Ecuador (una de las fracciones de los Latin Kings de Quito) habría solicitado un aporte de \$35 mil dólares al gobierno de Rafael Correa para un concierto de Paz Urbana en Estados Unidos; esto evidencia el aporte de recursos públicos a las actividades de las agrupaciones juveniles; recursos que jamás fueron controlados ni fiscalizados.

El giro siniestro que toma el proceso de pacificación de pandillas y naciones

Evidentemente, el movimiento político Alianza País tenía otros fines intrínsecamente además de la pacificación entre las agrupaciones juveniles. El gran número de jóvenes pertenecientes a este tipo de agrupaciones fue evidentemente atractivo para ganar adherentes a sus filas (El Telégrafo, 2015). Las relaciones entre los miembros de pandillas y naciones se fueron afianzando; algunos de los ministros del correísmo tomaron cercanía con los líderes de las pandillas y naciones.



Ilust. 03: José Serrano, Ex Ministro del Interior (cen.), Jaime Angulo, presidente Ñetas Guayaquil (izq.)⁴¹

Esta cercanía de alguna manera pudo parecer normal. José Serrano, ex Ministro del Interior, fue nombrado miembro honorífico de los Latin Kings. Las interacciones entre el gobierno y las pandillas toman otro matiz cuando miembros de estas agrupaciones empiezan a participar en las contramarchas que se dieron a favor de su mandato. En algunas grescas que se presentaron entre grupos pro y anti-Correa varios ciudadanos denunciaron haber sido atacados por miembros pertenecientes a las agrupaciones juveniles. No obstante, el expresidente les ratificó su respaldo incondicional y durante sus convencionales "sabatinas" dijo que los Latin Kings son un ejemplo para el mundo y que su gobierno buscaba incorporarlos a la sociedad (Fundación Mil Hojas, 2015).

No se oía mal que el expresidente tuviera la intención de apoyar a miles de jóvenes que, durante años fueron relegados de la sociedad; pero desde la práctica se podía constatar que muchos de ellos estaban siendo usados como un ejército de choque a favor del gobierno. Denuncias en redes sociales señalaban que muchos estaban siendo usados como garroteros.

En una llamada telefónica que mantuve con Fernando Zambrano, alias King Justin, presidente de los Latin Kings en Quito, en el año 2017, manifestó que la organización estaba fraccionada y ellos ya no tenía relación el gobierno. Alegó que se sentían utilizados por la política del país. Más bien habrían emprendido un programa de capacitación en catering con la Pontificia Universidad Católica de Quito, institución que les abrió las puertas para este proyecto.

En Guayaquil, los Latin Kings no llegaron a establecer proyectos laborales o educativos importantes; antes llegaron a poblar la Penitenciaría del Litoral y a mantener

| 41

<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/asociaciones-urbanas-y-autoridades-suscribieron-acuerdo-para-fortalecer-la-seguridad-ciudadana/>

el control de algunos de sus pabellones lo cual es una señal inequívoca de su relación con el narcotráfico y el crimen organizado. Este hecho fue corroborado por el documental denominado Paz o Plomo producido por el medio de comunicación digital La Posta en octubre del 2021.

Por otra parte, en varias conversaciones que mantuve con algunos miembros de los Ñetas de la ciudad Guayaquil, me comentaron que su Asociación se había dividido en muchas fracciones: habían quienes seguían manteniendo al pie de la letra sus leyes originales, otros quienes trabajan con el Municipio de Guayaquil y se prestaban para las marchas de movimientos políticos, y, muchos otros estaban dedicados completamente al crimen organizado; habían sido cooptados por bandas mafiosas que se apoderaron de varias ciudades del país.

De lo anteriormente citado, existe evidencia que gobierno del expresidente Correa con el proceso de pacificación de naciones y pandillas logra:

- Que cientos de jóvenes pertenecientes a estas agrupaciones se afilien a su movimiento político.
- Que algunos de los miembros de estas agrupaciones participen en las manifestaciones como un ejército de choque a su favor.
- Que muchos jóvenes miembros de las pandillas y naciones logren ingresar a funciones del Estado.
- Algunos ministros y altos mandos del Estado lleguen a relacionarse de manera muy cercana con los líderes de estas agrupaciones.

Con los datos y hechos que presento y presentaré adelante pretendo demostrar que el fin de la pacificación, que en un inicio pareció una gran política de reinserción social por parte del gobierno de Rafael Correa, no fue más que una fachada con fines políticos.

La infiltración de bandas narcodelictivas a las pandillas y naciones

Durante los diez años del gobierno de Rafael Correa no se llegaron a ejecutar grandes programas ni proyectos de reinserción social, laboral, educativa o cultural para los miembros de las pandillas y naciones. Estos grupos vulnerables siguieron siendo desatendidos desde el Estado. Quienes fueron



Ilustración 04: Alex Tandazo (der.), Rafael Correa (cen.), Ronny Aleaga (izq.)

favorecidos solo fueron algunos jóvenes que consiguieron plazas de trabajo en ciertas funciones del Estado; pero, estadísticamente, esto no representó un mayor beneficio si pensamos en los miles de jóvenes que pertenecen a estas agrupaciones y que cada día van cooptando más personas.

Paralelamente, en el Ecuador, el narcotráfico fue aumentado considerablemente. Especialistas en el tema indican que uno de los elementos clave para el avance del narcotráfico fue la salida de la base estadounidense de Manta en el año 2009. Desde esa base se controlaba el uso de avionetas y lanchas rápidas utilizadas por los traficantes de droga. A este factor, se le fueron sumando algunos más como la ubicación territorial estratégica del país. Ecuador es vecino de Colombia y Perú por lo que cuenta con rutas para el tránsito tanto de base de coca como de precursores para su refinamiento.

Asimismo, otro eslabón fue la dolarización de la economía de Ecuador en el año 2000. Esta medida económica convierte al país en un paraíso de lavado de activos del narcotráfico (Bargent, 2019). Todos estos factores hacen que el país se torne atractivo para los grandes carteles de tráfico de



Ilustración 05: Manuel Zúñiga, King Majestic ⁴²

estupefacientes que empiezan a operar en Ecuador. Lógicamente el consumo de drogas también empieza a crecer dentro del país y el microtráfico se agudiza de manera alarmante.

Por su capacidad organizativa y de reclutamiento de personas, las naciones y pandillas son muy atractivas para cualquier traficante de estupefacientes.

A esto se puede denominar la “evolución de las pandillas o naciones”, según los autores Rodgers y Baird se ha demostrado que la penetración del narcotráfico tiene efectos transformadores en las pandillas y, provocan mayores flujos económicos, guerras por el control de territorio de venta de drogas y mayores lazos con el crimen organizado y distribución ilegal de armas. Esta incursión con la delincuencia organizada altera cualquier fin inicial de servir o proteger a la comunidad y genera formas depredadoras con la misma (Bargent, 2019).

Paulatinamente, los líderes de las naciones y pandillas fueron asesinados a consecuencia de la lucha por territorios o plazas de venta de droga. Estos sangrientos enfrentamientos en las calles del país, ninguna política de Estado pudo frenar.

El primer caso que llamó la atención de los medios fue el sicariato del líder de los Ñetas, José Luis Noboa González, en el año 2009. Este hecho tuvo lugar en el barrio la Floresta, un punto muy conflictivo de la ciudad de la ciudad. Noboa era un conocido traficante de su zona, en su vivienda acogía a muchos miembros de su Nación. Convirtió a su hogar en un fortín en contra de sus enemigos y en un lugar de consumo colectivo de sustancias ilegales, incluso con menores de edad. Noboa también fue un personaje de la farándula, transmitía un programa por un canal local (El Universo, 2009).

A esta muerte se le suman otras de líderes quienes estuvieron involucrados directamente en el proceso de pacificación. Alex Tandazo, líder de los Latin Kings, presidente de la casa de las juventudes en Guayaquil, fue asesinado en el 2015.

Jhony Arévalo, otro líder de los Latin Kings de la ciudad de Guayaquil fue asesinado en las afueras de la Penitenciaría del Litoral en el año 2020. Arévalo estuvo muy relacionado con el proceso de pacificación y mantuvo una relación muy cercana con el expresidente Correa. Al momento de su asesinato las autoridades policiales descubren que en realidad tenía otra identidad. Su verdadero nombre era Jorge Avilés y trabajaba en la farmacia de la Penitenciaría. Tenía además un amplio historial delictivo (Redacción Primicias, 2020). El cuestionamiento lógico es ¿cómo una persona con estas características logró vincularse laboralmente a una de las prisiones más violentas del país?

| 42

<https://www.eldiario.ec/videos-manavision/2022/05/14/asesinan-a-manuel-zuniga-el-presidente-de-los-latin-kings-en-ecuador/>



Ilustración 06: Proyecto Kings Catering, PUCE ⁴³

En mayo del año 2020 asesinan a Manuel Zúñiga, alias King Majestic, quien se desempeñaba como líder nacional de los Latin Kings del Ecuador. Zúñiga, de 46 años fue uno de los líderes pandilleros que iniciaron el proceso de pacificación sobre todo en la ciudad de Quito y quien fundó el proyecto de capacitación en catering en la Universidad Católica de Quito. Su asesinato fue al estilo sicariato donde también muere su pareja. Las autoridades presumen que este acto lo ejecuta una banda narco delictiva por lucha de territorio venta de droga.

Todas estas muertes, ponen en evidencia una dura realidad. Los líderes de las pandillas y naciones nunca se alejaron del camino del delito. El gobierno o desarrolló como lo había prometido, políticas de apoyo social, ni programas de trabajo, educación, rehabilitación de uso de drogas, prevención del embarazo adolescente y un largo etcétera. Mientras las políticas de estado estaban más ausentes, las bandas narco delinuenciales estaban más presentes en las calles y prisiones del país. Requerían reclutar personas con distintos perfiles. El tráfico de sustancias ilícitas, lamentablemente, es una de sus principales fuentes de ingresos para las pandillas y naciones.

Las bandas narcodelictivas y las pandillas/naciones

| 43

<https://conexion.puce.edu.ec/en-la-puce-se-capacitan-los-reyes-y-reinas-poblacion-que-aun-sortea-prejuicios/>

Según Fernando Carrión, investigador de la FLACSO, el Ecuador está absolutamente cartelizado, ya que en el país operarían alrededor de 17 carteles internacionales drogas, entre ellos los mexicanos; el de Sinaloa y el Jalisco Nueva Generación. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos por Ecuador pasan unas 500 toneladas de droga, de las cuales, 100 toneladas se quedan para la venta y consumo interno. Carrión concluye que la falta de una política interna contra el narcotráfico ha permitido que los carteles penetren en los mercados, las cárceles y la sociedad entera (Primicias.ec, 2019). La mafia albanesa también está presente en Ecuador, según investigaciones del portal Plan V y la Organized Crime and Corruption Reportin Project (OCCRP) esta es una de las mafias más sanguinarias en país (Redacción Plan V & OCCRP, 2019). El medio británico The Telegraph, también realizó una investigación acerca de esta mafia y explica que la llegada de los albaneses a Ecuador remonta al año 2010; la mayoría de ellos viven en Guayaquil con identidades falsas, para evitar su persecución en Albania. Esta mafia estaría reclutando a niños desde los 10 años para que aprendan a matar y a transportar droga. En los últimos años existe una batalla campal entre carteles de drogas que se disputan el control del tráfico interno y del puerto de Guayaquil, lo que ha convertido a la ciudad en una de las 50 más peligrosas del mundo, con una tasa de homicidios que supera los 30 por cada 100 mil habitantes.

Otro factor sumamente importante en la configuración del Ecuador como un punto importante en el tráfico de estupefacientes en la región fue la firma de paz de su

vecina Colombia con las Fuerzas Revolucionarias (FARC) que puso fin al conflicto armado interno en el año 2016. Para los autores Rivera y Bravo, el proceso de paz modifica por varios aspectos la situación de la frontera colombo-ecuatoriana; por ejemplo, la falta de coordinación entre ambas naciones sobre el tema de tráfico y crimen organizado transnacional privilegia la situación de la frontera Norte del Ecuador e incrementa exponencialmente su participación en la producción, refinamiento, almacenamiento y el transporte de drogas ilícitas (Rivera - Rhon & Bravo-Grijalva, 2020).

Consecuentemente, Ecuador empieza a poblarse de bandas y organizaciones criminales que manejan el narcotráfico y sus operaciones derivadas: asesinatos, robos, delitos sexuales, venta y tráfico ilegal de armas, etcétera. Para todas estas actividades es necesario el reclutamiento de miles de personas y; como se ha planteado, las pandillas y naciones desarrollaron la capacidad de enrolarse con el crimen organizado puesto que este tipo de agrupaciones van creciendo en la marginalidad de los barrios periféricos donde existe una gran ausencia estatal y es más fácil operar a las bandas criminales.

Otro factor que colaboró a que pandillas y naciones se infiltren aún más en las bandas narco delincuenciales es que estos grupos llegaron a “plantar bandera” en las prisiones del país. Es decir, pandillas y naciones, fueron expandiendo su filosofía y modo organizativo dentro de los centros penitenciarios. Poco a poco, las agrupaciones criminales ya conocidas en país desde los años 1990 como los Choneros, Lagartos se fueron mezclando con pandillas y naciones y fueron creando agrupaciones híbridas entre pandillas y bandas criminales.

Una de las bandas narco delincuenciales que formó un líder de los Ñetas, Leandro Norero Tigua, junto con su hermano Israel y otros personajes más del mundo criminal son los denominados “Chone Killers”. Esta banda fue en un principio el brazo armado de los Choneros y se dedican sobre todo a sicariatos, aunque también a otros delitos como robos y asaltos. Esta alianza se fracturó después del asesinato del líder de los Choneros, Jorge Luis Zambrano en el 2019.

Norero, alias el Patrón, llega a ascender en el mundo narco criminal y a ser uno de los grandes financistas de varias bandas narco delincuenciales en la región. Su captura se da en Guayaquil en un millonario operativo en mayo del 2022. En su casa se decomisaron lingotes de oro, autos de alta gama, joyas, armas y fajos de billetes. En el transcurso del juicio, en primera instancia se le llegan a vincular con 7 inmuebles, más de 10 autos y 6 compañías donde habría lavado dinero. El juicio aún sigue su proceso (GK, 2023).

En 2022 se hizo público el informe de inteligencia policial en el que se detalla las bandas narco criminales que operan en el de Ecuador, entre ellas se encuentra la de los “Chone Killers” (La Hora, 2022). El 28 de septiembre del 2022, la Policía Nacional realiza un operativo en varias localidades de Guayaquil, inclusive dentro del Centro de Rehabilitación Social donde se aprehende a 19 miembros de esta banda. Según versiones de la Policía, estas personas son responsables de al menos 30 asesinatos en Guayaquil y sus alrededores; entre ellos dos cuerpos suspendidos en el puente de Durán, hecho que jamás se había suscitado en el Ecuador y que imita a ejecuciones de bandas narco delictivas en México. También se les vincula con el ataque a una ambulancia y colocar artefactos explosivos en una unidad judicial y a otros actos terroristas. La evolución en peligrosidad de la banda en los últimos años acrecentó de manera alarmante.

Asimismo, se conoce que los Latin Kings de Guayaquil tienen en su poder dos pabellones, cada uno de mil personas, en el Centro de Rehabilitación de Social No. 2 y según una fuente reservada, su líder es alias el Diablo, actualmente en libertad.

Esto evidencia que, efectivamente, algunos pandilleros evolucionaron a grandes narcotraficantes y su poder en el mundo criminal es enorme.

Las bandas criminales que hoy operan en el Ecuador han copiado elementos de las pandillas y naciones pues, si bien muchas bandas tienen como líderes a expandilleros también se han percatado que su estructura organizativa les beneficia y fortalece. Actualmente, las bandas delincuenciales también marcan a sus miembros con tatuajes, realizan insignias con

las manos, inventan rezos o rituales de lealtad hacia sus líderes, marcan paredes como símbolos de pertenencia territorial. Toda esta simbología ha sido copiada de las naciones y es nueva para las bandas delictivas.

Conclusiones

Si bien las pandillas y naciones tienen presencia en Ecuador desde 1990, estas agrupaciones empiezan a representar un mayor peligro para la seguridad ciudadana desde el ingreso de los grandes carteles de narcotráfico al país. Como se ha descrito en este artículo, este fenómeno tiene varios antecedentes:

- la dolarización de la economía en el año 2000,
- el cierre de la Base Naval estadounidense en el año 2009,
- la firma de Paz en Colombia en el año 2016.

