

ISSN impreso: 2600-5689
ISSN electrónico: 2600-5697

15

Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano

Volumen 15 . Número 1 - Abril 2022



Ser más que parecer



ESPE
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

La Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano Volumen 15, Número 1, abril 2022 es una publicación con periodicidad anual sobre los temas de Seguridad, Defensa y Desarrollo. **Público:** está dirigida a un público compuesto por estudiantes de Maestría en Ciencias Sociales, académicos, investigadores y autoridades para fortalecer sus conocimientos y para la toma de decisiones. **Objetivos:** 1. Difundir el conocimiento, producto de la investigación científica, sobre temas de seguridad, defensa y desarrollo. 2. Contribuir al debate sobre los temas polémicos en el campo de la Seguridad, Defensa y Desarrollo. 3. Proponer reformas a instrumentos jurídicos. 4. Proponer reformas a organizaciones de seguridad y defensa. Las ideas y opiniones expresadas en las colaboraciones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Directivos de la Academia de Guerra

Cml. de E.M.C Gilbert Augusto Sotomayor Ocampo, Director de la Academia de Guerra del Ejército

Cml. de E.M.C Luis Fernando Pillajo García, Sub-Director de la Academia de Guerra del Ejército

Director - Editor general

Daniel Granda Arciniega, Ph. D.

Editores académicos

Mayo. de M.G Ricardo Acuña, Mtr. EXTERNO

Mayo. de M.G Xavier Fonseca, Mtr. INTERNO

Editor técnico

Ing. Santiago Salvador, Mtr.

Consejo Editorial Vol. 15, Número 1, abril 2022

Grab. Alejandro Navarrete B, Director de la AGE, Msc. Planificación y Desarrollo, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador . EXTERNO

Cml. de E.M.C Luis Fernando Pillajo, Msc., Estrategia Militar Terrestre, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE-Ecuador. Mts., Seguridad, defensa y Desarrollo, Universidad Mcal. Bernardino Bilbao Rioja-Bolivia. INTERNO

Daniel Granda Arciniega, Ph. D., Universidad de Sto. Tomás, Roma - Italia; Magíster en Sociología Política, Universidad Central del Ecuador. Diplomado en Seguridad y Desarrollo, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. INTERNO

Cml. (S.P.) Gustavo Lalama, Especialista en Ciencias Políticas, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. EXTERNO

Tcrn. Gonzalo Pullas, Ph. D. Especialista en Cirugía Vasculor por la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá-Colombia y Ph.D. en Ciencias Quirúrgicas por Zhengzhou University RP, China. EXTERNO

Tcrn. Mauricio González, Ph. D. en Ingeniería Biomecánica y Biomimética Aplicada, Griffith University, Queensland-Australia. EXTERNO

Tcrn. de E. M Henry Cruz, Ph. D. en Ingeniería de Sistemas y Servicios para la Sociedad de la Información, Ingeniero Electrónico y Telecomunicaciones. Universidad Politécnica de Madrid. INTERNO

Tcrn. Víctor Emilio Villavicencio Álvarez, Ph. D. en Ciencias de la Educación y Ciencias Sociales y Administrativas, Universidad de Palermo-Argentina. INTERNO

Ing. Walter Fuertes, Ph. D. en Sistemas, Informática, Networking y Telecomunicaciones, Escuela Politécnica Superior, Universidad Autónoma de Madrid-España. INTERNO

Tcrn. Fernando A. Alvear, Mtr. en Estrategia Militar Terrestre, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. INTERNO

Tcrn. Xavier Molina, Ph. D. en Programa de Ingeniería Geográfica, Ciencias de la Tierra, Universidad Politécnica de Madrid-España. INTERNO

Cml. de E.M Nelson Molina, Msc, Estrategia Militar Terrestre, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE-Ecuador. EXTERNO

Lucía Hidalgo, Mtr. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. EXTERNO

Mayo. de M.G Ricardo Acuña, Mtr. en Docencia Universitaria, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. EXTERNO

Mayo. de M.G Xavier Fonseca, Mtr, en Gestión de Calidad Universidad Técnica Particular de Loja, ESPE. INTERNO

Evaluadores pares doble ciegos

Grab. Francisco Armendáriz, Mtr. en Seguridad y Defensa, Colegio Interamericano de Defensa (CID). EXTERNO.

Grab. Pablo Rolando Velasco Arias, Magister en relaciones internacionales, seguridad y defensa otorgado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos - Chile. EXTERNO

Grab. Alejandro Navarrete B, Director de la AGE, Msc. Planificación y Desarrollo, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador . EXTERNO

Cml. de E.M.C Luis Fernando Pillajo, Msc, Estrategia Militar Terrestre, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE-Ecuador. Ms, Seguridad, defensa y Desarrollo, Universidad Mcal. Bernardino Bilbao Rioja-Bolivia. INTERNO

Tcrn. Fernando X. Alvear, M.Sc. Estrategia Militar Terrestre, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE-Ecuador. INTERNO

Tcrn. de E.M Juan Carlos Fuertes, Comandante del Grupo de Fuerzas Especiales Nro 27 Magister en Gestión Estratégica de la Defensa ACAGUE de Chile. EXTERNO

Dr. Patricio Moncayo, Ph. D., FLACSO, Profesor de la UDLA. EXTERNO

Lucía Hidalgo, Mtr. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. INTERNO

Tcrn. César Tamayo, Ph. D. en Desarrollo Económico e Innovación. Universidad de Santiago de Compostela. EXTERNO.

Tcrn. de E.M Danilo Guerrero, Mtr. en Docencia Universitaria, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. INTERNO.

Tcrn. de E.M José Moreano, Mtr. en Planificación y Dirección Estratégica, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. EXTERNO.

Cml. de E.M.C Milton Rodríguez, Mtr. en Seguridad y Defensa Hemisférica, Colegio Interamericano de Defensa, EE.UU. ANEPE. EXTERNO.

Cml. de E.M.C Ricardo Egas, Mtr. en Planificación y Dirección Estratégica, Universidad de Fuerzas Armadas ESPE. EXTERNO.

Tcrn. de E. M Henry Cruz, Ph. D. en Ingeniería de Sistemas y Servicios para la Sociedad de la Información, Ingeniero Electrónico y Telecomunicaciones. Universidad Politécnica de Madrid. INTERNO.

Tcrn. de E.M Jorge Eduardo Vallejo Del Castillo, Mgt en Estrategia Militar Terrestre por la Universidad de las FFAA-ESPE. Ecuatoriano. INTERNO

Entidad editora

Instituto Geográfico Militar

Diagramación y corrección ortotipográfica

Lcdo. Xavier Chinga Mármol, Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE

Fotografías

Mayor de M.G José Javier Fernández Fierro, Academia de Guerra

Impresión

Instituto Geográfico Militar



Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano

Volumen 15 . Número 1 . Abril 2022

ISSN Impreso: 2600-5689

ISSN electrónico: 2600-5697

La administración de la Revista Academia de Guerra se realiza a través de los siguientes parámetros:



La revista utiliza el sistema antiplagio académico (como parte de la adopción de Códigos de Ética).

Se recomendó a los autores reconocer a los ayudantes de investigación, en caso de existir.

Servicios de Información a los que pertenece esta revista:



Los artículos se encuentran alojados en la plataforma Latindex e indexados en el Catálogo y Directorio 2.0



Los artículos cuentan con el código de identificación (Digital Object Identifier).



El proceso editorial se gestiona a través del Open Journal System de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE y su Vicerrectorado de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología.



Es una publicación de acceso abierto (Open Access) con Licencia Creative Commons.

Las políticas copyright y uso postprint, se encuentran publicadas con los artículos de la presente edición y se pueden consultar en:

<https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra>

Entidad editora e impresión:



Revista Academia de Guerra del Ejército N° 15
Democracia, Seguridad y Defensa en Ecuador y América Latina

Índice

Prólogo.....	6
Presentación.....	7
Primera línea: La democracia y el incremento de las nuevas amenazas híbridas a la seguridad.....	9
<i>Dr. Daniel Granda Arciniega, Ph. D.</i>	
La democracia amenazada por dentro.....	11
Segunda línea: La capacidad del Estado para combatir y/o neutralizar las nuevas amenazas híbridas.....	27
<i>Crn. de E.M.C Ricardo Cajas</i>	
Las amenazas híbridas: un nuevo reto para los Estados.....	29
<i>Crn. de E.M.S Alfonso Velasco</i>	
Capacidad del Estado para controlar y/o neutralizar las nuevas amenazas.....	39
<i>Dra. Gilda Guerrero Salgado</i>	
Migración como amenaza híbrida.....	49
Tercera línea: La capacidad de las Fuerzas Armadas para el manejo de conflictos y antagonismos.....	63
<i>Grab. Iván Vásconez y Mayo. de C.B Guillermo Salazar</i>	
Guerra, conflicto y liderazgo.....	65
<i>Mayo. de A Marco Granja y Mayo. de C.B Santiago Manzano</i>	
El presupuesto militar en el Ecuador.....	75
<i>Tern. de E.M Juan Carlos González y Capt. de S.N.D Washinton Rojas</i>	
Guerra de cuarta generación en la frontera norte del Ecuador.....	87
<i>Mayo. de I Stalin Barriga</i>	
Amenazas multidimensionales en un mundo globalizado: el caso ecuatoriano.....	100
<i>Mayo. de I.M Nilo Pantoja y Lcda. Valeria Fuentes</i>	
Polivalencia de las Fuerzas Armadas en situación de crisis: Ecuador y Chile.....	113
<i>Gral. Jorge Alberto Buchán Martínez</i>	
Las Fuerzas Armadas mexicanas ante la presencia del Covid-19	125

Cuarta línea: La investigación y desarrollo tecnológico como inversión para la seguridad y defensa nacional.....135

Crnl. Héctor Darío Ochoa

La investigación y desarrollo tecnológico como una inversión para la defensa nacional en América Latina.....137

Quinta línea: La capacidad estratégica de los Estados para enfrentar las amenazas.....149

Crnl. (SP) Mauro Argoti

La estrategia frente a las amenazas híbridas.....151

Prólogo

La educación en general constituye una fuerza transformadora que fortalece la cultura de una nación, contribuyendo a su crecimiento, generando oportunidades, desarrollo y, sobre todo, fortaleciendo las instituciones. Así mismo, nos permite consolidar los conocimientos iniciales, así como nuevas capacitaciones y otros estudios, nos lleva a ampliar los horizontes y extender la mirada a los actuales y futuros desafíos.

Para tal efecto, en la Educación militar y particularmente en el perfeccionamiento de los oficiales del Ejército ecuatoriano, la Academia de Guerra contribuye en el cumplimiento de los objetivos sobre la base de su misión, visión y valores institucionales. Al respecto, se proporcionan las competencias genéricas y específicas de acuerdo al plan de carrera de los oficiales, además de participar en la generación de doctrina y en el desarrollo de la investigación científica a través de los diferentes procesos educativos. En este sentido, se prioriza en los oficiales la reflexión y el pensamiento crítico, para privilegiar el diálogo y el debate de ideas, facilitando la administración y gestión de mecanismos para la planificación, ejecución y conducción de las operaciones militares. Así mismo, a través de la experiencia, balancear y entender los diferentes niveles de mando y de conducción, procurando hacer de los oficiales, personas visionarias y futuros estrategas.

Por otra parte, la complejidad de la sociedad actual en sus diferentes dimensiones demanda la capacitación y el desarrollo de nuevas competencias en los oficiales, para favorecer su capacidad autónoma de análisis y discusión, así como el sentido común y la lógica, tanto en sus respuestas como en sus propuestas, toda vez que los avances tecnológicos y las alteraciones tradicionales de los ambientes simétricos requieren un estudio amplio y flexible para la toma de decisiones.

De estas evidencias se puede afirmar que, durante los cursos de perfeccionamiento de oficiales, que a más de la competencia esencial de “liderar” se destacan las competencias tecnológicas, de gestión, investigativas, entre otras, que son determinantes ante los nuevos retos educacionales e institucionales.

Sin duda la actual situación del país evidencia nuevos elementos que se incorporan a un escenario en permanente cambio, convertidos en amenazas a la seguridad, por tanto la Academia de Guerra, mediante la colaboración de expertos en este ámbito, realiza un abordaje académico a través de la investigación científica, en donde se analizan particulares conceptos a partir de las amenazas híbridas y sus entornos inmediatos, como una actual corriente a considerar en las estrategias de seguridad de las entidades a cargo, así como en el contexto de los Estados.

Bajo el tema: “Democracia, seguridad y defensa en Ecuador y en América Latina” se presenta la revista “Academia de Guerra del Ejército ecuatoriano”, edición N°. 15, en donde se comparte la investigación de hechos y tendencias de actualidad y que son de interés institucional.

Es pertinente el reconocimiento por el trabajo profesional y el compromiso permanente de quienes han hecho posible la presente edición, fortaleciendo la imagen, la innovación, el pensamiento y análisis, basado en la investigación y creación científica, base sobre la cual se debe sustentar los argumentos en el ámbito de la seguridad y defensa.

Por tanto, y en mi calidad de Director de la Academia de Guerra del Ejército ecuatoriano, pongo a su consideración la presente edición, para contribuir en el estudio y análisis de temas con actuales tendencias y que constituyen un espacio de propuestas a ser debatidas como posibles estrategias en la consecución de los objetivos institucionales.



Augusto Sotomayor Ocampo
Crnl. de E. M. C

Director de la Academia de Guerra del Ejército

Presentación

Las manifestaciones sociales ocurridas en Ecuador en octubre del 2019, y en otros países de América Latina, provocaron conmoción social y exigieron al Estado y a las instituciones de seguridad pública un trabajo de comprensión y de respuestas novedosas. Una característica fundamental de dichas expresiones sociales fue su carácter híbrido, es decir, la presencia de múltiples actores que coincidían en las marchas y con diferentes objetivos, el uso de una variedad de herramientas de lucha como las redes sociales y la difusión de noticias falsas, el uso de la violencia, el secuestro de miembros de la Policía Nacional y del Ejército, del incendio de algunos edificios públicos y de algunas instalaciones de medios de comunicación, la agresión física a periodistas, el amedrentamiento a la población en Quito y otras ciudades, y la capacidad de permanencia en estado de concentración.

Esta realidad del Ecuador y de América Latina, que puede repetirse en cualquier momento, crea la necesidad en la academia, en el Estado y en las instituciones de seguridad, de conocer sus particularidades tanto en la composición de sus actores y sus objetivos, como en los mecanismos utilizados.

Por la conmoción social generada, estas manifestaciones fueron más allá del derecho a la protesta y se convirtieron en una amenaza a la seguridad pública y, por lo tanto, el Estado debe abordarlas con todo realismo, dentro del respeto a la Constitución y las leyes.

La Revista de la Academia de Guerra del Ejército, como un espacio que permite visibilizar a nivel nacional e internacional la producción científica de profesores, colaboradores y alumnos, presenta en este número 15 una reflexión sobre estas nuevas amenazas híbridas, bajo el tema de la democracia, seguridad y defensa en Ecuador y en América Latina, con cinco líneas de investigación:

En la primera: La democracia y el incremento de las nuevas amenazas híbridas a la seguridad, tenemos el artículo del Dr. Daniel Granda Arciniega sobre: “La democracia amenazada por dentro”, donde nos demuestra que la estructura institucional del Estado ecuatoriano, producto de la Constitución el 2008, adolece de contradicciones y debilidades, creando la posibilidad de amenazas internas a la gobernabilidad democrática.

En la segunda línea de investigación: La capacidad del Estado para combatir y/o neutralizar las nuevas amenazas híbridas, presentamos tres artículos:

1. El artículo del coronel Ricardo Cajas sobre: “Las amenazas híbridas: un nuevo reto para los Estados”, el cual determina las amenazas híbridas como generadoras de conflictos y la capacidad del Estado para enfrentarlas.
2. El artículo del coronel Rubén Velasco sobre: “Capacidad del Estado para controlar y/o neutralizar las nuevas amenazas”, donde se determinan algunas amenazas híbridas para la seguridad pública en el Ecuador y la capacidad del Estado para combatir las.
3. El artículo de la Dra. Gilda Guerrero Salgado sobre: “Migración como amenaza híbrida”, en el cual demuestra la cantidad y calidad de la migración venezolana en Ecuador y su amenaza a la seguridad.

En la tercera línea de investigación: La capacidad de las Fuerzas Armadas para el manejo de conflictos y antagonismos, presentamos seis artículos:

1. El artículo del general Iván Vásquez Hurtado y mayor Guillermo Salazar sobre: “Guerra, conflicto y liderazgo”, donde demuestran que, en las guerras del siglo XX, la existencia de un claro liderazgo permitió la obtención de los objetivos planteados. La conducción estratégico-militar de la guerra necesita de un liderazgo.
2. El artículo del mayor Marco Granja y mayor Santiago Manzano sobre: “El presupuesto militar en el Ecuador”, en el cual demuestran, estadísticamente, que el presupuesto de las Fuerzas Armadas en el Ecuador, en términos reales, se ha disminuido, desde 2008 hasta el 2020.
3. El artículo del teniente coronel Juan Carlos González y el capitán Fabián Rojas sobre: “Guerra de cuarta generación en la frontera norte del Ecuador”, donde, después de identificar las características de la guerra de cuarta generación, concluyen que en la frontera norte ecuatoriana se asiste, en la actualidad, a una guerra de esta tipología.
4. El artículo del mayor Stalin Barriga sobre: “Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado: el caso ecuatoriano”, donde determina las amenazas multidimensionales, híbridas y las amenazas persistentes avanzadas como consecuencia de la globalización y sus efectos en el caso ecuatoriano.
5. El artículo del mayor Nilo Pantoja y la Lcda. Valeria Fuentes, autora chilena, sobre: “Polivalencia de Fuerzas Armadas en situación de crisis: Ecuador y Chile”, donde realizan las similitudes y diferencias entre las Fuerzas Armadas ecuatorianas y chilenas en la actualidad para enfrentar las amenazas y las situaciones de crisis.



6. El artículo del general mexicano Jorge Alberto Buchán Martínez, sobre: “Las Fuerzas Armadas mexicanas ante la presencia del Covid-19”, donde analiza los mecanismos de participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en la lucha contra el Covid-19 en México.

En la cuarta línea de investigación: La investigación y desarrollo tecnológico como inversión para la seguridad y defensa nacional, tenemos el artículo del coronel argentino Héctor Darío Ochoa sobre: “La investigación y desarrollo tecnológico como una inversión para la defensa nacional en América Latina” donde analiza la importancia de la investigación y desarrollo como una inversión para la defensa nacional. Identifica el posicionamiento de los países de América Latina con respecto a la investigación y desarrollo, y la necesidad de su incremento.

En la quinta línea de investigación: La capacidad estratégica de los estados para enfrentar las amenazas tenemos el artículo del coronel (SP) Mauro Argoti sobre: “La estrategia frente a las amenazas híbridas”, donde analiza el proceso de hibridación de las amenazas y su impacto en la seguridad del Estado. De igual forma, determina la importancia de la estrategia en sus diferentes niveles para el logro de los objetivos de seguridad.

Todos los artículos que presentamos han tenido un proceso de selección con una primera etapa de revisión por parte del editor de la revista, y luego por la revisión del lector par doble ciego que informa, en última instancia, la publicación o no del artículo, en cumplimiento de los requisitos de una revista indizada, como es la nuestra. Queremos participarles a nuestros lectores, con mucha satisfacción, que nuestra revista, luego de tres años de haber solicitado la indización a la indexadora Latindex, en el 2021 recibimos la aprobación como una Revista Indizada en el catálogo Latindex, con lo cual queda garantizada la calidad de los artículos en su forma y en su fondo y su visibilidad a nivel mundial.

Queremos agradecer a las autoridades de la Academia de Guerra del Ejército por la decisión de continuar con la publicación de nuestra revista; a las autoridades de la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE por su colaboración en la publicación de la revista; a los miembros del Consejo Editorial; a los autores que, en respuesta a nuestra convocatoria, subieron sus artículos a la plataforma de la Revista para ser considerados para la publicación; a los autores cuyos artículos se publican en este número; a los lectores pares doble ciegos, por el trabajo de revisar y aprobar la publicación de los artículos; al mayor Ricardo Acuña, con quien iniciamos la coordinación del presente número; al mayor Xavier Fonseca, editor académico; al ingeniero Santiago Salvador, editor técnico; al licenciado Xavier Chinga, diagramador, y al Sr. Mayo José Fernández, fotógrafo.

Dr. Daniel Granda Arciniega, Ph. D.

Director - Editor de la Revista Academia de Guerra del Ejército



LA DEMOCRACIA AMENAZADA POR DENTRO

Ph. D. Daniel Granda Arciniega ¹

Resumen

En este artículo estudiamos la democracia ecuatoriana que se deriva de la Constitución del 2008. Nuestro objetivo es demostrar que esta Constitución, en muchos casos, significa una amenaza para la seguridad y la democracia. Analizamos algunas instituciones y algunos derechos que, al no estar bien planteados en la Constitución, y no tener una correcta aplicación, han contribuido, en algunos casos, para que la democracia esté amenazada por dentro.

Palabras clave: democracia representativa y directa, constitución, partidos políticos, sistema electoral, estado de excepción, consulta popular.

Abstract

In this article we study the Ecuadorian democracy that derives from the 2008 Constitution. Our objective is to demonstrate that this Constitution, in many cases, poses a threat to security and democracy. We analyze some institutions and some rights that, by not being well established in the Constitution, and not having a correct application, have contributed, in some cases, to making democracy threatened from within.

Keywords: representative and direct democracy, constitution, political parties, electoral system, state of exception, popular consultation.

¹ Academia de Guerra del Ejército
d-granda@hotmail.com

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es analizar la democracia ecuatoriana en relación con la Constitución del 2008 y su aplicación durante su vigencia. Nuestra hipótesis principal es que la crisis de la democracia liberal y representativa pretende ser superada, por parte del populismo autoritario, creando nuevas instituciones y derechos. La nueva Constitución al crear derechos y garantías y al ordenar el poder en forma autoritaria cae en una gran contradicción que, en su aplicación, en muchos casos, se convierte en una amenaza en contra de la democracia.

Iniciamos con el estudio de Montesquieu con el propósito de dejar en claro, desde el punto de vista de la teoría política clásica y de la historia política, la validez de la división de poderes para lograr la defensa de la libertad y evitar la corrupción y el despotismo. En un segundo punto, analizamos los intentos de superación de las crisis de la democracia representativa, desde el populismo autoritario. En este punto analizamos el caso ecuatoriano con la Constitución del 2008, que crea nuevas instituciones y desarrolla e introduce nuevos derechos y garantías. Analizamos algunas instituciones: La Función de Transparencia con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; la Función Electoral; los partidos y movimientos políticos; el sistema electoral, el estado de excepción y la consulta popular. La aplicación de estas instituciones en los períodos de gobierno del expresidente Correa sirvieron para fortalecer su proyecto político, y para crear una estructura autoritaria del poder. La aplicación de algunos derechos ha servido, en algunas ocasiones, para que algunas organizaciones sociales amenacen la estabilidad democrática, incluso con el uso de la violencia. De esta manera, la relación de la democracia con la Constitución se ha vuelto muy compleja, creando condiciones de amenaza de la democracia por dentro.

El método que hemos utilizado es el analítico, teórico, crítico e histórico a partir del estudio de los textos constitucionales, su aplicación y la confrontación con textos clásicos de la ciencia política.

I. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Montesquieu, en su interés por comprender al hombre se dirige a la historia para encontrar en ella su forma de actuar. Descubre que, las circunstancias en las que vive ejercen una gran influencia para su acción. Esta apreciación histórica lo lleva a decir: “Es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación a abusar del poder, yendo hasta donde encuentra límites”. (Montesquieu, 1984, p. 142). Esta constatación de la conducta histórica del hombre, como un ser muy pragmático, demuestra que Montesquieu tiene una concepción realista y pesimista del hombre. Puede abstraerse de sus principios y

actuar de acuerdo con las circunstancias, y en muchas ocasiones, apartándose de sus propias leyes.

Con este método de análisis, Montesquieu establece una ruptura con los teóricos ingleses del siglo XVII, Hobbes y Locke, que plantearon el contrato social, como resultado de la necesidad de la aplicación de la razón. Montesquieu, parte de los hechos, de la realidad donde encuentra que todo en la naturaleza y en la sociedad está sujeto a leyes.

El hombre en la realidad propia de su existencia está sometido a fuerzas de las cuales depende y con las cuales debe contar para su realización como ser humano. Fuerzas físicas, sociales, económicas, culturales y religiosas. Este contexto físico-social es lo que Montesquieu llama “espíritu”, que, actúa sobre cada hombre como ley, gracias a lo cual, se llega a un equilibrio de fuerzas que permite la realización del hombre. Esto explica el título de su obra: “Del espíritu de las leyes”. Con este planteamiento, Montesquieu se convierte en el fundador de la ciencia política, de la sociología y de la geopolítica (Althusser, 1974, p. 11. Ver Durkheim, 2000).

La defensa de la libertad lleva a Montesquieu a plantear el necesario equilibrio de fuerzas, de energía, de poderes. El poder debe ser controlado por el poder. Para esto crea la división del poder político en el legislativo y ejecutivo, y el judicial que surge del acuerdo entre los dos. Con la división de poderes en el Estado, y su funcionamiento se defiende la libertad, un gobierno moderado; se evita la corrupción; y, se impide la tiranía. Por tanto, es una novelería y un error, desde el punto de vista de la teoría y la práctica política, crear muchas instituciones fundamentales.

Estos principios fundamentales del Estado moderno están contenidos en una Constitución. “Este término, dice Sartori, así como el concepto de constitucionalismo, fue acuñado en el siglo XVIII, y obtuvo aceptación general como significado del concepto después de la experiencia estadounidense en la elaboración de su Constitución”. (Sartori, 2003, p. 211). Sartori, explica el hecho inicial de la aprobación de la Constitución de Estados Unidos, sin una declaración de derechos, porque se tenía el convencimiento de que lo que más interesaba en una Constitución era la “estructura” de gobierno, que la declaración de derechos. Tanto Madison como Hamilton creían que los derechos se defienden con la estructura de gobierno constitucional. Con la experiencia de la Revolución Francesa de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, la declaración de derechos se convirtió en una parte fundamental de la Constitución en el siglo XIX, XX y se ha profundizado en el siglo XXI. “Una Constitución sin Declaración de Derechos sigue siendo una Constitución, mientras que una Constitución cuyo núcleo y parte más importante no sea la estructura del gobierno no es una Constitución”. (Sartori, 2003, p. 212). La Constitución surge como un instrumento de gobierno que limita, restringe y permite el ejercicio y el control del poder.

La tendencia a incluir en la Constitución una cantidad de derechos y garantías proviene de mediados del siglo XX y producto de la presión de la población y de políticos populistas que ante una sociedad con tantas necesidades insatisfechas, crearon utopías imposibles de cumplir.

La Constitución del Ecuador de 2008 con 444 artículos, 30 disposiciones generales y 30 artículos del régimen de transición, tiene más de 99 artículos entre derechos y garantías, que constan en la primera parte dogmática. A 13 años de vigencia se ha comprobado, en muchos casos, su incumplimiento y su contradicción entre los propios derechos, y con la organización del poder, creando situaciones de ingobernabilidad, como demostraremos en este artículo.

El populismo constitucional llenó la Constitución de derechos y garantías, muchos de los cuales debían constar en la legislación ordinaria. Con tantos derechos y garantías en la Constitución muy generales y ambiguos se creó un sobrecargo imposible de cumplir, creando ingobernabilidad. “Las constituciones con objetivos, con aspiraciones, según Sartori, resultan desastrosas y son incapaces de funcionar”. (Cf. Sartori, 2003, p. 217). Si se incluyen objetivos y aspiraciones en la Constitución, Sartori, recomienda distinguir las normas programáticas y normas imperativas. En concordancia con este planteamiento, Bobbio, reconoce que la sociedad civil presiona al Estado por la satisfacción de sus demandas.

La sociedad civil se ha vuelto una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente, pero ¿cómo puede el gobierno responder si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas? [...] La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas. De aquí deriva el llamado “sobrecargo” (Bobbio, 1992, p. 28).

Sartori termina su libro sobre Ingeniería Constitucional Comparada diciendo que las Constituciones deben ser, principalmente, instrumentos de gobernabilidad, con incentivos, recompensas y castigos adecuados para el cumplimiento o no de la responsabilidad del ejercicio del poder. Es decir, que el objetivo principal de la Constitución es la organización del poder para lograr un gobierno representativo, estable, eficaz y responsable. Por tanto, la estructura institucional del Estado es producto de una buena ingeniería institucional. Si la Constitución no tiene una buena estructura institucional no funcionará para el objetivo principal de ser un instrumento de gobierno. Además, debe contener principios, valores, derechos y garantías fundamentales. El régimen constitucional debe crear un sistema de permanente cooperación y tiene por objeto limitar el poder, pero no paralizarlo (Cf. Arón, 1968, p. 97).

II. EL POPULISMO CONSTITUCIONAL EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA

A pesar de la aceptación generalizada en los Estados desarrollados de la teoría de Montesquieu; de los logros que, a pesar de las limitaciones de la democracia representativa, se ha alcanzado para la humanidad; de las trágicas experiencias totalitarias con la pérdida de la democracia; y del fracaso del socialismo real de la URSS, cuando se pensó que había triunfado la democracia reapareció el populismo constitucional. Se trata de llegar al poder ya no por la vía revolucionaria, sino por la vía democrática, aceptando, aparentemente, sus reglas e instituciones para luego desconocerlas. Se construyó un discurso de la anti política, criticando sobre todo a los partidos políticos, con el slogan de la “partidocracia”. Para esto era necesario asumir todas las demandas de la sociedad, convertirlas en derechos y ofrecer una refundación de la República, aprobando una nueva Constitución. Esta propuesta, en una sociedad en condiciones sociales y económicas difíciles, logró la aceptación mayoritaria y en muchos casos, triunfó, pensando que con poner sus derechos en la Constitución ya se resolvían sus problemas. En estas condiciones la tendencia populista es muy fuerte. Las instituciones, incluido el parlamento, pasan a segundo plano y se privilegia la relación directa con el pueblo. Sin embargo, bajo los derechos se encontraba toda una estructura de poder autoritario. Se produjo lo que dice Dahrendorf, “usar al pueblo contra los derechos del pueblo”. El populismo lleva consigo una tendencia autoritaria diferente del totalitarismo. El populismo totalitario fue el fascismo italiano y el nazismo germánico.

Lo que sucede hoy no tiene nada que ver con eso, es completamente diferente. Se basa más bien sobre el intento -de un líder o de una clase burocrática- de ponerse en condiciones de tomar decisiones sin controles excesivos, en presencia de un pueblo eminentemente desinteresado y apático. El autoritarismo se basa exactamente sobre la ausencia voluntaria de protesta. Y en la apatía, en la no participación, en la debilidad de aquellas instituciones inventadas para protestar, como los parlamentos, los partidos de oposición o los medios independientes. (Dahrendorf, 2003, p. 113).

El autoritarismo está vinculado al paternalismo. El dirigente autoritario aparece como benevolente con el pueblo, pero desconoce la capacidad del pueblo para encontrar la verdad, y cree que sólo él tiene la capacidad para definir la verdad o la falsedad de las cosas. Los actuales autoritarios en América Latina sin tener las bases sociales del autoritarismo tradicional se fortalecen sobre la base de su poder político y militar, que, al perderlo, quedan en el vacío y desaparecen, muchas veces envueltos en la corrupción. Estos autoritarios instrumentalizan la patria, la nación a la cual reniegan cuando no les es útil. (Cf. Dahrendorf, 1971, p. 212ss).

Estos falsos líderes que no surgen de la política y que aparecen como “outsiders”, con propuestas de refundación de la República, son una amenaza para la democracia.

El populismo constitucional del siglo XXI en América Latina es el resultado de las condiciones sociales, económicas y políticas de finales del siglo XX e inicios del XXI. La caída de la Unión Soviética, el fin de la guerra fría, la imposición del neoliberalismo a través del Consenso de Washington, y la crisis de la deuda externa fueron el escenario para la reaparición del populismo en la región. Ante estas condiciones las fuerzas de izquierda marxista buscaron encontrar nuevas vías hacia el poder en encuentros como el Foro de Sana Paulo, por iniciativa de Fidel Castro y Lula, desde 1990. A la luz del pensamiento de Gramsci, se reactivó la idea de la hegemonía cultural, es decir, convencer al pueblo de visibilizar sus derechos y garantías, y alcanzarlos por la vía democrática. Por otro lado, en forma contradictoria, se retoman el planteamiento de Karl Schmitt para quien es importante respetar la soberanía popular, que la representa el presidente y no el parlamento. Con un Ejecutivo fuerte se impondrá estabilidad, seguridad, limitaciones y disciplina. El presidente se convierte en el guardián de la Constitución. (Cf. Fioravanti, 2007, pp. 151ss). Contradictoriamente, esta posición fascista y anticomunista es la base teórica para la estructura hiperpresidencialista de los populismos latinoamericanos del siglo XXI.

Este es el contexto de la aparición de Chávez, Morales, Correa, Lula, los Kirchner que, no sólo son el producto de la política latinoamericana, sino el resultado de una tendencia global, con fuerzas e intereses internacionales.

Sin embargo, esta no es una tendencia irreversible. Con Levitsky y Zibbat coincidimos en que la democracia está en peligro. Que el populismo autoritario significa la muerte de la democracia. Que el peligro no proviene de un golpe militar o de una revolución, sino del debilitamiento de las instituciones esenciales. Que los asesinos de la democracia utilizan las propias instituciones de la democracia. Que los líderes populistas ganan elecciones con “alianzas fatídicas”. (Cf. Levitsky y Zibbat, 2018).

La invasión del populismo autoritario hay que superarla con más democracia, como dice Dahl en su libro *La poliarquía*. (Dahl, 2009) El fortalecimiento de la democracia, como decía Dahrendorf, pasa por: 1. Alcanzar la igualdad política de los ciudadanos, para lo cual hay que ejecutar programas en la educación, salud y seguridad jurídica. 2. Mantener el pluralismo social y económico y evitar el monopolio privado y estatal de la economía. 3. Mantener el pluralismo político, respetando las diferencias y los conflictos sociales y políticos, considerando a los partidos políticos para llegar a consensos con respeto de los disensos. 4. Fortalecer la educación en todos los niveles para todos los ciudadanos. (Cf. Dahrendorf, 1971, pp. 211ss).

Al populismo autoritario, cada vez más miope e irresponsable, que podría beneficiarse con el uso de la tecnología, y que podría llevar al régimen orwelliano del Gran hermano, dice Sartori, hay que oponerle la construcción de la democracia, como sistema que defiende la libertad. (Cf. Sartori, 2019, 326. Ver también, Bauman, 2019. Lefort, 2004, pp. 258).

El populismo autoritario, por contradictorio, ineficiente y corrupto, y, porque ha incrementado más la incertidumbre, inseguridad y desprotección en gran parte de la población, pierde su fascinación y pierde el apoyo popular, como hemos visto en el caso ecuatoriano en las elecciones de abril del 2021.

La Constitución del 2008 por su origen, por el procedimiento para su aprobación en la Asamblea Constituyente y por muchos de los contenidos contradictorios y ambiguos, si bien puede ser aceptada como legal, es ilegítima por no responder a los verdaderos intereses del pueblo. Por esta razón, es necesario preparar las condiciones para una transición a la auténtica democracia. La necesaria reforma política debe ser un objetivo no sólo del gobierno del presidente Lasso, sino de todas las fuerzas democráticas que se deben unir para aprobar una reforma constitucional. Solo de esta manera la derrota al populismo autoritario de abril de 2021 será una realidad, y se evitará continuar con esta amenaza en el 2025.

1. La Función de Transparencia y Control Social

La Función de Transparencia y Control Social no ha funcionado como dispone el Art. 206 de la Constitución, con una instancia de coordinación y una presidencia anual. Uno de sus deberes es formular el plan nacional de lucha contra la corrupción que no existe. Por tanto, esta disposición, anti operativa, quedó como letra muerta.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no sólo que no ha funcionado adecuadamente, sino que ha sido centro de escándalo legal y ético de muchos de sus miembros, que en algunos casos han ido a la cárcel.

En democracia, la participación ciudadana es una dinámica que se da en la sociedad civil, que hay que apoyarla e incentivarla, a través del sistema educativo. El intento de institucionalizar la participación ciudadana termina por apropiarse de ella y convertirla en un mecanismo de poder del gobierno de turno.

En el caso ecuatoriano la participación ciudadana absorbida por el Consejo de Participación Ciudadana tuvo como objetivo quitarle la atribución de designar autoridades a la Asamblea Nacional y entregarle, indirectamente, dicha atribución al presidente de la República, por medio de mecanismos fraudulentos. El mecanismo de los concursos de méritos y oposición terminó siendo controlado totalmente por el presidente de la República, en forma arbitraria y fraudulenta. Se llega al absurdo de que para cada designación se aprueba

un reglamento con disposiciones claramente dirigidas; y se conforman comisiones de veeduría, totalmente controladas por el Ejecutivo.

Por sus atribuciones, su aplicación y los resultados, esta institución se ha convertido en una amenaza a la democracia. Las autoridades designadas con este mecanismo sin los méritos académicos necesarios y sin autoridad moral para dirigir las instituciones del Estado son un peligro para la estabilidad democrática. Basta recordar la insólita demanda puesta por el defensor del pueblo, Fredy Carrión en la Fiscalía para que investigue presuntos delitos de lesa humanidad en contra del presidente de la República, el ministro de defensa y de gobierno, con motivo de lo ocurrido en octubre 2019.

Por estas razones, dicha “Función de Transparencia y Control Social”, debe ser suprimida, particularmente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y retornar la atribución de designar autoridades a la Asamblea Nacional, con los ajustes necesarios. (Granda, 2012).

2. La Función Electoral

El Estado, en su nivel técnico administrativo tiene algunas instituciones creadas por ley para garantizar el buen funcionamiento de algunas de las actividades públicas. Para garantizar, convocar, organizar y proclamar los resultados de los procesos electorales, producto del sufragio de los ciudadanos, se crea el consejo, el tribunal u oficina electoral. No es una Función del Estado, porque no tiene el poder para crear leyes.

La Constitución del 2008, en el Ecuador, crea la Función Electoral, compuesta por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral (Art. 217) Los miembros de estas dos instituciones, según el Art. 224, “serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos...”

El presidente de la República, como es público y notorio en el caso del expresidente Correa, intervino en estos llamados concursos públicos, convirtiéndolos en mecanismos fraudulentos. Muchas autoridades del Estado producto de la designación bajo este mecanismo todavía están en funciones.

El CNE no ha cumplido con las funciones de “verificar los procesos de inscripción de las organizaciones políticas”, facilitando el caos político; no ha garantizado los procesos electorales internos, produciéndose un engaño electoral; no ha controlado el gasto electoral, permitiendo la presencia de recursos económicos no transparentes en la política; y ha entrado en conflicto de competencias con el TCE, creando la incertidumbre política.

Algunos miembros de este organismo electoral han construido una “puerta giratoria”, por la cual pasan, luego de compromisos no transparentes en el proceso electoral, a convertirse en asesores del candidato ganador a presidente de la República.

Estos incumplimientos y prácticas políticas en el CNE constituyen una amenaza para la democracia en el Ecuador, que, en cada proceso electoral, debido a las irregularidades cometidas y falta de transparencia, provoca la protesta pública de los ciudadanos.

Para resolver, legalmente, cualquier conflicto que surja en el proceso electoral existe la sala especializada en lo electoral en la Función Judicial. Es una parte especializada de la administración de justicia y, por tanto, doctrinalmente, parte de la Función Judicial. Por efectos de la especialidad de la materia la Constitución del 2008 en los Art. 220-224, creó el Tribunal Contencioso Electoral. En la práctica, al sobreponer el Tribunal Contencioso Electoral por encima del Consejo Nacional Electoral, se ha creado un conflicto de competencias que neutraliza la autoridad de los dos organismos, creando escenarios de equilibrios catastróficos que postergan la decisión legal, más allá de las fechas previstas para la proclamación y posesión de las autoridades electas. Este conflicto de competencias se convierte en una verdadera amenaza para la democracia.

Por otro lado, el Tribunal Contencioso Electoral, por sus ambigüedades, falta de transparencia y oportunidad en sus resoluciones, ha perdido autoridad jurídica, a tal punto que, a pesar de ser un Tribunal de “última instancia e inmediato cumplimiento”, sus decisiones pueden ser revisadas por cualquier juez, como sucedió en el caso del Municipio de Quito, con los recursos presentados por el entonces concejal Guarderas. Siendo necesario la participación de la Corte Constitucional para resolver el problema.

Por estas razones, se requiere una reforma constitucional que elimine la llamada Función Electoral; la ubique correctamente como institución electoral; determine de mejor forma las competencias tanto del Consejo Nacional Electoral, como del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

3. Los Partidos y Movimientos Políticos

Los partidos políticos son organizaciones que sirven de mediación entre la sociedad y el Estado; procesan las demandas de la sociedad para luego, en el Estado, convertirlas en políticas públicas. En estas organizaciones se inician y se preparan a las personas que, sometidos a la voluntad del pueblo y apoyadas por el voto mayoritario, se convierten en las autoridades del Estado. Se trata de una democracia de partidos políticos. Los partidos políticos “son agrupaciones voluntarias, organizadas, cuya actividad es más o menos permanente, que pretenden en nombre de cierta concepción del interés común y de la sociedad, asumir, solos o en coalición, las funciones de gobierno”. (Arón, p. 98).