Las bandas narco criminales internacionales y nacionales empezaron a cooptar y reclutar personas para sus operaciones delictivas y, sin duda, las pandillas y naciones fueron y son un gran nicho de adolescentes y personas en situación de vulnerabilidad de las cuales pueden sacar provecho. La ausencia de políticas estatales y de intervención en la población en riesgo de violencia es fundamental para que las bandas delictivas penetren en los estratos más abandonados del país.

El proceso de pacificación de las pandillas y naciones que inició el gobierno del expresidente Rafael Correa en el año 2008, si bien visibiliza a estas agrupaciones ante la sociedad y las saca a la luz pública no tuvo ningún efecto a largo plazo en su fin resocializador. Existe evidencia que durante el correísmo (2007-2017) los miembros de estas agrupaciones participaron en las marchas a favor del gobierno de manera activa y violenta. Esto es una muestra de la manipulación política desde el Estado hacia uno de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En los barrios marginales de las ciudades donde la presencia de las bandas narco criminales se empiezan a sentir con más fuerza cada día; para los niños y jóvenes ya no es una opción pertenecer o no a una banda; si

te niegas a vender su droga o seguir sus órdenes te matan a ti o a un miembro de tu familia.

El aumento de la peligrosidad de las bandas narco delictivas es un asunto que debe preocupar urgentemente al Estado, pues la escalada de violencia especialmente en los últimos años es inclemente. En los operativos se aprehenden a personas con 50 y más antecedentes penales, lo que revela en un sistema judicial fallido y corrupto.

Son miles de jóvenes y niños/as atraídos a vivir en el modo de vida de las pandillas y naciones; incluso en programas y series de televisión presentan a narcotraficantes como héroes y modelos a seguir. La única opción para muchos jóvenes ha sido el mundo criminal; la falta de opciones laborales y educativas no les deja otro camino. Muchos jóvenes vienen de familias rotas, violentas, desestructuradas y buscan aislarse de su realidad consumiendo drogas. Si alguna forma alterna se les presentaría, ya sea cooperación estatal, privada; muchos sin duda la tomarían. Durante un año que tuve la oportunidad de oír sus historias escuché su desesperanza. Miles de niños han nacido como almas perdidas, sin rumbo alguno. Sin madre, ni padre. Requieren ser ayudados, no olvidados.



Bibliografía

- Bargent, J. (2019, octubre 31). Ecuador: Autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. Insight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Buelgas, S. (2010). Aproximación psicosocial al fenómeno de las bandas latinas en España. En *Grafitis y bandas latinas* (pp. 100-122). MAD.
- Carrión, F. (2008). Pandillas un Calidoscopio en Construcción. URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 4.
- El Telégrafo. (2015, abril 26). Latin Kings, Ñetas y demás grupos urbanos se afiliaron hoy a Alianza PAIS. El Telégrafo.
- El Universo. (2009, mayo 27). Muere acribillado con ametralladora vocero de Los Ñetas. El Universo. <https://www.eluniverso.com/2009/05/27/1/1422/B07C36E46807494D8971143A6353CEE8.html/>
- Fundación Mil Hojas. (2015, septiembre 14). Los Latin Kings piden ayuda económica para sus actividades particulares a organismos como la Cancillería. Reportaje. <https://www.google.com/l?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjwnorZtjt9AhWUitDEKHf4ArYQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.milhojas.is%2Fcategory%2Freportaje%2Fpage%2F22&usg=AOvVaw1jTr-rhVBYAB-tbJeJJ91G>
- GK. (2023, enero 30). ¿Quién fue Leandro Norero, el presunto narcotraficante que operaba en Ecuador? GK. <https://gk.city/2022/05/29/quien-es-leandro-norero-narcotraficante/>
- La Hora. (2022, septiembre 25). 25 grupos delictivos, de nueve organizaciones criminales, arrinconan a Ecuador. La Hora. <https://www.lahora.com.ec/pais/25-grupos-delictivos-nueve-organizaciones-criminales-arrinconan-ecuador/>
- Lamotte, M. (2017). The Ñeta law, the Ñeta world: Ethics and imaginaries in circulation between the South Bronx, Barcelona and Guayaquil. *Current Sociology*, 65(2), 302-314. <https://doi.org/10.1177/0011392116657300>
- Primicias.ec. (2019, junio 17). Fernando Carrión: "En Ecuador existen 17 carteles mundiales de droga". Primicias.ec. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/fernando-carrión-ecuador-17-carteles-droga/>
- Primicias.ec. (2022, junio 6). Estados Unidos le retira la visa al asambleísta Ronny Aleaga. Primicias.ec. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/estados-unidos-retira-visa-asambleísta-ronny-aleaga/>
- Redacción Plan V, & OCCRP. (2019, diciembre 15). ASÍ OPERA LA MAFIA ALBANESA EN ECUADOR. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/asi-opera-la-mafia-albanesa-ecuador>
- Redacción Primicias. (2020, febrero 19). Líder de los Latin King trabaja en la cárcel de Guayaquil. Primicias.ec. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/lider-latin-king-trabaja-carcel-guayaquil/>
- Rivera - Rhon, R., & Bravo-Grijalva, 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>
- Rodgers, D., & Baird, A. (2016). Entender a las pandillas en América Latina: Una revisión de la literatura. *Estud. Socio-Juríd*, 18(1), 13-53.
- Schmitt, K. (2014). Un análisis de "Blood In Blood Out". La construcción de identidad de miembros de pandillas. GRIN Verlag.
- Torres, A. (2006, marzo). Pandillas y naciones en Ecuador: Diagnóstico de situación. *Boletín Ciudad Segura*, 3, 4-9.
- Universidad San Francisco de Quito. (2015, octubre). Latin Kings International. *Revista Enfoque*.



**Seguridad de la
frontera norte**

Seguridad de la frontera norte

Javier Pérez Rodríguez⁴⁴

Antecedentes.

Las condiciones de seguridad en Ecuador han sufrido un alto grado de erosión y deterioro, la violencia ha desbordado estadísticas y proyecciones, atravesamos por una situación que veíamos lejana, la institucionalidad se encuentra debilitada en extremo y no alcanza a dar respuesta a las demandas sociales; fuimos de los primeros en condenar la violencia en otros países y nos solidarizamos con las víctimas de crímenes atroces.

Hoy, los medios de comunicación sistemáticamente nos recuerdan que el mundo cambió por efecto de la globalización y al ritmo de los avances tecnológicos. De manera reiterada se anunció lo inútil que resultan los modelos de seguridad basados en el control del territorio, donde las fronteras son espacios de integración y por lo tanto deben tomarse las medidas para facilitar el flujo de personas y de bienes.

El diccionario panhispánico del español jurídico define la frontera en los siguientes términos:

“Línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022)

Moncayo citando a José Luis Sanpedro, nos ofrece otra definición social y antropológica sobre frontera al explicar que “... hay fronteras por todas partes...” se identifican con banderas, con el idioma, con signos, himnos que caracterizan una civilización (Moncayo, 2016, p.100).

Una visión más cercana a lo político la expresa Antony Giddens, cuando afirma que las fronteras son los marcadores de la soberanía nacional y el Estado-Nación moderno es una estructura delimitada de poder, en el interior del cual los medios de la violencia y el control administrativo son un monopolio (Moncayo, 2016).

Para efectos del presente trabajo asumimos el significado de frontera como un espacio con características geo humanas, componente fundamental del Estado-Nación, sobre el cual se ejercen de manera soberana atribuciones y regulaciones exclusivas a modo de monopolio estatal; al tiempo de constituirse en un elemento geográfico que une o separa dos o más Estados. Las fronteras son el producto de la conformación y evolución de los Estados, son por tanto una construcción artificial y dinámica. La historia complementa esta descripción al recordarnos un episodio fundacional como la Paz de Westfalia 1648, donde “toman forma los conceptos de Estado-nación, territorio, fronteras y soberanía” (Moncayo, 2016, p. 104). Su importancia y sensibilidad dio origen a grandes confrontaciones armadas.

La UNESCO, se refiere a la vigencia de la frontera en los siguientes términos:

“Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, muchos vaticinaron la desaparición de las fronteras. La realidad ha sido muy diferente. En vez de desaparecer, las fronteras se han metamorfoseado en barreras móviles y artificiosas, desvinculadas de sus coordenadas geográficas y susceptibles de extenderse tanto fuera como dentro de las líneas de demarcación asignadas a los territorios de los distintos países. Desligándose de los hitos geográficos fronterizos establecidos físicamente, los poderes estatales han creado un nuevo modelo de fronteras móviles” (Ayelet Shachar, 2020).

Por ahora el mundo sigue con mucha atención los efectos de la globalización, incluso se anticipó que las

|44

General de División (s.p.). Comandante General del Ejército (2018 – 2019). Magíster en Ciencias Militares con mención en Conflicto y Negociación Internacional (Academia de Guerra del Ejército de Chile), Maestría en Ciencias de la Seguridad (Universidad de Cambridge).

fronteras y el territorio serían un tema del pasado, Sergio Boiser (2003) advierte sobre el apresuramiento de varios medios y estudiosos al anunciar la muerte de la geografía. La vigencia de la geografía, de la frontera y de los límites está presente desde épocas inmemorables como es el caso de la Gran Muralla China construida en el 215 a. c. En la actualidad, conductas que parecerían extremas nos recuerdan su vigencia cuando algunos Estados levantan muros, colocan obstáculos, implementan políticas y regulaciones, con el propósito de preservar su soberanía y seguridad, como es el caso de Israel que construyó un muro para delimitar, separar y mejorar las condiciones de seguridad ante el acoso permanente de los palestinos que fueron desplazados de los territorios asignados por NN. UU. en 1948 a la nación judía; también Estados Unidos se ha visto en la necesidad de construir un muro en la frontera limítrofe con México, para desalentar a los migrantes irregulares; el Diputado Nacional de Argentina Alfredo Olmedo en el 2017 expresó que era necesario construir un muro en el límite con Bolivia para impedir el acceso irregular a su territorio (DW, 2017). Estos ejemplos denotan la vigencia no sólo de los conceptos geográficos, sino de la necesidad de considerarlos como un elemento importante para la planificación de la seguridad nacional.

Frontera, seguridad y soberanía.

Resumiendo los aspectos más importantes del significado e implicaciones del término seguridad, asumimos que es la condición en la que la sociedad y el Estado se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos que pudieran afectar el desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos, “así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades, en un ambiente democrático; tiene por tanto, una función y alcances multidimensionales” (García, 2008, p.101).

La frontera guarda una relación directa con la Soberanía de los estados, su resguardo, protección y desarrollo, son la más clara expresión de su capacidad. Para que el ejercicio de la soberanía de un Estado no perjudique a otras naciones, se crean límites definidos sobre porciones de tierra, agua y aire. En épocas pasadas, el cuidado fronterizo estuvo orientado a salvaguardar los territorios de las invasiones o de los ataques de extraños;

para facilitar su defensa se impulsó la colonización y la creación de guarniciones militares que los protegían, complementada con otras acciones de integración nacional y territorial con una mirada hacia el interior; es así como surge la idea que relaciona la frontera como una zona de seguridad. Esta concepción inicial no considera la posibilidad de integración con otros estados; en contraste a esto, hoy los Estados impulsan mecanismos para fomentar la integración y el intercambio en torno a objetivos compartidos, para complementarse o para suplir aspectos en los que son deficitarios. Aún en el supuesto anterior se deben definir espacios de integración; no hacerlo, equivale a renunciar sin beneficio de inventario a la oportunidad de alcanzar el desarrollo armónico de la zona, en perjuicio social y deterioro de las condiciones de seguridad.

En el caso de la frontera norte ecuatoriana se debe tener presente los efectos ambientales ocasionados en escenarios geográficos exuberantes pero frágiles como los de la frontera norte, constituida por una franja costera con estuarios, islas e islotes; compartimos también un segmento interandino con elevaciones superiores a los tres mil metros de altura; y el segmento de mayor longitud que compartimos con Colombia se ubica en la región amazónica desde las estribaciones orientales de la cordillera de los Andes, hasta la confluencia del Río Güepí con el Río Putumayo; con una extensión total de aproximadamente 735 Km.

La gravedad de la violencia imperante en el Departamento de Putumayo, así como el crecimiento de la producción de cocaína, fueron factores para que sea el escenario en el que inició el “Plan Colombia” en la presidencia de Andrés Pastrana Arango, a partir del año 2000. Como parte de este plan se realizó un gran esfuerzo para erradicar los cultivos ilícitos, por medio de la fumigación de glifosato causando daños en la salud de los campesinos pero también afectación en otros cultivos, animales y contaminación de aguas superficiales; según lo expresa el informe de NN. UU, esto llevó a la suspensión de las fumigaciones aéreas; por otro lado, a partir del 2005 las condiciones de seguridad para la actividad petrolera mejoraron debido a una mayor presencia militar, con esto se retomó la actividad petrolera en esta parte del territorio putumayense; a pesar de ello las FARC mantenían la presencia más importante en cuanto a efectivos en el sur del Putumayo

(García, 2008, p. 19). Guerrilla, paramilitares y fuerza pública, se han involucrado en disputas violentas por el control del territorio y de los ejes que configuran las rutas del tráfico de droga y precursores, incluyendo espacios en la línea de frontera con Ecuador, motivos suficientes para considerar a Putumayo como una zona estratégica.

Los problemas fronterizos de nuestro país se derivan del proceso de construcción del Estado lo que dio origen a grandes dificultades en materia de desarrollo y seguridad de esta zona, convirtiéndola en foco de constantes tensiones, generando un ambiente de mutua desconfianza entre los países vecinos con directas repercusiones en el comportamiento de su periferia; la respuesta a estas dificultades fue una acción militar que ha prevalecido hasta los actuales momentos.

La presencia de estructuras ilegales a lo largo de toda la zona de frontera norte, con una gran capacidad económica y sistemas de seguridad paralelos a los del Estado para su protección, han involucrado a la población civil complicando su atención y tratamiento, con estas condiciones se acentúa la tendencia de una respuesta militar y policial a través de un permanente despliegue de elementos uniformados, este comportamiento se ha constituido en un procedimiento al que de manera constante se recurre para resolver problemas cuyos orígenes son estructurales.

Enfrentamos a un sistema de ilegalidad que actúa con una amplia libertad de acción y sus capacidades trascienden las fronteras, al punto de constituirse en un problema de seguridad regional; mientras que las fuerzas del orden actúan con extremas limitaciones no sólo de equipamiento y medios, sino con muy poco respaldo legal y normativo. Las dificultades se amplían por el involucramiento de población civil fronteriza que además de participar en las actividades de apoyo, son conminados a la ocupación arbitraria de territorio en el límite mismo, desplazando en muchos casos a pueblos originarios y campesinos amazónicos.

Los esfuerzos para mejorar la seguridad y el control en la frontera son temporales, a pesar de contar con estudios, diagnósticos y planes, no



Foto 08: Curso medio del río San Miguel, línea de frontera entre Ecuador y Colombia

ha sido posible la aplicación de una política de Estado, en su lugar observamos intentos inconclusos como el “Plan Ecuador” desarrollado desde el año 2008 previsto extenderse hasta el 2018, con escasos resultados y una orientación securitizadora.

La lógica de crecimiento y poblamiento de la zona de frontera norte ecuatoriana, no obedece a una planificación nacional, menos aún a una visión o concepto geopolítico. Como se puede observar el crecimiento anárquico y desordenado especialmente en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, son el producto de las necesidades logísticas y de seguridad de los grupos ilegales; esto tiene todos los indicadores de una estrategia desarrollada para garantizar mano de obra para el procesamiento de la hoja de coca, asegurar vituallas para el sostenimiento de acciones ilícitas y de precursores químicos, acceder a los corredores de movilidad terrestres, fluviales y marítimos, y mantener áreas de seguridad para evitar el accionar de las fuerzas del orden. Para todo esto cuentan con la población fronteriza, algunos se vinculan por necesidad económica al no contar con opciones de fuentes de empleo, y otros conminados por los grupos violentos.

Muchas veces de varias maneras y en múltiples foros, Ecuador ha dicho que la violencia y el deterioro de las condiciones de seguridad de la zona fronteriza, son el efecto generado desde Colombia por los grupos ilegales vinculados a la producción de coca, la presencia de Grupos Irregulares Armados colombianos GIAC, devenidos en grupos armados organizados GAOR y la violencia de grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia AUC; esta afirmación no explica el complejo problema con profundas raíces sociales como resultado de políticas estatales contradictorias, donde el empleo de las fuerzas del orden sólo generan efectos temporales y localizados. En el caso colombiano la ausencia del Estado en estas zonas ratifica su “estrategia centrífuga”, donde se ha privilegiado la atención y garantía de seguridad hacia y desde los centros de producción, para garantizar las rentas y la recaudación; mientras que la frontera no tiene la misma prioridad de atención y es precisamente este comportamiento el que explica la distribución de fuerzas militares y policiales con un dispositivo que las aleja del límite político internacional (LPI). En cuanto a nuestro país, la política de seguridad en la zona de frontera se explica desde la visión securitizadora del problema, Ecuador mantiene un dispositivo permanente desplegado en el LPI a lo largo de los 735 km., en lo político desde el inicio del Plan Colombia en el año 2000 hasta el 2018 se mantenía la tesis de no injerencia en el conflicto interno colombiano como lo expresa el libro blanco de la defensa nacional del Ecuador versión 2002:

“Con relación al conflicto interno colombiano y en observancia de la política del Estado ecuatoriano, se apoyarán todos los esfuerzos diplomáticos para la consolidación de la paz, manteniendo una actitud de no intervención militar y adoptando las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y el accionar de los actores generadores de violencia, en territorio nacional”
(Ministerio de Defensa Nacional, 2002, p. 96).

En este contexto, a raíz de la desmovilización de las FARC⁴⁵ (agosto de 2016) y la evolución de la violencia criminal desarrollada por los GAOR en su mayoría conformados por las disidencias farianas que no se desmovilizaron, dejó de ser una opción para Ecuador el abstenerse de intervenir con el componente militar, estas estructuras ilegales potenciaron la inseguridad

captando y reclutando a ecuatorianos de los estratos más vulnerables de la frontera para tareas de apoyo y como combatientes, tal como se evidenció luego de las investigaciones desarrolladas a raíz del atentado terrorista perpetrado en San Lorenzo contra el comando de Policía, el 27 de enero de 2018.

Por ahora, en la frontera ecuatoriana no existen grandes extensiones de cultivos ilícitos, empero, se ha constituido en un importante espacio para las actividades de provisión de precursores, transporte de droga hacia los puertos y áreas urbanas, provisión de mano de obra y hasta refugio de carteles colombianos y mexicanos. Es importante señalar que por efecto de las restricciones impuestas con motivo de la pandemia de la COVID 19 (2020), la inseguridad se acentuó no sólo en la frontera sino también en las áreas urbanas debido al cambio en la modalidad de pago por el negocio ilícito de la droga, el pago por servicios de seguridad o transporte de droga se lo hace con la misma droga, con armas y con dinero en efectivo; sobre este comportamiento se tuvo evidencia desde 2012, según quedó reseñada en la investigación realizada por la revista digital “Plan V” del 14 de diciembre de 2018 (2018).

Considerando la integración como un proceso a través del cual los Estados buscan resolver dificultades comunes de naturaleza política, económica, cultural y social; en esta dinámica los fenómenos migratorios han cobrado una dimensión especial al punto de ser considerados como un asunto de seguridad nacional, como se expresó en la Novena Cumbre de las Américas, desarrollada en Los Ángeles, EE. UU. entre el 6 al 10 de junio de 2022⁴⁶; siendo por tanto la manifestación más objetiva de cooperación internacional propendiendo al desarrollo conjunto de naciones geográficamente unidas. Así,

| 45

Después de cuatro años de diálogos en La Habana, Cuba, el proceso se concretó mediante la redacción conjunta de un Acuerdo Final, el 24 de agosto de 2016: “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep

un plan de desarrollo fronterizo debe incluir aspectos económicos, culturales, educativos, sociales, de salud, infraestructura y de seguridad.

Para nuestro país, la integración fronteriza como mecanismo de desarrollo no se ha dado en los términos deseables, por varias perturbaciones que terminan afectando el ambiente de seguridad convirtiéndolo en un tema de alta sensibilidad por la confluencia de variables como el accionar de grupos ilegales armados GAOR, por la presencia de cultivos ilícitos y de laboratorios de producción de droga, los desplazamientos humanos que causan los enfrentamientos entre los GAOR y entre éstos y las fuerzas militares colombianas; estos hechos, más la actitud de rechazo a la presencia de fuerzas del orden por presión de quienes actúan al margen de la ley, crean un ambiente de tensión que fácilmente escala a nivel de crisis, y convierten a la zona fronteriza como escenario de confrontación reforzando la idea de peligro, ilegalidad e incertidumbre.

Luego de reiterados incidentes producidos en la frontera norte surgió la necesidad de crear un ley para garantizar la actuación gubernamental a fin de superar la histórica postergación de poblaciones y habitantes localizados dentro de la franja de 40 Km desde la línea de frontera, es así como el tres de mayo de 2018 la Asamblea Nacional aprobó la “Ley orgánica de desarrollo fronterizo”, en primera instancia objetada en su totalidad por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2012, y cuyo propósito es:

“Establecer mecanismos, crear instrumentos e instituir un orden jurídico temporal para afianzar una cultura de paz y promover el desarrollo socioeconómico en los cantones fronterizos de la República del Ecuador y sus respectivas parroquias rurales, mediante la aplicación de políticas integrales que precautelen la soberanía, los recursos naturales, biodiversidad, fortalezcan la interculturalidad y buena vecindad y garanticen el ejercicio de los derechos de las personas y colectivos de estos territorios”
(Asamblea Nacional, 2018).

En cuanto a los fines de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo LODF, los numerales 9 y 10 señalan ámbitos de responsabilidad de las fuerzas del orden como es: 9. Protección y garantía irrestricta de la soberanía

nacional y el fortalecimiento de la identidad nacional, en las zonas de frontera; y, 10. La protección y seguridad de las personas que habitan en la zona fronteriza, así como también de sus bienes y propiedades.

La LODF identifica 14 objetivos de los cuales el número 5 menciona: El mantenimiento de la paz y el impulso de la integración binacional, generando mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos. Con el propósito de garantizar la planificación, asignación de recursos y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de beneficio fronterizo, se crean dos comités: Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras, conformado por 12 miembros entre los que se cuenta “La máxima autoridad del ente rector de defensa o su delegado”, todos ellos responsables del cumplimiento de esta ley; y, los Comités Intersectoriales Territoriales, de un nivel desconcentrado y regional del que también defensa tiene presencia a través de “la autoridad territorial desconcentrada zonal del ente rector de defensa nacional” (Asamblea Nacional, 2018).

En los 49 artículo de la LODF se puede advertir una gran responsabilidad del organismo rector de la planificación nacional en el cumplimiento de las disposiciones señaladas; sin embargo, muy poco se conoce sobre las instancias generadas por la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo SENPLADES reemplazada por “Planifica Ecuador”, empero, a juzgar por el contenido del Plan Nacional de Desarrollo “Generación de Oportunidades”, el cual no considera las disposiciones de la ley, se colige entonces, que tampoco se asignaron objetivos, metas, políticas ni recursos para la seguridad y desarrollo

| 46

Acuerdos de la novena cumbre de presidentes de las Américas, “El único anuncio tangible de la declaración de Los Ángeles es el Acuerdo Migratorio de las Américas, que incluye vías legales para entrar a los países del hemisferio”, disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/aqu%C3%AD-am%C3%A9rica/20220616-ix-cumbre-am%C3%A9ricas-eeuu-marcada-divisi%C3%B3n>

Para ampliar la información, revisar en: <https://www.diarionlasamericas.com/eeuu/migracion-un-tema-clave-la-cumbre-las-americas-n4250600>

fronterizo. El reglamento de la LODF, expresa ciertos lineamientos en cuanto a seguridad como se aprecia en la “Sección Segunda”, pero sus orientaciones tienen direccionamiento hacia la seguridad pública, y muy poco sobre la defensa nacional, tal como se puede observar en los artículos 27, 28 y 29 del reglamento.

En cuanto al desarrollo de planes, programas y proyectos en la zona de frontera, dispuesto en el Art. 41 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado LSPE, el Art. 6 del Reglamento de la LODF establece: “Art. 6.- Para la ejecución de los planes, programas y proyectos en zona de frontera, se deberá contar obligatoriamente con el informe favorable del ente rector de Defensa Nacional” (Reglamento a la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, 2019). Mantiene por tanto una sindéresis en cuanto a la responsabilidad del Comando Conjunto y del sector defensa.

De lo antes expuesto, podemos afirmar que existe un marco legal adecuado para garantizar el desarrollo fronterizo, a pesar de la poca información sobre su cumplimiento. Por otro lado, el ente rector de la planificación nacional lleva el centro de gravedad en cuanto al cumplimiento de la LODF. Preocupa sin embargo la secuencia de eventos que diluyen la identidad y unidad nacional, el hecho más reciente corresponde al manifiesto firmado a modo de compromiso en “la primera reunión de guardias indígenas de Ecuador” desarrollada en la comunidad a’í Cofán de Sinangoe entre el 10 y 11 de septiembre de 2022, en lo que interesa se reveló:

“... la organización ambientalista Amazon Frontlines difundió el contenido del mandato por el cual se comprometen consolidar la estrategia de resistencia y formación ideológica, también

implica a sus firmantes a fortalecer la autonomía de cada nacionalidad indígena para legitimar el control territorial de sus respectivas guardias.

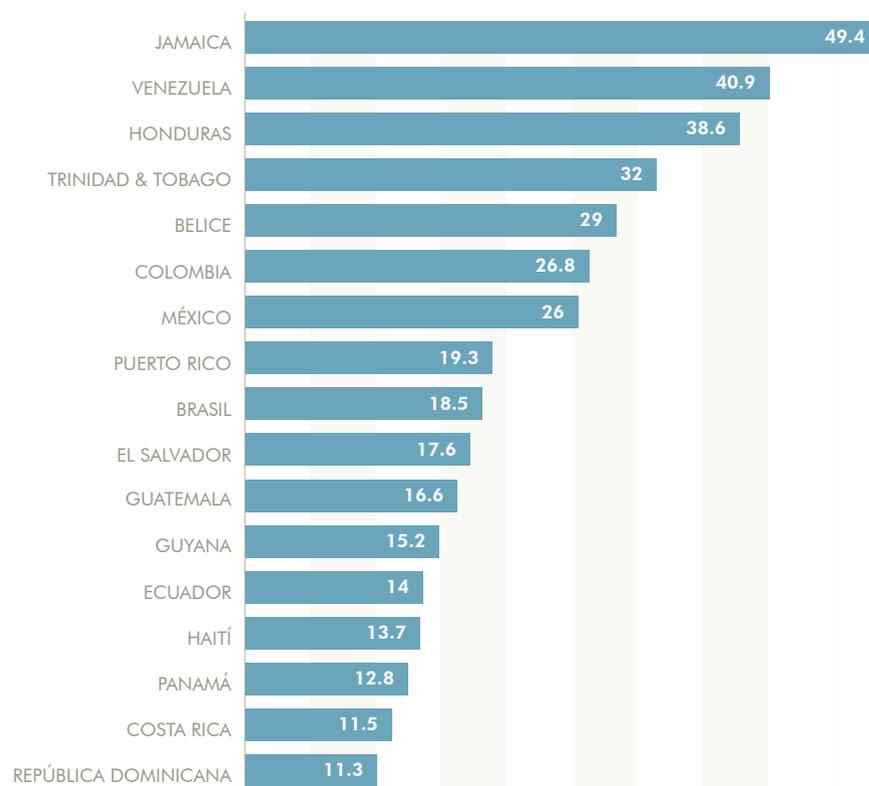
Al mismo tiempo, apuntaron a «desarrollar diversas estrategias y mecanismos de defensa y protección desde la formación ideológica y política organizativa» y aceptaron «responder a las orientaciones y decisiones» que se adopten mediante las asambleas realizadas en sus comunidades y en las organizaciones indígenas.” (Diario La Hora, 2022)

Según el Ministerio del Interior, en la provincia de Esmeraldas existe una fuerte presencia de “Tiguerones” grupo delictivo ecuatoriano que ha conmocionado a la provincia y al país, por la violencia de sus acciones, con asesinatos masivos en los centros de rehabilitación social, asesinatos selectivos en las áreas urbanas y rurales por la disputa del control del territorio, causando temor zozobra y desplazamiento de algunas personas con afectación directa al turismo y al comercio. Cuando la tasa media de homicidios se ubica en 15 por cada cien mil habitantes a nivel nacional, en Esmeraldas se estima en 45,6 por cada cien mil habitantes⁴⁷; esto ubica a la provincia en una posición muy próxima a Jamaica calificado como el país más violento de América Latina y el Caribe, con una tasa de homicidios de 49,4 en el año 2021. Esta comparación es únicamente con fines explicativos.

| 47

Diario Expreso: La frontera se calienta otra vez <https://www.expreso.ec/actualidad/frontera-calienta-vez-135083.html> “Aún ni rige la nueva política antidrogas de Petro y ya la zona de Esmeraldas ha registrado incidentes. En agosto hubo varias escaramuzas en San Lorenzo” nota del 4 de septiembre de 2022.

TABLA 4
Homicidios por cada 100 000 habitantes



Fuente: <https://es.statista.com/estadisticas/1271238/america-latina-y-el-caribe-tasa-de-homicidios-intencionales-por-p>

A nivel nacional, observamos la variación de la tasa de homicidios por provincias entre los años 2021 y septiembre de 2022, ratificando la situación de peligro en la que se encuentra la provincia de Esmeraldas que cuenta con un estimado de 643.654 habitantes; mientras que Sucumbíos tiene una tasa de 22 con un estimado de 230.503 habitantes; y, Carchi mantiene una tasa de 4,75 con una población estimada de 186.869 (INEC, 2022)⁴⁸. En el ranking de tasa de homicidios y violencia a nivel nacional las provincias fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos se encuentran en el primero y quinto lugar.

TABLA 5:
Tasa de homicidios y violencia a nivel nacional

PROVINCIAS	TASA	2021	2022
ESMERALDAS	48.79	83	322
DMG*	29.1	408	939
EL ORO	25.94	97	190
LOS RÍOS	25.34	94	239
SUCUMBÍOS	22.0	19	53
GUAYAS	21.26	153	272
MANABÍ	18.23	144	294
SANTO DOMINGO	17.71	34	84

Elaboración propia. Fuente: (INEC-UNICEF, 2018)

Según refiere Fontaine los conflictos en estos espacios se caracterizan por “una desarticulación del marco legal del Estado-nación y la desaparición de valores comunes en la sociedad” (Fontaine, 2007, p. 23); además, está vigente el desafío de llevar a la práctica los derechos establecidos en el Art. 57 de la Constitución de Ecuador, tema aún no desarrollado pero muy utilizado por los pueblos y nacionalidades para evitar

| 48

Datos estimados del INEC, tomando como base el año 2010 fecha del último censo

| 49

Diario El Universo, del 4 de junio de 2022, En Esmeraldas se pide un nuevo estado de excepción por inseguridad, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/en-esmeraldas-se-pide-un-nuevo-estado-de-excepcion-por-inseguridad-nota/?modulo=lo-ultimo&plantilla=home>

la “injerencia” del Estado. En una sociedad así afirma Fontaine, “sin política, sin derecho y sin valores comunes el conflicto sólo tiene leyes de confrontación, tiene táctica pero no estrategia” (Fontaine, 2007, p. 24).

Respuesta del Estado

Los resultados tanto de la política como del plan estratégico para la seguridad de la frontera norte no alcanzaron su propósito, tenemos un efecto temporal de control del territorio y muy dependiente de la permanencia del personal militar movilizado mediante los decretos de estado de excepción⁴⁹, podríamos afirmar que es una “seguridad espasmódica”.