Los partidos al ser agrupaciones voluntarias permiten el ingreso a su organización de cualquier persona con claras intenciones de involucrarse en el camino hacia el poder del Estado. Como organización, el partido con

las personas que ingresan debe iniciar con un programa de capacitación ideológica, programática y ética, con el propósito de que el nuevo miembro se empodere de la ideología, del programa y sobre todo mantenga un comportamiento ético en su forma de actuar. El partido es un espacio de formación, un verdadero invernadero político. (Duverger, 1974, pp. 145ss). En el momento que se requiera de la participación de un candidato para un cargo de elección popular, el partido conoce a sus militantes que los ha probado en distintos cargos y, por tanto, los puede designar para el cargo de elección popular, con la seguridad de que se desempeñarán con capacidad y honestidad.

En el pensamiento clásico la moralidad es algo sustancial, es una fuerza que reside en el alma humana. En el pensamiento moderno, que critica esa posición, y que se inicia con Maquiavelo, la virtud es creada por los hombres en la sociedad. El hombre, según el florentino, no es virtuoso por naturaleza. La virtud se crea a partir del bien común. El logro de nuestros fines hace que nuestras acciones sean virtuosas. (Maquiavelo, 1979, pp. 35-38. Ver, Strauss, Leo, 1970, pp. 53-63). En el desarrollo del pensamiento moderno, la virtud es alcanzada por la educación. El más claro pensador al respecto es J. J. Rousseau, que, con todas las enseñanzas a Emilio, creó al ciudadano racional, responsable en la sociedad. (Cf. Leo Strauss, *Ibid*, pp. 67-71). La formación del ciudadano para el servicio al bien común, a más de tomar en cuenta el sistema educativo, dedicado hoy más a la profesionalización direccionada al mercado laboral, que, a la formación del ciudadano, requiere de la participación en organizaciones políticas que son los partidos políticos.

La Constitución del 2008 en el Ecuador crea una gran confusión en el Título IV, Participación y organización del poder, Capítulo Primero, "Participación en democracia". En el Art. 95 utiliza mucha retórica para definir la "construcción del poder ciudadano". ¿Cómo los ciudadanos participarán en las "decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos", no sólo del Estado, sino de la sociedad? En todo el tiempo de vigencia de la Constitución, esta disposición no ha tenido ninguna aplicación.

En este mismo artículo, se crea "el derecho a la participación ciudadana en todos los asuntos públicos, a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria". Este derecho se ha aplicado en cuanto a la democracia representativa por medio de las elecciones periódicas para elegir autoridades. En cuanto a la democracia directa ha sido un instrumento más del autoritarismo del Ejecutivo y no de la ciudadanía, como veremos más tarde. En cuanto a la democracia comunitaria tiene un direccionamiento muy reducido.

En este mismo capítulo y en forma confundida y desubicada introduce el "derecho a la resistencia", (Art. 98). El enunciado es un verdadero absurdo. Entrega el derecho a "individuos y colectivos frente a acciones

u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos". Es absurda esta disposición porque entrega un derecho sobre algo que no existe; sobre personas naturales y jurídicas privadas que posiblemente puedan vulnerar derechos; y lo peor de todo, crea un derecho para "demandar el reconocimiento de nuevos derechos". La inclusión de derechos en la Constitución cuando están consensuados, bien planteados y tienen mecanismos para su cumplimiento, no sólo que es conveniente, sino una necesidad histórica de los pueblos. Si embargo, cuando son impuestos en la coyuntura política, ambiguos, mal planteados e imposibles de cumplir, son una amenaza para la propia democracia. Este es el caso del artículo 98 de la Constitución.

Este "derecho a la resistencia", mal plantado en la Constitución, es utilizado con frecuencia por personas, en nombre de colectivos, para protestar en contra de las decisiones del gobierno. La protesta es legítima cuando obedece a objetivos de reivindicación de los pueblos afectados negativamente por las decisiones del gobierno y se realiza dentro del marco de la democracia. Sin embargo, cuando este principio es utilizado con objetivos no democráticos y que claramente facilitan la infiltración de intereses y fuerzas del crimen organizado nacional e internacional, y de claros conspiradores políticos que, utilizando la violencia, quieren crear miedo, terror y caos generalizado, debe ser condenado y rechazado. Esto es lo que, lamentablemente, se produjo en octubre 2019, más allá de las buenas intenciones que, inicialmente, pudieron haber tenido los dirigentes de la CONAEI. La ex ministra de gobierno María Paula Romo y Amelia Ribadeneira narran lo provocado por transportistas, la CONAIE y los llamados "comités de defensa de la revolución ciudadana", vinculados al expresidente Correa, en octubre del 2019 y afirman que la "democracia estuvo bajo ataque." (Romo y Ribadeneira, 2020, pp. 24ss). La visión de Iza, Tapia y Madrid responde a una ilusión y a una fuerte imaginación de querer ver en octubre 2019, un momento trascendental en la lucha revolucionaria en el Ecuador. La falta de realismo en su narrativa conduce a grandes contradicciones y falsedades sobre la realidad del movimiento indígena, de la sociedad y del Estado ecuatoriano. Es falso decir, que: "El Estado ecuatoriano se ha fortalecido: Parte de ello se debe al proyecto neo constitucional y de reingeniería institucional promovido por los gobiernos 'progresistas'". (Iza, Tapia, Madrid, 2021, p. 264) La Constitución del 2008 y el gobierno de Correa, con la absurda e interesada ingeniería institucional con cinco Funciones del Estado y el divisionismo dentro del frente militar y policial logró debilitar al Estado, crear un sistema hiperpresidencialista, con claros mecanismos autoritarios y des institucionalizar al Estado. (Granda, 2012).

Este principio de la resistencia, propio de la democracia, tal como está en el Art. 98 de la Constitución, está muy lejos de lo que planteó Locke, para quien es legítimo de frente a la conquista y la tiranía, entendida como la acción en contra de la ley y del bien común.

Allí donde acaba la ley empieza la tiranía, si se falta a la ley en daño de otro. Quién ejerciendo autoridad se excede del poder que le fue otorgado por la ley, y se sirve de la fuerza que tiene el mandato suyo para cargar sobre sus súbditos obligaciones que la ley no establecen deja por lo mismo, de ser un magistrado, y se le puede ofrecer resistencia, lo mismo que a cualquiera que atropelle por la fuerza el derecho de otro. (Locke, 1973, p. 154).

En el pensamiento moderno el principio de resistencia se puede dar en contra de la tiranía, de la conquista y la expropiación. Este es el espíritu del Art. 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 de la Revolución Francesa, “Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. La igualdad, consta en el Art. 1. (Artola, 1986, p. 104).

La Constitución dispone en el Art. 101 que para el ejercicio de la participación ciudadana “se organizarán audiencias, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que provea la ciudadanía”. Nada de esto se ha realizado en el tiempo de vigencia de la Constitución. Excepto, la conformación de las veedurías que las ha utilizado y conformado el propio Ejecutivo, en forma fraudulenta, en los concursos para la designación de autoridades.

En cuanto a las “organizaciones políticas” (Art. 108-111), crea la perversa diferencia entre partidos políticos y movimientos políticos, inicio del fin de un sistema razonable de partidos políticos. El objetivo real era destruir los partidos políticos creando una gran división y confusión ideológico político, programático y estatutario con el propósito de crear un sistema de partido hegemónico, con partidos satélites.

La única diferencia entre partido y movimiento es que el partido tiene “carácter nacional”, y “los movimientos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior” (Art. 109). Además, los movimientos para su inscripción requerirán el uno punto cinco por ciento de su jurisdicción”. Estas disposiciones constitucionales nos han llevado al caos de tener 280 o más entre partidos y movimientos políticos. A esto se suma que el Estado debe “garantizar de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas”. (Art. 115). Por añadidura, los partidos y movimientos políticos, “en la medida que cumplan con los requisitos que establezca la ley, recibirán asignaciones del Estado sujetas a control”. (Art. 110). La inspiración antipartidista se encuentra también en el Art. 112 de la Constitución, cuando permite que “los partidos y movimientos políticos o sus

alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular”. Con esta disposición se echa al traste toda la importancia de los partidos políticos en el proceso de capacitación ideológica y programática de sus afiliados, dando espacio a los llamados “outsiders” de la política de tan mala recordación.

La permisividad para ser candidato de elección popular es tan grande que el Art. 113, numeral 2 permite que puedan ser candidatos personas procesadas por delitos de cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado. El espectáculo creado por esta disposición constitucional demuestra la falta de ética y moral en la actividad política, que hemos tenido candidatos con clara presunción de haber cometido delitos públicos y notorios.

Para concretar el objetivo de la destrucción de los partidos políticos se creó la Duodécima Disposición Transitoria de la Constitución: “En el plazo de cuarenta y cinco días desde la entrada en vigencia de esta Constitución, los partidos y movimientos políticos deberán registrarse en el Consejo Nacional Electoral y podrán conservar sus nombres, símbolos y número”. Esto significó la eliminación de los partidos políticos y el inicio de los partidos y movimientos creados desde el Estado, con el visto bueno del presidente de la República, como el caso del Partido Alianza País, Avanza, Fuerza Compromiso Social, Centro democrático y otros.

La creación y funcionamiento de este complejo sistema de partidos y movimientos políticos ha producido reales amenazas a la democracia ecuatoriana. Partidos y movimientos que no son verdaderas organizaciones políticas, sino empresas electorales, dispuestas a vender candidaturas para una u otra dignidad a aventureros de la política. Empresas expertas en engañar a un organismo electoral que no funciona, ni controla nada. Aparentan realizar “elecciones internas” para designar directivas y candidaturas. Aparentan tener organización y directivas provinciales cuando no las tienen. Falsifican afiliaciones de ciudadanos que no existen. Copian ideologías y programas de gobierno. Venden sus respaldos y adhesiones nominales para la segunda vuelta. Afilian y expulsan a personas por incumplimiento de las cuotas pactadas.

Producto de esta situación fue el caos que apareció en las elecciones presidenciales y de asambleístas de febrero de 2021. 16 candidatos presidenciales con principios ideológicos y programas de gobierno mal copiados y con varios candidatos que habían comprado su candidatura. Muchos no alcanzaron el 1 o el 2% del electorado. Esto fue una clara demostración de que el sistema no funciona y que el Estado no puede seguir gastando grandes cantidades de recursos para candidatos sin ningún respaldo organizacional, ni electoral. Candidatos que no llegaron al uno punto cinco por ciento que se exige para la inscripción como organización.

En estas condiciones es fácil que a los partidos ingresen personas con ambiciones desproporcionadas, con desequilibrios emocionales, y con objetivos muy lejanos al bien común, que avanzan en la organización desde los niveles más operativos hasta los niveles de dirección y a candidaturas para las más altas dignidades del Estado y que en el ejercicio del poder se convierten en una amenaza para la democracia. Este fue el caso de Rafael Correa que, en el 2006, ante su soledad política, el partido socialista, sin ninguna posibilidad electoral, aceptó en forma oportunista y aventurera, inscribirlo como su candidato a presidente de la República.

Un sistema de partidos tan poco transparente corre el riesgo de ser penetrado por el narcotráfico y por otras fuerzas provenientes de actividades ilegales, o por otras organizaciones externas a la política y, que con grandes cantidades de dinero logren mantener la empresa electoral, designar directivos y candidatos que podrían llegar a asambleístas, presidente de la República y luego tomar decisiones en su beneficio.

Para evitar que esto siga ocurriendo se requieren una importante reforma constitucional y legal que fortalezca la vigencia de un sistema de partidos políticos, necesario para la intermediación entre la sociedad y el Estado, con competencias precisas y con requisitos claros para su existencia. Partidos, con una dinámica democrática muy fuerte en su interior. Líderes políticos con presencia permanente en la sociedad, a través de pronunciamiento públicos y manifestaciones por medio de los medios de comunicación, que den a conocer su criterio y propuestas de solución a problemas de interés nacional.

4. El Sistema Electoral

El sistema electoral que aparece muy fácil por ser un tema operativo y cuantitativo, es decir, procesos concretos de sumar y restar, para definir los ganadores y perdedores, en verdad es de mucha importancia y muy complejo, porque se trata de transformar el voto en poder; al ciudadano en candidato; y al candidato en autoridad; es un problema de representación política. En sociedades con pluralidad étnica, religiosa y cultural se ha adoptado el sistema de representación proporcional con ciertos límites para que no se convierta en impracticable. La representación proporcional significa que existe una relación directa entre los votos y los escaños.

En Ecuador hemos llegado a la contradicción entre el Art. 116 de la Constitución que dispone la existencia de un sistema electoral proporcional y la aprobación de la fórmula D'Hondt, que favorece al partido mayoritario en perjuicio de las minorías. Con esto se garantizaba la sobrerrepresentación de Alianza País en la Asamblea Nacional. En el sistema proporcional los triunfadores dependen de la votación mayoritaria y del cociente electoral.

Por presión de las fuerzas políticas, en febrero del 2020 se aprobó una reforma electoral que retoma la lista

cerrada y bloqueada y reemplaza la fórmula D'Hondt por la fórmula Webster, que favorece la representación de las minorías.

La elección presidencial, de conformidad con el Art. 143 de la Constitución requiere de:

...la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Si en la primera votación ningún binomio hubiera logrado mayoría absoluta Si en la primera votación ningún binomio hubiera logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar (Art.143).

En este sistema de segunda vuelta, la primera vuelta equivale a una especie de primarias, donde el electorado participa para seleccionar al verdadero candidato que, obteniendo las mayores votaciones, quedará entre los dos más votados, y, por tanto, pasará a la segunda vuelta. En este sistema, tanto el partido como el candidato, y los electores tienen dos momentos en los cuales actúan de forma diferente. Por un lado, los candidatos que pasaron a la segunda vuelta, en búsqueda del electorado que en la primera vuelta no votó por él, debe adaptar su programa, incluyendo nuevas propuestas para dichos sectores, con la precaución de no perder a su electorado inicial. Es lo que hizo el candidato Lasso, el 2021, que habiendo obtenido el segundo puesto con un 20%, gracias a su desplazamiento hacia el centro político y a la inclusión en su programa de nuevas propuestas para los jóvenes, ecologistas, mujeres y grupos vulnerables en un discurso socialdemócrata, recibió el respaldo de dichos sectores y creció más del 30% y obtuvo el triunfo electoral.

Por su parte, Arauz, que se presentó como candidato de Correa, y recogió su activo político en la primera vuelta con un 31%, encontró un voto duro en contra de Correa, un techo electoral, que no le permitió crecer lo suficiente, a pesar de su intento, contradictorio, de separarse de Correa. En la segunda votación, gran parte del electorado cambia de posición. Con mayor racionalidad y cálculo sobre el bien común, con actitud más pragmática que ideológica y emocional, en la segunda vuelta la gente escoge al mejor o, al mal menor, para la verdadera elección. (Cf. Sartori, 2003, p. 75).

El sistema de representación proporcional y de dos vueltas favorece la fragmentación de los partidos y movimientos políticos que obliga en la segunda vuelta a realizar alianzas entre candidatos y partidos en torno a los dos candidatos más votados. Estas alianzas pueden favorecer la representación de diversos partidos, pero en la medida que se transforman de alianzas electorales en alianzas gubernamentales pueden resultar ineficientes. También pueden darse alianzas movidas por el maná

gubernamental, o “intercambios indebidos”, antes que por convicción ideológica. Estas alianzas de segunda vuelta pueden ser homogéneas, es decir con partidos y candidatos de la tendencia, o muy heterogéneas, con partidos muy diversos ideológicamente.

Al sistema de representación proporcional en elecciones pluripersonales, según Sartori, se lo critica por crear fragmentación y no crear gobernabilidad. No responde a la exigencia de un gobierno efectivo. Crea el problema de la inestabilidad del gobierno; y de la irresponsabilidad en el cumplimiento de las tareas que se les asigna a los aliados. (Sartori, 2003, p. 74).

De aquí que asumir el sistema de representación proporcional, como hace el Art. 116 de la Constitución, sin mayor precisión es una irresponsabilidad y ha ayudado a crear el caos de partidos y movimientos políticos. Es evidente que la dirigencia política no sabe qué proporcionalidad es la más conveniente.

A esto hay que añadir lo arbitrario de la determinación de “circunscripciones electorales”, previstas en el mismo artículo. Muchas de ellas realizadas con actos fraudulentos para privilegiar criterios de carácter económico, social, étnico, con el fin de romper una votación general y más representativa del bien común. La preferencia de las circunscripciones por parte de la revolución ciudadana, sobre todo en Pichincha, Guayas y Manabí, privilegia el interés local sobre la representación provincial y nacional, y afecta gravemente la gobernabilidad democrática. Este localismo populista equivale a imponer candidatos y autoridades de circunscripciones más pobladas, sin el debido criterio de calidad y experiencia. Este es el caso de las circunscripciones en la provincia mencionadas, para elegir asambleístas y autoridades municipales y provinciales.

5. El Estado de Excepción

La idea del estado de excepción está vinculada en el pensamiento moderno a la idea de la razón de estado. En la concepción de que el Estado es poder, como decía Maquiavelo, es necesario combinar el uso del Derecho y el uso de la fuerza, que proviene de ese mismo Derecho. El uso de la razón de estado, con formas concretas de actuar, en la historia moderna, ha sido utilizado por los Estados fuertes y particularmente, por los Estados débiles. La teoría de la razón de estado convierte al Estado en un ser anfibio, que actúa con el Derecho, pero también con la fuerza, dependiendo de las circunstancias. Ante amenazas internas o externas surge la necesidad de obrar de una determinada manera, por razón de estado. Se trata, dice Meinecke, de una

“necesidad política”, es decir, la situación ineludible en que se encuentra el Estado frente a amenazas a su poder, tanto internas como externas, y que le fuerzan al empleo de medios de defensa y ataque de naturaleza específica. Hoy se acostumbra a decir, en tales casos, que su obrar está determinado

“con necesidad natural” (Meinecke, 1959, p. 7).

Esto quiere decir que, conocidas las causas de las amenazas, se produce una necesidad política para actuar, a fin de mantener el poder político, y, además, porque no hay otra alternativa. El Estado tiene que, en forma obligatoria, combinar el uso del Derecho y el uso de la fuerza. Para esto, el Estado debe declarar una actuación en la excepcionalidad de las circunstancias. Esta declaratoria, el pensamiento moderno, la ha previsto dentro del propio Estado de Derecho. El Estado que es el garante del Derecho, de frente a la gravedad de las amenazas, se declara impotente de mantenerlo y garantizarlo, y decreta su excepcionalidad, para poder defender al propio Estado y lo que representa que es el bien común del pueblo.

La Constitución del 2008, que plantea en su Art. 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos...”, dispone en el Art. 164, algo que parece contradictorio: “El presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.” Se trata de una contradicción que debe ser explicada.

En primer lugar, el aspecto espacial, es decir, que el estado de excepción se puede declarar en todo el territorio nacional o en parte de él. Esta aclaración, le permite a la autoridad, focalizar la amenaza y evitar que se suspendan algunos derechos para toda la población, cuando puede hacerlo localmente. Le da la oportunidad para que la medida no sea tan traumática.

En segundo lugar, se señala que se puede declarar el estado de excepción en determinados casos, y no ante la inminencia de que ocurran tales casos. Esta es una diferencia importante, porque se quiere evitar la discrecionalidad subjetiva e interesada de la autoridad al decir que existe la “inminencia” de que se produzcan ciertos casos. Se quiere evitar acciones subjetivas preventivas, y preferir la acción defensiva ante hechos consumados de agresión. La disposición constitucional hace referencia, por tanto, a hechos reales, a amenazas existentes y no a posibles amenazas. Esto es importante tanto para la autoridad que toma la decisión, como para sus controladores.

En tercer lugar, señala seis casos que pueden motivar la declaratoria del estado de excepción: 1. “Agresión”. Aquí, la disposición es muy abierta y ambigua. No aclara las características de la agresión, ni del agresor. Queda al criterio de la autoridad determinar cuándo una agresión amerita una respuesta con la fuerza. 2. “Conflicto armado internacional o interno”. Aquí, se comete un grave error al dejar planteada la posibilidad de una guerra externa y una guerra interna. El problema se agrava cuando se deja a criterio del presidente el definir la guerra interna. El espíritu del constituyente y su redacción son erráticos porque acto seguido se señala el caso de “Grave conmoción interna”. 3. “Grave conmoción interna”. Con esta disposición, la

autoridad que decide se encuentra ante la subjetividad de calificar una situación de “grave conmoción interna”. “Una conmoción es un acontecimiento que altera la normalidad, aunque estas circunstancias pueden ocurrir sin que sea razonable decretar un estado de excepción. La conmoción debe ser grave para que se justifique una declaración de ese carácter, evento que se produce cuando, para enfrentar la contingencia, los mecanismos normales se hacen insuficientes o se ven superados”. (Oyarte, 2014, p. 465). El constituyente, al dejar que el gobernante califique la gravedad de una situación, dejó abierta la posibilidad del abuso de este recurso de excepcionalidad. 4. “Calamidad pública o desastre natural”. También aquí el constituyente no supo diferenciar la una de la otra situación. Puede existir una calamidad pública provocada por fuerzas antrópicas, y un desastre natural provocado por fenómenos naturales. Ejemplo, el caso de la pandemia, y el caso de un terremoto. Los dos casos tienen un tratamiento diferente.

El segundo inciso de este artículo tiene dos partes. Por un lado, señala los principios que el estado de excepción debe respetar: 1. “Necesidad”. Esto quiere decir, que la autoridad debe demostrar con evidencias de que la situación es de tal gravedad que necesita la intervención del Estado en forma excepcional. 2. “Proporcionalidad”. Que las medidas de fuerza y la suspensión de derechos, que está tomando la autoridad, son proporcionales a la gravedad del caso. 3. “Legalidad”. Que el estado de excepción que se ha tomado respeta, en sus formas, todas las disposiciones del Estado constitucional de derechos. 4. “Temporalidad”. Este principio es importante y se desarrolla en el inciso segundo del Art. 166 de la Constitución, que señala “un plazo máximo de sesenta días”, con la posibilidad de “renovarse por treinta días más”. Lo cual quiere decir, que el estado de excepción puede durar hasta noventa días, periodo en el cual se supone que se superará la amenaza causante de la excepcionalidad y el retorno a la normalidad. 5. “Territorialidad”. Este principio, abre la posibilidad para que la autoridad focalice el problema y pueda declarar la excepcionalidad en parte del territorio nacional o en todo él, dependiendo de la amenaza. 6. “Razonabilidad”. Este principio llama a la autoridad para que actúe racionalmente, con pleno conocimiento de la situación, alejado de emociones personales e intereses particulares, en la toma de decisiones.

Por otro lado, este inciso, determina el contenido del decreto de estado de excepción: 1. “La determinación de la causal y su motivación”. Se debe definir la situación en forma objetiva y empírica, con datos que demuestren la gravedad de la situación. 2. “Ámbito territorial de aplicación”. Se debe especificar el espacio de aplicación del estado de excepción, si es a nivel nacional o a nivel local. 3. “Periodo de duración”. Se debe definir el tiempo de duración, de acuerdo con el Art. 166 de la Constitución. 4. “Las medidas que deberán aplicarse”. Se debe señalar las medidas que se planifica aplicar y, sobre todo, el uso de la fuerza que se prevé utilizar. 5.

“Los derechos que podrán suspenderse o limitarse”. Se debe determinar qué derechos constitucionales se suspenderán o limitarán. 6. “Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”. Como podemos constatar, la Constitución es muy reglamentaria y determina hasta cómo debe el Ejecutivo presentar un Decreto de Estado de Excepción.

El Art. 166 señala las instancias institucionales de conocimiento y control de la declaración del estado de excepción. La Asamblea Nacional, que podrá “revocar el decreto en cualquier tiempo”. La Corte Constitucional que podrá emitir un “pronunciamiento sobre su constitucionalidad”. La participación de la Corte Constitucional es una novedad de la Constitución del 2008 y tiene algunas imprecisiones: El Art. 166 dispone que la Corte Constitucional “puede” emitir un “pronunciamiento sobre la constitucionalidad del estado de excepción”. De tal manera que no es obligatorio, sino optativo, cuando así lo resuelva el pleno de la Corte Constitucional. El Art. 436, 8, dispone que la Corte Constitucional “ejercerá la atribución de: Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”. Obviamente, aquí hay una contradicción constitucional que pone a la Corte en una situación de incertidumbre: Acoger la disposición del Art. 166, o, acoger la disposición del Art. 436, 8. Además, surge otro problema con la disposición final de este numeral que dice: “cuando implique la suspensión de derechos constitucionales”. Esto quiere decir, que, cuándo un decreto de estado de excepción no contempla suspensión de derechos, ¿la Corte no debe pronunciarse? Si la respuesta es positiva, se elimina el pronunciamiento de la Corte Constitucional, sobre la constitucionalidad de dicho decreto, a pesar de que la constitucionalidad del decreto no sólo está relacionado a la suspensión de derechos.

El Art. 164 y los artículos vinculados que hemos analizado están estrechamente relacionados con el Art. 158 de la Constitución, porque el estado de excepción requiere de la participación directa de las Fuerzas Armadas. “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”.

El primer inciso de este artículo es una declaración retórica, muy general y ambigua que, para su aplicación, deja a dichas instituciones en la incertidumbre.

El segundo inciso señala la misión de las Fuerzas Armadas: “la defensa de la soberanía y la integridad territorial”. En este inciso, se concreta la concepción de

los promotores de la nueva Constitución, de minimizar a las Fuerzas Armadas, reduciendo su misión a lo más elemental. No pusieron temas fundamentales como la defensa de la independencia del Estado, la colaboración con el desarrollo nacional, y la colaboración con la Policía Nacional, en circunstancias especiales. Con la experiencia de la rebelión de la Policía Nacional el 30S del 2010 se produce un cambio que pretende ser introducido como enmienda por la Asamblea Nacional en el 2015, al incluir en la misión de las Fuerzas Armadas, la colaboración con la Policía Nacional. Esta enmienda fue derogada por la Corte Constitucional, quedando el texto como se aprobó en el 2008. En consecuencia, la participación de las Fuerzas Armadas, en caso de grave conmoción interna, necesita la declaratoria del estado de excepción.

Las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de esta misión encuentran muchas dificultades para la seguridad de su personal y por la vigencia de otros derechos constitucionales. Ejemplo, el Art. 5 de la Constitución que es muy ambiguo, impreciso, contradictorio y programático. La defensa a la soberanía tal como se dispone en este artículo parece la mejor aliada del crimen organizado internacional, en la medida que limita la capacidad de acción de las Fuerzas Armadas, en una sociedad globalizada. Lo más grave es el último inciso del Art. 166: “Las servidoras y servidores públicos serán responsables de cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”. Este inciso es completamente contradictorio con el Art. 164 y 165. Primero, la excepcionalidad permite el uso de la fuerza y la suspensión de la vigencia de la jurisdicción civil. Segundo, los militares actúan por delegación del presidente de la República. Tercero, tal como está redactado es una amenaza y una persecución jurídica al soldado, por lo cual no actuará como se debe y entonces el estado de excepción pierde eficacia. (Cf. Schmitt, 1968, p. 256)

El tercer inciso del Art. 158 es muy ambiguo y esconde perversas intenciones. No se le asigna la misión a la Policía Nacional, tal como se hizo para las Fuerzas Armadas, sino que se hace una declaración muy general y ambigua. “La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado”. Con esto no dispone nada; es una generalidad innecesaria, al menos que no se tenga la intención, de que el Estado, dígase, el jefe del Estado pretenda organizar otro mecanismo para mantener el orden público. Y se añade, “y responsabilidad de la Policía Nacional”. Claramente existe la intención de dejar planteada la posibilidad de que el jefe del Estado haciendo uso de esta disposición, margine la Policía Nacional. La falta de claridad de esta disposición sobre la Policía Nacional hizo necesario el Art. 163:

La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada,

cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación en derechos humanos, [...] y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza (art. 163).

Esta disposición repetitiva, claramente no es imperativa y utiliza el verbo “atender”, que es muy general y ambiguo, y no garantizar, que es más imperativo. Por último, en contradicción con su propia definición, le dispone utilizar los medios de “disuasión y conciliación”, lo cual no les corresponde, antes que la fuerza. Los dos artículos mencionados, más que aclarar la misión de la Policía Nacional, crean una situación de confusión muy peligrosa, con una institución muy importante. No solo que no está clara la misión de esta institución, sino que se crean obstáculos para el cumplimiento de lo que aparece como misión. Con estas ambigüedades lo que se logrará es que la delincuencia organizada internacional termine penetrando esta institución y otras del Estado.

El recurso del Estado al estado de excepción, a través de la autoridad de turno, es una posibilidad que, en la Constitución del 2008, está envuelto en algunas contradicciones y ambigüedades, como hemos demostrado. En el caso del expresidente Correa, está claro, por la cantidad de veces que lo utilizó, más de 100 en su periodo de gobierno, dejó de ser un recurso con los principios previstos en la Constitución, y se convirtió en un instrumento jurídico-político para “legalizar” algunos abusos, persecuciones y actos autoritarios. “Durante la presidencia de Rafael Correa y hasta el 20 de octubre del 2008, se decretaron cuarenta y ocho estados de excepción, lo que casi alcanza los cincuenta y seis que sumaron sus dos antecesores. La excepción se convirtió en la regla. En el 2007 se decretaron 26 estados de excepción y en el 2008, 22 decretos de estado de excepción.”. (Aguilar Andrade, 2010, p. 62). De los tantos estados de excepción del expresidente Correa, con el motivo de “conmoción interna”, muchos de ellos fueron en el sector petrolero, eléctrico y minero. El abuso del recurso del estado de excepción en los principios de temporalidad y proporcionalidad demuestra dos cosas: Primero, utilizarlo para camuflar actos de corrupción. Segundo, manejarlo como instrumento de poder del Ejecutivo, saltándose el derecho y los derechos humanos.

Esta situación se agrava con el comportamiento de los organismos de control, como la Corte Constitucional, que siempre aprobó la constitucionalidad de dichos decretos de estado de excepción. La Corte Constitucional fue muy complaciente con los decretos de estado de excepción del expresidente Correa, y siempre se buscó argumentos constitucionales para justificarlos. (Aguilar Andrade, 2010, p. 65). Obviamente, esto se debe al control de los miembros de la Corte Constitucional,

por parte del Ejecutivo, por medio de su designación a través del llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con los fraudulentos concursos de merecimiento y oposición. En consecuencia, el uso abusivo del recurso del estado de excepción se convirtió en el gobierno del expresidente Correa en una amenaza para la seguridad y para la democracia. La actitud de Correa, sin conocerlo, siempre estuvo inspirada en la concepción de Schmitt, para quien prevalece el poder sobre el derecho y la propia democracia, configurando, paradójicamente, una dictadura constitucional.

6. La Consulta Popular

La democracia representativa tiene algunos límites que puede crear crisis de gobernabilidad, tanto en el sistema parlamentario, como en el presidencialista. Uno de esos límites está en el comportamiento de los diputados y de los partidos políticos en el parlamento y su relación con el ejecutivo. Otro límite de la democracia representativa es la duda de que las autoridades elegidas realmente representen los intereses del pueblo. Dahl, que parte de la existencia del conflicto entre los hombres, se pregunta: “¿Cómo puede mantenerse el conflicto dentro de los límites de una democracia para que no destruya el sistema?” (Dahl, 1968, p. 87). El problema es crear un sistema político que tenga las condiciones para resolver los problemas políticos sin el uso de la violencia y privilegie el consenso, aunque manteniendo cierto nivel del disenso. Partiendo del reconocimiento de la sociedad pluralista, la democracia moderna, dice Bobbio, no puede ser más que pluralista. “La democracia de los modernos es el Estado en el que la lucha contra el abuso del poder se desarrolla en dos frentes, contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido.” (Bobbio, 1992, p. 47). Bobbio cree que la democracia es el sistema político que resuelve los conflictos dentro del consenso y acepta el disenso, como parte de una sociedad pluralista. “El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respeto a la de los antiguos: la libertad, más aún lo lícito, del disenso, que cuando se mueve dentro de ciertos límites que son establecidos por las llamadas reglas del juego, no es destructivo, sino necesario. Una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir” (Ibid., p. 48).

De frente a la crisis de la democracia representativa ha surgido una posición de sustituir la democracia representativa, por la llamada democracia directa. Este fue el caso, del socialismo soviético, basado en algunos planteamientos de Marx. Tanto en Marx, como en el socialismo soviético, existe una continuidad y desarrollo del genuino espíritu del pensamiento de Rousseau. “Según el modelo soviético, los parlamentos, de simples “reuniones de charlatanes” deben convertirse en asambleas de trabajo”. (Della Volpe, 1969, p. 46).

Rousseau es un crítico de la cultura y la civilización; “representa el rechazo al viejo orden y prepara el camino para la inminente Revolución francesa”. (Rawls, 2009, p. 247). Con el Contrato Social de 1762, busca, en forma optimista, crear las bases de una sociedad justa y viable, estable y feliz. Rawls y otros pensadores han demostrado el carácter utópico del pensamiento de Rousseau.

Rousseau, en el Libro primero, capítulo sexto del Contrato Social, define el problema fundamental, cuya solución da el contrato social: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes.” (Rousseau, 1984, p. 165). La propuesta de Rousseau se caracteriza por el complejo planteamiento de la unión del individuo en el todo, permaneciendo tan libre como antes. Aquí está el carácter utópico de Rousseau. En la realidad, el momento que el individuo entra en el todo, el todo lo domina e incluso, como dice el propio Rousseau, le obliga a ser libre. Esta obligación es vista por algunos, como el dominio totalitario del Estado, en nombre de la sociedad, sobre el individuo. Ahora bien, esa obligación surge del bien común de la sociedad. Por tanto, estaría muy bien fundamentada. Obviamente, sigue el problema de la relación del bien común de la sociedad, representada por el Estado, y la libertad del individuo. Rousseau al defender la libertad individual es muy crítico con respecto a la representación. “La soberanía no puede estar representada, por la misma razón por la que no puede estar enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra; no hay término medio.” (Rousseau, 1984, p. 226). Radicalizando su posición dice: “desde el momento en que un pueblo nombre representantes, ya no es libre, ya no existe”. (Ibid., p. 227)

La propuesta de Rousseau hay que entenderla desde la posición crítica a la cultura y civilización imperante en su tiempo. Sin embargo, el propio Rousseau, reconoció que “si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres.” (Rousseau, 1984, p. 206). Con esto reconoce el carácter utópico de su propuesta. Por ejemplo, todos sabemos hoy que en las “asambleas soviéticas” predominaba la voluntad del Comité Central del Partido, en forma totalitaria, anulando la libertad de los asambleístas.

Esta situación que demostró el fracaso de la llamada democracia directa llevó a su final, en 1990. “No por casualidad la democracia roussoniana frecuentemente ha sido interpretada como democracia totalitaria en oposición a la democracia liberal”. (Bobbio, 1992, p. 33). Además, la democracia directa, en base de las asambleas de Rousseau, se pensó para ciudades-Estado muy pequeños.

“Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e industrial de la humanidad indeseable.” (Bobbio, 1992, p. 33). La democracia representativa es un sistema democrático que defiende la soberanía del pueblo que toma decisiones en base del bien común, a través de sus representantes elegidos en procesos electorales libres y transparentes. El representante toma decisiones en base del bien común, no en base de intereses particulares incluidos los de sus electores. Es decir, no existe el voto imperativo de los electores. Existe el respeto de la soberanía del pueblo, de la voluntad general, expresada en el bien común defendido por el representante. La democracia representativa puede integrar a la democracia directa para resolver situaciones extraordinarias.

De todas maneras, en el siglo XXI, luego del fracaso del socialismo real, se insiste sobre la participación ciudadana bajo la llamada democracia directa, a través del mecanismo de la consulta popular. En el caso ecuatoriano, disposiciones constitucionales sobre la consulta popular introducidas en la Constitución de 1998 son profundizadas y modificadas en la Constitución del 2008. En este contexto hay que entender el Art. 95 de la Constitución del 2008: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

La democracia comunitaria es una retórica sin mayor aplicación. Este mecanismo está más dirigido a sectores indígenas con el propósito de legitimar ciertas prácticas tradicionales y decisiones que se toman en grupos relativamente pequeños.

Con respecto a la democracia directa, ¿cuáles son los mecanismos de la democracia directa? La Constitución no lo dice expresamente, pero, desde la teoría política, Bobbio dice: “Las instituciones de la democracia directa son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum.” (Bobbio, 1992, p. 41). Con respecto a las asambleas ya hemos analizado el caso soviético y su fracaso. Con respecto al referéndum, que es un mecanismo extraordinario, para que los ciudadanos resuelvan situaciones extraordinarias, en la Constitución está desarrollado en forma de consulta popular que pasamos a analizar.

En el Título IV, Participación y organización del poder, Capítulo primero, Participación en democracia, la Sección Cuarta habla de la Democracia Directa. El Art. 103 crea la posibilidad de la “iniciativa popular normativa” con un requisito mínimo de respaldo. Acto seguido, en el inciso segundo, cae en la contradicción de mezclar la democracia directa con la democracia representativa, y dice: “Quienes proponen la iniciativa popular participarán mediante representantes en el

debate del proyecto en el órgano correspondiente ...”. Esta disposición por retórica y contradictoria, en el tiempo de vigencia de la Constitución, no se ha aplicado.

El Art. 104 determina quién puede tener la atribución para la convocatoria de la “consulta popular”.

1. El presidente de la República. 2. Los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Los ciudadanos. Los que están en el país y los emigrantes en el exterior. Estas disposiciones son más programáticas, que imperativas, algunas de las cuales, nunca se han cumplido. El organismo técnico administrativo es el Consejo Nacional Electoral.

Dentro de una concepción hiperpresidencialista, le da la atribución al presidente de la República para que pueda convocar a consulta popular “sobre los asuntos que estime conveniente”. Con lo cual se abre la posibilidad real para que el presidente de la República, se salte la Asamblea Nacional, y con consultas fraudulentas imponga su posición. Esta disposición responde a la concepción schmittiana de que el presidente es el guardián de la constitución y, por tanto, quién debe con plebiscitos defenderla. (Schmitt, 2001)

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán solicitar la convocatoria a consulta popular “sobre los temas de interés para su jurisdicción”. Esta disposición por amplia y contradictoria, sus propios promotores, con una enmienda a la Constitución en el 2015, la restringieron con el siguiente texto: “que sea de competencia del correspondiente nivel de gobierno”.

Lo mismo ocurrió con la atribución a la iniciativa ciudadana de convocar a consulta popular sobre “cualquier asunto”, y, posteriormente, en el 2015, eliminado.

La disposición con respecto a los ciudadanos residentes en el exterior que podrán solicitar la consulta popular, “sobre asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano”, no se ha aplicado.

El último inciso de este artículo dispone que: “En todos los casos, se requerirá dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. Tan falsa era la creencia en la democracia directa de los promotores de la Constitución del 2008, que la plantearon, siempre y cuando ellos, desde el Ejecutivo, controlen la Corte Constitucional. El derecho a la consulta popular que más ha funcionado es cuando el presidente de la República la ha convocado, convertida en instrumento de popularidad, legitimidad y para fortalecer la concentración del poder:

1. El 15 de abril de 2007, el Tribunal Supremo Electoral, por solicitud del entonces presidente Correa, convocó a consulta popular para que la Asamblea Constituyente elabore una nueva Constitución, con la cual refundar la patria. Aprovechó el resiente respaldo electoral, el desprestigio del Congreso Nacional y la debilidad de sus autoridades. Para este objetivo fue decisivo el apoyo incondicional de la mayoría de los miembros del Tribunal Supremo

Electoral. “La destitución de 57 diputados constituyó un acto de fuerza que no encuentra fundamento jurídico” (Salgado, 2008, p. 212). Convocada la consulta popular, no la podía perder. Correa convocaba elecciones para ganar y para esto tenía al T.S.E. El Movimiento Alianza País, del presidente Correa, ganó el 62% de la representación en la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente se instaló, arbitrariamente, en Montecristi, Cantón lejano a la capital, con el claro propósito de evitar la participación ciudadana.

2. Luego de algunos conflictos internos motivados por la imposición de Capítulos completos aprobados sin debate, el expresidente Correa impuso su Constitución con un sumiso presidente, Fernando Cordero. El 28 de septiembre de 2008 el Tribunal Supremo Electoral, convocó a consulta popular para aprobar o rechazar el proyecto de nueva Constitución, “elaborada” por la Asamblea Constituyente y que reemplazaría a la Constitución de 1998. Todo estaba previsto para ganar. Triunfó el SI con el 63.93%. En sus arrebatos emocionales, el entonces presidente Correa, gritaba que era una Constitución que duraría 300 años.
3. El 7 de mayo de 2011, El Consejo Nacional Electoral, bajo la forma de referéndum y consulta popular, convocó: 5 Preguntas de referéndum y 5 de consulta popular. Dos eran los temas centrales que realmente interesaban al expresidente Correa: La pregunta 4 y 5 de referéndum con las cuales se creaba el Consejo de la Judicatura Transitorio. Para su proyecto político era fundamental la politización de la justicia, con lo cual lograba poner, quitar jueces, e intervenir en la justicia a favor de sus protervos fines de impunidad y de persecución. Por otro lado, con la pregunta 9, se obligaba a la legislatura a expedir una ley de comunicación con la cual se creaba un consejo de regulación de la prensa, por parte del gobierno nacional. Una ley mordaza. Este es, claramente, un acto antidemocrático que afecta el derecho a la libre expresión, y expresa una concepción autoritaria. Correa que había dicho que la Constitución duraría 300 años, a los 3 comenzó a derrumbarse.

La demostración de la “metida de mano en la justicia” está en la sentencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos que en noviembre del 2021 falló en contra del Estado ecuatoriano y estableció que Ecuador es responsable por la violación de los derechos a la libertad de expresión, circulación, residencia y a la estabilidad laboral del periodista Emilio Palacios y los hermanos Pérez directivos del Diario El Universo. El expresidente Correa,

en el 2011, ante el artículo de Emilio Palacios, “No a las mentiras”, publicado en el Diario El Universo, los demandó por “injurias” y solicitó una millonaria indemnización. Los jueces sumisos aceptaron y los condenaron.

4. El expresidente Correa, bajo el argumento de un “pacto ético”, tuvo la iniciativa de una consulta popular que, luego de ser aprobada por la Corte Constitucional, llegó al Consejo Nacional Electoral, quien convocó a consulta popular para el 19 de febrero de 2017, en unidad con las elecciones generales. Con la consulta popular se prohibía que los funcionarios públicos tengan bienes o capitales en paraísos fiscales. Muy lejos de la ética, lo que movía Correa era eliminar la posible candidatura de Guillermo Lasso a la presidencia de la República. El SI ganó con el 48,08% de los votos válidos.

En las consultas populares de iniciativa del gobierno siempre se utilizó un lenguaje ambiguo; se incluyó anexos que, en letra pequeña contenían disposiciones importantes que, gran parte de la población no conoció; se formularon preguntas que contenían ya las respuestas; se incluyeron preguntas que servían de anzuelo y que eran sentidas como necesarias, para ocultar el verdadero interés. Esto es parte del populismo plebiscitario, que engaña a los consultados, miente en forma evidente, y está muy lejos de recoger y reflejar el verdadero interés del pueblo. Preguntas que en forma dilemática no contribuyeron a fortalecer la democracia, sino a eliminar el debate democrático y, por tanto, convertidas en una amenaza contra la democracia. Además, en estos procesos plebiscitarios, el Estado se convirtió en un Estado de propaganda a favor de las tesis del gobierno.

Quienes creen que en el largo gobierno del expresidente Correa se aplicó una “democracia plebiscitaria” se equivocan ya que en la realidad utilizó la consulta popular para, en forma fraudulenta, concentrar más poder, atentado en contra de la democracia y la seguridad pública.

Por otro lado, la iniciativa ciudadana para consultas populares nacionales no ha funcionado, ni siquiera en el caso más conocido que fue el de los Yasunidos. “El 15 de agosto del 2013, al no recaudar suficientes fondos internacionales, el gobierno de Correa dio por terminada la iniciativa ITT para la no explotación del Yasuní.” Ante esta decisión, el Colectivo Yasunidos inicia el proceso para una consulta popular. El objetivo era la defensa de la biodiversidad y de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, mediante la mantención del petróleo bajo tierra en el área del Yasuní. El fundamento constitucional está en el Art. 57, que, “en su parte final, prohíbe de forma absoluta tal explotación en zonas habitadas por pueblos indígenas no contactados.” El 12 de abril de 2014, el Colectivo Yasunidos presenta 673.862 firmas, pero en un proceso irregular el CNE anuló ilegalmente miles de firmas y bloqueó la Consulta. Con esto queda claro

que quienes dijeron creer en la democracia directa, en verdad no estaban dispuestos a aceptarla; en la práctica no reconocían el llamado “derecho de la naturaleza”; ni el derecho de los pueblos indígenas.

En el caso de la Convocatoria a Consulta Popular en La Concordia para decidir su pertenencia a la Provincia de Esmeraldas o a la de Santo Domingo de los Tsáchilas, se demostró la instrumentalización por parte del Ejecutivo. Inicialmente, fue solicitada por un grupo de ciudadanos de La Concordia y de Santo Domingo. Esta iniciativa popular pasó a consideración de la Corte Constitucional, la cual tardó en su respuesta. El presidente de la República, Rafael Correa, mediante Decreto 946, del 28 de noviembre de 2011, bajo el argumento de que había pasado el plazo y aplicando el principio del silencio administrativo, convocó a la consulta popular. El 5 de febrero de 2012, ganó la inclusión a la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con el 64,92%, que era la tesis del gobierno.

La consulta popular propuesta por Julio César Trujillo, que por debilidad e incapacidad política, el expresidente Moreno no la incluyó en la consulta popular de febrero del 2018, fue impulsada por el denominado “Comité por la Institucionalidad Democrática”, para la eliminación del CPCCST y la instauración de un régimen bicameral, presentó las firmas necesarias ante el Consejo Nacional Electoral y obtuvo la aprobación de la Corte Constitucional para que la propuesta sea tratada como reforma parcial a la Constitución. Sin embargo, la solicitud fracasó en la Asamblea Nacional.

El fracaso y lamentable proceso de las consultas populares por iniciativa popular demuestra la falta de credibilidad de los promotores de la Constitución del 2008, en la democracia directa, y su preferencia por la democracia representativa, excepto en los casos que ellos la instrumentalicen.

El Art. 105 crea el derecho de los ciudadanos a “revocar el mandato a las autoridades de elección popular.” Esta disposición define el tiempo que se puede presentar este recurso y, el porcentaje de las firmas necesarias para presentarlo. Sin embargo, no dice nada de lo más importante: En qué casos se podrá presentar la revocatoria. Por tanto, es una disposición que al poder ser manipulado y sin transparencia, se convierte en una amenaza a la democracia. En el período posterior al de Correa, el caso más importante de revocatoria se realizó el 24 de junio de 2018, en contra del alcalde de Loja, Bolívar Castillo, con la aprobación del 70,12% de los votos.

Conclusiones

1. Las condiciones sociales y económicas de América Latina facilitan, en ocasiones, el resurgimiento del populismo, con distintas expresiones
2. En el siglo XXI, el populismo constitucional incorpora una variedad de derechos y garantías

y crea un ordenamiento del poder con nuevas instituciones, bajo el hiperpresidencialismo, con influencias de la tradición autoritaria.

3. La aplicación de algunos recursos constitucionales por parte del expresidente Correa no ha sido para profundizar la democracia, sino para fortalecer la concentración del poder e incluso para crear estructuras de corrupción, convirtiéndose en una amenaza para la seguridad y la democracia desde dentro.
4. Las contradicciones, la incapacidad y la corrupción del populismo autoritario conducen a la falta de respaldo popular suficiente, y a la necesaria transición a la democracia, a través de una reforma política que lleve a una reforma Constitucional.

Referencias

- Aguilar Andrade, J.P. (2010). Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción, Quito: *Revista, Juris Dictio. Vol.9. Núm 13*
- Althusser, L. (1974). *Montesquieu: La política y la historia*. Barcelona: Ariel
- Aron, R. (1968). *Democracia y totalitarismo*. Barcelona: Seix Barral
- Artola, M. (1986). *Los derechos del hombre*. Madrid: Editorial Alianza
- Bauman, Z. (2019). *En busca de la política*. México: F.C.E.
- Bobbio, N. (1992). *El futuro de la democracia*. México: F.C.E.
- Constitución de la República del Ecuador, *Registro Oficial*. Quito, 20 de octubre del 2008, N° 449
- Dahl, R. (1968). *Análisis sociológico de la política*. Barcelona: editorial Fontanela
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos
- Dahrendorf, R. (1971). *Sociedad y libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*. Madrid: Editorial Tecnos
- Dahrendorf, R. (2003). *Después de la democracia*. Buenos Aires: F.C.E.
- Della Volpe, G. (1969). *Rousseau y Marx y otros ensayos de crítica materialista*. Barcelona: Martínez Roca
- Durkheim, E. (2000). *Montesquieu y Rousseau, precursores de la sociología*. Madrid: Editorial Tecnos
- Duverger, M. (1974). *Los partidos políticos*. México: F.C.E.
- Fioravanti, M. (2007). *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta
- Granda, D. (2012). *El Hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: FACSO

- Iza, L.; Tapia, A y Madrid, A. (2021). *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador*. Quito: F.C.E.
- Lefort, C. (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayo sobre lo político*. Barcelona: Anthropos
- Levitsky, S. y Zibbat, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel
- Maquiavelo, N. (1979). *El Príncipe*. Barcelona: Verón Editor
- Montesquieu. (1984). *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Orbis
- Oyarte, R. (2015). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones
- Rawls, J. (2009). *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*. Barcelona: Paidós
- Romo, M.P. y Ribadeneira, A. (2020). *Octubre. La democracia bajo ataque*. Quito
- Rousseau, J.J. (1984). *El Contrato Social*. Barcelona: Orbis
- Salgado Pesantes, H. (2008). *El proceso constituyente del Ecuador*. Quito: Revista IIDH
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: F.C.E.
- Sartori, G. (2019). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: F.C.E
- Schmitt, C. (1968). *La Dictadura*. Madrid: Revista de Occidente
- Schmitt, C. (2001). *Legalidad y legitimidad*. México: F.C.E.
- Strauss, L. (1970). *¿Qué es Filosofía?* Madrid: Guadarrama



LAS AMENAZAS HÍBRIDAS, UN NUEVO RETO PARA LOS ESTADOS

Crnl. de E.M.C Ricardo Cajas Matute ¹

Resumen

En este artículo vamos a analizar las capacidades que tienen los Estados para combatir a las nuevas amenazas híbridas y es que hablar sobre estas últimas, es referirse directamente a la seguridad globalizada e internacionalmente relacionada; ámbito en el cual los conflictos armados no pueden ser identificados con facilidad ante la falta de focalización clara de la problemática y la variedad de estas amenazas que mutan, se complementan e interaccionan sin que importen los límites, las nacionalidades, las soberanías y los periodos. Este artículo pretende develar de la forma más clara y objetiva los efectos que tienen las amenazas híbridas y la capacidad que tienen los Estados para enfrentarlas y neutralizarlas. Se plantea una temática actualizada que refleja situaciones que van más allá de lo local, para involucrar lo regional y mundial. En síntesis, se buscará alcanzar dos objetivos, siendo el primero el determinar y explicar sobre las principales formas de amenazas híbridas y transnacionales como generadores de conflictos y el segundo el establecer las capacidades o retos estatales para enfrentar estas amenazas. Las conclusiones sintetizan las afectaciones que causan las amenazas híbridas a los Estados y las posibilidades de estos para combatirlas y/o neutralizarlas.

Palabras clave: amenazas híbridas; amenazas transnacionales; conflictos armados; conflictos híbridos; seguridad globalizada.

Abstract

In this article we are going to analyze the capacities that the States have to combat the new hybrid threats and it is that to speak about the latter is to refer directly to globalized and internationally related security; An area in which armed conflicts cannot be easily identified due to the lack of a clear focus on the problem and the variety of these threats that mutate, complement each other and interact regardless of limits, nationalities, sovereignties and periods. This article aims to reveal in the clearest and most objective way the effects of hybrid threats and the capacity of States to confront and neutralize them. An updated theme is proposed that reflects situations that go beyond the local, to involve the regional and global. In summary, it will seek to achieve two objectives, the first being to determine and explain the main forms of hybrid and transnational threats as generators of conflicts and the second to establish the capacities or state challenges to face these threats. The conclusions summarize the damage caused by hybrid threats to States and their possibilities to combat and/or neutralize them.

Keywords: hybrid threats; transnational threats; armed conflicts; hybrid conflicts; globalized security.

¹ Ejército Ecuatoriano
ricama1968@hotmail.com

Introducción

Los conflictos armados, el terrorismo, los ciberataques, el crimen organizado, el narcotráfico, la presión económica, el espionaje, entre otros, ahora se combinan para conformar amenazas híbridas de gran alcance coordinadas y sincronizadas aprovechando factores que las favorecen como la globalización, las nuevas tecnologías y su rápido desarrollo, la multidimensionalidad y el gran alcance comunicacional.

Desde hace más de treinta años la cuestión de la hibridación de los conflictos armados ha adquirido gran importancia en el ámbito de la seguridad internacional y los efectos en las relaciones entre Estados. (Bartolomé 2017). Las amenazas híbridas procuran aprovechar las vulnerabilidades de un país y suelen socavar los valores democráticos y las libertades fundamentales. (Comunicación conjunta de la Unión Europea sobre la lucha contra las amenazas híbridas de 2016.)

Enmarcados en este contexto el presente artículo aborda a las amenazas híbridas desde dos criterios de amenaza: primero como un actor que plantea modos poco convencionales de empleo de las Fuerzas Armadas y segundo como amenaza cuyas características son producto de la combinación de al menos dos diferentes, asociadas para mantener una interacción de los actores, sin que exista un factor común en su pensamiento político, credo religioso, método de guerra, respeto a la ley o aspiración final, solamente el interés de beneficiarse individualmente en medio del caos y el menos cabo social.

Con el propósito de aclarar la información y el análisis presentado en este artículo, plasmaremos algunos conceptos sobre elementos centrales del mismo:

a. Amenaza híbrida: Las amenazas híbridas son fenómenos que combinan ataques convencionales y no convencionales para desestabilizar un país. Las amenazas convencionales son de carácter militar, mientras que las no convencionales incluyen ciberataques, terrorismo, campañas de desinformación o propaganda y presión política o económica. Todo ello va encaminado a dañar los pilares del Estado rival, atentando contra la confianza en sus instituciones, la estabilidad económica y la cohesión social.

b. Conflicto híbrido: Resulta preponderante considerar que después de la segunda guerra mundial, la sociedad global ha tenido una evolución evidente, por ende, los conflictos internos y externos sin duda han sufrido variaciones ante las modernas alternativas de amenazas con sus propias particularidades, pero todas con una marcada muestra de violencia sin límites, ni explicaciones sistemáticas; del análisis se ha dicho que la violencia o el uso desmesurado de la violencia, sería en los últimos años una de las formas de procurar una equiparación ante las diferencias abrumadoras de poder de combate de los diferentes actores, ya que potencias con tecnología avanzada y arsenales incuantificables se enfrentan a grupos limitados en cuanto a personal y armamento reducido (Bartolomé 2016).

Se han presentado controversias por establecer, denominar y definir con justa precisión a los conflictos armados actuales; los cuales tiempo atrás eran fácilmente categorizados como: conflictos armados internacionales, conflictos armados internos y conflictos armados internos internacionalizados; sin embargo hoy por hoy, ante la presencia de amenazas tan diversas sin duda alguna se generan incertidumbres no solo para nombrar a los conflictos sino para enfrentarlos; su análisis como problemática social, intrínseca del ser humano, presenta panoramas difusos; y se ahonda más la confusión cuando las amenazas actúan con fuerza en los disturbios y las tensiones internas y alteran el orden público desestabilizando al Estado, convirtiéndose en muy compleja su caracterización

c. Conflicto asimétrico: Enfrentamiento armado entre actores desiguales, usualmente entre Estados y grupos insurreccionales, movimientos de liberación nacional o grupos terroristas. <https://dpej.rae.es/lema/conflicto-asim>

d. Conflicto interméstico: El término “interméstico” se trata de un neologismo para designar una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica (Bayless Manning,1977). Por lo tanto, se buscó adoptar el término en el sentido de reflexionar sobre los conflictos domésticos con desdoblamiento regional y viceversa.

e. Guerra no lineal: La guerra no lineal o híbrida es de reciente creación (2014) con el que se identifica un nuevo tipo de guerra que da por superadas la guerra convencional (entre estados) y la guerra asimétrica (ejército convencional contra fuerza insurgente). Esta nueva especie de guerra híbrida está definida por el hecho de que no hay una distinción real entre la guerra y la paz. A diferencia de lo que ocurre en la guerra convencional, el centro de gravedad de la guerra híbrida es un sector determinado de la población. El enemigo trata de influenciar a los estrategas políticos más destacados y a los principales responsables de la toma de decisiones, combinando el uso de la presión con operaciones subversivas. Implica esfuerzos a diferentes niveles con el objetivo de desestabilizar un estado funcional y provocar una polarización y la división de su sociedad. Muchos conflictos sociales que aparentemente tienen cierta justificación, realmente obedecen a esta estrategia. El agresor a menudo recurre a actuaciones clandestinas para no asumir la responsabilidad o las posibles represalias.

Si en algún momento histórico del análisis de la guerra, se dio cierta certeza para las reglas de enfrentamiento, los métodos y medios bélicos a usar y las instituciones nacionales o internacionales que intervenían en conflictos; al momento la influencia agresiva y nociva de las amenazas híbridas han modificado los escenarios y las circunstancias de estos.

El propósito fundamental de este artículo será el de presentar las amenazas híbridas que en la actualidad tienen mayor preponderancia y las capacidades de los Estados para hacerles frente precautelando la soberanía nacional y la integridad territorial.

Se procurará develar a través del análisis si:

- En el mundo se han incrementado las amenazas híbridas.
- Estas amenazas han causado graves problemas a la seguridad pública y del estado.
- El Estado tiene la capacidad de neutralizar a las amenazas híbridas.

Descripción de las amenazas híbridas

Las amenazas híbridas parten de un criterio de alejamiento de lo convencional y abarcan un sinfín de actividades para influir en las decisiones soberanas de los Estados, a través del empleo de múltiples medios como pueden ser políticos, económicos, militares, civiles, tecnológicos, con una participación tanto de actores estatales como no estatales, configuradas en esencia por una estructura y perfil muy complejo para identificar y enfrentar; entre las principales se encuentran las siguientes:

a. Crimen organizado transnacional

Esta es una amenaza que crece, muta y extiende su alcance con inusitada velocidad teniendo como una de sus características la capacidad de transformación con formas de intervención cada vez más sofisticadas; cumple sus actividades ilícitas con una estructura y visión empresarial, pretendiendo proyectar su dominación sobre el Estado y la sociedad.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés o UNODC por sus siglas en español) no contiene una definición precisa del término “crimen transnacional organizado” ni incluye una lista de los tipos de delitos que podrían constituirlo; esta ausencia de definición fue pensada para permitir una aplicación más amplia de la UNODC a los nuevos tipos de delito que emergen constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican en el tiempo.

A pesar de esto, la Convención sí posee una definición de “grupo criminal organizado”; especificándose que un “grupo criminal organizado” es:

- Un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria;
- Que ha existido por un periodo de tiempo;
- Actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento;
- Con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material.

La UNODC cubre, únicamente, delitos que son “transnacionales”, un término bastante amplio. Dicho término se refiere no sólo a infracciones cometidas en más de un Estado, sino también a aquellas que tienen lugar en un Estado pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado, así como delitos cometidos en un Estado pero que tienen un impacto substancial en otro Estado.

La criminalidad organizada es el elemento central de otro proceso de hibridación, en este caso con el Estado, que da lugar a un nuevo tipo de actor dentro del subsistema de seguridad internacional. Esta es la tesis que sostiene Naím (2012), en referencia a lo que denominó inicialmente Estado Mafioso y luego Estado Criminal.

b. Narcotráfico

También conocido por las sociedades como tráfico de drogas, es el negocio de drogas ilegales, sobre todo cocaína, la misma que constituye la base económica de esta actividad ilícita; su desarrollo responde a un sistema que abarca la fabricación, distribución, venta, control de mercados y reciclaje de muchos estupefacientes activos o no, altamente dañinos para la salud; mafias o grupos armados ilegales gestionan, aseguran y administran la cadena de suministro.

El tráfico de estupefacientes se extiende de manera globalizada y genera recursos económicos tan grandes que incluso llegan a superar al producto interno bruto de varios países en vías de desarrollo; los mercados de drogas en la “dark web” surgieron hace solo una década, pero los más importantes ya tienen un valor de al menos 315 millones de dólares en ventas anuales.

Alrededor de 275 millones de personas consumieron drogas en todo el mundo en el periodo junio 2020 - junio 2021 y más de 36 millones de personas sufrieron trastornos por su consumo. (Informe Mundial sobre las Drogas 2021, 24 de junio de 2021).

Producto del narcotráfico bajo su modalidad de “menudeo”, la violencia y los índices de criminalidad se han incrementado ostensiblemente principalmente en centro y sur américa.

c. Flujos migratorios

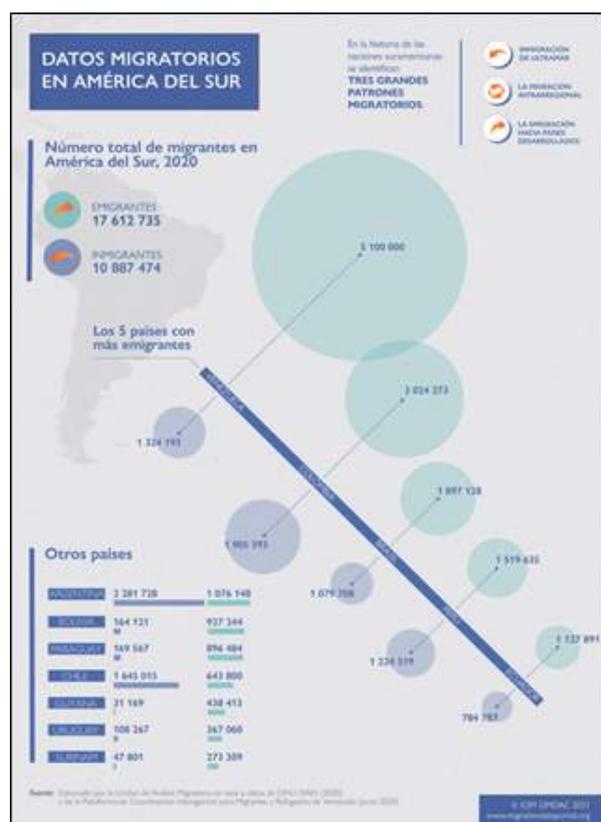
Dentro de la variedad de amenazas híbridas que pueden presentarse en la actualidad, se encuentran los efectos de los flujos migratorios de país a país, sin que se pueda frenar el paso de ciudadanos extranjeros cuyos antecedentes penales e intenciones sean fáciles de establecer por no decirlo que es imposible; si bien es cierto que hace décadas el planeta ha sufrido éxodos importantes, sin embargo hoy se caracterizan por las discrepancias que pueden causarse entre los Estados, trasladándose problemas locales al ámbito internacional o global dando origen a un término completamente nuevo como es la “glocalidad”. Este término nos permite concebir que ya nada de lo que se sucede en una posición geográfica, se mantendrá estático en esta y menos aún dejará de recibir gran influencia del exterior, más aún cuando estén presentes preceptos religiosos que muy poco límite han tenido para traspasar fronteras y oscilar de continente en continente o de latitud en latitud.

Hasta el mes de noviembre de 2021, más de 84 millones de personas se habían visto obligadas a desplazarse, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), un número que supera los registrados en 2020 y 2019,

cuando ya se habían batido marcas en cuanto al número de desplazados forzosos en el mundo.

ACNUR afirmó que la cantidad de desplazados en México y Centroamérica este año no tiene precedentes. Casi un millón de personas de la región han huido de sus países a causa de la violencia, las amenazas, la extorsión, el reclutamiento de las pandillas o la prostitución, la falta de oportunidades, los estragos de la pandemia de COVID-19 y el cambio climático.

El mar Mediterráneo ha sido durante muchos años la ruta más socorrida de los migrantes y refugiados que buscan alcanzar lo que creen un refugio seguro: Europa. Sin embargo, esta peligrosa travesía se volvió aún más fatídica el año 2021, ya que los países europeos intensificaron tanto las expulsiones como los rechazos en las fronteras terrestres y marítimas; en los primeros seis meses de este año, al menos 1140 personas perdieron la vida intentando llegar a Europa en barco. Cientos más murieron en el segundo semestre, al querer alcanzar Europa desde los Estados del norte de África o Turquía. Según ACNUR, hasta fines de noviembre habían perecido ya en esas rutas más de 2500 personas.



d. Ataques cibernéticos

Un ataque cibernético es una acción delictiva y malintencionada que se realiza para acceder a información privada, bien para apropiarse de ella o bien para inutilizarla y pedir dinero a cambio de liberarla.

Detrás de estos ataques cibernéticos están delincuentes informáticos, hackers, organizaciones criminales, etc., cuyo objetivo es apropiarse de la

información o extorsionar a la empresa o persona atacada.

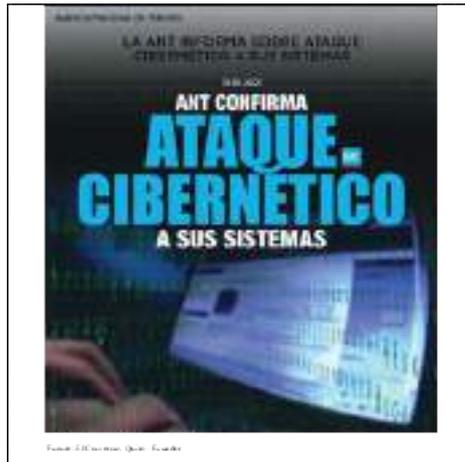
La aplicación de una amenaza híbrida conllevará a que los ambientes y los resultados finales se desarrollen entre lo real y lo virtual, ocupando el ciberespacio y las tecnologías de la información como elementos vitales para este tipo de situaciones; se generarán confrontaciones diferentes a lo tradicional, entre las cuales podemos citar: los escenarios en los que se interviene dejan de ser la tierra, mar o aire para sumar el ciberespacio; otra de las novedades es que los formatos de presentación están en redes tanto de organización como de actuación utilizando las infinitas opciones que brinda la tecnología; una de las diferencias sustanciales es la participación de un amplio universo de actores, dejando de lado la exclusividad de los uniformados entrenados para el combate; otra variante tiene que ver con la priorización de los ataques dirigidos hacia las infraestructuras críticas, materializadas por las instalaciones, máquinas, edificios y sistemas que permiten proporcionar servicios fundamentales.

España recibe más de 4.000 ciberataques al día, y es el tercer país del mundo con mayor número de ataques cibernéticos después de Estados Unidos y Reino Unido, según publicaba el Instituto Nacional de Ciberseguridad de España, S.A. (INCIBE)

Los ataques cibernéticos más comunes son:

- Extorsión mediante ransomware. (El término ransomware hace referencia a un tipo de malware que luego de comprometer un equipo secuestra su información para extorsionar a las víctimas, solicitando el pago de una suma de criptomonedas para recuperar esos datos. La palabra es un acrónimo de las palabras ransom (rescate) y software.
- Pirateo de la información
- Fallos de seguridad/accesos no autorizados
- Infecciones con malware
- Suplantación de identidad
- Ataques de denegación de servicio
- Pérdida o robo de activos informáticos
- Otras ciber extorsiones

En el Ecuador, la más reciente víctima es la Agencia Nacional de Tránsito; desde el inicio de 2021, la organización Check Point Research ha constatado un aumento del 56% en los ataques de ransomware contra los sistemas informáticos de instituciones públicas a nivel mundial. (Check Point Research – 2021).



Tipos de delitos	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020**	
Suplantación de identidad	1355	3920	4152	3676	4180	4607	2162	24 052
Falsificación y uso de documento falso	1048	2594	3117	3183	3292	3231	1448	17 913
Apropiación fraudulenta por medios electrónicos	507	1280	1045	960	1451	1746	1033	8022
Acceso no consentido a un sistema informático, telemático o de telecomunicaciones	54	141	145	218	236	246	175	1215
Contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos	21	80	108	159	202	166	85	821
Ataque a la integridad de sistemas informáticos	49	77	76	86	87	113	51	539
Intercepción ilegal de datos	38	55	82	63	41	87	45	411
Transferencia electrónica de activo patrimonial	17	59	47	54	38	49	31	295
Revelación ilegal de base de datos	29	24	24	22	44	34	18	195
Total	3118	8230	8796	8421	9571	10279	5048	53463

*Desde agosto - **Hasta agosto
Fuente: Fiscalía General del Estado

EL UNIVERSO

e. Terrorismo

Es una forma violenta de lucha política, mediante la cual se persigue la destrucción del orden establecido o la creación de un clima de terror e inseguridad susceptible de intimidar a los adversarios o a la población en general.

Esta violencia ligada al fanatismo religioso y cultural ha proliferado principalmente en oriente medio y Líbano donde se ha tornado como un real ejemplo cuando en el 2006 Israel desarrolló la Operación Recompensa Justa en contra de la organización chiita Hesbollah, en la cual ya se evidenció nuevos formatos de enfrentamiento entre un Estado fuertemente armado con tecnología de punta y un adversario generador de altos niveles de violencia combinando técnicas de enfrentamiento, físicas y psicológicas no convencionales; esta situación ya fue la primera pauta para proyectar la gran volatilidad que tendrán los conflictos armados en el futuro. (Colin Gray. 2004, 131)

f. Guerras financieras o económicas

La participación de China y EU en la economía global en las últimas décadas ha estado relacionada con un conjunto de factores internos y externos. En primer lugar, los factores externos fueron fundamentales para comprender el lugar que cada uno ocupó en el mundo. EU fue el país que mayor participación tuvo en la economía global, sobre todo, después de concluida la segunda guerra mundial.

La nueva Ruta de la Seda implica la reconstrucción de la antigua vía terrestre que conectaba China y Europa y la creación de una nueva vía marítima desde el Pacífico hasta el Mediterráneo (a través del canal de Suez), así como el aprovechamiento de la llamada Ruta del Ártico, que permite acortar los trayectos marítimos internacionales y supone un gran ahorro en términos de transporte. En definitiva, tres proyectos que expanden el dominio territorial de China hasta la misma Europa.

En este planteamiento sobre el escenario geoestratégico mundial, no podemos olvidar el papel que está desempeñando Rusia, que parece haber abierto una nueva etapa o versión de la Guerra Fría dentro de la égida postcomunista; por una parte, viene desarrollando una política exterior sumamente agresiva, con presencia en numerosos conflictos mundiales, como la guerra en el este de Ucrania y las guerras civiles en Siria o Yemen, y por otro, mantiene una gran capacidad de influencia en Europa, al ser el principal suministrador de gas de la industria europea.

Y es que en la versión moderna del mundo, la soberanía y su concepción ha dejado de ser rígida, enclavada únicamente en suponer que soberanía es aquel ejercicio de la autoridad en un determinado territorio y para ello esta superficie terrestre no debe ser ocupada por ajenos y así evitar que se pierda la independencia en la toma de decisiones, las mismas que serían autónomas

y totales; hoy por hoy la afectación a la soberanía, a esa posibilidad valiosa de que el Estado pueda tomar sus propias decisiones proviene de ámbitos diversos, con agresores invisibles que atentan contra su integridad y su existencia, sin proclama, ni plazo temporal identificado; el dominio económico sin duda podría desaparecer a un Estado.

g. Explotación de los medios de comunicación y aplicación de operaciones psicológicas

Las amenazas híbridas más allá de la violencia física pueden caracterizarse por su expresión en varios planos simultáneos, entre ellos el económico, legal, cibernético, comunicacional y mediático.

Sobre la relevancia de los dos últimos, oportunamente ha dicho John Gray (2004, 109) que “el ataque contra las Torres Gemelas demuestra que Al Qaeda entendió que las guerras del siglo XXI son escenarios espectaculares en los que la difusión mediática de las imágenes constituye una estrategia capital”. Por otra parte, resultan el componente clave de procesos comunicativos conformados según una posición o conducta que el emisor desea que adopte el receptor, actuando sobre su intelecto y emociones (Pizarroso Quintero, 2004). En ese contexto, ocupan un lugar central tanto la creación de “empatía moral” (Ignatieff 1999) como la “fabricación de consenso” en el público seleccionado (Torres Soriano 2011).

Precisamente el Estado Islámico, sin duda alguna ha causado uno de los mayores impactos en la sociedad mundial, provocado a través del uso del internet como una herramienta de difusión de actos “bárbaros”; denotando la extrema y brutal violencia en contra de militares y civiles, con el firme propósito de esparcir el miedo sobre sus adversarios y/u oponentes, pero sobre todo con la intención de provocar la atención mundial en forma inmediata.

h. Lucha por las identidades

En el Ecuador el mes de octubre de 2019, no pasará fácilmente a la historia ni quedará en el olvido; las movilizaciones sociales de octubre rebasaron todos los límites. No solamente se trató de una protesta en contra del problema económico, sino que consistió en un atentado en contra del respeto y la paz de una sociedad que está cansada de los golpes de Estado y que repudia la violencia. Las pérdidas económicas y los daños a la propiedad pública y privada no son lo peor que dejó el paro, el resultado más preocupante es la división y fracturación de un Ecuador que desde hace mucho tiempo se encontraba en un proceso de cohesión social. A partir de este momento, está en las manos de las autoridades, de los líderes indígenas y de la población nacional el asumir sus responsabilidades, aliviar las tensiones y buscar la reconciliación nacional. Es ahora cuando las autoridades ecuatorianas deberían mostrar la principal cualidad de un líder: sanar complejas heridas de los pueblos.

En lo global, estas reivindicaciones de identidades han sido muy bien aprovechadas desde el punto de

vista geopolítico, puesto que de forma poco clara se presentan al final los objetivos que se persiguen y que pueden abarcar desde posesión de recursos naturales, dominio de localidades estratégicas hasta cambio de regímenes políticos con los que se pretende la desestabilización interna de los Estados a través de agresiones con propósitos disimulados por parte de potencias que van consolidando enclaves territoriales y políticos en diferentes partes del planeta; aquí en estas sociedades desestabilizadas es el lugar propicio para la proliferación de insurgencias y grupos armados ilegalmente posicionados que se sostienen con el aporte económico y militar de Estados extranjeros o grupos de poder internos o externos.

Aplicación por parte de Rusia y China de las amenazas híbridas

a. Doctrina Gerasimov (Rusia)

Varios países han recurrido a estrategias no convencionales; en el caso de Rusia, ha ido generando una nueva concepción de guerra que no se desarrolla en una sola línea, sino que tiene su evolución con acciones paralelas; por un lado, genera maniobras en los planos legal, económico, comunicacional, cibernético y mediático, mientras que por otro lado debilita la voluntad de lucha de sus adversarios a través de guerra psicológica bien concertada empleando tecnología moderna.

Pero esta novedosa concepción de guerra de un Estado, no es resultado de la casualidad, sino que, en el caso ruso, obedece a una estrategia con nombre y apellido, se la denomina como “doctrina Gerasimov, la misma que ha sido generada e impulsada por el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas rusas. El general de Ejército Valeri Gerasimov, quien ocupa esta función desde el año 2012, y quien un año después de ser nombrado escribió un controversial ensayo titulado “El valor de la ciencia en la anticipación”, en el cual plantea que “...las reglas de la guerra han cambiado y que el valor de los medios no militares para lograr los fines políticos y estratégicos no solo se ha incrementado sino que en algunos casos excede la efectividad de las armas...”; basado en su doctrina este alto líder militar ruso mantiene que la franja de separación entre la guerra y la paz se ha vuelto completamente opaca y por ende es deber de los Estados aprender a trabajar en las sombras para lo cual es mandatorio desarrollar tácticas propias o adaptar las ajenas para sobrevivir en un mundo cada vez más agresivo. Fundamenta que la consecución de los objetivos estratégicos deseados y por ende percibir los efectos geopolíticos que se procura, en la modernidad, se lo debe realizar con la mayor cantidad de inventivas ajenas a lo militar. Las tradicionales zonas geográficas en las cuales se posicionaban los teatros de operaciones, hoy por hoy son casi imperceptibles; las soberanías estatales son atacadas y debilitadas a pesar de que las milicias o las fuerzas de seguridad estén

firmemente posicionadas en los límites patrios; siendo así, es claro darse cuenta que los Estados en su totalidad pero esencialmente sus fuerzas de seguridad no logran percibir que se encuentran en un conflicto híbrido; que aunque la sociedad pregone que se vive en tiempos de paz, sin embargo el Estado está siendo agredido desde varios ámbitos y por múltiples actores.

Lo militar probablemente pasará a un segundo momento de empleo, en esta nueva forma de conflicto, y extrañamente las medidas no militares deberán ser fortalecidas y entre éstas habrá que impulsar con fuerza la afectación económica, la propaganda manipulada, la subversión política y las operaciones psicológicas; siendo así es indispensable alcanzar la supremacía en el manejo de la información y la comunicación estratégica; esta doctrina recalca que una de las principales ventajas que tiene su aplicación es la dificultad para identificar al agresor; y aunque el planeta tierra en el siglo XXI prácticamente no tiene declaraciones de guerra en su convivir, resulta evidente que se vive en un ambiente de agresiones continuas, las mismas que hacen tambalear los esquemas políticos, sociales y económicos de los Estados.

Sin duda alguna, quizá, una muestra emblemática de la nominada “guerra no lineal” o de la doctrina Gerasimov fue la crisis generada en Ucrania en el año 2014, en la que se utilizó ferozmente las bondades que brinda el internet y se logró degradar la capacidad militar, así como erosionar el liderazgo político y la opinión pública del adversario; se obtuvo múltiples ventajas estratégicas al desacreditar al oponente y afectar negativamente su imagen internacional; explotar las divisiones étnicas para resquebrajar más la unión de la sociedad ucraniana; paralelo a esto se desarrollaron acciones militares con operaciones especiales o milicias autóctonas de las localidades.

Gerasimov, experimentado militar así mismo ha pregonado que maniobras de este tipo también han sido generadas desde occidente impulsando las transformaciones que les han permitido a sus fuerzas combatientes participar en todos los espectros y evitar los choques frontales propiciando un “enmascaramiento” con el cual han capitalizado la sorpresa y el engaño, probablemente relacionando con los conflictos de baja intensidad que se han concretado después de la guerra fría.

b. Doctrina china

Sun Tzu cuyo nombre de nacimiento fue Sun Wu escribió su obra magistral “El arte de la guerra” en el periodo de los Reinos combatientes (476 – 221 a.C) , el cual más allá de un texto, es un tratado que enseña la estrategia aplicada con sabiduría a la naturaleza humana en los momentos de conflicto; en esta gran obra el maestro Tzu expresa como sus principios fundamentales, el hecho de que hay que ganar sin combatir, eludir las fortalezas y atacar las debilidades del enemigo, mantener el secreto y engañar. Este polemólogo, completamente adelantado a su época,

ya nos dio las pautas de la aplicación y empleo de las amenazas híbridas que se presentan en la actualidad.

El gran maestro también mencionó y con certeza única, que había que aprovechar todos los recursos del poder nacional para lograr la victoria; interpretábamos, quizá, como que todos los elementos del poder nacional sustentaban y empujaban a la máquina de guerra, pero hoy cada uno de estos elementos deben estar en condiciones de ganar sus propias batallas para conseguir la victoria total, estableciendo un paralelismo de fuerzas empleadas en el conflicto híbrido.

Sin embargo no todo lo que se refiere a conflicto, se lo lleva a cabo o se lo resuelve con la violencia bélica y una prueba de esto, quizá la más palpable a nivel mundial ha sido la que ha aplicado la China cuya versión difiere de lo presentado por Rusia y por el Estado Islámico, alejándose totalmente de una agresión violenta directa; esta presentación está basada en las escrituras plasmadas en la obra “Guerra sin ataduras” redactada en el año 1999 por los coroneles chinos Qiao Ling y Wang Xiangsui.

Al Ejército Popular de Liberación (PLA) le tomó un largo periodo de análisis de los contenidos de este texto, no obstante, aproximadamente a los treinta años paso a ser de una novedosa apreciación de interés militar a la doctrina oficial aplicando y con fuerza el concepto de “tres guerras”, considerando a la interacción de las operaciones psicológicas, la manipulación mediática y las acciones jurídicas con las que se busca influir en las percepciones, estrategias y conductas del oponente.

Como se puede observar el manejo de la violencia militar no es mencionado y prácticamente va reduciéndose paulatinamente su participación, pero a la par la doctrina indica que deberá incrementarse la agresividad en los ámbitos político, económico y psicológico; se hará hincapié en la desinformación y en el dominio total de los sectores sensibles del Estado, utilizando rutinas legales que configuran el denominado “lawfare” además del empleo de las redes informáticas conocido como el “network fare” acompañado por acciones terroristas.