La preocupación por dar una respuesta integral a los problemas de seguridad de la frontera, no sólo se expresan en los documentos normativos con orientaciones políticas y estratégicas, sino también en la emisión de estados de excepción y varios intentos por construir relaciones institucionales estables con los responsables de la conducción política de la seguridad colombianos. Sin embargo, a pesar de haber conformado un comité para la gestión fronteriza, de contar con una política y con un plan estratégico para la gestión de los problemas de seguridad, los resultados en 4 años de gestión expresan un incremento en la tasa de homicidios, las capturas de droga siguen creciendo, continúan las prácticas extorsivas, la violencia actúa con mayor virulencia y parece imparable a través de sicarios, atentados con el uso de explosivos en el área urbana, a lo que debemos sumar la abierta presencia de grupos criminales locales con desafiantes demostraciones de dominio sobre áreas urbanas y rurales incluida la provincia fronteriza de Esmeraldas.

| 50

Las FF. AA. continúan desarrollando operaciones militares de vigilancia y protección de fronteras como una forma de cumplir con la misión de garantizar la defensa de la soberanía e integridad del territorio nacional. A diferencia de la estrategia colombiana, los períodos de permanencia de las tropas ecuatorianas en el LPI son más prologados; sin embargo, este esfuerzo no es suficiente para el control de pasos ilegales e informales en una extensión que supera los 735 kilómetros.

Como hemos visto los problemas que deterioran las condiciones de seguridad, tienen un origen estructural, a pesar de ello los gobiernos del ex Presidente Moreno y del Presidente Lasso, reiteradamente utilizan los estados de excepción, esto nos lleva a pensar que la institucionalidad creada para este caso en particular, no es suficiente y ha sido desbordada por las circunstancias; hasta la fecha de elaboración de este ensayo (sept. 2022) el actual gobierno ha emitido 14 decretos de estado de excepción para atender las crisis de seguridad producidas desde mayo de 2021 a septiembre de 2022. Los resultados de estas medidas sólo ratifican la gravedad del problema sin que se haya podido tener una mirada homogénea desde el máximo nivel de conducción, dificultando con esto la aplicación de una política y estrategia de seguridad sostenidas y orientadas hacia las causas de la inseguridad. Con preocupación hemos visto el informe de la oficina de Naciones Unidas contra la droga UNODC, presentado en junio de 2022 ratifica que Ecuador pasó a ser un país desde el cual se distribuye y exporta la droga proveniente especialmente desde Colombia, por otro lado, el mismo informe señala a nuestro país como el tercero a nivel mundial en cuanto a captura de droga⁵⁰. Estas cifras sólo resaltan la magnitud del problema que

Diario El Comercio, Ecuador se convirtió en un país exportador de droga, 12 de julio de 2022, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-exportador-droga-interior-narcotrafico.html>. Para ampliar la información, revisar informe de UNODC 2022, disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-wo-men-and-youth.html>

[51] Diario El Universo, 12 de agosto de 2022, Ministro de Defensa recorrió la frontera y anunció competencia para luchar contra el narcotráfico, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/ministro-de-defensa-recorrio-la-frontera-norte-y-anuncio-competencia-para-luchar-contra-el-narcotrafico-nota/>

supera nuestras capacidades siendo imperativo caminar hacia una política regional de seguridad.

Como una de las acciones de gobierno para gestionar la crisis de seguridad, el Ministro de Defensa, así como el Secretario Nacional de Seguridad Pública y del Estado anunciaron que en sesión del COSEPE de mayo de 2022, el Presidente declaró que el narcotráfico será considerado como una amenaza a la seguridad nacional⁵¹, el Secretario Ordóñez fue más allá afirmando que:

“(...) Una de las primeras acciones será presentarle al presidente Lasso el Plan de Seguridad Nacional, que está en su etapa final de redacción. La novedad de este documento, adelantó el funcionario, es que se ha declarado al narcotráfico como una amenaza para la seguridad del Estado. Antes era tratado como un problema delincriminal, entonces solo era preocupación de la Policía, en el momento en que se define que es una amenaza al Estado, eso ya pasa a ser competencia de las Fuerzas Armadas...” (El Universo, 2022)

Esta preocupación expresada desde el COSEPE por el Ejecutivo no es nueva, la Política de la Defensa Nacional del 2002 señala:

“AMENAZAS AL ESTADO

El escenario global está caracterizado actualmente por la presencia de nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. En el caso ecuatoriano, la Defensa Nacional enfrenta las siguientes amenazas reales o potenciales:

Externas.

Amenazas convencionales externas.

Efectos del conflicto interno en Colombia.

Narcotráfico y crimen organizado.

Terrorismo internacional.

Inequidad en el comercio internacional.

Proliferación de armas de destrucción masiva.

Deterioro del medio ambiente” (Política de la Defensa Nacional, 2002, p. 77)

Han transcurrido 20 años desde que se identificó al narcotráfico y el crimen organizado como amenaza a la seguridad del Estado y los avances en esta materia no han sido los esperados para adaptar la institucionalidad al escenario identificado hace dos décadas.

Por ahora vemos con gran expectativa la política de seguridad del gobierno colombiano liderado por el Presidente Gustavo Petro, en la posesión del cargo y designación del nuevo mando militar y policial afirmó que “buscará garantizar la política de seguridad humana y respeto a los derechos humanos” (Swiss Info, 2022). Para esto introdujo cambios en los consejos de seguridad conformándolos con instituciones estatales y locales, universidades, también lo está presente la fuerza pública; en esta misma línea, impulsa de manera vehemente la eliminación de autorización para que las personas civiles porten armas.

En la búsqueda de la “paz total y sin restricciones” en forma simultánea el gobierno colombiano ha retomado las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional ELN en la Habana, se estima que este grupo insurgente actualmente mantiene 2400 efectivos en sus filas y la columna móvil Daniel Aldana sería su representación en el departamento de Nariño. Fue necesario levantar la orden de prisión vigente sobre los líderes elenos porque son parte del equipo negociador; en este contexto, incluyó a las

autodefensas para participar en los diálogos de paz. *“Invito a quienes integran las llamadas autodefensas para iniciar un camino similar y conjuntamente entregar esta región a la paz y la vida de sus propios integrantes”* (Vistazo, 2022).

Los diálogos se retomaron luego que en abril de 2018 el Presidente ecuatoriano Lenin Moreno, diera por terminado el apoyo a los diálogos exploratorios que se desarrollaban en Ecuador por más de un año (desde 2017). Esta decisión fue producto de una información entregada por la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN, sobre las actividades que realizaba el ELN en territorio ecuatoriano especialmente en la zona de frontera donde proyectaban crear sitios para adoctrinamiento político ideológico; el rompimiento de los diálogos se concretó luego del atentado terrorista en el que asesinaron a 21 estudiantes e hirieron a más de 60 alumnos de la Academia de Policía de Colombia, en este incidente falleció una becaria ecuatoriana, Erika Chico (France 24, 2019).

Hemos explicado la compleja situación de la población fronteriza sin opciones de empleo ni de movilidad social, su desvinculación con el heartland (centralidad) así como la escasa atención desde el gobierno central, el contacto con grupos ilegales armados colombianos vinculados con carteles internacionales del narcotráfico, han cooptado a la población en condiciones de vulnerabilidad. Los GAOR han sustituido al Estado en provisión de servicios básicos; como ocurre en la vereda “Puerto Rico” ubicada frente a la población ecuatoriana de Mataje, el frente Oliver Sinisterra FOS, provee de infraestructura para agua, servicios de salud y hasta educación, según afirmaciones de la misma población. De esta manera, han tomado la iniciativa frente a las intenciones del Estado Colombiano de erradicar los cultivos ilegales, ganando “mentes y corazones” de este segmento de colombianos. El efecto sobre los habitantes ecuatorianos lo expresan los jóvenes y niños de Mataje y San Lorenzo, cuando explican su intención de llegar a pertenecer al FOS o de ser como “Guacho”, abatido por tropas colombianas en diciembre de 2018.

Conclusiones

Eduardo Pizarro nos recuerda la advertencia realizada por el Senador David Borren de la comisión de inteligencia del Senado de los Estados Unidos, quien en el año 2000 afirmaba “la mayor amenaza para la seguridad nacional, es el fracaso en el cambio de pensamiento de manera de encajar con los cambios ocurridos en el mundo... es importante ir más allá de los enfoques tradicionales (think outside the box)” (Pizarro, 2018, p. 307). El escenario estratégico, se presenta desafiante exige una inmediata adaptación de los medios para lo cual es preciso contar con la comprensión y apoyo de la conducción política.

El incremento de la violencia tiene orígenes estructurales como se refleja en los datos de población y en la descripción realizada sobre la ocupación anárquica de espacios fronterizos con población originaria desplazada; no todo apunta hacia redes criminales, su letalidad se incrementa de la debilidad del Estado, los actores ilegales locales son el producto de la actuación de pandillas asociadas con el crimen organizado transnacional COT, con capacidades para desafiar al Estado y de tejer un sistema de relacionamiento con el crimen transnacional, como ocurre con las “maras” de El Salvador, o el Primer Comando de la Capital, Comando Vermelho estos dos de Brasil.

De manera reiterada la conducción política insiste en los estados de excepción, lo cual tiene lógica para la gestión de crisis, pero no resuelve los problemas desde sus orígenes. En función de esto, la conformación de una fuerza de tarea tiene por objeto integrar las capacidades del Estado para subsanar o solucionar un problema; pero en los hechos los únicos “movilizados” son los militares, es preciso retomar los conceptos que dan origen a la movilización, urge una actualización y remozamiento de las estructuras de la movilización nacional y militar.

Los efectos de la inseguridad amenazan a los elementos constitutivos del Estado, entre los que se incluye la población y la soberanía; esto requiere de una participación más activa de las FF. AA. para lo cual es importante mantener desde el Ejecutivo una sostenida campaña comunicacional sobre

la base de un relato único (mensaje), con el propósito de fortalecer la unidad e identidad nacional.

La presencia de pueblos y comunidades originarios requiere de una atención prioritaria del Estado a través del gobierno nacional, la sensibilidad que invoca atrae la atención de organismos internacionales que han ganado amplios espacios desplazando al Estado.

Se ha podido constatar la existencia de una adecuada estructura legal y normativa para potenciar la gestión del Estado en la zona de frontera, se resalta la creación de un comité nacional seguridad integral frontera CONASIF; la política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte y el plan estratégico de seguridad integral fronterizo para la frontera norte; a esto se agrega la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo y su reglamento. Todo esto constituye un importante esfuerzo en materia de política pública que inexplicablemente no ha recibido la atención por parte del órgano rector de la planificación nacional, por lo que su contenido no se ha llevado a la práctica.

La mejor seguridad parte de los esfuerzos por fundamentar una **Gobernabilidad democrática**, reconocida como la capacidad del Estado para institucionalizar los conflictos y darles un tratamiento participativo y duradero, impartiendo normas basadas en un soporte legal que considere las peculiaridades tanto de los demandantes como los demandados, “para garantizar el bienestar de la población y su participación en la toma de decisiones” (Fontaine, 2007, p. 22). Con esto nos alejamos de las respuestas securitizadoras en las que las FF. AA. llevan el centro de gravedad.



Bibliografía

- Acuerdos de la novena cumbre de presidentes de las Américas, disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/aqu%C3%AD-am%C3%A9rica/20220616-ix-cumbre-am%C3%A9ricas-eeuu-marcada-divisi%C3%B3n>
- Ayelet Shachar, Unesco, Las fronteras, cada vez más móviles e invisibles, siguen siendo auténticas barreras fronteras, disponible en: <https://es.unesco.org/courier/2020-3/fronteras-cada-vez-mas-moviles-e-invisibles-siguen-siendo-autenticas-barreras>
- Barcelona Center for International Affair, El proceso de paz con las FARC EP, disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep
- Boiser Sergio, Globalización, Geografía Política y Fronteras, Santiago de Chile 2003, disponible en: <https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/upload/03-%20BOISIER,%20S.%20-%20Globalizacion,%20geografia%20politica%20y%20fronteras.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, Colombia, (CBNMH, 2015), Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo, Bogotá, CNMH, p. 17.
- D.W., Muros de la discordia en América Latina, disponible en: <https://www.dw.com/es/muros-de-la-discordia-en-américa-latina/a-39212335>
- Decretos Ejecutivos – Plataforma Presidencial, https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
- Departamento de asuntos económicos y sociales de NN. UU. disponible en: <https://countrymeters.info/es/Ecuador>
- Diario de las Américas, disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/migracion-un-tema-clave-la-cumbre-las-americas-n4250600>
- Diario El Comercio, Ecuador se convirtió en un país exportador de droga, 12 de julio de 2022, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-exportador-droga-interior-narcotrafico.html>. Para ampliar la información, revisar informe de UNODC 2022, disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html>
- Diario El Universo, 12 de agosto de 2022, Ministro de Defensa recorrió la frontera y anunció competencia para luchar contra el narcotráfico, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/ministro-de-defensa-recorrio-la-frontera-norte-y-anuncio-competencia-para-luchar-contra-el-narcotrafico-nota/>
- Diario El Universo, 3 de agosto de 2022, Entregar el Plan Nacional de Seguridad es la prioridad de la nueva secretaría del ramo creada por el presidente Guillermo Lasso, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/entregar-el-plan-nacional-de-seguridad-es-la-prioridad-de-la-nueva-secretaria-del-ramo-creada-por-el-presidente-guillermo-lasso-nota/>

Diario El Universo, del 4 de junio de 2022, En Esmeraldas se pide un nuevo estado de excepción por inseguridad, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/en-esmeraldas-se-pide-un-nuevo-estado-de-excepcion-por-inseguridad-nota/?modulo=lo-ultimo&plantilla=home>

Diario Expreso: La frontera se calienta otra vez <https://www.expreso.ec/actualidad/frontera-calienta-vez-135083.html> "Aún ni rige la nueva política antidrogas de Petro y ya la zona de Esmeraldas ha registrado incidentes. En agosto hubo varias escaramuzas en San Lorenzo" nota del 4 de septiembre de 2022.

Diario La Hora del 16 de septiembre de 2022, "Las guardias indígenas se comprometen a fortalecer su estructura, disponible en: <https://www.lahora.com.ec/pais/guardias-indigenas-fortalecen-estructura/>

Diccionario panhispánico del español jurídico, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/frontera>

France 24, La escuela de Policía de Colombia atacada y su reconocimiento internacional, disponible en: <https://www.france24.com/es/20190118-cinco-extranjeros-victimas-atentado-bogota>

García Ana Laura, La Seguridad Internacional como concepto multidimensional: Conflicto Argentina – Uruguay por las papeleras, en Seguridad Multidimensional en América Latina, FLACSO, 2008, p. 101.

INEC, disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Información disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-01-2022-colombia-firma-plan-operativo-binacional-con-ecuador>

Juárez Fachina Junior, Instituto Español de Estudios Estratégicos, "El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden", 15 de febrero de 2018, p.3, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO14-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf

Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ecuador, 2009.

Ley Orgánica de desarrollo fronterizo, Asamblea Nacional, mayo de 2018.

Ley orgánica de la Defensa Nacional, Ecuador 2006.

Moncayo Paco, Geopolítica Espacio y Poder, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador, 2016, p. 100.

Petroecuador, el petróleo en el Ecuador, la nueva era petrolera, Quito, Ecuador, 2013, disponible en: <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/El-Petr%C3%B3leo-en-el-Ecuador-La-Nueva-Era.pdf>

Plan Estratégico de seguridad integral para la frontera norte, Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador, 2018.

Política de Defensa Nacional del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, 2002.

Política de Defensa Nacional del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, 2018.

Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte, Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 14.

Política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte, Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador, 2018

Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/tiguerones-alianzas-narcotraficantes-colombianos-mexicanos/>

Reglamento a la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo.

Revista digital Primicias, Mineros ilegales devastan en cinco frentes de la frontera norte, disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/mineros-ilegales-devastan-frontera-norte/> 25 agosto de 2022.

Revista Plan V, "Los carteles del narcotráfico en la Mitad del Mundo", disponible en: <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/carteles-del-narcotrafico-la-mitad-del-mundo>

Revista Vistazo, "Gustavo Petro suspende órdenes de captura y extradición de negociadores del ELN", 20 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.vistazo.com/politica/internacional/gustavo-petro-suspende-ordenes-de-captura-y-extradicion-de-negociadores-del-eln-LX2671094>

Swiss Info, Petro nombra a nueva cúpula de las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia, del 12 de agosto de 2022, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-gobierno_petro-nombra-a-nueva-c%C3%BApula-de-las-fuerzas-militares-y-de-polic%C3%ADa-de-colombia/47824104



**Visión política de la
seguridad y defensa.**
Estado, seguridad y
decisiones.

Visión política de la seguridad y defensa. Estado, seguridad y decisiones.

Diego Pérez Enríquez⁵²

Introducción

Este artículo introduce una breve evaluación sobre el estado de situación de la política de seguridad y defensa en Ecuador, considerando para ello el periodo comprendido entre 2007 y 2022. La reflexión desarrollada se enfoca en los problemas para la seguridad del Estado generados por la estructura decisional actualmente vigente, misma que se evalúa desde la perspectiva de la evolución del sistema político en el periodo signado, y, su incidencia específica en los campos de la seguridad y defensa. Por su naturaleza, este artículo se preocupa por presentar preguntas e insinuar algunas líneas de interpretación que podrían alimentar discusiones posteriores; no se realiza un análisis exhaustivo de causalidad en todos los procesos del periodo propuesto, pero se enfatizan ciertos hechos con la finalidad de reflejar la influencia señalada.

Los actores considerados son las instituciones ejecutoras de las políticas de seguridad y defensa: Fuerzas Armadas (FF.AA.) y Policía Nacional (PN). El diseño de tales políticas, al residir constitucionalmente en el Ejecutivo, implica que en este trabajo se analizará desde allí. Hay una salvedad sustancial entre la quirúrgica división que impone el texto constitucional y la realidad "real": las líneas de influencia entre los actores citados (y otros) son más diversas de lo impuesto por la norma. En virtud de un análisis más didáctico, este texto toma las líneas formales de relación, aunque matiza las de influencia para comprender ciertas tensiones y vacíos en la estructura descrita. Se añade en esta consideración el problema de la dependencia de la trayectoria (Peters, 2011), que plantea la incidencia de la historia sobre las preferencias y la forma de actuación de las instituciones.

Compilando lo señalado, entonces, se plantea que este texto analizará la relación entre Ejecutivo, FF.AA., y PN, en el proceso de construcción de las

políticas públicas de seguridad y defensa. Naturalmente, y siguiendo a Luhman (2013), el sistema que construirían estos actores está sujeto a un intercambio con su entorno, en este caso, presiones sociales, el rol de actores partidistas, del legislativo o del judicial, la opinión pública, entre otras. Para los fines de este documento, sin embargo, se otorga primacía al ejercicio de discernimiento de la relación entre los actores señalados, aunque los efectos del entorno son cifrados cuando corresponde, con el deseo de que incentiven análisis posteriores. La dinámica de funcionamiento de este sistema presume la existencia de un líder, que se ubica en el ejecutivo, con una agenda y medios para su implementación (Burns, 2010), mismo que se confronta con otros polos de legitimidad: en el caso de las FF.AA., la historia y la defensa de valores socialmente reconocidos; con la PN, sus propias misiones le suponen más cercanía a la ciudadanía, y por lo tanto una identificación que, como se ve más adelante, siempre entra en conflicto con los resultados demandados.

Se observan, entonces, múltiples tensiones en los roles que los actores desempeñan para la construcción de las políticas de seguridad y defensa en el país. La selección temporal supone tres periodos, en ellos las interacciones son distintas, y los resultados responden a las condiciones predominantes (Tabla 1), pero se puede destacar un adelgazamiento del caudal decisional y de la confianza que puede proveer la institucionalidad.

El esfuerzo, entonces, es explicar el actual periodo de gobierno y la naturaleza de sus decisiones a la luz de una progresión en la historia inmediata, para identificar cómo ciertas líneas de trayectoria, así como algunas tensiones no resueltas, han podido incidir en los proce-

| 52

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Buenos Aires). Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (Quito, Ecuador).

TABLA 6: Periodos y tensiones en el sistema			
Periodo	Tensiones predominantes	Características	Resultados
2007 - 2017	Competencia Ejecutivo - FF.AA.	Acciones del ejecutivo que buscan resaltar el carácter patrimonialista de las FF.AA., mientras que estas insertan la noción de una constante intromisión en su misión profesional. La reestructuración policial se convierte en una oportunidad para generar un contrapeso político.	Concentración en los factores político - ideológicos de la relación marcó una condición de desconfianza entre ejecutivo y FF.AA., que permitió a PN adquirir un rol central en su relación frente a la ciudadanía.
2017 - 2021	Intento de fortalecimiento de FF.AA.	Recuperación de la centralidad militar como consecuencia del ejercicio del liderazgo de actores castrenses y un ejecutivo concentrado en deshacer la herencia de su predecesor.	Disociación entre las capacidades de respuesta y el discurso público.
2021 - 2022	Inmovilismo y debilitamiento institucional	Con condiciones sumamente adversas, predomina la incertidumbre en torno al sentido de la respuesta que debe construir el Estado para afrontar las nuevas condiciones de seguridad.	Vaciamiento de la institucionalidad y mecanismos de decisión severamente limitados.

Elaboración propia.

esos decisivos para la seguridad y defensa. Así, se intenta responder ¿cómo las dinámicas de seguridad nacional se vieron afectadas por la estructura de decisiones desarrollada en el ejecutivo?

Hay una doble mirada, pues se trabajan con los citados campos de la seguridad y la defensa, no siempre coincidentes, pero marcados por condiciones y afectaciones similares. La precisión en la descripción de cada uno permite identificar los elementos sobresalientes en la reflexión. De esta manera, la temática se aborda en tres secciones que describen los periodos históricos señalados alrededor de 1) las tensiones predominantes, enfatizando en el rol de los actores, 2) los resultados de tales tensiones, y, 3) la proyección, de existir, que estos pudieron tener sobre las políticas públicas de seguridad y defensa desplegadas en el último periodo (2021 - 2022). El texto, entonces, se divide en esas secciones, tras las que se despliegan algunas reflexiones que buscan, antes que concluir, cifrar algunas líneas de trabajo para la estructura decisional en el diseño de políticas públicas.

Tensiones predominantes sobre la seguridad

La literatura del institucionalismo histórico postula la relevancia de comprender los procesos en su complejidad y evolución temporal, considerando el momento, condiciones y actores involucrados en la conformación de la institucionalidad que deriva de una determinada decisión (Harriss, 2005; Immergut, 2005; Pierson, 2004). En otras partes se ha discutido la naturaleza de la relación entre políticos civiles y militares en la post transición (Bustamante, 1988, 2003; Loveman, 1999; Pérez Enríquez, 2012), misma que se decantó dentro de las líneas tradicionales de la región, con una débil incidencia de los políticos sobre los militares, y, a contramano, una elevada presencia de estos en roles de asesoría para la determinación de la política de seguridad y defensa del Estado, así como para la atención de los denominados “sectores estratégicos”. En la transición, el rol de la PN fue secundario en su incidencia política, y la discusión se circunscribió a los abusos a los derechos humanos detectados en ciertos casos; el concepto de seguridad ciudadana y su relevancia para la política pública se configuró recién hacia la década de los noventa (Muggah, 2017) , y la

relevancia que adquirió a partir de entonces permitió que la PN se configure como un actor político relevante, como se confirmará más adelante.

2007 – 2017

Con el gobierno de Rafael Correa (2007 – 2017) se configura una reestructuración del sistema político con la clara intención de reformular el rol del Estado en su relación con la sociedad, así como la capacidad de intervención del gobierno en un amplio rango de aspectos de la cotidianidad (Polga-Hecimovich, 2020; Verdesoto, 2014). La Constitución 2008, pieza central en esta reorganización, eliminó de la misión de FF.AA. el apoyo al desarrollo, y la garantía del orden jurídico del Estado, y con ello dio paso a una serie de espacios en los que el ejecutivo confrontó con esta institución (Pérez Enríquez, 2018b).

La relación entre el Presidente y las FF.AA. se interpreta desde las características de un liderazgo personalista, en el que las instituciones políticas tradicionales no constituyen la fuente del poder, sino que es el individuo y su relación directa con la gente⁵³ (Burns, 2010) lo que le permite administrar recursos y promover una dirección determinada para las instituciones y actores en su entorno. En esta interpretación coincide Polga – Hecimovich (2020), quien resalta la unilateralidad en el uso de los poderes presidenciales, tanto por los dispositivos provistos por la Constitución 2008, por un sistema político alineado mayoritariamente con el presidente, y, no menor, una voluntad para sobrepasar los límites del propio sistema.

Estas condiciones alimentan una mayor probabilidad de momentos de confrontación entre FF.AA. y ejecutivo, pues mientras las primeras construyeron su actuación desde una tradición de influencia política para la “protección” de la democracia (Jaskoski, 2012; Loveman, 1999), el segundo se fortaleció en un sistema que maximizó el presidencialismo y que concentró en sí los elementos de una larga tradición caudillista nacional (Bonilla & Páez, 2003; Ortiz Ortiz, 2018; Polga-Hecimovich, 2020; Rouquié & Suffern, 1997). Si bien un detalle exhaustivo de todos los hechos de la confrontación excede el enfoque de este artículo, cabe consignar cuatro sucesos que explicitan esta situación de tensión.

El primero se constata temprano en el periodo señalado, como consecuencia del conocido “Ataque de Angostura”, el 1 de marzo de 2008. La reacción presidencial partió de la preocupación por cuán confiables eran los sistemas de inteligencia y, por qué estos no previeron el ataque, y, por lo tanto, por qué no se pudo desencadenar una reacción inmediata ante el ataque. Con tal finalidad creó la “Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos” (Decreto No. 1080, 2008), cuyo informe destaca como problemas la:

- Discrecionalidad en los sistemas de inteligencia,
- Ausencia de control político sobre los sistemas,
- Debilidad,
- Falta de profesionalismo, y,
- dependencia “respecto a la «ayuda» e información entregadas [sic] por los servicios de inteligencia estadounidenses y colombianos” (Comisión de investigación de los servicios de inteligencia militares y policiales, 2008)

Más allá del contexto en que operó tal comisión, el informe estuvo enfocado en marcar la noción de la dependencia de los sistemas de inteligencia – y de sus operativos – de los lineamientos que surgieran de la inteligencia estadounidense (Vallejo Vera, 2014). Para los fines de este documento, es necesario destacar que el efecto del citado informe fue 1) romper una línea tradicional de cooperación militar entre Ecuador y EE. UU.⁵⁴, y, 2) cuestionar la confiabilidad de algunos elementos de las FF.AA.⁵⁵. A partir de este elemento, el gobierno profundizó en la pretensión de incrementar la incidencia política sobre el sector defensa (Ordoñez Arcos, 2016).

| 53

La descripción que hace Burns sobre De Gaulle es sumamente clara: “De Gaulle drew his political power not from traditional political institutions but from his own resources of self - confidence and indomitability and from direct, personal contact with the French people” (2010, p. 370).

| 54

Existe una larga tradición de cooperación militar entre EE.UU. y Ecuador que responde a dinámicas globales y regionales (Pérez Enríquez, 2020). Ello no supone la inexistencia de tensas líneas de influencia sobre la política interna (de Carlos Izquierdo, 2015; Rouquié, 1982, 2011), no obstante, parecería que las alternativas están todavía atadas a transformaciones geopolíticas aún en gestación (Barreiro Santana et al., 2019; Reyes Herrera, 2018; Reyes, 2010).

55 Estos elementos desataron una primera fase de tensión, pues la denuncia

Es importante notar algunos vacíos en el informe. Arturo Torres desarrolló una investigación periódica sobre el caso, y destaca que

“...la investigación del Gobierno dejó varios cabos sueltos y tuvo inconsistencias... no se contó con la versión del principal acusado de los procesos de infiltración, Mario Pazmiño. Tampoco tuvo pruebas documentales contundentes de la penetración de la CIA en las unidades de inteligencia” (Torres, 2009, p. 159).

56 El 24 de mayo de 2017 asumió la presidencia Lenin Moreno, sin embargo, mantuvo al GralA. Merizalde hasta la culminación de su periodo legal.

“...provocó malestar en el anterior mando militar, encabezado por Héctor Camacho, que solicitó una reunión “frontal y transparente” con el Mandatario para aclarar la denuncia. Correa calificó de improcedente el pedido y, para bajar las tensiones, decidió cambiar al mando militar.

El 10 de abril del 2008 designó a Fabián Varela Moncayo como nuevo jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y reorientó su política militar. Comprometió \$ 600 millones para recuperar la capacidad operativa” (El Universo, 2009)

Este cambio marcó una fase de relativa estabilidad en el periodo formal de los mandos, establecido en dos años, por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007) (ver: Tabla 2). Este listado, sin embargo, se puede dividir en un grupo de oficiales con mayor afinidad al ejecutivo, y por lo tanto, sin disensos públicos con este (Varela, Barreiro, Merizalde), otro con una mayor voluntad de exponer públicamente los desacuerdos (Camacho, González, Garzón, Zambrano). La presentación de estos disensos y la manera cómo fueron acogidos y respondidos por el Presidente provee el marco para comprender otros hechos de tensión en la relación analizada.

El ejecutivo mantiene la atribución legal para canalizar estos cambios, la norma constitucional demanda obediencia de las FF.AA. al poder civil, pero, en los intersticios de la norma y la práctica, existe una tradición histórica: la emisión de ciertos lineamientos políticos

TABLA 7:

Jefes del Comando Conjunto de las FF.AA. en el periodo de Rafael Correa (2007 - 2017)

Nombre	Periodo
Tnte. Gral. Héctor Camacho	2006 - 2008
GraD. Fabián Varela	2008 - 2010
GraE. Ernesto González	2010 - 2012
GralA. Leonardo Barreiro	2012 - 2014
GraE. Luis Garzón	2014 - 2016
Valm. Oswaldo Zambrano	2016 (febrero - diciembre)
GralA. César Merizalde	2016 - 2018 ⁵⁶

Fuente: (La Hora, 2016; Decreto No. 662, 2019; Pérez et al., 2017).
Elaboración propia.

evidenciando aquello que se presume afectaría la estabilidad del Estado, y por lo tanto, su seguridad (Bustamante, 1988; Bustamante & Varas, 1977). Tales capacidades se consignaron formalmente bajo roles de asesoría en temas de seguridad nacional, considerando definiciones amplísimas para ella (Stepan, 1988), y también, en los instrumentos legales y operativos desarrollados posteriormente a la transición (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007; COSENA, 2008; Ministerio de Defensa Nacional, 2002, 2006).

En concordancia con lo destacado por Pierson (2004), los hechos históricos marcan una línea de trayectoria por la que las instituciones tienden a recorrer reiteradamente; para el caso en estudio, es allí donde se evidencian las tensiones con el mando militar.

El segundo hecho, entonces, tiene lugar dos años tras el ataque de Angostura, con la insurrección policial del 30 de septiembre de 2010.

⁵⁷Las que lo leen como un intento de golpe de estado organizado por los medios de comunicación y poderes “facticos” contrarios al proyecto encarnado por Rafael Correa (Ramírez & Stoessel, 2019), y aquellos que lo interpretaron como el fruto de la disconformidad por una serie de reformas institucionales iniciadas sobre la policía (aunque también afectaban a las FFAA.) (Ospina Peralta, 2011).

A pesar de existir narrativas divergentes⁵⁷, en el eje de lo analizado se constata una declaración del Jefe del Comando Conjunto, GraE. Ernesto González que se enfoca en dos elementos: revisar o dejar sin efecto “... el proyecto de ley que reduce los beneficios salariales de los policías y militares, que dio lugar a las protestas...” (El Mundo, 2010), y, ratificar la obediencia militar al mando del presidente Correa (Ospina Peralta, 2011; Pazmiño, 2015). El “30S” se resolvió con una operación militar que permitió el retorno del presidente al Palacio de Carondelet, y posteriormente, una serie de acciones judiciales dirigidas a los policías involucrados en los hechos. La relación político – militar, a posteriori, se caracterizó por un control social de las narrativas para subsumirlas al discurso oficial del secuestro e intento de magnicidio, y, por el “fortalecimiento de la seguridad interna con elementos militares” (Ordoñez Arcos, 2016, p. 48). Tal fortalecimiento, no obstante, tiene el costo de la exigencia de un alineamiento institucional al proyecto de gobierno.

Esta exigencia configura el tercer hecho relativo a la construcción de condiciones de tensión entre ejecutivo y FFAA. En 2010 se concretó la compraventa de un terreno entre el Ministerio de Ambiente y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y en un contexto en que se presumía un pago excesivo, la relación entre el Jefe del Comando Conjunto y el Ejecutivo comenzó a enrarecerse, lo que llevó incluso a una declaración conjunta entre el primero y el Ministro de Defensa para desmentir un supuesto retiro del apoyo militar al Presidente (La República, 2015). En 2016 se determinó un pago excesivo por dicha transacción y “Rafael Correa ordenó descontar al Issfa la cantidad mencionada” (El Universo, 2016) mismo que se realizó automáticamente por el Ministerio de Economía. Tal

noticia recogía que “el alto mando de las Fuerzas Armadas no tenía conocimiento de este descuento, al que habrían calificado como “arbitrario”...” (El Universo, 2016). Derivado de esto el alto mando militar anunció en una rueda de prensa su defensa de la institución, y la reacción fue la destitución de la cúpula militar (El Comercio, 2016) y además la promulgación del Decreto No. 945 que disponía que “Art. 1.- ...no se produzcan distinciones de ningún tipo entre el personal de oficiales y de tropa” (Decreto No. 945, 2016). Así, la propuesta de reforma de la seguridad social afectaba a los elementos materiales, especialmente ante las expectativas de jubilación de los oficiales, mientras que el citado decreto tenía un efecto simbólico importante.