Dificultades y alternativas de los Estados para enfrentar las amenazas híbridas

Para delinear el segundo objetivo de este artículo iremos definiendo las dificultades y posibles alternativas de los Estados y sus fuerzas de seguridad para enfrentar a las amenazas híbridas y salir victoriosos en conflictos de este tipo caracterizados por la multidimensionalidad, la globalización, incorporación de nuevas tecnologías, entre otros.

a. El tradicionalismo para concebir los límites entre la guerra y la paz, torna muy difícil la identificación de la situación en la que está viviendo un Estado, pues ha aparecido una amplia zona gris, cuya opacidad no permite visualizar que se están actuando las amenazas híbridas; y que si bien es cierto ha iniciado con múltiples

acciones no militares esto no quita que su desenlace tendrá un tinte bélico o de uso amplio de la violencia y la fuerza.

b. La resistencia al cambio limita el aceptar que las guerras y los conflictos ya no requieren de una declaratoria o de una alerta de discrepancia entre Estados; los conflictos actuales y futuros arrancan y arrancarán antes de que el oponente haga conciencia que las hostilidades de cualquier tipo ya han iniciado, empleando medios no militares que se hacen imperceptibles para la mayoría de los comunes, pero que no podrá jamás pasar desapercibido para los estudiosos de los conflictos.

c. La cultura de las sociedades hace que prevalezca en su mente el hecho de que el empleo de los medios bélicos ha provocado y provocará múltiples y superiores daños que los no bélicos, menospreciando o desconociendo que estos últimos pueden generar afectaciones a corto, mediano o largo plazo con iguales o peores efectos sin que el agresor haya sufrido mayor desgaste o haya tenido que incurrir en ingentes gastos económicos, sin percatarse que detrás de estas acciones se pretende debilitar la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad del Estado, generando desconfianza en el sistema democrático, político y administrativo vigente, resquebrajando la cohesión social y dejando en una condición muy frágil al gobierno de turno sin capacidad de reacción ni decisión; es decir se incorporan nuevos espacios e instrumentos de poder, no necesariamente bélicos, lo cual se torna en un reto muy complejo para los Estados por el carácter multidimensional de la amenaza.

d. Las limitadas posibilidades de establecer con claridad la identidad del agresor afectará a los Estados, incrementando más aún su incertidumbre puesto que la distinción entre actores civiles o militares durante el accionar de las amenazas híbridas, no tendrá definición; es más, los Estados también tendrán que pensar en las formas de emplear a los ciudadanos como combatientes leales y patriotas aunque no usen uniforme militar y esto profundizará más la confusión que viven los Estados que no se han preparado para esta transformación de la guerra y los conflictos. Los actores no estatales aprovecharán el ciberespacio para atacar desde cualquier parte del mundo.

e. La falta de recursos económicos en gran cantidad de Estados, como síntoma globalizado de un deterioro de las condiciones en las que superviven las sociedades, no permiten que se enfrente con fuerza a un agresor dentro de un conflicto híbrido; la pobreza estatal, impide que se genere un desarrollo tecnológico con el cual se elimine a las amenazas híbridas que están siendo impulsadas por una voraz proyección geopolítica utilizando a grupos sociales que se polarizan ante la inconformidad por la desigual distribución de la riqueza o la búsqueda de reivindicaciones de identidades.

f. Más peligrosa y nociva se vuelve la situación para un Estado y por eso tiene más dificultades para mantener su soberanía, cuando el terrorismo, los ciberataques, el espionaje y las presiones económicas actúan en forma combinada aprovechando paradójicamente de la tecnología que estos agresores sí pueden generar y desarrollar.

g. Los ilimitados ingresos económicos que provee principalmente el crimen organizado, brindan posibilidades a las grandes mafias a operar tras de las fronteras nacionales desconociéndolas y desconcertando a las fuerzas de seguridad estatales sobre sus capacidades para ejercer sus competencias, quedando en la mayor cantidad de ocasiones en posiciones incómodas y hasta ridículas por falta de cooperación internacional para ejercer y hacer cumplir la ley, evidenciándose la globalización de las amenazas.

h. Pero aún más frustrante resulta el llegar a aceptar la realidad de que ante esa reducida capacidad económica de los Estados, estos se someten y llevan la mirada a un costado permitiendo que los recursos ilegales se vuelvan en uno de los pilares de la economía nacional, comprometiendo así su soberanía y capacidad de decisión, es decir como resultado final tenemos que el Estado ha sido derrotado y cooptado por la estructura criminal, generando una corrupción generalizada.

i. La dificultad para modificar estructuras orgánicas de los Estados, constituye otro de los principales obstáculos para enfrentar la hibridez y es que mientras las amenazas híbridas tienen gran facilidad para desarrollarse, asociarse, adaptarse y transformarse, en cambio los Estados se encuentran anclados a procesos anticuados que no han evolucionado y están frenados por la burocracia y la tramitología; asimismo más de uno de los organismos estatales se encuentran contaminados por actores al margen de la ley, los cuales presionan y tienen por objetivo el obstaculizar el normal desenvolvimiento del Estado y por ende evitar una posible modernización del mismo. Esta penetración en el Estado permite que se los pueda denominar como "Estados mafiosos, Estados criminales o narcoestados".

j. Se ha evidenciado que en varios de los Estados existe falta de complementariedad entre sus organismos e instituciones lo que limita la combinación de capacidades y así potencializar al elemento que esté en condiciones de enfrentar a las múltiples amenazas, siendo esta una ventaja que la aprovechan perfectamente el terrorismo y el narcotráfico; esta limitada capacidad de adaptación del Estado afecta a la coordinación interestatal.

k. Una frase conocida en el ámbito jurídico, es aquella que indica que el derecho camina detrás del hecho, y esta hace alusión a que en la mayoría de casos la legislación internacional y la nacional también, reaccionan ante las nuevas amenazas o circunstancias que afectan y atentan contra la paz ciudadana y el orden público; los procesos para la promulgación de leyes generalmente tienen largos plazos para que se concreten

o peor aún, en variadas situaciones estos procesos son entorpecidos intencionalmente para que las fuerzas de seguridad estatales y los organismos operadores de justicia no puedan realizar una contundente acción en contra de quienes pretenden incumplir la ley y/o desestabilizar al Estado; con todos estos obstáculos establecidos en forma concertada se agrava más la intención de derrotar y desarticular a la amenaza.

Posibles alternativas de los Estados para enfrentar las amenazas híbridas

a. Concienciar al Estado a las fuerzas de seguridad y a la sociedad de que las batallas se están librando de otra manera, puesto que los contendientes ya no están frente a frente como hace años, sino mezclados y confundidos entre ellos.

b. Actualizar la doctrina de seguridad del Estado en vista que han cambiado los métodos de combate y la estrategia bélica de los contendientes; inclusive la naturaleza de la amenaza, sus causas y las mejores maneras de combatirla son confusas y motivo de serios debates.

c. Las políticas migratorias de los Estados y su legislación al respecto, deberán considerar nuevos conceptos ante las migraciones, que se han constituido en un elemento característico de la nueva guerra mundial.

d. Fortalecer y modernizar los sistemas de inteligencia del Estado a fin de identificar lo más anticipadamente posible a un enemigo que se confunde con la sociedad y participa en las actividades cotidianas del país, sin disponer de un uniforme militar e incluso dispuesto a inmolar su vida; esta tarea se torna más difícil cuando habrá que identificar a “lobos solitarios”, que pueden llegar a cumplir misiones altamente destructivas.

e. La legislación y la doctrina de seguridad, deberán modificar el lenguaje con el cual se pueda explicar y sustentar lo que está sucediendo, de tal forma que pueda ser entendido por las nuevas y antiguas generaciones.

f. Habrá que revisar, desde lo establecido en la Constitución de los Estados, las misiones fundamentales de las Fuerzas Armadas, pues desde allí, ya nacen las limitaciones de empleo.

Conclusiones

a. Las amenazas híbridas no contemplan tácticas, técnicas y procedimientos tradicionales y convencionales lo cual provoca que los Estados se sientan desconcertados para enfrentarlas.

b. Las amenazas híbridas se asocian para conseguir sus intereses particulares sin que exista un propósito común por lo que el Estado no puede bloquear sus intenciones aplicando estrategias generalizadas, sino que debe desarrollar acciones particulares en contra de

cada una de estas, tornando más compleja la eliminación de las amenazas.

c. Las reivindicaciones de identidades han tomado gran fuerza en las últimas décadas lo cual las ha convertido en poderosas amenazas para la estabilidad del Estado como lo ocurrido en el Ecuador en el mes de octubre de 2019.

d. Las sociedades y los gobiernos se resisten a concebir otro tipo de conflictos que no sean los armados para que puedan causar efectos nocivos a los Estados, por lo que las reacciones son tardías y desacertadas ante la difusión mediática y el uso de la extrema violencia.

e. Los gobiernos no disponen o son limitadas sus estrategias para identificar al agresor o agresores entonces no tiene un direccionamiento claro hacia donde o hacia quien dirigir los esfuerzos para eliminar a las amenazas.

f. Los recursos económicos de los Estados en la mayoría de las situaciones son insipientes para enfrentar a amenazas económicamente muy ricas lo que ocasiona que no haya equilibrio de fuerzas y sea desigual la confrontación.

g. Tanto la doctrina rusa como la china han desarrollado con éxito el aprovechamiento de las amenazas híbridas logrando con esto ubicarse a la vanguardia mundial en la generación de conflictos híbridos lo que provoca una alteración del orden mundial sin que se logre identificar la clara finalidad de los sucesos políticos, económicos, sociales y criminales que se desarrollan globalmente.

h. Los Estados y sus gobiernos tienen estructuras de organización sumamente rígidas y difíciles de modificar por lo que imposibilita una fácil adecuación para enfrentar a las amenazas híbridas, generándose la necesidad de desarrollar nuevas capacidades estratégicas, en base a respuestas imaginativas, que involucren a todos los actores, en donde se hace imperativo el apareamiento de instituciones y organismos multipropósito con alto grado de adaptabilidad, impulsados por nuevas tecnologías, no necesariamente bélicas, de gran impacto en la seguridad y defensa.

i. La legislación de los Estados debe ser modificada en forma rápida por parte de los gobiernos y esto reduce su capacidad para someter ante la justicia a varios de los actores que actúan en contra del Estado, entre ellos el crimen organizado y el terrorismo.

j. A menos que los Estados desarrollen iniciativas novedosas y ágiles dejando de lado lo tradicional para enfrentar a las amenazas híbridas, tienen estos cada vez menos posibilidades de salir victoriosos en un desigual enfrentamiento.

k. Una de las instituciones estatales más afectadas por las amenazas híbridas han sido las Fuerzas Armadas de los diferentes Estados, muchas de las cuales no logran determinar su forma de empleo provocando desaciertos en sus acciones y dudas sobre su real utilidad.

Referencias

- Bartolomé, M. (2016). “Algunas aproximaciones a la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 (3): 47-77.
- Bartolomé, M. (2017). “El empleo actual del concepto ‘Guerra’ en las Relaciones Internacionales”. *Política y Estrategia* 128: 101-134.
- Bayless M. (enero de 1977). Nueva York: Consejo de Relaciones Exteriores. *Relaciones exteriores*. Vol. 55, núm. 2
- Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNDOC)
- El orden mundial. (2021, 22 de enero) ¿Qué son las amenazas híbridas? Recuperado el 05 de enero de 2022, de <https://elordenmundial.com/que-son-las-amenazas-hibridas/#:~:text=o%20correo%20electr%C3%B3nico>
- González García, J. (2020). México: Universidad de Colima. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-66552, el 04 de enero de 2022)
- Gray, C. (2004). *How has War Changed since the End of the Cold War?* Washington DC: Global Trends Project / US National Intelligence Council.
- Gray, J. (2004). *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*. Barcelona: Paidós.
- Ignatieff, M. (1999). *El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Madrid: Santillana
- Informe Mundial sobre las Drogas 2021*, (24 de junio de 2021)
- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) 2021*
- Informe del Instituto Nacional de Ciberseguridad de España, S.A. (INCIBE), 2021*
- Informe de Check Point Research – 2021*
- Izurieta, B. (2020). *¿Qué pasó en Ecuador en octubre de 2019?* Quito: Universidad San Francisco. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/eloutsider/>
- Martín, J. (2017, 18 de marzo). *La guerra no lineal o híbrida*. Recuperado el 06 de enero de 2022, de <https://joseantoniomartin.wordpress.com/>
- Naím, M. (2012). “Mafia States. Organized Crime Takes Office. *Foreign Policy*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-04-20/mafia-states>
- Pizarroso Quintero, A. (2004). “Guerra y comunicación. Propaganda, desinformación y guerra psicológica en los conflictos armados”.
- Torres Soriano, M. (2011). “Los medios de comunicación globales y la acción exterior del Estado”. En *La Seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y Seguridad Internacional*, compilado por Javier Jordán, Pilar Pozo y Josep Bacqués, 93-112. Madrid: Plaza y Valdés.



CAPACIDAD DEL ESTADO PARA COMBATIR Y/O NEUTRALIZAR LAS NUEVAS AMENAZAS HÍBRIDAS

Crnl. de E.M.S Alfonso R. Velasco S. ¹

Resumen

En el presente artículo se analiza la capacidad y condiciones que tiene el Estado para enfrentar y resolver las nuevas amenazas como el narcotráfico, la frontera con Colombia, la crisis carcelaria, migración y la minería ilegal. Estas problemáticas en la actualidad se las denomina como “híbridas”, por su complejidad para actuar, toda vez que son manifestaciones que combinan ataques convencionales y no convencionales.

Se realizó una investigación, sobre el entorno económico, legal y social del país, las debilidades y fortalezas de los Organismos Gubernamentales y su alcance para eliminar o neutralizar estas nuevas amenazas.

Es importante y fundamental, reconocer que el Estado se encuentra en desventaja en recursos, equipamiento, tecnología y otros, frente al accionar de estas nuevas amenazas que cuentan con un alto poder económico, tecnológico y en muchas ocasiones con apoyo de sectores políticos.

Palabras clave: narcotráfico, frontera con Colombia, crisis carcelaria, migración, minería ilegal, amenazas híbridas.

Abstract

This article analyzes the capacity and conditions that the State has to face and resolve new threats such as drug trafficking, the border with Colombia, the prison crisis, migration and illegal mining. These problems are currently called “hybrids”, due to their complexity to act, since they are manifestations that combine conventional and unconventional attacks.

An investigation was carried out on the economic, legal and social environment of the country, the weaknesses and strengths of the Government Organizations and their scope to eliminate or neutralize these new threats.

It is important and fundamental to recognize that the State is at a disadvantage in terms of resources, equipment, technology, and others, in the face of the actions of these new threats that have high economic and technological power and, on many occasions, with the support of political sectors.

Keywords: drug trafficking, border with Colombia, prison crisis, migration, illegal mining, hybrid threats.

¹ Ejército Ecuatoriano
arubenvs_2013@hotmail.com

Introducción

El Estado ecuatoriano tiene como prioridad garantizar a su población una correcta disposición de su seguridad personal y colectiva, por lo que debe accionar y fortalecer su capacidad de control frente a la realidad existente de altos índices de violencia e inseguridad surgidos por el crecimiento de nuevas amenazas (narcotráfico y frontera norte, crisis carcelaria, migración, minería ilegal entre otras), que deja al descubierto la vulnerabilidad estatal para poder controlar estos aspectos; así pues, el Estado ecuatoriano, ante esta problemática, debe enfrentar el reto de combatir al crimen, cumplir con la función de ser el proveedor de la justicia y seguridad, sociabilizar la cooperación internacional para erradicar la violencia e inseguridad. Los escenarios que el Estado vive frente a las acciones sincronizadas, permanentes y desestabilizadoras, demuestran que como proporcionador y garante de seguridad se encuentra en desventaja, debido a que la capacidad tecnológica y el amparo legal dificultan una mayor efectividad para contrarrestar y hacer frente a esta problemática, esto hace urgente una toma de decisiones a fin de garantizar como prioridad la seguridad y bienestar de la población.

Las políticas de Estado en torno a las nuevas amenazas (narcotráfico y frontera norte, crisis carcelarias, migración y minería ilegal entre otros), han sido insuficientes, al no contar con un respaldo legal que permita realizar el trabajo de control y evitar desmanes, tenemos una función judicial politizada, un desamparo total a los miembros de los órganos de seguridad y un vacío legal contundente con respeto a las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional cuando la Autoridad competente declara el estado de excepción y permite el accionar en conjunto de las mismas.

Es necesario que el Estado proporcione el apoyo a los organismos de control en lo referente a recursos económicos, fortalecimiento de capacidades institucionales, capacitación del talento humano, asesoramiento legal y lograr fortalecer un frente común para combatir estas amenazas.

En esta investigación analizaremos el contexto de estas nuevas amenazas híbridas, el marco legal para un correcto desempeño de las fuerzas del orden y la capacidad del estado para hacer frente a estas amenazas.

El Estado ecuatoriano, para hacer frente a esta problemática tuvo que disponer de todos los medios disuasivos necesarios para frenar y evitar la violencia, irrespeto y vandalismo contra la propiedad pública y privada, haciendo uso de la declaratoria del estado de excepción, que permitió el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional para contrarrestar el desorden. Lastimosamente, los organismos gubernamentales encargados de realizar las investigaciones y aplicar la justicia no pudieron determinar responsables, quedando en total impunidad las actuaciones vandálicas.

Este trabajo se desarrollará con base en el análisis y estudio de las fuentes bibliográficas científicas que en torno a esta problemática se ha encontrado.

I. AMENAZAS HÍBRIDAS

Entendiéndose amenazas híbridas según Carlos Galán como un fenómeno resultante de la convergencia e interconexión de diferentes elementos que, en conjunto, constituyen una amenaza más compleja y multidimensional, las amenazas híbridas, persiguen alcanzar sus objetivos estratégicos influyendo en la toma de decisiones de sus víctimas y socavando sus valores, su estructura social y la confianza de la población, facilitado por la difuminación de las dimensiones internas y externas de la seguridad del Estados que ha traído consigo el desarrollo del ciberespacio. Lugar desde el que hoy es más fácil que nunca modificar creencias, actitudes, preferencias, opiniones, expectativas, emociones o predisposiciones de los demás para actuar, esta tendencia creciente de las denominadas amenazas híbridas, definidas como “acciones coordinadas y sincronizadas dirigidas a atacar de manera deliberada las vulnerabilidades sistémicas de los estados democráticos y las instituciones, a través de una amplia gama de medios, ciberataques, manipulación de la información, elementos de presión económica. (Lisa Institute, 2019), es decir todo este conjunto de elementos actividades convencionales y no convencionales que crean incertidumbre y desequilibrio en la sociedad, tienen como único fin causar hostilidad y daño a la población, desencadenando en una desestabilizando en la sociedad e impidiendo la toma de decisiones.

Para poder identificar estas amenazas híbridas en las acciones de riesgo que sufre nuestra sociedad, es necesario tener claro los siguientes factores:

- Acciones coordinadas y sincronizadas que tienen como objetivo desestabilizar los objetivos de estados democráticos y revelar las vulnerabilidades de las instituciones sistemáticas, a través de acciones políticas, económicas, militares, civiles y de información.
- Actividades que explotan los umbrales de detección y atribución, así como la frontera entre guerra y paz.
- El objetivo de estas acciones es influir en las diferentes formas de toma de decisiones a nivel local (regional), estatal o institucional para favorecer y/o ganar los objetivos estratégicos del agente a la vez que se socava y/o se perjudica el objetivo. (dia, 2018)

Estas nuevas formas de desestabilizar al estado y a la sociedad, son acciones con diferente actores que involucran varios medios y métodos para causar caos, lo que hace impredecible su accionar y por ende dificulta su identificación, en el caso de Ecuador, podemos tomar como referencia los actores políticos, sociales, económicos y otros que se evidenciaron en las

manifestaciones de octubre del 2019, en donde pudimos observar que existieron varios frentes de ataques, ante lo cual el Estado no tuvo una contundencia de control a las acciones emprendidas por estos actores, estos acontecimientos fueron protagonizados por fuerzas sociales como el sector indígena, sociales, partidos políticos e inclusive la delincuencia común, que vandalizó y caotizó al país, de manera específica a la ciudad de Quito, por todos estos hechos y acciones se constituyen y se debe tomar en consideración como una amenaza híbrida, toda vez que causó caos, conmoción, destrucción, desestabilización y malestar, no solo para el Estado sino para la sociedad en sí.

Adicionalmente hay otras amenazas que han ido en progreso y que serán materia de investigación en este análisis, como: el Narcotráfico y la problemática de la Frontera con Colombia, Crisis Carcelaria, Migración y Minería Ilegal.

1.1 El Narcotráfico

El narcotráfico es un problema que Ecuador lo ha vivido por décadas, la cercanía con Colombia permitió que nuestro país sea un territorio de tránsito, ahondando esta crisis desde el año 2007, por las nuevas medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano de ese entonces, como la No renovación del Convenio con los Estados Unidos en la base de Manta, el desmantelamiento de los sistemas de inteligencia que contaba el país a raíz del impase internacional con Colombia en Angostura, la adquisición de radares de procedencia China que no cumplieron con las expectativas y necesidades del país, entre otras, ocasionó un debilitamiento de los controles de seguridad para el país y la población de la frontera.

La salida de la Base Militar Estadounidense de Manta, trajo consigo el incremento del tráfico de estupefacientes en mayor escala por parte de los carteles internacionales de droga, toda vez, que el estado ecuatoriano al no contar con los medios necesarios y la tecnología de punta para realizar los patrullajes tanto aéreos como marítimos dejó debilitado el control en estas áreas y esto fue aprovechado por estas organizaciones ilegales para fortalecerse e incrementar el tráfico de drogas, construyendo y utilizando pistas clandestinas violentando el espacio aéreo y, utilizando medios fluviales como lanchas rápidas y sumergibles en el espacio marítimo como medios de transporte.

Los carteles internacionales de narcotráfico han hecho de Ecuador un punto de tránsito de cargamento de droga provenientes de países como Colombia y Perú que transitan a través de Ecuador por las fronteras terrestres, aguas internacionales y puertos marítimos, para luego partir hacia los países de Europa, México y Estados Unidos, las autoridades ecuatorianas estiman que el 70% de la droga que sale por nuestro país corresponde al embarque en puertos marítimos a cargo de redes de corrupción que vulneran los controles legales y les permiten traficar, convirtiendo a Ecuador desde hace

más de una década en la ruta de droga hacia, México, Estados Unidos y Europa. La cooperación proporcionada por parte de los Estados Unidos y su Departamento de Control de Estupefacientes, ha permitido incautar una cantidad record de toneladas de drogas en contenedores vulnerados en el puerto marítimo con un aumento del 36% con respecto a 2019 y 2020 (Crime, 2020).

Esta lucha antinarcótica propuesta por el Estado, origina la crisis carcelaria más letal y nunca antes vista en nuestro país, dejando como saldo en un solo amotinamiento 119 muertos, y en lo que transcurre el 2021 más de 300 personas privadas de la libertad muertas. (Mundo, 2021), demostrando que la lucha de poder en las cárceles no da tregua.

La frontera norte por su situación geográfica ha sido permeable para que operen grupos al margen de la ley, como disidentes de grupos armados colombianos que se han asociado con bandas de narcotráfico internacional y han aprovechado la región selvática de la frontera y el exceso de confianza en este campo por parte del Ecuador y han marcado narco territorios para operar y mantener su poder.

1.2 La Frontera con Colombia

A lo largo de la frontera con Colombia nuestro país mantiene un conflicto interméstico (conflicto interno y doméstico) cuyos sucesos acaecidos en el año 2018 (atentados, secuestros, crímenes relacionados con el narcotráfico y grupos disidentes de la guerrilla colombiana) activaron las alarmas. Es por eso que Ecuador actualiza su política de Defensa, es así que el 8 de enero del 2019, mediante el Decreto Ejecutivo 633, se expidió la Política de la Defensa Nacional del Ecuador, que no se actualizaba desde hace 12 años. En este documento, entre otros aspectos, se establecen los objetivos estratégicos de la defensa, así como las amenazas y riesgos a la defensa y seguridad del Estado; este representa una propuesta integral desde la visión política, militar, social, económica, productiva, estratégica, legal, diplomática, investigativa, tecnológica y cultural, entre otras, lo cual posibilita, desde un abordaje multidisciplinario, un mejor accionar y direccionamiento para que el sector de la defensa nacional cumpla con su misión constitucional y promueva, desde sus competencias, el desarrollo y la paz del Ecuador.

La frontera colombo-ecuatoriana por algunos años ha sido considerada de elevado riesgo por hechos como Pompeya (en 2001), Angostura (2008), bases guerrilleras abandonadas (2012) y coches bomba (2018), entre otros.

A medida que avanzaba la implementación de los puntos del acuerdo de paz, y luego de casi dos años de su firma, ex integrantes de las FARC-EP decidieron formar nuevas facciones armadas, llamadas disidencias. Estas surgen durante las negociaciones de la paz principalmente porque empiezan a observarse divisiones

entre los mandos medios, lo que genera un quiebre en los objetivos organizacionales y provoca desconfianza, incertidumbre e inconformismo entre sus miembros.

En ese sentido, para analizar el problema de inseguridad en la frontera norte colombo-ecuatoriana, una de las principales problemáticas que se ha identificado, con relación a este tema, es el componente socioeconómico. Según estadísticas recientes, los niveles de (Conde Paredes & Orbe, 2020) pobreza a escala nacional se estiman en el 24.5 %, con 43 % en el sector rural, especialmente en zonas indígenas de la sierra y el oriente ecuatoriano, y en las zonas urbanas de la costa, entre las cuales se destacan las provincias fronterizas del Ecuador.

En las zonas de mayores niveles de pobreza y desempleo, como la provincia de Esmeraldas, la población es más propensa a involucrarse en actividades ilícitas. Por ejemplo, los GIA y el crimen organizado, principales amenazas según la nueva Política de la Defensa, se aprovechan de esta vulnerabilidad para reclutar a los pobladores de manera forzosa o no para que coadyuven a cumplir los objetivos y metas de estos grupos, especialmente el del narcotráfico, el cual el vecino país de Colombia ha combatido por muchos años. (Conde Paredes & Orbe, 2020).

1.3 La Crisis Carcelaria

El sistema carcelario en el país, atraviesa una profunda crisis institucional que pone de manifiesto nuevamente la vulnerabilidad del sistema de rehabilitación social, el hacinamiento, la sobrepoblación carcelaria, la negligencia del aparato judicial y la corrupción son unas de las tantas causas para que el sistema carcelario colapse y desemboque en los amotinamientos sangrientos que han manchado y marcado al país como un estado carente de políticas de rehabilitación.

En el Ecuador hay 35 cárceles en 17 provincias, diez son de varones, cuatro de mujeres, 20 mixtas y una de detención provisional. De acuerdo a la región, están distribuidas: 14 en la Costa, 19 en la Sierra y dos en el Oriente. El 53% de las personas privadas de libertad se encuentran en la Sierra, 45% en la Costa, y solo 2% en el Oriente. El 60% de las internas y el 77% de extranjeros/as presos/as están en la Sierra. La cárcel más grande es la de varones de Guayaquil, con 3 106 personas, equivalente al 3 I% de la población total. La estructura del sistema penitenciario está compuesta por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social (CNRS) y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DI\IRS). La primera institución está encargada de definir las políticas de Estado en materia de rehabilitación social; la segunda funciona como organismo dependiente del Consejo Nacional y constituye la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria. Durante los últimos diez años, las políticas de Estado en materia de cárceles en el Ecuador se han orientado principalmente al ámbito jurídico, en particular al tema de los mecanismos de

excrcelación. Por esta razón, en 2002, año en que se desmontaron estos mecanismos legales, se produjo un aumento acelerado de la población penitenciaria.

Las características de la población carcelaria han cambiado en los últimos años, ya que los delitos relacionados con drogas ilegales se han convertido en la principal causa de detención. Adicionalmente, en Quito y Guayaquil se puede observar que, entre los ecuatorianos, más de las dos terceras partes fueron detenidos por delitos que tienen que ver con drogas. En el caso de los extranjeros (Nuñez Vega, s/d) este porcentaje es mucho mayor; supera el 80 % en las dos cárceles.

Desde esta perspectiva, es necesario cuestionar la ausencia de una política pública con enfoque de derechos humanos aplicada al sistema de rehabilitación social de nuestro país, y abandonar, de manera urgente, la visión securitista y punitivista que se está poniendo en práctica (Cárdenas Torres, 2021).

No debemos dejar en palabras sueltas ni en el olvido la desigualdad en el sistema carcelario amparado en un sistema caduco y falta de respeto a la condición humana, para que exista una verdadera rehabilitación social y poder mermar en algo la población carcelaria, las políticas de seguridad e inserción a la sociedad de la población privada de la libertad deben estar enmarcadas en el respeto al deber y derecho humano.

La crisis carcelaria ha desencadenado una escalada de violencia desenfrenada entre pandillas en las cárceles, esta violencia la podemos asociar con la violencia carcelaria de países como México o Brasil que están bajo la tutela de estos grupos al margen de la Ley. En Ecuador la última crisis carcelaria al mando del grupo Los Choneros ocasionó y provocó sangrientas luchas entre bandas que se disputan el manejo económico y territorial total de las cárceles. Las Fuerzas Armadas ante el estado de excepción proporcionaron apoyo a la Policía Nacional para contrarrestar la violencia y controlar a estas mafias carcelarias, con el fin de garantizar una seguridad carcelaria a los otros privados de libertad.

1.4 Migración

Ecuador en las dos últimas décadas se ha visto inmerso en olas migratorias por parte de población de países vecinos como Colombia, Cuba, Venezuela y en menor escala Nigerianos, Haitianos, Chinos y Peruanos, este movimiento y ola migratoria que realizan esta población implica muchos cambios para el país de destino en este caso Ecuador, ya que esta problemática origina un crecimiento desordenado poblacional, ocasiona una falta de fuentes de empleo, mano de obra barata que perjudica a la población ecuatoriano económicamente activa, delincuencia, prostitución, tráfico de drogas, trata humana, actos xenofóbicos y la afectación económica, social y política al Estado, ya que es el país de destino quien asume las responsabilidades de los derechos que adquieren los migrantes.

El movimiento migratorio de venezolanos a nuestro país se ha intensificado en la última década como consecuencia de la profunda crisis social, económica y política que vive Venezuela, siendo Ecuador el cuarto país en América Latina en receptor a una población estimada de 430.000 migrantes legales de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Movilidad Humana junio del 2021. Estas cifras aparentemente reales no contribuyen a tener datos ciertos toda vez que la migración ilegal por parte de venezolanos es incierta, así pues, el 90% de las familias se dedican a actividades informales o se encuentran en desempleo, solo el 4% mantienen un empleo formal y el 3% es dueño de un negocio, (ACNUR, 2021). El problema migratorio venezolano ha desencadenado altos índices de mendicidad en el país.

1.5 Minería Ilegal

La minería ilegal es un problema histórico de muchos años atrás que alberga problemas sociales como delincuencia, prostitución, tráfico de drogas, tráfico humano entre otros; y, problemas ambientales que desencadenan en una sobreexplotación empírica y artesanal de los recursos minerales que producen afectaciones ambientales sin precedentes, como la contaminación de suelos y ríos y afectaciones de áreas y zonas protegidas.

En la zona norte de Ecuador en la localidad de Buenos Aires, Provincia de Imbabura, la minería ilegal llevó a la destrucción total de los bosques de la montaña El Lomón, dejando la zona devastada y deforestada en su totalidad; destruyó el bosque nativo y afectó al ecosistema con la contaminación de los ríos y el suelo; fomentó el tráfico de drogas y la prostitución.

Como consecuencia de la minería ilegal, Zaruma, ciudad declarada patrimonio de Ecuador por su construcción colonial y muy singular, está en riesgo de desaparecer. En los últimos 10 años ha sufrido hundimientos a consecuencia de la sobreexplotación minera ilegal y artesanal.

Detrás de la minería ilegal se encuentran grupos de delincuencia organizada relacionados con el narcotráfico, carteles de droga, trata de personas. Esta actividad económica ilícita representa alrededor de 800 a 1.000 millones de dólares al año, lo que refleja que la actividad es altamente rentable (Primicias, 2022)

II. MARCO LEGAL

El Estado ecuatoriano garantiza la seguridad y protección de su población, así lo estipula en la Constitución de la República, en la Sección undécima Seguridad Humana Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de

infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno (Constituyente, 2008).

El ámbito de Justicia y Seguridad Ciudadana son esferas fundamentales para la seguridad con enfoque integral. La primera está orientada a garantizar una justicia más cercana a la ciudadanía, más incluyente, transparente e independiente y de calidad para todas las personas en el Ecuador, acercar la justicia a la ciudadanía, significa romper con las barreras económicas, geográficas y culturales. La justicia debe ir acompañada por la promoción de la paz social, la plena vigencia de los derechos humanos, la garantía del libre ejercicio de cultos, y el mejoramiento del sistema de rehabilitación social; y, la segunda, centrada en la seguridad ciudadana y el orden público que de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su Art. 23, la define como “una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador. Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro, de la trata de personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos”. (Nacional, 2014)

Para afrontar esta situación es indispensable además también identificar las nuevas tendencias del delito ahora ya no estamos hablando de delitos individuales o de delincuentes personales sino de redes que trascienden fronteras convirtiendo la delincuencia en una estructura muy parecida a la de un Estado, en ese sentido el derecho penal actual que está relacionado con la penalización individual de conductas debe cambiar o debe mutar hacia la posibilidad de perseguir bandas criminales en diferentes partes de la región del mundo. Para ello es necesario fortalecer la cooperación penal internacional que sin duda alguna aportaría de manera eficaz para la persecución de estos delitos, por otro lado, también es indispensable que se firmen acuerdos con potencias investigativas como Estados Unidos para que las extradiciones de líderes de carteles de bandas de narcotráfico y/o crimen organizado puedan realizarse sin mayores formalidades.

Se debe analizar las obligaciones generales del Estado frente a la protección de los derechos constitucionales de acuerdo a nuestra carta fundamental, las obligaciones son dos: primera, respetar, es decir no vulnerar los derechos y la segunda, garantizar y generar condiciones adecuadas para el ejercicio de los mismos. Con este marco general específicamente en razón a la crisis

carcelaria es importante tomar en cuenta que conforme al artículo 35 de la Constitución las personas privadas de la libertad son un grupo de atención prioritaria. La corte constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado que las personas privadas de la libertad se encuentran bajo la custodia del Estado y por ende el Estado está en posición de ser garante de sus derechos, esto significa que la tutela estatal debe alcanzar a cuidar de la salud alimentación, vivienda, integridad y vida entre otros derechos de esta población carcelaria. En la actualidad nos encontramos en una situación de violación estructural de los derechos de esta población, ya que el Estado ha incumplido tanto la obligación de respetar como la de garantizar los derechos, es necesario que se asuma una reestructura de la política pública de protección de los derechos para evitar sanciones tanto nacionales como internacionales en la materia. Por otro lado, está la necesidad y la obligación estatal de generar seguridad para la población en general, la seguridad empieza por garantizar la estabilidad y condiciones de vida adecuadas a todos los segmentos de la población. En este sentido es indispensable que se promueva políticas públicas de bienestar social previo a la política pública de seguridad. Este argumento es además aplicable para resolver los problemas de narcotráfico, frontera norte, movilidad humana entre otros. Es además necesario tomar en cuenta lo que establece el código orgánico integral penal: cuando las personas particulares cometen delitos es indispensable que no exista impunidad. Para esto, es necesario que se fortalezca tanto a la fiscalía como a las unidades judiciales penales para promover investigación, sanción y reparación de estos delitos (Piedra Celi, 2021).

El Art. 158 literalmente establece el ámbito de nuestras competencias, y que al tenor literal de su segundo inciso establece “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, limitando el accionar de Fuerzas Armadas, al cuidado y custodia de límites fronterizos del territorio nacional. Pero no es menos cierto que el Art. 164 y específicamente el numeral 6 del artículo 165 de la C.R.E señalan que, declarado el estado de excepción, el presidente puede disponer el empleo de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y de la Policía Nacional. Esto, solamente en estados de excepción puesto que, en una situación normal, el artículo 158 de la Carta Magna delimita el rol de los militares a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, como ya lo mencionamos anteriormente. En este sentido, vale la pena analizar lo que al respecto manifiesta la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el artículo innumerado, a continuación del art. 11 inciso sexto, que dispone: “Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional”.

Se entiende, por lo tanto, que las Fuerzas Armadas debería apoyar a la Policía Nacional en el control del orden público pero de forma complementaria, para lo cual se decidirá el momento oportuno y el nivel de intervención, dispuesto por la autoridad competente, en el caso que nos atañe es una capacidad exclusiva del Presidente de la República el declarar un Estado de Excepción. Mas sin embargo, al tenor de las disposiciones contenidas en este cuerpo legal, permanentemente se desarrollan operaciones militares para el control anti delincencial, especialmente en lo relacionado a los controles de armas de fuego sin los permisos correspondientes, a la aprehensión de sustancias ilícitas sujetas a fiscalización, explosivos, control de la minería ilegal, tráfico ilícito de combustibles, delincuencia organizada, etc., especialmente en las zonas de frontera.

Entonces, ¿nos encontramos ante una contradicción de normas? No, y básicamente esta respuesta la podemos encontrar en la primera línea de mi reflexión en virtud de la jerarquía de las norma, pues sobre la C.R.E no existe disposición alguna, pero si podemos evidenciar entonces, que lo que nos hace falta es una ley, reglamento, que ampare nuestro accionar en operaciones de ámbito interno, que avale así como límite expresamente lo que podemos o no realizar como FF.AA, que se plasme el uso progresivo racional y diferenciado de la fuerza en un documento público, de tal forma que nuestros soldados se sientan respaldados al haber hecho uso de su armamento no letal o letal, que no existe esa incertidumbre y ese sin sabor que han dejado muchas veces las sentencias judiciales en contra de personal militar o policial por supuestamente haberse extralimitado en el ejercicio del uso de la fuerza. En estrecha relación a lo anterior mencionado, es importante recalcar lo que establece el COIP en su artículo 23.- “Modalidades de la conducta.- La conducta punible puede tener como modalidades la acción y la omisión.” Siendo así la responsabilidad de la acción penal, es susceptible de ser procesada tanto por acción cuanto por omisión, y profundizando más revisemos lo que establece su artículo 526 “Las y los servidores de la Policía Nacional, del organismo competente en materia de tránsito o miembros de las Fuerzas Armadas, deberán aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante e informarles los motivos de su aprehensión. En este último caso deberán entregarlos de inmediato a la Policía Nacional”. Así tenemos entonces que somos susceptibles de un proceso penal tanto como por actuar según señala el Art. 293 del COIP estableciendo el tipo penal por Extralimitación en la ejecución de un acto de servicio, o por no hacerlo, todo esto en relación y en defensa de un derecho propio o de un tercero. Así es por un lado la C.R.E nos dispone la naturaleza de nuestra existencia es para defender los límites fronterizos y la soberanía nacional pero por otro lado el COIP nos advierte la posibilidad de ser procesado por no intervenir en la comisión de un delito claro siempre y cuando este sea flagrante, pero bajo qué preceptos, norma o ley, que reglamento de uso progresivo de la fuerza.

Trayendo a colación lo que señala el libro de la Política de la Defensa Nacional -Libro Blanco-. Edición 2018. En su Pág. 11 “Estamos frente a un nuevo pensamiento de Fuerzas Armadas, que ha evolucionado positivamente considerando las nuevas amenazas y riesgos que se avecinan en contra del Estado ecuatoriano, pero no solo de carácter nacional, sino de corte global, influenciados por la: “globalización, economía transnacionalización e inter-dependencia de fenómenos sociales” (), este precepto debería estar plasmado ya en una norma (Ley) que ampare el accionar de Fuerzas Armadas en modo, tiempo y espacio, es la única forma de proteger y dar confianza a nuestro soldados para que se motiven y pierdan ese temor a ser procesados penalmente por cumplir con su mandato Constitucional de servir y proteger al pueblo ecuatoriano. Pero debe ser norma expresa indicando los medios y métodos a emplearse sin dejar lugar a duda alguna de cómo debe realizarse un procedimiento, ese va ser el mejor incentivo para Fuerzas Armadas y sus integrantes el saber que están cumpliendo con su deber tal como lo establece la norma y sobre conociendo que su accionar está amparado en la ley, solo una vez emitida la normativa en mención el soldado ecuatoriano podrá trabajar sin cargar ese peso de incertidumbre que actualmente nos ofrecen nuestra Constitución y la ley. (Jorge, 2022).

III. CAPACIDAD DEL ESTADO FRENTE A ESTAS AMENAZAS

La solución a la crisis carcelaria es una de las prioridades del gobierno del Ecuador, para lo cual declaró el Estado de Excepción y, las fuerzas del orden tomaron acciones a fin de controlar los sistemas penitenciarios del país, sobre todo en Guayaquil donde ocurrió el amotinamiento con fatales consecuencias.

En reunión mantenida con los organismos de control el Gobierno Nacional dispuso 7 ejes principales para solventar y hacer frente a la crisis y salvaguardar la integridad de la población privada de libertad y de la población externa.

Fuerzas Armadas apoyará a la Policía Nacional y de manera conjunta coordinarán de manera indefinida acciones a fin de mantener el orden y seguridad dentro y fuera de las instalaciones penitenciarias.

Iniciar un proceso de diálogo y pacificación con la población privada de la libertad, bajo las estrictas normas de respeto a los derechos humanos.

Enviar un proyecto de Ley de Defensa Ciudadana a la Asamblea Nacional el mismo que será elaborado por el Ministerio de Gobierno y contará con la participación de la Procuraduría General del Estado.

La función Judicial conformada por el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, deberán coordinarán las acciones respectivas para agilizar los trámites solicitados por la población privada de la libertad en cuanto a beneficios penitenciarios.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá la participación de los ciudadanos en mesas de diálogo entre el Estado y la ciudadanía, incluyendo acompañar un proceso de reparación integral a las familias afectadas por las recientes matanzas.

Tramitar indultos a la población privada de la libertad con enfermedades catastróficas.

Agilidad por parte de la Fiscalía General del Estado en los procesos investigativos.

El narcotráfico es considerado como un problema mundial dentro de las agendas de los Estados y de manera particular en el caso ecuatoriano tiene un tratamiento especial, ya que está catalogado entre las principales amenazas para la seguridad y defensa del Estado, su población y sus recursos.

El gobierno ecuatoriano propone un plan de rescate del país denominado “Plan de Seguridad Rescate Ecuador”, que no es ni se basa en los fundamentos del Plan Colombia, pero persigue el mismo fin que es luchar contra el Narcotráfico y los carteles de las drogas.

El plan que el Gobierno ecuatoriano mencionó desde Glasgow, Escocia, en una entrevista con la BBC, se llama en realidad ‘Plan de Seguridad Rescate Ecuador’ y se basa en dos pilares; “un pilar tiene que ver con el rescate de la seguridad ciudadana, y el otro pilar es la atención al consumo de drogas como un tema de salud pública”, especificó el representante del Ejecutivo en Guayas, cuya capital, Guayaquil, sufre una creciente ola de muertes violentas, la mayoría de ellas ligadas al narcotráfico.

Según informes de la Policía Nacional y de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos, los grandes carteles de la droga pagan a las bandas locales por sus servicios (traslado, acopio, custodia y embarque) con porciones pequeñas de sus grandes cargamentos.

Y es allí, al momento de tratar de vender el alcaloide dividido en pequeñas dosis, donde nace la guerra por el territorio en las calles y en las cárceles, sobre todo en Guayaquil, ciudad portuaria por donde sale el 80 % de la cocaína con destino a Europa y Estados Unidos, camuflada en cargueros con materias de exportación.

Por esta razón el Gobierno ecuatoriano apunta hacia el microtráfico. “Si se reduce el mercado de consumidores, implementando planes de prevención, tratamiento y rehabilitación de drogas, se les cierra una puerta a los traficantes”.

Reformas legales, por un lado, financiamiento, equipos y logística, por otro, son las urgencias que Ecuador requiere para fortalecer el control del sistema carcelario.