El cuarto hecho que se cifra aquí tiene una relación directa con la democracia como sistema y el rol otorgado a las FFAA. frente a esta. Como se indicó, existe un rol asumido por la institución militar, particularmente tras la transición, en torno a la “protección” de la democracia, lo que se configuraba en la misión constitucional de la “garantía del ordenamiento jurídico” del Estado, presente en la carta magna desde 1835. Como se indicó, la Constitución 2008 eliminó esta disposición y con ello se presumió un giro hacia la profesionalización⁵⁸, con FFAA. dedicadas a las misiones específicas. La presunción de que el sistema democrático mantendría sus propios mecanismos de control se encontró, no obstante, con un cuestionamiento grave en febrero de 2017, en el contexto de la elección que determinaría al sucesor de Correa. El Gral. Luis Castro⁵⁹, Comandante General del Ejército, fue cesado tras solicitar oficialmente,

“...convocar al Comando Conjunto de las FFAA. para analizar la situación actual y de ser el caso realizar un pronunciamiento oficial, de manera

⁵⁸

Más allá de las tensiones recogidas, algunas de las decisiones de este gobierno pretendían fortalecer la institución, especialmente en los primeros años con una inversión en salarios (Mena, 2010) aunque en una perspectiva más larga, esto no fue coincidente con la inversión en equipamiento (Granja Sánchez & Manzano Terán, 2022). Aparentemente el elemento salarial constituyó una porción superlativa del gasto militar, lo que afectó mantenimiento y renovación de equipo (GK, 2022; Redacción Plan V, 2018).

⁵⁹

Quien comandó el operativo del 30 de septiembre de 2010.

|60

La literatura académica sobre temas policiales tiene todavía pocos trabajos. El análisis más cercano, realizado por Pontón y Rivera (2016), corresponde a la mitad del periodo de Correa. Posterior a ello no se ha desarrollado un trabajo sistemático para discernir la condición y efectos de las decisiones en los años subsiguientes.

urgente, sobre la participación y responsabilidad de la institución durante este proceso electoral, considerando el respeto al orden constituido y a la voluntad del pueblo expresada en las urnas” (Dialoguemos. La academia en la comunidad., 2017).

El pedido no fue atendido, y, el 6 de marzo indicó públicamente que había sido cesado en funciones. Inmediatamente – y aún con uniforme – señaló que en el proceso electoral se rompió, por un momento, la cadena de custodia de las urnas, con lo que llevó a poner en cuestión la legalidad del proceso (Pérez Enríquez, 2018b).

Los cuatro hechos señalan la naturaleza de las tensiones que se constataron durante el periodo de Correa. La hipótesis, todavía en trabajo, es que existía una condición de competencia por reconocimiento y legitimidad entre el ejecutivo y las FF.AA., dado que estas constituían un actor de elevado reconocimiento público, y que de alguna forma, encarnaba lo que en la narrativa oficial se concebía como el “corporativismo” que había caracterizado al sistema político del país desde la transición y hasta la llegada de la “revolución ciudadana” (Coronel et al., 2019).

Para trasladar, brevemente, la discusión al campo de la seguridad, que tiene como actor central a la PN, el periodo se puede dividir en uno previo y otro posterior al 30S. En el previo, la posición policial estuvo marcada por una discusión irresuelta sobre la optimización de su gestión y la construcción de una policía comunitaria que permitiese reducir los indicadores de criminalidad y fomentar condiciones de convivencia pacífica (Pontón Cevallos, 2014). El 30S significó un cisma en la relación política de la PN con el presidente, y

ello implicó un primer momento de una suerte de “castigo” al retirar su autonomía administrativa y subsumirla a la gestión del Ministerio del Interior. En un segundo momento, no obstante, se dio lugar a la reestructuración del modelo de gestión policial, de la mano de una importante inversión para equipamiento, ampliación y capacitación del personal, y, mecanismos de seguimiento de la gestión a través del sistema de Gestión por Resultados (GPR) (Ministerio de Gobierno, 2017). Si bien es necesario un análisis más minucioso y actual sobre el proceso⁶⁰, desde una perspectiva política se puede argumentar que la mejora en las tasas de seguridad ciudadana hizo que la PN representara una faceta favorable del gobierno de Correa⁶¹, y de allí, que aquellos logros sirvieran también como piezas tras el argumento de la necesidad de mantener la paz social ante los procesos de protesta que durante aquellos años (Melendez & Moncagatta, 2017; Vera Rojas & Llanos-Escobar, 2016).

Así, este periodo se podría caracterizar como uno de alta competencia política en el eje Ejecutivo – FF.AA., en tanto que en el Ejecutivo – PN se puede pensar en una elevada cooperación. La falta de una mirada estratégica sobre los conflictos regionales⁶² generó condiciones cuyas consecuencias se observarían con contundencia en los periodos posteriores.

2017 – 2022

Como se caracterizó previamente, el periodo presidencial de Lenin Moreno (2017 – 2021) se caracteriza por un intento de fortalecimiento de las FF.AA. en su rol político al tiempo que se debe lidiar con un contexto regional más complejo. Consecuencia de la citada falta de mirada estratégica sobre los procesos que ocurrían en Colombia, las consecuencias previstas y comu-

|61

Incluso esas cifras son reiteradas por Rafael Correa y utilizadas, en contraste con las actuales, como parte de un discurso enfocado en mostrar los logros de su gestión y resaltar, lo que a su criterio son fallas del gobierno actual. Más en: (Correa, 2022a, 2022b).

|62

El discurso predominante, de la mano de la institucionalidad de UNASUR, fue que los conflictos regionales habían desaparecido y, por lo tanto, no existían dinámicas de preocupación. El conflicto interno colombiano, marcaba esa línea discursiva, era un problema exclusivamente nacional y por lo tanto no cabía extender la mirada sobre él ni procurar ningún tipo de involucramiento (Nolte, 2018; Sánchez & Pérez Enríquez, 2020).

⁶³ nicadas, pero no atendidas por los decisores políticos (Cruz, 2017), se desencadenaron casi exactamente de la forma enunciada con el secuestro y asesinato de tres periodistas de diario El Comercio y un rebrote de varias formas de violencia en la zona fronteriza de Esmeraldas.

Se pueden encontrar resúmenes minuciosos en: (BBC Mundo, 2018; El Telégrafo, 2018)

⁶⁴ La narración de aquellos hechos⁶³ deja en claro el costo que tuvo vaciar la atención sobre tal territorio y la vulnerabilidad que representaba para el país una vecindad donde la presencia estatal era también intermitente y débil. Siendo de las zonas con más alta desatención, con los peores indicadores de desarrollo humano, sociales, y de pobreza, así como en el costado socioambiental (Peralvo et al., 2022), se puede plantear que los segmentos poblacionales más vulnerables vieron reducidas sus posibilidades de supervivencia salvo en el costado de la ilegalidad. Estas condiciones caracterizan una fase de la relación Estado – sociedad que se extiende hasta el momento de escribir este documento, en la que parecería que las probabilidades de ruptura del tejido social están presentes por los factores señalados y por un impulso externo dado por la presencia de organizaciones criminales internacionales que tienen un interés puntual en asegurar su control sobre las rutas de narcotráfico, cuyos puntos de origen son coincidentes con estos espacios territoriales vulnerables (ver Foto 1).

Hacia finales de 2015 Rafael Correa había conseguido la aprobación de una enmienda constitucional para lograr el involucramiento militar para “misiones de seguridad integral”, lo que se leyó siempre como su utilización para seguridad ciudadana. Esta enmienda fue desechada durante el gobierno de Moreno por la misma Corte Constitucional. Esta propuesta se reflató en 2022 por Guillermo Lasso, quien propondría – sin éxito – que la consulta popular de 2023 incorpore tal misión para las FF.AA.

Estas condiciones estructurales – lo que implica que anteceden al periodo mencionado anteriormente – durante el periodo de Moreno coinciden con una decisión gubernamental de eliminar las tensiones en la relación Ejecutivo – FF.AA. e incluso retornar a ciertas dinámicas que promovían mayor cercanía entre estos actores. La intención inicial de recuperar el pleno control de las zonas fronterizas que presentaban problemas en torno

a la presencia del Estado, se confronta con un debilitamiento importante en las capacidades materiales para cumplir tal cometido. A ello se sumó un cambio urgente en las prioridades de su atención, como consecuencia de una coyuntura política tensa y cambiante.

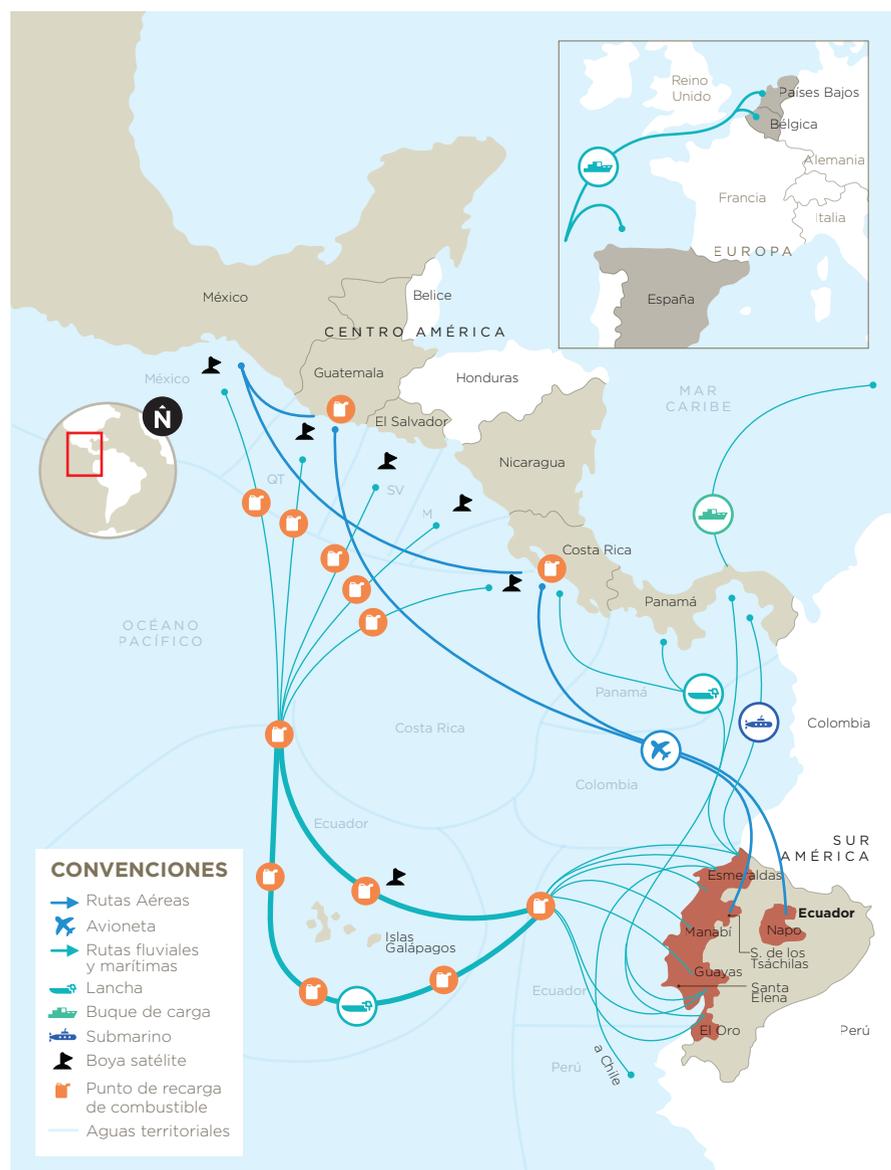
Así, el retorno de un general en servicio pasivo al Ministerio de Defensa, y con él, la intención de devolver centralidad a las FF.AA. en la atención de la problemática de seguridad del país y su rol como una entidad estabilizadora de la crisis política, adquiere una significancia especial, particularmente considerando que esta designación se dio en el marco de la crisis desencadenada por el citado secuestro, y será la de más larga duración durante el gobierno de Moreno.

Para la crisis de octubre 2019, signada por protestas organizadas por una plétora de actores opositores, entre los que se contaba el correísmo y el movimiento indígena (Levi, 2020), el gobierno se tornó sumamente dependiente de aquello que las FF.AA. pudieran hacer para garantizar el control del conflicto y el eventual retorno a la paz social, aun cuando tal búsqueda implicara atravesar por el incierto campo de la utilización de efectivos militares para la represión de las protestas. Los detalles para el análisis de estos procesos son múltiples, pero, cabe destacar que si bien la intención giró en torno a fortalecer el rol militar en todo el arco político – el Ministro de Defensa fue un interlocutor central del gobierno – los problemas de gobernabilidad se multiplicaron de la mano de las dificultades económicas y la rápida pérdida de capacidades de gestión del Estado.

Estas condiciones resultaron en un periodo de relativa recuperación del rol político militar a pesar de quedar inmersas en el tráfigo del proceso de reestructuración de la institucionalidad y el fortalecimiento de las amenazas extraterritoriales que se verificaron bajo la forma de operación del crimen organizado internacional y el recrudecimiento de la delincuencia común en ciudades, ante lo cual la demanda de involucramiento militar se fortaleció⁶⁴.

Se puede postular que, ante estas condiciones, y la urgencia por atender los asuntos coyunturales que se presentaron con la contundencia de lo descrito,

Ilustración 1: Rutas internacionales de narcotráfico



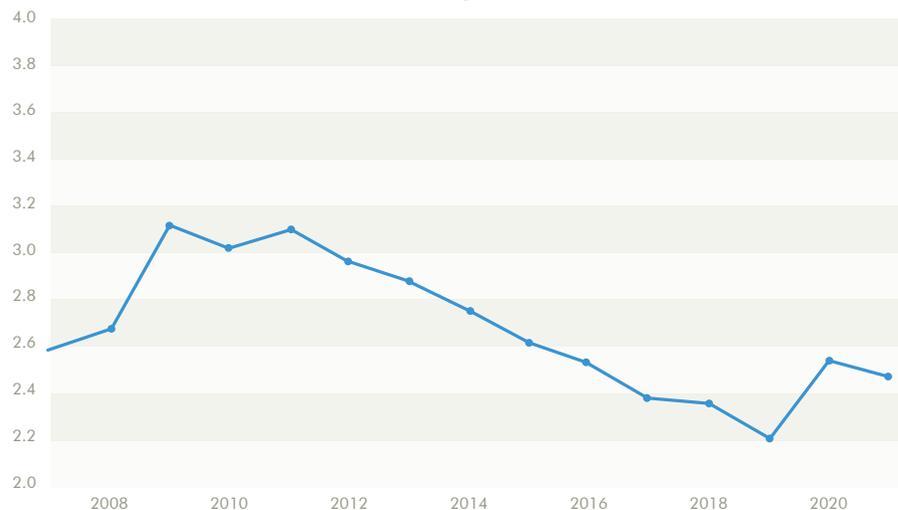
Fuente y elaboración: (Bargent, 2019)

no se logró plantear una mirada de largo plazo para el fortalecimiento del sector. Si bien se produjo una “Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018) que reconocía – como lo habían hecho los documentos de 2002 y 2006 – la presencia de amenazas no estatales en la zona de frontera, y por lo tanto la necesidad de fortalecer el control de la soberanía y garantizar condiciones para el desarrollo, su mera promulgación fue insuficiente.

Parecería que la decisión política no fue coherente con las capacidades existentes. En este punto es necesario marcar una distancia importante entre los discursos citados en páginas previas y las cifras correspondientes al gasto militar. Al observar la Ilustración 2 se aprecia que en 2007 el gasto militar correspondió al 2,7% del PIB, alcanzó su pico en 2009 y 2011 con 3,1%, pero después de ello progresivamente descendió hasta el 2,2 en 2019. Tras ello se elevó al 2,5 para 2020 y 2021. Esto implica que existieron efectos de mediano plazo tras la secuencia de disputa política descrita para el periodo 2007 – 2017, misma que no se pudo recuperar en el cuatrienio siguiente por un contexto económico adverso, el bloqueo político continuo, y, el advenimiento de la pandemia de COVID – 19, fueron todos factores que obligaron a la redistribución de recursos en otras actividades.

Entonces, existió, evidentemente, un deterioro de las capacidades estatales, incluyendo las vinculadas a la responsabilidad de la garantía de la soberanía estatal, pero esta no ocurre como consecuencia de un viraje inmediato en la aproximación gubernamental sobre el campo, sino que parecería ser el fruto de un acumulado que, retomando la argumentación del institucionalismo histórico (Harris, 2005; Immergut, 2005; Pierson, 2004), tendría efectos de largo plazo por la incidencia que la decisión tuvo sobre la configuración originaria de la institucionalidad.

Desde marzo de 2020 hasta mayo de 2021 el mayor esfuerzo del sector seguridad (que incluye a PN y FFAA) se dirigió hacia la contención de los efectos de la pandemia, pero las condiciones que esta impuso remitieron también a una dinámica de desgaste de las dos instituciones. Como señala

Ilustración 2: Evolución del gasto militar 2007 - 2021

Fuente y elaboración: (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), 2023)

una evaluación del propio gobierno de Moreno, "...la reasignación de recursos ha inhabilitado al sector para ejecutar algunas actividades indispensables para su funcionamiento..." (Gobierno del Ecuador et al., 2020, p. 225), lo que, en última instancia tuvo algunos efectos: por ejemplo la reubicación del personal militar para acciones emergentes de control de la población, y, en el caso de la PN la constatación de

1. Violencia intrafamiliar, maltratos y abuso sexual...
2. Agitación social, saqueos y revueltas generados por la pérdida de empleo y por el descontento de la población.
3. Diversificación de las actividades del crimen organizado...
4. Aumento de las formas de trata, mendicidad y casos de explotación laboral.
5. Incremento de casos de usura...

6. Asalto a repartidores.
7. Incremento de delitos cometidos a través del internet...
8. Incremento del contrabando en zonas de frontera." (Gobierno del Ecuador et al., 2020, pp. 227-228)

Estas son las condiciones con las que el gobierno de Guillermo Lasso inicia la gestión en 2021. Una caracterización breve sería la de un país con una institucionalidad debilitada, afrontada a múltiples presiones externas, y con una agenda política que conduciría a la polarización debido a una perspectiva ideológica que proclamaba limitar la presencia del Estado. En este contexto, además, las dificultades se multiplicaron con una serie de revueltas y levantamientos carcelarios. El incremento sostenido de la población carcelaria, lo que ha resultado finalmente en hacinamiento, las limitaciones institucionales para administrar estos centros, y, una incidencia cada vez mayor de detenidos vinculados con organizaciones criminales que trasladan las disputas territoriales al interior de las cárceles (Espín Moscoso et al., 2022), han generado las condiciones para que entre febrero de 2021 y noviembre de 2022 hayan sido asesinadas 416 personas en once masacres carcelarias (GK, 2023).

Las reacciones gubernamentales siempre quedaron cortas para contenerlas, y su virulencia tendió a incrementarse en cada suceso, no obstante, parecería que el hecho de que los cabecillas de varias organizaciones hayan sido alejados de sus agrupaciones y confinados en la cárcel guayaquileña de "La Roca", habría permitido un momentáneo éxito en la pacificación. No obstante, queda abierta la cuestión de su eficiencia, considerando la capacidad de las organizaciones criminales para reconstruirse y designar nuevas cabezas.

El eje de atención sobre las amenazas a la seguridad adquiere el cariz interméstico, discutido con fruición desde el segundo lustro del siglo XXI, y que vincula las operaciones del crimen organizado internacional, con aquellas que desempeñan organizaciones locales, provocando "percepciones de seguridad altas por parte de la población; elevadas tasas de

criminalidad, y desborde de la capacidad represiva del Estado por la actuación de las organizaciones delincuenciales”⁶⁵ (Barrera, 2014, p. 34).

Es bajo estas condiciones que el Presidente Lasso ha contemplado en el discurso público la posibilidad de involucramiento militar en misiones de seguridad, existiendo incluso un intento de consulta popular al respecto, mismo que fue rechazado por la Corte Constitucional. Los argumentos esgrimidos guardaban relación con el incremento de las acciones criminales en el país y la necesidad urgente de generar respuestas que permitieran contener el desborde que ubica al país, actualmente, como el que más creció (82%) en términos de violencia criminal en la región, entre 2021 y 2022 (González, 2023).

Parecería, sin embargo, que subsiste un problema estructural para el sector que se revela en: dificultades presupuestarias para solventar capacidades humanas y materiales, vacíos en información de inteligencia y mecanismos potentes de cooperación internacional, debilidad institucional como consecuencia de pugnas y, probablemente, de penetración de las organizaciones criminales en las mismas instituciones armadas, y, carencia de claridad estratégica en términos de la planificación y operación interinstitucional (PN – FF.AA.), han afectado las capacidades de respuesta. Se suma, al igual que en el caso anterior, una condición de progresivo deterioro del liderazgo presidencial, lo que ha complejizado los márgenes de acción y ha dispersado las capacidades de respuesta hacia la atención de la conflictividad social y la necesidad de contener las acciones de la oposición.

Tensiones y respuestas recurrentes

La sección precedente intentó marcar una línea histórica que permitiría algunas explicaciones sobre las regularidades y puntos de ruptura del sector seguridad y defensa en el periodo 2007 - 2022. Naturalmente esta es una aproximación conceptual que no pretende establecer causalidad, pero si marcar una línea de preocupación sobre cómo ciertas tensiones estructurales, en coyunturas conflictivas, afectan el desempeño posterior de las instituciones. Afrontadas a tales presiones, estas tienden a recalcar en la dependencia de la trayectoria (Mahoney & Thelen, 2010), la tendencia a reiterar en aquello que se han especializado en hacer. Esto permiti-

ría cerrar el círculo de retorno a los planteamientos que explican los campos de actuación originales de las instituciones señaladas.

En ese tono, se plantean cuatro elementos que resumen las tensiones descritas, y a partir de estos se apunta a las respuestas recurrentes; así se puede destacar el lugar por el que pasa la actuación institucional, lo que a su vez permite ratificar las nociones de dependencia que guían la reflexión de este texto. Todas proponen un eventual retorno entre sí y no suponen un orden de prioridad (ver: Ilustración 3).

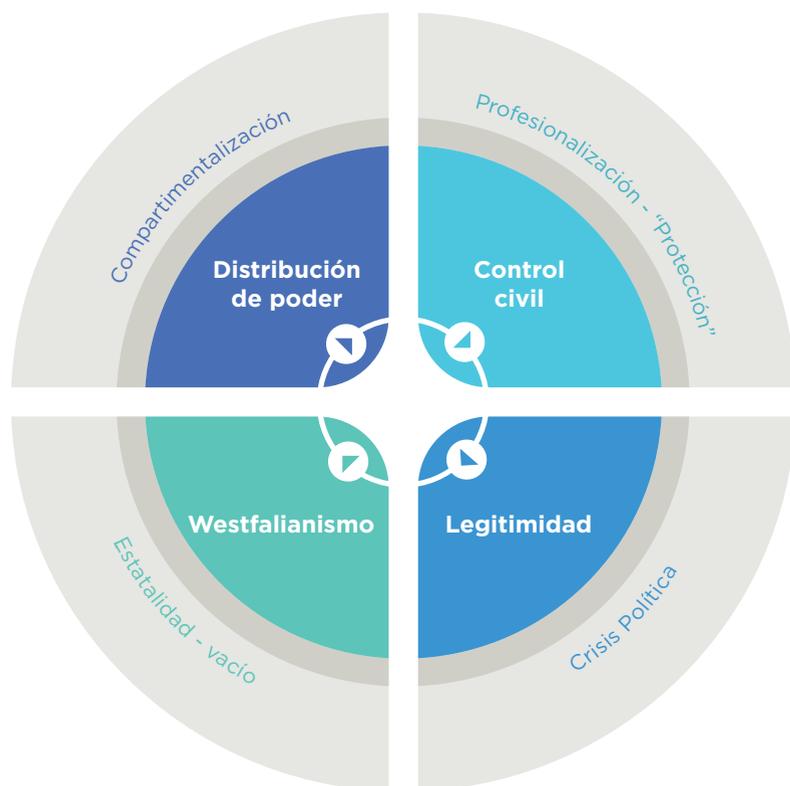
El primero, entonces, guarda relación con el problema de la distribución del poder en el sistema entre FF.AA. – PN – Ejecutivo. La estructura previa a 1979 suponía el poder concentrado en el costado de FF.AA., lo que implicaba la concentración de las capacidades decisorias bajo la noción de la necesidad de preservación de la seguridad del Estado, y desde allí, éste se remitía a los demás actores para el cumplimiento de funciones puntuales: la administración del Estado, y la garantía del orden civil. Con la transición llegó la cesión de porciones de ese poder a los actores civiles, dividiendo el sistema entre aquello que sería administrado por los políticos civiles, la democracia, y las funciones de preservación del Estado, en el ámbito de las FF.AA., con múltiples superposiciones a otras funciones del sistema, tal como lo planteó Stepan (1988) para caracterizar las transiciones de la región. Esto no es un detalle menor porque siempre supuso una distancia importante entre las atribuciones del Ejecutivo en democracia y la capacidad efectiva para controlar al actor que debía subordinarse a su poder. En ese sentido, la dinámica policial operó en una línea de directa aceptación del mandato de quien administrara el sistema.

|65

Parecería existir un error involuntario en esta cita, pues el documento considera el problema de las elevadas percepciones de inseguridad por parte de la población; la forma como ha sido redactada esta cita remitiría a lo contrario. Una lectura detallada del texto ratifica la necesidad de esta corrección.

Como se describió, desde 2007 surge una tendencia a contener esta distribución del poder al tratar de consolidar todos estos atributos en el ejecutivo, procurando retrotraer la dinámica previa. Ello llevó, inevitablemente, a la competencia entre ejecutivo y FF.AA., mientras que la P.N. logró empujar una agenda de gestión que la había diseñado y empujado por lo menos desde la década previa. La noción de la compartimentalización del poder supone la operación de los actores dentro de un campo restringido y no inciden sobre la agenda de los otros (aunque si existen vías institucionales de transmisión de demandas que serían atendidas por la misma vía). Esto supone, naturalmente, una discusión sobre la extensión del control civil.

Ilustración 3: Tensiones sobre el sistema y respuestas recurrentes



Elaboración propia.

La discusión sobre el control civil giró en torno a la ubicación de la línea de obediencia y cómo esta operaba. Huntington (1995) desarrolla este concepto en los términos ideales, que se intentaron implementar en las transiciones latinoamericanas (Mainwaring, 1989; Varas, 1991), pero que siempre presentó un déficit descrito con precisión por Loveman (1999), específicamente para casos como el ecuatoriano. Esto tiene una implicación preocupante para la garantía de la democracia, pues la configuración del control civil objetivo supone que el uso de las fuerzas militares se restringirá a aquello que ha sido constitucionalmente definido. Huntington (1995) resalta que un mecanismo para fortalecer este tipo de control es la profesionalización, es decir, aportar a la esterilidad política de los militares a través de mecanismos de formación y capacitación que garanticen el cumplimiento de misiones específicas que solo podrían ser cumplidos por las FF.AA. La Constitución 2008 retiró la misión de la garantía del orden jurídico del Estado, y, el discurso público posterior, además, empujó la noción de la utilización de FF.AA. en misiones de seguridad interna con un marco jurídico de delimitación incierta (Jimenez, 2019).

Esto remite al problema de la delimitación de la profesionalización y las necesidades prácticas de la seguridad. En un entorno en el que las demandas para la seguridad se extienden, devolver la mirada a las FF.AA. ha supuesto retomar a la cuestión de los límites de la profesionalización, las misiones efectivas y las otorgadas, y, la manera cómo la acogida de estos devuelve a un espacio de negociación efectiva con la institución. El constante retorno a la discusión sobre el uso militar en misiones de seguridad interna implica, entonces, revelar la incertidumbre que existe sobre los límites de la profesionalización, mientras que las demandas de fortalecimiento policial remiten a la idea de que persisten otro tipo de vacíos que no son considerados. La "protección" que ha señalado Loveman (1999) devuelve a la reflexión sobre las necesidades de consolidar el poder del decisor político cuando enfrenta condiciones adversas, lo que podría proveer una explicación sobre el retorno a las dinámicas previas a 2007, como se verifica en el caso del gobierno de Moreno y podría servir para explicar el de Lasso.

Lo que tiene, inevitablemente, relación con el problema de la legitimidad y, como se argumentó en páginas iniciales, podría servir como parte de la

explicación del conflicto entre Ejecutivo y FF.AA. en el periodo 2007 – 2017. En un sistema democrático se presume que la legitimidad de un decisor político reside en la elección que le dio origen; su posición, no obstante, entra en competencia con otros actores, como las FF.AA. que tienen una trayectoria histórica en la que su reconocimiento social generalmente se ha encontrado entre los más altos entre las instituciones nacionales. En una dinámica de elevado desgaste del ejecutivo, la necesidad de ampararse en esta institución tiende a volverse una cuestión de supervivencia (Pérez Enriquez, 2018a), por lo que la línea de corte profesional según lo que se planteó antes sería más difusa.

Surge, no obstante, la preocupación sobre cómo estos aspectos de legitimidad operan en condiciones de crisis. Las amenazas contemporáneas para el Estado suponen, como se discute en clave más contemporánea sobre los procesos del deterioro de la seguridad desde 2018, afectan a las capacidades políticas del Ejecutivo, lo que implica recurrir a estrategias para renovar su legitimidad a través de la utilización de las estrategias de fuerza que son connaturales a la P.N. y las FF.AA. Se abre entonces la preocupación por cómo trazar la delimitación que permite mantener la naturaleza democrática del sistema ante amenazas a la propia supervivencia del Estado y por lo tanto del sistema.

Justamente, el problema del Estado surge en esta última reflexión. La construcción de las instituciones de la seguridad y defensa se ha restringido – en términos del institucionalismo histórico – a la tradicional forma en que Ecuador se construyó a partir de la acción de las FF.AA. En esa clave, la estatalidad se concibió en términos westfalianos, con una delimitación de soberanía territorial que no ha sido superada en la historia institucional, a pesar de los documentos de política que claman por asumir otras dimensiones. En efecto, existe un reconocimiento por parte de varios actores sobre la necesidad de hacer un giro doctrinario para superar esta perspectiva tan clásica. Conceptualmente hay una correlación entre la concepción westfaliana y la estatalidad, pero las amenazas señaladas justamente afectan a la segunda y demandan, por lo tanto, superar la visión que se ata a la preservación clásica del territorio.

Hay un problema cuando se considera que el contexto detallado hasta aquí afecta, justamente, a la posibilidad de que el Estado pueda cumplir su cometido, tanto en la dimensión de la garantía de seguridad frente a los actores externos, como en la que se relaciona a los problemas de la institucionalidad y como tales vacíos debilitan desde las pretensiones mínimas de control territorial, hasta aquellas más complejas que se definieron como intermésticas y que, se argumentó, constituyen el problema central para Ecuador en la actualidad.

Las tensiones que se describieron en perspectiva histórica en la primera sección de este texto, en esta se ha intentado retratarlas en una clave conceptual con la finalidad de resaltar la dificultad sustancial para Ecuador: la línea de tendencia histórica que ha marcado la relación entre las instituciones de seguridad y el Ejecutivo entraña una dificultad política y de operación práctica, que parecería está atada a la posibilidad de conflicto o a la de una limitada respuesta a los problemas que tienden a ser más complejos y apremiantes.

Proyección sobre las decisiones en seguridad y defensa

En la descripción realizada se han señalado las líneas de tensión estructural que atraviesan al sistema político ecuatoriano en la relación entre las instituciones de seguridad y el ejecutivo. La tendencia histórica entraña una dificultad que resalta el conflicto que surge por la legitimidad, las demandas de la seguridad, las propias limitaciones de la relación construida en la post transición y una estatalidad cuestionada desde su definición.