El Gobierno confía en la voluntad de la Asamblea Nacional para actualizar el Código Penal o la Ley de Movilidad, como se ha anticipado; el gobierno anunció una gestión internacional precisamente en aquellos países que forman parte de la oferta y la demanda de drogas. El gobierno ecuatoriano necesita el apoyo internacional de Estados Unidos y de la Unión Europea en su lucha antidroga.

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, como norma suprema que rige en el Estado ecuatoriano; se establecen como deberes del Estado en su Art. 3: entre otros: garantizar y defender la soberanía nacional, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. En su Art. 147 determina entre otras atribuciones y deberes del Presidente de la República, velar por el mantenimiento de la soberanía, la independencia del Estado, el orden interno y la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional. (Sanabria Salinas, 2019).

El Gobierno ecuatoriano por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional está implementando una política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte ecuatoriana - colombiana, aporta lineamientos clave para enfrentar las actividades relacionadas con el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada. Sin embargo, es claro que el efecto de la interdependencia producida en estas zonas fronterizas acentúa las vulnerabilidades de los Estados e incrementan las posibilidades de tensión y fricción en la dinámica propia de las mismas, generando ambientes de inseguridad y la internacionalización de conflictos internos.

El conflicto híbrido que ocurre en la frontera colombo-ecuatoriana abarca el campo militar, económico, político, social, psicosocial y científico-tecnológico, entre otros. Es decir, el escenario es complejo, lo cual constituye un desafío para las Fuerzas Armadas, por ejemplo: los sistemas operativos del campo de batalla, la maniobra, mando y control, inteligencia, apoyo de ingeniería, apoyo logístico, apoyo de fuego y guerra electrónica y seguridad.

Lo cierto es que conflictos como el que se vive en la frontera colombo-ecuatoriana constituyen nuevos escenarios que corresponden a nuevos desafíos que las FF. AA. ecuatorianas deben enfrentar, lo cual acarrea cambios organizacionales o transformaciones que deben efectuarse permanentemente.

Ecuador, por intermedio de sus FF. AA., ha tomado acciones para contrarrestar y minimizar los daños colaterales del conflicto colombiano, como, por ejemplo: implementando nuevas estrategias en las operaciones y modificando conceptos y definiciones de empleo en el ámbito interno y el entrenamiento en el mismo, para hacer frente a la mutación táctica de las nuevas amenazas como son los GIA, narcotráfico y crimen organizado transnacional. Todo ello sin descuidar el rol fundamental relacionado con la defensa de la soberanía e integridad territorial. Se efectúan operaciones militares de ámbito interno y externo, como son operaciones de vigilancia del espacio terrestre, acuático, aéreo y ciberespacio; operaciones de apoyo a la seguridad integral, actividades de apoyo al desarrollo nacional, y operaciones militares para contribuir a la paz. (Conde Paredes & Orbe, 2020)

En el aspecto migratorio, Ecuador acoge a las personas en situación de movilidad humana, en igualdad y sin discriminación, prohibiendo categorizarlas como ilegales por su situación migratoria. El Estado ecuatoriano ha realizado grandes esfuerzos para garantizar los derechos humanos de las personas en movilidad humana, en particular, de la población venezolana, a través de la adopción e instrumentalización de políticas públicas e iniciativas orientadas a viabilizar el ejercicio de esos derechos a través, entre otros, del acceso a los servicios, como salud y educación; así como, la regularización migratoria de este grupo poblacional.

A partir del 2008, la Constitución de la República consagra los principios sobre los que debe regularse la movilidad humana, en respeto irrestricto a los derechos humanos. El artículo 9 de la Carta Magna garantiza el principio de igualdad para las personas en movilidad humana al señalar que “las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”.

En el numeral 2 del artículo 11, se establece que nadie podrá ser discriminado, entre otros, por su condición migratoria o lugar de nacimiento y dispone que la ley sancionará toda forma de discriminación, garantizando de manera expresa, el principio de no discriminación respecto a la condición migratoria de las personas en movilidad humana. Ecuador reconoce el derecho que tienen las personas a migrar y prohíbe la consideración de ilegal al ser humano por su condición migratoria, así lo establece la Constitución en su artículo 40.

En su artículo 41 reconoce los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos, otorgándoles a este grupo poblacional protección especial para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y prohibiendo sanciones penales por ingreso o permanencia en situación irregular, respetando además el principio de no devolución.

El artículo 66, numeral 14, reconoce y garantiza “el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente”. Finalmente, la Carta Magna, en su artículo 392, determina la responsabilidad del Estado ecuatoriano de velar por los derechos de las personas en movilidad humana, mediante el diseño, adopción, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, y la coordinación de acciones de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana, a nivel nacional e internacional.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior, El artículo 1 establece que el Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional del Estado, conforme a la constitución, al derecho internacional y a las leyes. Ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad

e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses, así como los de las personas en movilidad humana, (ecuatorianos en el exterior y retornados e inmigrantes extranjeros).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana parte de una visión integral de las migraciones y de la protección internacional (asilo, refugio y apatridia) que el Gobierno ecuatoriano otorga a las personas que así lo requieran.

El artículo 2 de la LOMH consagra entre otros principios: libre movilidad humana, prohibición de criminalización de la migración, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, pro-persona en movilidad humana, interés superior de la niña, niño y adolescente, no devolución e integración regional en armonía con la Constitución y los tratados de derechos humanos.

El artículo 43 del referido cuerpo legal garantiza a todas las personas la libre movilidad responsable y segura, y establece: “las personas extranjeras en el Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal de acuerdo a la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador”.

De igual manera la LOMH consagra un marco general de derechos y obligaciones para las personas extranjeras que ingresan a Ecuador (artículos 44 al 52). (Cancillería.gob.ec, 2020-2021).

Conclusiones

- La capacidad del Estado para hacer frente a este tipo de amenazas ha sido insuficiente, siendo necesario recurrir a declaratorias de emergencia para emplear a las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional y de alguna manera combatir y tratar de eliminar estas amenazas, esta acción por parte del Gobierno evidencia una falencia en el marco legal que respalde el accionar de estas Instituciones y sus miembros.
- El Estado ecuatoriano, declaró el estado de excepción en las nueve provincias involucradas en estos amotinamientos; y, amparado en este decreto permitió a las Fuerzas Armadas colaborar con la Policía Nacional en el control de los centros penitenciarios, bajo los parámetros de la Corte Constitucional, esto permitió tomar acciones para prevenir más violencia en los centros carcelarios, adicionalmente se inició el proceso de dialogo y pacificación en el interior de las cárceles, también se enviara a la Asamblea Nacional la Ley de Defensa Ciudadana a fin de garantizar los derechos de la población, se dispuso además a la función Judicial y fiscalía la agilidad en los procesos judiciales y de investigación.
- La falta de presencia del Estado y los organismos gubernamentales en las zonas marginales como en la frontera con Colombia hace vulnerable a

la población, la misma que se involucra en actos ilícitos a fin de cubrir sus necesidades básicas.

- El problema carcelario es una amenaza fuerte para el Estado, ante esta problemática se ha ejecutado acciones con el fin de controlar esta crisis, producto de una sobrepoblación, hacinamiento y violencia, marcadas por los grupos y bandas al margen de la ley que han controlado los centros penitenciarios y han creado el caos como lo ocurrido en septiembre del 2021.
- El Plan de Seguridad “Rescate Ecuador” propuesto por el Gobierno tiene como finalidad el controlar y pacificar las áreas de conflicto y garantizar la seguridad de la población en general.
- Con la ayuda de los Estados Unidos y el Departamento de la DEA, se logró desarticular bandas narco delictivas que operan en el país, logrando incautar cargamentos considerables de sustancias sujetas a fiscalización, la colocación del radar en el sector de Montecristi, permite la detección de aeronaves impidiendo la violación al espacio aéreo ecuatoriano por parte de las narco avionetas, con la detección de pistas clandestinas y su inminente clausura se logra frenar el avance del narcotráfico en el país.
- En la frontera Norte el Estado Ecuatoriano, establece políticas sociales y económicas, que tienen como objetivo el garantizar un mejor nivel de vida y desarrollo económicos de la población fronteriza con el fin de evitar el cometimiento de la población en actos delictivos sean de narcotráfico, o guerrilla.
- Las Fuerzas Armadas ecuatorianas tienen una consolidada presencia en la frontera norte con el fin de precautelar y controlar la seguridad y soberanía nacional, tanto interna como externa, garantizando la defensa y seguridad de la población, amparado siempre en el respeto a los Derechos Humanos estipulados en la Constitución del país.
- El gobierno actual como política de estado ha propuesto la regularización de la población migrante que se encuentra ilegal, con el fin de proporcionarles estabilidad, seguridad y apoyo económico para evitar que las mafias clandestinas acrecienten la trata de personas, esto permitirá además poder controlar de mejor manera el flujo de ingreso al país a fin de contrarrestar el ingreso de población con pasado judicial.
- La Ley de Movilidad Humana promueve acciones de protección a la población que se encuentra en este estado, reconociendo que son iguales ante la ley y que nadie será ilegal por su condición migratoria, esto con el fin de precautelar y garantizar la integridad de las personas en este Estado.

Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR]. (02 de agosto de 2021). acnur.org. Obtenido de <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/8/610816354/el-82-de-las-personas-en-movilidad-humana-en-ecuador-estaria-en-riesgo.html?gclid=Cj0KCQiAt8WOBhDbARIsA>
- Argoti Zambrano, M. (2019). *El empleo del ejército de los ecuatorianos en el terremoto del 16 de abril del 2016*. Quito: Editogran-Medios Públicos EP.
- Bartolomé, M. (29 de 11 de 2019). FlacsoAndes. Obtenido de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4249>
- Cárdenas Torres, E. (22 de agosto de 2021). Crisis en el sistema penitenciario: de la raíz del problema al surgir de una respuesta. Obtenido de <https://inredh.org/crisis-en-el-sistema-penitenciario/>
- Carrasco, M. (5 de noviembre de 2021). ¿En qué consiste el Plan Ecuador del que habla Guillermo Lasso para enfrentar al narcotráfico? *El Universo*.
- Conde Paredes, F. (Abril de 2020). Grupos irregulares armados en el conflicto de la frontera colombo-ecuatoriana y su relación con el narcotráfico. Obtenido de *Army University Press*: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Conde-grupos-irregulares-armados-en-el-conflicto-de-la-frontera-colombo-ecuatoriana-y-su-relacion-con-el-narcotrafico-SPA-Q2-2020.pdf>
- Constituyente, A. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: s/d.
- Crime, I. (05 de febrero de 2020). *En las sombras: Cocaína, crimen y corrupción en Ecuador*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/cocaina-crimen-corrupcion-ecuador/>
- Delito, U. O. (julio de 2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf
- Heriberto, J. P. (2006). Geopolítica, Guerras y Resistencia. En H. C. Pastor. Madrid España: Trama, Editorial.
- Jimenez, F. C. (2020). Nuevas Amenazas para el Ecuador en la Frontera Norte. *Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 104.
- Lisa Institute. (20 de 05 de 2019). *Lisa Institute*. Obtenido de <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/guerra-hibrida-amenazas-hibridas>
- Moncayo Gallegos, P. (1994). Geopolítica, Poder y Seguridad. En P. Moncayo Gallegos, *Geopolítica, Poder y Seguridad* (pág. 45). Quito: Escuela Politécnica del Ejército.
- Mundo, N. P. (30 de septiembre de 2021). Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58748756>
- Nacional, A. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: s/d.
- Núñez Vega, J. (s/d de s/d de s/d). *La crisis del sistema penitenciario en Ecuador*. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=11501>
- Piedra Celi, J. L. (10 de 12 de 2021). Abogado. (A. Velasco, Entrevistador)
- Sanabria Salinas, D. C. (S/d de s/d de 2019). *Respuestas del Estado ecuatoriano, frente a la amenaza global de*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7047/1/T3055-MRI-Sanabria-Respuestas.pdf>
- Zárate Zapata, G. H. (2021). Las nuevas amenazas a la seguridad en el contexto latinoamericano. *Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 35-42.



MIGRACIÓN COMO AMENAZA HÍBRIDA: UN ANÁLISIS SOBRE ECUADOR Y VENEZUELA

Dra. Gilda Alicia Guerrero Salgado ¹

Resumen

El presente artículo estudia el concepto de la movilidad humana como amenaza híbrida en una aplicación al contexto latinoamericano. Para esto se afirma que la migración se ha construido como un arma entre Venezuela y Colombia, mientras que la hibridación del fenómeno no ha llegado hasta Ecuador, que sin embargo securitiza el tema como una herramienta de seguridad externa y como una forma de presión y reposicionamiento frente al gobierno venezolano. Para llegar a estas conclusiones se ha realizado una aplicación de la literatura europea sobre el conflicto híbrido y un análisis de contenido de prensa con el fin de observar la pertinencia del estudio del tema para la prevención de riesgos y para la resiliencia estatal de los países latinoamericanos frente a una globalización que ha probado ser compleja y peligrosa.

Palabras clave: Colombia, Ecuador, Venezuela, amenaza híbrida, conflicto híbrido, securitización, análisis de contenido.

Abstract

This article analyzes the concept of human mobility as a hybrid threat in Latin America. It is argued that migration has been built as a weapon between Venezuela and Colombia, while the hybridization of the phenomenon has not reached Ecuador, which nevertheless securitizes the issue as an external security tool and as a political apparatus to pressure the Venezuelan government. To reach these conclusions, an application of the European literature on the hybrid conflict and an analysis of press content have been carried out in order to observe the relevance of the subject for risk prevention and state resilience of Latin American countries in the face of a complex globalization which has proven itself a dangerous ecosystem.

Keywords: Colombia, Ecuador, Venezuela, hybrid threat, hybrid conflict, securitization, content analysis

¹ Independiente
gguerrero185@puce.edu.ec

Introducción

En los últimos dos años, en el contexto de la pandemia global, las amenazas del sistema internacional se han ido multiplicando. No solamente estamos hablando de amenazas clásicas realistas (la extensión de un Estado en búsqueda de poder pragmático como recursos y territorio), sino de nuevas amenazas de tipo multidimensional, que partieron del paradigma constructivista durante los 90 (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998).

Desde inicios del siglo XXI, los Estudios de la Seguridad han comenzado a fijarse en estos complejos dominios securitarios. La llegada de nuevos actores y tecnologías también determinó nuevas vulnerabilidades. Desde el fin de la Guerra Fría, la agenda de la escuela tradicionalista de la seguridad (estudio del manejo de poder duro y amenazas de tipo militar) se fue volviendo cada vez más débil ante los hechos de los 90: peligros transnacionales como el narcotráfico y el crimen organizado afectaron a las naciones. El terrorismo, paralelamente, tuvo en 1993 una aparición global con la explosión de una bomba en el World Trade Center de Nueva York: esto dejó ver que grupos terroristas de corte étnico/religioso se volvían una preocupación más allá de las fronteras (Buzan y Hansen, 2009, p. 181). Igualmente, cuestiones regionales de seguridad (Ej. El narcotráfico en el mundo andino) señalaron que la seguridad no era un discurso único de corte hobbesiano, sino un rompecabezas que implicaba varios problemas y necesidades.

Todo esto dio paso a la seguridad internacional en líneas no convencionales: análisis marxistas desde la teoría crítica y el poscolonialismo. El discurso liberal de la seguridad de la Seguridad Humana bajo las libertades, opciones y capacidades que promulgó Naciones Unidas a inicios de los 90, el feminismo, el posestructuralismo y la Escuela de Copenhague se volvieron las escuelas que trataban de describir el panorama securitario entre el siglo XX y el siglo XXI. Incluso, la atención a los discursos sobre los que se construía la seguridad, a nivel lingüístico y a nivel identitario se volvieron unidades de análisis legítimas. (Buzan y Hansen, 2009, p. 222).

Con esta perspectiva académica, aparece la escuela de los amplidores de la seguridad, que se centran en una profundización de la seguridad a través del análisis de los grandes poderes, una línea clásica, pero que incluye también los procesos de institucionalización de la seguridad a nivel de organizaciones internacionales, regionales y academia. Este eje también importa líneas críticas ya mencionadas (marxismo, constructivismo feminismo) lo que determina acciones metodológicas que van más hacia lo cualitativo. A esto se añade el estudio de la tecnología como una herramienta y al ciberespacio como un lugar legítimo donde se pueden crear amenazas (Buzan y Hansen, 2009; Buzan, 1983, Buzan et. Al, 1998). La línea más tradicional, sin embargo, propuso una mirada más moderada, aún mantenida en los debates:

El poder militar no es solo una fuente de la seguridad nacional, y amenazas militares que no solo son peligros que los Estados enfrentan (aunque usualmente son los más serios). Como un resultado, los Estudios de la Seguridad también incluyen lo que algunas veces se entiende como la esfera política del Estado: armas, control, diplomacia, manejo de crisis [...]Debido a que el fenómeno no militar también puede amenazar a Estados e individuos, algunos autores han sugerido extender el concepto de “seguridad” para incluir tópicos como la pobreza, el SIDA, los problemas ambientales, el abuso de drogas y otros (Buzan, 1983; N. Brown, 1989) ... Estas prescripciones corren el riesgo de expandir los “estudios de la seguridad” excesivamente; bajo esta lógica temas como la contaminación, la enfermedad, el abuso infantil o las recesiones económicas pueden ser vistas como amenazas a la “seguridad”. Al definir el campo de esta manera se destruye la coherencia intelectual y hace más difícil lograr soluciones sobre tan importantes problemas (Walt, 1991, p. 213)¹.

Sin embargo, los amplidores parecen estar a la cabeza del debate: los eventos que se estudian desde esta mirada señalan que los espacios de trabajo de la seguridad son cada vez más complejos: Estados fallidos, situaciones internas de tipo comunitario, intervenciones humanitarias, trata y tráfico de personas, temas climáticos/ambientales, epidemias y pandemias. (Buzan y Hansen, 2009, p. 225). Todos estos elementos, en el contexto global no son están separados entre sí: más bien crean un concepto de la seguridad mucho más amplio de la que los realistas/traditionalistas planteaban. En la práctica, la perspectiva debió extenderse.

Esta mirada conduce finalmente a las amenazas híbridas de la actualidad. Estas amenazas según Giannopoulos, Smith y Theocharidou (2020) no están planteadas como algo nuevo, sino que actualmente se las comprende mejor desde la visión extensiva anteriormente descrita. Estos peligros en el sistema internacional utilizan ambientes, herramientas y tecnologías para aumentar su efectividad y objetivos, los cuales se organizan con el fin de bajar la confianza en las instituciones democráticas y estatales. Estos factores nocivos también profundizarían la polarización y la degradación de valores sociales. Con todo esto, actores marginales logran metas geopolíticas y afectan a la estabilidad y toma de decisiones (Giannopoulos et. al., 2020, p.4).

Las amenazas híbridas, por lo tanto, serían un concepto que incluye influencias, operaciones, interferencias, campañas y uso de poder bélico, como intervenciones sobre el espacio interno de seguridad de un Estado. Es importante señalar que este concepto

¹ Traducido por la autora, al igual que todos los textos en inglés referenciados al final de este artículo.

o estrategia se ha visto usado por actores revisionistas del sistema; por ejemplo, Rusia y China frente a las potencias occidentales (Giannopoulos et. al., 2020, p.4). Como se verá más adelante, se discute en este trabajo que Venezuela ha comenzado a utilizar este mismo discurso como una herramienta securitaria alrededor de la migración como herramienta.

Esta estructura de las amenazas híbridas conduce a nuevos debates. ¿Qué tan útil puede ser mostrar este tipo de amenazas cuando su definición puede imprecisa? ¿No se estará securitizando y militarizando en exceso cualquier acción política? Para esto, hay que definir y ejemplificar mejor a estas amenazas. Bartolomé (2019), por ejemplo, indica:

Los estudios pioneros de Hoffmann (2007, 38) sobre el caso libanés conceptualizaron como guerra híbrida a “una combinación de la letalidad de la guerra estatal con el fanatismo de la guerra irregular”. En otras palabras, a la conjunción de modos de combate clásicos e irregulares, por parte de actores no estatales, en su enfrentamiento con instrumentos militares más poderosos, con el objetivo de lograr efectos favorables, no solo físicos, sino también psicológicos.

Es decir, se daría una combinación, pragmática y absolutamente posible, entre los conflictos interestatales con elementos ideológicos (el “fervor”, como señala Bartolomé, 2019) de las guerras irregulares. En ese sentido:

También en este caso surgieron lecturas de los conflictos híbridos alternativas a la original, esbozada por Hoffman. Una de ellas incorpora dentro de sus características centrales a la criminalidad organizada, entendiendo que esta novedad, sumada al empleo de tecnologías avanzadas, marcaría una diferencia nítida con otras formas de conflicto en el pasado. En síntesis, tomando como referencia los avances doctrinarios estadounidenses (plasmados en el año 2011), serían conflictos en los que “al menos uno de los contendientes combina operaciones convencionales, guerra irregular, acciones terroristas y conexiones con el crimen organizado” (Bartolomé, 2019, referenciando a Schnauffer 2017, p. 18)

No obstante, los debates son amplios y una posición contraria: no existe tal cosa como una amenaza híbrida, pues siempre han existido varias de las herramientas y estrategias descritas como tal: “[...] los llamados métodos híbridos se utilizan junto con las políticas de disuasión más habituales [...]” (van der Putten et al. 2018, citado en Giannopoulos et. al., 2020, p.10). Ahora, cuando a esto se aumenta al término guerra, se pueden dar consecuencias que pueden hacer inmanejable al manejo de la seguridad. De hecho “Al aumentar el término ‘guerra’, advierten los críticos, existe el peligro de militarizar el lenguaje de la política internacional con consecuencias potencialmente adversas” (Wigell 2019, citado en Giannopoulos et. al., 2020, p.10). Así, el debate entre tradicionalistas y ampliadores continúa.

A pesar de los criterios contrarios, los conflictos híbridos se plantean ahora como fenómenos legítimos y como nuevos hitos evolutivos del conflicto armado, una combinación de combate clásico y elementos de poder blando y acciones psicológicas. Un ejemplo clásico es la operación israelí, para rescatar a dos soldados secuestrados por Hezbollah, que llevó a un bombardeo de Líbano, bloqueando al país en 2006 (Operación Recompensa Justa). Como señala Hoffman (2009), Hezbollah mostró una flexibilidad impresionante, confiando en la capacidad de las unidades celulares para combinarse rápidamente para operaciones específicas o para operar de forma independiente. “Las células de combate de Hezbollah eran un híbrido de guerrilla y tropas regulares”. (Hoffman, 2009, p. 5).

Es decir, como señala Hoffman, este fue el inicio de un conflicto híbrido en el que los adversarios amenazan por tácticas combinadas: irregulares, convencionales, terroristas.

Es un nuevo conflicto que une, sin una sola estrategia de manejo y sin orden o separación específicos, toda clase de tácticas usadas de manera simultánea, incluso actores criminales, que podrían contribuir a actores desestabilizadores a nivel interno. Esto, incluiría al narcoterrorismo, tráfico de armas, explotación de bandas del crimen organizado. (Hoffman, 2009b, p. 35).

Es decir, ya no estaríamos en un conflicto clausewitziano con actores estatales específicos y un orden o un “arte de la guerra” respetado. En este momento, pasamos incluso la mirada ampliadora de la seguridad (Walt, 1991). Vemos, justamente, una hibridación entre el enfoque realista (manejo de fuerzas militares y actores estatales) que se une a un “menú” de actores no estatales y tácticas poco legítimas para el conflicto. Entraría la tecnología, la cultura, incluso grupos en desplazamiento, refugio o migración.

Sin embargo, hay que señalar una distinción importante entre amenaza híbrida y conflicto híbrido antes de proseguir con los casos de análisis. El conflicto híbrido se puede observar, por ejemplo, en el Este de Ucrania y Crimea, en el que Rusia no solamente utilizó acciones armadas, sino también aprovechó las brechas entre ucranianos y rusos étnicos. Un conflicto híbrido es el reto que se da por la complejidad del conflicto armado donde se combinan acciones militares y no militares para neutralizar un poder militar. (Monaghan, 2019, p. 87)

En cambio, las amenazas híbridas combinan varios rangos de métodos de violencia indirecta con el fin de señalar las vulnerabilidades de una nación. Con esto se acaba con la unidad, la funcionalidad y hasta con la fuerza de los objetivos, degradando su estatus quo. En este trabajo se señalarán sobre todo ejemplos en este último sentido. La respuesta de los atacados, ante la complejidad y baja violencia armada del ataque, resulta poco decisiva (Monaghan, 2019, p. 87).

Esta “metamorfosis de la violencia” (Bartolomé, 2019) conduce a preguntas. ¿Existe en América Latina

este fenómeno? Si la respuesta es positiva ¿Cuáles son sus características?

El presente trabajo tomará el factor de la migración como elemento potencializado por Estados latinoamericanos como una amenaza híbrida. Se contextualizará la situación a nivel del sistema internacional, señalando tres casos que usan a la migración como “arma” de guerra, para luego mirar a América Latina. Con esa experiencia y el marco teórico de la amenaza híbrida, se estudiarán entonces al contexto ecuatoriano y al venezolano, en la actual crisis sanitaria por la pandemia Covid 19 (periodo 2020-2021), con referencia a la crisis migratoria que une a ambos Estados. Todo esto se realizará para delinear los peligros de la discursividad del conflicto híbrido o de la amenaza híbrida, tanto para la seguridad societal, como para la estabilidad democrática y para el respeto a los derechos humanos.

Como afirmación de este documento se discute que en Venezuela, Colombia y Ecuador, la migración se ha vuelto un arma política y por lo tanto una amenaza híbrida, lo cual implica graves consecuencias tanto para los derechos humanos de los migrantes, como para la capacidad de los Estados de gestionar sus fronteras alrededor del desplazamiento, en línea a los acuerdos internacionales de refugio, desplazamiento y migración. Como ya se indicó se ha tomado el periodo 2020-2021.

Para discutir la afirmación, se aplicarán las categorías teóricas de la amenaza híbrida señaladas por Giannopoulos, Smith y Theocharidou, (2020), con el fin de determinar si se ve a la migración como arma en un conflicto hibridado, tanto en Ecuador, como en el caso venezolano, esto bajo la luz de los tres casos europeos en el periodo de investigación señalado. Como complemento, se analizará el contenido de los posicionamientos nacionales a través de las declaraciones de autoridades en medios de comunicación. Con esto, se pasará a cerrar el análisis y a las conclusiones.

I. MIGRACIÓN Y AMENAZAS HÍBRIDAS DURANTE 2020-2021, UNA MIRADA GLOBAL

La pandemia del coronavirus complicó y aumentó la movilidad humana en un contexto de altísima migración y desplazamiento. De acuerdo a cifras de Naciones Unidas, el número de migrantes en 2020 alcanzó los 272 millones de personas en el mundo; de estos, 14 millones son trabajadores y el 48% mujeres. De la cifra, 38 millones son niños, niñas y adolescentes. Las Américas tendría al 26% de esta población. (ONU, 2021)

Europa ha sido, sin embargo, el espacio en donde la migración se ha visto cada vez más como una amenaza. El uso de las Fuerzas Armadas para el manejo de la situación combinada con el desarrollo de políticas y la presencia de actores institucionales fueron los pasos hacia la securitización de lo migratorio. Desde el 2005, la Unión Europea se dedicó a la política migratoria con la lógica de reducir y racionalizar la entrada de migrantes a

la región. La idea fue monitorear, controlar y localizar a los diferentes flujos a través de políticas de diplomacia, desarrollo, seguridad, acuerdos de retorno con países de origen y de tránsito, manejo de fronteras. De ahí políticas como “las áreas de protección regional” cercanas a los países de origen en donde los refugiados podían retornar de manera segura sin quedarse en Europa. También está el sistema del “tercer país seguro”, es decir el Estado con ratificación de la Convención de Ginebra de 1951, con garantías de derechos humanos, no devolución y en el que el solicitante de asilo ha estado antes de llegar al país de acogida. Esta posición también implicó varios acuerdos: sistemas de información de visado, Eurodac, el Sistema Schengen de Información, y el Sistema Europeo de vigilancia de Fronteras, junto con el sistema de control de costas, Frontex. (Himmrich, 2018, pp. 2-3)

De acuerdo a lo que señala Himmrich (2018), la mayor parte de la literatura sobre el tópico de la amenaza híbrida se ha centrado en el concepto de securitización (desde la mirada constructivista de la Escuela de Copenhague), como señala la autora, citando a Hyusmans “el resultado de poderosas dinámicas políticas y societales que redefinen a la migración como una fuerza que amenaza a la buena vida de las sociedades de Europa occidental.” (Himmrich, 2018, pp. 2-3).

Bajo esta lógica, la movilidad humana ha subido en las agendas de los Estados desde una preocupación, hasta una vulnerabilidad, para luego ser una amenaza híbrida, esto por la supuesta capacidad de cambiar el estatus quo. En la amenaza híbrida, indica la Unión Europea, se observa una interferencia primero como acción por un actor externo que va dentro del Estado. El objetivo es lograr la influencia como interferencia. Esto se daría en Estados que no pueden trabajar dentro del Sistema Internacional de manera legítima y que tratar de determinar mayor poder (Giannopoulos, et.al, 2020).

Es así como la migración se ha vuelto una herramienta/arma de Estados cuya capacidad de acción mermó por su cuestionamiento al sistema liberal internacional y por sus acciones contrarias a principios del mismo (Giannopoulos, et.al, 2020) Con esto, es posible observar algunos ejemplos en los que el desplazamiento de personas ha sido base de amenazas híbridas.

a) Febrero de 2020. Sobre lo que señaló el Diario El País de España (Mourenza, 29 de febrero de 2020), el mandatario turco Recep Tayyip Erdogan anunció a Europa que mandaría “oleadas de refugiados” como represalia por la falta de ayuda europea para poder alimentar y atender a los desplazados y migrantes, en especial sirios, que cruzan Turquía hacia Europa.

El territorio turco para 2020, acogía a 3,7 millones de refugiados sirios y a cientos de iraquíes, afganos e iraníes. Para poder enfrentar la situación Turquía había firmado con la UE los programas FRIT y Frit II (Facility for Refugees in Turkey) entre 2016 y 2019, programas con 6 mil millones de euros presupuestados.

Sin embargo, un tercer proceso no se haría por razones financieras. Con la amenaza de la oleada de refugio, Turquía no solo habría presionado a la Unión Europea con la apertura de fronteras, sino que habría tenido una causalidad para entrar en conflicto armado en Siria, a pesar de las presiones de Rusia.

b) Mayo de 2021. A inicios de mayo, las autoridades españolas recibieron un contingente de miles de migrantes marroquíes que intentaban llegar a la ciudad española de Ceuta, esto en el contexto de las relaciones débiles entre el Reino de Marruecos y España por el apoyo del último país al Frente Polisario saharauí. Las autoridades del país africano habrían dejado pasar a los grupos en movilidad como una forma de presionar a Europa que no reconoce la soberanía de Rabat sobre el Sahara Occidental, según señalaron los disidentes saharauis, quienes también subrayaron la falta de interés de los marroquíes por cumplir el proceso de descolonización. (Casey y Bautista, 2 de junio de 2020).

De hecho, las acciones mencionadas tendrían un trasfondo político y económico. Como escribió el diario El País, las autoridades españolas señalaron su preocupación ante la posibilidad de que Marruecos estuviera usando el flujo migratorio como moneda de cambio para obtener beneficios en línea a sus intereses nacionales. Habían cruzado al sur de España 10000 personas en 48 horas (Cué, 31 de mayo de 2021). El New York Times citó al desplazado Daouda Faye quien dijo que los migrantes fueron “usados como peones” por el gobierno marroquí (Casey y Bautista, 2 de junio de 2020).

Ante ello, el presidente de gobierno español, Pedro Sánchez, declaró: “No es admisible que haya un gobierno que diga que se atacan las fronteras”, dijo el lunes, “por desavenencias, diferencias y discrepancias en política exterior”. Sin embargo, a las horas de la entrada de migrantes a Ceuta, se aprobó una ayuda de 37 millones de dólares a Rabat para vigilancia de fronteras. (Casey y Bautista, 2 de junio de 2020).

c) En noviembre de 2021, miles de migrantes se concentraron en el paso entre Polonia y Bielorrusia para poder entrar a la Unión Europea, la mayoría de etnia kurda y de nacionalidad iraquí. Desde el mes de junio de 2021, Polonia y Lituania vieron el aumento de irregulares, y anunciaron algo no escuchado anteriormente: el gobierno bielorruso estaba dejando pasar de manera libre a estos desplazados a su territorio (Fernández Candial, 15 de noviembre de 2021).

Lituania señalaba los alarmantes números (4 mil), Polonia desplegó a sus soldados, cerrando las fronteras. También se planteó la construcción de un muro a pesar de las llamadas de Bruselas: la UE reclamó medidas en contra de muros o vallas en las fronteras europeas, mientras que los países que son paso de refugio piden apoyo económico para proteger su estatus quo (Fernández Candial, 15 de noviembre de 2021).

Las malas relaciones del mandatario bielorruso Lukashenko con la UE no hicieron más que atizar las

llamas del conflicto: la Unión, de hecho, no aceptó las últimas elecciones que han mantenido el régimen del mandatario que ya va 27 años en el poder (Fernández Candial, 15 de noviembre de 2021). El país tiene, además, una relación muy fuerte con Rusia que ve al país como estratégico para su defensa ante los intereses económicos y militares occidentales (OTAN).

Ante las protestas masivas de la oposición bielorrusa, la comunidad internacional, con la UE y Estados Unidos a la cabeza impusieron sanciones económicas. La respuesta bielorrusa ha sido esa entrada masiva de migrantes a las fronteras europeas. Los mismos europeos llaman a esta táctica un arma política.

El gobierno de Bielorrusia es aliado del ruso, y el territorio tiene una posición geopolítica privilegiada. Está, por lo tanto, en antagonismo con la Unión Europea y su alianza con los Estados Unidos, prestos a sancionar al régimen bielorruso. El flujo migratorio hacia Polonia y Lituania sería, finalmente, una retaliación a las sanciones económicas.

Los episodios descritos son pruebas de que se está dando una militarización (weaponizing) de la migración, utilizándola como amenaza híbrida para proteger al Estado y sus intereses económicos.

Para lograr responder a la afirmación guía de este trabajo, se debe primero señalar si los casos explicados en el apartado anterior están bajo el lineamiento de las amenazas híbridas. Para esto, tomamos la sistematización de conceptos determinados por Giannopoulos, Smith y Theocharidou (2020).

Ahora, antes de realizar el análisis se deben indicar los cuatro pilares que se necesitan ser examinados para construir lo que se entiende por una amenaza híbrida (Giannopoulos, et.al, 2020, p. 4):

1. Actores y sus objetivos estratégicos.
2. Las herramientas que emplean los actores.
3. Los dominios o líneas de acción a las que las amenazas se dirigen.
4. Fases de acción de los actores.

1. Actores y Objetivos Estratégicos

Los actores seleccionan una combinación de herramientas para lograr sus objetivos estratégicos. Esto implica que la influencia en los sucesos internacionales es compleja y multidimensionalidad. Los objetivos de los diferentes actores, estatales y no estatales, ya no están centradas en el poder duro, en la competencia y el balance de poder, como señalan los neorrealistas que determinaron a la seguridad internacional durante el siglo XX (Waltz, 1988), Como consecuencia, el uso directo de una aproximación militar es poco usada o se excluye. Ante ello, los actores que toman a una acción híbrida como forma de obtener sus objetivos son los que no tienen las oportunidades y poder para lograrlos de otra forma. Esta es la táctica de Estados y actores que están en los márgenes y son débiles (Giannopoulos, 2020).

Como en cualquier proceso internacional, la combinación de fuerzas puede acabar con el actor más fuerte. Como señala Giannopoulos et.al, (2020), al usar una amenaza híbrida se logran objetivos sin alcanzar una situación de conflicto directo. A veces sin resistencia o respuesta.

¿Pero quiénes son estos actores? Normalmente son Estados que tienen problema con las democracias, Estados más autoritarios que usan todos los medios posibles al no tener controles internos. A esto hay que añadir actores no estatales con intenciones políticas, religiosas y étnicas. Este avance a veces violento se ha atribuido a Rusia, China, Irán, Corea del Norte, y, en el texto de Hoffman a actores como Hezbollah y actores proxy como las organizaciones de crimen organizado. Utilizan, como señala el teórico, elementos físicos y psicológicos (Hoffman 2009, p. 4).

O'Rourke (2018), de acuerdo a lo señalado por Giannopoulos (2020), extiende la mirada de Hoffman a otros actores, que describe como "sets de competidores": los poderes revisionistas del estatus quo, actores transnacionales y los llamados roge states o Estados canalla. Estos actores lo que hacen es cambiar el balance de poder a su favor, usando todo tipo de elementos más allá del poder duro. La influencia, para ellos, se debe trabajar en la coerción, nunca en la negociación.

No se ha estudiado a profundidad el manejo de actores no estatales como amenaza híbrida. Sin embargo, es posible señalar:

Los actores no estatales en el contexto de las amenazas híbridas constituyen entidades que juegan un papel en las relaciones internacionales y que ejercen el poder suficiente para interferir, influir y provocar cambios sin ninguna afiliación a las instituciones establecidas de un Estado. El papel de los actores no estatales ha cambiado junto con los cambios en la política internacional como resultado de la globalización y la nueva conectividad. (Giannopoulos, 2020, p.22)

2. Dominios

Los actores trabajan las amenazas por varias herramientas que tienen como blanco diferentes dominios. Así "Por un lado, la referencia apunta a la heterodoxa forma de conflicto que plantea un eventual oponente que abandona los cánones tradicionales e integra diversas formas de combate". (Bartolomé, 2019). Es decir, el actor amenazante puede tener un objetivo militar, pero muchas veces tomará sectores que no lo son, como la información, la diplomacia, la economía y finanzas, la Inteligencia, la coerción estatal, instrumentos civiles de poder.

No se puede analizar cada uno de los sectores de manera separada, sino en sinergia, pues si uno cae, el resto puede caer en un efecto dominó. De manera resumida, estos son los dominios que atacan las amenazas híbridas (Giannopoulos, 2020, p.27):

- Dominio diplomático (el sistema a través del cual se mantienen objetivos nacionales y se crean políticas para lograrlos).
- Dominio político (la capacidad estatal de diseño, creación y evaluación de política pública).
- Dominio cultural (los temas y narrativas que definen a la identidad nacional).
- Dominio social/societal (el mantenimiento de la estructura sociocultural del Estado).
- Dominio legal (la legitimidad y existencia de reglas e instituciones).
- Dominio militar/Defensa (todas las capacidades militares que le sirven al Estado para proyectar poder y defender la autonomía).
- Dominio espacial (satélites e infraestructuras en el espacio).
- Dominio administrativo (el proceso de trasladar la política en resultados físicos).
- Dominio de infraestructuras estatales (infraestructura crítica que ayuda al desarrollo del Estado).
- Dominio económico (producción, distribución y consumo de bienes y servicios).
- Dominio de la Inteligencia (el proceso de recolección de información para la seguridad nacional y que se provee a los creadores de políticas).
- Dominio de la información (datos que mantienen la seguridad y percepción de la seguridad, las identidades políticas).
- Dominio del ciberespacio (toda la estructura del ciberespacio incluido el cibercrimen, propaganda, espionaje, influencia, terrorismo)

3. Las Herramientas de las Amenazas Híbridas frente a los Dominios

Algunas de las herramientas que afectan a los dominios y que se usan desde los actores amenazantes son las siguientes (Giannopoulos, 2020, p.33):

- Operación física en contra de la infraestructura.
- Crear y explotar la dependencia de la infraestructura (incluida la dependencia civil-militar).
- Creación y explotación de dependencias económicas
- Inversión extranjera directa
- Espionaje industrial
- Atacar a la economía nacional del oponente.
- Utilizar como apalancamiento las dificultades económicas del oponente.
- Ciber espionaje
- Operaciones ciber
- Violación aeroespacial
- Violación territorial y marítima
- Proliferación armada
- Operaciones armadas convencionales y no convencionales
- Uso subsidiario (proxy) de organizaciones paramilitares.

- Ejercicios militares
- Sostener diásporas para influenciar a otros Estados.
- Financiar think thanks.
- Explotar divisiones étnicas, religiosas y culturales.
- Promover el descontento social.
- Manipular discursos de migración para polarizar sociedades y afectar democracias.
- Explotar la vulnerabilidad de la administración pública.
- Promover y utilizar a la corrupción.
- Explotar los límites y brechas de las normas del oponente.
- Apalancamiento en reglas, procesos, instituciones y conflictos.
- Preparación de Inteligencia
- Operaciones clandestinas
- Infiltración
- Boycotts
- Acciones diplomáticas/embajadas.
- Creación de narrativas y confusión de las existentes.
- Migración como una forma de influencia política
- Control de los medios e interferencia en los mismos.
- Campañas de desinformación y propaganda
- Influencia través de currículos y academia
- Operaciones electrónicas como GNSS (afectación al sistema global de navegación por satélite), falsificación de identidades y fuentes de comunicación (spoofing), o la disrupción de comunicaciones programadas (jamming).

4. Fases

Giannopoulos, Smith y Theocharidou (2020, pp. 39-42) señalan tres fases para la consecución de una amenaza híbrida hacia el conflicto. La primera está conectada con la segunda y la tercera es el paso de toma de territorio o coerción final si la segunda no logra los propósitos adecuados:

1. **Priming** o como se podría traducir al español, captación del enemigo, es decir, explotar las vulnerabilidades del otro para que tome malas decisiones. Sobre todo, cuando el actor no puede lograr lo que desea usando los canales del sistema político internacional. Es un paso para lograr un posicionamiento nuevo, lograr información, lograr una ventaja.
2. **Desestabilización:** desestabilizar el funcionamiento del Estado y polarizar a través de campañas internas y operaciones múltiples. Unión por ejemplo de hackeo y operaciones internas. La acción es más directa y visible.
3. **Coerción:** operación de combate directa, medidas económicas, acciones de desinformación, propaganda y fake news. Un conflicto híbrido que combina fuerza con acciones psicológica.

Con el marco conceptual señalado, se procederán a clasificar los casos indicados para observar su condición de híbrido. Posteriormente, se pasará al caso latinoamericano en el periodo de investigación para señalar la calidad híbrida de la situación

Tabla 1

La migración como amenaza híbrida en tres casos sobre la Unión Europea 2020-2021

Caso	Actores	Estrategias	Dominios, correspondientes a las estrategias según Giannopoulos et.al., 2020	Éxito y fase
Caso Turquía - UE	Actor estatal: Turquía en contra de la UE Actor no estatal: refugiados, migrantes y desplazados iraquíes, sirios, iraníes, afganos.	Sostener diásporas para influenciar a otros Estados Migración como una forma de influencia política	Político, Diplomacia, Social/Societal, Cultural, Inteligencia, Información Societal, Diplomático, Político	Sí, se muestra la debilidad de la UE para poder contener la migración en sus fronteras. Se obtiene una razón para intervenir en Siria a pesar de la presión de Rusia y la comunidad internacional. Fase: <i>Priming</i> . Se hace la amenaza directa para reposicionar al país.
Caso España - Marruecos	Actor estatal: Gobierno de Marruecos en contra del oponente España Actor no	Sostener diásporas para influenciar a otros Estados	Político, Diplomacia, Social/Societal, Cultural, Inteligencia, Información	Sí, Marruecos logra señalar la debilidad de España que había apoyado al Frente Polisario en Sáhara Occidental. Obtiene ayuda económica por 37 millones de dólares para el cuidado de sus fronteras. Fase: coerción. Los migrantes fueron usados como arma directa.

	estatal: migrantes marroquíes	Migración como una forma de influencia política	Societal, Diplomático, Político	
Caso Bielorrusia – Polonia	Actor estatal: Bielorrusia, Polonia, Lituania. Actor no estatal: refugiados kurdos iraquíes. Migrantes sin embargo señalaron que fueron forzados a cruzar la frontera de Polonia bajo coerción. (EFE, 21 de diciembre de 2021)	Sostener diásporas para influir a otros Estados Migración como una forma de influencia política	Político, Diplomacia, Social/Societal, Cultural, Inteligencia, Información Societal, Diplomático, Político	Éxito medio: Bielorrusia logró desestabilizar a Polonia, país de la UE, como retaliación frente a las sanciones impuestas. No obstante, su imagen internacional se vio afectada por el trato a migrantes, refugiados y desplazados, fuera de cualquier norma internacional. (EFE, 21 de diciembre de 2021). Fase: coerción, con costos altos para Bielorrusia. Operación de éxito medio.

Nota. Adaptado del documento de Giannopoulos, G., Smith, H., y Theocharidou, M. (2020)

A través de estos elementos, se observa que cada uno de los casos internacionales expuestos como posibles ejemplos de amenazas híbridas, efectivamente muestran los objetivos, herramientas, dominios de ataques, fases, y grados de éxito para la acción internacional de Estados que presentan lógicas autoritarias y en contradicción con las estructuras, tanto democráticas de los Estados, como liberales del sistema internacional (Ej. La organización de la Unión Europea, sostenida en la democracia liberal y una estructura regional que responde a diálogos democráticos a través de la representación de todos sus miembros y el cambio de poder de los actores integrados).

Con esto, podemos comprobar la legitimidad y utilidad de los conceptos de las amenazas híbridas para entender los conflictos internacionales actuales que se alejan de la visión clausewitziana o de los realistas y neorrealistas clásicos. Más bien, estamos observando la esfera señalada por Stephen Walt (1985): no solo hay un trabajo de alianzas de Estados revisionistas o rogue para contener el poder tradicional hegemónico, sino que también hay un trabajo ideológico, un deseo de cambio de órdenes para lograr intereses pragmáticos. Es decir, vemos que existe una consistencia al caracterizar a estas amenazas que, activadas, terminan en conflictos de reciente estudio. Son un nuevo estado del fenómeno armado (aunque muchas veces sin uso de armas como primera opción). La “metamorfosis de la violencia” es real. Es un esfuerzo táctico, estratégico y tecnológico para acabar con el oponente en un contexto de potencias armadas (Bartolomé, 2019).

Con lo anteriormente señalado podemos pasar al caso latinoamericano de estudio para luego hacer reflexiones sobre el contexto ecuatoriano. Se ha tomado a la migración como un elemento de “arma” en conflictos híbridos y se hace la pregunta de si, efectivamente, se pueden encontrar dinámicas parecidas en América Latina, con lo que se observaría que este tipo de amenazas y conflictos no solo se dan de un Estado rogue hacia un Estado liberal, y de un Estado de pocos recursos, inestable o frágil hacia una potencia armada y económicamente fuerte, como se ha podido señalar en los tres casos tipo que se describieron anteriormente.

II. EL CASO LATINOAMERICANO: VENEZUELA. REFLEXIONES SOBRE ECUADOR Y AMENAZAS HÍBRIDAS

A finales de mayo de 2020, el gobierno de Nicolás Maduro recibía a miles de retornados (alrededor de 50 mil) a territorio. La situación llevó a una crisis en la frontera entre Colombia y Venezuela donde se quedaron cientos de desplazados sin poder llegar a su Estado de origen (El Comercio, 31 de mayo de 2020).

El Gobierno venezolano había denunciado que este retorno era un plan para “contaminar a venezolanos que vengan desde afuera”. El 20 de mayo, Maduro había alertado, como señala el medio TelesurTv (26 de mayo de 2020) “sobre una nueva agresión contra la nación suramericana, en esta ocasión, un presunto intento de propagar la Covid-19 mediante el retorno de

connacionales que se encontraban en el exterior.”. El portal indicó que a la fecha que el 77% de los casos de pandemia registrados en el país a la fecha eran importados.

El mandatario incluso señaló “Ellos salieron sanos de las ciudades colombianas, no tuvieron contacto con nadie solo con su familia venezolana y ellos presumen que los contaminaron en los autobuses”. Es decir, la pandemia se transformó en un arma utilizada para “contaminar a venezolanos que vengan desde afuera”, mientras se preparaban pruebas para demostrarlo (TelesurTv, 26 de mayo de 2020).

La situación también llevó a aumentar el conflicto territorial entre ambos Estados. Maduro indicó que la orden de ataque había sido dada por Iván Duque. Todo para “contaminar a Venezuela”. La intención habría sido “traer a venezolanos infectados, los cuales están siendo ingresados por las trochas de la frontera por bandas organizadas”. La “maldad de Duque” no podía contaminar a Venezuela (TelesurTv, 26 de mayo de 2020).

Esta acusación de bioterrorismo por parte de Venezuela terminó en la negación desde el gobierno colombiano (cabe anotar que el gobernador del estado venezolano de Zulia, Lisandro Cabello, apoyó la acusación presidencial). El director de la autoridad migratoria en Colombia, Juan Francisco Espinosa

describió a las declaraciones como deplorables “Aquí en Colombia, seguimos apreciando a la población venezolana. En ningún momento los hemos visto como armas biológicas. Qué concepto tan terrible, es un concepto miserable”. (Voz de América (18 de junio de 2020).

Espinosa señaló que la capacidad de Venezuela para acoger a sus retornados era de solo 1200 personas al mes, por lo que el periodo de regreso se planteaba para 6 meses. Como ya se mencionó, Lisandro Cabello, secretario de la Gobernación del estado de Zulia, indicó que “Toda persona que viole el sistema migratorio e ingrese en el país será considerada arma biológica y encarcelada” (El Comercio, 31 de mayo de 2020). Este sistema migratorio, de acuerdo a personal colombiano, era de varios tamizajes (no todo nacional podía retornar libremente). (Voz de América, 18 de junio de 2020).

Igualmente se registraron situaciones de inseguridad en las comunidades indígenas colombianas, sobre todo de La Guajira, zona fronteriza con Venezuela: además de los limitados recursos y servicios públicos en la zona, el aumento de flujos de migración irregular se vio como una condición para aumentar pobreza, desempleo y a mediano y largo plazo problemas de seguridad. (Santos Barón, 2020).

Si se aplica el mismo ejercicio realizado en los casos europeos, podemos observar lo siguiente:

Tabla 2
Migración como amenaza híbrida, caso colombo-venezolano 2020-2021

	Actores	Estrategias	Dominios, correspondientes a las estrategias según Giannopoulos et.al., 2020	Éxito y fase
Caso Venezuela-Colombia	<p>Actor estatal – Venezuela y Colombia. El primero acusa de agresor al otro.</p> <p>Actores no estatales: migrantes, desplazados y refugiados venezolanos que retornan a su territorio nacional por causa de la pandemia Covid 19.</p>	<p>Sostener diásporas para influenciar a otros Estados – discurso dirigido a Colombia.</p> <p>Migración como una forma de influencia política</p> <p>Manipular los discursos de la migración para polarizar sociedades y afectar a una democracia liberal</p>	<p>Político, Diplomacia, Social/Societal, Cultural, Inteligencia, Información</p> <p>Societal, Diplomático, Político</p> <p>Social, Societal, político, legal</p>	<p>No existe éxito al respecto. Venezuela se vuelve el país que utiliza a la migración como una forma de influencia política, señala al retorno como una amenaza híbrida sin demostrar, sin embargo, pruebas claras a la comunidad internacional.</p> <p>La acusación a Colombia se ve como un intento discursivo para crear una forma de influencia política y manipula el discurso del retorno: no es un retorno natural frente a la pandemia, más bien se transforma en una amenaza híbrida, creada por Colombia para desestabilizar al país.</p> <p>Fase: estas declaraciones internas y externas estarían en la fase de <i>priming</i>: existe una búsqueda de reposicionamiento de Venezuela frente al Covid y señalamiento de la potencia colombiana como un agresor. Para Venezuela, Colombia estaría en una fase de 2, es decir, de desestabilización sin mostrar pruebas a la comunidad internacional.</p>

Nota. Adaptado del documento de Giannopoulos, G., Smith, H., y Theocharidou, M. (2020)

En este sentido, se puede observar que existió un “hibridación” de la tensión entre Colombia y Venezuela. En este caso la fisonomía del conflicto ha cambiado: la conflictividad y su potencia están ahí. Vemos a un oponente, en este caso Venezuela, que deja a un lado la tradicionalidad de la violencia e integra una forma discursiva de ataque, una transformación de la comprensión del retorno de los refugiados/migrantes/desplazados como una estructura para el combate y también para el mantenimiento de la soberanía territorial. “A priori, puede decirse que una amenaza híbrida combina, en cierto grado, características propias de al menos dos amenazas en su formato “puro”, o de una amenaza en estado puro y otro fenómeno o situación, de ribetes claramente diferenciados” (Bartolomé, 2019).

De acuerdo al análisis anterior, se ha militarizado a la migración en el caso venezolano, dando a los actores en desplazamiento una naturaleza de arma, con el fin de deslegitimar al gobierno liberal de Duque, que se ha presentado como un oponente y crítico del gobierno socialista-bolivariano de Maduro.

En este contexto, para finalizar este artículo, se realizará una rápida reflexión sobre el tema migración en Ecuador: ¿estamos viendo esta transformación del fenómeno migratorio en una cuestión no solo securitizada, sino militarizada?

De hecho, debemos marcar dos momentos: la securitización de la migración por Lenin Moreno y la desecuritización con Guillermo Lasso. No obstante, se busca determinar si hay una percepción de la migración como una amenaza híbrida desde un actor específico. Es decir, no solo la construcción discursiva de la amenaza (Buzan et.al. 1998), sino también la seguridad de la existencia de un actor amenazante que hace uso de la migración como un arma.

Lenin Moreno (2017-2020) presentó un tipo de reacción al desplazamiento contrario al espíritu de la Constitución del Ecuador (2008), que reconoce al principio de la ciudadanía universal a la libre movilidad de todos los habitantes del planeta “y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Artículo 416, literal 6).

El presidente Moreno, a inicios del 2019, ordenó la formación de brigadas para controlar la situación de migrantes venezolanos en la calle, en los espacios laborales y en la frontera, además de decretar un visado humanitario (Ramírez, 2020). Adicionalmente, previamente a la pandemia, el mandatario, declaró:

Nuestro país soporta los efectos de una grave crisis migratoria originada en la República de Venezuela. Como gobierno responsable afrontamos los desafíos de recibir a miles de hermanos venezolanos. Somos una sociedad incluyente y solidaria, sin embargo, estamos obligados a actuar. Por ello, dispuse pedir una visa para quienes recién ingresan, y extender una visa humanitaria de residencia temporal para

regularizar a los que ya están aquí. Nuestro sistema laboral, educativo y de salud les ha dado atención. Levantaremos un censo y velaremos por sus derechos (El Comercio, 29 de julio de 2019).

De acuerdo a Ramírez (2020), el gobierno de Moreno comenzó a trabajar a la situación de los migrantes venezolanos como crisis o éxodo, fuera de las políticas de Rafael Correa (2006-2017), cuyo gobierno estaba alineado a las políticas bolivarianas. El presidente trabajó alrededor de una política de derechos, eliminando visas de varias nacionalidades, ofreciendo residencia a inmigrantes y reconociendo 30 mil colombianos como refugiados. Esta desecuritización de la migración sigue siendo un punto de análisis importante pues se alejó de políticas más tradicionales de control de fronteras que han seguido los gobiernos del país.

Moreno se alineó a una lógica neoliberal (Grupo de Lima), se distanció de Correa y comenzó una política exterior más tradicional. De acuerdo a Ramírez, la migración desde este punto de vista sería un riesgo y las migrantes víctimas (Pereira, 2019, citado en Ramírez). El proceso de Quito, que terminó con la Declaración de Quito en 2018 sería fruto de estos cambios ante la gravedad de la situación venezolana. Once países suscribieron la declaración: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Uruguay, México, Perú. La asistencia humanitaria, la regularización, la lucha contra la trata están entre algunos de los elementos de acción, junto la cooperación para atender a los diferentes Estados frente al flujo migratorio. Se llama a Venezuela a proveer la ayuda y documentación necesaria para los migrantes y se habla con preocupación del deterioro de la situación en el país que ha llevado al desplazamiento masivo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 4 de septiembre de 2018).

En mayo 2021, Lasso tomó el poder, en medio de la pandemia Covid 19. Moreno no había logrado contener a la situación y el país no contaba con suficientes vacunas. Adicionalmente, si bien se crearon protocolos de atención a migrantes venezolanos con apoyo de ACNUR y ONU y medidas de atención básicas (kits alimentarios, internet, etc.) la emergencia rebasó las posibilidades de gestión autónoma del gobierno (ACNUR, 30 de noviembre de 2021).

A su llegada al poder en mayo de 2021, el presidente Guillermo Lasso comenzó un proceso de vacunación que ha terminado en el hecho de que Ecuador está entre los primeros países del mundo en el procedimiento (12 millones de dosis completas al 2 de enero de 2022 según Our World in Data). La migración, especialmente la venezolana que es la mayoritaria, parece ser un tema que el gobierno aún no ha podido delinear con un posicionamiento claro, a pesar de las cifras:

El Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) calcula que alrededor de 430.000 personas venezolanas residían en Ecuador hasta junio de 2021. [...] Además, Ecuador es el país de América Latina

que ha reconocido oficialmente a más personas como refugiadas. Esta cifra supera las 70.000 personas, de las cuales el 97% son colombianas [...]. (ACNUR, 2 de agosto de 2021)

El actual presidente, en septiembre de 2021, indicó que se formaba un plan de integración, en trabajo y educación, de los 450 mil migrantes venezolanos en Ecuador. El discurso es menos securitizado, sin embargo, la lógica humanitaria y la necesidad de legitimar a los extranjeros como individuos que deben producir económicamente o académicamente para “asentar” sus derechos en la sociedad de acogida están presentes (El Universo, 9 de septiembre de 2021).

Como punto adicional, está la visión del Ministro de Defensa, Luis Hernández, quien señaló al narcotráfico, y a la trata de personas y a la migración ilegal como el enemigo a enfrentar: “Tenemos el narcotráfico, la delincuencia, tenemos la minería ilegal, tenemos la migración y, luego, tenemos el aspecto de la corrupción, es una amenaza a la seguridad, debilita al Estado” (Radio Pichincha, 21 de octubre de 2021)

Si aplicamos la matriz al caso ecuatoriano, no podemos observar las dinámicas sobre la migración que hemos visto en los escenarios descritos en este trabajo. Así:

Tabla 3
Securitización de la migración venezolana en Ecuador 2020-2021

	Actores	Estrategias	Dominios, correspondientes a las estrategias según Giannopoulos et.al., 2020	Éxito y fase
Caso Ecuador-Venezuela	Actor estatal – Venezuela y Ecuador Actores no estatales: migrantes, desplazados que se mantienen en territorio ecuatoriano o que llegan al territorio.	Hay un uso estratégico de la migración y su discurso. Moreno se posiciona lejos de la mirada bolivariana/socialista al cambiar su manejo de la migración hacia una táctica tradicional entre la seguridad de fronteras y la ayuda humanitaria. Lasso habla de una integración económica como una solución.	No existe herramienta de amenaza híbrida = sin dominio	El caso ecuatoriano señala un uso estratégico de la migración pero que no es un “arma”. Más bien existe una securitización (Buzan, et. al, 1998) de la misma que se divide en dos periodos. En el caso de Moreno, el migrante pasa de ser una amenaza, a un sujeto que está bajo una mirada humanitaria, rompiéndose la idea de la ciudadanía universal del gobierno de Rafael Correa. El discurso sube a los migrantes en la agenda de seguridad (de ciudadanos pasan a ser una posible amenaza). En el caso del actual gobierno de Guillermo Lasso, existe una nueva táctica hacia la integración y regularización de los migrantes, en una dinámica de desecuritización de estos actores. No obstante, el plan está por ejecutarse al momento de escritura de este artículo.

Nota. Adaptado del documento de Giannopoulos, G., Smith, H., y Theocharidou, M. (2020)

Como se puede observar, en el caso ecuatoriano los gobiernos no señalan directamente a la migración como una amenaza desde Venezuela, pero sí la securitizan y crean un discurso para plantear una política exterior. Moreno se alejó de la izquierda hacia una posición cercana al liberalismo y al Grupo de Lima.

Esto implicó una estrategia tradicional sobre la migración, más realista y centrada en la seguridad de fronteras. Esto se planteó como un mecanismo de política exterior, una nueva percepción del gobierno, mientras que a nivel interno señaló un paso hacia mayor seguridad interna.

Esta securitización, sin embargo, no se puede plantear como una táctica híbrida frente a Venezuela,

pues no hay una coerción directa sobre el país caribeño. El gobierno de Lasso toma una posición en cambio de desecuritización del migrante al integrarlo al proceso productivo, en una acción también humanitaria. La Declaración de Quito (2018), previa al gobierno de Lasso, señala también la necesidad de cambiar la percepción sobre el refugiado, desplazado e inmigrante. Sí, se trata de desecuritizar al migrante, pero también presionar a la solución política de Venezuela.

Sin embargo, no existe la militarización de los flujos migratorios, más bien se ve una acción de política exterior clásica, para empujar un cambio en un Estado revisionista al estatus quo. En este sentido, el ejemplo ecuatoriano sirve para matizar y diferenciar el uso

híbrido del migrante, como se vio en los casos europeos y en el discurso venezolano.

La securitización ecuatoriana o el uso constructivista de la integración económica y social son en el contexto nacional elementos de política exterior, que no plantean una agresión directa al Estado no alineado a la visión hegemónica. No se observan las fases presentadas por Giannopoulos, Smith y Theocharidou, M. (2020).

Conclusiones

Las amenazas híbridas son una preocupación directa y legítima de los Estados. No se puede plantear, simplemente, el concepto de nuevas amenazas, seguridad humana (PNUD) o amenazas multidimensionales cuando se está observando que esas amenazas están combinándose con las fuerzas políticas de los Estados y con el uso de los actores militares clásicos. Como señala el Instituto Carnegie de Europa, las naciones deben adaptarse a estos retos que unen operaciones de información, ciberataques y hasta manipulación política con acciones militares que, sin embargo, no están a la vanguardia (Deni, 2021) El conflicto ruso-ucraniano de 2014 dejó ver este tipo de acciones de manera ordenada, sistemática y planeada.

Ahora, en el contexto desordenado de la pandemia Covid-19, se nota una mayor movilidad humana, tanto para el retorno con fines de protección frente a la enfermedad, o la salida masiva de personas del Sur Global hacia países con mejores condiciones económicas. Estos grandes flujos, sin embargo, se han visto utilizados por Estados revisionistas que, al no poder obtener acuerdos económicos o políticos bajo los lineamientos de la comunidad internacional y su orden actual, pretenden empujar sus agendas convirtiendo a la persona en movilidad en estas amenazas híbridas que están en los bordes de lo conocido en el tema de defensa y de la seguridad internacional.

Este artículo propone que las acciones de Marruecos y su uso de migrantes en España, la presión turca sobre Europa, y el más claro manejo de flujos de refugiados directamente utilizados para presionar a Polonia y la Unión Europea son directamente conflictos híbridos, cuyo uso indiscriminado de actores vulnerables como desplazados, migrantes y gente en calidad de refugio viola el derecho y la costumbre internacional y los derechos básicos de las personas, minando adicionalmente el principio de la soberanía, base del orden y del equilibrio mundial desde 1648. El principio de no injerencia de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos esenciales para la protección de los refugiados de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Convención de 1951 sobre refugiados y su principio de no devolución, el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, todos estos instrumentos internacionales han sido ignorados sistemáticamente (ACNUR y Unión Parlamentaria, 2001).

En los casos latinoamericanos mencionados, vemos en cambio el manejo del discurso de la amenaza híbrida del migrante como un arma política, con el fin de señalar y presionar a la autoridad de un país que se considera como enemigo. Ya en febrero de 2019, Maduro había roto relaciones diplomáticas y políticas con el gobierno colombiano frente al apoyo de Iván Duque al líder opositor Juan Guaidó en su intento de llevar ayuda humanitaria a Venezuela (Semana, 23 de febrero de 2019).

La pandemia y la situación de retorno agravó mucho más las tensiones en frontera con lo que las autoridades bolivarianas presentaron el discurso de “arma biológica” sobre los nacionales retornados. Son situaciones al límite de lo legítimo a nivel discursivo y de alto costo, características que se observan en los casos europeos que se han presentado como “tipo” en este artículo. Por supuesto, estas acciones no solo son “caras” a nivel de legitimidad del Estado revisionista, en este caso Venezuela, sino que señalan a su propia población y la militarizan para los fines hobbesianos del Estado: el mantenimiento del Leviatán sin importar el tipo de técnica utilizada.

La tensión que se explotó en este episodio, sin embargo, llama a una perspectiva de mayor conflictividad en frontera mientras el gobierno colombiano continúe siendo antagonista del proyecto bolivariano. De hecho, en abril de 2021, la frontera entre Colombia y Venezuela fue escenario de fuego cruzado entre militares venezolanos y grupos que serían disidencias de las FARC, lo que provocó bajas en ejército e irregulares, junto con cinco mil personas albergadas en pueblos fronterizos. La conflictividad sigue entre las dos naciones, Venezuela ha llamado narcoestado a Colombia, mientras que la vicepresidenta colombiana, Marta Lucía Ramírez ha llamado al régimen de Maduro una amenaza para la seguridad regional, con supuesta complicidad con los grupos armados (Singer, 26 de abril de 2021) El escenario actual solo deja ver que migrantes, desplazados, refugiados y ahora grupos irregulares son también los peones del tablero de la tensión colombo-venezolana, lo que podría indicar un verdadero conflicto híbrido en proceso, a menos de que se dé un cambio radical en uno de los gobiernos de Bogotá y Caracas a nivel de línea política, o una apertura al diálogo, fundamental para la paz en la región.

De acuerdo a lo anteriormente discutido, se puede ver que en el caso latinoamericano existe entre Venezuela y Colombia una hibridación de la migración, con las consecuencias a los derechos humanos y al derecho internacional anteriormente señaladas. En el contexto ecuatoriano, en cambio, no se observa aún una “hibridación” de los migrantes, refugiados o desplazados venezolanos. Más bien, el gobierno de Lasso, y en especial el de Moreno, securitizaron a la migración para alejarse del discurso de la ciudadanía universal, para plantear dinámicas de regulación migratoria y sobre todo para presionar al gobierno bolivariano y alejarse

de su eje ideológico. Como se señaló, esta es una acción de política exterior clásica, antes de una apuesta hacia las amenazas híbridas descritas en los casos del presente artículo. La afirmación de este trabajo se ha cumplido parcialmente.

Igualmente, se puede indicar que la amenaza híbrida es un concepto nuevo, de alrededor de una década de estudio en los Estudios de Seguridad y de Defensa. No obstante, el hecho de ser analizado desde una mirada ampliadora de la seguridad lo ha relegado a un sentido todavía controversial. Ahora, los últimos años de la pandemia han revelado que los Estados “se han sacado los guantes” y son capaces de combinar acciones que contradicen al combate tradicional y a la democracia liberal que da forma a la mayoría de Estados y a la comunidad internacional. Por lo tanto, es importante estudiar el fenómeno y adicionalmente plantear acciones preventivas y estudios prospectivos ante posibles usos de este tipo de accionar entre los países, sobre todo en Latinoamérica, donde el narcotráfico y el crimen organizado pueden tener agendas y recursos que pueden, tranquilamente, competir con los de las naciones. Ante un mundo complejo, de sinergias globales, los Estados deben cultivar la resiliencia y la Inteligencia suficientes ante estas recientes problemáticas.

Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR] (2 de agosto de 2021). El 82% de las personas en movilidad humana en Ecuador estaría en riesgo si tuviera que regresar a su país, según un estudio de ACNUR
- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR] (30 de noviembre de 2020). ACNUR y autoridades locales instalan zonas de internet gratuito en Ecuador <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/11/5fc5e2514/acnur-y-autoridades-locales-instalan-de-zonas-de-internet-gratuito-en-ecuador.html>
- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR] y Unión Interparlamentaria (2001). *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
- Bartolomé, M. C. (2019). Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (25), 8-23.
- Brown, N. (1989) Climate, Ecology and International Security. *Survival* 31:519-32.
- Buzan, B. (1983) *Peoples, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill: University of North Carolina Press
- Buzan, B., Wæver, O., y De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., y Hansen, L. (2009). The evolution of international security studies. *Cambridge University Press*. Recuperado de: <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/10/buzan-the-evolution-of-international-security-studies-compressed.pdf>
- Casey, N. y Bautista, J. (2 de junio de 2020). ‘Nos usaron como peones’: un episodio de tensión migratoria entre España y Marruecos. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2021/06/02/espanol/espana-migrantes-marruecos.html>
- Cué, C. (31 de mayo de 2021). Pedro Sánchez replica a la declaración de Marruecos: “Es inaceptable que se ataquen las fronteras de España por desavenencias en política exterior”. *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-05-31/pedro-sanchez-replica-a-la-declaracion-de-marruecos-es-inaceptable-que-se-ataquen-las-fronteras-de-espana-por-desavenencias-en-politica-exterior.html>
- Deni, J. (2 de diciembre de 2021). NATO Must Adapt to an Era of Hybrid Threats. *Carnegie Europe*. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/85900>
- EFE (21 de diciembre de 2021). Migrantes denuncian que Bielorrusia les forzó para cruzar a Polonia, según la ONU. *EFE*. <https://www.efecom.com/efe/espana/mundo/migrantes-denuncian-que-bielorrusia-les-forzo-para-cruzar-a-polonia-segun-la-onu/10001-4702992>
- EFE (9 de septiembre de 2021). Ecuador prevé regularizar a unos 450.000 venezolanos, anunció el presidente Guillermo Lasso. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/ecuador-preve-regularizar-a-unos-450000-venezolanos-anuncio-el-presidente-guillermo-lasso-nota/>
- El Comercio (2019). Lenín Moreno reitera que la exigencia de visa a ciudadanos de Venezuela es para velar por el bienestar de todos. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/moreno-exigencia-visa-venezolanos-bienestar.html>
- El Comercio (31 de mayo de 2020). El Gobierno de Maduro llama ‘armas biológicas’ a venezolanos retornados y amenaza con recluirllos en cuarentena. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/maduro-armas-biologicas-retorno-migrantes.html>
- Fernández Candial, A. (15 de noviembre de 2021). Bielorrusia: los migrantes como ‘arma política’. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20211115/7858169/bielorrusia-migrantes-crisis-frontera-polonia.html>
- Giannopoulos, G., Smith, H., y Theocharidou, M. (2020). The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model. *European Commission*, Ispra.
- Himmrich, J. (2018, April). A ‘Hybrid Threat’? European militaries and migration. In *LSE Ideas, Dahrendorf Forum Working Paper*. <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2018/03/Militarising-Migration-Himmrich.pdf>

- Hoffman, F. G. (2009). *Hybrid threats: Reconceptualizing the evolving character of modern conflict* (Vol. 240). Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, National Defense University. <https://www.files.ethz.ch/isn/98862/SF240.pdf>
- Hoffman, F. G. (2009b). Hybrid warfare and challenges. *NATIONAL DEFENSE UNIV WASHINGTON DC INST FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES*. <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>
- Huysmans, J. (2006). International politics of insecurity: Normativity, inwardness and the exception. *Security dialogue*, 37 (1), 11-29.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (4 de septiembre de 2018). Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región. <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>
- Monaghan, S. (2019). Countering Hybrid Warfare. *Prism*, 8 (2), 82-99. https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_8-2/PRISM_8-2_Monaghan.pdf
- Mourenza, A (29 de febrero de 2020). Erdogan amenaza con mantener abierta la frontera hasta que la UE se implique en la crisis humanitaria siria. *El País*. https://elpais.com/internacional/2020/02/29/actualidad/1582990046_981905.html
- O'Rourke, Ronald. 2018. A Shift in the International Security Environment: *Potential Implications for Defense - Issues for Congress*.
- Organización de Naciones Unidas. *Desafíos Globales. MIGRACIÓN*.
- Our World in Data (2 de enero de 2022). *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*. https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL
- Putten, Frans-Paul van der, Minke Meijnders, Sico van der Meer, and Tony van der Togt, eds. (2018). Hybrid Conflict: The Roles of Russia, North Korea and China. *The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*.
- Radio Pichincha (21 de octubre de 2021). "En algunos casos" FF.AA. saldrán con armas a las calles, anuncia Ministro de Defensa. <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/en-algunos-casos-ff-aa-saldran-con-armas-a-las-calles-anuncia-ministro-de-defensa/>
- Ramírez, J. (2020). From South American citizenship to humanitarianism: the turn in Ecuadorian immigration policy and diplomacy. *Estudios fronterizos*, 21.
- Santos-Barón, M. A. (2020). Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada (2017-2020). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15 (29), 95-127. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.245>
- Schnauffer, Tad. 2017. "Redefining Hybrid Warfare: Russia's Nonlinear War against the West". *Journal of Strategic Security* 10 (1): 17-31.
- Semana (23 de febrero de 2019). Venezuela rompe relaciones con Colombia. *Semana*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/nicolas-maduro-rompe-relaciones-con-colombia/602647>
- Singer, F. (26 de abril de 2021). La tensión armada crece en la frontera entre Colombia y Venezuela, con muertos y miles de desplazados. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-04-26/la-tension-armada-crece-en-la-frontera-entre-colombia-y-venezuela-con-muertos-y-miles-de-desplazados.html>
- TelesurTv (26 de mayo de 2020). Bioterrorismo: ¿Nueva amenaza contra Venezuela ante Covid-19?. *TelesurTv*. <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-denuncia-amenaza-virus-migrantes-covid-20200526-0041.html>
- Voz de América (18 de junio de 2020). Colombia: "En ningún momento hemos visto a los venezolanos como armas biológicas". https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina_migracion-colombia-venezolanos-armas-biologicas-concepto-miserable/6064356.html
- Walt, S. M. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *International security*, 9 (4), 3-43.
- Walt, S. M. (1991). The renaissance of security studies. *International studies quarterly*, 35 (2), 211-239.
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wigell, Mikael. 2019. "Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A Theory of External Interference in Liberal Democracy". *International Affairs* 95 (2):



LA GUERRA – CONFLICTO Y LIDERAZGO

Grab. Iván Vásconez Hurtado ¹
Mayo. de C.B Guillermo Salazar ²

Resumen

En este artículo nos proponemos analizar la importancia del estudio del liderazgo en las diferentes guerras. Para esto, pasamos revista de las distintas guerras, donde encontramos a los líderes ejerciendo su actividad de dirección que llevó al triunfo de sus objetivos. El liderazgo que aquí planteamos es el liderazgo militar que debe ser considerado como parte esencial en el sistema de educación militar.

Palabras clave: Liderazgo. Guerra. Conflicto. Líder.

Abstract

In this article we intend to analyze the importance of the study of leadership in different wars. For this, we review the different wars, where we find the leaders exercising their management activity that led to the triumph of their objectives. The leadership that we propose here is the military leadership that must be considered as an essential part of the military education system.

Keywords: Leadership. War. Conflict. Leader.

¹ Ejército Ecuatoriano
ivasconez@hotmail.com

² Ejército Ecuatoriano
salazarcbguillermo@es.es

Introducción

En este artículo nos proponemos analizar la importancia del estudio del liderazgo en las diferentes guerras que permitieron realizar un manejo adecuado de las mismas.

Para desarrollar este objetivo nos hemos planteado las siguientes hipótesis:

Un mal liderazgo en el tiempo y en el espacio conduce a un mal manejo del conflicto.

En las diferentes Guerras que han existido a nivel mundial se puede identificar líderes positivos o negativos que, permitieron el manejo de conflictos, en una u otra dirección.

El sistema de educación militar debe mantener el área de conocimiento de liderazgo con los contenidos apropiados y actualizados.

El desarrollo del presente artículo tiene dos partes: La primera una visión histórica de la guerra a nivel mundial, regional y local. Y la segunda un análisis del liderazgo.

El método que hemos utilizado en el presente trabajo es el histórico y el descriptivo. Igualmente, hemos realizado una encuesta y entrevista como instrumento de acercamiento a la realidad.

I. SEÑALAMIENTO METODOLÓGICO

1.1 El Método Histórico

Para desarrollar el presente artículo es necesario determinar la metodología a seguir para el desarrollo de este. Utilizaremos la metodología histórica, así como también la metodología descriptiva, las mismas que nos ayudarán a evidenciar y determinar de mejor manera la importancia del liderazgo en la conducción de la guerra y el manejo de conflictos a nivel mundial y nacional.

El método histórico es un proceso que se sigue en una investigación, estudio o exposición doctrinal, para estudiar y analizar las acciones ocurridas en el pasado, esto puede realizarlo el investigador o también un historiador. Para poder ejecutar este tipo de investigación debemos tomar como fuentes bibliográficas libros que traten sobre el tema de nuestro interés. En el presente estudio libros sobre las batallas, así como también videos o documentales que nos ayuden a identificar de mejor manera la importancia del liderazgo en esa época.

El objetivo de este método de investigación es rescatar los acontecimientos tal como ocurrieron, salvando la objetividad de los acontecimientos. Permite, levantar hipótesis de las posibles causas que generaron dichos acontecimientos, y facilita identificar a los líderes que, decidieron y condujeron los acontecimientos de una u otra manera.

Con lo que hemos podido investigar podemos indicar que la guerra fría es un punto de inflexión en el desarrollo de conflictos a nivel mundial, ya que a partir de 1989 la tendencia en los diferentes conflictos ha sido

la solución de las batallas en las diferentes mesas de negociaciones conformadas por países garantes, con la finalidad de minimizar los daños que pudieran existir a los diferentes países, así como también a la población civil que se encontraba expuesta en el conflicto y al desarrollo económico de cada uno de los países en disputa.

1.2 El método descriptivo

Una vez finalizada la metodología histórica, vamos a dar inicio con la metodología descriptiva, para lo cual hemos visto necesario la utilización de diferentes herramientas que nos permitirán una mejor comprensión de lo que hasta el momento investigamos y estas herramientas son la encuesta y la entrevista. Estas herramientas nos ayudarán a comprender los acontecimientos tal como ocurrieron, a descubrir el rol de los líderes y a entender la importancia del liderazgo para enfrentar y superar los conflictos.

II. VISIÓN HISTÓRICA DE LA GUERRA

Un conflicto es una divergencia de criterios en torno a un aspecto específico, sea material o conceptual. Estos criterios pueden ser de las relaciones interpersonales, institucionales y hasta estatales. La guerra es la forma de conflicto sociopolítico más grave entre dos o más grupos humanos del mundo, es quizás o si no lo es, una de las más antiguas de todas las relaciones internacionales existentes a nivel mundial, siendo un fenómeno particular al inicio de la civilización en la cual se realizaba mediante el enfrentamiento entre grupos humanos armados. A lo largo de la historia del mundo han existido un sinnúmero de guerras por diferentes razones, las mismas que han causado la pérdida de millones de vidas humanas y han evitado el desarrollo económico y social de los pueblos.

Con la finalización de la guerra fría en 1989 que enfrentó a Estados Unidos y la Unión Soviética, se marcó una tendencia a nivel mundial en lo que corresponde a los conflictos armados, ya que todos los conflictos que fueron ejecutados o desarrollados post guerra fría fueron prácticamente finalizados en mesas de negociaciones de manera exitosa que estaban conformadas por los países en disputas y países neutrales, lo que daba como resultado la firma de la paz por parte de los países que se encontraban en disputa, esto marcó que desde esa época se dé a conocer que ya no existe un triunfo militar por parte de los Estados que se encontraban en disputa, sino que se buscaba poder solucionar de manera pacífica las divergencias existentes entre los países en disputa.

Una vez realizado una investigación de la historia de los diferentes conflictos o guerras desarrolladas a nivel mundial y con lo anteriormente expuesto se puede determinar que entre los años 1945 y 1985 existieron un total de 22 conflictos armados a nivel mundial, entre los que existió un vencedor o un país ganador.

Después de la guerra fría existe un cambio, es así que entre el año 1989 y 2000 hubo un total de 22 conflictos armados los mismos que fueron solucionados en las mesas de negociación, con esto podemos afirmar el cambio que existió una vez finalizada la guerra fría.

Es importante realizar una revisión de los conflictos más importantes desarrollados a nivel mundial, regional y local, porque nos permite visualizar de mejor manera la importancia del liderazgo para lograr el manejo de conflictos y sus consecuencias.

2.1 Contexto Mundial

Una vez realizada una visión histórica de los diferentes conflictos armados realizados a nivel mundial, analizamos los más importantes que, marcaron un antes y un después a nivel mundial:

2.1.1 Primera Guerra Mundial

Este conflicto también fue conocido como La Gran Guerra, inició el 28 de julio de 1914 y finalizó el 11 de noviembre de 1918; este se desarrolló exclusivamente en territorio europeo, involucró a las potencias industriales y militares de la época, por un lado se encontraban Alemania y Austria-Hungría-Italia, por el otro lado Gran Bretaña, Francia y el imperio Ruso; esta guerra fue muy novedosa ya que se enfrentaban estados altamente organizados, así como también se aplicó medios avanzados de destrucción.

La P.G.M finalizó con la firma del tratado de Versalles, este tratado obligaba a Alemania a ceder territorios y realizar la desmilitarización de estos, se podría indicar que lo más humillante del tratado antes mencionado es el artículo 231 conocido como “Clausula de Culpabilidad de la Guerra”, este artículo obligaba a Alemania a aceptar la responsabilidad absoluta del inicio de la P.G.M

Los líderes que podemos destacar en esta guerra son:

- Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos de Norte América.
- Georges Clemenceau, primer ministro francés.
- David Lloyd George, ministro de hacienda, ministro de guerra y primer ministro del Reino Unido.
- Lenin (Vladimir Illyich Uliánov) militante revolucionario y presidente de la Unión Soviética.
- Mustafá Kemal “Atatürk”, General otomano, comandó el Ejército Turco.

2.1.2 Segunda Guerra Mundial

En marzo de 1935 Hitler rechazó las cláusulas establecidas en el tratado de VERSALLES que pretendía mantener a Alemania desarmada. Luego de rechazar el Tratado de Versalles, Hitler reconstruyó al ejército alemán. Y bajo una concepción expansionista de Alemania, en búsqueda del espacio vital, el 07 de marzo de 1936 ocupó Renania y en 1938 ingreso a Austria.

La guerra se desarrolló desde 1939 a 1945 a causa de la ambición expansionista de Hitler al invadir Polonia y de la consolidación nazista y fascista en la región.

En este conflicto se encontraban inmersas las grandes potencias del mundo, las mismas que volcaron toda su capacidad económica, militar y científica a favor del conflicto armado. En esta guerra se utilizó por primera vez las armas nucleares, convirtiéndose en una de las guerras más mortíferas de la historia.

Los líderes que podemos destacar en esta guerra son:

- Adolf Hitler, jefe del estado alemán.
- Neville Chamberlain, primer ministro británico 1937-1940.
- Winston Churchill, primer ministro de Gran Bretaña. 1940-1945.
- Franklin D. Roosevelt, presidente de los Estados Unidos de Norte América.
- Iósif Stalin, Presidente de la URSS.
- Benito Mussolini, Presidente de Italia.
- Paul Joseph Goebbels, ministro de propaganda de Alemania.
- Heinrich Himmler, jefe de la SS y Gestapo. Ministro del interior alemán.
- George Smith Patton, Dwight Eisenhower y Douglas MacArthur, generales de Estados Unidos.
- Gueorgui Zhúkov, mariscal de la URSS.
- Bernard L. Montgomery, general británico.
- Charles de Gaulle, general francés.
- Hiroito, emperador japonés.