La revisión de las tensiones desde 2007 remite a un primer problema en la forma cómo los intentos por romper la línea de trayectoria pueden conducir a que la tensión en el sistema desvíe recursos políticos que se podrían utilizar para potenciar las decisiones necesarias, hacia la promulgación de acciones que podrían tener un valor simbólico, pero no estratégico. Así, se encuentra que los diversos intentos de reestructuración de las FF.AA. debilitaron la capacidad de coordinación para ubicar recursos que podrían haber permitido atender los hechos que sucedieron posteriormente, como lo sucedido en 2018 en Mataje. Esto se puede comprobar con el progresivo declive de la inversión, pero también con la excesiva asignación de misiones,

lo que implicaba afectar a las nociones de profesionalización institucional, pues desde el principal espacio decisional del Estado se utilizó a las FF.AA. como un comodín para atender los más variopintos sucesos. En este mismo periodo, la trayectoria de la P.N. va a contramano de lo dicho, pues se enfoca su acción en un campo y objetivo específicos, recibe el financiamiento adecuado, y aquello – junto con otras condiciones – permite obtener resultados favorables.

Así, el eje de la politización de la relación tiene un costo en la previsión, pues nubla la posibilidad de mirar lo necesario en virtud de la urgencia del conflicto coyuntural. El listado de hechos – que para este artículo solo hace un recorrido breve y a manera de ejemplo – atraviesa todas las posibles debilidades teóricas recogidas en la reflexión sobre la estructura del sistema: la falta de confianza, la procura de legitimidad, la reiteración de una perspectiva de Estado que no condice con las amenazas contemporáneas, y, sobre todo, el problema de la ubicación del poder y sus límites, es decir, el problema de la democracia.

Bajo este esquema se optó por la concentración decisional, tornándola personal y afectando las perspectivas institucionales. Al concluir tal dinámica, y ante un entorno político distinto, se abrió la posibilidad de retornar a la forma tradicional de la relación de las FF.AA. con el Ejecutivo. Esto se leyó, preliminarmente, como un retorno a la “normalidad” pero se debe destacar que en sí mismo es disfuncional por las bases sobre las que se asentó. Las condiciones de este periodo, no obstante, no pueden ser evaluadas en similitud de condiciones al precedente por el elemento distorsionador que trajo la pandemia. Múltiples desafíos para la seguridad del país se concentran en este periodo, y resaltan las limitaciones implícitas en un mando político débil, pues la extensión de las decisiones se constriñe por las necesidades de supervivencia política del decisor, en este caso, el presidente.

Esta evaluación puede trasladarse al periodo iniciado en 2021, pues rápidamente se reproduce la necesidad para el ejecutivo de generar condiciones para la supervivencia política. Parte de ellas se limitan por la necesidad de canalizar respuestas para la seguridad en un contexto de inusitada violencia en todos los órdenes. La reacción inicial ha pasado por reiterar en un dis-

curso de respeto de la institucionalidad, pero el mismo ha encontrado como contraparte – en el mismo espacio del decisor político – una exacerbada inestabilidad en la designación de sus interlocutores políticos, pues entre mayo de 2021 y diciembre de 2022 se han designado tres ministros de defensa. Adicionalmente, se conformó la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado con un mandato de articular las acciones entre las instituciones del sector. Este es, no obstante, difuso porque no da cuenta de los diversos niveles de potencial articulación, y, además, carece de precisión en la definición de su naturaleza y en el objetivo de su acción. Resta un análisis puntual sobre los alcances y limitaciones de las decisiones del gobierno, pero en la línea de análisis que se ha desarrollado hasta aquí, queda claro que las tensiones descritas no se han resuelto, y, únicamente se ha alterado el eje de la relación, recayendo nuevamente en los elementos de la legitimidad, mientras las capacidades de acción están limitadas por la imposibilidad de resolver las prioridades para la estatalidad: ¿la recuperación de la estatalidad westfaliana o la adecuación a las condiciones que permitirían afrontar las amenazas intermésticas?

Existe un efecto acumulativo en las decisiones (o la falta de ellas); más allá de la línea de trayectoria histórica de largo plazo de las instituciones, la afectación que deriva del pasado inmediato se siente por los vacíos generados desde el ejecutivo, y por la limitada voluntad de las instituciones de la seguridad para romper la dependencia de la trayectoria. Estas condiciones conducen al inmovilismo.



Bibliografía

- Bargent, J. (2019, octubre 31). Ecuador: Autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. Insight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Barreiro Santana, K., Reyes Herrera, M., & Pérez Enríquez, D. (2019). The Role of the Ecuadorian Armed Forces: Historical Structure and Changing Security Environments. *REPATS - Journal Studies and Advanced Researches on Third Sector, Special Issue(2)*, 50-72.
- Barrera, J. A. (2014). La Cooperación Estatal Frente a los Problemas Intermésticos. La Amenaza Transnacional Criminal en Latinoamérica y el Papel de las Policías. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 5(2), 31-63.
- Bonilla, A., & Páez, A. (2003). Populismo y caudillaje: Una vieja historia. *Vanguardia, Dossier América Latina*, 4, 18-24.
- Burns, J. M. (2010). *Leadership*. Harper Perennial Political Classics.
- Bustamante, F. (1988). Los Militares y la Creación de un Nuevo Orden Democrático en Perú y Ecuador. Documento de Trabajo, 370. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/12856-opac>
- Bustamante, F. (2003). Tensiones en la relación civil-militar en el Ecuador del siglo XXI. Las bases del sistema de relaciones civil-militares de 1979. *Revista Universitas*, 3, 7-27.
- Bustamante, F., & Varas, A. (1977). *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*. FLACSO Chile.
- Comisión de investigación de los servicios de inteligencia militares y policiales. (2008). Informe de penetración de la CIA en Fuerzas Armadas y Policía Nacional. <https://inredh.org/informe-de-penetracion-de-la-cia-en-fuerzas-armadas-y-policia-nacional/>
- Ley Orgánica de la Defensa Nacional, (2007).
- Coronel, V., Stoessel, S., Guanche, J. C., & Cadahia, M. L. (2019). Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, 100, 147-174. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.07>
- Decreto No. 1080, Pub. L. No. 1080 (2008).
- Decreto No. 945, Pub. L. No. 945 (2016).
- Correa, R. (2022a, enero 27). Mientras la delincuencia va a velocidad de Fórmula 1 y el gobierno a velocidad de tortuga, no se podrá controlar la inseguridad. *Economía en bicicleta*. <http://economiaenbicicleta.com/mientras-la-delincuencia-va-a-velocidad-de-formula-1-y-el-gobierno-a-velocidad-de-tortuga-no-se-podra-controlar-la-inseguridad-%EF%BF%BC/>
- Correa, R. (2022b, junio 23). Seguridad Ciudadana. *Economía en bicicleta*. <http://economiaenbicicleta.com/seguridad-ciudadana/>
- COSENA. (2008, julio 4). Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Republic of Ecuador. Democracy and Citizen Security. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/ecuador/Instituciones/cosena.html>
- Cruz, G. (2017). El posacuerdo colombiano: Perspectivas estratégicas desde Ecuador. En W. Grabendorff & D. Gudiño Pérez (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región*. FES - ILDIS.
- de Carlos Izquierdo, J. (2015, octubre 8). Las estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos ¿Algo nuevo? Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO85-2015_ESN_EEUU_AlgoNuevo_JavierdeCarlos.pdf
- Dialoguemos. La academia en la comunidad. (2017, febrero 21). Elecciones 2017: Comandante del Ejército pidió reunión del Comando Conjunto. Dialoguemos. La academia en la comunidad. <https://dialoguemos.ec/2017/02/elecciones-2017-comandante-del-ejercito-pidio-reunion-del-comando-conjunto/>
- El Comercio. (2016, febrero 6). Correa destituye a la cúpula militar por defender el patrimonio del Issfa. *El Comercio*. <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-cupulamilitar-issfa-terrenos-compra.html>
- El Mundo. (2010, septiembre 30). La cúpula militar de Ecuador insta a los policías a que depongan su actitud. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/america/2010/09/30/noticias/1285864154.html>
- El Universo. (2009, marzo 1). Fabián Varela: «No puede haber defensa perfecta». *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/2009/03/01/1/1355/5CE279A6DA864EA2BA711BE35115A696.html>
- El Universo. (2016, mayo 10). Debitan al Issfa \$ 41 millones por parque Samanes; se lo acreditan al Ministerio de Ambiente. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/05/10/nota/5572170/se-debito-issfa-41-millones-parque-samanes-se-acredito-ministerio/>
- Espín Moscoso, J. P., Álvarez Velasco, C. M., Pérez Enríquez, D. F., Rivas Herrera, P. H., & Pontón Cevallos, K. D. (2022). La urgencia de la crisis penitenciaria en Ecuador y el imperativo de las políticas públicas. *IAEN*. <https://miradapublica.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/10/2022/09/La-urgencia-de-la-crisis-penitenciaria-en-Ecuador-y-el-imperativo-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>
- GK. (2022, agosto 25). “La inversión en defensa pasó de 185 millones entre 2000-2006 a 1.686 millones de dólares entre 2007 y 2016”. *GK*. <https://gk.city/2018/04/03/inversion-nde-defensa-en-ecuador-pabel-munoz/>
- GK. (2023, enero 15). Estas son las masacres carcelarias documentadas en Ecuador entre 2021 y 2022. *GK*. <https://gk.city/2022/07/18/masacres-carcelarias-documentadas-ecuador/>
- Gobierno del Ecuador, Naciones Unidas Ecuador, Banco Mundial, & Unión Europea en Ecuador. (2020). *Evaluación socioeconómica. PDNA Covid—19 Ecuador. Marzo—Diciembre 2020*. Gobierno del Ecuador.

- González, M. A. (2023, enero 16). Ecuador lidera el incremento de violencia criminal en Latinoamérica. *Primicias.ec*. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-incremento-muertes-violentas-latinoamerica/>
- Harriss, J. (2005). Institutions, politics and culture: A case for «old» institutionalism in the study of historical change. En A. Wimmer & R. Kössler (Eds.), *Understanding Change Models, Methodologies and Metaphors*. (pp. 177-186). Palgrave Mac Millan.
- Huntington, S. (1995). *El Soldado y el Estado*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Immergut, E. (2005). Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. En A. Wimmer & R. Kössler (Eds.), *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors* (pp. 237-259). Palgrave Mac Millan.
- Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI). (2023). Gasto militar (% PIB)—Ecuador. Banco Mundial - Datos. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2021&locations=EC&start=2007&view=chart>
- Jaskoski, M. (2012). Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation, and Mission Performance in Peru. *Armed Forces & Society*, 38(1), 70-91. <https://doi.org/10.1177/0095327X11398449>
- Jimenez, R. (2019). Estado e Forças Armadas no Equador: Da Doutrina de Segurança Nacional à Segurança com Enfoque Integral [Tese apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Escola Marechal Castello Branco, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Militares]. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Escola Marechal Castello Branco.
- La Hora. (2016, diciembre 12). Cambios en las FF.AA. modificaron también el directorio del Issfa. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/noticias/cambios-en-las-ff-aa-modificaron-tambi-n-el-directorio-del-issfa/>
- La República. (2015, julio 6). Fuerzas Armadas desmienten que hayan retirado apoyo al Presidente Correa. *La República*. <https://www.larepublica.ec/blog/2015/07/06/fuerzas-armadas-desmienten-hayan-retirado-apoyo-presidente-correa/>
- Levi, M. (2020). El despertar ecuatoriano. Las reivindicaciones económicas y sociales. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 53-58.
- Loveman, B. (1999). *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Luhman, N. (2013). *Introduction to systems theory*. Polity Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1989). Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues. The Helen Kellogg Institute for International Relations. <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Melendez, C., & Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 413-447. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Ministerio de Defensa Nacional - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Política de Defensa Nacional. Actualización 2006*. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *POLÍTICA DE DEFENSA, SEGURIDAD Y DESARROLLO PARA LA FRONTERA NORTE*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Gobierno. (2017, mayo 12). El Gobierno invirtió cerca de 900 millones de dólares en seguridad ciudadana. Ministerio de Gobierno. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/el-gobierno-invirtio-cerca-de-900-millones-de-dolares-en-seguridad-ciudadana/>
- Decreto No. 662, Pub. L. No. 662 (2019).
- Muggah, R. (2017). The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean. En G. Carbonnier, H. Campodónico, & S. Tezanos Vázquez (Eds.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 291-322). Brill. <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76w3t.20>
- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153. <https://doi.org/10.1017/lap.2017.8>
- Ordoñez Arcos, C. D. (2016). *Las Fuerzas Armadas en el período de la Revolución Ciudadana (2007-2016)* [Tesis para la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales Mención en Negociaciones Internacionales y Resolución de Conflictos]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ortiz Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 527-566.
- Ospina Peralta, P. (2011). Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial? *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, 231, 14-27.
- Pazmiño, M. (2015, enero 13). Las revelaciones del general Ernesto González sobre el 30S. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/revelaciones-del-general-ernesto-gonzalez-sobre-el-30s>
- Peralvo, M., Pérez, K., & Gaufeny, F. (2022). Necesidades Básicas Insatisfechas. Atlas de dinámicas socioambientales de Ecuador. <https://indicadores-ecuador.condesan.org/fuerzas-motrices/necesidades-basicas-insatisfechas/>
- Pérez, D., Cruz, G., & Paredes, L. (2017). Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa. Elementos para la discusión sobre relaciones civiles—Militares en Ecuador. FES - ILDIS.

- Pérez Enríquez, D. (2012). Liderazgo político y transformaciones institucionales. Revisar las transiciones con ocasión del bicentenario. En *Reflexiones del Bicentenario de la Independencia de los Países Iberoamericanos* (pp. 319-383). Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Pérez Enríquez, D. (2018a). Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo—Partidos políticos—Fuerzas Armadas (1996—2006). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Pérez Enríquez, D. (2018b). Fuerzas Armadas en Ecuador: Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. (pp. 101-138). Pontificia Universidad Católica del Perú - Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez Enríquez, D. (2020). Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019. *Comentario Internacional*, 20(2).
- Peters, B. G. (2011). *Institutional Theory in Political Science 3rd Edition: The New Institutionalism* (3 edition). Bloomsbury Academic.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (First Edition edition). Princeton University Press.
- Polga-Hecimovich, J. (2020). Reshaping the State: The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa. En F. Sánchez & S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 15-39). Palgrave Macmillan.
- Pontón Cevallos, D. (2014). El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0(2), 37-56.
- Pontón Cevallos, D., & Rivera Vélez, F. (2016). Postneoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013. *Desafíos*, 28(2), 213-253.
- Redacción Plan V. (2018, septiembre 3). El legado del correísmo en armamento y gasto militar. Plan V. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-legado-del-correismo-armamento-y-gasto-militar>
- Reyes Herrera, M. (2018). *A Projeção Política da República Popular da China: O caso da América do Sul, 2002-2015* [Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Economia Política Internacional, sob orientação do Prof. Dr. Raphael Padula, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE ECONOMIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL]. <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2018/MILTON%20ALFREDO%20REYES%20HERRERA.pdf>
- Reyes, M. (2010). Proyectos hegemónicos sobre el rol de intermediación de los Estados Latinoamericanos. *Cuadernos Sociológicos*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador(5), 89-99.
- Rouquié, A. (1982). *L'État militaire en Amérique Latine*. Éditions du Seuil.
- Rouquié, A. (2011). A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
- Rouquié, A., & Suffern, S. (1997). LOS MILITARES EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA DESDE 1930. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930* (pp. 281-341). Crítica Grijalbo Mondadori.
- Sánchez, R., & Pérez Enríquez, D. (2020). Crisis, tensiones, inseguridad y más fracturas: ¿Qué sucedió con el Consejo Sudamericano de Defensa? *Janus.net, e-journal of international relations.*, 11(2), 35-61. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.3>
- Stepan, A. C. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.
- Torres, A. (2009). El juego del camaleón. Los secretos de Angostura. Eskeletra Editorial.
- Vallejo Vera, S. (2014). Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna [Tesis para la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3982/1/T1429-MRI-Vallejo-Angostura.pdf>
- Varas, A. (1991). Las relaciones civil—Militares en democracia. En D. Kruijt & E. Torres - Rivas (Eds.), *América Latina, Militares y Sociedad* (Vol. 1, pp. 153-180). FLACSO.
- Vera Rojas, S., & Llanos-Escobar, S. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la «Revolución Ciudadana» de Rafael Correa. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 145-175. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100007>
- Verdesoto, L. (2014). Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011. Ediciones Abya-Yala.



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