2.1.3 Guerra Fría

La Guerra Fría fue un enfrentamiento ideológico militar iniciado después de la Segunda Guerra Mundial en 1945. La guerra fría se caracteriza por tener razones ideológicas, políticas, económicas y con una carga de propaganda muy alta. Se ejecutó desde 1947 a 1991.

En 1947 el mundo quedó dividido en dos bloques uno el capitalismo estadounidense y, por otro lado, el comunismo soviético. La principal característica de esta guerra fue que no combatieron directamente EE. UU. y la URSS, sino que participaron en guerras localizadas en otros países como Vietnam – Afganistán – Corea, estos países fueron los campos de batalla de esta guerra. Igualmente, se puede considerar otra característica de la guerra fría la creación y empleo de las armas de destrucción masiva como primera bomba atómica. A más de ser una guerra militar también existió disputa en otros aspectos como en lo científico, industrial, espacial y deportivo.

En el marco del enfrentamiento entre la URSS y EE. UU. se produjo el desplazamiento de misiles soviéticos a Cuba, donde el líder máximo era Fidel Castro que había derrocado a Batista y se había adherido a la causa soviética. Este hecho llamado la crisis de los misiles, provocó la respuesta firme del presidente Kennedy que creó condiciones para un enfrentamiento atómico en el caribe. Las negociaciones predominaron y la URSS

retiró los misiles de Cuba, evitándose un enfrentamiento nuclear.

La guerra fría finalizó con la caída del muro de Berlín el 09 de noviembre de 1989, como resultado de una explosión interna de la URSS, debido a su crisis política interna y a una grave situación de su economía. Dos años después la URSS se dividió y las 15 repúblicas que la conformaban se convirtieron en estados independientes y con esto finaliza la guerra fría.

2.1.4 Guerra del Golfo Pérsico

Se llevó a cabo entre el 02 de agosto de 1990 hasta el 28 de febrero de 1991. En esta guerra participaron una fuerza de coalición liderado por Estados Unidos contra la república de Irak. La reacción de Estados Unidos y los aliados se produjo como respuesta a la invasión de Irak a Kuwait. El presidente Sadan Huseín bautizó a esta guerra como *La Madre de todas las Batallas*. Se la conoce como Operación Tormenta del Desierto porque así se denominó a la operación militar ejecutada. Esta guerra se inició el 17 de enero de 1991 y continuó durante 5 semanas.

ORD.	CONFLICTO	INICIO	FINAL	LUGAR	VICTIMAS
1	Primera Guerra Mundial	1939	1945	Mundial	70 – 83 millones
2	Segunda Guerra Mundial	1914	1918	Mundial	40 – 60 millones
3	Guerra Fría	1945	1991	Europa	20'000.000
4	Golfo Pérsico	1990	1991	Golfo Pérsico	210.000

2.2 Contexto Regional

2.2.1 Guerra de la triple alianza

Esta guerra es llamada por los paraguayos la Guerra Grande, esta guerra fue llevada a cabo por una coalición conformada por los países de Brasil – Uruguay y Argentina en contra de Paraguay, este conflicto tuvo lugar desde el año 1864 hasta el año 1870, se inició por la invasión de Brasil a Uruguay ya que este país se encontraba en combates civiles entre el partido blanco apoyado por el gobierno uruguayo y el partido colorado apoyado por el imperio de Brasil. Otro de los motivos fue la idea de Brasil de expandir su territorio a un sector más templado, por tal motivo el gobierno de Uruguay solicitó el apoyo a Paraguay, se puede considerar que esta batalla como la más sangrienta ocurrida en la región.

2.2.2 Guerra de Chaco

La guerra del Chaco fue un conflicto bélico entre Paraguay y Bolivia, el mismo que se desarrolló desde el 09 de septiembre de 1932 hasta el 12 de junio de 1935. El objetivo de esta fue mantener el control de Chaco Boreal. Esta guerra es considerada como la

más moderna de Latinoamérica en el siglo XX, ya que existió la movilización de vehículos blindados, así como también se desarrolló la primera batalla aérea del continente, el movimiento de armas y munición no se compara con otro conflicto desarrollado en la región. El cese de las hostilidades se acordó el 12 de junio de 1935 bajo la presión de Estados Unidos, el tratado de amistad y límites se firmó el 21 de julio de 1938 y en el 2009 se establecieron los límites definitivos entre los dos países. Cabe indicar que el sector de Chaco Boreal fue dividido 1/4 para Bolivia y 3/4 para Paraguay. Además, Bolivia recibió una zona a orillas del alto río Paraguay para compensar su falta de salida al mar.

2.2.3 Guerra del Pacífico

Esta guerra se llevó a cabo entre los años 1879 y 1884. Los países que participaron en este conflicto fueron Chile contra Perú y Bolivia. El desarrollo del mismo fue en el océano pacífico y el desierto de Atacama, en el cual Perú había firmado un tratado de alianza defensiva con Bolivia el mismo que tenía carácter de secreto. El detonante para que exista esta guerra fue establecer un impuesto a la empresa chilena de salitres y ferrocarriles. Bolivia declaró estado de guerra a Chile el 01 de mayo de 1879. Chile declara la guerra a los dos países el 05 de abril del mismo año. El Perú declara la entrada en vigor de la alianza secreta con Bolivia.

En el año 1884 se firmó el pacto de tregua entre Bolivia y Chile. La guerra entre Perú y Chile finalizó con el tratado de Ancón, el mismo que no se cumplió hasta 1929 cuando se firmó el tratado de Lima.

2.2.4 Guerra México – Estados Unidos

Este conflicto ocurrió entre los años 1846 hasta el año 1848. En esta guerra participaron Estados Unidos y México. La razón más importante para la ocurrencia de esta batalla fue la anexión de la República de Texas a los Estados Unidos, pero de manera inmediata México rechazó esta invasión ejecutada por EE.UU y reclamó a Texas como su territorio, en tal virtud tropas estadounidenses avanzaron hasta las inmediaciones del Río Bravo. México consideró a esta acción como una agresión, por lo cual en abril de 1846 envió tropas a Río Bravo con la finalidad de proteger su soberanía, en tal virtud EE.UU declara la guerra el 13 de mayo de 1846 mientras que México lo hace el 07 de julio del mismo año, esta guerra finalizó con la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo llevado a cabo el 02 de febrero de 1948, en el cual México perdió más de la mitad de su territorio original.

2.2.5 Guerra Anglo – Estadunidense

Esta guerra se llevó a cabo entre los años 1812 hasta 1815 la misma que confrontó a Estados Unidos con Reino Unido y sus colonias canadienses, este enfrentamiento se lo realizó por tierra y por mar, para el desarrollo de este conflicto existieron muchas causas para originarlo pero entre las más importantes podemos

indicar las intenciones de Estados Unidos en realizar la invasión a los territorios canadienses los mismo que conformaban o eran parte del gran Imperio Británico, así como también otra causa importante fue que el Imperio apoyaba a los indígenas de EE.UU. con la finalidad de evitar la expansión del país anteriormente indicado, después de la guerra se decidió por un STATUS QUO que significa que las fronteras se mantienen tal y como se encontraban antes del inicio de la guerra.

ORD.	CONFLICTO	INICIO	FINAL	LUGAR	VICTIMAS
1	Guerra Triple Alianza	1864	1870	Brasil Uruguay Argentina Paraguay	440.000
2	Guerra Chico	1932	1935	Paraguay Bolivia	110.000
3	Guerra del Pacífico	1879	1884	Perú Bolivia Chile	55.000
4	Guerra México – Estados Unidos	1846	1848	Estados Unidos y México	45.000
5	Guerra Anglo - Estadunidense	1812	1815	Estados Unidos	22.200

2.3 Contexto local

2.3.1 Guerra del 41

Con la guerra de 1941 se llegó a establecer los territorios actuales de los dos países. Perú logró tener el acceso a una gran parte de la cuenca del río Amazonas y por ende a sus diferentes recursos existentes en la misma. Este conflicto no solo cambió los territorios de los países, sino que marcó una ideología en la población de cada país. El 05 de julio de 1941 los dos países se culpaban de realizar modificaciones en sus posiciones en la frontera, por lo cual se tiene como consecuencia una invasión por parte del Perú por aproximadamente 06 meses. Con todo lo ocurrido los países garantes logran firmar en 1942 el protocolo de Río de Janeiro también conocido como el Protocolo de la Paz, Amistad y límites del río Amazonas, pero para nuestro país fue injusta la firma de este tratado por que el Perú aceptó retirarse de nuestro territorio a cambio de establecer la frontera como se lo planteó en el Acuerdo del Statu Quo de 1936 con lo cual nuestro país perdía el acceso a la cuenca del río Amazonas y a sus diversos recursos naturales existentes.

2.3.2 Guerra de Paquisha

Fue un conflicto de baja intensidad entre los países de Ecuador y Perú, el mismo que se desarrolló del 22 de enero al 02 de febrero de 1981. Se ha considerado como conflicto armado por que no hubo declaración formal de guerra entre los dos países. La razón para el inicio del conflicto fue que un helicóptero peruano bombardeó el destacamento militar de Paquisha ubicado en inmediaciones de la Cordillera del Cóndor. En este espacio existe una falla en el Protocolo de Río de Janeiro, ya que este sector no se encontraba demarcado, por tal motivo el Perú quiso apropiarse de estos sectores al trazar

líneas imaginarias. Luego de algunos enfrentamientos la Organización de Estados Americanos (OEA) intervino en el conflicto y ratificó que la Cordillera del Cóndor era el límite entre las dos naciones.

2.3.3 Guerra del Cenepa

La guerra del Cenepa también es conocida por los ecuatorianos como la guerra del Alto Cenepa. Esta guerra se llevó a cabo entre los meses de enero y febrero de 1995 y los participantes de esta fueron Ecuador y Perú. El lugar en el cual se desarrollaron las diferentes hostilidades fue en el sector de la Cordillera del Cóndor, específicamente en las inmediaciones de la cuenca del Río Cenepa. Algo similar a lo ocurrido en la guerra de Paquisha no existió una declaración formal de guerra por los dos países por lo cual fue considerado como un conflicto. Además, las acciones militares se llevaron a cabo en el sector delimitado, pero sin demarcar lo mismo que ocurrió en la guerra de Paquisha. El inicio a esta guerra fue el ataque y toma por parte del ejército peruano del destacamento de Base Norte perteneciente al ejército ecuatoriano. Cabe mencionar que en esta guerra se ejecutó el primer combate aéreo de la región. Para finalizar con esta guerra y con la participación de los llamados garantes, el 26 de octubre de 1998 se firmó por parte de los dos presidentes de las naciones el acuerdo de paz en la ciudad de Brasilia.

2.4 Los Líderes de la Guerra

Una vez que se ha realizado una revisión de las guerras más importantes ejecutadas a nivel mundial, regional y local, podemos llegar a determinar la importancia del liderazgo en el desarrollo de estas, ya que los grandes líderes políticos, así como los diferentes líderes militares aplicaron su liderazgo con la finalidad de alcanzar los objetivos militares y políticos trazados en el desarrollo de los diferentes conflictos. Durante la historia, los conocimientos sobre el liderazgo como tal debieron ser tratados y transmitidos según la visión, necesidades, tendencias, bases sociales y otros. Una característica en la competencia profesional de los líderes de aquellos ejércitos era justamente el don de liderar, importante atributo que está compuesto por tres grandes características que anotamos a continuación:

- **Conocimiento:** es todo lo que los diferentes líderes adquirieron durante el transcurso de la vida, es la comprensión por medio de la razón de la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas.
- **Experiencia:** es lo alcanzado tanto en la vida personal como profesional, el conocimiento de algo que se adquiere al haberlo realizado una o más veces.
- **Habilidad:** que poseían para manejar a sus tropas de una forma innata o adquirida; siendo la capacidad de una persona para hacer una cosa correctamente y con facilidad.

Con lo anteriormente expuesto podemos determinar la importancia del liderazgo en cada uno de los conflictos armados detallados anteriormente, lo que permitió el cumplimiento de los objetivos trazados por cada uno de los ejércitos; así como también, poder evidenciar la importancia del liderazgo sea para ganar los diferentes conflictos en el campo de batalla o en una mesa de negociaciones.

Del estudio geopolítico realizado sobre las batallas realizadas a nivel mundial, regional y nacional, podemos identificar ciertos líderes, los mismos que condujeron a sus ejércitos al cumplimiento de la misión impuesta y así también dieron a conocer la importancia del liderazgo para el manejo de conflictos, por tal motivo citaremos:

1. J. F. Kennedy es considerado el segundo mejor presidente de Estados Unidos solo por detrás de George Washington, poseía un liderazgo democrático combinado con un liderazgo carismático, lo que permitió ser considerado como un líder positivo en la región.

2. Mijail Gorbachov fue un líder que defendió las libertades de su pueblo; fue el portador de esperanza, así como también fue un líder visionario, fue el encargado de realizar reformas profundas. Es recordado en Occidente como un líder que transparentó la realidad soviética y buscó un cambio desde dentro. Por esta acción de cambio que llevó a una situación de paz entre el Este y el Oeste recibió el Premio Nobel de la Paz.

3. Adolf Hitler tenía un fuerte carisma mediante el cual imponía sus ideas al equipo, en lugar de permitir a los demás integrantes, hacerse responsables de sus propias conductas, no permitiéndoles con ello, ser independientes. Todo giraba alrededor del él, considerado como la única persona capaz de tomar decisiones: marcaba objetivos, tomaba decisiones, controlaba los procesos y no delegaba responsabilidades.

4. General Norman Schwarzkopf fue un general del ejército de los Estados Unidos de Norte América, una de sus frases favoritas es “Cuando estés al mando, hazte cargo”, fue comandante de las fuerzas de la coalición en la guerra del Golfo Pérsico en 1991, fue el responsable de los planes de defensa de los campos petrolíferos, así como también de la maniobra conocida como franqueo, la historia nos indica que esta maniobra puso fin a la guerra en tan solo cuatro días de combate, por su liderazgo y estrategia recibió el nombre de “Stormin Norman” (Asaltante Norman) y también el título honorífico de soldado de primera clase de la legión extranjera francesa, lo que hizo que sea el único soldado Norteamericano en recibir esta condecoración.

5. General Paco Moncayo fue General del Ejército del Ecuador, el cual estuvo a cargo del teatro de operaciones terrestres durante el conflicto del Alto Cenepa desarrollado en el año 1995, se destaca su liderazgo por estar siempre presente en el campo de batalla junto a la tropa, fue el encargado de la planificación y conducción en el teatro terrestre de las operaciones, lo que los llevó a alcanzar victoria en el

Alto Cenepa, esta victoria dejó un gran mensaje al país sobre la importancia de la unidad nacional, la victoria en 1995 hizo que cambie la historia al pasar de ser un país humillado a ser un país respetado en la región y mundialmente.

III. EL LIDERAZGO

Para el presente tema es muy importante tener claro ciertos conceptos que nos permitirán continuar con el desarrollo de este, entre los más importantes podemos destacar los siguientes:

Desde otra perspectiva se entiende por liderazgo el correcto ejercicio del mando, que se traduce en satisfacción del grupo de trabajo, la organización y en nuestro caso la institución por haber cumplido con los objetivos y metas a él encomendado. El líder de cualquier organización es el motor de las actividades que se ejerce desde el vértice del mando, inspirando y estimulando al grupo para cumplir con el trabajo encomendado.

Desde el punto de vista del Manual Fundamental de Liderazgo, el liderazgo militar se entiende como la capacidad de influir en las personas mediante la provisión de un propósito, dirección y motivación para de esta manera cumplir una misión establecida; buscar la mejora continua de la institución; firmeza, competencia y el manejo de una oportuna información ayuda al incremento de la efectividad de las operaciones militares.

Así mismo el manual anteriormente expuesto nos indica que el acto de DISUADIR tiene como finalidad la creación de una percepción que le permita al líder en un principio prevenir los conflictos que podrían existir.

Así también en el manual fundamental, considera al líder en el ambiente social muy importante, que si cumple una serie de estrategias conductuales le servirá para solucionar efectivamente conflictos en los diferentes aspectos como pueden ser personales, sociales, institucionales o de ser el caso nacional.

Es oportuno citar que liderazgo y jefatura no es lo mismo. Esta última equivale al cargo que tiene una persona, el cual hace cumplir las funciones encargadas de acuerdo con normas establecidas. El líder, en cambio, es el que tiene capacidad de mando y la aceptación de sus subordinados.

Marínés Suares (1996) lo considera como un proceso intencional que, como tal, nace, crece, se desarrolla y puede a veces transformarse, desaparecer y/o disolverse, y otras veces permanece estacionado. Según Suares, el conflicto se construye en forma recíproca entre dos o más partes que pueden ser personas, grupos grandes o pequeños, en cualquier combinación; en esta situación predominan interacciones antagónicas sobre las interacciones cooperativas, llegando en algunas ocasiones a la agresión mutua, donde quienes intervienen lo hacen como seres totales con sus acciones, pensamientos, afectos y discursos. Suares, identifica, de esta manera, la conducta y el afecto como elementos esenciales del conflicto.

Estas apreciaciones permiten ver el conflicto como algo negativo. Sin embargo, es precisamente a partir del conflicto que se genera una oportunidad muy importante para manejar procesos de aprendizaje que reflejan experiencias positivas, en las cuales los actores del conflicto interactúan y promueven oportunidades para plantear viabilidades o alternativas frente a la diferencia existente. Esta oportunidad puede convertirse, en algunas ocasiones, en un motor de desarrollo que consolida espacios que permitan satisfacer las necesidades e intereses que presentan las personas, grupos o comunidades, y que desarrollan la capacidad de asumir y enfrentar el conflicto en la vida cotidiana, más aún se debe tener en cuenta que el conflicto está presente en la vida personal y familiar, en el ámbito educativo y laboral, en la situación económica y política, en el manejo de las relaciones interpersonales y en las relaciones internacionales, para lograr solucionar los diferentes conflictos y antagonismos se pueden considerar dos tipos de métodos que son: el primero considera la no intervención de un tercero y el siguiente método en cambio contempla la intervención de un tercero.

También es importante definir lo que es un conflicto armado internacional, según lo dispuesto en los convenios de Ginebra de 1949, un conflicto armado implica la participación de al menos dos altas partes contratantes, en otras palabras, un estado internacionalmente reconocido decide emplear la fuerza contra otro, un conflicto armado internacional puede llegar a implicar a más de dos estados.

El liderazgo en el ámbito militar obedece a la capacidad de dirigir u orientar a un grupo de subalternos a la resolución de un conflicto en pro de obtener resultados favorables, es así, que la gestión del liderazgo en la resolución de conflictos es utilizada y ha sido motivo de estudio en la institución militar responsable de la defensa nacional.

El líder se ocupa justamente de velar por los intereses colectivos de sus subalternos de frente a los conflictos si es posible prevenirlos, manejarlos y orientar al grupo a una resolución adecuada, entendiendo que estos pueden ser multicausales, como también de naturaleza denominada conflictos armados declarados.

Bradley en el 2012 define al liderazgo militar como un proceso en el que tanto el líder como los subordinados interactúan para cumplir con éxito las operaciones de combate. El líder de estos escenarios de enfrentamientos debe ser capaz de coordinar los esfuerzos de sus soldados, para lograr en ellos nuevas ideas que contribuyan a la resolución exitosa de sus actividades.

El filósofo Hugo Landolfi, de la Escuela de Estudios Superiores en Liderazgo Organizacional, define al liderazgo como “El ejercicio manifiesto de las actualizaciones y perfeccionamiento de un ser humano, denominado líder, quien por su acción se coloca al servicio del logro, a través de una misión, de uno o

varios objetivos propuestos por una visión. Dicha visión debe alinearse y subordinarse necesariamente al bien último del hombre”.

De esta manera podemos llegar a entender que el liderazgo que se debe ejercer va más allá de la capacidad de influenciar a otros, pues es un conjunto de actitudes, conocimientos y capacidades que posee una persona, que le permite distinguirse del resto, inspirando a quienes están a su alrededor a seguirlo tanto a él como a su discurso, puesto que en estas palabras se manifiesta una misión y visión clara de lo que se espera de él.

Se debe tener en cuenta también que el liderazgo no se ha mantenido estático o igual en el transcurso del tiempo, este valor ha ido evolucionando o avanzando paulatinamente como lo ha hecho la tecnología y el resto de valores en el transcurso del tiempo, esto se da por la necesidad de las organizaciones en contrarrestar las adversidades que se presentan cotidianamente; en tal virtud se puede determinar la existencia de tres tipos de liderazgo en el transcurso de la historia:

1. El liderazgo clásico: se dio desde tiempos inmemoriales hasta el siglo XIX, durante todo este periodo el líder se escogía por su valentía, fortaleza, riqueza o astucia; ofrecía seguridad a cambio de lealtad.

2. El liderazgo durante el siglo XX: en esta etapa los estándares de vida eran más fáciles de alcanzar, pues la innovación se encontraba en todos los ámbitos de la sociedad y el manejo de la información era transcendental. Gracias a estos avances los procesos eran rápidos y cambiantes, también el líder debía ser capaz de adaptarse a estos cambios y entenderlos.

3. Liderazgo en el siglo XXI: en la actualidad las organizaciones requieren líderes que tengan la capacidad de enfrentarse a la incertidumbre, los cambios constantes, la flexibilidad y la responsabilidad social, que afectan al individuo como centro de los procesos en una organización, comunidad o sociedad. Estas exigencias del entorno no solo aplican al ámbito organizacional, sino a todo el entorno social.

Con lo descrito anteriormente hemos justificado y recalcado la importancia de haber realizado una investigación histórica, ya que esta nos ha permitido en primera instancia recordar nuestra historia, así también el identificar ciertos líderes que fueron los encargados de sus ejércitos en su momento y que por su liderazgo y conducción permitieron realizar un manejo adecuado de los conflictos y finalizarlos para de esa manera poder ir a las diferentes mesas de negociación y dar por finalizados a los mismos.

IV. PROPUESTA SOBRE LIDERAZGO

Del análisis de campo realizado podemos determinar tres puntos importantes a considerar para la aplicación del liderazgo en los centros de capacitación de la Fuerza Miliar y son los siguientes:

- La importancia de mantener la materia de liderazgo en los diferentes diseños curriculares de los

cursos de perfeccionamiento, así como también en los cursos de formación y especialización del personal militar profesional en sus diferentes grados, con la finalidad de incrementar los conocimientos sobre este tema de importancia en el ejercicio y para el cumplimiento de nuestras funciones.

- Realizar el análisis por parte del Comando de Educación Militar Terrestre para alcanzar el incremento de la carga horaria de la materia de liderazgo en los cursos de formación, especialización y perfeccionamiento, para que de esta manera permita alcanzar un conocimiento adecuado de la materia.

- Realizar la planificación de un curso de actualización de conocimientos de liderazgo, mediante la plataforma MOODLE que se encuentra bajo responsabilidad de Centro de Educación Militar, con la finalidad de que exista una capacitación continua por parte del personal militar profesional, y que no se deba esperar a los cursos de perfeccionamientos para adquirir dichos conocimientos.

Como parte de la investigación descriptiva damos a conocer una entrevista realizada al SR. CRNL. (S.P) Eduardo Vaca, docente de la A.G.E en el área de conocimiento de liderazgo:

El desarrollo de capacidades de liderazgo para el desempeño de las máximas potencialidades que tiene una persona en cualquier actividad profesional o de cualquier otra naturaleza se sustenta en que el ser humano está conformado por tres componentes: capacidades cognitivas o intelectuales: competencias psicomotoras o físicas y competencias sociales, afectivas o emocionales.

Derivado de esta constitución: biopsicosocial, se ha conformado lo que se denomina las competencias del SABER, HACER Y SER.

En el campo militar, todos los ejércitos se sustentan, para el desarrollo de capacidades de liderazgo en el MODELO: SABER + HACER +SER.

A partir de ahí se estructura un conjunto de contenidos para proporcionar un perfil profesional: comandar, administrar, docencia. Sobre la base de esto la adquisición y desarrollo de un conjunto de valores profesionales, morales y humanos que son de la mayor importancia.

El saber, tiene que ver con todos los conocimientos, doctrina que permite cumplir las tareas asignadas de acuerdo al grado y función.

El hacer: está relacionada con las competencias para ejecutar y hacer ejecutar las actividades inherentes a sus funciones.

El Saber y el Hacer, tienen que ver con las competencias para el MANDO. Se orienta a las tareas, al cumplimiento de la misión.

El Ser, por otra parte, es la competencia relacionada a la capacidad de relacionarse consigo mismo y con los demás. Está orientada a las personas. A obtener de los

colaboradores su mayor potencial. A preocuparse por el bienestar y el bienestar y por el crecimiento profesional de las personas.

El estudio de liderazgo tiene que ver fundamentalmente con el SER, esto es con la parte emocional, con los afectos, con el respeto, con las relaciones interpersonales. Esta parte debe ser potenciada para que un militar sea considerado un líder. El mando lo otorga la institución una vez que se cumplen los requisitos técnico-profesionales. El liderazgo lo otorgan los colaboradores, está en relación directa con la manera en que los liderados identifican en el líder un referente, un modelo inspirador, un ejemplo a seguir, alguien que les entusiasma con su ejemplo de valores. Porque a más de saber y hacer, es sobre todo SER.

El desafío de un comandante es convertirse en líder. Integrando los componentes del modelo de desarrollo de liderazgo: SABER+HACER +SER.

Cuando una persona desarrolla el SER, tiene en gran medida su condición de líder, ganada. Esa persona con esos atributos ha cultivado la inteligencia emocional y logra lo que se conoce como RIGOR SERENO: FIRME AUTORIDAD, para lograr que las actividades cumplan. EMPATÍA, para comprender lo que está pasando. PACIENCIA, para escuchar y orientar. TACTO, para corregir sin ofender.

Por medio del SER, estos es los valores profesionales y morales, se evidencia el sentido moral del líder; es decir, la responsabilidad del comandante-líder, por sus liderados. Cuando los colaboradores ven que su comandante se preocupa por ellos, porque desarrollen su máximo potencial y sienten que a su comandante, ellos, les importan, no sólo cumplen su tarea porque deben hacerlo, sino que a más de eso quieren hacerlo, generándose un ambiente productivo y de gran cohesión, confianza, credibilidad y espíritu guerrero.

Cuando los subordinados jerárquicos ven que su comandante está más preocupado por su posición y que los colaboradores no tienen importancia, el ambiente se enrarece, se vuelve tóxico y baja la productividad y se evidencian muchas dificultades de todo tipo. La confianza no existe y el comandante disminuye su credibilidad.

Importancia del liderazgo en la resolución de conflictos, problemas o controversias.

Con lo expuesto se determina que el liderazgo al sustentarse en la capacidad de establecer saludables relaciones interpersonales, basadas en la práctica de valores, especialmente del sentido moral del líder, significa que la posibilidad de encontrar solución a los problemas y diferencias que normalmente existen, porque forma parte de la naturaleza humana, se ve facilitada.

Es con la combinación de los componentes del modelo: saber, hacer y ser, sobre todo, esta última que es posible encontrar mejores soluciones a los conflictos que se presenten.

Importancia del liderazgo como materia o doctrina en la institución.

El liderazgo es un potenciador de entusiasmo, inspiración y motivación por medio de su poder de influir; es decir, de modificar el comportamiento, actitudes y valores de las personas. Por esa razón en las últimas dos décadas todos los ejércitos del mundo, especialmente de Occidente, asignan una importancia relevante, protagónica a desarrollar las capacidades de liderazgo en todos los integrantes de la institución militares de todas las jerarquías y componente civil.

Lo importante es tener muy claro que junto con el desarrollo de las competencias del mando se potencien las capacidades y atributos que facilitan las relaciones interpersonales con el sentido moral del líder y de atributos que favorecen el liderazgo, esto es la influencia: responsabilidad frente a los subordinados: lealtad, justicia, respeto, honradez, honestidad. Esto es la integridad de carácter. Junto a características como: autoconfianza, iniciativa responsable, creatividad, coraje, responsabilidad, compromiso, dedicación, equilibrio emocional, empatía. Como se ve complementan a las competencias del SABER Y EL HACER. LIDERAZGO ES: SER. UN BUEN SER HUMANO.

V. EL CONFLICTO Y EL LIDERAZGO

Los conflictos suelen generar una pérdida en todos los ámbitos de la economía, de la política y de los social de un país, creando al mismo tiempo una barrera en lo que corresponde a la cooperación interna. Con el propósito de evitar que los conflictos se conviertan en antagonismo es necesario que la acción del liderazgo actúe para su superación en forma oportuna.

Si bien es cierto los conflictos pueden generarse tanto en el ámbito militar como en el administrativo, forma parte de cualquier entorno social, institucional y organizacional, el desafío está entonces en cómo enfrentarlo. El liderazgo es justamente una de las alternativas, es así, que un líder debe resolver los conflictos que se presentan, actuando de forma responsable por el bien de la organización.

Las situaciones de conflicto existen, pero la forma de responder ante esta situación forma parte del ejercicio del liderazgo. Liderar ante las situaciones de conflicto es sumamente vital. Es abordar las diferencias de forma creativa, entendiendo que las partes implicadas deben alcanzar una solución original. Esto exige una capacidad diferente por parte del líder, que no se tiene en cuenta normalmente.

Transformar el conflicto entonces no significa tomar decisiones orientadas a una solución superficial, sino más bien, que estas lleguen al fondo de este, para que dicha solución no sea temporal. Las personas, organizaciones e instituciones que se encuentran involucradas en este tipo de conflicto atraviesan un proceso de cambio que implica aplicar una dinámica diferente para llegar a

otro nivel de superación. Los líderes deben tomar una postura de compromiso y respeto, más allá del terreno en el cual se desempeñen, utilizando la creatividad y la innovación para la solución del conflicto, y de esta manera lograr aliviar las emociones de las partes involucradas, manteniendo siempre el compromiso, la motivación y un actuar dentro de las normas éticas del personal.

En la actualidad es necesario contar con líderes que se sientan parte del conflicto, para que de esta manera se pueda superar las diferencias y puedan ayudar a la solución del mismo de una manera eficaz. Por esa razón los líderes deben aprender a transformar los conflictos como parte de una nueva estrategia, la globalización mundial obliga una constante evolución, y con esto el perfeccionamiento del liderazgo entendido entre otras cosas como el arte de dirigir, por lo que hoy el gran desafío es solucionar los conflictos y antagonismos, definiéndolo de una forma clara, promoviendo el trabajo en equipo, practicando en cualquier instancia la equidad y la justicia, practicando la comunicación abierta, inculcando disciplina, orientando a disminuir la ambigüedad y las confusiones propias de estas situaciones de crisis, incluso reconociendo errores y gestionando los conflictos existentes.

Conclusiones

Para poder realizar el presente artículo se vio necesario buscar varias metodologías que nos ayuden a determinar la importancia del liderazgo en la solución de conflictos, en tal virtud utilizamos la metodología histórica y la metodología descriptiva con un análisis del liderazgo en las batallas a nivel mundial, regional y nacional.

Hay que resaltar lo que dijo el CRNL. (S.P) Eduardo Vaca: El liderazgo es necesario no solo en el área militar para solucionar conflictos, sino también en las diferentes áreas del convivir nacional. Por tal motivo insiste en la relevancia de mantener el estudio de esta materia para que el personal militar profesional pueda adquirir conocimientos de las alternativas para solucionar o solventar conflictos existentes o en un futuro.

El liderazgo no solo es importante en la solución de conflictos militares, sino también se ha podido determinar la importancia y necesidad para solventar los problemas en las actividades que se llevan a cabo de forma diaria.

La materia de liderazgo debe ser impartida en los diferentes niveles de mando. Igualmente, se deben realizar cursos virtuales a través de la plataforma Moodle para que de esta manera se pueda capacitar al personal miembro de nuestro ejército vencedor y no esperar que lleguen a los cursos de perfeccionamiento para que puedan recibir esta capacitación.

Referencias

- Kennedy, T. d. (23 de mayo de 2020). El Líder Exponencial. Obtenido de *El Líder Exponencial*: <https://liderexponencial.es/tipo-de-liderazgo-de-j-f-kennedy/>
- Líderes, E. d. (04 de Octubre de 2020). [Youtube]. Obtenido de youtube: https://www.youtube.com/watch?v=LjxWrZuT_II
- Líderes, E. d. (27 de Septiembre de 2021). [Youtube]. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Pb6uAnydch4>
- Líderes, E. d. (07 de Febrero de 2021). [Youtube]. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=GAT-SERUe5k>
- Líderes, E. d. (26 de abril de 2021). [Youtube]. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=pUzTxt3i82w>
- Terrestre, C. d. (2020). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército: Liderazgo*. Quito: Comando de Educación Militar Terrestre.



EL PRESUPUESTO MILITAR

Mayo. de A Marco Antonio Granja Sánchez ¹
Mayo. de C.B Luis Santiago Manzano Terán ²

Resumen

El objetivo general del presente trabajo es el de analizar el presupuesto militar de las Fuerzas Armadas del Ecuador antes y después de la entrada en vigor de la Constitución de 2008 desde una perspectiva de la Economía de la Defensa. Realizamos una comparación con años anteriores y con otros países de la región en términos del porcentaje del PIB y en millones de dólares. Así mismo, se busca describir las acciones que durante este período han incidido para llegar a la situación actual de la industria militar ecuatoriana y cómo las decisiones políticas han impactado a lo largo de este período. Las cifras fueron extraídas de la página del Banco Mundial que utiliza los datos del Instituto Internacional de Investigación para la paz de Estocolmo, o sus siglas en inglés SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Estos valores se los comparó con los entregados por parte del Ministerio de Defensa Nacional a este equipo investigador que los ha dividido en gasto corriente e inversión. De esta manera se ha cuantificado la inversión en el mismo período haciendo énfasis en los años 2008 al 2020 donde se elabora un análisis de la calidad de la inversión en base a las compras realizadas en el mismo período.

Palabras clave: Presupuesto militar del Ecuador, industria militar ecuatoriana, Fuerzas Armadas Ecuatorianas, Seguridad, Constitución del Ecuador de 2008

Abstract

The general objective of this paper is to analyze the military budget of the Ecuadorian Armed Forces before and after the 2008 Constitution came into force from a Defense Economics perspective. We make a comparison with previous years and with other countries in the region in terms of percentage of GDP and millions of dollars. Likewise, it seeks to describe the actions that during this period have influenced to reach the current situation of the Ecuadorian military industry and how political decisions have impacted throughout this period. The figures were taken from the World Bank website that uses data from the Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. These numbers were compared with those delivered by the Ecuadorian Defense Ministry to this research team, which has divided them into current spending and investment. In this way, the investment in the same period has been quantified, emphasizing the years from 2008 to 2020, where an analysis of the quality of the investment is made based on the purchases made in the same period.

Keywords: Ecuadorian Military budget, Ecuadorian military industry, Ecuadorian Armed Forces, Security, 2008 Ecuadorian Constitution.

¹ Ejército Ecuatoriano
marquito8080@gmail.com

² Ejército Ecuatoriano
santiagomanzanoteran@gmail.com

Introducción

El presente trabajo académico tiene como objetivo principal el analizar el presupuesto destinado a la defensa del Ecuador antes y después de la promulgación de la Constitución de 2008, que entró en vigor el 20 de octubre de 2008 hasta llegar al año 2020, en base a los datos que muestra el Banco Mundial SIPRI y el Ministerio de Defensa Nacional, Mídena.

La metodología empleada en este trabajo es inductiva con un enfoque de carácter cuantitativo, donde se han analizado varios hechos, documentos e información a través de varias técnicas para la recolección de datos (desde fuentes primarias como son la entrevista y fuentes secundarias como la recolección documental y bibliográfica). La entrevista se utilizó con los servidores públicos del Ministerio de Defensa Nacional y funcionarios de las empresas públicas en el sector defensa como lo son ASTINAVE EP y SANTA BÁRBARA EP, de donde se obtuvo información del histórico en el mismo período, el estado actual y los proyectos que vienen desarrollando. La información documental se la obtuvo del departamento financiero del Ministerio de Defensa Nacional, la bibliografía de artículos de revistas académicas, los datos que presenta el Banco Mundial en base a los resultados del SIPRI y las publicaciones de varios portales de defensa en relación con las inversiones y compras realizadas.

La primera parte de este trabajo analiza la importancia de mantener un presupuesto adecuado en defensa, y la necesidad de fortalecer la inversión en este campo. Para esto se tomó en consideración algunos teóricos clásicos como Alex Smith y Alexander Hamilton, junto con otros más contemporáneos como Mariana Mazzucato, Thauan Santos y Antonio Mesa que no hablan solo de presupuesto en defensa sino manejan el término de Economía de la Defensa.

En una segunda parte analizaremos el contexto histórico del presupuesto del Estado en defensa con las amenazas que se tenía en esa época y nos situaremos desde 1995, año que se dio el Conflicto del Cenepa. Luego, la firma del acuerdo con Estados Unidos para la ubicación de una base militar en Manta en 1999 hasta llegar al año 2008 en donde entra en vigor la nueva constitución de Montecristi.

En la tercera parte es un análisis de los datos obtenidos en las páginas del Banco Mundial que se basan en las cifras del Instituto Internacional de Investigación para la paz de Estocolmo, o sus siglas en inglés SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Igualmente, hicimos una comparación con los datos entregados por parte del Ministerio de Defensa en donde se desglosan los valores en gasto corriente y gasto de inversión, tomando en consideración que el gasto corriente corresponde a sueldos, compensaciones, capacitaciones del personal militar, así como el mantenimiento de sus medios disponibles e instalaciones. Mientras que los valores

correspondientes a inversión conciernen al material bélico, equipamiento e infraestructura ha sido adquirido en base a un requerimiento institucional planificado o alguna necesidad urgente para solventar una emergencia presentada.

La cuarta de este trabajo será describir la situación de la industria de la defensa ecuatoriana después de publicación de la Constitución de 2008 y sus repercusiones en este campo. Se abordará la situación actual de las dos únicas empresas que actualmente componen las empresas públicas en el sector defensa junto con sus necesidades y requerimientos.

En la parte final estarán las conclusiones que buscan sintetizar el trabajo de investigación, a fin de que sirva como insumo a los entes encargados de planificar, tomar las decisiones, implementar y evaluar el presupuesto para mejorar los procesos de gasto e inversión en el campo de la defensa y que vayan de la mano con el desarrollo de la industria militar, pese a que el Ecuador no mantiene ninguna disputa limítrofe.

En este sentido se han determinado las siguientes hipótesis

- El presupuesto de defensa del Ecuador en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), se ha mantenido en fluctuante desde 1995 a 2020, sin embargo, desde 2011 ha existido un aumento, el mismo que no se refleja en inversiones, sino, se da en cumplimiento a la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la que los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional pasarían a tener los sueldos equivalentes en el sector público.
- Luego de que, por norma constitucional aprobada en 2008, en su artículo 5, se prohibió el establecimiento de bases militares extranjeras, sin embargo, no se realizaron las inversiones en defensa para suplir los medios estadounidenses que controlaban el espacio marítimo y aéreo para detener el movimiento transnacional de narcóticos.
- Las decisiones políticas han disminuido capacidad de desarrollar una industria de la defensa propia que colabore con la economía nacional y que permita reducir la dependencia externa en cuanto a material, equipo y tecnología.

I. PRESUPUESTO EN DEFENSA DEL ECUADOR

En tiempos de crisis y convulsión social, pensar en fortalecer la economía, a través de las inversiones en defensa resultaría para muchos un error que no merecería el mínimo de análisis. Pero si analizamos a profundidad, tal vez no sea mala idea invertir en proyectos en defensa, que desarrollen tecnología propia, que resuelvan problemas colectivos en cuestiones de seguridad, que requieran personal capacitado, generando fuentes de trabajo y manteniendo los recursos dentro

del país dinamizando varios sectores envueltos cita bibliográfica.

Según Alexander Hamilton cita, la seguridad es la más poderosa dirección de la conducta nacional para los peligros externos (Earle 1943:218). Por otra parte, Alex Smith en Earle Edward (1943, p. 222) fue mucho más tajante al manifestar que “El primer deber del soberano... es proteger a la nación de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes, solo puede ser combatida por los medios de una fuerza militar”. Si inferimos estos dos conceptos, para desarrollar una buena defensa se debe armar una fuerza que con sus medios permita al menos disuadir a la amenaza, para esto es necesario desarrollar capacidades que las haga frente sin depender de agentes externos ni tecnología exógena.

Al ser la Seguridad un bien público, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 3, manifiesta:

Son deberes primordiales del Estado: numeral 2. Garantizar y defender la soberanía nacional... numeral 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (Asamblea Nacional del Ecuador 2008:17)

En el Art. 158 indica:

“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional...” (Asamblea Nacional del Ecuador 2021:48)

Por tanto, es el Estado quien, para garantizar y defender la soberanía nacional, empleará a Fuerzas Armadas y es su responsabilidad dotarlas de medios para defenderse y neutralizar las amenazas en base a un presupuesto que debe garantizar su operación en todo el territorio nacional.

El presupuesto de Fuerzas Armadas del Ecuador para la defensa debe cubrir dos rubros importantes mantenimiento de personal (sueldos, salarios y compensaciones) y gastos corrientes (servicios básicos y mantenimiento) que si comparamos con estudio de Vargas y Godoy indican que el presupuesto para la defensa de Colombia, en estos dos rubros, no debe superar el 70% del presupuesto de la defensa (2013, p. 5), el resto se sobreentiende que debe trasladarse a inversión.

Son varios los ejemplos donde las inversiones del estado en investigación para la defensa han logrado desarrollar proyectos que han terminado contribuyendo a la sociedad. Mariana Mazzucato se encuentra en esta línea y manifiesta:

“Resaltar el papel activo que desempeña el estado en las “incubadoras” de innovación y emprendimiento

—como Silicon Valley— fue clave para demostrar que el estado no solo puede facilitar la economía del conocimiento, sino crearla efectivamente con una inversión audaz y específica” (Mazzucato 2016:18).

En los tres dispositivos Apple (Iphone, Ipad y Ipad) existen doce tecnologías integradas que son: microprocesadores, memorias de acceso aleatorio, almacenamiento en micro disco duro, tejidos de cristal líquido, baterías de litio, procesamiento digital de señales, Internet, protocolos de transferencia de hipertexto, tecnología y redes celulares, sistemas de posicionamiento global, navegación multitáctil e inteligencia artificial con programa de interfaz de voz cita. Según Mazzucato cita, Jobs fue tan visionario que nos presentó productos que no sabíamos que necesitábamos, pero que hoy en día son muy necesarios en nuestra vida diaria.

Países como Alemania, Japón, Estados Unidos han encontrado diferentes fórmulas para engranar la presencia del estado en la economía de la defensa. Thauan Santos la define como:

Economía de la Defensa es un término relativamente nuevo, que debe ser considerado como un área específica del conocimiento en la Ciencia Económica y no como un subcampo de diferentes macros-áreas de la seguridad nacional, relaciones internacionales, economía industrial y/o gastos gubernamentales. (2018, p. 544)

Desde esta perspectiva, cabe indicar que no existe una posición consensuada si los gastos en defensa aportan en la economía de una nación, pues depende desde el punto de vista que se lo aborde.

En esta línea, coincide Antonio Mesa (Mesa 2012:8) quien cuestiona si el gasto militar tiene efectos positivos o negativos en términos económicos y mantiene su escepticismo al mantenerse en el lumbral central de ambos bandos. Los efectos positivos los sitúa cuando estos gastos afianzan la democracia de los países, respetando la propiedad privada y la seguridad en las transacciones internacionales. Los efectos negativos serían cuando fomenta la creación de regímenes autoritarios que mantengan a su población con el miedo ante la represión y persecución quebrantando derechos humanos básicos como el derecho a la vida y a la libertad.

En el Ecuador, muy poco se conoce del tema y de acuerdo con una búsqueda preliminar entre economistas, no hay expertos que sigan de cerca el tema y que investiguen la relación de los gastos militares con el engranaje económico de la nación y su impacto en la economía nacional. Sin embargo, hay estudios preliminares que colocan al Ecuador en una posición secundaria en la región detrás de Brasil, Chile, Colombia y Argentina en cuanto al desarrollo de la industria militar (Vasquez, Cárdenas, y Játiva 2019:4).

El presente trabajo académico procura complementar los ya obtenidos previamente dando otros datos como el Gastos de Inversión que han sido obtenidos desde la fuente, del Ministerio de Defensa Nacional.

II. CONTEXTO HISTÓRICO

El Ecuador no mantiene ninguna disputa limítrofe desde la firma de la paz con el Perú dentro del Acuerdo de Brasilia. Esta paz, que va a cumplir 24 años (a enero 2022) y de acuerdo con Óscar Vidarte, ha permitido el progreso, la integración y la seguridad (confianza mutua) entre ambas naciones (Vidarte 2019:6). No obstante, la ausencia de guerra o conflicto no significa que exista paz, las amenazas para el Ecuador se trasladaron a su frontera norte donde existen dos enemigos peligrosos que afectan a la seguridad nacional: los grupos ilegales armados y el narcotráfico. Cristina Cueva sostiene que la violencia política está ligada al fenómeno guerrillero, que se entrecruza con el problema de las drogas, por tanto este fenómeno local en Colombia produce un impacto en la seguridad interna del Ecuador (Cueva 2006:9). Y es que en la década del 80 y 90, la guerrilla y los carteles de droga colombiana se aprovecharon que el centro de gravedad de Fuerzas Armadas Ecuatorianas se encontraba al sur del país con las fronteras aún no definidas con el Perú.

Estos grupos antagónicos han obtenido financiamiento a lo largo de estos años a través del cultivo y tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, minería ilegal, extorsión y el secuestro, causando el desplazamiento forzado de personas hacia el lado ecuatoriano en calidad de refugiados (Riaño et al. 2008:9). Con estos problemas, en 1999, el Ecuador aceleró un acuerdo con Estados Unidos para la ubicación de la base de Manta, en conformidad con los acuerdos internacionales firmados y ratificados por el Ecuador: “Convención de Viena, Declaraciones de Jefes de Estados en la Cumbre de las Américas, Grupo de Río, Iberoamericana y más de 10 acuerdos bilaterales con Estados Unidos” (Sánchez 2009:16).

De acuerdo con Martha Jarrín la Base de Manta “era un sitio geopolíticamente estratégico que permitía a los norteamericanos ejecutar operaciones de alto nivel en la región; y, sobre todo monitorear el avance del Plan Colombia en la frontera norte” (2013, p. 42). De acuerdo con Luis Saavedra el gobierno ecuatoriano vio en esta base militar americana una oportunidad para el desarrollo de Manta atrayendo inversiones, reactivando el turismo y creando nueva estructura urbana (Saavedra 2007:2).

La ciudad de Manta tiene un gran potencial pesquero y turístico, principalmente. Su puerto ha impulsado el desarrollo de la industria atunera y sus derivados generando trabajo y empleo para sus habitantes, siendo un polo de desarrollo de la provincia de Manabí. Para Dolly Delgado, pensar que la Base Militar de Manta ha sido determinante en el desarrollo económico de la ciudad es una percepción ajena a la realidad (Delgado 2011:63). No obstante, la presencia de tropas americanas dinamizó la economía, habilitando nuevos negocios relacionados con la gastronomía y hotelería. El verdadero motivo del progreso de Manta está ligado

al puerto marítimo de aguas profundas que está ubicado estratégicamente en la Cuenca del Pacífico, que permite el acceso de barcos de mayores tonelajes, así como grades cruceros llenos de turistas que desembarcan para disfrutar de los atractivos de la ciudad manabita.

El 9 de enero de 2000, el Ecuador adoptó al dólar como moneda nacional de cambio durante el gobierno de Jamil Mahuad, de una forma unilateral, extrema y sin consulta externa (Beckerman y Solimano 2002:16). El adoptar una moneda fuerte, logró frenar la inflación, los intereses de los bancos bajaron, el PIB del Ecuador comenzó a recuperarse (por la valorización del precio del petróleo) al igual que la confianza de los mercados internacionales; sin embargo, perdió competitividad con los vecinos de Colombia y Perú al no poder depreciar su moneda. De acuerdo con Marco Castillo el Ecuador, a partir de la dolarización, encontró una estabilidad económica que ha permitido a sus ciudadanos mejorar sus condiciones de vida (2017, p. 39).

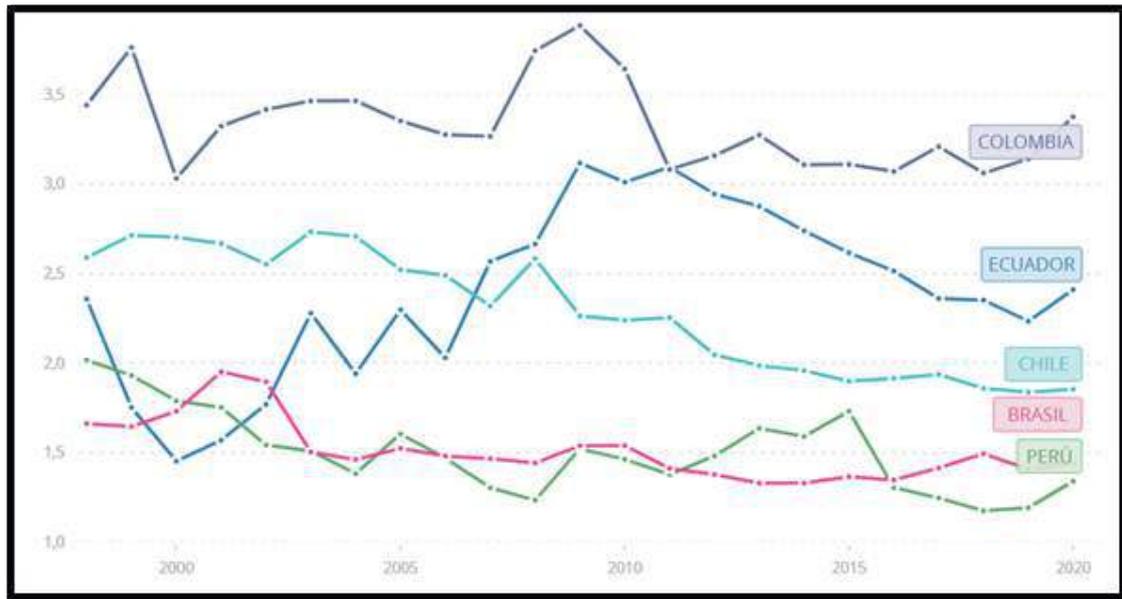
En el año 2007, Rafael Correa Delgado, llega al poder luego de varios años de inestabilidad política producidas por el descontento social. Entre las promesas de campaña Correa ofreció llamar a consulta popular para instaurar una Asamblea Constituyente que reforme la constitución y fue el día de su posesión que emitió el Decreto Ejecutivo 002 para que el pueblo se pronuncie (Salgado 2008:4). En el año 2008, se instaura la Asamblea Constituyente que junto con la aprobación de la nueva constitución la Base de Manta tuvo que salir del Ecuador luego de 10 años. Es el año 2008 también el año donde inicia nuestro estudio que permitirá observar de forma objetiva el análisis del gasto militar desde el período 2008 - 2020 tomando en consideración que las decisiones políticas adoptadas afectan de forma directa al presupuesto de la Defensa.

III. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO MILITAR

El Presupuesto destinado a la defensa del Ecuador, entre los años 1995-2020, se ha mantenido fluctuante desde el 2,34 % hasta el 2,41 % del PIB respectivamente. Según SIPRI o RESDAL, el presupuesto está en entre el 3,5 a 4% del PIB. Sin embargo, existen un año que la disminución llegó a ser ostensible, como es el caso del año 2000 (año que Ecuador se dolarizó), que el porcentaje del PIB en defensa llegó al 1,45 %. Otro dato interesante son los años 2009, 2010 y 2011 años en los cuales el porcentaje de gasto en defensa llegó a superar el 3 % del PIB, que coinciden con los años que se cumplía la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa que profundizaremos más adelante.

Si comparamos estos valores con nuestros vecinos regionales vemos que únicamente estamos por debajo de Colombia quien desde el 1998 se ha mantenido por encima del 3 % del PIB y sobre Chile que paulatinamente ha venido reduciendo año a año este porcentaje hasta cerrar en 1,8 % del PIB en 2020. (SIPRI 2021a:1)

Figura 1
Comparativo % PIB destinado a Defensa (1998-2020)

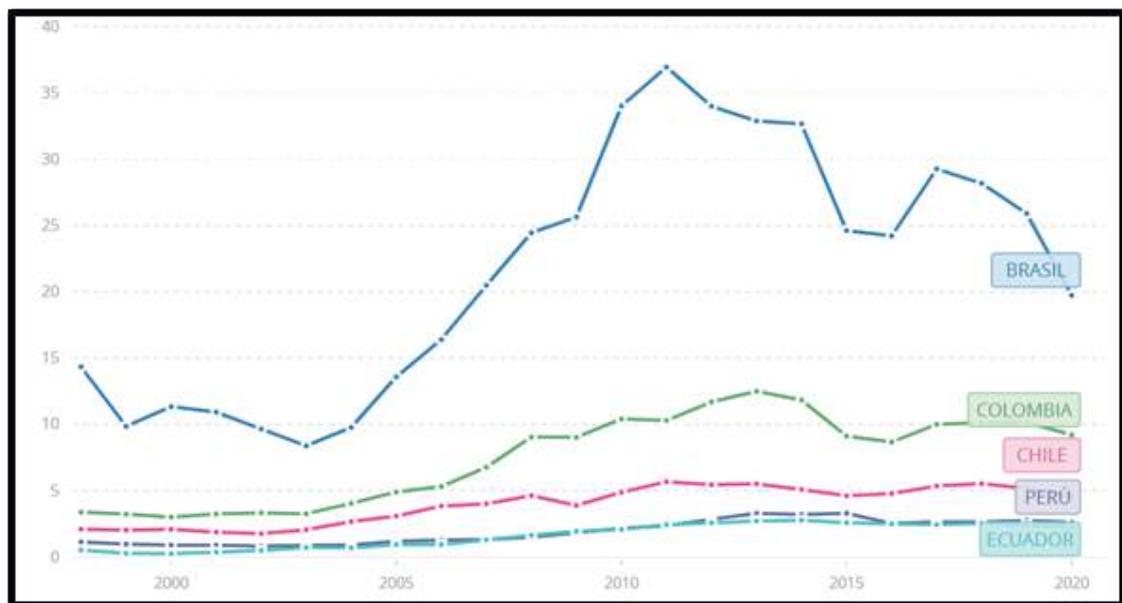


Nota. Obtenido de SIPRI, 2021

Estos porcentajes llevados a millones de dólares presenta una gráfica muy diferente, donde Brasil lleva la batuta en los gastos militares en Sudamérica con una tendencia a la baja desde el 2017 llegando el 2020 a alcanzar los 19,7 billones de dólares. Colombia es la segunda colocada en la región con un total de

9,2 billones de dólares, quien se ha mantenido en ese promedio desde 2008. El Ecuador por su parte ocupa la última posición luego de Perú con un total de 2,24 billones de dólares en una tendencia a la baja desde el año 2014. (SIPRI 2021a:2)

Figura 2
Comparativo % PIB destinado a Defensa (1998-2020)

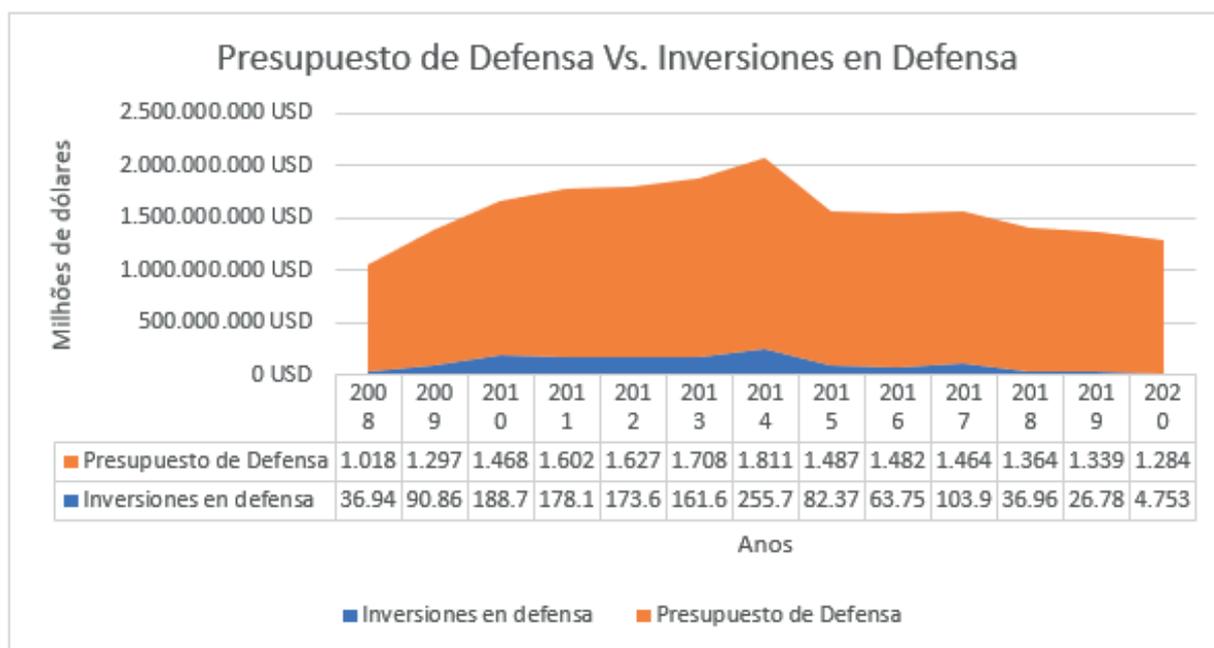


Nota. Obtenido de SIPRI, 2021

De acuerdo con los datos que el Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador entregó para el presente estudio, se puede observar que desde el año 2008 al 2014 ha existido un aumento paulatino iniciando con USD 1,08 billones de dólares en 2008, llegando al 2014 con una suma de USD 1,81 billones de dólares. Desde el 2014 se refleja una reducción gradual hasta el 2020 que se registra el valor de USD 1,28 billones de dólares. Algo parecido resulta el gráfico de las inversiones, pero con diferentes valores, inicia el 2008 con USD 36,94 millones de dólares y en el 2014 alcanza su pico más alto con un valor de USD 255,7 millones. Desde 2014 se reduce ostensiblemente, teniendo una recuperación el 2017 y luego un descenso hasta el 2020 donde el valor para inversión en defensa alcanza la suma de \$US 4,7 millones de dólares. En el período foco de estudio si sumamos todos los gastos desde 2008 al 2020 y realizamos una comparación con las inversiones en el mismo periodo, los gastos representan el 92% de todos los recursos destinados a la defensa, donde solo el 8% se destina a inversión, si nos comparamos con nuestro vecino, Colombia, estamos destinando un valor ínfimo para la inversión que requiere el país para cumplir con su misión constitucional.

Otro factor que no muestra la gráfica es que, en el año 2003, el congreso de la República aprueba la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa y con ella los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional pasarían a tener los sueldos equivalentes en el sector público. Las decisiones de iniciar la homologación se fueron postergando por varios gobiernos de turno, no obstante, en el año 2006 cuando era presidente el Sr. Dr. Alfredo Palacios y en su plan estaba aumentar de forma gradual año por año los sueldos de los uniformados hasta el año 2011. Con la llegada de Rafael Correa al poden y aprovechando los altos precios del petróleo se decidió reducir hasta el 2010 la homologación. Esto dio pie a una serie de leyes adicionales que quitaba las compensaciones por ascensos, tiempos de servicio y otros rubros que el personal uniformado tenía previa a la homologación. La revuelta policial de 2011 dio lugar a que se pague una vez en el año un valor proporcional a otro sueldo que compense horas extras y todas las bonificaciones que previa a la ley existían.

Figura 3
Comparación del Presupuesto e Inversiones en defensa 2008-2022



Nota. Obtenido de Midena

El detalle de las inversiones no fue entregado por parte del Midena (por cambio de ministro). Sin embargo, se pueden recoger algunos datos de carácter público que se detallan en la tabla de la página siguiente.

Tabla 1
Principales gastos en inversión

Año	Artículo / País	Modelo	Valor	Novedad	Fuente
2009	Radares / China	CETC-YLC/2V-3D y YLC-18	\$US 60 millones	3 radares con Inoperatividad	(INFODEFENSA.COM, 2013)
2008-2013	Aviones Subsónicos / Brasil	Embraer Supertucano EMB-314	\$US 270 millones	24 aviones continúan operando	(Flight Global 2010)
2010	Helicópteros / India	Dhruv	\$US 63,2 millones	4 de 7 helicópteros se accidentaron	(Montaño 2021)
2014	Lancha Guardacostas / Ecuador	Astinave Isla Baltra 2606	\$80 millones	1 lancha guardacostas	(Infodefensa.com 2015b)
2014-2018	Reconstrucción Corbetas Misileras / Ecuador	Astinave Corbetas Los Ríos, Manabí y Loja	\$ 71,2 millones	3 corbetas misileras	(ASTINAVE, 2021)
2015	Vehículos Tácticos / China	Varios modelos	\$ 81 millones	709 vehículos varios modelos con problemas de fiabilidad y repuestos	(Infodefensa.com 2015a)
2020	Helicópteros / Francia	Airbus Helicopter H145M	\$US 60 millones (aprox.)	6 helicópteros entregados y funcionando a la Fuerza Aérea	(Infodefensa.com 2021)

Estas cifras si las comparamos con los porcentajes del PIB en educación y salud se puede apreciar que ambas superan al presupuesto de defensa. Tomando como fuente de consulta el mismo Banco Mundial que utilizó los datos de la Unesco, desde el año 2009 al 2020 el presupuesto en Educación no baja del 4 % del PIB (Banco Mundial 2020). Así mismo en el período

2000-2018 el Banco Mundial proporciona datos para el Ecuador en salud como porcentaje del PIB, donde se muestra que “el valor medio para Ecuador durante ese período fue de 6.62 % del PIB con un mínimo de 3.32 % del PIB en 2000 y un máximo de 8.62 % del PIB en 2014” (The Global Economy 2022). Al unir estas tres gráficas nos queda esta representación:

Figura 4
Cuadro comparativo de los presupuestos de Salud, Educación y Defensa del Ecuador



Nota. Obtenido de Banco Mundial y Unesco, 2021

Podemos apreciar que tanto el presupuesto en salud y en educación están sobre el presupuesto de defensa, salvo en los años 1998 al 2000, fechas en las que se firmó la paz con el Perú y el año de dolarización respectivamente. Cabe indicar que estos datos son de portales como el Banco Mundial y la Unesco ya que no existen datos en el Ministerio de Finanzas, ni en el Sistema Nacional de Información.

IV. LA INDUSTRIA DE LA DEFENSA EN EL ECUADOR, UN ESLABÓN EN LA ECONOMÍA

El Ecuador ha sido un país dependiente y consumidor de material bélico extranjero desde sus luchas independentistas y después, ya siendo república. Este particular nos vuelve vulnerables ante cualquier agresión externa o amenaza interna que representa una provocación a la seguridad nacional. Este particular no es sólo un problema del Ecuador, sino de la mayoría de los países de América Latina, que no ha desarrollado la capacidad de fabricar sus propios medios para no depender de otros con mayor poder económico e influencia geopolítica.

La industria de la defensa continúa creciendo a pesar de la pandemia de Covid-19, según el SIPRI, el 2020, los países que más exportan son Estados Unidos, Rusia y Francia. En lo referente al gasto militar ha aumentado en 2,6 % en relación al 2019 y 9.13% más que el 2011 donde el gasto militar aumentó en 4 de las 5 regiones (SIPRI 2021b:16)

En América Latina no sucede lo mismo, ya que en la región ningún país cuenta con el poder adquisitivo para obtener o desarrollar tecnología de punta, a excepción de Brasil que ha tenido algunas iniciativas que no han tenido la continuidad necesaria. Entre los países de la región se ha planteado como una solución: la cooperación regional en defensa. Es decir, conformar una industria de la defensa en base a las capacidades industriales y tecnológicas de cada país, estableciendo proyectos conjuntos de investigación y desarrollo, alcanzando la interoperabilidad en operaciones conjuntas para el establecimiento de una zona estable de paz al interior de la región, manteniendo políticas de seguridad y defensa. Estos ideales fueron plasmados en la fenecida Unasur donde una de sus metas era reducir el gasto militar y apuntalar el crecimiento económico de la región, pero con estos objetivos se evidenciaron diferencias ideológicas y políticas que dificultan la coordinación y la consecución de objetivos políticos, comerciales y militares comunes (Rodríguez y Álvarez 2021)

El Ecuador comenzó a desarrollar la industria militar por el año de 1900 aproximadamente, con los talleres de mantenimiento de Fuerzas Armadas que eran hangares que contribuían a la reparación y construcción de implementos necesarios para mantener sus recursos logísticos funcionando (vehículos, tanquetas, munición, entre otros) dentro de cada Fuerza (Fuerza Terrestre,

Aérea y Naval). Estos talleres se alimentaban del presupuesto de FF. AA y de requerir algún tipo de armamento o tecnología se debía canalizar desde la Fuerza hasta el Comando Conjunto (Comaco), subsiguientemente hasta el Ministerio de Defensa (Mídena) y este a su vez al Ejecutivo. Posteriormente, se crea el Plan Decenal de Desarrollo (PDD) 1963-1973 y el Plan Integral de Transformación y Desarrollo Económico (PITDE) 1973-1977 (Adatty 2015a:35), en donde otorga a las FF.AA la posibilidad de generar empresas relacionadas con el campo de la defensa, con el propósito de reducir el gasto militar por parte del Estado.

Las empresas se fueron incrementando con el pasar de los años, hasta que las FF.AA llegaron a administrar más de 150 empresas, algunas se fueron fusionando y otras desaparecieron, posteriormente en el 2010 estas empresas se fusionaron en la Corporación Industrial y Comercial Holdington S.A y al no tener relación en el área de Seguridad y Defensa, se desvinculan de Fuerzas Armadas pasando a formar parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y así incrementar sus arcas. De todas estas empresas únicamente quedaron dos empresas que mantenían relación con Seguridad y Defensa que son; la fábrica de munición SANTA BÁRBARA EP y ASTINAVE EP. que realiza trabajos de construcción y mantenimiento de buques y embarcaciones.

Fábrica de Munición SANTA BÁRBARA EP

Es una empresa pública estratégica autosustentable, que trabaja con el enfoque de la optimización de recursos y mejora de procesos, se dedica a la fabricación, importación y comercialización de armas, municiones, blindajes y servicios logísticos de seguridad y defensa en apoyo a FF.AA., Policía Nacional, instituciones públicas, clubes de tiro, gremios camaroneros y ganaderos, deportistas y ciudadanos que tienen el permiso de porte o tenencia de armas (Jarrín 2021:67). De acuerdo a su presidente ejecutivo, esta empresa brinda capacitaciones en temas de sus competencias, certificación, desmilitarización y recuperación de munición calibre mayor y menor que dispone FF.AA. y Policía Nacional.

De acuerdo con Fernando Adatty, esta empresa fue concebida bajo la administración del alto mando militar de FF.AA. en 1977 que luego de diferentes transformaciones pasó a ser en el año 1996 una industria de la Corporación Industrial y Comercial Holdington S.A (Adatty 2015b:40). En el año 2008 pasó a realizar una línea independiente a la gestión de la logística de la defensa, que fue la línea “metal mecánico pesada” en función de la necesidad estatal de aquel entonces. En el 2009 pasa a ser parte la industria de la defensa como parte de una empresa del Ejército y en el año 2012 pasa a ser una empresa pública autónoma que depende del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas.

ASTINAVE EP

Es una empresa Pública que se dedica a la Construcción Naval, Mantenimiento Naval, Soluciones Electrónicas y Soluciones para la actividad portuaria-costa afuera e industrial (Jarrín 2021:66).

Inició el 26 de junio de 1907 como Arsenal Naval, se convierte en empresa como Astillero de Defensa y Marítimo el 29 de diciembre de 1972, se posesiona como Industria de Defensa el 28 de septiembre de 2009 con la promulgación de la ley de Seguridad Pública y del Estado (2009a:13) y la ley Orgánica de empresas Públicas (Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009), todo esto bajo la tutela de FF.AA. En 2012 pasa a ser empresa pública autónoma, manteniendo relación directa con FF.AA., enfocada en manejo de portafolios, programas y proyectos, ingeniería, producción y soporte, manteniendo la línea de investigación y desarrollo en

la elaboración de proyectos y mantenimiento de los mismos.

Actualmente, de acuerdo Liliانا Reyes, funcionaria de ASTINAVE,EP esta empresa mantiene un soporte en la generación de tecnologías dentro de sus proyectos con un 50% nacional y 50% extranjero. Se ha logrado hacer acuerdos con empresas estadounidenses para la provisión de tecnología sin aportes gubernamentales. Actualmente son 20 empresas extranjeras y 70 empresas nacionales que trabajan directamente con ASTINAVE EP para la consecución de sus metas. Esta empresa mantiene una rentabilidad promedio del 2,4% total sobre activos y patrimonio, ha ahorrado al país \$199'505.110,00 en la ejecución de proyectos, genera 470 empleos y 2500 empleos indirectos. Al momento la empresa requiere ejecutar el proyecto de construcción de navíos hasta el 2030.

Figura 5

Línea general de tiempo de la Industria de la Defensa



Estas empresas están regidas por directores (cinco miembros), en donde se encuentran conformadas por el presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, el ministro de Defensa Nacional, el jefe del Comaco, el comandante de Fuerza y el presidente de la Empresa. Son ellos quienes encaminan los proyectos de Investigación y Desarrollo en base a los requerimientos tanto de la Armada cuanto el Ejército.

Cada empresa cuenta con un área de Investigación y Desarrollo con sus respectivas partidas presupuestarias para la inversión, sustentadas independientemente con fondos propios, sin recibir presupuesto o inversión alguna por parte del estado para el efecto. Esto limita de sobremana la capacidad de las empresas de desarrollar nuevas tecnologías aplicables a la industria militar, pero a pesar de la gestión y los esfuerzos realizados, sin el empuje adecuado este desarrollo llega a tardar hasta el doble del tiempo de lo planificado, aun así se lo ha

conseguido en base a convenios y capacitaciones que mantienen con empresas nacionales y extranjeras, con la promesa de mejorar sus competencias a mediano y largo plazo, permitiendo el incremento de desarrollo de capacidades y tecnología nacional, ahorro y reducción de salida de divisas, generación de empleo directo e indirecto y la creación de valor empresarial para el país. (Tabla 2, página siguiente).

Tabla 2

Análisis promedio de Rentabilidad, ahorro, empleos y proyección de proyectos (2008-2020)

	Rentabilidad	Ahorro al país	Empleos		Proyección de proyectos	Inversión en I & D
			Directos	Indirectos		
Astinave EP	2,4%	\$ 199.505.110	470	2500	2030	\$ 46.929
Santa Bárbara	0,9%	\$ 123.890.000	78	90	2022	\$27.000
Total, aporte nacional	1,7%	\$ 323.395.110	548	2590	-	\$73.929

En el caso de Astinave EP, ha desarrollado tecnología empleada en sistemas de defensa interoperables, compartida entre instalaciones militares y buques de combate que también cumplen misiones adicionales de seguridad interna (Ministerio de Defensa Nacional 2018:45), dándole a la Marina Militar la capacidad de ser polivalente, es decir que la flota naval puede emplearse en defensa externa e interna.

Así también SANTA BÁRBARA EP ha desarrollado mejoras en accesorios de armamento, munición de combate y munición AC (antimotines) dándole mayor alcance, mejor concentración, menor afectación, mayor vida útil, favoreciendo tanto a FF.AA. como a la Policía Nacional.

En entrevista realizada con las gerencias de ambas empresas concuerdan en que atraviesan problemas administrativos y financieros ya que, al ser industrias de la defensa, su clientela se reduce a las FF.AA. y en un nivel menor también a la Policía Nacional. No obstante, la fidelidad de los clientes no está garantizada. Se han dado casos que el Ejército y la Marina prefieren adquirir municiones, lanchas y varios equipos a empresas extranjeras perjudicando la cadena de beneficios que significaría confiar en la industria militar nacional. El mantener el dinero en el Ecuador permite generar tecnología, que puede ser más cara, pero a la larga, se la desarrollará para poderla utilizar en otro proyecto y mejorarlo. Otro beneficio, es la creación de plazas de trabajo de forma directa e indirecta que genera para la población, permitiendo la capacitación del personal especialista ecuatoriano.

Por otra parte, en entrevista realizada al Mayor Jorge Moreta, jefe de equipo de adquisición de 10 lanchas rápidas para la Brigada de Selva N.º 19 “NAPO”, afirma que el comprar a un país como Israel y no a “ASTINAVE-EP” es por un tema de tiempo de entrega y garantía (Moreta 2021). Otro aspecto es el respaldo en capacitación, servicio técnico, repuestos gratuitos que vienen con la adquisición de las lanchas rápidas que la empresa nacional no brinda. La necesidad de contar con este material y la disponibilidad de recursos por parte del estado hace que se comprometan estos recursos con

empresas extranjeras y no se puedan programar con la empresas nacionales porque el mismo Ministerio de Economía los dispondría para otra necesidad.

Para evitar esta situación se debe contar con políticas sólidas desde el Ejecutivo, Ministerio de Economía, Ministerio de Defensa, Comando Conjunto y cada necesidad se las entienda como una oportunidad de generar plazas de trabajo, divisas que se queden en el país. Ejército, Marina y Aviación junto con las empresas nacionales deben trabajar coordinadamente hacia el mismo objetivo, y los entes del estado como el Ministerio de Economía y el Servicio de Compras Públicas deben flexibilizar los procesos y tiempos para que la industria nacional se desarrolle (Asamblea Nacional 2008). Adicional las leyes deben permitir el impulso de la empresa nacional, así como también recursos para el desarrollo de tecnologías dando prioridad de pagos a proyectos mayores que permitan al país desarrollar su propia tecnología para fortalecer esta industria que está tratando de mantenerse vigente y sobrevivir.

Conclusiones

El presupuesto en defensa se ha mantenido en la media regional de acuerdo con el porcentaje del PIB, salvo algunas excepciones que ha sido inferior a la media del 2%. Sin embargo, la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi en 2008 nada tiene que ver con el paulatino aumento del presupuesto en defensa entre los años 2008 hasta el 2014. Este incremento responde al cumplimiento de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que ubicó a personal militar y policial en el escalafón de sueldos de los servidores públicos.

Los gastos en defensa de las Fuerzas Armadas del Ecuador cubren en gran medida los sueldos, seguridad social, compensaciones del personal militar y gastos corrientes como mantenimiento de instalaciones y servicios básicos, destinando alrededor del 92% del presupuesto de 2008 a 2020 para este efecto; el 8% restante se lo utiliza en la inversión de equipamiento en

defensa, valores que resultan bajos ante las necesidades de equipamiento para las Fuerzas.

Luego de la salida de tropas estadounidenses de la base de Manta, el gobierno de turno no tomó los recaudos necesarios en cuanto a material, equipo, ni proyectos para cubrir el trabajo de control que venía ejecutando Washington que vigilaba el tráfico de estupefacientes por las costas ecuatorianas con radares, aviones y guardacostas.

Es primordial, ante la escasez de recursos, el mantener una planificación plurianual de los gastos e inversiones de las diferentes fuerzas, que debe ser canalizada por un organismo competente que verifique estándares de calidad, garantías y sea responsable de la adquisición de acuerdo con la compatibilidad que dispone Fuerzas Armadas del Ecuador a fin de que la compra resulte eficaz y útil en términos de tiempo y necesidad.

La industria de la defensa Ecuatoriana cuenta con la normativa legal donde establece sus competencias y emite directrices concretas para su desarrollo, sin embargo, estas no son suficientes ya que este sector necesita el apoyo estatal que invierta en proyectos, que brinde acceso a préstamos para desarrollar tecnología y fomentar convenios con Fuerzas Armadas, Policía Nacional, al igual con la empresa privada nacional y extranjera, ampliando el espectro de clientes, productos, servicios e ingresos y así desarrollar capacidades que a mediano y largo plazo, generando mayor cantidad de plazas de trabajo, personal capacitado y sobre todo desarrollo industrial y tecnológico.

A pesar que las líneas de investigación y desarrollo están contempladas dentro de la normativa que rige FF.AA. (Ministerio de Defensa Nacional 2018), se pudo evidenciar que la intervención en esta área ha sido mínima. La investigación, innovación y desarrollo están por separado entre Empresas y Fuerzas (Fuerza Terrestre, Fuerza Naval y Fuerza Aérea) con un presupuesto reducido, generando grandes complicaciones en el desarrollo de nuevas tecnologías y equipos. Esto limita el desarrollo de las capacidades de FF.AA. de tal forma que en determinado momento y cuando existe la necesidad de equipamiento y tecnología, se realiza la adquisición en el mercado extranjero, incrementando los costos por menos productos y salida de divisas, que a la larga resulta más costoso para el Estado.

Referencias

- Adatty, F. (2015a). Incidencia del Cambio de la Matriz Productiva, en la Industria y Tecnología de la Defensa. *Seguridad y Defensa*, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí, Ecuador.
- Adatty, F. (2015b). *Incidencia del cambio de la matriz productiva, en la industria y tecnología de la defensa.pdf*. Quito.
- Asamblea Nacional. 2008. *Ley Orgánica de Contratación Pública*.
- Asamblea Nacional. (2009a). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*.
- Asamblea Nacional. (2009b). *Ley Orgánica de Empresas Públicas 2009*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Última Reforma: Tercer Suplemento del Registro Oficial 377, 25-I -2021: Reformas a la Constitución de la República del Ecuador.
- Banco Mundial. (2020). Gasto público en educación, total (% del PIB) - Ecuador | Data. Recuperado 28 de enero de 2022 (<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=EC>).
- Beckerman, P. y Solimano, A. (2002). *Crisis and Dollarization in Ecuador. 1st ed.* Washington: The World Bank.
- Castillo, M. (2017). Liberalization or Just Dollarization? Twenty-First-Century Economic Reform in Ecuador. *World Affairs* 180(3):36-52. doi: 10.1177/0043820017748102.
- Cueva, C. (2006). *Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana*. 158.
- Delgado, D. (2011). *Efectos en el desarrollo económico local de la ciudad de Manta tras la firma del convenio entre los gobiernos del Ecuador y Estados Unidos que permitió la utilización de la base de la Fuerza Aérea de Manta desde la percepción de los habitantes de Manta, durante el período comprendido entre 1999 - 2007*. Quito : FLACSO Sede Ecuador.
- Earle, E. (1943). *Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power*. 617.
- Flight Global. (2010). Ecuador Looks to Trim Super Tucano Purchase. *Flight Global*. Recuperado 29 de octubre de 2021 (<https://www.flightglobal.com/ecuador-looks-to-trim-super-tucano-purchase/93813.article>).
- Infodefensa.com. (2015a). Ecuador compra a China 709 vehículos por 81 millones de dólares. *Infodefensa*. Recuperado 29 de octubre de 2021 (<https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3134399/ecuador-compra-china-709-vehiculos-81-millones-dolares>).
- Infodefensa.com. (2015b). Los astilleros ASTINAVE entregan a la Armada del Ecuador la lancha guardacostas Isla Baltra. *Infodefensa*. Recuperado 29 de octubre de 2021 (<https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3134712/astilleros-astinave-entregan-armada-ecuador-lancha-guardacostas-isla-baltra>).
- Infodefensa.com. (2021). Airbus entrega los últimos tres helicópteros H145M a la Fuerza Aérea de Ecuador. *Infodefensa*. Recuperado 29 de octubre de 2021 (<https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/2964360/airbus-entrega-ultimos-tres-helicopteros-h145m-fuerza-aerea-ecuador>).

- Jarrín, O. (2021). *Informe de Rendición de Cuentas MIDENA 2020-2021*. 18-2020. Quito, Ecuador: Ministerio de Defensa.
- Mazzucato, M. (2016). O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. *Confins* (27). doi: 10.4000/confins.10951.
- Mesa, A. (2012). Sobre la naturaleza y alcance de la economía de la Defensa. (79):21.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional*. Quito, Ecuador: Instituto Geográfico Militar.
- Montaño, D. (2021). Te explicamos el caso de los helicópteros Dhruv. *GK*. Recuperado 29 de octubre de 2021 (<https://gk.city/2021/10/06/caso-helicopteros-dhruv-explicado/>).
- Moreta, J. (2021). Entrevista al Jefe del Equipo Técnico encargado de la compra de lanchas rápidas para la Brigada de Selva N.º 19 “Napo”.
- Revista Infodefensa.com. (2013). Ecuador reconoce la inoperatividad de sus sistemas de radares chinos. *Infodefensa*. Recuperado 29 de octubre de 2021 (<https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3140097/ecuador-reconoce-inoperatividad-sistemas-radares-chinos>).
- Riaño, P., Colorado, M., Díaz, P. y Osorio, A. (2008). *Forced Migration of Colombians*. Medellín: Corporación Región.
- Rodríguez, F. y Álvarez, C. (2021). La Industria Militar y la teoría del Gasto Militar ¿Es posible una industria militar de UNASUR? *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa* 1(1):11.
- Saavedra, L. (2007). The Manta Base: A U.S. Military Fort in Ecuador - *ProQuest*. Recuperado 8 de enero de 2022 (<https://www.proquest.com/docview/209421337?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>).
- Salgado, H. (2008). *El proceso constituyente del Ecuador. Algunas reflexiones*. 47:19.
- Sánchez, M. (2009). La Toma de Decisiones en Seguridad Nacional: Caso Convenio Base de Manta bajo los Modelos Teóricos. FLACSO.
- Santos, T. (2018). Economía de Defesa como uma categoria geral de análise nas Ciências Econômicas. *Revista da Escola de Guerra Naval* 24 (3):542-64. doi: 10.21544/1809-3191.v24n3.p542-564.
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo [SIPRI]. (2021a). Gasto militar (% del PIB) - Ecuador, Peru, Colombia, Brazil, Chile | Data. Gasto militar (% del PIB) - Ecuador, Peru, Colombia, Brazil, Chile. Recuperado 26 de octubre de 2021 (<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=EC-PE-CO-BR-CL&start=1998>).
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo [SIPRI]. (2021b). «Resumen SIPRI 2021 en español». Recuperado 28 de enero de 2022 (https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf).
- The Global Economy. (2022). Ecuador Gasto En Salud Como % Del PIB - Datos, Tabla. *TheGlobalEconomy.Com*. Recuperado 28 de enero de 2022 (https://es.theglobaleconomy.com/Ecuador/health_spending_as_percent_of_gdp/).
- Vallejo, M. (2013). Análisis Constructivista de la Base de Mantay la Percepción del Gobierno y la Sociedad Civil. 105.
- Vargas, W. y Godoy, E. (2013). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista Científica General José María Córdova* 11 (11):227. doi: 10.21830/19006586.212.
- Vasquez, F., Parra, H. y Játiva, S. (2019). *Industria de la Defensa y Desarrollo de Capacidades Estratégicas en el Ecuador*.
- Vidarte, O. (2019). La paz de 1998 y su impacto en la relación Perú-Ecuador. Comentario Internacional. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (19):29-43. doi: 10.32719/26312549.2019.19.1.